

**LAPORAN AKHIR KOMPENDIUM
TENTANG
HAK-HAK PEREMPUAN**

Tim Dipimpin Oleh :

Prof. DR. Komariah Emong Supardjaja,SH

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM
2006**

KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, penulisan Kompendium tentang Hak-hak Perempuan telah berhasil diselesaikan tepat pada waktunya. Penyusunan Kompendium ini didasarkan pada SK Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No.G1-20.PR.09.03 Tahun 2006, dengan beranggotakan :

- Ketua : Prof. DR Komariah Emong Sapardjaya, SH (FH UNPAD)
- Sekretaris : Sumijati Sahala, SH, M.Hum (BPHN)
- Anggota :
1. DR Natasha Subiastuti, SH, MH (FH USAKTI)
 2. Drs Nooryamin Aini (UIN Syarif Hidayatullah)
 3. Sutarti Soedewo, SH(Kement. Pemberdayaan Perempuan)
 4. Ratna Batara Munti Msi (LBH-APIK)
 5. Prof. DR. Ruswijati Saputra, SH (KOMNAS-HAM)
 6. Srie Hudyati, SH
 7. Siti Farida, SH
 8. Drg. Tatie Sugiarti
- Assisten :
1. Idayu Nurilmi, SH
 2. Hj. Sutami, S.Sos
- Pengetik
1. Djoko Maryono
 2. Sriyati

Walaupun demikian beberapa anggota yang ditunjuk tidak dapat melaksanakan tugasnya, mungkin disebabkan kesibukan mereka yang tidak dapat ditinggalkan. Dengan ini saya selaku Ketua Tim ingin menyampaikan terima kasih kami dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada rekan-rekan

yang telah menyumbangkan pemikiran bagi penulisan kompendium ini, sekalipun di tengah kesibukan mereka yang juga cukup padat.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia, yang memberi kepercayaan kepada Tim ini untuk menyusun Kompendium tentang Hak-Hak Perempuan.

Tidak ada suatu tulisan yang sempurna, karena sesuai dengan sifat suatu karya ilmiah yang terus menerus berkembang mengikuti zamannya, maka Kompendium yang telah tersusun ini mudah-mudahan tetap dapat memberi manfaat.

Jakarta, Januari 2007

Ketua Tim,

Prof. DR. Komariah Emong Sapardjaja, SH

DAFTAR ISI

Kata

Pengantar.....

i

BAB

I.

PENDAHULUAN.....

.....1-10

A. Latar

Belakang.....1

B. Maksud dan

Tujuan.....4

C. Ruang

lingkup.....5

D. Metode

Kerja.....5

E. Kerangka

Teori.....5

BAB II. HAK-HAK

PEREMPUAN.....11-141

A. Hak Asasi Manusia

(HAM).....11

B. Pemberdayaan

Perempuan.....23

C. Bidang

Kesehatan.....52

D. Perkawinan.....	
.....	75
1. Hak untuk menikah Lintas	
Agama.....	75
2. Identifikasi dan Pemetaan Rumusan Materi Pasal-pasal Undang-	
Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang secara	
normatif bersifat diskriminatif terhadap perempuan (Bias	
Gender).....	109
E. Bidang	
Politik.....	133

BAB **III.**

PENUTUP	142-143
A. Kesimpulan.....	
....	142
B. Rekomendasi.....	
....	142

DAFTAR

PUSTAKA	iii
----------------------	-----

BAB I

PENDAHULUAN¹

A. Latar Belakang

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women/CEDAW) adalah instrumen internasional yang merupakan salah satu Konvensi Hak Asasi Manusia. Melalui perjalanan panjang sejak dicetuskannya Konferensi PBB sedunia tentang Perempuan I di Mexico City, perjuangan kaum perempuan untuk mendapat perlakuan yang sama dengan kaum laki-laki disahkan oleh PBB, pada tahun 1979.

Secara juridis (de jure) hak-hak perempuan di bidang, ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik yang menjadi substansi dari Konvensi CEDAW, telah diakui dunia internasional termasuk Indonesia yang telah meratifikasi Konvensi tsb pada tahun 1984 dan sekaligus berkewajiban untuk melaksanakannya. Setelah disahkannya Konvensi CEDAW, pertemuan kaum perempuan sedunia dilanjutkan dalam Konferensi Perempuan II tahun 1980 di Kopenhagen, III di Nairobi pada tahun 1985 dan tahun 1995 yang IV di Beijing. Perjuangan kaum perempuan serta aktivis perempuan sedunia terus aktif dalam mengikuti perkembangan dunia dengan mengikuti pertemuan-pertemuan internasional, seperti Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Rio de Janeiro tahun 1992, Hak Asasi Manusia tahun 1993, Kependudukan dan Pembangunan di Kairo tahun 1994 dan pertemuan internasional lainnya.

Setelah Konvensi CEDAW diratifikasi oleh negara-negara peserta, maka negara yang bersangkutan berkewajiban untuk melaporkan secara periodik pelaksanaan Konvensi CEDAW yang berupa National Report ke Komisi Status

¹ Sumijati Sahala,SH,M.Hum, Ahli Peneliti Muda Bidang Keluarga (Wanita dan Anak), BPHN Dept Hukum dan HAM RI, S1 FH UI Tahun 1977, dan meraih Magister Kajian Wanita UI Tahun 1996.

Wanita (Commission on the Status of Women/ CSW)², ternyata diskriminasi terhadap perempuan di dunia masih tetap berlangsung. Hal tersebut dilaporkan dalam Konferensi Wanita di Beijing tahun 1995. Dalam pertemuan tersebut disepakati untuk mengeluarkan "**Beijing Platform for Action**" (BPFA), yang mengkritisi 12 area kritis yang dihadapi perempuan sedunia, seperti hak-hak perempuan di bidang pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan terhadap anak-anak perempuan.

Setelah Deklarasi Beijing Platform for Action dan Plan for Action (BPFA-Rencana Aksi) tahun 1995, Komisi Status Perempuan/CSW pada tahun 2000 dalam sesi ke-23 Sidang Umum PBB melaporkan perkembangan negara-negara peserta Konvensi CEDAW.

Konvensi CEDAW diratifikasi Indonesia dengan UU No.7 Tahun 1984, hal tersebut mengikat Indonesia untuk melaksanakan perlakuan untuk tidak membeda-bedakan hak-hak perempuan dan laki-laki di segala bidang kehidupan. Hak-hak perempuan yang diakui secara de jure, tidak diperlakukan secara diskriminatif oleh negara, namun secara defakto, perlakuan tersebut masih dengan jelas terjadi. Bidang keluarga (UU No.1 Tahun 1974) misalnya, fungsi kepala keluarga dan ibu rumah tangga dibedakan yang berdampak luas dalam kehidupan, baik di bidang politik, ketenaga kerjaan, kesehatan, budaya dan lain sebagainya. UU No.7 Tahun 1984 yang telah berlaku selama 22 tahun belum dapat berbuat banyak. Kurun waktu 2000-2005 seperti yang dilaporkan Indonesia pada sesi 23 tsb telah membuat kemajuan yang nyata yang mengarah pada perubahan demokrasi dalam sistem politik, yaitu : amandemen UUD 45 dan UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. UU tersebut merupakan payung hukum bagi semua pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjamin perwujudan dan perlindungan hak asasi laki-laki dan

² Khusus untuk Konvensi CEDAW, laporan dilaksanakan ke Division for the Advancement of Women in New York, lihat United Nation High Commissioner for Human Rights-Introduction to the conventional mechanisms (treaty monitoring bodies) yang dikeluarkan oleh the Sweaish International Development Co-operation Agency (Sida) tahun 2001.

perempuan. dalam melaksanakan penghapusan diskriminasi antara laki-laki dan perempuan.

Secara periodik Kesepakatan - BPFA dilaporkan kemajuannya oleh setiap negara peserta pada Sesi ke-49 Komisi Kedudukan Perempuan/CSW, yang diadakan PBB, New York, 28 Februari-11 Maret 2005. Dalam pertemuan tersebut Indonesia sebagai negara peserta turut serta melaporkan kemajuan tentang pelaksanaan Konvensi CEDAW, terutama penegasan kembali komitmen Pemerintah Indonesia untuk mencapai tujuan dan sasaran Deklarasi Beijing dan Rencana Aksi dan hasil Sesi ke-23 Sidang Umum tahun 2000.

Walaupun Konvensi CEDAW tidak langsung dapat diimplementasikan dan tidak diakomodir dalam perangkat peraturan perundang-undangan tersendiri (undang-undang tentang perempuan), namun dalam setiap peraturan perundang-undangan nasional secara umum dapat dilihat **doktrin para ahli hukum ketika membuat undang-undang tersebut dalam suatu Naskah Akademis.**

Oleh karenanya hak-hak perempuan yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan (Hukum Nasional) dapat digali melalui naskah akademisnya (Academic Draft) sebagai pembentukan hukum yang tumbuh dan berkembang, guna keadilan dan kepastian hukum untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, sesuai dengan hak asasi manusia tanpa diskriminasi.

Untuk memenuhi kebutuhan hukum bagi penegak hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, yang tidak membedakan setiap warganegara terutama perempuan (pasal 27 ayat 1 UUD 45), diperlukan suatu cara untuk menginventarisasi dan mengumpulkan berbagai dokumen dan pemikiran para pakar hukum, bagaimana sebaiknya hukum nasional mengantisipasi dan menghadapi perubahan-perubahan dimasa mendatang.

Dokumen dan pemikiran yang berupa naskah akademis dan berbagai ulasan yang menyangkut materi hukum tertentu (hak-hak perempuan), yang dikumpulkan dalam bentuk **"Kompandium"**, berguna bagi kalangan penegak hukum, masyarakat serta untuk memberdayakan perempuan. Pemberdayaan

perempuan adalah suatu upaya kaum perempuan untuk dapat mengakses hak-hak mereka dalam melaksanakan hak asasi manusia, menggunakan sumber daya alam dan sekaligus dapat mengontrol jalannya pembangunan.

