

# KAJIAN STRATEGIK

## Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkuat Ketahanan Nasional

Edisi Peluncuran: 30 November 2021



**Kerjasama**  
**KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN**  
**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL RI**



NATIONAL COMMISSION ON  
VIOLENCE AGAINST WOMEN **KOMNAS PEREMPUAN**  
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN



# **KAJIAN STRATEGIK**

## **Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkuat Ketahanan Nasional**

### **Penanggung Jawab**

Andy Yentriyani S.Sos, MA.

Letnan Jenderal TNI (Purn) Agus Widjojo

Prof. Dr. Ir. Ir. Reni Mayerni, M.P.

Olivia Salampeppy, M.A.

### **Ketua Tim Kajian**

Dr. Imam Nahei, M.Ag

Brigjen Pol Djoko Rudi E, S.H., S.Ik., M.Si.D

### **Tim Penulis**

Prof. Dr. Nina Nurmila, M.A., Ph.D

Prof. Sudaryono, S.U

Dr. Agus Purwo Wicaksono, S.E., M.M., M.A.

Dahlia Madanih, S.H., M.H

### **Anggota Tim Kajian**

Prasetyo Herminto, S.I.P.,M.A.P

Indarti S.Sos, M.A

Ikcha Maulidya, S.Psi.

Arya Pambudi, S.Hum.

Triana Komalasari, S.H

Aulia Harlis, S.H

Artika,. S.T

### **Kerjasama**

**KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN  
LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL RI**

## **Ringkasan Eksekutif**

# **Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkuat Ketahanan Nasional**

Kajian strategik ini dilatarbelakangi oleh fakta bermunculan dan bertambahnya kebijakan diskriminatif sejak era otonomi daerah yang dimulai pada tahun 2000. Kebijakan diskriminatif adalah kebijakan yang secara langsung maupun tidak langsung pengaturannya melakukan pembatasan, pengabaian, serta pengucilan kepada warga negara yang didasarkan pada jenis kelamin, suku, agama, dan ras. Sejak tahun 2009, Komnas Perempuan mendokumentasikan kebijakan diskriminatif yaitu berjumlah 154 kebijakan, yang setiap tahun bertambah menjadi 189, 207, 282, 342, 365 dan pada tahun 2016 berjumlah 421. Kebijakan diskriminatif berdampak buruk terutama pada perempuan dari kelompok ekonomi lemah dan kelompok minoritas beragama, yang dampak lanjutannya dapat menurunkan ketahanan nasional Indonesia. Oleh karena itu, kebijakan diskriminatif perlu secara cepat dicegah dan ditangani. Pemerintah Indonesia telah melakukan penyikapan terhadap lahirnya kebijakan diskriminatif ini, misalnya dengan meletakkan upaya pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif melalui Program Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang menjadi bagian dari RPJMN 2010-2014 pada masa Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan menjadi bagian Program Prioritas Nasional pada masa Presiden Jokowi 2015-2019 hingga saat ini. Namun upaya pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif ini dinilai lamban jika dibandingkan dengan penanganan perda di bidang ekonomi. Misalnya, pada Juni 2016, Mendagri membatalkan 3.143 perda terkait Restribusi dan Pajak, sementara hanya 38 dari 421 (9 per sen) perda diskriminatif yang baru dibatalkan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian strategik ini bertujuan untuk: (1) Mengidentifikasi penyikapan pemerintah pusat dan daerah terhadap kebijakan yang dinyatakan diskriminatif; (2) Menggambarkan dan menganalisis peran dan strategi percepatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif; (3) Menggambarkan dan menganalisis peran dan strategi percepatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam upaya pencegahan kebijakan diskriminatif; (4) Mengidentifikasi dampak lanjutan pada aspek ketahanan nasional pada upaya-upaya yang dilakukan.

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa:

- (1) Pemerintah pusat memandang serius masalah kebijakan diskriminatif sebagai problem konstitusional sehingga pemerintah pusat melakukan upaya pencegahan lahirnya kebijakan diskriminatif, yaitu di antaranya dengan: menyusun Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk perda melalui UU No. 12 Tahun 2011; dan menegaskan Prinsip Non Diskriminasi (PND) melalui UU No. 23 Tahun 2014. Adapun upaya penanganan perda diskriminatif di antaranya dilakukan dengan cara Kemendagri melakukan klarifikasi terhadap

dua kebijakan pada tahun 2012; 4 kebijakan pada tahun 2013; 17 kebijakan pada tahun 2014; dan pada tahun 2015, Gubernur Jawa Barat membatalkan satu kebijakan tentang Desa Berbudaya di Kabupaten Purwakarta.

- (2) Berdasar Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai pemerintah pusat dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berperan sebagai pembina dan pengawas pelaksanaan otonomi daerah yang dapat membatalkan perda yang bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Namun kewenangan ini dihapuskan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan No. 56/PUU-XIV/2016. Paska Putusan MK ini, wewenang pembatalan perda dikembalikan kepada Mahkamah Agung (MA) sesuai Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Sayangnya proses persidangan Judicial Review (JR) di MA tidak seterbuka proses persidangan JR di MK, sehingga merentankan pihak terdampak untuk mendapatkan keadilan substantif, karena keputusan lebih berdasar pada pertimbangan prosedural. Untuk mengatasi hal tersebut, para akademisi dan ahli kebijakan publik mengusulkan beberapa strategi percepatan penanganan kebijakan diskriminatif, di antaranya adalah: (a) Pemerintah Pusat mengklasifikasikan kebijakan yang dinyatakan diskriminatif pada kategori Perda dan Non-Perda. Pada kategori Non-Perda dapat dilakukan percepatan penanganannya oleh Kemendagri dengan menyampaikan agar Pemerintah Daerah melakukan review atau mencabut kebijakannya; (b) dibentuknya mekanisme yang seragam dalam pemeriksaan dan pengawasan perumusan draft kebijakan di daerah; (c) dibentuknya instansi Pusat terpadu yang melakukan penanganan cepat atas laporan adanya perda diskriminatif; (d) dibentuknya mekanisme seragam dalam penanganan segera perda diskriminatif.
- (3) Pemerintah pusat berperan dalam upaya pencegahan lahirnya kebijakan diskriminatif dengan mengeluarkan berbagai regulasi. Adapun strategi percepatan untuk pencegahan lahirnya kebijakan diskriminatif setidaknya dilakukan dengan dua langkah yaitu: (a) melalui instrumen pengujian kebijakan dan (b) melalui penguatan prinsip non-diskriminasi pada pendidikan nasional aparatur negara. Beberapa kementerian dan lembaga seperti Kemenkumham, KPPA, Kemendagri, BPHN dan Komnas Perempuan telah mengeluarkan instrumen pengujian kebijakan. Tantangan selanjutnya adalah menyatukan berbagai instrumen yang ada menjadi satu untuk dijadikan pedoman, baik dalam proses penyusunan kebijakan maupun bagi Kemenkumham sebelum memberikan nomor registrasi bagi kebijakan.
- (4) Kebijakan diskriminatif telah menyebabkan beragam dampak pada aspek-aspek kehidupan perempuan maupun kehidupan berbangsa, antara lain kriminalisasi dan pemiskinan terhadap perempuan atas nama “polisi moral”, pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum karena pengaturannya yang tidak efektif dan sia-sia, membuka celah korupsi dan penyalah-gunaan wewenang. Dampak lanjutan dari semua aspek ini berimplikasi pada menurunnya ketahanan nasional yang ditunjukkan dalam beberapa indikator seperti: (a) menurunnya Indeks Kerukunan Umat Beragama (dari 75,4 pada 2015 menjadi 73,8 pada 2019); (b)

menurunnya Indeks Demokrasi pada aspek kebebasan sipil sebesar 1,62 point dari 78,46 menjadi 77,20; (c) menurunnya reputasi global karena pelanggaran hak kebebasan beragama. Laporan Freedom House 2021 menunjukkan bahwa menurunnya reputasi global ini adalah karena adanya kebijakan diskriminatif di tingkat local, misalnya peristiwa Bupati Bogor yang mengeluarkan surat dukungan terhadap kelompok lokal yang menyatakan Ahmadiyah dilarang di Bogor, dan Gubernur Sumatera Barat yang mengajukan petisi penghapusan aplikasi Alkitab Kristen dalam bahasa Minangkabau dari Google Play. Berdasarkan hasil kajian di atas Rekomendasi yang dihasilkan antara lain:

1. Peningkatan koordinasi yang dilakukan oleh Kemenko Polhukam guna membangun koordinasi lintas Kementerian terutama Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, BPHN, BPIP dan Komnas Perempuan untuk melakukan percepatan langkah-langkah penanganan kebijakan diskriminatif lintas kementerian lembaga secara adhoc, yang dapat merekomendasikan hasil evaluasi tersebut ditindak lanjuti Pemerintah Daerah.
2. Pembentukan tim penyusunan sinergitas pedoman/instrumen dan mekanisme koordinasi pencegahan kebijakan diskriminatif.
3. Pembentukan tim Ad Hock di bawah Kemenko Polhukam dengan tugas antara lain :
  - a. Mereview penanganan kebijakan diskriminatif lintas kementerian lembaga, yang dapat merekomendasikan hasil evaluasi tersebut ditindak lanjuti Pemerintah Daerah.
  - b. Mensinergikan pedoman/ instrumen dan mekanisme koordinasi pencegahan kebijakan diskriminatif.
  - c. Melakukan penyusunan materi Prinsip Non Diskriminasi yang terintegrasi dalam pendidikan kedinasan.
4. Lembaga Eksekutif, legislatif, dan yudikatif membangun penyikapan komitmen bersama-sama untuk melakukan percepatan dalam pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif.

# DAFTAR ISI

<b>Ringkasan Eksekutif</b>	4
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1. Latar Belakang	8
2. Perumusan Masalah	13
3. Maksud dan Tujuan	13
4. Ruang Lingkup dan Sistematika	14
5. Metode dan Pendekatan	14
6. Pengertian	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
7. Umum	18
8. Perundang-Undangan	18
9. Kerangka Teoritis	23
10. Fakta dan Data Kebijakan Diskriminatif	28
11. Lingkungan Strategis	33
12. Tantangan dan Hambatan	40
<b>BAB III PEMBAHASAN</b>	
13. Umum	46
14. Penyikapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	46
15. Peran dan Strategi Penanganan Kebijakan Diskriminatif	64
16. Peran Percepatan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif	71
17. Dampak Lanjutan pada Aspek Ketahanan Nasional	75
<b>BAB IV</b>	
a. Kesimpulan	80
b. Rekomendasi	81

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Reformasi membawa perubahan yang cukup berarti pada tatakelola hubungan pusat dan daerah. Paska reformasi, desentralisasi menjadi sistem yang diharapkan menyelamatkan tata kelola negara dan pemerintahan Indonesia yang rapuh dalam membangun *nation buildingnya*<sup>1</sup>. Oleh karenanya proses demokratisasi melalui desentralisasi masih menjadi modal untuk aksesibilitas dan akuntabilitas seluruh aspek pemerintahan. Meskipun telah banyak kebijakan yang dilahirkan di tingkat nasional pada upaya perlindungan perempuan, 23 tahun paska reformasi, kajian ini mencatat bahwa keberadaan kebijakan daerah yang diskriminatif belum ditangani secara maksimal di tingkat pusat dan daerah. Bahkan justru ada kebijakan yang tidak dikenali sebagai bentuk diskriminatif. Bisa jadi karena secara sepintas, kebijakan yang dilahirkan nampak bagus, dan religius jika dilihat dari judulnya. Namun dengan analisis ilmu peraturan perundang-undangan, perspektif pengalaman perempuan dan Hak Asasi Manusia (HAM), isi kebijakan tersebut bukan saja bertentangan dengan kebijakan yang di atasnya, terutama Konstitusi, tetapi juga memuat dan berdampak diskriminatif bagi warga negara. Oleh karena itu, kebijakan tersebut dinamakan kebijakan diskriminatif. Kebijakan diskriminatif adalah kebijakan yang secara langsung maupun tidak langsung pengaturannya melakukan pembatasan, pengabaian, serta pengucilan kepada warga negara yang di dasarnya pada jenis kelamin, suku, agama, dan ras.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) sebagai salah satu lembaga nasional HAM yang mempunyai mandat melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan untuk perlindungan hak asasi perempuan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 telah mempublikasikan dokumentasi kebijakan diskriminatif sejak tahun 2009 hingga tahun 2016 yang menunjukkan peningkatan yang signifikan dari 154 kebijakan menjadi 421 selama kurun waktu 7 tahun pendokumentasian, yang tersebar di 32 Provinsi di Indonesia<sup>2</sup>.

Kebijakan diskriminatif berdampak buruk terhadap perempuan, terutama yang kelompok berekonomi lemah dan kelompok minoritas (agama dan gender). Contoh kebijakan diskriminatif yang berdampak buruk terhadap perempuan dengan ekonomi lemah adalah Peraturan Daerah Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005

---

<sup>1</sup> Syamsudin Haris (ed.). 2005. *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Cet. Kedua. Jakarta: LIPI Press, hal. xi.

<sup>2</sup> <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-memperingati-hari-kemerdekaan-ri-dan-hari-konstitusi>, diakses 30 Maret 2021

tentang Pelarangan Pelacuran. Maksud dan tujuan diberlakukannya Perda ini baik, untuk melakukan penanganan pada praktek pelacuran. Namun di antara isi Perda ini terdapat pasal yang pengaturannya menimbulkan multi tafsir, misalnya Pasal 3 antara lain berisi: “Setiap orang yang sikap atau prilakunya **mencurigakan** sehingga menimbulkan suatu **anggapan** bahwa ia/mereka pelacur **dilarang** berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di daerah.” Frase “mencurigakan” dan “anggapan” adalah frase yang tidak jelas unsur perbuatan pidananya, sehingga berpeluang menimbulkan penafsiran pada pelaksanaan di lapangan, termasuk tidak adanya standar pelaksanaan di lapangan. Dengan kuatnya *stereotype* yang dibangun masyarakat bahwa pelacur adalah perempuan, perempuan rentan menjadi korban salah tangkap saat berada di luar rumah pada malam hari. Ini terjadi pada kasus Ibu Lilis Lisdawati, seorang pramusaji restoran yang menjadi korban salah tangkap saat sedang menunggu kendaraan umum di sisi jalan ketika hendak pulang dari bekerja di malam hari. Seorang pramusaji, tentu saja bergantung pada fasilitas transportasi umum, dan menunggu angkutan umum itu berdiri di sisi jalan, tidak seperti laki-laki atau perempuan kelas menengah ke atas yang memiliki kemewahan pulang bekerja dengan menyetir mobil sendiri atau dengan supir. Meskipun sudah bersikeras menyatakan bahwa dirinya bukan pekerja seks, Ibu Lilis tetap ditangkap pada 27 Februari 2006, ditahan dan dihukum 8 hari penjara dan denda Rp. 300.000. Pasca penangkapan tersebut, Ibu Lilis yang saat itu sedang hamil dua bulan, dikeluarkan dari pekerjaannya dan mendapat sanksi sosial berupa hinaan dan pengucilan dari masyarakat di sekitar tempat tinggalnya. Setelah peristiwa ini, Ibu Lilis mengalami keguguran. Suaminya pun, seorang guru SD, keluar dari tempatnya bekerja karena merasa tertekan dengan tuduhan beristrikan pekerja seks. Akibatnya, mereka menderita kesulitan ekonomi dan hidup berpindah-pindah. Ibu Lilis mengalami depresi dan meninggal dunia pada akhir 2008.<sup>3</sup> ini merupakan salah satu contoh kebijakan yang dihasilkan, dan kebijakan serupa dikeluarkan banyak daerah.

Contoh kebijakan lainnya adalah Peraturan Daetah Nomor 23 Tahun 2012 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah di Kota Bandung. Perda ini secara khusus mengatur siswa dan pendidikan Islam di Kota Bandung. Sebuah norma yang menyatakan kewajiban adalah peraturan yang harus diikuti, sehingga ada sanksi jika tidak dilaksanakan. Pengaturan jika seorang anak muslim tidak mengikuti pendidikan diniyah maka tidak dapat melanjutkan jenjang sekolah formalnya, merupakan bentuk diskriminasi yang justru dihadapi oleh anak muslim tersebut. Selain itu, terdapat pula kebijakan dengan kategori pembatasan pada hak atas beragama dan berkeyakinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Pengaturan ini ditemukan banyak ditujukan kepada kelompok minoritas agama antara lain Jemaat Ahmadiyah, Syiah, Milah Ibrahim, dan lain-lain di sejumlah daerah<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Komnas Perempuan. 2014. *Hasil Eksaminasi Publik terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 16 P/HUM/2006 dan No. 26 P/HUM/2007 tentang Permohonan Judicial Review atas Perda Kota Tangerang dan Kabupaten Bantul tentang Pelarangan Pelacuran*. Jakarta: Komnas Perempuan.

<sup>4</sup> Komnas Perempuan, Atas Nama Otonomi Daerah, hal. 127.

Dikeluarkannya kebijakan tersebut telah menimbulkan dampak diskriminasi dan kekerasan, yang juga dialami oleh Jemaat Perempuan<sup>5</sup>.

Sejak disampaikannya keberadaan kebijakan diskriminatif tersebut oleh Komnas Perempuan di tahun 2009, kepada Pemerintah Pusat dan Daerah, ada beberapa terobosan signifikan yang dicatatkan, yang telah dilakukan Pemerintah dalam upaya pencegahan dan penanganan. Langkah-langkah tersebut dicatatkan antara lain tahun 2014 telah dikeluarkan Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Daerah yang memuat aturan keharusan registrasi bagi Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Peraturan ini terus diperbarui hingga tahun 2018, yaitu menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum. Pemerintah juga telah melakukan perubahan pada tata kelola otonomi daerah melalui Pasal 250 ayat 2e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memuat larangan diskriminasi dalam sebuah norma Peraturan Daerah, termasuk diskriminasi gender. Selain itu, dalam Pasal 251 Undang-Undang ini, dibuat terobosan mekanisme pembatalan peraturan daerah berjenjang yang dapat dilakukan baik oleh Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Pusat. Namun kemudian di tahun 2017, norma tersebut telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-Xiii/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menghapus kewenangan pembatalan berjenjang Peraturan Daerah.

Paska putusan Mahkamah Konstitusi, Pemerintah Pusat mengeluarkan kebijakan yang sebagai upaya langkah pencegahan melalui Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM.<sup>6</sup> Untuk langkah penanganan, kajian ini mencatatkan sejak tahun 2012 hingga tahun 2019 ada 32 kebijakan yang telah dilakukan klarifikasi oleh Kementerian Dalam Negeri. Diantara jenis kebijakan tersebut antara lain yang memuat kriminalisasi perempuan, pembatasan hak kebebasan beragama,

---

<sup>5</sup> Mohamad Baihaqi. 3 Juni 2018). "Kekerasan berulang terhadap jemaah Ahmadiyah di Lombok", <https://lokadata.id/artikel/kekerasan-berulang-terhadap-jemaah-ahmadiyah-di-lombok>, diakses 19 Desember 2020 jam 14.23; Tempo.co (7 Februari 2011). "Setahun, 15 'Kekerasan' terhadap Ahmadiyah", <https://nasional.tempo.co/read/311528/setahun-15-kekerasan-terhadap-ahmadiyah>, diakses 19 Desember 2020 jam 14.26; DetikNews. 27 Agustus 2012. "Kronologi Kekerasan yang Dialami Warga Syiah di Sampang", <https://news.detik.com/berita/d-1999831/kronologi-kekerasan-yang-dialami-warga-syiah-di-sampang>, diakses 19 Desember 2020 jam 14.29; Ayomi Amindoni. 21 Mei 2018. "Penganut Ahmadiyah dipersekusi lagi, penegakan hukum tumpul?" <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44189085>, diakses 19 Desember 2020 jam 14.21; Nafiy Sul Qodar. 26 Agustus 2012. "26 Agustus 2012: Lebaran Berdarah Warga Syiah di Sampang Madura", <https://www.liputan6.com/news/read/4046654/26-agustus-2012-lebaran-berdarah-warga-syiah-di-sampang-madura>, diakses 19 Desember 2020 jam 14.32

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang memuat pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan termasuk salah satunya dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Kementerian Hukum dan HAM juga telah mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Perancang Daerah, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2017 tentang pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

dan pengaturan agama dan moralitas atau kehidupan beragama.<sup>7</sup> Sementara Kementerian Hukum dan HAM melalui kewenangannya telah melakukan klarifikasi ditahun 2018 yaitu 94 kebijakan melalui kantor wilayah di daerah dengan hasil analisis 85 masih berlaku, dan satu dicabut dan direvisi. Penanganan melalui Peradilan juga telah dilakukan, diantaranya: Mahkamah Agung membatalkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 yang membatalkan batas 80 hari waktu pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Pengadilan Negeri Bogor membatalkan Surat Edaran Walikota Bogor tentang himbauan untuk tidak merayakan Hari Asyura; dan di tahun 2017 Mahkamah Konstitusi memutuskan menghapus pasal yang diskriminatif dalam UU Adminduk dan UU Perkawinan. Perkembangan terbaru adalah telah dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agama Nomor 021/KB/12021 Nomor 025-199 Tahun 2021 dan Nomor 219 Tahun 2021, yang salah satu poinnya, yaitu poin keempat, mewajibkan Pemerintah Daerah dan/atau Kepala Sekolah mencabut kebijakan yang melakukan pemaksaan busana berdasar interpretasi agama tertentu. Namun Mahkamah Agung mengambil sikap berbeda dengan mengabulkan permohonan pengujian SKB oleh salah satu organisasi masyarakat sipil, yang meminta SKB dibatalkan.

Dari dokumentasi terakhir yang dilakukan Komnas Perempuan pada tahun 2016 adanya 421 kebijakan diskriminatif, sampai saat ini baru 38 kebijakan diskriminatif yang dinyatakan dicabut, dibatalkan dan diklarifikasi, sisanya 383 kebijakan diskriminatif masih berlaku.<sup>8</sup> Dengan langkah-langkah pencegahan dan penanganan yang telah dilakukan tersebut, persoalan pelembagaan diskriminasi masih belum signifikan bergeser. Sejak tahun 2012 hingga tahun 2019 hanya 38 kebijakan yang baru ditangani sebagaimana penjelasan di atas. Hal ini memberikan pertanyaan besar mengapa upaya penanganan tersebut lamban? Pada tahun 2016, Kemendagri memang pernah membatalkan 3.143 perda terkait Restribusi dan Pajak, namun Perda terkait dengan pemenuhan hak asasi manusia tidak dibatalkan.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Pada tahun 2012, Kemendagri melakukan klarifikasi terhadap dua kebijakan di Tasikmalaya dan Gorontalo; 2013 Kemendagri juga melakukan klarifikasi terhadap 4 kebijakan di Bandung, Tasikmalaya, Magetan dan Tanjung Jabung; 2014 Kemendagri juga melakukan klarifikasi terhadap 17 kebijakan, di tahun 2016 mengklarifikasi satu kebijakan; dan ditahun 2019 Kemendagri mengklarifikasi 4 kebijakan diskriminatif di Jawa Barat dan 4 kebijakan diskriminatif di Jawa Timur.

<sup>8</sup> Komnas Perempuan. 18 November 2020. "Strategi Percepatan dan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional", Paparan Tim Kajian Komnas Perempuan dan Lemhannas RI yang dipresentasikan pada acara Diskusi Terbatas "Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional" di Hotel Hilton, Bandung, slide kesembilan.

<sup>9</sup> Kompas. 16 Juni 2016. "Kemendagri Tegaskan Pembatalan 3.143 Perda Sesuai Aturan", <https://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/16372801/kemendagri.tegaskan.pembatalan.3.143.perda.sesuai.aturan?page=all>, diakses 22 Februari 2021 jam 06.50.

Lapisan persoalan kebijakan diskriminatif menjadi salah satu akar yang perlu dikenali sebagai salah satu rekomendasi yang disampaikan dari Laporan Pemantauan Komnas Perempuan tahun 2009. Lapisan persoalan yang ditemukan antara lain adalah persoalan konseptual, struktural dan politik. Pertama, lapisan persoalan konseptual yaitu para pengambil kebijakan masih belum memahami secara utuh perihal jaminan konstitusi atas hak asasi manusia dan kesetaraan substantif, perihal kekerasan seksual terhadap perempuan sebagai isu kejahatan dan bukan moralitas, relasi negara dan masyarakat yang mempengaruhi pemahaman tentang ruang pengaturan dalam hukum dan pendidikan, hubungan antara negara dan agama, hubungan antara kelompok mayoritas dan minoritas dalam kerangka demokrasi, serta hubungan antara nasional dan karakter lokal dalam kerangka otonomi daerah yang berkesesuaian dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, termasuk tentang isu bentuk-bentuk penghukuman.

Kedua, lapisan persoalan struktural yang berkaitan dengan kewenangan lembaga dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki. Di tingkat nasional, Kementerian Dalam Negeri memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan otonomi yang perlu dilakukan secara konsisten dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kementerian Hukum dan HAM, dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak hanya memiliki kewenangan konsultatif. Sementara itu, Mahkamah Agung telah dua kali menolak permohonan Judicial Review kebijakan daerah yang diskriminatif atas alasan prosedural dan administrasi. Persoalan konseptual yang disebutkan di atas dihadapi oleh masing-masing lembaga dan di pemerintah daerah di samping keterbatasan kapasitas untuk memahami persoalan sosial yang kompleks, mengukur partisipasi publik, dan merumuskan hasil debat dalam pembahasan kebijakan yang kontroversial.

Ketiga, lapisan persoalan politik dimana sejumlah elit politik menggunakan politisasi identitas berbasis agama untuk memenangkan pertarungan kekuasaan sehingga meskipun dapat, belum tentu mau, mencegah dan menangani kebijakan diskriminatif ini dengan tegas. Sejauh 3 lapisan persoalan tersebut belum dikenali, atau bahkan sangat dikenali namun dikalahkan oleh pertimbangan politik, maka dampaknya antara lain bukan saja diskriminasi secara langsung yang dihadapi oleh perempuan sehingga kehilangan penikmatan hak-hak konstitusionalnya, tetapi juga dampak yang lebih serius yaitu pengikisan kewibawaan dan integritas hukum, termasuk melemahkan ketahanan nasional yang akan berpengaruh pada komitmen Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila dan berpedoman pada Bhinneka Tunggal Ika. Oleh karenanya, kajian ini bertujuan untuk mendapat jawaban tentang bagaimana cara dan strategi membangun percepatan pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif atas nama otonomi daerah guna memperkuat ketahanan nasional.