Dalam melaksanakan HAM, hak perempuan sama dengan hak laki-laki, dan hak tersebut seperti yang telah disepakati dunia internasional dimasukkan dalam Konvensi CEDAW, seperti yang disebutkan diatas, yaitu : hak dalam keluarga (perkawinan), politik, ketenaga kerjaan, pendidikan, kesehatan, kewarganegaraan, ekonomi dan sosial dan persamaan dimuka hukum. Berbagai hak perempuan telah diakomodir dalam Konvensi CEDAW (UU No.7 Tahun 1984) tersebut, namun yang akan disusun oleh tim Kompendium Hak Perempuan dibatasi hanya pada hak perempuan terhadap **kesehatan terutama reproduksi**, hak **politik**, **hak perempuan dalam perkawinan** dan bagaimana hak perempuan dipayungi dan berdasarkan **HAM**, kesemua hak-hak tersebut agar dapat mencapai tujuan tentu wajib pula untuk memberdayakan mereka. Bagaimana perempuan dapat mengakses faktor produksi, mengakses sumber daya, berpartisipasi dalam proses membuat keputusan suatu kebijakan dan perencanaan serta sekaligus dapat mengontrol dan mengawasi proses kebijakan.

B. Maksud dan Tujuan

Penyusunan Kompendium hukum bermaksud untuk menghimpun dan mempublikasikan materi-materi naskah akademik yang telah dilengkapi dengan komentar para pakar hukum, yaitu hak-hak perempuan dalam rangka pemberdayaan perempuan (women empowerment).

Tujuannya adalah untuk penyempurnaan substansi hukum tentang pemberdayaan perempuan, dimana para penegak hukum dapat mereferensi pelaksanaan penegakan hukum yang melibatkan perempuan dalam melaksanakan hak-hak asasi-nya, baik di bidang sosial, politik, ekonomi, hukum, budaya beserta bidang-bidang lainnya.

C. Ruang Lingkup

Luasnya bidang yang akan dimasukkan dalam suatu kompendium, menyebabkan ruang lingkup penyusunan Kompendium tentang hak-hak perempuan ini, dibatasi dan meliputi hal-hal sebagai berikut :

- A. Hak Asasi Manusia (HAM)
- B. Pemberdayaan Perempuan
- C. Kesehatan
- D. Perkawinan dan
- E. Politik

D. Metode Kerja

Tim kompendium yang terdiri dari berbagai unit kerja, baik praktisi, akademisi, maupun dari kalangan pemerintah serta non pemerintah (LSM), turut andil dalam menghimpun pendapat pakar hukum dalam bentuk tulisan yang dikompilasi dalam suatu Laporan Tim Kompendium.

E. Kerangka Teori

Hak-hak perempuan tanpa diskriminasi berlaku secara universal berdasarkan hak asasi manusia. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB/United Nations) dengan berbagai upaya melaksanakan hak-hak perempuan tanpa diskriminasi melalui konvensi; yaitu dengan mensahkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita pada tahun 1979, dan Indonesia telah meratifikasinya pada tahun 1984.

Namun ratifikasi konvensi tersebut dengan UU No.7 Tahun 1984 tidak diaplikasikan melalui suatu UU tentang Hak-Hak Perempuan, karena masa-masa

dahulu pada umumnya telah diadopsi oleh beberapa UU secara nasional yang merupakan hukum nasional.

Hak-hak perempuan yang diperjuangkan sejak abad 18, dimulai dengan merumuskan "feminisme" oleh seorang feminis asal England: Mary Wollstonecraft (1759-1799).³

Pada rumusan Wollstonecraft tersebut hak perempuan dianalisis dan hak perempuan terbatas pada hukum dan adat (budaya) yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan suatu negara. Kupasan feminisme menurut Wollstonecraft berperspektif pada kurangnya pendidikan pada perempuan, sehingga mereka tidak mampu untuk melaksanakan hak-haknya yang tertinggal dari kaum laki-laki.

Kiprah perempuan dalam keluarga pada masa itu dalam melaksanakan hak-haknya, baik sebagai individu (sebagai warga negara), sebagai ibu, sebagai istri, wajib dilaksanakan dalam bingkai sistem hukum nasional dari negara yang bersangkutan (Feminisme liberal).

Reaksi terhadap Feminisme Liberal adalah Feminisme Marxisme, yang menekankan ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan, bukan karena tindakan individu secara sengaja tapi akibat dari struktur sosial, politik dan ekonomi yang erat kaitannya dengan sistem kapitalisme.⁴

Hak-hak perempuan dibatasi oleh masalah reproduksi (kehamilan, kelahiran dan pengasuhan anak/seksualitas), inilah yang menjadi ketertinggalan kaum perempuan dibandingkan dari kaum laki-laki. Kemajuan perempuan untuk turut serta dalam pembangunan baik sebagai pelaku maupun sebagai penikmat

³ Bukunya "A Indication of The Rights of Women" bersama dengan John Stuart Mill dalam tulisannya: "The Subjection of Women". Tulisan mereka menekankan, bahwa subordinasi perempuan berakar dalam keterbatasan hukum dan adat yang menjadi kendala bagi perempuan dalam berkiprah di ruang publik. Tulisan ini berkembang pada saat kedudukan sosial dan ekonomi wanita Eropa mengalami kemunduran karena industrialisasi.

⁴ Siti Hidayati Amal: "Beberapa Perspektif Feminisme Dalam Menganalisa Permasalahan Wanita", seorang pengajar Kajian Wanita UI, yang tulisannya dalam majalah Antropologi Sosial dan Budaya Indonesia tahun 1992 mengambil tulisan Rosemarie Tong, "Feminist Thought: A Comprehensive Introduction" (London: Umwin Hyman, 1989).

pembangunan dianalisis dan difokuskan pada pekerjaan perempuan, yang secara sadar atau tidak sadar menjadi dikotomi dan menghambat akan pelaksanaan hak-hak perempuan sebagai warga negara.

Feminis Marxist memfokuskan pekerjaan perempuan sebagai :

1. Bagian pranata keluarga dikaitkan dengan sistem kapitalis.
2. Bagian pekerjaan perempuan tidak dianggap penting bahkan dianggap bukan pekerjaan.
3. Kalau perempuan bekerja, maka pekerjaannya membosankan dan memperoleh upah yang rendah.

Dari analisis inilah terjadi pembagian kerja secara seksual, di mana laki-laki bekerja di luar rumah (publik) dan berperan sebagai pencari nafkah. Sedangkan perempuan bekerja dalam rumah tangga mengurus rumah tangganya. Sebelum revolusi industri abad ke-17, perempuan adalah kesatuan produksi di mana istri turut memproduksi kebutuhan manusia.

Fokus perbedaan hak-hak perempuan dan laki-laki dikarenakan sex/biologis, sebenarnya adalah karena sistem patriarki (sistem kekuasaan yang ada dalam masyarakat dan keluarga) yang telah direseptir dalam adat dan kebiasaan. Seorang feminis Stone, mengemukakan bahwa ketertindasan kaum perempuan karena adanya hubungan sosial dalam proses reproduksi bukan hubungan sosial dalam proses produksi, yang cenderung menjadikan hubungan tersebut menjadi hubungan eksploitatif.⁵

Analisis hak-hak perempuan berdasarkan sistem patriarki tersebut mempermasalahkan keadaan biologi perempuan dan laki-laki berbeda adalah kehendak alam (nature), maka hal yang nature seperti takdir dan kodrat tidak dapat dirubah, sehingga "feminis radikal" berpendapat hal tersebut bukan untuk dipertentangkan, melainkan saling mengisi agar terwujud natural order seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa hubungan sosial antara laki-laki dan perempuan bukan dalam proses reproduksi, melainkan dalam proses produksi

⁵ yang mengutip dari buku Shulamith Firestone: "The Dialectic of Sex"

sehingga hubungannya menjadi setara, tidak berdasarkan hubungan reproduksi. Analisis terhadap sistem patriarki ini menurut Stone disarankan dengan "revolusi biologis" untuk membebaskan perempuan dari ketertinggalannya.

Dengan majunya IPTEK, masalah perempuan tentang kesehatan dan reproduksi dapat diatasi misalnya dengan adanya kontrasepsi, bayi tabung, sterilisasi, dll. Namun kritik terhadap feminis radikal lainnya yang perlu dijelaskan adalah kritikan dari Mary O'Brien (1981). Opresi perempuan bukan karena biologi perempuan tapi penguasaan biologi perempuan oleh laki-laki. Selain O'Brien Kate, Millet seperti penjelasan Hidayati dalam bukunya "Sexual Politics" memfokuskan perhatiannya pada masalah seksualitas perempuan.

Asumsi dasar yang digunakan selanjutnya adalah bahwa sex itu adalah politik hubungan antara laki-laki dan perempuan, sex adalah kerangka dasar bagi semua hubungan kekuasaan. Oleh karenanya feminis radikal memfokuskan permasalahan yang krusial dalam hubungan laki-laki dan perempuan yaitu "seksualitas". Kekerasan yang dialami perempuan adalah hal yang dinormalisasikan dan dilegitimaskan melalui praktek-praktek seksual, dengan asumsi bahwa dalam hal seks, laki-laki dengan kealamiannya, harus agresif dan dominan. Karena kealamiannya perempuan harus pasif dan tunduk/patuh. Selama seksualitas dalam hubungan laki-laki dan perempuan merupakan hubungan yang egalitarian, maka perempuan mustahil akan mendapat persamaan kedudukan di bidang politik, sosial, dan ekonomi.