## 2. Perumusan Masalah

Perumusan masalah kajian ini adalah untuk mengetahui Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif yang dilakukan di tingkat Nasional dan Daerah, yang diuraikan menjadi 4 pokok pertanyaan berikut ini:

- a. Bagaimana penyikapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap kebijakan yang dinyatakan diskriminatif?
- b. Bagaimana peran dan strategi percepatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif?
- c. Bagaimana peran dan strategi percepatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam upaya pencegahan kebijakan diskriminatif?
- d. Bagaimana dampak lanjutan keberadaan kebijakan diskriminatif terhadap aspek ketahanan nasional atas upaya-upaya yang telah dilakukan?

## 3. Maksud dan Tujuan

### a. Maksud

Kajian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran, analisis, dan pemecahan persoalan tentang pentingnya strategi percepatan pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif atas nama otonomi daerah guna memperkuat ketahanan nasional serta dapat bermanfaat untuk para pemangku kepentingan berupa:

- 1) Manfaat Ilmiah, yaitu untuk memberikan sumbangan pemikiran atau menambah informasi bagi pengembangan ilmu pengetahuan yang terkait dengan strategi percepatan penanganan kebijakan diskriminatif atas nama otonomi daerah guna memperkuat ketahanan nasional.
- 2) Manfaat praktis, untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi para stakeholders dalam pengambilan kebijakan terkait strategi percepatan penanganan kebijakan diskriminatif atas nama otonomi daerah guna memperkuat ketahanan nasional.

### b. Tujuan.

Penulisan kajian ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi para stakeholders dalam pengambilan kebijakan terkait strategi percepatan pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif atas nama otonomi daerah guna memperkuat ketahanan nasional dengan:

- 1) Mengidentifikasi penyikapan pemerintah pusat dan daerah terhadap kebijakan yang dinyatakan diskriminatif.
- 2) Menggambarkan dan menganalisis peran dan strategi percepatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif.
- 3) Menggambarkan dan menganalisis peran dan strategi percepatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam upaya pencegahan kebijakan diskriminatif.

- 4) Mengidentifikasi dampak lanjutan pada aspek ketahanan nasional pada upaya-upaya yang dilakukan.

## 4. Ruang Lingkup dan Sistematika

Ruang lingkup kajian ini terbatas pada kebijakan diskriminatif hasil dokumentasi Komnas Perempuan tahun 2016, dan telah ditindak lanjuti oleh Kementerian Dalam Negeri baik melalui klarifikasi dan peninjauan ulang, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

- a. Bab I membahas Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, maksud dan tujuan, ruang lingkup dan sistematika, metode dan pendekatan serta pengertian.
- b. Bab II adalah Tinjauan Pustaka yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, kerangka teoretis, data dan fakta, lingkungan strategis secara nasional dan diakhiri dengan tantangan dan peluang bagi pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif baik di pusat maupun daerah sehingga ketahanan nasional semakin menguat.
- c. Bab III merupakan pembahasan utama guna menjawab pertanyaan kajian dalam perumusan masalah. Yaitu terdiri dari: (1) penyikapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap kebijakan yang dinyatakan diskriminatif; (2) peran dan strategi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam upaya percepatan penanganan kebijakan diskriminatif untuk meningkatkan ketahanan nasional; (3) peran dan strategi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam upaya percepatan pencegahan kebijakan diskriminatif untuk meningkatkan ketahanan nasional; (4) dampak lanjutan keberadaan kebijakan diskriminatif terhadap aspek ketahanan nasional atas upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah.
- d. Bab IV merupakan Penutup yang terdiri dari simpulan yang menguraikan secara singkat tentang temuan kajian yang telah diuraikan pada Bab III dan rekomendasi berdasar temuan tersebut.

## 5. Metode dan Pendekatan

- a. Metode yang digunakan dalam penulisan kajian ini adalah metode kualitatif deskriptif, yaitu dengan mendeskripsikan data tentang penyikapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada kebijakan yang dinyatakan diskriminatif, peran dan strategi percepatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif, peran dan strategi percepatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada upaya pencegahan kebijakan diskriminatif, dan dampak lanjutan pada aspek ketahanan nasional atas upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan ketahanan nasional.

- b. Metode pengambilan data dilakukan melalui: (1) studi dokumen atas produk perundang-undangan dan kebijakan yang telah dikeluarkan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah; (2) diskusi kelompok terbatas (*Focus Group Discussion/FGD*) dengan Kementerian/Lembaga di tingkat pusat dan Pemerintah Daerah tentang upaya pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif dalam peraturan perundang-undangan. FGD ini juga melibatkan ahli hukum dan kebijakan publik, serta ahli perundang-undangan, Ahli Kajian Islam, Ahli Kajian Gender, Ahli Hak Asasi Manusia, serta melibatkan organisasi masyarakat sipil dan para tokoh pembela HAM, dan komunitas korban. Dalam FGD tersebut, mereka diminta menjelaskan: (a) Peran dan strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya dalam penghapusan diskriminasi terhadap perempuan pada peraturan perundang-undangan; dan (b) Mekanisme *due dilligince* (uji tuntas) atas Prinsip Non-Diskriminasi yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada peraturan perundang-undangan; dan (3) Kunjungan Lapangan ke Jawa Barat untuk mendapatkan informasi mendalam tentang peran dan strategi yang telah dilakukan Pemerintah Daerah dan Masyarakat Sipil dalam menyikapi kebijakan yang diskriminatif. Serta Konsultasi Online dilakukan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Provinsi ini dipilih sebagai lokasi kunjungan lapangan karena pada tahun 2019 Kemendagri mengirimkan surat klarifikasi kebijakan kepada Pemda Provinsi Jawa Barat serta Pemda Provinsi Jawa Timur.
- c. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan kajian ini adalah perspektif kepentingan nasional. Yaitu pelaksanaan, terutama Pasal 28A-J tentang Hak Asasi Manusia, yang menegaskan tentang hak warga negara untuk mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi; serta hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

## 6. Pengertian

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami kajian ini, akan diuraikan pengertian istilah yang akan banyak digunakan dalam kajian ini, yaitu di antaranya adalah:

- a. **Strategi**, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, memiliki empat makna, namun dua di antaranya lebih tepat untuk digunakan pada kajian ini yaitu: “rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus” dan “ilmu dan seni menggunakan semua sumber daya bangsa(-bangsa) untuk melaksanakan kebijaksanaan tertentu dalam perang dan damai”.<sup>10</sup>
- b. **Percepatan**, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, adalah “laju perubahan kecepatan vektor”.

---

<sup>10</sup> Kemdikbud. 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kemdikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, diakses 19 Desember 2020 jam 14.54.

- c. **Pencegahan**, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, adalah “proses, cara, perbuatan mencegah”.
- d. **Penanganan**, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, adalah “proses, cara, perbuatan menangani”.
- e. **Kebijakan diskriminatif** adalah kebijakan yang secara langsung maupun tidak langsung pengaturannya melakukan pembatasan, pengabaian, serta pengucilan kepada warga negara.
- f. **Otonomi daerah**, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.
- g. **Ketahanan nasional**, Pengertian Ketahanan Nasional menurut Lembaga Ketahanan Nasional adalah kondisi dinamis bangsa Indonesia yang berisi keuletan dan ketangguhan dalam menghadapi dan mengatasi segala ancaman, gangguan, hambatan dan tantangan baik yang datang dari luar maupun dari dalam negeri langsung atau tidak langsung yang dapat membahayakan integritas, identitas serta kelangsungan hidup bangsa dan negara.<sup>11</sup>
- h. **Diskriminasi**, menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 adalah:  
 “Setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.
- i. **Diskriminasi terhadap perempuan**, menurut Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Pasal 1 adalah:  
 “Setiap pembedaan, pengabaian, atau pembatasan yang dilakukan atas dasar jenis kelamin antara laki-laki dan perempuan, yang menyebabkan, mempengaruhi atau bertujuan mengurangi ataupun meniadakan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apa pun lainnya oleh kaum perempuan terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan”.

---

<sup>11</sup> Lemhannas, *Ketahanan Nasional*, (Jakarta: PT. Balai Pustaka dan Lemhannas, 1997),hal.16

- j. **Prinsip Non-Diskriminasi (PND)** adalah prinsip tidak memperlakukan warga negara secara berbeda berdasar atas perbedaan agama, ras, etnik, suku ataupun jenis kelamin. PND termaktub dalam UUD NRI 1945 Pasal 28I (2) “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu” dan 28H (2): “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.
- k. **Gender** adalah pembedaan peran, atribut, sifat, sikap tindak atau perilaku, yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat atau yang dianggap masyarakat pantas untuk laki-laki dan perempuan.<sup>12</sup>
- l. **Klarifikasi**, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, adalah penjernihan, penjelasan, dan pengembalian kepada apa yang sebenarnya”.

---

<sup>12</sup> Sasmita dkk. 2012. *Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Kemenkumham, KemenPPPA dan Kemendagri RI, cet ke2, hal 21.

# BAB II

## TINJAUAN PUSTAKA

### 7. Umum

Bab ini akan diawali dengan penjelasan tentang peraturan perundang-undangan yang mendukung penyelenggaraan penerapan Prinsip Non-Diskriminasi (PND) sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan negara dan Pemerintahan. Yaitu di antaranya adalah UUD NRI 1945 (Konstitusi), UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah diubah beberapa kali yaitu menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, menjadi UU No. 23 Tahun 2014, serta UU No. 9 Tahun 2015 perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Uraian ini akan dilanjutkan dengan elaborasi fakta dan data tentang kebijakan diskriminatif, yang mulai bermunculan di era Reformasi, paska diubahnya sistem desentralisasi pemerintahan. Pembahasan selanjutnya akan berfokus pada lingkungan strategis baik secara internasional global maupun nasional yang dapat mendukung pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif di Indonesia. Yang terakhir, akan dibahas tentang tantangan dan hambatan pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif, yang jika tidak secara cepat ditangani dapat mengancam ketahanan nasional Indonesia.

### 8. Perundang-undangan

Perundang-undangan yang mendukung dan menjadi dasar bagi pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif di antaranya adalah:

- a. UUD NRI 1945 (Konstitusi).
- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- c. UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Convention on the Elimination of all forms Discrimination against Women- CEDAW).
- d. Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah direvisi beberapa kali yaitu menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, menjadi UU No. 23 Tahun 2014, dan menjadi UU No. 9 Tahun 2015.
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination 1965 (konvensi internasional tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi rasial 1965).
- g. Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.
- h. Instruksi presiden Nomer 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Penerapan Prinsip Non-Diskriminasi merupakan prinsip yang menjadi mandat konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi, serta menjadi rujukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Kajian mengenai Prinsip Non Diskriminasi telah dilakukan dalam salah satu taskap di Lemhannas Tahun 2017, yang mengelaborasi mengenai pengaturan prinsip PND yang tercantum dalam Peraturan perundang-undangan dan teori yang mendukungnya.<sup>13</sup> PND tercantum dalam Pasal 27 (1) dan Pasal 28D (1) UUD NRI 1945 (Konstitusi) yang menjamin kedudukan dan perlakuan yang sama di depan hukum. Pasal 27 (1) menyatakan bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal 28D (1) menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Pasal 28E (2) dan 28I (1) Konstitusi menjamin kebebasan berekspresi. Pasal 28E (2) menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”. Pasal 28I (1) juga menyatakan bahwa:

**Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**

Pasal 28G (1-2) Konstitusi menyatakan bahwa:

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain

<sup>13</sup> Andy Yentriyani, *Peneguhan Prinsip Non Diskriminasi Guna Memperkuat Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Tujuan Nasional*, Kertas Karya Perorangan (Taskap) Program Pendidikan Singkat Angkatan Xxi lembaga Ketahanan Nasional Ritahun 2017

Pasal 28I (2) Konstitusi juga menyatakan bahwa: “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Pasal 28G di atas menunjukkan bahwa Konstitusi memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga negara dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu serta terbebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia. Konsekuensinya, kebijakan apa pun di bawahnya tidak boleh mengakibatkan rasa takut atau rasa tidak aman bagi warga negaranya. Selanjutnya, Pasal 28I menunjukkan bahwa Konstitusi menentang perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun serta melindungi warga negaranya tanpa kecuali terhadap perlakuan yang diskriminatif. Konsekuensinya, kebijakan yang diskriminatif adalah bertentangan dengan Konstitusi atau inkonstitusional.

Prinsip Non-Diskriminasi ini dielaborasi lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang mendefinisikan diskriminasi pada Pasal 1 sebagai berikut:

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

Jauh sebelum diamendemuannya Konstitusi yang memperluas Pasal 28 di atas, Indonesia telah meratifikasi *the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) melalui UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Dalam UU ini, diskriminasi terhadap perempuan diartikan sebagai berikut:

Diskriminasi terhadap perempuan berarti segala pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai dampak atau tujuan untuk mengurangi atau meniadakan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, social, budaya, sipil atau bidang lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> UN Women (2007). *CEDAW, untuk Kesetaraan Perempuan. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*. Jakarta: Unifem, hal. 8.

UU ini idealnya menjadi rujukan dalam proses pembentukan kebijakan agar kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah tidak bertentangan dengan UU lainnya, terutama dalam memperlakukan warga negaranya secara adil tanpa mendiskriminasi berdasar perbedaan apapun termasuk perbedaan jenis kelamin.

Selanjutnya, UU lain yang relevan dengan pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif adalah UU No. 23 Tahun 2014, Bab IV yang mengatur Urusan Pemerintahan. Dalam mengatur urusan pemerintahan, UU ini mengklasifikasi urusan pemerintahan kepada urusan pemerintahan absolut, konkuren dan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut, yang hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah meliputi 6 hal yang tercantum dalam Pasal 10 (1) yaitu meliputi: (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan (f) agama. Ini artinya bahwa Pemerintah Daerah tidak berwenang mengatur keenam hal yang secara absolut merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Pada implementasinya, tidak sedikit Pemerintah Daerah (Pemda) yang mengeluarkan kebijakan di bidang agama, yang merupakan wewenang Pemerintah Pusat.

Dalam proses penyusunan kebijakan, pembuat kebijakan juga harus mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, misalnya tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 5:

“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selain itu, dalam pembentukan perundang-undangan, materi kebijakan harus mencerminkan berbagai asas yang tertulis dalam Pasal 6 berikut:

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

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

- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Pengaturan PND juga menjadi bagian dari asas materi muatan terkandung pada asas kemanusiaan, asas keadilan dan asas persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan. UU ini melarang kebijakan publik memuat “hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.” Aturan tentang PND ini dirujuk dalam menilai akuntabilitas legal penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Penyusun kebijakan juga harus memperhatikan hierarki perundang-undangan yang termaktub dalam Pasal 7:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Implikasi adanya hierarki tersebut adalah bahwa perundang-undangan yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang ada pada hierarki di atasnya. Hal ini dinyatakan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 250 ayat (1) yaitu: “Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan”. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 45) merupakan dasar hukum tertinggi (Konstitusi), sehingga aturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, seperti Perda, harus sesuai dengan Konstitusi. Jika tidak, maka perundang-undangan tersebut dapat dinilai inkonstitusional.

Peraturan perundang-undangan lainnya yang juga memerintahkan Prinsip Non Diskriminasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan negara, antara lain:

- a. Undang-Undang RI Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (IECSR), serta UU No. 13 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), yang merupakan dua dokumen kunci penjabaran Deklarasi Universal HAM, yang

menegaskan peran PND dalam memastikan pemenuhan HAM di bidang ekonomi, sosial, budaya (ekosob), serta dalam bidang sipil dan politik (sipol).

- b. UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Produk hukum ini merupakan tindak lanjut dari UU No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965. Terobosan PND dalam UU karena memuat secara jelas sanksi pidana terhadap tindak diskriminasi dan kekerasan yang berbasis diskriminasi itu, serta kewajiban negara untuk menyelenggarakan pemulihan bagi para korbannya secara individual dan kelompok.
- c. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. UU penting untuk peneguhan Prinsip Non-Diskriminasi (PND) ditempatkan sebagai asas penyelenggaraan pelayanan publik, mengatur sanksi bagi penyelenggara pelayanan publik yang tidak menaati asas dan menegaskan peran Ombudsman sebagai salah satu mekanisme pengawasan pelaksanaan PND dalam praktik pelayanan publik.
- d. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menyerap pengaturan tentang penyusunan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011, yang pada Pasal 250 secara eksplisit melarang kebijakan daerah memuat diskriminasi atas dasar apapun karena menyebabkan gangguan terhadap ketertiban umum dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengaturan ini penting untuk peneguhan PND dalam kebijakan publik.
- e. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005 jo. Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Lahir sebagai respon terhadap tragedi kemanusiaan dalam rangkaian kerusuhan Mei 1998 di Jakarta dan beberapa kota besar lainnya, Komnas Perempuan adalah mekanisme khusus dalam penegakan PND yang berfokus pada penghapusan segala bentuk kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan.

## 9. Kerangka Teoritis

Bagian ini akan membahas istilah diskriminasi sehingga dapat dipahami dan dikenali apa yang dimaksud dengan diskriminasi, termasuk bentuk diskriminasi yang ada dalam kebijakan. Selain kelompok minoritas, perempuan juga merupakan salah satu jenis kelamin yang rentan menjadi korban diskriminasi, oleh karena itu, bagian ini akan diakhiri dengan penjelasan tentang teori gender.

## a. Diskriminasi, *Intersectionality* dan Uji Cermat Tuntas (*due diligence*)

Dari berbagai peraturan perundang-undangan di atas dapat disarikan bahwa diskriminasi adalah sebuah kondisi dimana seseorang dihalang-halangi, dibatasi ataupun ditiadakan pengakuan, perlindungan, penggunaan dan penikmatan hak asasinya sebagai manusia yang setara dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat karena adanya perbedaan, pembatasan ataupun pengabaian yang tidak dibenarkan oleh hukum akibat dari perbedaan yang ia miliki dibandingkan dengan warga lainnya atas dasar apapun, termasuk dan tidak terbatas pada alasan jenis kelamin/gender, agama atau keyakinan, usia, tempat tinggal, suku, ras, atau afiliasi politik. Bagi warga negara Indonesia, hak asasi yang dimaksud adalah hak konstitusional juga karena hak asasi tersebut termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945.

Diskriminasi tidak selalu dengan mudah dapat dikenali karena menggunakan ketimpangan sosial yang telah berurat akar dan kebiasaan sehari-hari masyarakat yang membeda-bedakan perlakuan terhadap perbedaan yang ada.<sup>15</sup> Akibatnya, diskriminasi menjadi sistemik dan terlembaga dalam kehidupan sehari-hari baik di ranah formal maupun informal. Titik sentral mengenali diskriminasi adalah pada akibat dari perbedaan tersebut terhadap penikmatan hak asasi yang telah dilindungi oleh hukum. Karenanya, tidaklah penting apakah sebuah tindakan perbedaan itu diniatkan atau tidak untuk melakukan diskriminasi. Tindak diskriminasi dikelompokkan kepada empat kategori: (1) berdasarkan aksi yang dilakukan, yaitu diskriminasi langsung dan diskriminasi tidak langsung, termasuk dengan pembiaran; (2) berdasarkan domain, yaitu diskriminasi dalam tindakan/praktik (*de facto*) dan diskriminasi dalam hukum/kebijakan (*de jure*); (3) diskriminasi berlapis: diskriminasi terkait dengan persilangan identitas dirinya (*intersectionality*);<sup>16</sup> dan (4) diskriminasi bertautan, yaitu situasi seseorang kehilangan sejumlah hak akibat satu peristiwa diskriminasi yang dialami.

Penting diingat bahwa tidak termasuk diskriminasi adalah pembatasan hak -bukan penghilangan atau pengabaian- yang dilakukan sesuai dengan alasan yang sah, prosedur yang tepat dan prasyarat yang dipenuhi, sebagaimana diatur pada Pasal 28J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28I Ayat 1 juga mengatur sejumlah hak yang tidak dapat dibatasi dalam kondisi apa pun.<sup>17</sup> Namun dalam penerapannya masih ada sejumlah kontradiksi, misalnya adanya larangan aliran agama/kepercayaan yang dianggap bertentangan dengan keyakinan sebagian besar warga Indonesia.

---

<sup>15</sup> Mahdu Mehra dan Amita Punj. 2004. *CEDAW: Restoring Rights to Women*. New Delhi: Partners for Law in Development (PLD).

<sup>16</sup> Contoh diskriminasi berlapis adalah kondisi seorang anak perempuan disabilitas yang tidak dapat menikmati secara setara hak atas perlindungan karena menghadapi 3 kerentanan diskriminasi yaitu: identitas usianya (anak), jenis kelaminnya (perempuan) dan kelengkapan tubuhnya (cacat).

<sup>17</sup> Hak yang dimaksud adalah hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Untuk mengukur penerapan PND, dikenalkan konsep *due diligence* atau uji cermat-tuntas terhadap pelaksanaan kewajiban negara untuk pemenuhan hak asasi manusia, atau akuntabilitas negara dari kapasitasnya untuk secara cermat dan sungguh-sungguh melakukan investigasi atas berbagai informasi terkait upaya pencegahan dan penanganan diskriminasi sehingga kebijakan yang diambil dalam bidang apapun telah menghitung daya hasil di tingkat praktis dan strategis untuk penghapusan diskriminasi dalam bentuk apapun<sup>18</sup> dan sebaliknya, tidak menghasilkan penyikapan yang proteksionis.<sup>19</sup> Dalam konteks diskriminasi berlapis dan sistemik terhadap perempuan, *due diligence* menyasar pada kewajiban negara untuk melakukan pengujian dan penyikapan pada faktor-faktor di tingkat penyelenggara negara maupun dalam masyarakat yang menyebabkan diskriminasi itu berlangsung, termasuk terhadap sistem hukum yang menurut Friedman memuat interaksi antara substansi, struktur dan kultur hukum.<sup>20</sup> Daya guna mengarahkan pada perubahan nilai yang mendekati pencapaian kondisi kesetaraan yang substantif melalui langkah-langkah yang terhimpun sebagai agenda keadilan transformatif.<sup>21</sup> Dalam penelitian ini, teori *due diligence* akan diaplikasikan dalam menilai penerapan PND dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan titik tekan pemeriksaan pada:

- 1) Pengakuan dan operasionalisasi PND di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam perumusan dan rumusan kebijakan publik;
- 2) Peran, kewenangan dan pelaksanaan aktor negara dan aktor non negara dalam memutus diskriminasi;
- 3) Daya guna dan hasil guna kebijakan publik terhadap penghapusan diskriminasi secara praktis maupun strategis

## b. Teori Kajian Kebijakan Publik

Kajian kebijakan publik mengenal banyak definisi atau batasan mengenai “kebijakan publik” yang perbedaannya mencerminkan latar belakang dan titik tekan perhatian yang beragam. Untuk kebutuhan penelitian ini, kebijakan publik yang dimaksudkan merujuk pada rumusan Winarno yang mengadopsi pertimbangan definisi dari James Anderson (1975), dimana kebijakan publik mencakup arah tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang pemaknaannya tidak semata-mata pada asal-usul arah tindakan ini melainkan sekaligus juga tahapan implementasi dan evaluasi atas arah kebijakan tersebut.<sup>22</sup> Adapun arah tindakan adalah tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*),

---

<sup>18</sup> Rekomendasi Umum No. 28.

<sup>19</sup> Contoh tindakan proteksionis adalah keputusan orang tua untuk menyekolahkan anak laki-laki daripada anak perempuan ketika di dekat tempat tinggalnya tidak ada sekolah menengah ke atas karena khawatir dengan risiko keamanan. Keputusan ini menyebabkan kesempatan anak perempuan menikmati hak pendidikan menjadi lebih terbatas daripada anak laki-laki.

<sup>20</sup> Lawrence M. Friedman. 1984. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, hal. 5-10.

<sup>21</sup> Rekomendasi Umum No.28

<sup>22</sup> Budi Winarno. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service (CAPS), hal. 23-26

keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*) dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*). Domain dari studi kebijakan publik adalah pada setiap aspek kehidupan manusia.

### c. Pemerintahan yang Baik

Pemerintahan yang baik (*good governance*) memegang peran penting dalam memastikan pembangunan berkelanjutan<sup>23</sup> guna pencapaian tujuan nasional. Penelitian ini merujuk pada konseptualisasi pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dirumuskan oleh UNDP. Yaitu suatu model tata kelola peran, mandat, wewenang dan kewajiban pemerintahan di segala bidang yang dilakukan dengan responsif pada kebutuhan masyarakat secara efektif, adil, transparan dan penuh tanggung jawab, dan demokratis.<sup>24</sup> Karenanya, ada delapan karakteristik penyelenggaraan pemerintahan yang baik,<sup>25</sup> yaitu: (a) partisipasi, (b) akuntabilitas, (c) aturan hukum, (d) transparan, (e) daya tangkap, (f) berorientasi pada konsensus, (g) berkesetaraan dan inklusif, (h) efektivitas dan efisiensi. Dalam penjelasan mengenai Sismennas,<sup>26</sup> Lemhannas mengidentifikasi empat prinsip *good governance*, yaitu (a) kepastian hukum; (b) keterbukaan; (c) akuntabilitas publik; dan (d) profesionalisme. Mengacu pada penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, pemerintahan yang baik mengusung sejumlah prinsip, yaitu (a) profesionalisme, (b) akuntabilitas, (c) transparansi, (d) pelayanan prima, (e) demokrasi dan partisipasi, (f) efisiensi dan efektivitas, dan (g) supremasi hukum.

Karakteristik penyelenggaraan pemerintahan yang baik di atas memuat PND secara eksplisit juga implisit: dalam prinsip kesetaraan dan inklusivitas, demokrasi dan partisipasi, kepastian hukum dan keterbukaan. Hal ini karena pemerintahan yang baik berorientasi untuk mengurangi hambatan bagi setiap warga untuk dapat menggunakan haknya atas kedudukan setara di depan hukum dan pemerintahan, terutama dalam berbagai proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik. Untuk itu, pemerintah dapat menyelenggarakan langkah-langkah khusus yang menasar kepada kelompok-kelompok rentan termarginalisasi dan ter subordinasi. Pengamatan pada penerapan PND menjadi penting karena di dalam pemerintahan itu terjadi interaksi antar aktor dengan kekuatan pengaruh yang berbeda dimana pemerintah perlu menjadi aktor yang dapat memitigasi efek dari sebuah krisis terhadap kelompok yang paling rentan diskriminasi sehingga mampu mencegah erosi dari standar-sandar normatif yang diusung oleh pemerintahan itu.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> UNDP. 2011. "Governance Principles, Institutional Capacity and Quality." *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in An Age of Economic Uncertainty*. New York: UNDP Bureau for Development Policy, hal 270-285.