Perbedaan hak-hak perempuan dan laki-laki ditinjau dari perbedaan psycho sebagai akibat perbedaan biologi. Tinjauan ini disebut **Feminisme Psikoanalisis**, yang bertitik-tolak dari teori Sigmund Freud. Proses pendewasaan seksual anak akan berbeda dengan jenis kelamin anak, bila anak laki-laki yang normal, maka proses pendewasaannya akan memperlihatkan sifat yang maskulin. Dan bila proses pendewasaan terhadap anak perempuan normal, maka ia akan memperlihatkan sifat feminim, tetapi karena menurut anatomi berbeda, maka sifat laki-laki dan perempuan pun akan berbeda. Kaum feminisme menolak teori Freud, karena hak sosial perempuan dan ketidakberdayaannya

bukan disebabkan karena biologinya tetapi karena sifat feminim diciptakan oleh masyarakat. Teori Freud ini yang menjelaskan bahwa hasil dari proses pendewasaan seksual adalah gender. Teori Freud didukung oleh Dorothy Dinnerstein, Nancy Chodorow, Coral Gilligan dan Juliet Mitchell. Dalam mengembangkan Feminis Psikoanalisis, yang memfokuskan analisa tahapan pra-oedipus kompleks yang berbeda. Bahasan dari feminis psikoanalisis dimulai dengan tahapan pra-edipus kompleks, yaitu bagaimana hubungan ibu dan anak, hal ini adalah kunci untuk memahami bagaimana seksualitas dan gender dikembangkan dan mengapa perkembangan tersebut menghasilkan dominasi laki-laki terhadap perempuan.

Seorang feminis Heidi Hartman (**Feminis Sosialis**) dalam bukunya "The Unhappy Marriage of Marxist and Feminism" yang menganalisis hak-hak perempuan melalui dua pendekatan yang berbeda yaitu: Dual System Theory dan Unified System Theory. Kapitalisme sebagai struktur materil atau historis berakar pada mode of production, yaitu cara bagaimana kegiatan produksi dilakukan, sedang patriarki secara histori berakar pada mode of reproduction/sexuality, cara bagaimana proses reproduksi/seksualitas dilakukan. Penulis lainnya tentang Dual System menggambarkan patriarki sebagai struktur yang non material, yaitu suatu struktur yang ideologis dan atau stuktur yang psychoanalytic.⁶ Sedangkan Unified System Theory (Irish Young dan Alian Jagar), menganalisis kapitalisme dan patriarki bersama-sama menggunakan satu konsep.⁷ Konsep tersebut adalah pembagian kerja secara seksual yang dianggap mampu mengakomodasikan pandangan-pandangan feminis Marxist, radikal dan psikoanalisis. Sedangkan penulis lainnya Alison Jaggar⁸ menggunakan konsep alinasi (alienation) dan menganggap konsep ini cukup mampu pula untuk mengakomodasikan pandangan ketiga perspektif tersebut. Tong yang mengupas

⁶ Hidayati yang mengutip tulisan Juliet Mitchell dalam bukunya "Women's Estate dan Psychoanalysis and Feminism", hal.18

⁷ Penulis konsep ini adalah Irish Young dalam bukunya, "Beyond the Unhappy Marriage", yang dikutip Hidayati, hal.18

⁸ Tulisan Jaggar tentang, "Feminis Politics and Human Nature", yang dikutip Hidayati, hal.18

beberapa perpektif feminisme dan menganggap teori ini ambisius dibanding dengan Dual System Theory.

Lain halnya dengan seorang perempuan Perancis (kelas borjuis) yang menulis "The Second Sex", dari de Beauvoir⁹ berpendapat bahwa: seorang perempuan teropresi karena mereka "orang lain", karena bukan pria. Seorang perempuan harus mampu menjadikan keberadaannya. Karena ketidakpuasannya terhadap penjelasan biologi, psikologi dan ekonomi, de Beauvoir mencari penjelasan ontologi yang diberikan pada keberadaan perempuan (women's being).

Pengalaman dari de Beauvoir seorang gadis Perancis (kelas borjuis) yang menikah, menjadi ibu dan istri, di mana fungsi yang merangkap dua peran yang menghalangi kebebasannya. Seorang wanita karir diharapkan mampu menjalankan pekerjaan secara profesional dengan tidak harus menghilangkan feminitasnya sebagai seorang perempuan. Di situlah letak ke-otherness-annya.

⁹ "The Second Sex" dari Simone de Beauvoir yang dikutip Hidayati dalam mengupas permasalahan wanita, yang secara lengkap mengacu pada tulisan Rosemarie Tong dalam: "Feminist Thought, A Comprehensive Introduction".

BAB II

HAK-HAK PEREMPUAN

A. HAK ASASI MANUSIA (HAM)¹⁰

1. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Right) yang disetujui PBB (General Assembly of United Nation)

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) disetujui tanggal 10 Desember 1948. Deklarasi universal tersebut yang merupakan Deklarasi tentang Hak Asasi Manusia (Resolusi 217A/III) telah diakui sebagai perangkat internasional yang merupakan **dasar bagi pelaksanaan hak-hak dan prinsip-prinsip** tentang persamaan, keamanan, integritas dan martabat seluruh pribadi manusia tanpa diskriminasi, yang intinya adalah hak asasi manusia. HAM mempunyai arti penting bagi harkat dan martabat dalam kehidupan berkeluarga, berbangsa dan bernegara.

Dalam DU HAM yang telah dicanangkan oleh PBB melalui Majelis Umum (MU) meminta kepada Komisi HAM untuk menyiapkan Rancangan Kovenan HAM dan Rancangan upaya penerapannya. Pada tahun 1950 MU PBB menyatakan bahwa : "Penikmatan Kebebasan Sipil dan Politik serta Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya adalah saling berhubungan dan saling tergantung (Resolusi 421.V, ayat e)". Oleh karenanya Majelis memasukkan hak ekonomi, sosial dan budaya, serta pengakuan yang tegas atas persamaan bagi laki-laki dan perempuan dalam hak yang berkaitan sebagaimana tercantum dalam piagam ke dalam Kovenan HAM.

11

¹⁰ Sumijati Sahala, SH, M.Hum

¹¹ Dikutip dari Lembar Fakta 02 tentang: "Ketentuan Internasional HAM", Kampanye Dunia untuk HAM, hal 14-15

Melalui proses dan perdebatan panjang terhadap rancangan Kovenan HAM, pada tahun 1951/1952, Majelis Umum dalam sidangnya yang keenam meminta kepada Komisi untuk merancang dua Kovenan HAM, yang terdiri dari : **(1) Kovenan Hak Sipil dan Politik dan (2) Kovenan Hak Ekonomi Politik dan Budaya** (Resolusi 543 VI paragraf 1), Majelis memutuskan untuk memasukkan sebuah pasal yang menyatakan bahwa : "Semua bangsa harus memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri" (Resolusi 545 VI). Pada tahun 1966 barulah kedua Kovenan tersebut dapat dirampungkan. Kovenan Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR) disetujui MU PBB berdasarkan Resolusi 2200 (XXI), tanggal 16 Desember 1966, yang mulai berlaku pada tanggal 23 Mei 1976. Sedangkan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR), Resolusi 2200 (XXI), tanggal 16 Desember 1966, dan mulai efektif pada tanggal 3 Januari 1976.

Kedua Kovenan yang proses rancangannya bersamaan tersebut isi mukadimahnya hampir sama. Isi tersebut : mengingatkan akan kewajiban negara berdasarkan piagam PBB untuk memajukan hak asasi manusia; mengingatkan individu akan tanggung jawabnya untuk berjuang bagi kemajuan dan ketaatan terhadap hak tersebut dan mengakui cita-cita setiap manusia yang bebas sesuai dengan DU HAM, untuk menikmati kebebasan sipil dan politik serta kebebasan dari rasa takut dan kekurangan yang hanya dapat dicapai apabila diciptakan kondisi di mana setiap orang dapat menikmati hak sipil dan politiknya, termasuk hak ekonomi, politik dan budaya.¹² Saat ini Indonesia sudah meratifikasi Kovenan Internasional HAM ICCPR dengan UU No.12 Tahun 2005 dan ICESCR melalui UU No.11 Tahun 2005, yang mulai berlaku pada tanggal 28 Oktober 2005.

Untuk lebih efektif pemantauan dan pelaporan ICCPR Komisi HAM mengusulkan Optional Protocol ICCPR tahun 1966 dan Second Optional Protocol pada tahun 1989. Sedangkan untuk prosedur komunikasi berkaitan dengan

¹² ibid

pelanggaran HAM dan kebebasan yang fundamental (Ecosoc, Resolution 1503 Tahun 1970), pembentukan High Commissioner diperlukan untuk memajukan dan melakukan perlindungan HAM tahun 1973 dan bagaimana prinsip-prinsip hubungan dan status institusi nasional, mekanisme, dan prosedur baik nasional, internasional guna mendukung pelaksanaan HAM secara universal dapat efektif terlaksana.

2. Kompilasi HAM (Khusus Perempuan)

Ada 3 materi pokok dalam Kompilasi HAM Perempuan, yaitu :

Pertama, Convention on The Political Rights of Women (UN 1952) yang telah diratifikasi oleh RI dengan UU No.68 Tahun 1958 tentang : Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita (Memori Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara No. 1653), dan disetujui DPR dalam rapat pleno terbuka ke-82 tanggal 30 Juni 1958, hari Senin P 336/1958. Di dalam pasal 2 UU No.68/1958 tersebut berbunyi : "Kalimat terakhir Pasal VII dan Pasal X seluruhnya konsepsi hak-hak politik kaum wanita dianggap sebagai tidak berlaku bagi Indonesia dan direservasi oleh Indonesia".

Kedua, Convention on The Elimination of Discrimination of All Forms of Discrimination Against Women (UN 1979) - Konvensi CEDAW, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Dengan disahkannya Konvensi CEDAW, pada tanggal 24 Juli 1984 dengan UU No.7 Tahun 1984, maka Indonesia sebagai negara peserta berkewajiban untuk mengimplementasikannya dalam perundang-undangan nasional. Dalam UU No.7 Tahun 1984, Indonesia mereservasi pasal 29 ayat 1 tentang : Penyelesaian Perselisihan mengenai Penafsiran atau Penerapan Konvensi. Dalam salah satu pertimbangan pada pembentukan Konvensi CEDAW bahwa : memperhatikan Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM), HAM menegaskan asas mengenai tidak dapat diterimanya diskriminasi dan menyatakan bahwa semua manusia dilahirkan bebas dan sama dalam martabat dan hak, dan bahwa tiap orang

berhak atas semua hak dan kebebasan, tanpa perbedaan apapun, termasuk perbedaan berdasarkan jenis kelamin.