<sup>24</sup> [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards\\_SustainingMDGProgress\\_Ch8.pdf?download](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards_SustainingMDGProgress_Ch8.pdf?download). Diakses Jumat, 22 September 2017, 19.15 WIB.

<sup>25</sup> UNESCAP, op.cit.,

<sup>26</sup> Lemhannas, 2017a, op.cit., 47

<sup>27</sup> UNDP, op.cit., 281

Aplikasi teori *due diligence* terhadap metode serta praktik afirmasi akan dapat membantu mendeteksi seberapa dalam upaya memastikan kesetaraan akses dan manfaat keterlibatan warga dalam perumusan dan pengawasan kebijakan publik, terutama untuk menghasilkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk diskriminasi, khususnya terhadap perempuan. Dengan kata lain, aplikasi teori *due diligence* menyorot pada karakter/prinsip akuntabilitas pemerintahan yang baik. Chandler dan Plano (1980: 107) dalam Widodo menyebutkan bahwa sekurangnya ada lima jenis akuntabilitas, yaitu: legal, fiskal, pelaksanaan program, prosedur dan tugas.<sup>28</sup> Akuntabilitas legal adalah ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas fiskal berkaitan dengan pertanggungjawaban penggunaan dana publik. Akuntabilitas pelaksanaan program mengarah pada pemeriksaan pelaksanaan kegiatan. Akuntabilitas prosedur menekankan pada ketepatan proses dan mekanisme yang digunakan. Sementara akuntabilitas tugas memastikan pencapaian maksud dan tujuan dari penyelenggaraan kewenangan pemerintah.

#### d. Teori Gender

Istilah gender sudah lama digunakan dalam tata Bahasa Inggris untuk menunjukkan kata yang bukan laki-laki dan bukan perempuan. Istilah gender baru digunakan dalam wacana feminisme pada awal tahun 1970-an untuk mendobrak ketidakadilan yang terjadi pada perempuan dalam budaya patriarkis. Budaya patriarkis memosisikan laki-laki lebih tinggi dari perempuan seperti sebagai pemimpin dan memosisikan perempuan hanya semata sebagai pendamping, pendukung dan pelayan laki-laki. Ini semua dianggap sebagai kodrat. Setelah ditemukannya konsep gender, maka dibedakan antara kodrat dan bukan kodrat (gender). **Kodrat** adalah kondisi biologis ciptaan Tuhan yang tidak dapat diubah seperti laki-laki memiliki penis dan sperma sehingga memungkinkannya membuahi ovum; sementara perempuan memiliki payudara, rahim dan vagina sehingga memungkinkannya untuk menstruasi, hamil, melahirkan, dan menyusui.

**Gender** adalah sesuatu yang bukan kodrat. Gender adalah perbedaan peran, atribut, sifat, sikap tindak atau perilaku, yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat atau yang dianggap masyarakat pantas untuk laki-laki dan perempuan.<sup>29</sup> Sebelum ditemukannya kata gender, kebanyakan masyarakat mempercayai bahwa kodrat laki-laki itu adalah menjadi pemimpin dan pencari nafkah, sementara kodrat perempuan adalah tinggal di rumah dan menjadi ibu rumah tangga. Akibatnya, perempuan yang bekerja di luar rumah atau berpendidikan lebih tinggi atau menjadi pemimpin dianggap menyalahi kodrat.

---

<sup>28</sup> Joko Widodo. 2001. *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi di Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikia.

<sup>29</sup> Sasmita dkk. 2012. *Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Kemenkumham, KemenPPPA dan Kemendagri RI, cet ke2, hal 21.

Pembedaan antara kodrat dan gender ini penting diketahui untuk menghapus diskriminasi (ketidakadilan) terhadap perempuan. Adapun indikator ketidakadilan gender ada lima yaitu: subordinasi (perendahan), marginalisasi (peminggiran), stereotype (pelabelan negatif), kekerasan dan beban ganda.<sup>30</sup> Kelima indikator ketidakadilan gender ini merupakan diskriminasi terhadap perempuan. Untuk memastikan adanya keadilan gender, indikatornya ada empat yaitu: akses, partisipasi, kontrol dan manfaat.<sup>31</sup>

Teori gender sangat terkait erat dengan ketiga teori sebelumnya, karena jenis kelamin seringkali menjadi alasan praktek diskriminasi. Karenanya perempuan sering kali mengalami diskriminasi berlapis meskipun pemerintah tidak memiliki niat sama sekali untuk mendiskriminasi perempuan, seperti dalam kasus Perda Larangan Pelacuran. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan *due diligence* atas *outputs* dan *outcomes* kebijakannya secara cermat dan tuntas. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, setidaknya ada dua dari delapan karakteristik pemerintahan yang baik yang relevan dengan teori gender ini yaitu: a. partisipasi, yaitu memastikan baik laki-laki maupun perempuan berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan dan pengambilan keputusan; g. berkesetaraan dan inklusif, yaitu kebijakan idealnya tidak patriarkis, atau mengunggulkan laki-laki atas perempuan, seperti pemberian syarat izin suami bagi perempuan yang akan bekerja di luar negeri, sementara tidak mengatur sebaliknya bagi laki-laki; dan memperhatikan keberagaman baik keberagaman gender, agama dan suku.

## 10. Fakta dan Data tentang Kebijakan Diskriminatif

Kebijakan otonomi daerah dikeluarkan segera setelah dimulainya era Reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999. Kebijakan ini menjadi salah satu upaya membuka ruang perubahan terhadap penerapan sistem sentralisasi yang diberlakukan sebelumnya oleh Orde Baru. Sentralisasi di hampir seluruh aspek pembuatan kebijakan pada zaman Orde Baru telah mematikan kehidupan demokrasi selama empat dekade, sehingga desentralisasi merupakan suatu pra-syarat yang tidak dapat ditawar-tawar untuk menciptakan Indonesia yang demokratis. Dengan otonomi daerah, diharapkan bahwa jarak antara rakyat dan pemimpinnya menjadi dekat sehingga lebih kondusif bagi aksesibilitas dan akuntabilitas seluruh aspek layanan pemerintahan.<sup>32</sup> Namun kemudian dalam praktiknya, sebagaimana dituliskan dalam Laporan Pemantauan Komnas Perempuan, desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah tidak hanya menciptakan ruang-ruang baru demokratisasi, tetapi juga memunculkan kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif yang menjauhkan negara dari tanggungjawabnya dalam memenuhi hak-hak konstitusional warga negara, khususnya perempuan. Tidak hanya itu, laporan tersebut menjelaskan

---

<sup>30</sup> Mansour Fakhri. 1996. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

<sup>31</sup> Sasmita dkk. 2012. *Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Kemenkumham, KemenPPPA dan Kemendagri RI, cet ke-2, hal 41-43.

<sup>32</sup> Komnas Perempuan, Atas Nama Otonomi Daerah, hal 1.

bahwa ...“Kebijakan daerah yang diskriminatif telah menyebabkan pengikisan kewibawaan dan ke-pastian hukum”.<sup>33</sup> Kondisi ini hadir sebagai akibat dari kebijakan daerah yang berisikan pengaturan yang tidak efektif, bahkan juga ada yang sia-sia, dan membuka celah korupsi dan penyalah-gunaan wewenang. Termasuk pada tindakan kriminalisasi dan pemiskinan terhadap perempuan serta menciptakan “polisi moral” yang tidak segan menggunakan kekerasan terhadap anggota masyarakat, khususnya perempuan atas nama pelaksanaan kebijakan daerah itu”.

Kebijakan diskriminatif adalah kebijakan yang isi/muatan maupun pelaksanaannya mengandung pembatasan, pembedaan, pelecehan, pengucilan dan/atau pengabaian yang langsung ataupun tak langsung, didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar apapun, termasuk agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pada pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penikmatan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.

Seperti yang sudah ditulis sebelumnya, bahwa sejak 2009, Komnas Perempuan melakukan dokumentasi terhadap kebijakan yang konstitusional (kondusif) dan diskriminatif paska berlakunya kebijakan otonomi daerah. Kebijakan yang konstitusional adalah kebijakan yang sesuai dengan konstitusi atau mendukung pemenuhan hak-hak warga negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau disebut juga dengan kebijakan yang kondusif, sementara kebijakan yang diskriminatif, juga berpeluang menjadi inkonstitusional karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sayangnya jumlah kebijakan yang diskriminatif jumlahnya selalu lebih tinggi dibanding jumlah kebijakan yang kondusif seperti yang terlihat pada Tabel 1 berikut.<sup>34</sup>

**Tabel 1**  
**Data Kebijakan Diskriminatif dan Kondusif**

Tahun	Jumlah Kebijakan Diskriminatif	Jumlah Kebijakan Kondusif
2009	154	40
2010	189	73
2011	207	195
2012	282	252
2013	342	276
2014	365	301
2015	421	349

<sup>33</sup> Komnas Perempuan, Atas Nama Otonomi Daerah, hal 1.

<sup>34</sup> Lihat daftar 421 kebijakan diskriminatif di Lampiran. Jumlah ini hanyalah yang terdokumentasikan, bisa saja ada kebijakan lain yang belum terdokumentasikan.

Dari data kebijakan diskriminatif yang ada, Komnas Perempuan mengklasifikasikannya ke dalam lima kategori yaitu: (1) kriminalisasi perempuan, (2) kontrol tubuh perempuan, (3) pembatasan hak kebebasan beragama bagi kelompok minoritas, (4) pengaturan kehidupan keagamaan, dan (5) buruh migran/tenaga kerja.

- (1) Kriminalisasi perempuan terjadi dan bersumber dari sebuah kebijakan karena di dalamnya memuat aturan yang secara langsung menuliskan “perempuan” sebagai pelaku pidana, atau secara tidak langsung berdampak pada perempuan karena sebagai objek dan target pengaturan. Pengaturan bermasalah tersebut tidak diikuti prosedur pelaksanaan di lapangan dalam mencegah terjadinya tindakan diskriminasi oleh aparat negara. Selain itu, tidak ada langkah pencegahan terhadap tindakan stereotipe yang sangat kuat di masyarakat bahwa prostitusi atau pekerja seks adalah perempuan. Akibatnya, perempuan yang berada di luar rumah di malam hari rentan, terutama mereka yang miskin, menjadi korban salah tangkap seperti yang dialami almarhumah Ibu Lilis Lisdawati yang ditangkap ketika sedang menunggu angkutan umum di sisi jalan sepulang kerja sebagai pramusaji di sebuah restoran.<sup>35</sup> Jumlah perda tentang larangan prostitusi hadir dalam peraturan yang secara khusus mengatur larangan adanya prostitusi, ataupun kebijakan yang mengatur tentang Ketertiban Umum, dimana prostitusi diatur sebagai salah satu pasal kesusilaan. Provinsi yang terbanyak mengatur dan berpotensi melakukan kriminalisasi ini adalah Jawa Barat dan Jawa Timur. Di Jawa Barat, ada 11 kabupaten/kota yang mengeluarkan aturan ini, yaitu di antaranya Tasikmalaya, Indramayu, Garut, Bekasi, Tasikmalaya, Karawang, Depok dan Cianjur.
- (2) Kontrol terhadap tubuh perempuan merupakan kebijakan yang mengatur pemakaian busana berdasarkan ajaran agama tertentu yang diwajibkan kepada siswi, guru dan tenaga administrasi dari taman kanak-kanak hingga sekolah menengah, termasuk perguruan tinggi, serta diberlakukan kepada pegawai di pemerintahan maupun sektor swasta. Pada kajian lokus yang dilakukan di Jawa Barat, ditemukan adanya 13 kebijakan yang mengatur tentang pemakaian busana Muslimah. Berbusana Muslimah (berjilbab) itu sendiri merupakan praktek yang baik jika itu dilakukan berdasar kesadaran dan pilihan individu, bukan “dipaksakan” atau “dikontrol” oleh negara untuk melakukannya, termasuk adanya sanksi yang diberikan. Mengenakan pakaian sesuai ajaran agama adalah salah satu pengamalan keyakinan beragama, yang seharusnya tidak dapat diintervensi oleh Negara. Akibat kebijakan yang mengharuskan berbusana Muslimah, perempuan yang tidak mengenakan busana Muslimah bisa dinilai tidak bermoral/tidak religious. Selain itu, pemakaian busana Muslimah telah dianggap sebagai simbol moralitas perempuan, sehingga perempuan yang tidak mengenakannya lebih rentan menjadi korban pelecehan seksual. Bagi Muslim, kebijakan ini menjadi pemaksaan yang dilakukan negara, karena negara telah turut campur dalam keyakinan yang dimilikinya dalam

---

<sup>35</sup> Komnas Perempuan, Hasil Eksaminasi Publik.

beragama, yang justru bertentangan dengan Pasal 29 ayat (2) maupun Pasal 28E (2) UUD NRI 1945. Aturan ini juga seringkali dicantumkan dengan frasa “menyesuaikan bagi non-muslim”, yang pada prakteknya kata “menyesuaikan” menjadi “mengikuti” pada yang mayoritas karena jika tidak menyesuaikan dengan mayoritas maka pengucilan dan perundungan seringkali dialami oleh perempuan baik Muslim ataupun non-Muslim. Fakta tersebut sebagaimana yang terjadi, yang dilaporkan dalam beberapa media, seperti peristiwa di Bali (2014), Jawa Barat (2016), Banyuwangi (2017), Jakarta (2017), Riau (2018), Manokwari (2019) dan Jogjakarta (2017, 2018, 2019).<sup>36</sup>

Beberapa kebijakan busana yang diskriminatif diatur dengan Peraturan Daerah sehingga dianggap berlaku umum, oleh karenanya semua pihak, walau bukan beragama Islam harus mematuhi. Padahal berbusana merupakan salah satu perwujudan dari ekspresi identitas diri dalam menyatakan pikiran dan sikap yang sesuai dengan hati nurani seseorang. Hak ini adalah hak dasar yang dijamin dalam UUD NRI 1945 Pasal 28E (2) dan 28I (1), sehingga pemberlakuan kebijakan tentang berbusana Muslimah, yang didasarkan pada interpretasi tunggal agama tertentu, dinilai melanggar UUD NRI 1945 Pasal 28E (2) dan 28I (1).

- (3) Pembatasan hak kebebasan beragama bagi kelompok minoritas diatur dalam beberapa kebijakan yang mengatur larangan kegiatan keagamaan antara lain kepada Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), yang dikeluarkan oleh lebih dari 10 Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah, maupun Surat Keputusan Bersama. Pengaturannya melebihi peraturan yang ada di tingkat nasional. Selain itu terjadinya penyegelan gereja dan mesjid di beberapa daerah melalui kebijakan daerah, termasuk pelarangan perayaan hari raya keagamaan seperti Asyura bagi kelompok Syi`ah. Pada kajian lokus yang dilakukan di Jawa Barat, ada 19 kebijakan yang melakukan pembatasan kegiatan pada kelompok minoritas beragama ini yang diberlakukan di antaranya di Kuningan, Sukabumi, Tasikmalaya, Bogor, Bekasi dan Depok. Akibatnya, kerentanan adanya konflik sosial di masyarakat, termasuk kebijakan tersebut kerap menjadi legitimasi aksi kekerasan terhadap kelompok minoritas tersebut dalam bentuk penyegelan dan pengrusakan gereja, mesjid, dan rumah ibadah lainnya. Bagi Jemaat Ahmadiyah diskriminasi dalam pelayanan publik menjadi salah satu dampak yang dihadapi di beberapa daerah (misalnya, dipersulit mencatatkan perkawinan mereka atau mendaftarkan untuk berhaji kecuali setelah menyatakan diri bertobat masuk Islam,<sup>37</sup> bahkan pengusiran dari tempat tinggal mereka.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-kasus-pemaksaan-busan>, diakses 15 Februari 2021.

<sup>37</sup> Amin Mudzakkir. 2017. “Konservatisme Islam dan Intoleransi Keagamaan di Tasikmalaya”, *Jurnal Multikultural & Multireligius*, Vol. 16 No. 1, hal. 57-74.

<sup>38</sup> Komnas Perempuan. 2013. *Advokasi Kebebasan Beragama Jemaat Ahmadiyah di Nusa Tenggara Barat*. Jakarta: Komnas Perempuan.

Pelembagaan negara dalam bentuk kebijakan yang membatasi kegiatan agama menjadi salah satu sumber legitimasi kekerasan dan diskriminasi yang dihadapi penganut agama minoritas, termasuk di jemaat perempuan. Jadi kebijakan yang diskriminatif bukan hanya membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, melainkan juga melahirkan praktek-praktek intoleransi dan bahkan kekerasan atas nama agama.

- (4) Kebijakan pengaturan kehidupan keagamaan/ibadah adalah kebijakan yang isinya mengadopsi tatacara/ibadah agama tertentu untuk dilakukan dan diwajibkan kepada masyarakat, aparatur negara, maupun institusi pendidikan. Salah satu contohnya adalah kewajiban baca tulis kitab suci (agama tertentu) pada siswa/siswi dari tingkat yang paling rendah hingga menengah, yang diwajibkan pada kelompok/umat agama tertentu, misalnya kewajiban baca tulis Al-Qur'an kepada seluruh anak didik dari TK hingga Sekolah Menengah. Ada beberapa dari kebijakan ini mengatur sanksi tidak dapatnya siswa/siswi melanjutkan sekolah formal ke jenjang yang lebih tinggi karena ketidakmampuan baca tulis kitab suci tersebut. Ada pula kebijakan yang mewajibkan membaca kitab suci pada setiap pelaksanaan upacara bendera hari Senin di lingkungan SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA, yang diberlakukan di beberapa daerah. Semua kebijakan tersebut nampak baik dan tanpa masalah, namun berdampak terhadap pemenuhan hak pendidikan. Akses terhadap jenjang pendidikan yang lebih tinggi merupakan hak dasar yang tidak dapat dihalangi dengan keharusan mengikuti pendidikan tambahan di Madrasah Diniyah Takmiliyah (MDT). Keharusan mengikuti pendidikan tambahan di MDT sebelum dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi juga bisa menyuburkan praktek jual beli ijazah bagi siswa yang tidak dapat mengikuti MDT. Selain itu, membaca Al-Qur'an merupakan hal yang baik bagi Muslim, namun memberlakukannya ke seluruh siswa dengan mengabaikan keberadaan minoritas siswa yang beragama lain dapat menimbulkan pengucilan atau eksklusifitas bagi mereka yang tidak membaca Al-Qur'an karena bukan merupakan kitab sucinya. Hal ini terjadi, misalnya, pada S, siswa SDN Bogor, yang beragama Katholik, yang sering diejek dan dipaksa membaca Al-Qur'an.<sup>39</sup>
- (5) Setidaknya ada 6 kebijakan daerah tentang Ketenagakerjaan yang mengatur tentang buruh migran, misalnya Qanun Aceh No. 7 Tahun 2014 tentang Ketenagakerjaan dan perda lainnya yang dikeluarkan oleh Kota/Kabupaten Muara Enim, Sukabumi, Cianjur, Karawang dan Sukabumi. Jaringan Advokasi Jawa Barat menilai bahwa kebijakan terkait buruh migran belum cukup memberikan perlindungan kepada buruh migran, terutama perlindungan dari kekerasan. Isinya hanya terdiri dari urusan teknis, misalnya dalam perekrutan, namun belum mampu menjabarkan peraturan yang lebih tinggi terkait ketenagakerjaan. Di antara unsur diskriminatif yang termaktub dalam kebijakan

---

<sup>39</sup> Jaringan Advokasi Jawa Barat. 2016. "Uji Kebijakan Publik di Jawa Barat". Kajian 92 Kebijakan, Tersebar di Kabupaten/ Kota dan Provinsi), belum dipublikasi.

terkait buruh migran misalnya terdapat dalam Peraturan Daerah No 3 Tahun 2009 tentang Pengerahan dan Perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri Bagi Penduduk Kabupaten Sukabumi. Dalam Bab III Pasal 4 ayat 2 point a disebutkan bahwa persyaratan CTKI adalah “berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun **kecuali Negara tujuan menentukan lain**”. Kalimat “kecuali Negara tujuan menentukan lain” menunjukkan bahwa usia CTKI di bawah 18 tahun dibolehkan apabila diinginkan oleh negara tujuan. Ketentuan ini secara nyata telah melanggar sejumlah perundangan-undangan, diantaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang kemudian dilakukan perubahan melalui lahirnya Undang-undang No. 35 tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1999 Tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age For Admission To Employment* (Konvensi ILO Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja).
- c. Pasal 20, Pasal 20A ayat (1), Pasal 21, Pasal 28B ayat (2), dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena itu, kebijakan tersebut idealnya direvisi agar dapat memberikan perlindungan substantif bagi buruh migran Indonesia, yang mayoritasnya adalah perempuan.

## 11. Lingkungan Strategis

Bagian ini akan menjelaskan tentang lingkungan strategis baik secara internasional/global, regional dan nasional.

### a. Lingkungan Strategis Global

Secara internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sudah mengeluarkan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) sejak 10 Desember 1948 dan berbagai konvensi anti diskriminasi. Pasal 1 dan 2 DUHAM menyatakan bahwa:

**Pasal 1:** Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan.

**Pasal 2:** Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apa pun, seperti perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Komnas HAM. Tt. “Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia”, [https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--\\$R48R63.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--$R48R63.pdf), diakses 25 Januari 2021 jam 11.40.

Komitmen penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) adalah salah satu norma yang diusung oleh negara-negara yang menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). HAM adalah hak yang melekat pada setiap diri manusia karena ia sebagai manusia memiliki harkat dan martabat yang sama sebagai makhluk ciptaan Tuhan YME. Karenanya, HAM itu bersifat universal, saling berkait dan tidak dapat dipisahkan, dan menuntut pelaksanaan Prinsip Non-Diskriminasi secara sungguh-sungguh untuk dapat mewujudkan kesetaraan dan keadilan dalam pengakuan, perlindungan dan penikmatan hak.<sup>41</sup> PND menjadi komitmen global, yang hadir dalam berbagai Kovenan, Konvensi, Resolusi maupun program-program internasional. Penguatan komitmen PND berbasis gender tampak dari pertumbuhan struktur di PBB, misalnya dengan dibentuknya Kelompok Kerja Melawan Diskriminasi terhadap Perempuan di Dalam Hukum dan Dalam Praktik, yang melengkapi kerja dari Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Komite Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, dan UN Women. Kajian penyelenggaraan Resolusi Dewan Keamanan No. 1325 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan, guna mendorong partisipasi substantif perempuan dalam kerja-kerja perdamaian, adalah wujud lain dari komitmen ini.<sup>42</sup> Bahkan, upaya pemajuan PND juga tampak menggeliat di komunitas negara-negara anggota Organisasi Konferensi Islam dengan membentuk *International Permanent Human Rights Commission* (IPHRC) dimana isu perlindungan bagi perempuan dan anak dari tindak diskriminasi dan kekerasan menjadi prioritas utama.

Selain itu, ada pula konvensi PBB yang menentang diskriminasi di antaranya adalah: (1) *the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD), konvensi anti diskriminasi ras yang diadopsi pada 21 Desember 1965. Indonesia sudah meratifikasi konvensi ini melalui UU No. 29 Tahun 1999; (2) Pada 16 Desember 1966, PBB juga sudah mengesahkan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan (3) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR). Keduanya sudah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik dan UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Pasal 3 ICCPR menegaskan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dan Pasal 2 ayat (2) ICESCR menegaskan PND; (4) *the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang diadopsi pada tahun 1979 dan Indonesia sendiri sudah meratifikasinya melalui UU No. 7 Tahun 1984. Konvensi ini meniscayakan larangan atas segala bentuk diskriminasi berdasarkan jenis kelamin sehingga UU apa pun yang dibuat di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan UU ini atau harus menjamin tidak adanya diskriminasi berdasar jenis kelamin. Selain itu, secara teknologi, saat ini memudahkan orang untuk saling mengawasi terhadap pelanggaran aturan perundang-undangan yang anti terhadap diskriminasi. Seseorang yang rasis atau diskriminatif secara verbal (*hate speech*) maupun secara perlakuan dapat dengan

---

<sup>41</sup> John Spencer dan Maureen Spencer. "International Law and Discrimination" dalam *Discrimination Law*. Ed. Malcolm Sargeant. (Essex: Pearson Education Limited, 2004), 45-48

<sup>42</sup> UN Women. *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing The Peace: A Global Study on The Implementarion of The United Nation Security Council Resolution 1325*. (New York: UN Women, 2015b).

mudah direkam dan dilaporkan kepada yang berwajib atau bahkan diviralkan melalui berbagai media seperti TV ataupun media sosial, sehingga pelaku menerima sanksi sosial, sebelum diproses secara hukum.

Namun, perkembangan global pelaksanaan PND terhadap perempuan di saat bersamaan juga penuh kontraksi, khususnya dalam sepuluh tahun terakhir. Hasil kajian pelaksanaan 20 tahun Platform Aksi Beijing 1995.<sup>43</sup> menunjukkan bahwa “kemajuan yang telah diperoleh masih belum sedalam yang diharapkan dan pun gampang diputarbalikkan.” Situasi ini sangat rekat dengan pandangan di sejumlah negara bahwa HAM bersifat relatif sehingga tidak selalu sesuai dengan budaya setempat dan hukum nasional. Ada juga sikap apriori pada HAM karena dinilai sebagai agenda dan alat politik negara-negara Barat untuk menekan negara-negara Selatan. Sikap ini digunakan sebagai pembenar oleh negara-negara untuk menunda dorongan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan.<sup>44</sup>

Perkembangan sektor ekonomi global yang bersandar pada paradigma neoliberal juga memiliki pengaruh pada upaya penghapusan diskriminasi. ILO menghitung bahwa dengan kecepatan upaya menghapus diskriminasi terhadap perempuan pekerja saat ini, masih dibutuhkan 75 tahun lagi bagi perempuan untuk mendapat remunerasi yang setara untuk pekerjaan dengan nilai yang setara.<sup>45</sup> Situasi ketimpangan ini dimungkinkan karena perempuan masih dipandang sebagai penghasil nafkah tambahan meski faktual merupakan tulang punggung keluarga, dan juga perempuan banyak menempati sektor-sektor informal yang tidak dilindungi hukum. Pandangan ini memberikan keuntungan besar bagi para pemilik modal karena berkesempatan untuk menekan nilai upah serendah-rendahnya. Tata pemerintahan yang buruk dan korupsi lebih memudahkan para pemodal untuk terus memperoleh keuntungan dari ketimpangan itu. Dalam konteks ini sangat penting memperhatikan bahwa baik Cina, India maupun Arab Saudi yang merupakan “*the emerging global financial powers*” adalah tiga negara dengan reputasi rendah dalam ketaatannya pada prinsip-prinsip HAM untuk penyelenggaraan bisnis maupun secara umum. Padahal, secara khusus kekuatan finansial Cina berkembang begitu pesat, beragam dan saling terkoneksi, sehingga secara signifikan mempengaruhi wajah geo-ekonomi-politik dunia pasca perang dingin.<sup>46</sup> Ketimpangan global akibat aplikasi neoliberalisme pada akhirnya mengakibatkan gangguan pada perdamaian dan keamanan. Data World Bank menunjukkan bahwa meski secara global sejak tahun 1988 hingga 2013 jurang kesejahteraan antar kawasan menyempit dari indeks 6.68 ke 6.25,<sup>47</sup> jurang kesejahteraan di dalam negeri dalam 25 tahun

---

<sup>43</sup> UN Women. 2015. Summary Report: *The Beijing Declaration and Platform for Action Turns 20*. New York: UN Women.

<sup>44</sup> Seringkali yang dirujuk adalah sikap inkonsisten Amerika Serikat, misalnya, sebagai pihak yang selalu mendengungkan penegakan HAM di berbagai pelosok dunia justru hingga kini tidak berkenan meratifikasi CEDAW, karena menganggap hukum nasionalnya sudah mencukupi.

<sup>45</sup> Ibid., hal. 9.

<sup>46</sup> International Monetary Funds (IMF). 2016. *China's Financial Interlinkages and Implications For Inter-Agency Coordination*. New York: IMF.

<sup>47</sup> World Bank. 2016. *Taking on Inequalities: Poverty and Shared Prosperity 2016*. New York: The World Bank, hal. 35-88.

terakhir justru semakin tinggi, terutama di kawasan subsahara Afrika, Amerika Latin dan Karibia, dan Asia Selatan. Dalam situasi ketimpangan ini, migrasi dari negara pinggiran ke poros tidak dapat dihindari. Jumlah migrasi bertambah banyak akibat konflik. Serupa dengan trend dunia tentang kesejahteraan, kajian tentang indeks perdamaian menunjukkan bahwa meski secara global terjadi penurunan jumlah konflik, namun kesenjangan perdamaian di dalam negeri antar kawasan semakin tinggi, lebih daripada pertumbuhan perdamaian dalam 10 tahun terakhir.<sup>48</sup> Gangguan pada perdamaian terutama terjadi akibat terorisme dan pengungsian, baik internal maupun ke luar negeri. Selain mengakibatkan korban jiwa yang jauh lebih tinggi dibanding total korban konflik dalam 25 tahun, terorisme juga mengakibatkan gelombang pengungsian yang jumlahnya tertinggi dalam enam tahun. Kajian PBB menunjukkan bahwa akar dan pertumbuhan terorisme atau ekstrimisme bersenjata berkait dengan kegagalan regim global dan negara untuk menghadirkan kesejahteraan, keadilan dan perlakuan setara terhadap kelompok masyarakat dan negara yang ada di pinggiran.<sup>49</sup> Kemajuan teknologi komunikasi dan informasi memungkinkan rekrutmen pendukung gerakan ekstrimisme tumbuh pesat menjadi sebuah gerakan transnasional yang mengancam semua negara, termasuk Indonesia. Sebagai serangan balik atas marginalisasi dan pemiskinan yang dialami, gerakan ini menggunakan cara yang sama, yaitu mendiskriminasi terhadap pihak-pihak yang berbeda identitas dan pandangan ideologi. Cara yang ditempuh mereka adalah jika memungkinkan melalui kebijakan publik ataupun dengan cara kekerasan.

Meskipun sudah ada beberapa konvensi internasional yang menentang diskriminasi, diskriminasi masih tetap terjadi: baik itu berdasar ras, misalnya berupa kasus penembakan polisi kepada warga berkulit hitam di Amerika;<sup>50</sup> berdasar agama seperti penyiksaan terhadap kelompok minoritas Muslim Uighur<sup>51</sup> dan penembakan kelompok minoritas Muslim di New Zealand;<sup>52</sup> serta berdasar ras dan agama seperti yang terjadi pada kasus Muslim Rohingya di Rakhine, Myanmar.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Institute for Economy and Peace (IEP). 2016. *Global Peace Index 2016: 10 Years of Measuring Peace*. Sydney: IEP, hal. 6-9.

<sup>49</sup> United Nations. *UN Plan of Actions to Prevent Violent Extremism: Report of the Secretary General* Doc. No. A/70/674 (Geneva: UN, 2015)

<sup>50</sup> Thea Fathanah Arbar. 3 September 2020. "Sederet Kasus Polisi AS Tembak Warga Kulit Hitam", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200903130406-4-184137/sederet-kasus-polisi-as-tembak-warga-kulit-hitam>, diakses 2 Februari 2021 jam 14.50.

<sup>51</sup> Hari Ariyanti. 28 November 2019. "Bungkamnya Negara-negara Islam atas Penindasan Muslim Uighur di China", <https://www.merdeka.com/dunia/bungkamnya-negara-negara-islam-atas-penindasan-muslim-uighur-di-china.html>, diakses 2 Februari 2021 jam 15.00.

<sup>52</sup> Reuters, "Penembakan Masjid Selandia Baru Lahir dan Mati di Dunia Maya", <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190315214457-113-377756/penembakan-masjid-selandia-baru-lahir-dan-mati-di-dunia-maya>, diakses 2 Februari 2021 jam 15.06.

<sup>53</sup> Sumanto Al Qurtuby. 18 September 2017. "Sejarah Kelam Muslim Rohingya", <https://www.dw.com/id/sejarah-kelam-muslim-rohingya/a-40557421>, diakses 2 Februari 2021 jam 15.19.

## b. Perkembangan Lingkungan Strategis Regional

Di kawasan Asia Pasifik, dorongan untuk bersama-sama menegakkan PND dalam kerjasama antar negara juga tumbuh. Kawasan Asia Tenggara, dimana Indonesia menjadi salah satu motor utama kerjasama regional melalui ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), menjadi barometernya.<sup>54</sup> Berdiri pada tahun 1967 sebagai *platform* kerjasama ekonomi dan budaya, ASEAN kini telah memiliki tiga mekanisme HAM<sup>55</sup> sehingga menjadi role model bagi mekanisme kerjasama kawasan lainnya, seperti South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) di Asia Selatan dan kerjasama di wilayah Pasifik.

Namun perkembangan positif di tingkat regional tidak sejalan dengan dinamika politik internal sejumlah anggota ASEAN. Misalnya, sikap Presiden Duterte yang memerintahkan *extrajudicial killings* dalam perang terhadap narkoba di Filipina. Akibatnya, atas nama “Perang Melawan Narkoba”, selama 9 bulan sejak menjabat, lebih dari 7.000 orang telah terbunuh, bukan saja dari kalangan pengedar narkoba tetapi juga dari pihak lawan politik dan jurnalis yang mengkritik kebijakan tersebut.<sup>56</sup> Presiden Duterte tidak memedulikan kritik dari dalam maupun luar negeri yang menilai bahwa kebijakan ini juga memiliki konsekuensi yang berbeda antar kelompok dalam masyarakat, khususnya bagi mereka yang miskin dan dari kelompok minoritas. Sementara itu, pemerintah Myanmar menolak laporan independen PBB mengenai telah terjadinya pembunuhan dan diskriminasi sistematis terhadap warga Rohingya, khususnya yang berada di negeri Rakhine.<sup>57</sup> Tradisi “the ASEAN’s way” yang mengutamakan doktrin “kedaulatan” dan “harmoni”, menyebabkan ASEAN maupun negara-negara tetangga sangat hati-hati dalam menyikapi peristiwa-peristiwa politik krusial, seperti di Filipina dan Myanmar itu. Akibatnya, negara-negara ini dituding cenderung saling menutupi demi menghindari serangan balik pada tindak serupa di dalam negerinya sendiri- termasuk pada persoalan praktik diskriminasi dan kekerasan.

---

<sup>54</sup> Human Rights in ASEAN. 2021. “Info”, <http://humanrightsinasean.info/>, diakses pada 12 Februari 2021 jam 20.20.

<sup>55</sup> Mekanisme HAM yang dimaksud adalah *Commission on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (ACMW) pada tahun 2008, disusul dengan didirikannya ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) pada tahun 2009 dan ASEAN Commission on Women and Children (ACWC) pada tahun 2010.

<sup>56</sup> The Guardian. 2 April 2017. “Philippines President Duterte Drugs War Death Squads”, <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/02/philippines-president-duterte-drugs-war-death-squads>, diakses pada 12 Februari 2021 jam 21.00.

<sup>57</sup> BBC. 12 September 2017. “Myanmar denounces UN’s ‘ethnic cleansing’ suggestion”, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-41248029>, diakses pada 12 Februari 2021 jam 21.15. Kesimpulan laporan PBB dianggap terburu-buru sehingga tidak menggambarkan komitmen pemerintah Myanmar dalam membangun negara demokratis di atas masyarakat yang bhinneka.

Perkembangan terkini di Singapura terkait perubahan konstitusi dalam hal pemilihan presiden juga penting untuk menjadi perhatian dalam perjuangan menerapkan PND.<sup>58</sup> Singapura menyusun langkah afirmasi dengan reservasi khusus posisi presiden dari ras/etnis/komunitas tertentu jika selama lima kali berturut-turut hasil pemilihan presiden tidak berasal dari ras/etnis/komunitas itu. Dengan aturan ini, pada 13 September 2017, Halimah Yacob diumumkan sebagai presiden terpilih. Selain perempuan, ia dari etnis Melayu pertama yang terpilih sebagai presiden setelah 47 tahun. Perubahan konstitusi dan proses seleksi sampai kini masih menjadi perdebatan. Namun, peristiwa ini menunjukkan bahwa negara-negara ASEAN pun berada di tengah persoalan politik identitas yang berkait kelindan dengan isu diskriminasi. Sebagai sebuah ekosistem, penyikapan satu negara akan berpengaruh pada dinamika di negara lainnya di kawasan ini, termasuk Indonesia yang politik identitasnya semakin menguat dalam konteks pemilihan kepala pemerintahan di daerah juga nasional.

### c. Lingkungan Strategis Nasional

Secara nasional, konstitusi Indonesia, terutama Pasal 28 menjamin hak asasi manusia termasuk hak untuk tidak didiskriminasi (konstitusi menganut PND). Selain itu, seperti yang sudah disebutkan di atas bahwa Indonesia sebagai salah satu anggota PBB telah meratifikasi ICERD dan CEDAW melalui UU No. 29 Tahun 1999 dan UU No. 7 Tahun 1984. Hal ini diperkuat lagi dengan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang juga melarang diskriminasi atas dasar apa pun, dan UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Selain itu, 8 gatra, yaitu geografi, demografi, sumber daya alam, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan, berperan penting dalam menguatkan elemen-elemen ketahanan nasional.<sup>59</sup>

Dalam era kepemimpinan Presiden Jokowi, komitmen penegakan HAM ini juga menjadi bagian dari Nawa Cita, khususnya dalam agenda membangun supremasi hukum dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan berwibawa. Karenanya, Indonesia menjadi salah satu negara pertama yang memberikan laporan sukarela tentang pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang memfokuskan pada isu penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dan pengentasan kemiskinan.<sup>60</sup> Dalam upaya menguatkan Prinsip Non-Diskriminasi (PND) pemerintah juga menempatkan program harmonisasi kebijakan sebagai salah satu Program Prioritas Pembangunan (PPN) untuk tahun 2015-2019. Namun, pelaksanaan PND berhadapan dengan tantangan dari dinamika politik dalam negeri, baik di tingkat nasional, antara pusat dan daerah, dan di tingkat daerah/lokal yang ditunjukkan

---

<sup>58</sup> Fathin Ungku and Karishma Singh. 11 September 2017. "Malay woman to be Singapore president, puts minority representation on agenda", <https://www.reuters.com/article/us-singapore-election/malay-woman-to-be-singapore-president-puts-minority-representation-on-agenda-idUSKCN1BM0Y9>, diakses 12 Februari 2021, jam 22.00.

<sup>59</sup> Lemhannas. 2017. *Materi Pokok Bidang Studi Ideologi*. Jakarta: Lemhannas.

<sup>60</sup> PEMRI. 2017. *Voluntary National Review (VNR): Radicating Poverty and Promoting Prosperity in a Changing World*. Jakarta: Kementerian Luar Negeri.

lewat arah kebijakan yang dihasilkan. Hal ini karena proses perumusan kebijakan publik adalah sebuah proses politik yang menjadi pertarungan kekuasaan oleh elit-elit politik yang memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda.<sup>61</sup> Karenanya, terbuka peluang keputusan kebijakan publik (*policy decision*) pada akhirnya hanya menguntungkan satu golongan di atas lainnya. Kerentanan pada proses politik serupa ini terlihat dari pertumbuhan kebijakan diskriminatif atas nama agama dan moralitas di daerah di tengah minimnya kewenangan pengawasan pemerintahan pusat, terutama pasca putusan Mahkamah Konstitusi tentang *Judicial Review* pada Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi pembahasan di dalam Penelitian ini.

Tata kelola penyelenggaraan negara yang memastikan tidak ada yang merasa disisihkan menjadi alasan genting memeriksa pelaksanaan PND dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun, maraknya praktek korupsi dan mafia hukum, serta tekanan politik kepentingan elit maupun massa intoleran memengaruhi karakter penyelenggaraan pemerintahan. Terutama, yang mencemaskan adalah persoalan intoleransi yang mewujud dalam bentuk kebijakan, sebagaimana yang dilaporkan Komnas Perempuan, maupun aksi kekerasan terhadap kelompok warga yang berbeda identitas. Setara Institute, misalnya, melaporkan kenaikan intoleransi dalam kurun 2015 dan 2016, dari 197 menjadi 208 peristiwa intoleran dan dari 236 menjadi 270 tindak kekerasan dan diskriminasi intoleransi.<sup>62</sup> Setara Institute juga mencatat bahwa Jakarta yang selama ini tidak pernah masuk ke peringkat 10 besar lalu menempati urutan 2 kota dengan tindakan intoleransi terbanyak. Dalam paparannya, Saile (2017) menghimpun data dari sejumlah sumber yang juga menunjukkan peningkatan sikap intoleransi: hasil survei Populi Center pada Maret 2017 bahwa sekitar 71% warga Jakarta menilai intoleransi sudah dalam taraf menguatirkan; kajian INFID juga menunjukkan bahwa sampai November 2016 terdapat sekurangnya 90 ribu akun memuat pesan intoleransi dalam sebulan; dan 59,9% dari 92,2% responden penelitian Wahid Institut memiliki kelompok yang dibenci dan tidak setuju bila anggota kelompok yang mereka benci itu menjadi pejabat di Indonesia.<sup>63</sup> Situasi ini bukan saja memengaruhi terselenggaranya PND secara konsisten, tetapi juga mengindikasikan tergerusnya wawasan kebangsaan.<sup>64</sup>

Di Era Reformasi, desentralisasi yang tidak diikuti dengan mekanisme pengawasan yang mumpuni bergandengan dengan praktik politik transaksional telah secara nyata menggoncang pemahaman mengenai wawasan nusantara karena mengarah pada federalisme. Ancaman lainnya adalah radikalisme agama yang ditunjukkan dengan persebaran dan pertumbuhan sikap dan tindak intoleransi berbasis agama.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Lemhannas. 2017. *Materi Ajar Bidang Studi Politik*. Jakarta: Lemhannas.

<sup>62</sup> Setara Institute. 2017. *Supremasi Intoleransi: Laporan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan dan Minoritas Keagamaan di Indonesia 2016*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

<sup>63</sup> M. Said Saile. 10 Agustus 2017. "Penguatan Peran Pemimpinan Nasional Dapat Cegah Intoleransi dan Krisis Kepribadian Bangsa". (Prasaran pada PPSA XXI Lemhannas, Jakarta).

<sup>64</sup> Lemhannas. *Materi Pokok Bidang Studi Sosial Budaya*. (Jakarta: Lemhannas, 2017)

<sup>65</sup> I.P.S. Wingarta. "Penguatan Rasa nasionalisme Menghadapi Maraknya Intoleransi Guna Menjaga Persatuan dan Kesatuan Bangsa." (Prasaran pada PPSA XXI, Lemhannas, Jakarta, 4 Agustus 2017).

Selain itu, telah terjadi konflik akibat main hakim sendiri ketika penegakan hukum dianggap tidak memberikan rasa adil. Konflik berbasis identitas SARA, sengketa tata kelola sumber kekayaan alam dan pemerintah patut kita jadikan perhatian bersama yang menuntut penanganan serius dalam konteks pelaksanaan PND. Terlebih, dalamantisipasi menghadapi Perang Generasi ke-4 dimana ancaman khususnya diarahkan pada negara dengan kesenjangan besar dan kepastian hukum yang rendah.<sup>66</sup> Antisipasi ini membutuhkan pendekatan sosiokultural untuk menumbuhkan keuletan dan ketangguhan warga dalam menghadapi ancaman, gangguan, hambatan dan tantangan yang bersifat hibrid. Belajar dari pengalaman Maluku, penerapan PND dalam pendekatan sosiokultural, termasuk dengan upaya pemberdayaan ekonomi, dapat menjadi strategi berhasil dalam membangun kohesi sosial dari masyarakat yang sebelumnya terpuruk oleh konflik dan pada akhirnya berkontribusi penting bagi penguatan ketahanan nasional.

## 12. Tantangan dan Hambatan dalam Pencegahan dan Penanganan Kebijakan Diskriminatif

Tantangan, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* adalah “hal atau objek yang menggugah tekad untuk meningkatkan kemampuan mengatasi masalah”. Sebagaimana telah dijelaskan di Pendahuluan, tantangan dalam pencegahan kebijakan diskriminatif dipengaruhi oleh 3 lapisan persoalan, yaitu konseptual, struktural dan politik.

### a. Hambatan Konseptual

Persoalan konseptual dalam memahami kebijakan diskriminatif sangat erat antara isu tata kelola kebangsaan dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tata kelola pelaksanaan otonomi daerah salah satunya melingkupi kesatuan sistem hukum nasional di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Termasuk di dalamnya adalah membincang bagaimana tata kelola negara dan pemerintahan pada pelaksanaan otonomi asimetris, dimana karakter lokal perlu didiskusikan dalam lingkup Negara Kesatuan.<sup>67</sup> Isu penting yang justru seringkali tidak dikenali adalah bagaimana penerapan prinsip non diskriminasi pada aspek kesetaraan substantif. Sebagai sebuah analisis bagaimana mengenali diskriminasi bukan hanya dilihat dari tindakan. Dimana diskriminasi dapat saja terjadi tanpa perlu ada niat untuk melakukannya. Contoh untuk hal ini ditemukan dari kebijakan diskriminatif, dimana tujuan dari pembentukan kebijakan yang baik bisa saja diskriminatif, karena tidak memenuhi prasyarat perlindungan perempuan yang substantif. Oleh karenanya pada isu kekerasan terhadap perempuan, seringkali disandarkan pada isu moralitas dan agama.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Lumban Sianipar. 7 Juli 2017. “Ketahanan Nasional dan Permasalahannya.” (Prasaran pada PPSA XXI. Jakarta: Lemhannas.

<sup>67</sup> <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-memperingati-hari-kemerdekaan-ri-dan-hari-konstitusi>, diakses 15 Februari 2021

<sup>68</sup> Ibid.

Salah satu isu penting yang dapat dilihat pada isu kebijakan diskriminatif adalah pelembagaan diskriminasi yang dilakukan negara dalam bentuk kebijakan, yang justru bertentangan dengan prinsip-prinsip non-diskriminasi dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Paradigma nasional yang mencakup Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, serta Wawasan Nusantara yang seharusnya menjadi mindset para penyelenggara negara, tidak cukup mumpuni dalam membentengi diri para penyelenggara negara yang tidak kokoh memahami relasi hubungan agama dan negara. Dari konsultasi yang dilakukan pada kajian ini, salah satu ahli hukum Dr Maruarar menyampaikan bahwa Pancasila seharusnya dipahami sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sehingga fungsinya menjadi sumber validitas dari seluruh kebijakan publik termasuk politik hukum di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ada satu gejala di masa lalu dan sampai sekarang, bahwa otonomi daerah di tafsirkan sebagai bentuk seluas-luasnya, sehingga dianggap sebagai kebebasan untuk keluar dari konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang menjadi satu pengikat sesungguhnya. Karena di dalam UUD 1945, bahwa di Negara kesatuan, Presiden merupakan penanggung jawab pemerintahan tertinggi. Oleh karena itu meskipun dikatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah dalam rangka otonomi seluas-luasnya, tetapi makna seluas-luasnya adalah masih di dalam kerangka NKRI. Jika banyak kebijakan daerah diskriminatif terhadap perempuan, Pemerintah perlu memahami bahwa persoalannya lebih dari itu, sesuatu yang mengancam terhadap ketahanan nasional. Indonesia mengalami sejarah pertumbuhan negara ini dengan dinamikanya dimana Pancasila mampu mempersatukan. Oleh karena itu sebagai suatu sumber validitas dari *legal policy* dan *public policy*, pemerintahan daerah, harus konsisten. Namun dari fakta yang terjadi, kepentingan politik lokal menyebabkan beberapa hal yang mendorong kebijakan diskriminatif menjadi suatu daya tarik sendiri untuk dipertahankan guna menjamin kedudukannya di masa jabatan yang akan datang.<sup>69</sup>

Tantangan paradigmatik ini juga disampaikan oleh beberapa ahli yang menyampaikan pendapatnya dalam penyelenggaraan FGD yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, dimana aparaturnya masih memahami konsep diskriminasi belum disandarkan pada prinsip *due diligence*, sehingga pelaksanaan prinsip non-diskriminasi sebagai bentuk proteksionis, atau justru dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Maruarar, FGD Kajian Strategi Menengah 1 dan 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 18 November 2020 dan 10 Juni 2021.

<sup>70</sup> Alhanif dan Aan Anshori, FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 18 November 2020 dan 10 Juni 2021.

## b. Hambatan Struktural

Hambatan struktural ini mencakup bagaimana tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang sangat terkait dengan tata kelola hubungan pusat dan daerah, otonomi khusus, serta penguatan kapasitas SDM dari penyelenggara negara. Dengan diterbitkannya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menandakan lahirnya otonomi daerah sebagai ejawantah dari adanya asas desentralisasi. Sebagai produk yang lahir pada masa awal reformasi, UU tersebut telah membuka ruang yang besar bagi kewenangan daerah yang otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun seiring berjalannya waktu, UU tersebut mengalami berbagai perubahan guna disesuaikan dengan berbagai perkembangan yang ada. UU No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tetap membawa semangat yang sama dalam memberikan kewenangan otonomi daerah yang seluas-luasnya di berbagai daerah. Namun pemberian otonomi tersebut dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Pada prinsipnya, pemerintah daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan yang dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Dengan diberikannya wewenang otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat berkewajiban untuk memastikan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintahan daerah agar berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan tepat membuka ruang bagi daerah untuk membentuk kebijakan yang mengedepankan kepentingan masyarakat dari masing-masing daerah.<sup>71</sup>

Menurut Prof. Enny Nurbaningsih, tantangan yang dihadapi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam melihat persoalan secara khusus terkait dengan penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan pemerintah pada regulasi harus ditangani dengan menanganai kelemahan-kelemahan pada sektor hulu. Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi salah satu penyumbang persoalan penataan regulasi sebelum Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 pada April 2017 Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, yang menganulir kewenangan Kementerian Dalam Negeri pada mekanisme pembatalan pada perda yang *existing*. Pembinaan kelemahan-kelemahan pada sektor tersebut menjadi prasyarat penataan regulasi bermasalah,<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Jaleswari Pramodhawardhani, FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 1, Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 18 November 2020 dan 10 Juni 2021.

<sup>72</sup> Enny Nurbansingsih, Problematika Pembentukan Peraturan Daerah, Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas, Depok: PT RajaGrafindo PersadaRajawali Pers,2019. hal.339

termasuk penataan kebijakan diskriminatif. Oleh karena itu, hal yang perlu dibenahi terlebih dahulu antara lain:<sup>73</sup>

- a. Pembinaan legislasi daerah juga menjadi upaya yang telah dilakukan sebelum adanya putusan MK, namun semuanya menjadi yang disebutnya sebagai *beleidsreggels* (tidak mempunyai kekuatan hukum).<sup>74</sup>
- b. Penguatan pembinaan membutuhkan dukungan sumberdaya yang memiliki kapasitas, termasuk dalam pemahaman PND. Kecakapan dalam memahami penyusunan kebijakan daerah seperti tenaga perancang, yang tidak semua dimiliki oleh daerah, dan meskipun ada, namun belum tentu pengetahuan tenaga perancang tersebut memadai melakukan fungsi pembinaan, termasuk pada persoalan model pembinaan yang dilakukan hanya memenuhi syarat formil yang menggunakan template (pola) yang telah dibuat, sehingga hasilnya tidak efektif dalam menilai dan menguji kelayakan suatu kebijakan.
- c. Keberadaan kantor wilayah hukum dan HAM sebagai salah satu instansi vertikal yang ada di setiap provinsi yang memiliki kewenangan dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, selain tidak memiliki cukup tenaga perancang yang mampu menjangkau daerah kabupaten/kota secara normatif, belum semua daerah Kanwil Hukum dan HAM mengikutsertakan dalam pembahasan serta harmonisasi pada rancangan, sehingga daerah merasa tidak ada kewajiban meminta Kanwil Hukum dan HAM membantu proses pembentukan perda.