Salah satu pertimbangan seperti yang disebutkan di atas adalah adanya "Deklarasi Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights) oleh suatu organisasi dunia yaitu: Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Walaupun secara yuridis suatu deklarasi tidak mengikat berdasarkan hukum internasional, namun negara mentaati secara moral dan disetujui menjadi acuan bagi Pembukaan UUD, dan UU lainnya.¹³

Konvensi CEDAW adalah salah satu perangkat hukum internasional yang bertujuan untuk melindungi hak asasi kaum perempuan, yang kenyataannya sifat kemanusiaan mereka belum menjamin akan pelaksanaan hak-haknya atau karena ia seorang perempuan. Mukadimah Konvensi CEDAW menyatakan bahwa: walaupun ada perangkat-perangkat lain, perempuan tetap tidak memiliki hak yang sama seperti laki-laki. Diskriminasi tetap berlangsung dalam masyarakat. Jadi Konvensi CEDAW merupakan perangkat internasional yang dirancang untuk memerangi kelangsungan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang tetap berlangsung sepanjang kehidupan perempuan (bidang hukum).

Menyadari akan hal-hal yang diskriminatif yang dihadapi perempuan, maka para aktivis perempuan dunia mengadakan Konferensi Dunia tentang "Wanita". Setelah beberapa kali kali diadakan, sejak diadakan di Mexico City 1975, Copenhagen 1980, Nairobi 1985 dan Beijing 1995, dan terakhir pada tahun 2005 (Millenium Development Goals/MDGs) serta beberapa kali survey dunia tentang Wanita Dalam Pembangunan serta sejumlah publikasi tentang Wanita di dunia, ternyata peran dan kedudukan perempuan masih memprihatinkan. Berbagai Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) diadakan, aktivis perempuan turut aktif, seperti: KTT tentang "Lingkungan Hidup" di Rio de Janerio (1992), tentang "HAM" di Wina (1993), "Kependudukan dan Pembangunan" di Kairo (1994), "Pembangunan Sosial" di Kopenhagen (1995), "Perumahan" di Istambul (1996),

¹³ Meriam Budiardjo 1991, 41

Issue Gender dalam pembangunan dimasukkan dalam agenda sebagai upaya untuk meningkatkan kedudukan dan peran perempuan sebagai mitra sejajar laki-laki atau untuk pencapaian kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan pada tingkat dunia. KTT yang perlu disoroti berkaitan dengan HAM adalah Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia di Wina Tahun 1993, yang dalam paragraf operatifnya menyebutkan bahwa: **"HAM dari perempuan dan anak perempuan adalah bagian dari HAM yang tidak dapat dicabut, integral dan tidak dapat dipisahkan"**.

Keprihatinan PBB akan peran dan kedudukan perempuan di dunia dalam proses globalisasi berdasarkan kenyataan-kenyataan yang ada seperti yang dijelaskan di atas, mendorong PBB berinisiatif untuk mengadakan Sidang Khusus Majelis Umum PBB tentang: "Women 2000 : Gender Equality, Development and Peace for the Twenty First Century" di New York (4-9 Juni 2000). Tujuan dari penyelenggaraan seminar tersebut adalah untuk menyamakan persepsi di antara negara-negara di dunia tentang pengertian dan pemahaman yang meliputi:

- a. Saling keterkaitan antara isu-isu yang dibahas maupun rekomendasi yang dihasilkan oleh berbagai KTT.
- b. Dampaknya dalam proses demokrasi, transformasi dan Good Governance di tingkat nasional.
- c. Terbentuknya mekanisme koordinasi pada tingkat nasional yang menghasilkan kinerja untuk suatu pelaksanaan akuntabilitas publik.

Rumusan materi yang melandasi semua butir-butir yang terkandung dalam pasal-pasal Konvensi dapat dilihat dalam pasal 1 yang memberikan pengertian tentang diskriminasi.

Dengan diskriminasi terhadap wanita dimaksudkan setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai pengaruh atau tujuan. Untuk mengurangi, menghapuskan pengucilan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh

kaum wanita terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Beberapa pasal dari Konvensi CEDAW yang merupakan substansi pokok adalah pasal 2 sampai dengan pasal 16 yang mewajibkan negara peserta, untuk:

- ❖ Mengutuk diskriminasi terhadap wanita dalam segala bentuknya (Pasal 2).
- ❖ Menjalankan semua upaya yang tepat, termasuk pembuatan UU berkenaan dengan semua bidang kehidupan, terutama bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya (Pasal 3).
- ❖ Mengakselerasi persamaan de facto antara laki-laki dan perempuan dan apabila persamaan telah tercapai, maka tindakan tersebut dihapuskan/affirmative action (Pasal 4).
- ❖ Mengupayakan untuk merubah pola-pola tingkah laku pria dan wanita dengan tujuan supaya terhapus semua prasangka dan kebiasaan serta praktek-praktek lainnya yang didasarkan pada ide tentang inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau pada anggapan-anggapan streatip pokok tentang peranan pria dan wanita (Pasal 5a).
- ❖ Menjamin bahwa dalam pendidikan keluarga haruslah tercakup pemahaman yang tepat dari kehamilan sebagai fungsi sosial dan pengakuan mengenai asuhan dan perkembangan anak sebagai tanggung jawab bersama pria dan wanita dengan pengertian bahwa dalam semuanya kepentingan anaklah yang merupakan pertimbangan utama (Pasal 5b).
- ❖ Mengupayakan untuk pembuatan undang-undang yang memberantas semua perdagangan wanita (Pasal 6).
- ❖ Menjalankan semua upaya untuk meniadakan diskriminasi terhadap wanita dalam kehidupan politik dan publik (Pasal 7).
- ❖ Menjalankan upaya semua wanita berkesempatan mewakili pemerintah dan bekerja dalam organisasi internasional tanpa diskriminasi (Pasal 8).
- ❖ Khusus memuat ketentuan-ketentuan mengenai kewarganegaraan dalam kaitan dengan perkawinan (Pasal 9).

- ❖ Menjamin bahwa pria dan wanita diberikan kesempatan yang sama dalam bidang pendidikan (Pasal 10).
- ❖ Meniadakan diskriminasi di bidang pekerjaan (Pasal 11).
- ❖ Memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 12).
- ❖ Mengadakan upaya supaya menghapuskan diskriminasi dalam bidang ekonomi (Pasal 13).
- ❖ Memberikan perhatian pada masalah-masalah wanita pedesaan (Pasal 14)
- ❖ Memperoleh persamaan dengan pria di depan hukum (Pasal 15).
- ❖ Menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita dalam segala hal yang berkaitan dengan perkawinan dan hubungan-hubungan dalam keluarga (Pasal 16).
- ❖ Pasal 17 – 28 menentukan tentang bagaimana pembentukan dan mekanisme kerja komite CEDAW. Pasal 29 yang direservasi menentukan tentang perselisihan antara dua atau lebih negara peserta mengenai penafsiran dan penerapan Konvensi. Larangan diskriminasi yang spesifik menjadi substansi CEDAW adalah hak politik, perkawinan dan keluarga serta pekerjaan.

UU No.7 Tahun 1984 yang merupakan aturan yang mengesahkan berlakunya Konvensi CEDAW tidak dapat secara langsung diimplementasikan, pengaturan secara langsung tersebar dalam peraturan perundang-undangan nasional, baik merevisi UU yang telah ada seperti UU Perkawinan, KUHP, KUHPA, UU Ketenagakerjaan, UU Pemilihan Umum, UU Partai Politik, UU Pendidikan, UU Kewarganegaraan, UU Kesehatan, UU Usaha Kecil dan Menengah dan membentuk UU yang belum ada pengaturannya seperti UU Perlindungan Anak UU No.23 Tahun 2002 dan UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU No.23 Tahun 2004) serta serangkaian UU lainnya yang meliputi pengaturan tentang semua kehidupan manusia. Namun yang perlu dicermati dan ditindaklanjuti terhadap UU yang telah berlaku adalah, apakah semua UU

tersebut memihak kepada kepentingan salah satu jenis kelamin saja (bias gender).

Yang urgen untuk melindungi korban perdagangan (Trafficking) perempuan dan anak seperti yang diamanatkan Konvensi CEDAW (pasal 6) adalah pembentukan UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UUPPTPO). Pada saat ini RUU-nya sedang dibahas Tim PANJA DPR dan Pemerintah. UU ini sangat diharapkan disahkan segera, karena maraknya praktek-praktek eksploitasi dalam berbagai bentuk, baik fisik, seksual, psikis yang sangat merugikan kaum perempuan.

Ketiga, Declaration on the Elimination of Violence Against Women (UN 1973). Deklarasi Penghapusan KTP disetujui PBB dengan Resolusi 48/104 tanggal 20 Desember 1993. Dalam deklarasi tersebut definisi KTP pasal 1 menyebutkan bahwa : tindakan kekerasan adalah kekerasan berbasis gender yang ditujukan kepada perempuan baik berupa fisik, sex, atau psikologi, tekanan mental, termasuk pengekangan kebebasan yang terjadi baik dalam kehidupan pribadi atau politik.

Ada 8 bentuk KTP yang ditentukan dalam pasal 3 Deklarasi, yaitu : hak untuk hidup, persamaan, hak untuk memperoleh persamaan atas perlindungan hukum di bawah UU, hak atas kebebasan dan keamanan, hak memperoleh pelayanan secara layak/standar di bidang kesehatan fisik maupun mental, hak memperoleh kesempatan kerja dan hak untuk tidak mengalami penganiayaan, kekejaman, hak untuk mendapatkan kesamaan dalam keluarga. Seks dan kesehatan reproduksi perempuan merupakan bagian dari diskriminasi berbasis gender, dimana salah satu strategi utama untuk meningkatkan kesehatan seks dan reproduksi perempuan adalah memberikan kepada mereka akses pelayanan yang komprehensif termasuk metode kontrasepsi, aborsi aman, masa perawatan kehamilan dan kelahiran.