### c. Hambatan Politik

Salah satu alat pola yang digunakan dalam pembentukan kebijakan daerah adalah politik pencitraan. Politik pencitraan merupakan langkah politik untuk menciptakan sebuah citra semata atau untuk mengedepankan sebuah citra tandingan terhadap stigma atau citra tertentu yang dianggap tidak menguntungkan daerah. Sering kali politik pencitraan ini menggunakan simbol-simbol identitas agama tertentu ataupun dengan mengedepankan satu interpretasi tunggal dari agama tersebut. Konsekuensinya, kelompok masyarakat yang tidak ikut mengusung simbol tersebut, terutama dialami oleh kelompok minoritas berdasarkan agama dan budaya, menjadi terpinggirkan.<sup>75</sup> Dalam politik pencitraan, strategi yang paling mudah digunakan adalah politisasi identitas, yaitu cara menggunakan simbol-simbol identitas agama, suku, ras, atau gender untuk kepentingan politik dalam proses perebutan kekuasaan atau penundukan lawan. Politisasi identitas dengan menggunakan simbol-simbol agama dinilai ampuh untuk menghalangi berkembangnya penolakan terhadap kelahiran peraturan daerah itu.

---

<sup>73</sup> Ibid

<sup>74</sup> Ibid, hal. 342

<sup>75</sup> Otonomi hal. 22

Salah satu hambatan dalam penanganan kebijakan diskriminatif yang mengusung politisasi identitas ini juga dihadapi oleh Pemerintah. Pada tahun 2016, Pemerintah (Mendagri) telah mencabut 3.143 perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang hanya fokus pada perda ekonomi, investasi dan perpajakan. Namun Mendagri melakukan klarifikasi bahwa pemerintah pusat tidak akan membatalkan kebijakan intoleransi, atau yang dianggap mengusung agama.<sup>76</sup>

Adapun hambatan atau rintangan lainnya yang dihadapi dalam pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif di antaranya adalah bahwa judul-judul yang digunakan dalam kebijakan yang dinilai diskriminatif itu seolah tanpa masalah bahkan bagus, misalnya tentang Wajib Belajar Pendidikan Diniyah Takmiliyah atau tentang Peningkatan Iman dan Taqwa atau Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah. Menentang kebijakan seperti ini bisa melahirkan stigma anti-Pendidikan Islam atau bahkan anti-syariat Islam. Padahal pelaksanaan syariat Islam itu penting bagi para pemeluknya, walau tanpa harus diformalkan tertulis dalam kebijakan. Misalnya, kebanyakan umat Islam sudah mengetahui bahwa shalat itu wajib, harus berakhlak mulia, yang dipelajari melalui pendidikan agamanya, sehingga tidak perlu kewajiban-kewajiban tersebut diformalkan tertulis dalam kebijakan supaya tidak terjadi *over-regulated* (apa pun dituangkan dalam regulasi). Hal ini sejalan dengan pendapat Indraswari, akademisi UNPAR, bahwa tidak semua aspek kehidupan masyarakat harus diatur dalam hukum/kebijakan. Dengan mengutip Kornblum dalam *Sociology in a Changing World*, Indraswari menjelaskan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat ada berbagai instrumen sosial yang mengatur bagaimana anggota masyarakat berperilaku dan bertindak untuk kemaslahatan bersama yaitu *usage* (cara), *folkways* (kebiasaan), *mores* (tata kelakuan), *customs* (adat istiadat), dan *law, policy* (hukum, kebijakan). Setiap instrumen sosial ini memiliki ranah masing-masing, aspek tertentu diatur oleh instrumen sosial tertentu. Jika perlu aturan tentang bagaimana anggota masyarakat (laki-laki dan perempuan) berbusana yang memenuhi norma agama/kesopanan, bagaimana anggota masyarakat (laki-laki dan perempuan) berperilaku, cukup diatur di tataran kebiasaan (*folkways*) atau tata kelakuan (*mores*), tidak perlu di tataran hukum/kebijakan (*law/policy*).<sup>77</sup>

Hambatan lain dalam mencegah lahirnya kebijakan diskriminatif di antaranya adalah bahwa tidak sedikit pejabat publik memiliki janji-janji politik terhadap konstituennya, di antaranya untuk memberlakukan kebijakan yang bernuansa syariat Islam. Ini di antaranya diakui secara lisan oleh salah satu narasumber pada acara diskusi terbatas bersama Komnas Perempuan dan Lemhannas pada 18 November 2020, dengan harapan saat registrasi perda, pemerintah pusat tidak meloloskannya, sehingga

---

<sup>76</sup> <https://setkab.go.id/mendagri-pastikan-tidak-ada-perda-bernuansa-islami-yang-dicabu/>, diakses 15 Februari 2021

<sup>77</sup> Indraswari. 18 November 2020. "Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional - Sudut Pandang Akademik", dipresentasikan pada acara Diskusi Terbatas "Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional" di Hotel Hilton, Bandung.

dengan demikian, politisi dapat memenuhi janjinya dengan konstituen namun pemerintah pusatlah yang menggagalkannya. Sayangnya, di antara perda-perda yang diskriminatif tersebut dapat lolos dari saringan Pemerintah Pusat. Selain itu, pembuatan kebijakan itu sudah dianggarkan, sehingga demi janji terhadap konstituen dan pencairan anggaran, maka kebijakan tersebut, walaupun memiliki unsur yang diskriminatif tetap dikeluarkan. Di samping itu, kebijakan diskriminatif atas nama moralitas dan agama, dikeluarkan untuk pencitraan, seolah masyarakatnya religious dengan adanya perda bernuansa agama, menutupi kegagalan pembangunan di daerahnya. Bisa juga, kepala daerah atau anggota legislatif daerah yang terpilih mungkin memang termasuk memandang relasi agama dan negara bersifat integral sehingga mereka mendukung implementasi teologi agama secara legal *formalistic*, tertuang dalam kebijakan. Atau mungkin ada pejabat publik yang beragama mayoritas dan memiliki keberpihakan (partialitas) kepada kelompok mayoritas sehingga hanya mengeluarkan kebijakan yang ditujukan kepada mereka yang beragama mayoritas saja dengan menafikan keberadaan umat yang beragama lain walaupun jumlahnya sedikit (minoritas), tanpa menyadari bahwa apa yang sudah dilakukannya merupakan bentuk perlakuan yang diskriminatif. Sikap ini akan menciptakan tirani mayoritas, yang bisa saja dilakukan oleh pemimpin dengan latar belakang agama tertentu. Misalnya, terhadap minoritas Muslim di Indonesia bagian timur. Sikap diskriminatif ini tentunya dapat melemahkan persatuan dan ketahanan nasional Indonesia, sehingga pencegahan dan penanganannya harus dipercepat.

# BAB III

## PEMBAHASAN

### 13. Umum

Bab ini merupakan bab utama yang akan menjawab empat pertanyaan yang telah ditulis di perumusan masalah yaitu tentang: (1) penyikapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pemda) terhadap kebijakan yang dinyatakan diskriminatif; (2) Peran dan strategi percepatan Pemerintah Pusat dan Pemda dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif; (3) Peran dan strategi percepatan Pemerintah Pusat dan Pemda dalam upaya pencegahan kebijakan diskriminatif; (4) Dampak lanjutan pada aspek ketahanan nasional atas upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam mencegah dan menangani kebijakan.

### 14. Penyikapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pemda) terhadap Kebijakan Diskriminatif

Kinerja pemantauan penanganan kebijakan diskriminatif telah dilakukan oleh Komnas Perempuan, sebagai lembaga Hak Asasi Manusia (HAM) yang memiliki mandat untuk menciptakan situasi yang kondusif bagi penghapusan kekerasan terhadap perempuan, yaitu dengan melakukan pengkajian pada peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional dan daerah. Seperti yang dibahas di bab-bab sebelumnya, kebijakan diskriminatif berkontribusi terhadap terjadinya kekerasan terhadap perempuan. Bentuk diskriminasi yang hadir di masyarakat yang seharusnya dihapuskan melalui kebijakan, justru dilembagakan negara melalui kebijakan. Misalnya, pemberlakuan jam malam bagi perempuan mengakibatkan terjadinya kriminalisasi terhadap perempuan saat keluar rumah di malam hari, atau menjadi korban salah tangkap akibat adanya kebijakan yang salah satunya terkait dengan larangan prostitusi, atau mengalami pengusiran dan pengrusakan rumah dengan adanya kebijakan yang melarang kegiatan keagamaan. Oleh karena itu Komnas Perempuan telah memainkan perannya sebagai Lembaga Nasional HAM dengan memberikan masukan pada banyak pihak terutama pada lembaga-lembaga negara yang menjalankan mandat konstitusional antara lain: Presiden RI, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), Bappenas, Lemhannas dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) untuk serius mencegah dan menangani

dikeluarkannya kebijakan-kebijakan diskriminatif di era otonomi daerah, termasuk pada DPR, DPD dan Pemerintah Daerah, serta Lembaga Peradilan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Merespon seruan Komnas Perempuan untuk mencegah dan menangani kebijakan diskriminatif, berikut ini adalah penyikapan yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah terhadap kebijakan diskriminatif.

Presiden RI Periode SBY dan Jokowi telah memberikan pengakuan pada persoalan serius kebijakan diskriminatif dengan meletakkan upaya pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif melalui Program Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang menjadi bagian dari RPJMN 2010-2014. Program ini kemudian menjadi salah satu Program Prioritas Nasional pada masa Presiden Jokowi 2015 - 2019 hingga saat ini. Pengakuan tersebut sebagai bentuk legitimasi bahwa kebijakan diskriminatif yang semula dianggap sebagai *political symptoms* dan kreasi politik elektoral menjadi problem konstitusional yang menuntut penyikapan ketatanegaraan serius.<sup>78</sup>

Berdasarkan data yang dikumpulkan pada penelitian ini, Pemerintah melalui program RPJMN 2010- 2014, langkah-langkah yang telah dilakukan di tingkat nasional dalam upaya pencegahan antara lain:

Penyusunan pedoman peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk perda, dengan beberapa kebijakan nasional antara lain:

- a. Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi payung hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memuat Prinsip Non-Diskriminasi- salah satunya SARA dan Gender masuk menjadi satu indikator bahwa kebijakan tersebut diskriminatif.
- c. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20/77 Tahun 2012 tentang Paramater HAM.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah, yang mencantumkan syarat registasi Rancangan Peraturan Daerah.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaanya.

---

<sup>78</sup> Ismail Hasani, *Akselerasi Penyikapan Konstitusional Atas kebijakan Diskriminatif*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2021, hal. 3

Selain itu, ada pula langkah penanganan yang dilakukan pada keberadaan perda yang ada (*existing*) antara lain:

- a. Pada tahun 2012, Kemendagri berdasarkan kewenangan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 melakukan klarifikasi terhadap dua kebijakan di Tasikmalaya dan Gorontalo;
- b. Tahun 2013, Kemendagri juga melakukan klarifikasi terhadap 4 kebijakan di Bandung, Tasikmalaya, Magetan dan Tanjung Jabung;
- c. Tahun 2014, Kemendagri melakukan klarifikasi terhadap 17 kebijakan;
- d. Pada tahun 2015, pembatalan Peraturan Bupati Purwakarta tentang Desa Berbudaya melalui kewenangan Gubernur Jawa Barat.

Sementara melalui Jalur Peradilan, Pengadilan Negeri Bogor membatalkan Surat Edaran Walikota Bogor tentang himbauan untuk tidak merayakan Hari Asyura pada tahun 2015.

Melalui Program Prioritas Nasional Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan RPJMN 2015- 2019, hingga saat ini, dicatatkan bahwa Langkah Pencegahan dan Penanganan yang dilakukan Pemerintah dalam bentuk regulasi, antara lain:

1. Tahun 2016, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Perda, yang menjadi pedoman pembentukan Peraturan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 yang merumuskan norma baru mengenai kewenangan dan tugas DPD melakukan pemantauan dan evaluasi atas Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.
3. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Perancang Daerah.
4. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120/2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80/2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Adapun langkah penanganan yang dilakukan Pemerintah Pusat antara lain adalah melalui:

1. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 02 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.
2. Peraturan Pemerintah (PP) No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya mengatur pengawasan dan sanksi pada pemberlakuan perda yang telah dibatalkan.

3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, salah satu pasalnya mengatur pembatalan perkara secara berjenjang.
4. Tahun 2016 Kemendagri mengklarifikasi satu kebijakan di Aceh.
5. Tahun 2018 Kementerian Hukum dan HAM mengklarifikasi 94 kebijakan (85 masih berlaku, dan satu dicabut dan direvisi).
6. Tahun 2019 Kemendagri mengklarifikasi 4 kebijakan diskriminatif di Jawa Barat dan 4 kebijakan diskriminatif di Jawa Timur.
7. Tahun 2021 Surat Keputusan Bersama Nomor 021/KB/I2021 Nomor 025-199 TAHUN 2021 dan Nomor 219 TAHUN 2021 dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, serta Kementerian Agama, yang salah satu poinnya, yaitu poin keempat, mewajibkan Pemerintah Daerah dan/atau Kepala Sekolah mencabut kebijakan yang melakukan pemaksaan busana berdasar interpretasi agama tertentu.

Melalui jalur Peradilan, tahun 2017, Mahkamah Konstitusi memutuskan menghapus pasal yang diskriminatif dalam UU Adminduk dan UU Perkawinan.

Berdasarkan langkah-langkah penanganan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, kajian ini akan menelaah langkah-langkah penanganan melalui bentuk klasifikasi. Salah satu lokus kajian, dilakukan pada wilayah Jawa Barat dan Jawa Timur, untuk mengetahui respon daerah terhadap upaya penanganan yang dilakukan Pemerintah Pusat. Ada lima kebijakan yang sudah mendapat klarifikasi dari Kemendagri dan 10 kebijakan yang direkomendasikan untuk direvisi. Kebijakan di Jawa Barat yang sudah mendapat klarifikasi tersebut adalah:

1. Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2009 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat di Kota Tasikmalaya.
2. Perda Kota Bandung Nomor 23 Tahun 2012 tentang Wajib Belajar Diniyah.
3. Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2012 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah.
4. Peraturan Daerah Kab. Garut No 02 tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat.
5. Peraturan Bupati Cianjur Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pakaian Dinas Harian Pegawai di Lingkungan Pemerintah Cianjur.

Sementara 10 kebijakan yang direkomendasikan Pemerintah Pusat untuk direvisi adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2000 tentang Kesusilaan di Kabupaten Garut.
2. Instruksi Bupati No. 4 Tahun 2004 tentang Pemakaian Busana Muslim bagi Siswa dan Mahasiswa di Kabupaten Sukabumi.
3. Peraturan Gubernur No.12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat.

4. Peraturan Walikota No. 9 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Kota Depok.
5. Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Pendidikan Berkarakter.
6. Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Persyaratan Tambahan Kenaikan Kelas Pada Jenjang Pendidikan Dasar di Kabupaten Purwakarta.
7. Peraturan Bupati No. 11 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jamaah Ahmadiyah di Kabupaten Bekasi.
8. Peraturan Bupati Bogor tentang Pelarangan Aktivitas Jemaat Ahmadiyah di Kabupaten Bogor.
9. Perda Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran Kabupaten Sukabumi.
10. Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat.

Berikut ini adalah beberapa contoh surat klarifikasi yang diberikan Kemendagri kepada para kepala daerah yang akan ditulis berdasar pada lima kategori yang di dokumentasikan Komnas Perempuan, yaitu: (a) kriminalisasi perempuan, (b) kontrol tubuh perempuan, (c) pembatasan hak kebebasan beragama bagi kelompok minoritas, (d) kebijakan atas nama agama dan moralitas atau pengaturan kehidupan keagamaan, dan (e) buruh migran/tenaga kerja. Namun karena keterbatasan tempat, kategori kelima tentang buruh migran tidak akan dibahas.

#### **a. Kriminalisasi Perempuan**

Kriminalisasi terhadap perempuan merupakan salah satu kebijakan yang di dalamnya secara langsung atau tidak langsung menargetkan perempuan sebagai objek pengaturan, yang biasanya ditemui dalam bentuk kebijakan larangan prostitusi, atau yang lebih umum yaitu ketertiban umum. Berikut ini adalah salah satu contoh surat klarifikasi yang dikirimkan oleh Mendagri, Gamawan Fauzi, pada 26 Mei 2014, kepada Bupati Way Kanan, Blambangan Umpu, mengenai aspek diskriminatif Perda Kabupaten Way Kanan No 7/2001 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila (terlampir). Aspek diskriminatifnya terletak pada kata “pelacur wanita” yang merupakan tindakan pengucilan berdasar asumsi gender sehingga menimbulkan kriminalisasi terhadap perempuan dan menyudutkan perempuan sebagai pencetus terjadinya kejahatan (kriminogenik). Oleh karena itu, pasal tersebut merupakan diskriminasi langsung terhadap perempuan dan bertentangan dengan konstitusi Pasal 28 D (1), 28I (1), UU No. 7/1984 dan Pasal 1 angka (3) UU No. 39/1999.

Surat klarifikasi yang sama pada tanggal yang sama ditujukan Mendagri, Gamawan Fauzi, kepada Bupati Lampung Selatan atas Perda Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2004 tentang Larangan Prostitusi, Tuna Susial, Perjudian serta Pencegahan Maksiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan karena dinilai bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yaitu Pasal 1 huruf f dan huruf g Peraturan Daerah tersebut mengatur istilah yang sama yaitu pelacuran

dengan pengertian yang berbeda, sehingga Pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 137 huruf f, Pasal 138 ayat (1) huruf l UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah beserta penjelasannya dan huruf Pasal 5 huruf f, Pasal 6 ayat (1) huruf l UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta penjelasannya mengenai asas pembentukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan yaitu: (a) asas kejelasan rumusan dan (b) asas ketertiban dan kepastian hukum. Selain itu Pasal 1 huruf h Perda ini menuliskan kata “pelacur wanita” yang merupakan Tindakan pengucilan berdasar asumsi gender yang khusus ditujukan kepada perempuan sebagai pelacur sehingga bisa mengakibatkan kriminalisasi terhadap perempuan dan memberikan penekanan bahwa perempuan sebagai pencetus terjadinya kejahatan (kriminogenik). Oleh karena itu, pasal tersebut merupakan diskriminasi langsung terhadap perempuan dan bertentangan dengan konstitusi Pasal 28 D (1), 28I (2), UU No. 7/1984 dan Pasal 1 angka (3) UU No. 39/1999, Pasal 136 ayat (4) dan penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan pasal lainnya.

Sekalipun tidak ditulis kata “wanita”, kuatnya asumsi dan stereotipe bahwa pelacur itu perempuan menjadikan rentannya perempuan menjadi korban kriminalisasi atau salah tangkap ketika berada di luar rumah di malam hari. Padahal tidak semua perempuan yang berada di luar rumah di malam hari bekerja sebagai pelacur. Banyak profesi yang mengharuskan pekerja berada di luar rumah di malam hari seperti buruh pabrik dan tenaga kesehatan yang mendapat shift malam. Mereka, seperti halnya almarhumah Ibu Lilis Lisdawati yang saat hendak pulang bekerja sebagai pramusaji di sebuah restoran menjadi korban salah tangkap, rentan menjadi korban kriminalisasi. Niat baik pemda untuk memberantas pelacuran idealnya didasarkan pada fakta, misalnya kemiskinan dan terbatasnya lapangan pekerjaan bagi masyarakat ekonomi lemah, sehingga solusi yang diberikan bukan dengan dikeluarkannya perda, melainkan dengan menciptakan lapangan kerja dan program pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Satu contoh lagi surat klarifikasi lainnya adalah yang dikirim oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, Dr. Sumarsono, MDM, kepada Gubernur Jawa Timur pada 19 Februari 2019, tentang “Penyelesaian Tindaklanjut Kebijakan Daerah yang dinilai belum berpihak pada perempuan”. Surat klarifikasi ini merupakan tindak lanjut dari Surat Ketua Komisi Nasional Perempuan tertanggal 15 Oktober 2018 terkait empat perda yaitu:

- a. Perda Kabupaten Jember Nomor 14 Tahun 2001 tentang Penanganan Prostitusi di Kabupaten Jember;
- b. Perda Kabupaten Sumenep Nomor 03 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum;
- c. Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 05 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Pelacuran; dan
- d. Perda Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Pelacuran.

Dalam surat klarifikasi ini Kemendagri mengingatkan Gubernur akan Pasal 3 ayat (1) huruf b dan Pasal 3 ayat (2) huruf h Peraturan Pemerintah Nomo 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan umum terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota antara lain meliputi kebijakan daerah. Oleh karena itu, Gubernur diminta segera melakukan klarifikasi dengan mengambil langkah-langkah yang diperlukan terkait hasil kajian Komnas Perempuan, serta hasilnya dilaporkan kepada Mendagri cq, Direktur Jenderal Otonomi Daerah. Hasil kajian Komnas Perempuan yang dilampirkan dalam surat klarifikasi tersebut menunjukkan bahwa keempat perda tersebut mengandung unsur diskriminatif. Antara lain; walaupun perda tersebut tidak secara spesifik menyebut pelacur perempuan namun perempuan lebih rentan terdampak menjadi korban salah tangkap berdasar keyakinan aparat bahwa pelacur itu adalah perempuan. Akibatnya perempuan terhambat dalam menikmati aksesnya terhadap perlindungan. Belum diketahui bagaimana respon Gubernur terhadap surat klarifikasi ini.

## **b. Kontrol tubuh perempuan**

Kontrol atas tubuh perempuan dituangkan melalui aturan yang secara khusus mewajibkan pemakaian busana berdasarkan ajaran agama tertentu. Terhadap perda mengenai aturan berbusana ini, Kemendagri sudah mengeluarkan surat klarifikasi, di antaranya adalah yang disampaikan kepada Gubernur Jabar tanggal 19 Agustus 2019. Salah satu perda yang diklarifikasi pada surat tersebut adalah Peraturan Bupati Cianjur Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pakaian Dinas Harian Pegawai di Lingkungan Pemerintah Cianjur. Perda ini mengatur pakaian dinas pegawai wanita (Pasal 5 huruf C), yang diwajibkan menggunakan kerudung putih pada setiap Jum'at (lihat Pasal 6 huruf C, Pasal 8 ayat 9 (1) dan Lampiran.

Walaupun Lampiran surat klarifikasi tersebut tidak mengelaborasi alasan diskriminatif dari perda tersebut, Komnas Perempuan telah menjelaskannya di publikasi sebelumnya. Yaitu bahwa aturan tersebut mengatur pakaian dinas berdasar interpretasi tunggal satu agama saja, padahal tidak semua pegawai pemerintahan beragama Islam. Penyeragaman pemakaian satu busana tertentu berdasar interpretasi tunggal satu agama saja pun sudah melanggar hak konstitusional seseorang atas kebebasan berekspresi seperti yang tertuang dalam Pasal 28G (1) UUD NRI 1945, yaitu untuk mengenakan busana sesuai dengan hati nuraninya. Dampak kebijakan diskriminatif ini terhadap perempuan adalah mereka yang tidak mengenakan kerudung akan distigma sebagai perempuan yang tidak baik, dipermalukan depan umum dengan ditegur secara langsung dan diminta tidak berbaris di depan saat upacara (sanksi social). Lebih buruk lagi, di Bulukumba dan Dompu, pada awal diberlakukannya aturan berbusana, perempuan yang tidak mengenakan jilbab tidak dapat mengakses layanan publik secara leluasa di beberapa kantor pemerintahan. Para pegawai pemerintahan di kedua daerah tersebut, secara eksplisit maupun tidak, hanya melayani warga yang berbusana sesuai dengan aturan perda tentang busana, sehingga perempuan yang bukan beragama Islam pun, demi mendapat pelayanan publik dan demi keamanan,

“menyesuaikan” menggunakan jilbab,<sup>79</sup> walau ada juga yang berani menentangnya, seperti pada kasus penentangan siswa non-Muslim di salah satu sekolah negeri di Sumatra Barat yang ramai didiskusikan pada bulan Januari 2021.<sup>80</sup> Terhadap kasus pemaksaan pemakaian jilbab kepada siswi non-Muslim ini, pemerintah bergerak cepat dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga Menteri yaitu Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama pada 3 Februari 2021, yang isinya di antaranya adalah bahwa pihak sekolah bisa memilih menggunakan seragam dengan atau tanpa kekhasan agama tertentu, namun tidak boleh mewajibkan, memerintahkan, mensyaratkan, menghimbau, atau melarang penggunaan seragam dan atribut dengan kekhasan agama tertentu. SKB ini juga memberi waktu 30 hari sejak dikeluarkannya SKB, yaitu maksimal tanggal 5 Maret 2021, agar pemda dan/atau kepala sekolah mencabut peraturan, keputusan, instruksi, kebijakan atau imbauan tertulis yang bertentangan dengan SKB ini. Bagi yang tidak melaksanakannya, maka diberikan sanksi.<sup>81</sup>

### **c. Pembatasan hak kebebasan beragama bagi kelompok minoritas**

Salah satu penyikapan pemerintah pusat terhadap perda yang diskriminatif, di antaranya terhadap kelompok minoritas beragama, Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, Drs. Akmal Malik, M.Si, mengirim surat kepada Gubernur Jawa Barat (Jabar), cc Mendagri dan Ketua Komnas Perempuan, tanggal 19 Agustus 2019, tentang “Penyelesaian Tindaklanjut Kebijakan Daerah yang dinilai belum berpihak pada perempuan”. Surat ini dikirim kepada Gubernur Jabar sebagai tindak lanjut dari surat yang dikirimkan Ketua Komnas Perempuan kepada Kemendagri tanggal 15 Oktober 2018, tentang permohonan dialog dengan Kemendagri.

Dalam surat tersebut Ketua Komnas Perempuan menyampaikan hasil analisis 4 kebijakan daerah yang dinilai belum berpihak pada perempuan yaitu:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2008 tentang Anti Perbuatan Maksiat;
- b. Peraturan Bupati Cianjur Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pakaian Dinas Harian Pegawai di Lingkungan Pemerintah Cianjur;
- c. Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kabupaten Pandeglang; dan
- d. Peraturan Bupati Lebak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kabupaten Lebak.

Dalam surat ini, Kemendagri meminta Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>79</sup> Komnas Perempuan, Atas Nama Otonomi Daerah, hal. 27-34.

<sup>80</sup> Sintesa News. 2021. “Siswi Non-Muslim di Kota Padang Dipaksa Pakai Jilbab”, <https://www.sintesanews.com/siswi-non-muslim-di-kota-padang-dipaksa-pakai-jilbab/>, diakses 28 Januari 2020 jam 07.49.

<sup>81</sup> Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama. 3 Februari 2021. “Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 02/KB/2021; No. 025-199 Tahun 2021; No. 219 Tahun 2021”.

daerah kabupaten/kota antara lain meliputi kebijakan daerah berdasar Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) huruf h Peraturan Pemerintah No. 12/2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Kemendagri juga meminta Gubernur untuk segera melakukan klarifikasi dengan mengambil langkah-langkah yang diperlukan terkait hasil kajian Komnas Perempuan dan melaporkan hasilnya pada kesempatan pertama.

Hasil kajian Komnas Perempuan dilampirkan dalam surat klarifikasi yang disampaikan Kemendagri kepada Gubernur Jabar. Pada bagian ini hanya akan disampaikan isi lampiran tentang kebijakan yang berpengaruh terhadap kelompok Ahmadiyah (kebijakan nomor c dan d di atas), yaitu di antaranya sebagai berikut:

**Pertama**, landasan yuridis Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kabupaten Pandeglang ini menggunakan fatwa MUI. Padahal dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 fatwa MUI tidak dikenal sebagai landasan dalam membuat peraturan. **Kedua**, pada Pasal 2 ayat (1) perda ini menerapkan aturan yang melarang seluruh aktivitas keagamaan yang ditujukan pada kelompok Ahmadiyah, yang merupakan bentuk pembatasan, pengucilan secara langsung dan merupakan pembedaan atas dasar agama tertentu. Aturan ini diskriminatif karena berakibat pada adanya hambatan dalam penikmatan akses dan atau penggunaan hak dan hak untuk memperoleh perlindungan dan penegakan hak yang efektif. Akibat kebijakan ini, terjadi sejumlah tindakan kekerasan dan diskriminasi baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah baik langsung maupun tidak langsung. Demikian halnya, dengan Peraturan Bupati Lebak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kabupaten Lebak yang juga dinilai diskriminatif dengan alasan yang sama dengan apa yang telah diuraikan di atas. Belum ada ada informasi tentang bagaimana respon Gubernur terhadap hal ini.

#### **d. Kebijakan atas nama agama dan moralitas atau pengaturan kehidupan keagamaan**

Berikut adalah salah satu contoh penyikapan pemerintah pusat, yaitu Kemendagri, terhadap salah satu kebijakan tentang agama dan moralitas. Yaitu berupa pengiriman surat klarifikasi dari Mendagri, Gamawan Fauzi, pada tanggal 27 Februari 2013 kepada Bupati Tasikmalaya, sehubungan dengan ditetapkannya Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam di Kabupaten Tasikmalaya. Alasan diklarifikasinya perda ini di antaranya adalah karena:

1. Materi muatan perda ini secara keseluruhan dinilai tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Pasal 10 dan ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa pengaturan tentang agama merupakan kewenangan pemerintah pusat;
2. Materi muatan perda ini juga hanya mengatur Pendidikan salah satu agama saja, padahal perda ini berlaku untuk semua masyarakat di Kabupaten Tasikmalaya. Padahal Pendidikan merupakan hak semua masyarakat tanpa pembedaan yang menjurus pada salah satu agama saja. Oleh karena itu,

pengaturan Pasal 1 angka 17, Pasal 9, Pasal 12 dan Pasal 15 bersifat diskriminatif dan tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu: (a) pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945, (b) Pasal 1 angka 3 UU No. 39 Tahun 1999.

3. Judul Perda, Konsiderans Menimbang dan Batang Tubuh Pasal 1 angka 9-11, 13-16, Pasal 2-5, Pasal 8, Pasal 30 ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 36 perda ini dinilai bertentangan dengan Pasal 6 ayat 1 huruf f dan ha beserta penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: (a) bhineka tunggal ika, (b) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
4. Pasal 7 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 11, 13, 26, 27 dan 36 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5), Pasal 38 ayat (3) perda ini mengatur instansi vertical yaitu Kementerian Agama yang merupakan kewenangan pemerintah pusat.
5. Pasal 8 angka 1 perda ini tidak boleh mengatur tentang "Pemerintah", karena materi muatan perda tidak boleh melampaui kewenangan untuk mengatur sampai di tingkat pemerintah.
6. Pasal 40 ayat (2) direkomendasikan dihapus karena Pendidikan Keagamaan Islam merupakan Pendidikan non-formal, sehingga pemberian sertifikat berupa syahadah sebagai salah satu syarat administrative untuk melanjutkan pada pendidikan sekolah formal merupakan pembebanan bersyarat dan dapat menghambat untuk melanjutkan ke jenjang Pendidikan formal yang lebih tinggi.
7. Pasal 43 perda ini dinilai bertentangan dengan Lampiran II angka 210 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa "dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko".

Berdasarkan alasan di atas, Mendagri meminta Bupati berkoordinasi dengan DPRD untuk menyempurnakan materi muatan perda ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari penyikapan di atas dapat diketahui bahwa walaupun maksud Bupati Tasikmalaya itu baik, yaitu untuk lebih mendukung pelaksanaan Pendidikan keagamaan di kabupatennya, namun Bupati harus taat pada aturan pembentukan perundang-undangan yang ada dan tidak mengatur sesuatu di luar kewenangannya. Selain itu, walaupun pemeluk agama lain merupakan minoritas, bukan berarti Bupati dapat mengabaikan pengaturan Pendidikan keagamaan mereka, bukan hanya memfasilitasi satu agama saja, yang merupakan agama mayoritas.

Surat klarifikasi serupa telah dikirim di tanggal yang sama oleh Mendagri, Gamawan Fauzi, kepada Walikota Bandung pada 27 Februari 2013, dengan tembusan kepada Presiden RI, Wapres RI, Ketua BPK RI, Menko Bidang Perekonomian RI, Menteri Keuangan RI, Menteri Agama RI, Kepala Perwakilan BPK Provinsi Jawa Barat, Gubernur Jabar dan Ketua DPRD Kota Bandung. Isi surat tersebut adalah

klarifikasi Perda Kota Bandung No. 23 Tahun 2012 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah, yaitu di antaranya adalah bahwa: (1) materi muatan perda tersebut secara keseluruhan hanya mengatur pendidikan salah satu agama saja, sedang perda berlaku bagi seluruh masyarakat Kota Bandung. Perda tersebut mengatur penyelenggaraan Pendidikan Diniyah Takmiliyah (DT) untuk SD/ sederajat yang peserta didiknya tidak hanya beragama Islam saja, sehingga perda ini diskriminatif dan tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu (a) Pasal 28 I ayat (2) UUD NRI 1945, (b) Pasal 2 angka 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM; (2) kata “wajib” tidak tepat karena DT merupakan Pendidikan non-formal, yang jika diwajibkan maka jika tidak dilaksanakan berimplikasi pada adanya sanksi. Selain itu, “wajib” merupakan bahasa norma yang lebih tepat dimuat di isi, bukan judul perda; (3) Beberapa pasal dalam perda mengatur instansi vertikal, yaitu Kemenag, yang merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Selain itu, berikut adalah salah satu contoh lagi tentang penyikapan pemerintah pusat, yaitu Kemendagri, terhadap salah satu kebijakan tentang moralitas. Surat klarifikasi telah dikirimkan oleh Mendagri, Gamawan Fauzi, pada 26 Mei 2014, kepada Bupati Musi Banyusin di Sekayu, terkait Perda Kabupaten Musi Banyusin Nomor 13 Tahun 2005 tentang Larangan Maksiat dalam Kabupaten Musi Banyusin. Dalam surat tersebut, Mendagri meminta Bupati untuk berkoodinasi dengan DPRD untuk menyempurnakan materi muatan Perda tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Perda tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu:

1. Pasal 5 ayat (1) huruf h merupakan tindakan diskriminasi berdasar asumsi gender. Yaitu berupa larangan yang khusus ditujukan kepada jenis kelamin perempuan untuk tidak berpakaian minim terbuka pada bagian tubuh mulai dari dada sampai lutut dan berpakaian transparan sehingga terlihat jelas bagian tubuh dari luar pakaian itu di tempat umum. Rumusan ini dapat ditafsirkan bahwa terhadap jenis kelamin laki-laki dapat berlaku sebaliknya. Isi Perda ini, oleh karena itu, bertentangan, di antaranya dengan:
  - a. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
  - b. Pasal 28I ayat (2) bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.
  - c. Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, yang di dalamnya diskriminasi terhadap perempuan diartikan sebagai “setiap perbedaan, pengabaian, atau pembatasan yang dilakukan atas dasar jenis kelamin yang mempunyai dampak atau tujuan untuk mengurangi atau meniadakan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, social, budaya, sipil atau bidang lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan”.

- d. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang isinya: diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.
  - e. Pasal 136 ayat (4) dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.
  - f. Pasal 137 huruf f dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai asas pembentukan perundang-undangan yaitu asas kejelasan rumusan, yang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
  - g. Pasal 138 ayat (1) huruf g, h dan i dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 6 ayat (1) huruf g, h dan I beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai asas materi muatan perda yang meliputi:
    - 1) Asas Keadilan yaitu setiap materi muatan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
    - 2) Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status social; dan
    - 3) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum yaitu setiap materi muatan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
2. Pasal 3 huruf a, Pasal 5 ayat (1) huruf a, ayat (2), ayat (3) huruf c, ayat (4) dan Pasal 6 ayat (4) perda dimaksud menggunakan rumusan frase “yang patut diduga” dan “perbuatan/kegiatan yang mengarah pada perbuatan maksiat” tidak jelas maknanya, menyebabkan multi tafsir dan menimbulkan ketidak pastian hukum bahwa atas dasar dugaan siapakah sehingga dapat dikategorikan sebagai tempat melakukan perbuatan maksiat dan bagaimana perbuatan yang

mengarah kepada perbuatan maksiat itu. Atas rumusan larangan tersebut berimplikasi adanya sanksi, sehingga orang yang melanggar dapat dikenakan hukuman. Jika aparat penegak hukum tidak memiliki pemahaman yang jelas maka akan mengakibatkan terjadinya Tindakan sewenang-wenang dan korban salah tangkap, sehingga peraturan daerah dimaksud bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu:

- a. Pasal 137 huruf f dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai asas pembentukan perundang-undangan yaitu asas kejelasan rumusan, yang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- b. Pasal 138 ayat (1) huruf g, h dan i dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 6 ayat (1) huruf g, h dan I beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai asas materi muatan perda yang meliputi:
  - 1) Asas Keadilan yaitu setiap materi muatan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
  - 2) Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status social; dan
  - 3) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum yaitu setiap materi muatan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
3. Pasal 6 ayat (3) huruf a, b, c, d dan f Perda dimaksud bertentangan dengan Pasal 137 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki dan Materi Muatan karena pengaturan mengenai Polri, Polisi Militer, Kejaksaan, Pengadilan dan Pengacara merupakan materi muatan peraturan perundang-undnagan di tingkat pusat yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
4. Pasal 12 ayat (1) Peraturan Daerah dimaksud bertentangan dengan Lampiran II angka 210 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa “dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko”.
5. Pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah dimaksud bertentangan dengan Lampiran II angka 118 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah

yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut, dengan demikian perlu dihindari penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus.

Penyikapan Pemerintah Daerah untuk proses penanganan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dicatatkan antara lain sebagai berikut:

Bahwa dengan disahkannya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pada tahun 2016 Pemerintah Pusat menggunakan kewenangannya melakukan pembatalan berjenjang antara lain dengan melakukan pembatalan 3.143 Peraturan Daerah pada 21 Juni 2016, secara khusus yang terkait dengan retribusi dan pajak.<sup>82</sup> Menyikapi mekanisme penanganan kebijakan yang diatur melalui UU No.23/2014 direspon oleh Pemerintah Daerah melalui mekanisme pengujian Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan pengujian tersebut dilakukan oleh 46 Pemerintah Daerah Kabupaten yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintah Kabupaten se Indonesia (APKASI), dimana putusan Mahkamah Konstitusi dengan Nomor perkara 137/PUU-X III /2015 yang dibacakan pada 05 April 2017 mengabulkan permohonan tersebut bahwa pembatalan peraturan daerah tidak dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Termasuk Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 pada 30 Mei 2017 mengabulkan permohonan dalam pembatalan Pasal 251 (2) UU Nomor 23/2014. Dua putusan MK ini yang juga berdampak pada strategi yang dilakukan dalam penanganan secara cepat kebijakan diskriminatif di tingkat nasional. Langkah penanganan yang dilakukan sebagaimana di bahas pada bab sebelumnya dengan menggunakan ruang pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah melalui fungsi konsultasi dan koordinasi sebagaimana tertuang dalam beberapa paket kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat sejak tahun 2017. Oleh karena itulah pada suratnya kepada Pemerintah Daerah Provinsi Jabar dan Jatim tidak menggunakan surat klarifikasi, tetapi menggunakan surat

Penanganan kebijakan diskriminatif telah dilakukan juga oleh pemerintah Daerah melalui pembatalan berjenjang pada UU No.23/2014. Langkah pembatalan kebijakan daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dengan menerbitkan surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/Kep.1354-Hukham/2015 tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 tentang Desa Berbudaya. Lokus kajian penelitian yang dilakukan Jawa Barat juga merangkum beberapa respon dari Pemerintah Daerah mengenai surat Klarifikasi yang diberikan oleh Kemendagri kepada Pemerintah Daerah antara lain:

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat sebagaimana disampaikan oleh Biro Hukum menyatakan bahwa upaya menghapus stigma sebagai provinsi yang banyak mengeluarkan kebijakan diskriminatif terus dilakukan, namun

---

<sup>82</sup> <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses 30 Maret 2021

beberapa kabupaten belum sepenuhnya memahami dan masih mengeluarkan kebijakan seperti kewajiban mengaji di sekolah umum, kewajiban busana. Pada upaya ini diperlukan instrumen yang perlu dikembangkan untuk menjadi pedoman daerah, dan tidak cukup hanya langkah-langkah evaluasi.<sup>83</sup> Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat juga mencatat kritik yang disampaikan oleh Komnas Perempuan pada kebijakan mengenai pembatasan aktifitas terhadap Jemaah ahmadiyah. Saat ini persekusi dan pembakaran rumah ibadah ahmadiyah sudah tidak terjadi, dan Pergub ini dinilai efektif untuk menahan Tindakan anarkis.<sup>84</sup>

Terhadap klarifikasi yang disampaikan Kemendagri, Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi memberikan tanggapan bahwa Kabupaten Sukabumi merupakan kabupaten yang di wilayahnya ada 816 Pondok Pesantren. Kondisi hal tersebut sangat berpengaruh pada proses politik yang ada di Sukabumi. Termasuk adanya bargaining dari calon bupati yang mendapat dukungan dari ahli agama. Oleh karenanya juga terjadi upaya akomodir karena pressure dari berbagai pihak. Salah satu kebijakan yang dikoreksi adalah penggunaan pakaian muslim Kebijakan seperti ini timbul dari struktur dan budaya yang ada Sukabumi, di mana terdapat banyak pesantren di Sukabumi. Hal ini menjadi beban berat terutama bagi pemerintah, termasuk pada saat kontestasi pilkada di Sukabumi dan menjanjikan banyak hal kepada pendukung. Secara faktual maka yang diperhatikan di lapangan adalah yang mayoritas karena jumlahnya yang lebih banyak. Oleh karenanya pembinaan menjadi hal yang sangat penting dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada DPRD dan Aparat pemerintah daerah. Sebagai salah satu Pejabat di Kemendagri yang bertugas menjadi Bupati Sukabumi langkah-langkah untuk perbaikan telah diupayakan.<sup>85</sup>

Perwakilan Pemerintah Kota Bandung menyatakan sangat menentang jika ada kebijakan diskriminatif. Atas klarifikasi yang diberikan, Pemerintah Daerah Kota Bandung meminta langkah-langkah pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.<sup>86</sup> Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Garut menyatakan bahwa Perda yang telah diklarifikasi oleh Kemendagri telah di cabut dan tidak berlaku. Namun dalam upaya menghapuskan diskriminasi dalam muatan kebijakan perlu ada turan yang memberikan panduan bagi pemerintah daerah dalam menyusun produk hukum. Tidak pernah ada niat buruk Pemerintah Daerah dalam menyusun kebijakan, namun dalam proses pembahasannya diwarnai dengan dinamika politik. Oleh karenanya Pemerintah Daerah perlu mendapatkan instrumen

---

<sup>83</sup> Eni Rohyani. 18 November 2020. "Optimalisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui Penetapan Produk Hukum Daerah", materi yang dipresentasikan pada acara Diskusi Terbatas "Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional" di Hotel Hilton, Bandung.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Bupati Sukabumi, pada acara Diskusi Terbatas "Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional" di Hotel Hilton, Bandung, 18 November 2020.

<sup>86</sup> Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kota Bandung, pada acara Diskusi Terbatas "Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional" di Hotel Hilton, Bandung. 18 November 2020.

dan fasilitasi sebelum peraturan daerah di tetapkan. Namun secara faktual, batas waktu 15 hari dalam proses konsultasi yang dilakukan kepada pemerintah pusat menjadi efektif? Pemerinta Daerah kabupaten Garut juga menanyakan mengenai larangan bertentangan dengan kepentingan umum yaitu diskriminasi terhadap agama. Namun tidak ada penjelasan mengenai hal ini, sehingga daerah punya pendapatnya sendiri mengenai ini.<sup>87</sup>

Kepala bagian hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta menyatakan bahwa ada Perbup tentang persyaratan tambahan untuk kenaikan kelas dan Pendidikan karakter memang belum dicabut, namun pelaksanaannya sudah tidak diberlakukan. untuk Perda tentang Pendidikan berkarakter ada sebagian yang dipertahankan karena dianggap masih sesuai dengan kearifan lokal yang ada. Kearifan lokal inilah yang perlu diakomodir. Oleh karenanya jika kebijakan diskriminatif perlu uji kelayakan oleh provinsi untuk perda atau perbup tertentu.<sup>88</sup>

Kajian Jawa Barat mencatatkan respon dan tanggapan Pemerintah Daerah pada upaya penanganan kebijakan diskriminatif mengamini hambatan dan tantangan yang telah disebutkan pada bab sebelumnya antara lain mengenai konseptual pemahaman untuk mengenal bagaimana kebijakan tidak diskriminatif. Termasuk dalam mendiskusikan bagaimana akomodir kearifan lokal tidak bersifat diskriminatif, secara struktual dan politik sebagaimana disampaikan oleh Pemda Sukabumi dan Garut. Berdasarkan hal tersebut, ada situasi dimana Pemerintah Daerah dapat melakukan penanganan melalui mekanisme eksekutif review, tetapi ada beberapa kebijakan yang memang dibiarkan tetap bertahan karena dianggap sebagai politik, sebagaimana disampaikan oleh Biro Hukum Pemda Jabar yang menyatakan bahwa Pergub pembatasan pada Kelompok Jemaat Ahmadiyah merupakan peraturan yang dapat meredam gejolak anarkisme di Jawa Barat.

Pemerintah Daerah Jawa Timur juga memberikan respon pada upaya dalam melakukan percepatan. Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Bupati Jember dan Walikota Malang yang kesemuanya memberikan komitmen pada upaya penghapusan kebijakan diskriminatif, meskipun dalam beberapa hal masih ada catatan tentang bagaimana upaya penghapusan diskriminasi ini belum dilakukan secara komprehensif. Beberapa peran yang dilakukan Pemerintah Daerah, sebagaimana dicatatkan dalam kajian ini antara lain; upaya dan langkah yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam penghapusan dan pencegahan kebijakan diskriinatif disesuaikan dengan target SDGs yang fokus pada kesetaraan gender dengan mengakhiri segala bentuk diskriminasi terhadap kaum perempuan, menghilangkan semua praktik berbahaya seperti Pernikahan Dini, kawin paksa dan sunat perempuan dan juga bagaimana menjamin partisipasi penuh dan

---

<sup>87</sup> Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Garut pada acara Diskusi Terbatas “Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional” di Hotel Hilton, Bandung. 18 November 2020

<sup>88</sup> Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta, pada acara Diskusi Terbatas “Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional” di Hotel Hilton, Bandung.

efektif serta kesempatan yang sama bagi perempuan untuk memimpin di semua tingkat pengambilan keputusan pada semua aspek kehidupan politik, ekonomi dan masyarakat. Termasuk, menjamin akses universal terhadap kesehatan seksual dan reproduksi dan hak reproduksi, serta melakukan reformasi untuk memberikan hak yang sama kepada perempuan terhadap sumber daya ekonomi, penggunaan teknologi khususnya teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan pemberdayaan perempuan.<sup>89</sup>

Bupati Jember dalam FGD yang diseleggarakan Komnas Perempuan dan Lemhannas RI menyampaikan bahwa Pemerintah Kabupaten Jember tidak mendukung adanya kebijakan yang bersifat diskriminatif yang mengatasnamakan otonomi daerah. Peran dan strategi percepatan pemerintahan daerah pada upaya penanganan kebijakan diskriminatif Pemerintah Jember melalui 6 strategi yang kesemuanya saling mengikat dan tidak berdiri sendiri, antara lain: melalui (1) komitmen, (2) kebijakan, (3) kelembagaan, yang di dukung melalui (4) program kegiatan dan dana, (5) data, dan (6). Dalam upaya perlindungan terhadap perempuan, sebagai upaya pencegahan diskriminasi beberapa kebijakan di daerah Jember dikeluarkan untuk perlindungan perempuan dan anak. Termasuk pada penguatan kelembagaan ada 4 langkah yang dilakukan kebijakan Bupati tahun 2020 tentang kelompok kerja pengarusutamaan gender Kabupaten Jember, peraturan pelaksanaannya tentang perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di Jember. Pada forum ini Bupati Jember menyampaikan bahwa Perda yang telah diterbitkan pada tahun 2001 oleh Pemerintah Jember terkait prostitusi telah dicabut.<sup>90</sup>

Walikota Malang juga memberikan pengakuan tentang keberadaan kebijakan diskriminatif, termasuk pengaturan pada kewajiban busana berdasarkan ajaran agama tertentu. Penyikapan Pemerintah Daerah Kota Malang dengan melakukan pelaksanaan program berbasis gender dan alokasi pendanaannya. Untuk mereduksi diskriminasi Pemerintah Daerah membangun ruang suara dan pembangunan bagi kelompok rentan, dengan menjaring diskusi dengan semua komunitas, dengan membangun diskusi tematik. Musrenbang tematik, seperti isu anak lansia dan disabilitas, serta perempuan dan pemuda, yang akan mengakomodir usulan-usulan sebagai upaya mencegah agar kebijakan tidak diskriminatif.<sup>91</sup>

Strategi upaya mengatasi penanganan kebijakan diskriminatif di Jawa Timur, disampaikan oleh beberapa ahli antara lain oleh Prof. Dr. Mufidah Ch., M.Ag. (Ahli Hukum dan Gender) yang menjelaskan bahwa telah ada beberapa penelitian yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur yang menjelaskan adanya hambatan-hambatan pandangan paternalistik oleh para tokoh agama dan kiai yang sangat berpengaruh

---

<sup>89</sup> Jempin Marbun, Kepala Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur, FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 10 Juni 2021.

<sup>90</sup> Hendy Siswanto (Bupati Jember) FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI Juni 2021.

<sup>91</sup> Sutiaji (Walikota Malang), FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI Juni 2021.

pada para pengambil keputusan. Faktor tersebut juga sangat berpengaruh melahirkan kebijakan diskriminatif. Keberadaan kebijakan diskriminatif di Jawa Timur yang ada di Jember, Lamongan, Purbolinggo, Sumenep. adalah contoh bagaimana kebijakan sangat dipengaruhi oleh pandangan keagamaan. Oleh karenanya untuk upaya menghentikan tindakan yang merugikan perempuan melalui peraturan daerah yang dinyatakan diskriminatif terhadap perempuan menjadi wajib dan dilakukan secara bersama. Pemerintah Daerah perlu melakukan identifikasi bentuk-bentuk diskriminasi yang ada. Upaya koreksi dari masyarakat sipil juga seharusnya dilakukan dengan menggunakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di lembaga Peradilan. Untuk strategi percepatan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan pelatihan serta pendidikan bagi pengambil kebijakan, aparat penegak hukum dan semua yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah, dan minimalisasi masalah pergantian Aparatur Sipil Negara.<sup>92</sup>

Masukan strategi percepatan yang disampaikan oleh Ahli Kajian Islam, Prof. Masdar Hilmy, S.Ag., MA, Ph.D (Guru Besar UIN Sunan Ampel Surabaya) menyampaikan bahwa dalam menangani isu-isu yang sensitif, terutama terkait dengan agama, negara harus menjadi jembatan bagi pihak/kelompok masyarakat yang berbeda pandangan. Pemerintah Daerah juga perlu mengakui keberadaan kelompok minoritas, dan kantong-kantong wilayahnya. Upaya membangun harmoni sosial di masyarakat, serta membangun penguatan perspektif keagamaan melalui dialog kultural dan memberikan kesempatan kepada kelompok minoritas mengartikulasikan identitas dan pelaksanaan kegiatan ibadah mereka, dan juga memperkuat penguatan di bidang sosial dan ekonomi sehingga integrasi sosial menjadi berkelanjutan. Serta memperkuat literasi digital kepada masyarakat sehingga tidak mudah terprovokasi dan menjadi “sumbu pendek”. Isu agama sangat mudah menjadi sumbu pendek baik di Provinsi Jawa Timur maupun daerah lainnya. Misalnya isu Syiah, PKI yang dimunculkan dalam satu kanal yang bisa menyulut emosi publik. Program literasi digital ini juga penting dengan menggandeng organisasi agama seperti Pesantren, NU, Muhammadiyah dan lainnya.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Mufidah, (Guru Besar Universitas Brawijaya Malang) FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 1 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI Juni 2021.

<sup>93</sup> Masdar Hilmy, FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 1 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI Juni 2021.