Diskriminasi berbasis gender yang melanggar HAM perempuan, dalam berbagai bentuk KTP, seperti yang disebut dalam pasal 3 Deklarasi, diperlukan

suatu upaya untuk memberdayakan perempuan. Pemberdayaan perempuan diperlukan melalui satu kerangka kerja dalam Issue Gender dan Pembangunan¹⁴

Kompilasi HAM khusus untuk perempuan yang diadopsi dalam hukum nasional masing-masing Negara peserta adalah semata-mata untuk memberikan perlindungan kepada kaum perempuan yang mempunyai kedudukan yang rentan untuk mendapat perlakuan diskriminatif, jadi bukanlah hal yang diskriminatif. Hal tersebut sesuai dengan pasal 4 (1), Konvensi CEDAW (affirmative action) yang berbunyi :

“Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh Negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan **defakto** antara pria dan wanita, tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tak sama atau terpisah, maka peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai”.

Sehubungan dengan perangkat hukum internasional tentang HAM yang telah diratifikasi Indonesia, seperti yang telah disebutkan diatas, Indonesia wajib melaksanakannya. Jauh sebelum adanya DUHAM, Konvensi, Kovenan serta perangkat hukum internasional lainnya, Indonesia telah berikrar dalam pembentukan UUD yaitu dalam **Preambule (Pembukaan) : “Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.**

Setelah era reformasi yang dimulai dengan krisis ekonomi pada tahun 1997-1998, maka system ketatanegaraan dan politik hukum Indonesia bergeser. Semula negara Indonesia adalah negara hukum, yang hanya masuk dalam penjelasan saja dan setelah amandemen UUD 45, yaitu pada perubahan Ketiga

¹⁴ Kerangka kerja yang dikenalkan Sarah Longwe, yang digunakan Grace yang ditulis dalam : “The Challenge of Empowring Rural Women”, dimana kerangka kerja tersebut mempunyai 5 indikator keberhasilan, yaitu : Kesejahteraan (Welfare), Akses (Acces), Pengetahuan (Conscientisation), Partisipasi (Participation) dan Kontrol (Control). Lihat buku “Voices for Change”, book-project in Women Management 1998, Printed by Elanders novum AB, Gotherburg, tahun 2001.

yang disahkan pada tanggal 10 Nopember 2001, hal tersebut masuk dalam batang tubuh UU (pasal 1 ayat 3 UUD 45). Mengenai HAM, dimana Indonesia sejak reformasi, menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi dan akuntabilitas bersepakat untuk memasukkan pengaturan HAM dalam batang tubuh UUD.

Pengaturan HAM dalam UUD 45 terdapat dalam BAB XA tentang "Hak Asasi Manusia", yang disahkan DPR pada Perubahan Kedua tanggal 18 Agustus 2000, dari pasal 28 A sampai dengan pasal 28 J. HAM yang meliputi semua bidang kehidupan, dalam perkawinan (pasal 28 B, khusus anak diberi pengaturan khusus terhadap perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi ayat 2-nya), mengembangkan diri (pasal 28 C), pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (pasal 28 D), bebas memeluk agama (pasal 28 E), berkomunikasi dan memperoleh informasi (pasal 28 F), perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan dst (pasal 28 G), hidup sejahtera lahir batin (pasal 28 H), hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, dst (pasal 28 I) dan pasal 28 J yang merupakan kewajiban setiap warga negara untuk menghormati hak asasi orang lain.

Pengaturan dasar tentang HAM oleh negara diatur lebih rinci dalam UU No.39 Tahun 1999 tentang "Hak Asasi Manusia". UU tersebut merupakan payung hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan nasional, yang dalam salah satu pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa: "bangsa Indonesia sebagai anggota PBB mengemban tanggung jawab moral dan tanggung jawab hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh PBB, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia".

Komitmen negara untuk memberi perlindungan khusus pada perempuan dan anak yang rentan untuk mendapat perlakuan diskriminatif dan melanggar hak asasi mereka diatur dalam Bagian Kesembilan tentang Hak Wanita, yaitu dalam pasal 45 sampai dengan pasal 51 UU No.39 Tahun 1999, di mana pasal

45 menyebutkan bahwa : **Hak wanita dalam UU HAM adalah hak asasi manusia.**

Untuk lebih dapat memahami dan mengoperasionalkan hak-hak perempuan dalam kehidupan keluarga, masyarakat, bernegara, bahkan antar negara, maka sistem hukum kita seyogyanya tidak mendiskriminasikan perempuan. Hak-hak politik, perkawinan, ketenagakerjaan, pendidikan, kesehatan dan hak dibidang hukum, diatur dalam UU No.39 Tahun 1999 (UU HAM), yaitu :

Pasal 46 : Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan.

Pasal 47 : Seorang wanita yang menikah dengan seseorang pria berkewarganegaraan asing tidak secara otomatis mengikuti status kewarganegaraan suaminya tetapi mempunyai hak untuk mempertahankan, mengganti, atau memperoleh kembali status kewarganegaraannya.

Pasal 48 : Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang dan jalur pendidikan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Pasal 49 : (1) Wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan.

(2) Wanita berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang

dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita.

- (3) Hak khusus yang melekat pada diri wanita dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum.

Pasal 50 : Wanita yang telah dewasa dan atau telah menikah berhak untuk melakukan perbuatan hukum sendiri, kecuali ditentukan lain oleh hukum agamanya.

Pasal 51 : **(1)** Seorang istri selama dalam ikatan perkawinan mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan kehidupan perkawinannya, hubungan dengan anak-anaknya, dan hak pemilikan serta pengelolaan harta bersama.

- (2) Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan anak-anaknya, dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.

- (3) Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan harta bersama tanpa mengurangi hak anak, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. PEMBERDAYAAN PEREMPUAN ¹⁵

Apa yang dimaksud dengan pemberdayaan perempuan (women empowerment) ? Pemberdayaan perempuan mempunyai makna dimana perempuan melakukan suatu gerakan dari diri mereka sendiri karena adanya suatu tantangan yang dihadapinya (Grace F. Keiyuciving)¹⁶. Pemberdayaan perempuan berkaitan dengan hak-hak yang dipunyai perempuan dalam relasi atau hubungannya dengan laki-laki, yang sering kali menimbulkan masalah. Apakah dalam hubungan antara laki-laki dan perempuan, hak hak perempuan seperti yang dijelaskan dalam beberapa teori feminisme dapat direalisasi ? Pada hakekatnya pengertian tidak ada diskriminasi antara perempuan dan laki-laki, berarti bahwa seorang perempuan dapat menentukan sendiri atau memiliki otonomi yang berkaitan dengan keluarga, masyarakat, bangsa dan negara. Bandingkan dengan pengertian feminisme dari Ihromi yang merupakan suatu aliran pemikiran yang didasarkan kepada suatu kesadaran mengenai kondisi di mana wanita tidak diperlakukan sama dengan pria dan berkaitan dengan itu perlu mengadakan upaya-upaya untuk memperjuangkan dihapuskannya perlakuan yang diskriminatif itu.¹⁷

Grace maupun Ihromi secara implicit ingin mencoba untuk memberikan pengertian tentang pemberdayaan perempuan, dari sudut mana perspektif yang akan dikembangkan. Grace yang melakukan penelitian di daerah Afrika (Negara berkembang), dalam program pembangunan negaranya menggunakan kerangka kerja dari suatu kegiatan, untuk suatu pemberdayaan, setelah menganalisis situasi dan dampak yang dihasilkan terhadap perempuan. Penelitian Grace terhadap perempuan pedesaan di wilayah sebelah Barat Nile (Uganda) sejak tahun 1986 yaitu di 4 (empat) distrik, Arua, Nebbi, Mayo dan Adjumani. Empat

¹⁵ Sutarti Sudewo, SH, Asisten Deputy Gender pada Kementerian Pemberdayaan Perempuan

¹⁶ Grace F. Keiyuciving, adalah seorang Bachelor Social Science dari Makerere University, Kampala (Uganda) dan Manager Women Empowerment Programme (West Nile), yang meneliti tentang keadaan perempuan di West Nile Afrika, yang dikutip oleh Sumijati Sahala dalam tulisannya Mainstream Gender Dan Upaya Pemberdayaan Perempuan Di Bidang Hukum tahun 2001.

¹⁷ T.O. Ihromi :Otonomi Wanita, Sejumlah Studi Kasus di Jakarta dalam; "Antropologi Indonesia", No 50 ThXVI Sept-Desember 1992,hal 80,

daerah yang berbatasan dengan Sudan (Utara) dan Congo 1 (Barat), yang telah mengalami perang karena pergantian pemerintahan yang mengakibatkan labilnya pemerintah. Penduduknya terdiri dari pengungsi yang berasal dari Sudan dan Congo. Hasil dari analisis Grace, kiranya dapat menjadi perbandingan bagi perempuan di Indonesia yang situasi dan kondisinya dapat dianalogikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia saat ini.

Apa yang ditulis oleh Grace, yang mengaplikasikan program untuk pemberdayaan perempuan menggunakan kerangka kerja dari Sarah Longwe, seorang konsultan dari Zambia tentang Issue Gender dan Pembangunan, dengan menggunakan 5 (lima) indikator.¹⁸

Kelima indikator tersebut adalah :

1. Kesejahteraan (welfare)

Kesejahteraan perempuan dalam hubungan dengan laki-laki dapat diketahui, apakah perempuan sudah mendapatkan akses yang sama dengan laki-laki terhadap sumber daya seperti makanan, pendapatan dan pemeliharaan kesehatan.

2. Akses (Acces)

Perempuan mendapatkan akses yang sama dengan laki-laki dalam faktor produksi, misalnya dibidang peternakan, pekerjaan, kredit, pelatihan, fasilitas pemasaran dan pelayanan publik. Semua ini didukung oleh tersedianya peraturan perundang-undangan dan praktek-praktek non diskriminatif.

3. Pengetahuan (Conscientisation) Dalam hal ini Longwe menjelaskan tentang pengetahuan akan pemahaman tentang sex dan gender, bahwa peran gender adalah hasil kebudayaan dan hal itu dapat diubah.

4. Partisipasi (Participation)

¹⁸ Pengalaman Grace seperti yang ditulis dalam bukunya tentang "The Challenge of Empowering Rural Women, yaitu : Empowerment Framework Indicates five levels of equality and explains the extent to which women are equal to men, and how they can be empowered" dalam buku, "Voices for Change", book-project in Women Management 1998, Printed by Elanders novum AB, Gotherburg 2001

Longwe mengartikan partisipasi disini adalah dalam proses membuat keputusan baik dalam membuat kebijakan (Policy making), perencanaan (Planning) dan administration. Hal ini sangat penting dalam proyek Pembangunan.

5. Kontrol

Persamaan dalam kontrol antara laki-laki dan perempuan berarti bahwa laki-laki dan perempuan tidak ada dominasi. Perempuan dapat mengawasi proses kebijakan melalui pengetahuan dan gerakan untuk mencapai persamaan dalam mengontrol semua faktor produksi.

Kerangka kerja untuk pemberdayaan perempuan tentu saja berbeda strateginya dari setiap negara tergantung situasi dan kondisinya seperti yang ditulis dalam buku "*Sida looks Forward*" tentang *Sida's programme for global development*¹⁹.

Profil negara-negara berkembang memiliki profil yang sama dengan profil seperti negara-negara Afrika, yang mengalami kesulitan untuk membangun ekonomi negaranya ditengah-tengah ekonomi dunia. Institusi Pemerintahannya sangat lemah, dimana untuk pembangunan wilayahnya masih tergantung pada bantuan negara lain. Oleh karena itu diperlukan adanya kerja sama antar negara untuk memberdayakan masyarakat dengan cara memerangi kemiskinan dan memperbaharui sistem demokrasi dan melindungi lingkungan.

Seperti tulisan Sida tentang Asia, baik Asia Timur, Asia Selatan maupun Asia Tenggara termasuk Indonesia, dapat dikatakan bahwa untuk mengubah masyarakat upaya yang harus dilakukan adalah dengan menurunkan tingkat kemiskinan, melindungi lingkungan, memperbaharui bentuk-bentuk sosial, demokrasi dan persamaan. Jadi kerangka kerja pemberdayaan perempuan lebih

¹⁹ "Sida looks forward", Sida's programme for global development, yang diterbitkan oleh "Swedish International Development Cooperation Agency", Printed by Narstedts Tryckeri AB, Stockholm tahun 1997, hal 23.

menitik beratkan profil-profil negara yang mengarah pada upaya penurunan kemiskinan, melindungi lingkungan, mempengaruhi bentuk sosial, demokrasi dan persamaan termasuk gender equity dan gender equality.

Kegiatan-kegiatan tersebut diatas (5 indikator) yang berupaya untuk mengadakan perubahan perempuan agar dapat berdaya dalam memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender, dilakukan pendekatan-pendekatan dengan hukum sebagai peran utama. Menurut Buku Teks Sosiologi hukum²⁰, ada 4 klasifikasi peran hukum dalam masyarakat yaitu :

1. Hukum sebagai bentuk kontrol sosial. Dalam hal ini hukum dapat menyelesaikan pertikaian, untuk keamanan dan tata tertib serta perlindungan terhadap kejahatan dan delikueni.
2. Hukum sebagai suatu sarana untuk rekayasa (*engineering*) sosial. Hukum dapat menjadi sarana bagi pengaturan berbagai kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional.
3. Hukum sebagai wahana bagi emansipasi. Hukum bekerja lebih luas untuk isu keadilan kelas, pola-pola diskriminasi rasial atau bentuk diskriminasi dalam sistem peradilan, dengan tujuan untuk memperbaiki kedudukan hukum dan kedudukan sosial orang-orang yang miskin, kelas pekerja, wanita-wanita minoritas. Fokusnya adalah adanya nilai-nilai dari kewarganegaraan dan persamaan.
4. Hukum sebagai suatu institusi otonom.

Menurut penulis buku Hukum dan Perkembangan Sosial tersebut, keempat tipe klasifikasi tentang peran hukum dalam mengupayakan suatu perubahan, masing-masing tipe menutup diri. Adalah lebih bermanfaat bila memberlakukannya keempatnya sehingga bersifat komplementer.

²⁰ Editor; A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto; "Hukum dan Perkembangan Sosial," Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku I, tahun 1988, hal. 21.

Pemberdayaan Perempuan di bidang hukum dilakukan melalui Strategi Pengarusutamaan Gender (Gender Mainstreaming) dapat diintegrasikan kedalam keempat tipe tersebut diatas, dengan mengimplementasikannya dalam Pembangunan Nasional, khususnya dimasukkan dalam Sistem Hukum Nasional. Tidak hanya pemberdayaan perempuan di bidang hukum, bidang-bidang lain pun demikian halnya diintegrasikan dalam berbagai program pembangunan.

Program penyesuaian struktural (Structural Adjustment Programme/ SAP), diasumsikan bahwa penempatan peran perempuan di negara berkembang dapat membantu diri sendiri melakukan peran reproduktif, peran produktif dan peran pengelolaan komunitas yang mereka miliki. Namun dengan program ini (Women in Development/ WID) pendekatannya top down, perempuan hanya berperan secara mobilitas dalam pembangunan dengan mengabaikan penikmatan dari hasil pembangunan. Beban kerja yang berfungsi ganda (publik dan domestik) bahkan triple fungsi (ditambah budaya) tidak memperlihatkan akses yang dapat dimanfaatkannya.

Dalam perencanaan pembangunan masa Kabinet Persatuan di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan **Visi Rencana Pembangunan tahunan "Terwujudnya masyarakat bangsa dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan dan hak asasi manusia serta terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan fondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan";**

Agenda Utamanya adalah :

1. Mewujudkan Indonesia yang aman dan damai.
2. Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis.
3. Mewujudkan Indonesia yang sejahtera.

Dalam rangka pemenuhan agenda itulah Pemerintah telah mengeluarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004-2009

dengan Peraturan Presiden RI No.7 Tahun 2005 tentang RPJMN. Salah satu agenda dalam pembangunan adalah **"Menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis, termasuk peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak"**.

Program pembangunan menurut UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara umum dapat berupa :

- Perencanaan pembangunan nasional secara makro yang mencakup penyelenggaraan semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara Republik Indonesia.
- Perencanaan lembaga yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.
- Dalam Perencanaan Pembangunan Nasional yang disusun secara terpadu oleh Kementrian/ Lembaga dan Pemda yang menghasilkan :
 - a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang
 - b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Secara nasional permasalahan yang dihadapi pemerintah seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Presiden untuk menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis adalah permasalahan yang berkaitan dengan permasalahan kualitas hidup dan peran perempuan dan persoalan kesejahteraan dan perlindungan anak baik di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan politik.

Peran perempuan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara semakin membaik, yang ditandai dengan disparitas kualitas hidup antara laki-laki dan perempuan kecenderungannya menjadi semakin kecil, tetapi diskriminasi gender dan kesenjangan gender dalam berbagai bidang kehidupan masih terjadi.

Kemajuan yang dicapai Indonesia masih lebih lambat dibandingkan kemajuan yang dicapai negara lain, khususnya ASEAN. Kondisi ini antara lain ditunjukkan dari pencapaian Indeks Pembangunan Manusia/IPM (Human Development Index/HDI) dan Indeks Pembangunan Gender/IPG (Gender related Development Index/GDI). Berdasarkan laporan UNDP dalam Human Development Report tahun 2005, untuk kedua indeks tersebut Indonesia menduduki peringkat yang jauh lebih rendah dibandingkan negara-negara ASEAN lain. Bahkan dibandingkan dengan Vietnam sekalipun, untuk IPM Indonesia berada dua peringkat di bawahnya. Indonesia menduduki peringkat ke-110 sedangkan Vietnam peringkat ke-108 dari 177 negara yang diteliti. Indonesia jauh tertinggal dibandingkan dengan negara lain seperti Singapura yang menduduki peringkat ke-25, Brunei (33), Malaysia (61), Thailand (73), dan Philipina (84). Sedangkan untuk IPG, Indonesia menduduki peringkat ke-87, Malaysia (50), Thailand (57), Philipina (63), dan Vietnam (83).

Dalam konteks sosial, mencerminkan masih terbatasnya akses sebagian besar perempuan terhadap layanan kesehatan, pendidikan yang lebih tinggi, kesempatan di bidang ekonomi, dan keterlibatan dalam kegiatan publik. Selain itu, masih tingginya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, serta masih adanya hukum dan peraturan perundang-undangan yang diskriminatif terhadap perempuan dan belum peduli anak merupakan masalah yang juga harus dihadapi. Eksploitasi terhadap potensi dan peranan perempuan untuk tujuan dan kepentingan komersial (pornografi, pornoaksi, perdagangan perempuan dan anak, pelecehan seksual) juga cenderung meningkat. Masih rendahnya perlindungan terhadap perempuan dan anak (termasuk dalam ketenagakerjaan) menyebabkan banyaknya kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) baik di luar maupun di dalam negeri.

Budaya paternalistik dan feodalistik masih menghambat pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender, antara lain adanya stereotype yang menempatkan perempuan sebagai pekerja domestik dan laki-laki sebagai pekerja

publik. Gerakan kesetaraan gender bukan hanya masih tertuang dalam konsep saja, tetapi juga belum didukung secara sungguh-sungguh oleh para pembuat kebijakan di semua tingkat pemerintahan, khususnya di kalangan perencana dan pelaksana pembangunan. Keterbatasan pemahaman ini memperlambat upaya-upaya mengintegrasikan konsep kesetaraan dan keadilan gender ke dalam berbagai kebijakan dan program pembangunan. Walaupun tuntutan pemberdayaan perempuan serta perwujudan kesetaraan dan keadilan gender kecenderungannya juga semakin kuat, namun belum diimbangi dengan kesiapan dan dukungan para pihak terkait untuk memberikan kepercayaan kepada perempuan untuk menduduki dan berperan dalam jabatan dan profesionalisme tertentu, selain masalah intern dari dalam diri perempuan sendiri.

Isu tentang perempuan dan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan telah menjadi perhatian dunia dengan kecenderungan yang semakin menguat. *Millenium Development Summit* tahun 2000 merupakan kulminasi dari berbagai pertemuan global tingkat tinggi dunia tentang pembangunan, antara lain *World Summit on Environment and Development* tahun 1992 di Rio de Janeiro, *International Conference on Population and Development* tahun 1994 di Cairo, *World Conference on Women* tahun 1995 di Beijing, *World Summit for Social Development* tahun 1995 di Copenhagen dan *World Summit on Human Settlement* tahun 1996 di Istanbul.

Pengertian pemberdayaan perempuan sendiri akhirnya berkembang ke arah yang lebih pengertian yang bernuansa peningkatan pemberian kesempatan bagi perempuan dan (laki-laki) untuk mengontrol kehidupan mereka pada kewenangan untuk membuat keputusan, kewenangan untuk mengeluarkan pendapat (suara) yang didengarkan, kewenangan untuk bernegosiasi tentang sesuatu yg tidak pernah dapat dirundingkan yang pada hakekatnya berupaya untuk menyeimbangkan status dan posisi perempuan dengan laki-laki.

Oleh karenanya pendekatan yang berkembang meskipun *Women in Development* masih juga digunakan, *Women and Development* perlu lebih

diintensifkan, di mana pendekatannya menekankan pada kemampuan perempuan untuk bernegosiasi, menyatakan pendapat berdiskusi, berorganisasi yang mendasarkan pada kemampuan perempuan untuk mandiri, menentukan perilaku hidup mempengaruhi arah perubahan mengontrol sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam pembangunan.

Berdasarkan Keppres Nomor 134 Tahun 1999 Kementerian Pemberdayaan Perempuan menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan termasuk keluarga berencana.
2. Pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana monitoring evaluasi terhadap program pemberdayaan perempuan.
3. Peningkatan peranserta masyarakat di bidang pemberdayaan perempuan untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan jender.
4. Pengkoordinasian kegiatan instansi pemerintah, swasta dan lembaga swadaya masyarakat dalam rangka pemberdayaan perempuan.
5. Pengkoordinasian kegiatan operasional Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional.
6. Penyampaian laporan hasil evaluasi saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Oleh karena itu Visi dan Misi Pemberdayaan Perempuan adalah:

Visi : Mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sedangkan **Misinya** adalah:

1. Meningkatkan kualitas hidup perempuan;
2. Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik;
3. Menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan;

4. Meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak;
5. Meningkatkan pelaksanaan dan memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender;
6. Meningkatkan partisipasi masyarakat;

Sejalan dengan arah kebijakan pengarusutamaan gender, maka sasaran pembangunan pemberdayaan perempuan adalah :

1. Terwujudnya peningkatan kualitas SDM perempuan kedudukan dan peranan perempuan termasuk dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan secara adil dan proposional di berbagai bidang kehidupan.
2. Tercapainya peningkatan kualitas peranan pengelolaan dan kemandirian organisasi perempuan dan komitmen masyarakat dalam pemberdayaan perempuan.
3. Terwujudnya kesadaran, kepekaan dan kepedulian gender seluruh masyarakat terutama perumus kebijakan pengambil keputusan perencana dan penegak hukum di semua tingkatan dan segenap aspek pembangunan. Tercapainya peningkatan kesadaran kritis masyarakat tentang perbedaan kebutuhan, minat aspirasi dan kepentingan perempuan.
4. Terwujudnya pembangunan sektor yang berperspektif jender melalui upaya pengarusutamaan jender yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dalam rangka peningkatan peran dan posisi perempuan, berbagai kegiatan telah dilakukan, antara lain;

- Di Bidang Pengarusutamaan Gender :

1. Melakukan sosialisasi, advokasi, pelatihan dan penyediaan data dan fasilitas penyediaan tentang data terpilah menurut jenis kelamin, dalam rangka

pengintegrasian strategi pengarusutamaan gender ke dalam kebijakan, program, proyek, dan kegiatan pembangunan daerah dapat di kembangkan.

2. Berfungsinya unit kerja, kelompok kerja dan focal point pengarusutamaan Gender di tingkat pusat baik terhadap instansi pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat. Di daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota beranggotakan para pejabat lintas sektor, dengan terbentuknya unit kerja, kelompok kerja dan focal point pengarusutamaan gender yang difasilitasi oleh kelembagaan dan kelompok kerja pemberdayaan perempuan.
3. Tersedianya data dan informasi yang terpilah menurut jenis kelamin secara berkala dan berkesinambungan di kabupaten/kota, yang bermanfaat untuk mengetahui adanya kesenjangan gender di berbagai bidang pembangunan di masing-masing kabupaten/kota
4. Dialokasinya dana pembangunan di pusat, propinsi, kabupaten/kota yang signifikan setiap tahunnya dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender.
5. Pemetaan peran kelembagaan pengarusutamaan gender dalam memformulasikan kebijakan, program dan kegiatan pembangunan daerah yang responsif gender.
6. Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak.

Berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak adalah:

- a. Dalam hal kelembagaan, di Tingkat Nasional secara lintas bidang Pembangunan kelembagaan yang berperan mengkoordinasikan pembangunan pemberdayaan perempuan telah dibentuk. Sampai saat ini telah terbentuk 24 kelembagaan dengan berbagai nama seperti Kelompok Kerja; Tim Koordinasi PUG; Tim PUG; Gender Focal Point; dan Pelaksana PUG serta Tim Teknis Pokja PUG. Berbagai kelembagaan ini diharapkan mampu menginisiasi upaya upaya guna mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di masing masing instansi, pemerintah.

- b. Kelembagaan yang menangani pembangunan pemberdayaan perempuan di daerah juga menunjukkan eksistensi sesuai dinamika perkembangan desentralisasi otonomi. Di tataran eksekutif kelembagaan formal yang menangani pembangunan pemberdayaan perempuan berkembang secara dinamis pula. Saat ini Biro/Bagian/Unit yang menangani pembangunan Pemberdayaan Perempuan di daerah adalah sebagai berikut: Kelembagaan formal untuk level eselon II tersebar di 12 propinsi yaitu: Propinsi NAD; Sumut; Sumbar; Sumsel; Jambi; Kep. Riau; Lampung; Jateng; NTT; Kalteng; Sulut; dan Papua. Level eselon III tersebar di 23 propinsi lainnya.
- c. Pelatihan PUG dan Anak bagi perencana program SKPD di 274 kabupaten/kota dilakukan untuk meningkatkan pemahaman bagi aparat perencana di daerah dalam menyusun program dan anggaran yang responsif gender. guna mendapatkan fasilitator PUG dan Anak yang terlatih di 32 propinsi, telah dilakukan Training of Trainers (TOT) bagi calon fasilitator PUG dan Anak di 32 provinsi.
- d. Dalam rangka terlaksananya koordinasi dan evaluasi pelaksanaan pembangunan yang responsif gender dan anak di daerah, telah dilakukan Forum koordinasi dan evaluasi pelaksanaan strategi PUG di 32 propinsi dan 274 kabupaten/kota. Selanjutnya dilakukan Pengembangan kebijakan dan program yang responsif gender di berbagai lintas bidang pembangunan. Untuk bidang ekonomi, keuangan, energi dan sumber daya mineral serta perhubungan dan perumahan rakyat, dikembangkan kebijakan dan program yang responsif gender. Kegiatan ini telah ditindaklanjuti oleh Menteri Negara Perumahan Rakyat dalam bentuk penyusunan konsep kebijakan perkuatan peran perempuan dalam pembangunan perumahan swadaya. Departemen Keuangan telah memasukan kurikulum gender dan PUG dalam Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan. Telah dilakukan pula Pengembangan kebijakan dan

program yang responsif gender di bidang pertanian, kehutanan, perikanan, ristek, koperasi dan KUKM dan kelautan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan berkontribusi pada Departemen Pertanian dengan membentuk Kelompok Kerja Pertanian di Lahan Kering guna meningkatkan produktivitas pertanian di lahan kering. Di bidang IPTEK dan Riset Kementerian Pemberdayaan Perempuan bekerjasama dengan Kementerian Negara Ristek dan UNESCO mengadakan lokakarya untuk meningkatkan peran perempuan di bidang Iptek dan riset.

- e. Di Bidang Politik, hukum dan HAM serta aparat penegak hukum (Kepolisian, Mahkamah Agung, Pengadilan dan Kejaksaan). Dikembangkan kebijakan dan program yang responsif gender. Kegiatan ini telah ditindak lanjuti oleh sektor dengan pembentukan Pokja PUG di Departemen Luar Negeri, Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung dan Dep. Hukum dan HAM. Kegiatan sosialisasi dan advokasi bagi para pejabat di lingkungan Departemen Luar Negeri, Dep. Hukum dan HAM juga dilakukan. Sementara itu Dep. Pertahanan telah mengangkat seorang perempuan peserta pelatihan sebagai Direktur Potensi SDM. Hal yang sama dilakukan pula di lembaga pemerintah non departemen (LAN, BKN, Arsip Nasional, BNN, BKKBN).
- g. Pertemuan Forum Komunikasi Gender Focal Point (GFP) dan Pokja PUG sektor di pusat, menghasikan identifikasi dan upaya pemecahan permasalahan berbagai kegiatan dalam pelaksanaan strategi PUG.
- h. Telah dilakukan Pemberian dana stimulan bagi 33 propinsi dan 301 kabupaten/kota untuk fasilitasi/advokasi tata pemerintahan yang responsif gender melalui pelaksanaan strategi pengarusutamaan gender. Kegiatan Fasilitasi penyusunan anggaran kinerja yang responsif gender di 33 propinsi, dan 148 kabupaten/kota. Selanjutnya, untuk pengembangan analisis gender telah dilaksanakan di 52 kabupaten/kota, dan fasilitasi sosialisasi pemahaman gender di 106 kabupaten/kota,

fasilitasi penyusunan statistik gender terdapat di 53 kabupaten/ kota, dan advokasi PUG untuk DPRD di 32 propinsi.

- i. Tersusun dan tersosialisasikannya Indikator Kesetaraan dan Keadilan Gender (IKKG) di 10 propinsi dan Pemetaan Wilayah berdasarkan IKKG di 32 propinsi yang berkerjasama dengan Lembaga Demografi dan SDM Universitas Indonesia (LDFE-UI).
- j. Membangun sistem dan mekanisme kelembagaan dan jaringan PUG dan Anak termasuk data gender dan profil anak di 32 propinsi.
- k. Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan (P2TP2A)) di propinsi, dan kabupaten/kota. P2TP2/A adalah suatu bentuk wahana pelayanan dalam upaya pemenuhan kebutuhan peningkatan pendidikan, kesehatan, ekonomi, penanggulangan tindak kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan anak, serta peningkatan kondisi dan posisi kaum perempuan dalam masyarakat dalam rangka mewujudkan KKG. Dalam hal ini, telah dilakukan pelatihan pengelola Pusat Pelayanan Terpadu (P2T) Rumah Sakit Bhayangkara untuk memperkaya wawasan pelatih/fasilitator tentang materi KKG dan Tatalaksana Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak. Peserta berasal dari 12 propinsi (NAD, Riau, Bengkulu, Bali, Sulut, Gorontalo, Sulteng, Kalsel, Kalbar, Kalteng, NTT dan Papua).

Menyikapi kondisi yang ada, upaya kita dalam meningkatkan peran dan posisi perempuan untuk menggapai kesetaraan dan keadilan gender, berbagai kajian dan penelaahan telah dilakukan untuk mendapatkan informasi aktual, untuk dapat diimplementasikan ke setiap lini baik lembaga pemerintahan, lembaga masyarakat maupun terhadap masyarakat itu sendiri.

- **Di Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan**

Berbagai kebijakan telah ditetapkan untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan di berbagai bidang. Dalam bidang pendidikan telah ditetapkan kebijakan pemberantasan buta aksara perempuan, kebijakan dalam bidang politik melalui aksi afirmasi keterwakilan perempuan di parlemen, kebijakan perlindungan perempuan dalam ketenagakerjaan, serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak antara lain dengan telah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Ketersediaan data dan statistik yang terpilah menurut jenis kelamin juga menjadi salah satu sasaran pembangunan pemberdayaan perempuan tahun 2006, karena dengan adanya data tersebut dapat diketahui berbagai permasalahan gender secara lintas bidang pembangunan dan di masing-masing wilayah. Upaya yang telah dilakukan antara lain melalui penyusunan Profil Statistik dan Indikator Gender yang menggambarkan posisi dan kondisi laki-laki dan perempuan di berbagai bidang pembangunan baik tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota. Penyediaan dan pengembangan berbagai indikator gender juga telah dilakukan, antara lain Indikator Kesetaraan dan Keadilan Gender (IKKG), HDI (*Human Development Index*), GDI (*Gender Development Index*) dan GEM (*Gender Empowerment Measure*). Melalui indikator tersebut, dapat diketahui kesenjangan hubungan gender dalam hal akses, kontrol, partisipasi maupun manfaat dengan membandingkan antar wilayah maupun antar waktu. Salah satu indikator yang menunjukkan menurunnya kesenjangan pencapaian pembangunan antara perempuan dan laki-laki ditunjukkan dari indikator HDI dan GDI. Semakin kecil kesenjangan antara indikator HDI dan GDI menunjukkan semakin mengecilnya kesenjangan gender. Laporan UNDP dalam *Human Development Report* (HDR) tahun 2004 dan 2005,

menunjukkan bahwa telah terjadi penurunan kesenjangan antara HDI dan GDI di Indonesia. Begitu juga laporan hasil perhitungan BPS, Bappenas dan UNDP menunjukkan telah terjadinya penurunan kesenjangan untuk kedua indikator tersebut, yaitu dari 8,8 poin pada tahun 1996 menjadi 8,4 poin pada tahun 1999 dan mengalami penurunan yang cukup signifikan menjadi 6,6 poin pada tahun 2002. Terjadinya kemajuan pada perempuan juga ditunjukkan dari meningkatnya posisi dan kondisi perempuan di berbagai bidang pembangunan. Dalam bidang pendidikan ditunjukkan dengan menurunnya angka buta huruf perempuan, semakin meningkatnya pendidikan tertinggi yang ditamatkan dan meningkatnya angka partisipasi sekolah. Dalam bidang kesehatan, telah terjadi penurunan angka kematian ibu meskipun masih jauh dari yang diharapkan, yaitu dari 390 pada tahun 1994 menjadi 334 pada tahun 1997 dan menjadi 307 pada tahun 2002 untuk setiap 100.000 kelahiran hidup. Peran perempuan dalam ekonomi juga menunjukkan adanya kemajuan yang dapat diamati dari peningkatan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) dari tahun ke tahun. Sampai awal tahun 2006 (Februari) TPAK perempuan mencapai 48,63 persen. Mengalami sedikit peningkatan dari 48,41 persen dibandingkan keadaan tahun sebelumnya. Pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

❖ **Bidang Pendidikan**

Pentingnya melek aksara bagi perempuan sehingga memerlukan komitmen semua pihak, pemerintah nasional, propinsi, dan kabupaten/kota, organisasi kemasyarakatan, organisasi perempuan dan swasta serta semua lapisan masyarakat untuk meningkatkan keaksaraan perempuan dalam rangka pengembangan kualitas SDM Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah telah menetapkan program aksi bersama melalui **PERATURAN BERSAMA TIGA MENTERI** yaitu antara Menteri Negara

Pemberdayaan Perempuan, Menteri dalam Negeri, dan Menteri Pendidikan Nasional, Tentang Percepatan "*Pemberantasan Buta Aksara Perempuan*" (**PBAP**) yang telah ditandatangani pada tanggal 18 Juli 2005. Implementasi dari **peraturan** tersebut, maka telah disusun Rencana Aksi Nasional PBAP (**RAN-PBAP**) dan pedoman PBAP; Advokasi PBAP melalui Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG) keluarga di propinsi DI Yogya, Bali, NTB, dan Papua untuk meningkatkan pemahaman keluarga tentang pentingnya pendidikan; dan Penyusunan baseline buta aksara perempuan di propinsi Kalbar, NTT, Sulsel, dan Bengkulu, dimaksudkan untuk mengetahui kantong-kantong buta aksara perempuan dan diketahuinya jumlah penduduk perempuan buta aksara di lokasi sasaran.

Hal lain adalah:

- (a) Tersosialisasinya UU Nomor 7/1984 tentang ratifikasi CEDAW, pelatihan CEDAW di propinsi, dan pembentukan komisi penyusunan laporan CEDAW di tingkat pusat;
- (b) Tersusunnya model pendidikan perempuan pesisir, pendidikan perempuan dan IPTEK;
- (c) Asean commites on Women di Manila Philipina, untuk mengidentifikasi informasi succes story pelaksanaan kerjasama pemberdayaan perempuan negara-negara ASEAN dan Eropa yang dapat digunakan sebagai acuan Kementerian PP.

❖ **Bidang Ekonomi**

Prioritas pembangunan ekonomi perempuan tahun 2005-2006 adalah mengembangkan **model desa PRIMA** (Perempuan Indonesia Maju Mandiri). Model Desa PRIMA adalah membangun kemitraan antara pemerintah, perusahaan swasta, organisasi kemasyarakatan serta lembaga perbankan. Dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan

perempuan agar lebih berperan di sektor ekonomi dengan mengubah citra perempuan dari posisi subordinate menjadi pemeran penting dalam kegiatan usaha ekonomi.

Hal-hal yang sudah dilakukan adalah:

- (a) Terlaksananya kajian harmonisasi peraturan perundang-undangan Bidang Ekonomi bagi Perempuan Tingkat Daerah (Jawa, Bali), untuk mengidentifikasi pasal-pasal yang berbenturan dan bias gender;
- (b) Revitalisasi program Peningkatan Peranan Wanita menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera (P2WKSS);
- (c) Fasilitasi dalam pengintegrasian kebijakan tentang peningkatan akses dan usaha ekonomi mikro, kecil dan menengah perempuan;
- (d) Monitoring dan evaluasi program P2WKSS di tujuh propinsi (Jambi, Sumbar, Riau, Bali, Kalsel, Sulteng, dan Maluku). Hasil monev diketahui bahwa P2WkSS masih relevan untuk dilaksanakan, walaupun sempat terhenti pendanannya;
- (f) Study banding Mikro Kredit ke Malaysia, bertujuan untuk mengetahui pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi utamanya usaha mikro, kecil dalam menjalankan usahanya serta akses mereka pada perbankan;
- (g) Terlaksananya Pameran Produk Usaha Kecil Mikro Perempuan bekerjasama dengan pihak swasta yang diselenggarakan setiap tahun sejak tahun 2003. Pameran I dan II dilaksanakan di Yogyakarta, dan ke III di Bandung.

❖ **Bidang Kesehatan**

Fokus pembangunan pada aspek kesehatan adalah meningkatkan kesadaran keluarga dan masyarakat akan pentingnya gizi

anak balita, kesehatan ibu, dan remaja putri termasuk percepatan penurunan Angka Kematian Ibu (AKI).

Hal-hal yang sudah dilakukan adalah:

- (a) Pemantapan jejaring kerja dengan TP-PKK dalam upaya percepatan penurunan AKI melalui Gerakan Sayang Ibu (**GSI**);
- (b) Fasilitasi pembentukan model kecamatan sayang Ibu di propinsi;
- (c) Sosialisasi pencegahan penyalahgunaan Napza dan penyebaran HIV/AIDS bagi organisasi perempuan dan masyarakat di propinsi;
- (d) Terakomodirnya perlindungan hukum dan pelayanan kesehatan reproduksi yang dibutuhkan perempuan dalam rencana amandemen UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
- (e) Pengintegrasian program pembangunan PP dan anak ke dalam kegiatan ***Peningkatan Kepedulian Masyarakat dalam Pelayanan Kesehatan***, bekerjasama dengan lintas sektor, dan pihak-pihak terkait lainnya dalam penanganan gizi balita.

❖ **Bidang Ketenagakerjaan**

Pembangunan Pemberdayaan