## 15. Peran dan Strategi Percepatan Pemerintah Pusat dan Pemda dalam Upaya Penanganan Kebijakan Diskriminatif

Dua putusan Mahkamah Konstitusi yang telah menghapuskan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat, tidak dapat digunakan sebagai dalil bahwa keberadaan kebijakan diskriminatif yang telah di terbitkan oleh daerah tidak dapat *direview* kembali atau dicabut.<sup>94</sup> Peluang tersebut dapat mengacu pada pendapat yang disampaikan oleh 4 hakim Mahkamah Konstitusi yang mempunyai pendapat berbeda dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 memberikan pandangan bahwa;

“Presiden adalah penanggung jawab pemerintahan tertinggi. Dengan demikian, secara implisit, adalah kewajiban Presiden untuk mengambil tindakan terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang mengandung cacat, dalam hal ini cacat itu adalah bahwa produk hukum penyelenggara pemerintahan itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/ atau kesusilaan”.<sup>95</sup>

Oleh karenanya Pemerintah Daerah tidak dapat melampaui kewenangan Presiden termasuk dalam mengeluarkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Sebab jika demikian halnya maka hal itu menyalahi prinsip *delegatie van wetgevingsbevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dari peraturan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah.<sup>96</sup>

Pemerintah pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri), berdasar Pasal 373 UU No. 23 Tahun 2014 berperan sebagai pembina dan pengawas pelaksanaan otonomi daerah. Sebelum amendemen Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan No. 56/PUU-XIV/2016, Mendagri memiliki kewenangan untuk membatalkan perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan; dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati dengan alasan tersebut di atas. Namun pasca Putusan MK di atas, wewenang pembatalan perda dikembalikan kepada Mahkamah Agung (MA) sesuai Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.<sup>97</sup> Sayangnya, proses persidangan *judicial review* (JR) di MA tidak seterbuka proses persidangan di MK, sehingga merentankan pihak terdampak untuk mendapatkan keadilan substantif, karena keputusan lebih

---

<sup>94</sup> Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 pada April 2017 Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016

<sup>95</sup> Pendapat Berbeda (Disenting Opinion) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37-PUU-XIII/2015. Hal. 214

<sup>96</sup> Ibid

<sup>97</sup> Eka NAM Sihombing. 2017. “Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah. Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016”, Jurnal Yudisial, Vol. 10 No. 2 Agustus 2017, hal. 217 - 234.

berdasar pada pertimbangan procedural, seperti yang terjadi pada kasus JR Perda Tangerang dan Bantul tentang Larangan Pelacuran.

Kajian ini melakukan penelusuran pada dokumen-dokumen Pemerintah berupa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan paska putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2017.<sup>98</sup> Sebagaimana disebutkan pada bab selanjutnya bahwa beberapa paket kebijakan telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini oleh Presiden maupun Kementerian/Lembaga berdasarkan kewenangan yang dimiliki. Paska putusan MK 2017 Pemerintah telah mengeluarkan 2 Peraturan Pemerintah yaitu PP No. 12 Tahun 2017 sebagai pedoman dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah dan yang salah satu pasalnya adalah mengatur pengawasan dan sanksi pada daerah yang masih terus memberlakukan perda yang telah dibatalkan,<sup>99</sup> serta PP Nomor 33 Tahun 2018 yang mengatur pelaksanaan tugas Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat. Salah satu pasalnya mengatur pembatalan Peraturan Kepala Daerah yang dapat dilakukan oleh Gubernur dan Menteri Dalam Negeri (secara berjenjang).<sup>100</sup> Termasuk langkah lanjutan yang masih berproses paska disahkannya Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang salah satu pengaturannya memandatkan harmonisasi peraturan perundang-undangan, yang dituangkan dalam satu Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan pada tahun 2021.

Dua Kementerian yang mempunyai fungsi pengawasan dan pembinaan dalam penataan regulasi, juga mengeluarkan kebijakan antara lain:

- a. Kementerian Dalam Negeri merevisi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menjadi PMDN Nomor 120 Tahun 2018, kebijakan ini mengatur antara lain tentang nomor registrasi rancangan peraturan daerah, dan tujuan dari pemberian nomor registasi tersebut dalam rangka pengawasan dan pembinaan Pemerintah Pusat.<sup>101</sup>
- b. Kementerian Hukum dan HAM mengeluarkan Peraturan antara lain:
  - 1) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - 2) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Perancang Daerah.

---

<sup>98</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIII/2016

<sup>99</sup> tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

<sup>100</sup> tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

<sup>101</sup> Perubahan aturan tersebut terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan nomor registrasi (nereg) belum dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah, Pemberian Nereg Perda Provinsi dilaksanakan oleh Biro Hukum Setjen Kementerian Dalam Negeri, dan Pemberian Nereg Perda Kabupaten/Kota dilakukan oleh Pimpinan Perangkat Daerah yang membidangi hukum. Tujuan dari Pemberian Nomor Register dalam rangka pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah agar terdapat kesesuaian antara ranperda hasil evaluasi /fasilitasi dengan ranperda yang akan diberikan nomor register, mengetahui jumlah/kuantitas perda yang akan diundangkan dan memperkecil/meminalisir penyelendupan Pasal/Penggelembungan Pasal. Lihat Lampira III PMDN Nomor 120 Tahun 2018.

- 3) mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 02 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

Komnas Perempuan sebagai salah satu lembaga nasional HAM melakukan dialog bersama Presiden RI sejak masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dan dilanjutkan pada masa Presiden Jokowi. Hasil dialog tersebut di antaranya adalah dimasukkannya harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam RPJMN 2010-2015, dilanjutkan pada RPJMN 2015-2019, yang kemudian secara khusus ditindak lanjuti menjadi bagian dari Program Prioritas Nasional tahun 2018-2020. Melalui Program Prioritas Nasional tahun 2017, Komnas Perempuan mendapatkan dukungan dari Presiden melalui Bappenas melakukan fungsi monitoring terhadap program penanganan dan pencegahan kebijakan diskriminatif. Melalui dukungan ini, Komnas Perempuan dan Bappenas menginisiasi forum koordinasi bersama dalam mendorong upaya penanganan dan pencegahan kebijakan diskriminatif dengan Kementerian/Lembaga yang mempunyai tugas dan kewenangan dalam penataan regulasi antara lain Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak dan BPHN. Meskipun belum terbentuk secara formal, forum ini telah mendorong langkah-langkah yang dilakukan antara lain:

Keberlanjutan forum bersama Kementerian dan Lembaga (K/L) terkait seperti Kemendagri, Bappenas, Kemenkumham dan Pemerintah Daerah. Hasilnya di antaranya adalah dikeluarkannya surat-surat klarifikasi kepada para pemerintah daerah seperti yang sudah dibahas pada bagian sebelumnya dan dikeluarkannya Permendagri No. 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (yang sudah mengalami revisi dua kali yaitu menjadi Permendagri No. 80 Tahun 2015 dan Permendagri No. 120 Tahun 2018) serta Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 yang mencantumkan PND menjadi salah satu indikator penilaian Peraturan Daerah.

Paska putusan MK langkah penanganan melalui korektif dilakukan Kemendagri yang telah dielaborasi pada bab sebelumnya, dengan mengirimkan surat kepada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur untuk menindak lanjuti 10 kebijakan yang dianggap diskriminatif oleh Komnas Perempuan, melalui surat Kemendagri Nomor.188.34/1158/Otda pada 19 Februari 2019, dan surat Kemendagri Nomor.188.34/ 44.83/otda pada 19 Agustus 2019.

Rujukan selanjutnya, mengenai strategi nasional dalam penanganan kebijakan diskriminatif dengan melihat desain RPJMN 2020-2024. Pada elaborasi RPJMN 2020-2024 yang tertuang dalam rancangan teknokratik RPJMN tersebut menjelaskan bahwa salah satu masalah dalam penataan regulasi adalah banyaknya peraturan perundang-undangan (*hyper regulation*), regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni yang berdampak pada ketidakpastian hukum.<sup>102</sup> Dari masalah tersebut, berdasarkan dokumen RPJMN, strategi yang didesain kemudian adalah penguatan tata kelola peraturan perundang-undangan, melalui penguatan

---

<sup>102</sup> RPJMN, hal. 220

institusi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pelembagaan evaluasi regulasi ke dalam siklus penyusunan peraturan perundang-undangan; optimalisasi partisipasi publik; dan dukungan database regulasi berbasis teknologi informasi.<sup>103</sup> Dari 3 strategi yang disebutkan di atas, percepatan penanganan merupakan langkah yang selaras yang mendapatkan landasan programatik dalam RPJMN 2020-2024.

Dalam konsultasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, Perwakilan Biro Hukum Kemendagri menyatakan bahwa strategi yang dilakukan dalam penataan regulasi dalam rangka perbaikan untuk kemudahan iklim investasi dan kemudahan berusaha dan perbaikan over regulasi.<sup>104</sup> Oleh karenanya pada tahun 2020 Pemerintah menerbitkan regulasi di tingkat nasional Cipta Kerja dan UU Pemberdayaan UMKM, yang menjadi polemik cukup signifikan dalam proses pengesahan UU tersebut. Sayangnya paket penataan regulasi yang diharapkan menjamin kepastian hukum sekali lagi di fokuskan oleh Pemerintah mengenai perizinan (Omnibus Law) dalam rangka mempermudah investasi dan penanaman modal asing ke Indonesia. Langkah lain yang dilakukan Pemerintah dengan strategi penyederhaan regulasi birokrasi dilakukan melalui Identifikasi peraturan, menghapus yang sudah tidak berlaku, dan Identifikasi yang saling berbenturan.<sup>105</sup>

Perwakilan Kementerian Hukum dan HAM menjelaskan langkah-langkah yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif adalah melakukan langkah klarifikasi 216 Perda, 205 perkara. Dari klasifikasi yang dilakukan pada 216 perda tersebut 85 diantaranya dianalisis dengan hasil (8 perda sudah dicabut, 1 direvisi, dan 122 dilakukan identifikasi oleh kanwil dengan hasil 94 kebijakan telah dikirimkan surat kepada Pemerinth Daerah. Sedangkan dari 205 Perkada direkomendasikan kepada Kemendagri untuk ditindak lanjuti.<sup>106</sup>

Langkah terbaru yang dicatatkan dalam kajian ini kemudian dikeluarkan Surat Keputusan Bersama Nomor 021/KB/I2021 Nomor 025-199 TAHUN 2021 dan Nomor 219 TAHUN 2021 yang dikeluarkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI, serta Menteri Agama, sebagai respon kasus yang dialami oleh seorang siswi SMKN di Kota Padang yang tidak bersedia mengenakan pakaian berdasarkan yang bukan keyakinan agamanya karena ada aturan sekolah yang mewajibkan. Kasusnya menjadi viral di media sosial.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> RPJMN 2020-2024 hal.235

<sup>104</sup> Biro Hukum Kemendagri, Strategi Biro Hukum Kemendagri Dalam Penanganan Dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, FGD Kajian Menengah Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, Jakarta, 02 Oktober 2020.

<sup>105</sup> Ibid,

<sup>106</sup> Direktur Instrumen HAM Kementerian Hukum dan HAM, FGD Kajian Menengah Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, Jakarta, 02 Oktober 2020.

<sup>107</sup> <https://tirto.id/duduk-perkara-sekolah-di-padang-paksa-siswi-non-muslim-pakai-jilbab-f9w4>, diakses 30 Maret 2021

Dalam Keputusan Keempat SKB tersebut meminta Pemerintah daerah dan/atau kepala sekolah sesuai dengan kewenangannya wajib mencabut peraturan, keputusan, instruksi, kebijakan, atau imbauan tertulis terkait penggunaan pakaian seragam dan atribut di lingkungan sekolah yang dikeluarkan oleh kepala daerah dan/atau kepala sekolah yang bertentangan dengan Keputusan Bersama ini paling lama 30 (tigapuluh) hari kerja terhitung sejak SKB ditetapkan. SKB tersebut mendapat tanggapan dari Pemerintah Daerah Kota Pariaman yang menolak penerapan pada SKB tersebut, dengan menyebutkan bahwa pengaturan busana berdasarkan ajaran agama tertentu sebagai bagian dari kearifan lokal.<sup>108</sup>

Dari konsultasi yang disampaikan oleh Direktorat Instrumen HAM Kementerian Hukum dan HAM menyatakan bahwa strategi yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Pusat adalah dengan mengklasifikasikan kebijakan yang dinyatakan diskriminatif pada kategori Perda dan Non-Perda. Pada kategori Non-Perda dapat dilakukan percepatan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk menyampaikan agar Pemerintah Daerah melakukan review atau mencabut kebijakannya. Selanjutnya diperlukan kelompok kerja yang merupakan kerja lintas koordinasi kementerian/lembaga yang bertugas untuk melakukan analisis pada kebijakan yang dinyatakan diskriminatif, serta merekomendasikan dilakukannya review atau pencabutan kebijakan tersebut.

Dari konsultasi yang diselenggarakan Komnas Perempuan dan Lemhanas RI perwakilan Dirjen HAM Kementerian Hukum dan HAM mengusulkan untuk percepatan pencegahan, berdasarkan UU Nomor 15 tahun 2019 semua perencanaan peraturan perundang-undangan di daerah harus melalui melibatkan kanwil hukum dan ham, sehingga ada koreksi dalam proses penyusunan dan pembentukan perda atau perkara di daerah. Ketika nomor sudah didaftarkan ke kemendagri, jika masih diskriminatif akan dipending registrasinya. Hal lain dengan ditebitkannya Permenkumham 2018 mengenai Panduan Teknis, serta bimbingan teknis kepada biro hukum, dan pemerintah daerah seluruh Indonesia.<sup>109</sup>

Kajian ini mencatatkan bahwa selain langkah-langkah yang dilakukan executive review ada dua JR yang diajukan oleh Masyarakat Sipil sebagai bagian dari jaringan kerja Komnas Perempuan yang berhasil dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu JR UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan tentang pengisian kolom Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi penghayat kepercayaan dan JR terhadap UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yaitu terkait penyamaan usia perkawinan bagi laki-laki dan perempuan dari 16 tahun menjadi 19 tahun. Namun JR terhadap Perda Kota Tangerang dan Kabupaten Bantul tentang Pelarangan Pelacuran ditolak oleh Mahkamah Agung (MA), sehingga Komnas Perempuan bersama masyarakat sipil kemudian melakukan Eksaminasi Publik terhadap putusan MA tersebut karena penolakan terhadap JR kedua perda ini dinilai hanya berdasar pada pertimbangan prosedural bukan pada keadilan substantif.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> <https://news.detik.com/berita/d-5376091/walkot-pariaman-tolak-skb-3-menteri-elite-ppp-sumbar-bukan-daerah-khusus>, diakses 30 Maret 2021

<sup>109</sup> Direktur Instrumen HAM Kementerian Hukum dan HAM, pada acara Diskusi Terbatas “Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional” di Hotel Hilton, Bandung.

<sup>110</sup> Komnas Perempuan, Hasil Eksaminasi Publik.

Kajian ini akan berupaya menjawab apakah langkah-langkah yang telah dilakukan Pemerintah Pusat dan Daerah yang di jabarkan di atas dapat dianggap sebagai langkah percepatan? Pakar kebijakan publik, Niken Savitri dari Fakultas Hukum Universitas Parahyangan (UNPAR), menyatakan bahwa langkah-langkah untuk mempercepat penanganan kebijakan daerah yang diskriminatif dilakukan beberapa langkah: (1) adanya mekanisme yang seragam dalam pemeriksaan dan pengawasan perumusan draft kebijakan di daerah; (2) adanya instansi Pusat terpadu yang melakukan penanganan cepat atas laporan adanya perda diskriminatif; (3) adanya mekanisme seragam dalam penanganan segera perda diskriminatif; (4) adanya mekanisme seragam dalam penanganan segera korban dari perda diskriminatif; (5) dibuat *reward* bagi daerah yang tidak pernah mengeluarkan peraturan/kebijakan diskriminatif; (6) yang terpenting adalah adanya keseragaman pendapat dan pemikiran tentang apa itu diskriminasi pada pejabat perumus/pembuat draf peraturan/kebijakan di daerah.<sup>111</sup>

Langkah percepatan juga di sampaikan oleh Direktur Instrumen HAM Dirljen HAM Kementerian Hukum dan HAM dalam konsultasi yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan dan Lemhannas RI antara lain:<sup>112</sup>

- a. Perlunya klasifikasi kebijakan diskriminatif yang eksisting yang diklasifikasikan pada perda dan non-perda. Langkah tindak lanjut dapat di lakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dengan mengirimkan surat kepada daerah yang telah mengeluarkan kebijakan tersebut. Serta memastikan bagaimana pemantauan terhadap surat direspon oleh Pemerintah Daerah.
- b. Urgensi dibentuknya sebuah kelompok kerja bersama yang dapat di lakukan pimpin oleh Kementerian Hukum dan HAM dengan tim dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak, Bappenas. BPIP, serta Komnas Perempuan. Tim ini yang akan melakukan kajian maupun hasil Analisa untuk melakukan revisi atau mencabut perda diskriminatif.
  1. Percepatan pencegahan adalah dengan menggunakan UU Nomor 15 tahun 2019 dengan melakukan pemantauan pada semua rencana penyusunan peraturan perundang-undangan yang dilakukan hingga di tingkat daerah melalui kanwil hukum dan ham.
  2. Upaya bimbingan teknis kepada biro hokum dan bagian hukum Pemerintah Daerah, sekwan DPRD seluruh Indonesia.

Jika dilakukan uji materi membutuhkan waktu yang Panjang sehingga lebih baik dilakukan kajian atau analisis bersama akaemisi lalu disampaikan kepada yang bersangkutan supaya merevisi.

---

<sup>111</sup> Savitri, "Peraturan/Kebijakan Daerah".

<sup>112</sup> Direktur Instrumen HAM Kementerian Hukum dan HAM, pada acara Diskusi Terbatas "Strategi Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Otonomi Daerah Guna Memperkokoh Ketahanan Nasional" di Hotel Hilton, Bandung.

Dari dua pendapat mengenai strategi percepatan penanganan kebijakan diskriminatif ini, dapat dinyatakan bahwa sepanjang 12 tahun sejak tahun 2009 hingga 2021, secara kuantitas keberadaan 421 kebijakan diskriminatif telah berkurang dengan langkah-langkah korektif yang dilakukan baik oleh Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Hukum dan HAM, baik melalui pembatalan, klarifikasi maupun perintah melakukan *review* pada Pemerintah Daerah dengan jumlah 38 kebijakan, dan menyisakan 383 kebijakan yang perlu ditindak lanjuti secara sistemik.

Sebagaimana sebelumnya telah dicatatkan bahwa langkah percepatan dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat pada tahun 2016 dengan membatalkan 3.143 kebijakan, termasuk menciptakan UU Omnibus Law pada tahun 2020. Namun langkah strategis tersebut dilakukan hanya pada peraturan daerah yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, memperpanjang jalur birokrasi, menghambat investasi dan kemudahan berusaha. Sementara terhadap kebijakan yang diskriminatif belum dilakukan.<sup>113</sup> Bahkan Mendagri membuat klarifikasi dengan mendefinisikan sebagai kebijakan bernuansa agama tidak akan dibatalkan.<sup>114</sup>

Pada situasi covid-19 yang dimulai sejak Maret 2020, berdampak pada pembatasan ruang gerak termasuk sekolah. Namun dalam situasi ini, munculnya kasus viral mengenai pemaksaan busana pada siswi sekolah negeri justru mendorong Pemerintah melakukan langkah percepatan, salah satunya meminta waktu 30 hari Pemerintah Daerah untuk mencabut, merevisi seluruh aturan yang terkait dengan pemaksaan busana berdasarkan ajaran agama tertentu pada siswi. Kajian ini mencatat penyikapan Komnas Perempuan pada SKB 3 Menteri pada 03 Februari merupakan sebagai salah satu langkah sistemik yang dapat dilakukan Pemerintah untuk melakukan percepatan kebijakan diskriminatif, khususnya pada kebijakan yang dikategorikan sebagai kategori kontrol pada tubuh perempuan.<sup>115</sup> Namun sayangnya kemudian Mahkamah Agung mengambil penyikapan berbeda pada strategi percepatan tersebut, dengan mengabulkan permohonan pengujian SKB 3 menteri mengenai pengaturan busana di lingkungan pendidikan, sehingga strategi tersebut tidak dapat dilanjutkan oleh Pemerintah.

Dalam melihat persoalan tersebut, strategi penanganan kebijakan diskriminatif juga seharusnya menjadi agenda dari Peradilan. Masukan untuk menempuh jalan ketatanegaraan baru juga disampaikan oleh Dr. Maruarar yang menyatakan bahwa jika terjadi situasi yang dihadapi sekarang dimana dalam pengujian peraturan perundang-undangan karena adanya *split jurisdiction* atau pemisahan kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung, sehingga menjadi penghambat karena adanya hambatan diskriminasi pada kebijakan daerah sehingga tidak terpenuhinya konstitusionalitas suatu kebijakan, diperlukan rencana strategis dalam jangka pendek yang harus dilakukan. yaitu mengintegrasikan kewenangan

---

<sup>113</sup> Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 21 Juni 2016. "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan", setkab.go.id, diakses 31 Januari 2021 jam 05.48.

<sup>114</sup> <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/12876/mendagri-tidak-ada-perda-bernuansa-islam-dihapus>

<sup>115</sup> <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-kasus-pemaksaan-busana-dengan-identitas-agama-27-januari-2021>, diakses 30 Maret 2021

Mahkamah Agung, menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi tanpa mengubah konstitusi. Hal tersebut terjadi di Mahkamah konstitusi Korea Selatan yang menggunakan kewenangannya mengeluarkan satu keputusan menguji peraturan perundang-undangannya bahwa undang-undang sebagai kewenangannya secara tersirat sebagai kewenangan yang melekat pada Mahkamah Konstitusi. Pada Konferensi Mahkamah Konstitusi Asia, MKRI menyatakan bahwa dirinya pengawal ideologi Pancasila. Oleh karenanya strategi ini perlu diambil tanpa melalui perubahan undang-undang dasar, karena kewenangan melekat dari MK untuk menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, meskipun misalnya harus dilalui juga bahwa suatu prosedur di MA telah dilalui.<sup>116</sup>

Pada ranah strategi *eksekutif review*, diusulkan juga oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam konsultasi pendalaman kajian ini, bahwa langkah percepatan dapat dilakukan dengan segera membentuk tim dari Kementerian/Lembaga untuk melakukan *review* yang akan meminta Kemendagri menindak lanjuti pada Pemerintah Daerah. Termasuk melakukan langkah-langkah sistemik dalam penguatan tata kelola peraturan perundang-undangan, melalui penguatan institusi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pelembagaan evaluasi regulasi ke dalam siklus penyusunan peraturan perundang-undangan; optimalisasi partisipasi publik; dan dukungan database regulasi berbasis teknologi informasi, sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2020-2024.

## 16. Peran dan Strategi Percepatan Pemerintah Pusat dan Pemda dalam Upaya Pencegahan Kebijakan Diskriminatif

Secara umum kajian ini mencatatkan strategi kunci yang telah dilakukan Pemerintah melakukan langkah-langkah percepatan antara lain, menurut Deputi V bidang hukum dan Hak Asasi Manusia Kantor Staff Presiden langkah yang dilakukan Pemerintah memulai pada tingkat paling dasar dan paling dini, yaitu penguatan karakter dan jati diri bangsa. Untuk mendorong pemimpin generasi berikutnya adalah harus pemimpin yang toleran dan terbuka. Untuk pencegahan berkembangnya radikalisme dan inoleransi di kalangan pelajar dan mahasiswa, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 87 tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter (PPK) dengan Pancasila sebagai pondasinya, religius, rasionalis, integritas, mandiri dan gotong royong. Arah kebijakan implementasi penguatan pendidikan karakter sejak dini

---

<sup>116</sup> Maruaar Siahaan, FGD Kajian Strategi Menengah sesi 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 18 November 2020 dan 10 Juni 2021.

juga sudah ada sejak RPJMN 2020-2024 yang melingkupi pengembangan budaya belajar dan lingkungan sekolah yang menyenangkan dan bebas dari kekerasan seperti kekerasan *bullying* di sekolah, penguatan pendidikan agama, nilai toleransi beragama dan budi pekerti dalam sistem pendidikan dan peningkatan kepeloporan kesukarelawanan pemuda.

Selanjutnya, strategi percepatan dalam pencegahan sebagaimana langkah-langkah yang diajukan oleh Prof. Enny Nurbaningsih melakukan pembenahan sistemik yang dimulai dari hulu,<sup>117</sup> antara lain:

- a. Pembinaan legislasi daerah juga menjadi upaya yang telah dilakukan sebelum adanya putusan MK, namun semuanya menjadi yang disebutnya sebagai *beleidsreggels* (tidak mempunyai kekuatan hukum).
- b. Penguatan pembinaan membutuhkan dukungan sumberdaya yang memiliki kapasitas, termasuk dalam pemahaman PND. Kecakapan dalam memahami penyusunan kebijakan daerah seperti tenaga perancang, yang tidak semua dimiliki oleh daerah, dan meskipun ada, namun belum tentu pengetahuan tenaga perancang tersebut memadai melakukan fungsi pembinaan, termasuk pada persoalan model pembinaan yang dilakukan hanya memenuhi syarat formil yang menggunakan template (pola) yang telah dibuat, sehingga hasilnya tidak efektif dalam menilai dan menguji kelayakan suatu kebijakan.
- c. Keberadaan kantor wilayah hukum dan HAM sebagai salah satu instansi vertikal yang ada di setiap provinsi yang memiliki kewenangan dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, selain tidak memiliki cukup tenaga perancang yang mampu menjangkau daerah kabupaten/kota secara normatif, Kanwil Hukum dan HAM menghadapi persoalan, karena hanya mempunyai kewenangan fakultatif, yaitu hanya dapat diikutsertakan, sehingga daerah merasa tidak ada kewajiban meminta Kanwil Hukum dan HAM membantu proses pembentukan perda.

Dalam membenahi persoalan hulu ini, kajian ini mencatat bahwa Kementerian Hukum dan HAM dan Kemendagri melakukan langkah-langkah menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Demikian halnya, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), yang memiliki mandat melaksanakan Pengarus Utamaan Gender berdasar Inpres No. 9 Tahun 2000, berperan memastikan bahwa semua kebijakan termasuk kebijakan daerah mengintegrasikan perspektif gender sehingga tidak bersifat diskriminatif terhadap perempuan. Untuk tujuan ini, KPPPA bersama Kemenkumham dan Kemendagri telah menerbitkan buku *Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada tahun 2011*.

---

<sup>117</sup> Enny Nurbaningsih, Problematika Pembentukan Peraturan Daerah, Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas, Depok: PT RajaGrafindo PersadaRajawali Pers,2019. hal.339 - 342

Setidaknya ada dua strategi pencegahan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat pada langkah pencegahan berkelanjutan (1) melalui instrumen pengujian kebijakan dan (2) melalui penguatan prinsip non-diskriminasi pada pendidikan nasional aparatur negara.

## 1. Instrumen Pengujian Kebijakan

Instrumen pengujian kebijakan telah diproduksi oleh berbagai K/L di antaranya:

- a) Kemenkumham, KPPPA dan Kemendagri sudah menerbitkan buku *Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* pada tahun 2011. Dengan diterbitkannya buku ini diharapkan para pembuat kebijakan dapat mengintegrasikan prinsip-prinsip kesetaraan gender ke dalam proses perencanaan penyusunan dan pembahasan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak bersifat diskriminatif terhadap perempuan.<sup>118</sup>
- b) Kemenkumham telah menerbitkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c) Kemendagri telah mengeluarkan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang di dalamnya berisi pedoman bagi pemerintah daerah saat akan mengeluarkan kebijakan. Di dalamnya di antaranya diatur tentang peran Fasilitasi yang dapat dilakukan Mendagri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah terhadap provinsi, dan peran Fasilitasi yang dapat dilakukan gubernur bagi kabupaten/kota.<sup>119</sup>
- d) BPHN juga telah mengeluarkan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan.
- e) Komnas Perempuan sendiri sudah menerbitkan buku *Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional*,<sup>120</sup> sehingga jika dalam pembuatan kebijakan berpedoman pada buku ini, maka kebijakan tersebut diharapkan tidak diskriminatif atau melanggar hak yang dijamin konstitusi. Namun ketiga buku ini lumayan tebal sehingga diharapkan ketiga buku ini dapat disarikan menjadi satu instrument pertanyaan yang bisa diceklis dengan mudah bagi pembentuk kebijakan saat menyusun kebijakan agar dapat memenuhi semua parameter yang sudah ditentukan baik oleh KPPPA, Kemenkumham dan Komnas Perempuan. Di Lampiran 2 buku *Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional* terdapat instrument tersebut. Ke depan, idealnya ada penggabungan menjadi satu instrument yang disarikan dari ketiga buku tersebut, yang dapat menjadi pegangan baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun oleh pihak Kemenkumham sebelum memberikan nomor registrasi kebijakan.

---

<sup>118</sup> KPPPA, Kemenkumham, dan Kemendagri. 2012. *Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Cetakan ke-2. Jakarta: KPPPA.

<sup>119</sup> Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. 2018. "Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum", [https://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/permendagri\\_61.pdf](https://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/permendagri_61.pdf), diakses 31 Januari 2021 jam 07.50.

<sup>120</sup> Yentriyani dan Madanih, *Pedoman Pengujian Kebijakan*.

Beberapa masukan dari ahli pada rangkaian FGD yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan Lemhannas juga menemukan adanya *gap* koordinasi pada pelaksanaan aplikasi pedoman di Pemerintah. *Gap* koordinasi inilah yang perlu kemudian menjadi salah satu strategi yang perlu kepemimpinan Presiden melalui oleh Kantor Staff Presiden dan Menteri Koordinator, untuk menguatkan jalur koordinasi antar kementerian/lembaga dalam penanganan.

## 2. Pendidikan Karakter dan Pendidikan Nasional Aparatur Negara

Sebagaimana dicatatkan oleh Lembaga Administrasi Negara, daftar lembaga pendidikan dan pelatihan baik yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki 33 lembaga pendidikan APN di tingkat Kementerian/Lembaga, serta ada 31 lembaga pendidikan untuk APN di tingkat Daerah.<sup>121</sup> Yang dicatatkan dalam kajian ini bagaimana pendidikan tersebut berkontribusi pada upaya sistemik dalam membangun pemahaman penerapan diskriminasi. Dalam rekomendasinya mengenai penguatan pendidikan SDM ini, Komnas Perempuan meminta materi pendidikan prinsip non-diskriminasi bagi aparatur penyelenggara negara di semua Kementerian/Lembaga yang melaksanakan pendidikan bagi aparatur negara.<sup>122</sup>

Sebagaimana juga yang direkomendasikan oleh Dr Maruarar (Hakim Mahkamah Konstitusi periode 2003-2009 bahwa *leadership* kepada kepemimpinan pemerintahan daerah menjadi salah satu kunci untuk membekali kepemimpinan daerah memiliki wawasan kebangsaan yang mumpuni. Mereka harus mendapatkan sertifikasi atau pembekalan di Lemhannas RI untuk boleh memperoleh gambaran dan tekad bahwa Indonesia dan daerah yang dipimpinnya itu di bangun dalam satu sinkronisasi nasional dengan suatu landasan filsafat dan teori hukum Pancasila yang juga akan merangkum kepentingan-kepentingan secara nasional.

Ahli kebijakan publik UNPAR, merekomendasikan strategi berikut ini dalam upaya pencegahan kebijakan diskriminatif yaitu: memastikan semua kebijakan yang akan diterbitkan: (1) Tidak bertentangan dengan kebijakan yang lebih tinggi; (2) tidak bertentangan/tumpang tindih dengan kebijakan lain yang setara; (3) kebijakan yang dibuat sesuai dengan kewenangan pemerintah pusat dan daerah; (4) memenuhi prinsip-prinsip non-diskriminasi dalam perumusan, muatan, dan dampak kebijakan; (5) menjunjung tinggi HAM termasuk HAM perempuan.<sup>123</sup> Untuk mencegah lahirnya kebijakan yang diskriminatif, Eni Rohyani, menekankan pentingnya: (1) pelibatan Perancang Peraturan Perundang-undangan; (2) proses harmonisasi, pembulatan, dan pematangan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah; (3) proses fasilitasi dan evaluasi; dan (4) pemberian nomor register perda.<sup>124</sup> Sementara dari Itjen Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI menyampaikan urun rembuk bahwa

---

<sup>121</sup> Lembaga Administrasi Negara, Daftar lembaga diklat pemerintah terakreditasi dalam menyelenggarakan diklat prajabatan dan diklat kepemimpinan, 2012. <https://docplayer.info/32622697-Daftar-lembaga-diklat-pemerintah-terakreditasi-dalam-menyelenggarakan-diklat-prajabatan-dan-diklat-kepemimpinan.html>

<sup>122</sup> Komnas Perempuan, "Strategi Percepatan dan Penanganan", slide 10.

<sup>123</sup> Indraswari, "Strategi Percepatan", slide 15.

<sup>124</sup> Rohyani, "Optimalisasi Penyelenggaraan Pemerintahan".

strategi yang perlu dilakukan Mengarahkan lembaga pendidikan agar menerapkan pembangunan karakter. Kami di Sekretariat Jenderal Kementerian, memiliki Pusat Penguatan Karakter dan sekarang sedang merancang dan merumuskan berbagai program dan kegiatan. Pada saat ini sedang berproses dan kita akan mengawal untuk memastikan program itu bisa terlaksana dengan baik.

## 17. Dampak Lanjutan pada Aspek Ketahanan Nasional pada Upaya-upaya yang Dilakukan

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa keberadaan Kebijakan diskriminatif telah menyebabkan beragam dampak yang secara luas pada aspek-aspek kehidupan perempuan maupun kehidupan berbangsa, antara lain pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum, karena pengaturannya yang tidak efektif, serta sia-sia, dan membuka celah korupsi dan penyalah-gunaan wewenang. Termasuk dampak kriminalisasi dan pemiskinan terhadap perempuan atas nama “polisi moral” yang tidak segan menggunakan kekerasan terhadap anggota masyarakat, khususnya perempuan atas nama pelaksanaan kebijakan. Dalam pelaksanaannya pun, kebijakan-kebijakan daerah menyasar dan memiliki dampak tersendiri bagi perempuan miskin, karena berada pada situasi kerentanan khusus atas eksploitasi maupun kekerasan berbasis Gender, sebagaimana yang dialami kelompok rentan seperti tenaga kerja perempuan. Aspek lebih luas lagi dampak kebijakan diskriminatif pada tata kelola kebangsaan digambarkan dampak kebijakan diskriminatif yang lahir melalui praktik pengutamaan demokrasi prosedural, dimana keabsahan kebijakan daerah dinilai semata-mata dengan sejauh mana proses perumusannya memenuhi aspek teknis prosedural, dan mengabaikan substansi berdemokrasi. Dalam pro-sedur demokrasi, proses perumusan kebijakan mengeksploitasi ketidaksempurnaan mekanisme partisipasi dan akuntabilitas publik dan membiarkan tirani “kehendak mayoritas” lokal. Pengabaian tersebut antara lain pada proses perumusan kebijakannya mengedepankan politik pencitraan, membiarkan kevakuman perlindungan substantif, dan melakukan intervensi negara yang berlebihan dalam hal agama/moralitas. Praktik pengutamaan demokrasi prosedural menandai defisit dalam kualitas demokrasi dan dampaknya mengarahkan Indonesia pada kondisi kritis karena mempengaruhi-bangunan negara-bangsa Indonesia.<sup>125</sup>

Dampak luas yang digambarkan di atas tentu saja menyentuh banyak aspek kehidupan yang masuk dalam ranah tata kelola negara, pemerintahan yang baik, kepemimpinan nasional, pemajuan hak asasi manusia, integritas hukum dan identitas bangsa, yang semuanya sangat terkait dengan ketahanan nasional. Sebagaimana disebutkan pada Bab 2 bahwa ketahanan nasional merupakan kondisi dinamis bangsa Indonesia yang berisi keuletan dan ketangguhan dalam menghadapi dan mengatasi segala ancaman, gangguan, hambatan dan tantangan

---

<sup>125</sup> Komnas Perempuan, Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan Di 16 Kabupaten/Kota Pada 7 Provinsi, Jakarta: 2010, Hal 27-104

baik yang datang dari luar maupun dari dalam negeri langsung atau tidak langsung yang dapat membahayakan integritas, identitas serta kelangsungan hidup bangsa dan negara.<sup>126</sup>

**TABEL 2**



Data yang disebutkan dalam tabel secara umum menggambarkan ketahanan nasional perperiode tahun 2015 hingga tahun 2019 menunjukkan kenaikan, namun kemudian angkanya menurun sejak April 2020 hingga laporan ini dituliskan, bertepatan sejak pandemi berlangsung. Jika ditelaah dalam variabel gatranya secara sfesifik ada 3 Gatra yaitu ideologi, politik dan sosial budaya yang menunjukkan ketahanan nasional menunjukkan penurunan (kurang tangguh/lemah) bahkan sejak tahun 2015. Misanya, di bidang ideologi hampir seluruh variabel mengalami penurunan baik itu religiusitas, ketakwaan, dan solideritas sosial juga mengalami penurunan dari 2,4 menjadi 1,35. Kesetaraan dari 1,8 menjadi 1,6. Termasuk isu yang terkait dengan sosial budaya ini juga mengalami penurunan dari April, Mei, kemudian Juni turun. Isu-isu yang mengalami penurunan di antaranya yaitu tentang pendidikan keluarga, kerukunan sosial ketertiban sosial dan perilaku sosial.<sup>127</sup>

**TABEL 3**

Ketahanan Nasional Per Periode								
Indeks Ketahanan Nasional	2015	2016	2017	2018	2019	April-20	May 21	Juni 22
	2.55	2.6	2.63	2.49	2.82	2.91	2.93	2.7
<b>GATRA</b>								
Geografi	2.41	2.68	2.56	2.71	2.86	2.75	2.72	2.76
Demografi	2.83	2.96	3.15	3.32	3.27	3.05	3.05	2.68
Sumber Kekayaan Alam	2.77	2.56	2.58	2.78	2.87	2.78	2.97	2.82
Ideologi	2.23	2.06	2.06	2.44	2.56	2.69	2.72	2.42
Politik	2.39	2.43	2.43	2.67	2.77	2.83	2.83	2.78
Ekonomi	2.63	2.73	2.78	2.86	2.92	3.08	3.08	2.65
Sosial Budaya	2.2	2.14	2.17	2.3	2.37	2.83	2.83	2.7
Pertahanan dan Keamanan	2.82	3.08	3.08	2.79	3.2	3.22	3.22	3.9

<sup>126</sup> Lemhannas, Ketahanan Nasional, (Jakarta: PT. Balai Pustaka dan Lemhannas, 1997),hal.16

<sup>127</sup> Agus Purwo, FGD Kajian Strategi Menengah 1 dan 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 18 November 2020 dan 10 Juni 2021.

Pada gatra demografi diskriminasi terhadap perempuan berdampak pada rendahnya Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) Perempuan, mobilitas spasial dan sosial bagi perempuan. Pada gatra ideologi diskriminasi terhadap perempuan akan menghalangi terwujudnya kesamaan dan kesetaraan harkat, martabat, derajat, serta hak dan kewajiban manusia. Pada gatra politik diskriminasi terhadap perempuan akan berdampak pada terhambatnya perempuan untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, lembaga legislatif, ataupun yudikatif. Pada gatra ekonomi diskriminasi terhadap perempuan berakibat bertambahnya kemiskinan di kalangan perempuan akibat keterbatasan kesempatan kerja bagi perempuan karena peran ganda khususnya keharusan bagi perempuan untuk mengurus rumah tangganya. Kualitas sebagian besar perempuan usia produktif di Indonesia belum memadai untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional. Sebagian besar perempuan usia produktif bekerja seadanya dalam ranah rumah tangga (industri rumahan) untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Hal ini terjadi karena tingkat pendidikan perempuan Indonesia yang masih terbatas dan cenderung di bawah laki-laki. Angka melek huruf (AMH) perempuan adalah 91,69, masih lebih rendah dibandingkan Angka Melek Huruf laki-laki, yaitu sebesar 96,59. Rata-rata Lama Sekolah (RLS) perempuan hanya 7,76 tahun, sementara RLS laki-laki adalah 8,52 tahun. Artinya, rata-rata perempuan bersekolah hanya sampai kelas 1-2 SMP, sementara laki-laki sudah bersekolah hingga kelas 2-3 SMP.<sup>128</sup> Kondisi pendidikan perempuan yang seperti ini berimplikasi pada aspek ketenagakerjaan yang akhirnya bermuara pada kemiskinan. Akses Rumah tangga miskin yg dikepalai oleh perempuan (RTM-P) atas program kemiskinan dan manfaat yg diperoleh lebih rendah dibandingkan rumah tangga miskin yang dikepalai laki-laki (RTM-L). Selama 2006-2012, RTM-L menurun sebesar 1,09% sedangkan RTM-P meningkat dengan angka yg sama. Dengan gambaran gatra melalui data dan fakta serta kondisi yang masih menunjukkan beragam persoalan yang dihadapi perempuan Indonesia saat ini, peran perempuan dalam pembangunan nasional masih menghadapi persoalan seperti berikut:

1. Adanya Kontruksi budaya yang berakibat perempuan berperan ganda (mengurus rumah tangga dan mencari nafkah) sehingga berkurang kesempatan dan peluang untuk bekerja dan berkarier.
2. Belum ada kebijakan yang khusus ditujukan untuk perempuan yang berpendidikan rendah yang bekerja di sektor informal, khususnya industri rumahan berskala kecil.
3. Adanya diskriminasi terhadap perempuan dalam hal gaji/upah, pekerjaan, jabatan, kondisi kerja, dan kontrol atas sumber daya ekonomi, serta akses terhadap sumberdaya, lapangan kerja, pasar, dan perdagangan.

---

<sup>128</sup> Sudaryono, FGD Kajian Strategi Menengah 1 dan 2 Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 18 November 2020 dan 10 Juni 2021.

Dampak lanjutan dari kebijakan diskriminatif terhadap ketahanan nasional akan terus meretakan kondisi ketahanan nasional yang menurun dalam situasi pandemi yang hampir mempengaruhi semua sektor kehidupan perempuan dan kehidupan bangsa. Strategi percepatan dan penanganan kebijakan diskriminatif, menjadi langkah yang harus dipilih guna mengembalikan ketangguhan masyarakat dan negara dalam menghadapi dan mengatasi segala ancaman, gangguan, hambatan dan tantangan baik yang langsung atau tidak langsung dapat membahayakan integritas, identitas serta kelangsungan hidup bangsa dan negara. Sebagaimana disampaikan oleh Deputi V Bidang hukum dan HAM yang memberikan pandangan, mengenai dampak lanjutan kebijakan diskriminatif yang berpengaruh pada ketahanan nasional,<sup>129</sup> antara lain;

#### **a. Dampak terhadap Toleransi**

Menurunnya Indeks kerukunan umat beragama. Indeks ini di susun oleh Kementerian Agama yang menjelaskan bahwa indeks kerukunan umat menurun dari 75,4% pada tahun 2015, menjadi 73,8% pada tahun 2019. Penurunan indeks ini mencerminkan, menurunnya sikap toleransi, kesetaraan dan kerjasama antar umat dari berbagai kasus yang ditangani. Penguatan fanatisme primordial masyarakat dan melemahnya kepercayaan pada kepada pemerintah yang dinilai tidak melindungi kaum minoritas. 10 Provinsi yang dalam dokumentasi tinggi dalam menerbitkan kebijakan diskriminatif juga berada di bawah nilai skor indek kerukunan umat beragama yang mengukur toleransi, kesetaraan dan kerjasama.<sup>130</sup>

#### **b. Dampak Penurunan pada demokrasi**

Pada perhitungan indeks demokrasi Indonesia, pada tahun 2019 oleh BPS yang rilis pada pertengahan tahun 2020 disebutkan bahwa Indonesia mengalami peningkatan score secara keseluruhan sebesar 2.53 point dari dari semula 72,39 menjadi 74,92 ini berdasarkan indeks demokrasi indonesia dari tahun 2018 hingga tahun 2019. Namun dalam situs BPS juga menyebutkan pergerakan ini dipengaruhi oleh kenaikan beberapa aspek-aspek penurunan kebebasan sipil sebesar 1,62 point dari 78,46 menjadi 77,20. Terjadi penurunan pada indikator yang secara khusus dituliskan mengenai aturan tertulis yang membatasi kebebasan menjalankan ibadah pada poin 83.73 ditahun 2019 turun dari tahun-tahun sebelumnya, termasuk adanya indikator.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Jaleswari Pramodhawardhani, FGD Kajian Strategi Menengah Sessi 1, Strategi Percepatan Penanganan dan Pencegahan Kebijakan Diskriminatif, Jakarta: Kerjasama Komnas Perempuan dan Lemhannas RI, 18 November 2020 dan 10 Juni 2021.

<sup>130</sup> [https://simlitbangdiklat.kemenag.go.id/simlitbang/assets\\_front/pdf/1611131137Indeks\\_Kerukunan\\_Umat\\_Beragama\\_Tahun\\_2019.pdf](https://simlitbangdiklat.kemenag.go.id/simlitbang/assets_front/pdf/1611131137Indeks_Kerukunan_Umat_Beragama_Tahun_2019.pdf), diakses 10 Juni 2021

<sup>131</sup> <https://www.bps.go.id/indicator/34/638/1/indeks-demokrasi-indonesia-idi-menurut-indikator.html>, diakses 10 Juni 2021

**TABEL 4**

Indikator Indeks Demokrasi Indonesia	Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Menurut Indikator		
	2017	2018	2019
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat	77,57	82,35	77,21
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat	90,26	82,35	83,82
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berpendapat	68,87	70,22	65,69
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berpendapat	51,47	45,96	57,35
Aturan tertulis yang membatasi kebebasan menjalankan ibadah agama	82,23	80,43	81,71
Tindakan/pernyataan pejabat membatasi kebebasan menjalankan ibadah agama	86,21	84,38	83,73
Ancaman/penggunaan kekerasan dari satu kelompok terkait ajaran agama	91,18	91,47	87,79
Aturan tertulis yang diskriminatif dalam hal gender, etnis, kelompok	91,67	92,16	92,65
Tindakan/pernyataan pejabat yang diskriminatif dalam hal gender, etnis, kelompok	93,29	91,91	88,97
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh masyarakat karena alasan gender, etnis, kelompok	87,50	91,18	94,85
Hak memilih atau dipilih terhambat	95,83	95,83	94,80

**C. Dampak penurunan reputas global**

Indeks demokrasi indonesia versi freedom house yang menurun dari tahun 2018 sampai tahun 2021 konsisten menyorot ke kebijakan daerah yang diduga diskriminatif.



Pada lembaga independen pemerintah Amerika Serikat yang berwenang merekomendasikan untuk di sanksi oleh AS atas pelanggaran hak kebebasan beragama, yang merilis laporan tahun 2021 menyorot beberapa kebijakan daerah yang diduga diskriminatif diantaranya, peristiwa bupati bogor yang mengeluarkan surat dukungan kelompok lokal yang menyatakan Ahmadiyah dilarang di Bogor, dan Gubernur Sumatera Barat mengajukan petisi penghapusan aplikasi Al-kitab Kristen dalam bahasa Minangkabau dari Google Play. Kebijakan diskriminatif di daerah melegitimasi kebenaran satu kelompok atas kelompok yang lain serta membenarkan individu-individu yang memiliki sifat diskriminatif.

# BAB IV

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

Dari pembahasan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa:

1. Sampai saat ini sikap Pemerintah dan Pemerintah Daerah sudah jelas bahwa segala bentuk kebijakan yang bersifat diskriminatif akan segera diselesaikan secara cepat, tepat, tanpa saling menyalahkan dan berdampak saling menguntungkan bagi semua pihak. Sikap ini dimaksudkan untuk memenuhi kewajiban dan tanggungjawab negara dalam menghapuskan kebijakan diskriminatif melalui penanganan dan pencegahan sebagai tertuang dalam Konstitusi dan sejumlah instrumen hak asasi manusia yang sudah diratifikasi menjadi hukum nasional. Dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif, Pemerintah telah memasukkan kebijakan diskriminatif dalam Program Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang menjadi bagian dari RPJMN 2010-2014 dan RPJMN 2020-2025, melalui Program Prioritas Nasional sejak tahun 2015-2019 hingga saat ini. Pemerintah Daerah juga telah menunjukkan pengakuan adanya kebijakan diskriminatif, meskipun mempunyai cara berbeda dalam memberikan penyikapan.
2. Dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif, Pemerintah dan Pemerintah Daerah telah melakukan:
  - 1) Pencegahan sistemik dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM, terhadap kebijakan yang dikategorikan sebagai kriminalisasi, pembatasan hak kebebasan beragama, serta pengaturan kehidupan beragama.
  - 2) Evaluasi dan penanganan sebanyak 38 kebijakan diskriminatif atau 9% dari jumlah 421 kebijakan diskriminatif pada tahun 2009 hingga tahun 2016.
  - 3) Penerbitan Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri (Menteri Pendidikan dan kebudayaan, Riset dan Teknologi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Agama) tahun 2021 yang berfokus pada penanganan kebijakan busana di lingkungan sekolah.

Langkah ini merupakan sebuah kemajuan, meskipun jauh lambat daripada penanganan kebijakan di sektor ekonomi seperti melalui Pembatalan 3.143 kebijakan Daerah sejak tahun 2016 dan penerbitan UU Cipta Kerja pada tahun 2020 adalah kebijakan di sektor yang berbeda dari kebijakan diskriminatif yang menjadi fokus dalam kajian menengah ini. Pada saat kajian ini diluncurkan, perlu diinformasikan bahwa SKB 3 Menteri telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung

3. Dalam upaya penanganan kebijakan diskriminatif telah juga berlangsung upaya sinergi 5 Kementerian/Lembaga pada pedoman dan instrumen pembentukan kebijakan daerah yang telah diterbitkan, yaitu Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 oleh Kementerian Dalam Negeri, Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dikeluarkan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikeluarkan Kementerian Hukum dan HAM, serta Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang diterbitkan BPHN, Indikator Pancasila oleh BPIP, termasuk Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional untuk Pemenuhan Hak Konstitusional dan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan yang dikeluarkan Komnas Perempuan.
4. Atas upaya-upaya yang telah dilakukan baik Pemerintah maupun Pemerintah Daerah dalam melakukan pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif berdampak positif terhadap kondisi Ketahanan Nasional. Artinya, kondisi Ketahanan Nasional akan semakin tangguh. Keberhasilan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melakukan pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif tentu akan menurunkan tindakan intoleran, menyetarakan hak-hak berbasis gender dan bagi kaum minoritas, serta mampu meningkatkan peran perempuan di ruang-ruang publik.

## B. Rekomendasi

1. Peningkatan koordinasi yang dilakukan oleh Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan RI guna;
  - 1) Memperkuat koordinasi lintas Kementerian terutama Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, BPHN, BPIP dan Komnas Perempuan untuk melakukan percepatan langkah-langkah penanganan kebijakan diskriminatif lintas kementerian lembaga dan dalam mendorong rekomendasi hasil evaluasi tersebut ditindak lanjuti Pemerintah Daerah.
  - 2) Membentuk tim *ad hoc* penyusunan sinergi pedoman/instrumen dan mekanisme koordinasi pencegahan kebijakan diskriminatif,

- 3) Mengembangkan database penanganan kebijakan diskriminatif berbasis teknologi informasi dan komunikasi. (Database ini sangat dibutuhkan sebagai acuan evaluasi dan mengingat secara berkala pemerintah Indonesia diminta untuk memberikan informasi ini dalam pelaporan internasional di mekanisme HAM PBB).
2. Pembentukan tim *ad hoc* di bawah Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan RI dengan tugas:
    - 1) Mereview penanganan kebijakan diskriminatif lintas kementerian lembaga, yang dapat merekomendasikan hasil evaluasi tersebut ditindaklanjuti Pemerintah Daerah.
    - 2) Mensinergikan pedoman/instrumen dan mekanisme koordinasi pencegahan kebijakan diskriminatif.
    - 3) Melakukan penyusunan materi Prinsip Non Diskriminasi yang terintegrasi dalam pendidikan kedinasan.
  3. Lemhannas menindaklanjuti kerjasama dalam kajian menengah ini dengan mengintegrasikan
    - 1) Indikator kebijakan diskriminatif dalam indeks ketahanan nasional dan;
    - 2) Pemahaman mengenai persoalan kebijakan diskriminatif dalam program pendidikan reguler, program pendidikan singkat dan pelatihan pementapan nilai.
  4. Lembaga Eksekutif, legislatif, dan yudikatif mengimplementasikan komitmen bersama-sama untuk melakukan percepatan dalam pencegahan dan penanganan kebijakan diskriminatif, termasuk dengan menguatkan mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung sehingga menjadi lebih partisipatif dan akuntabel.



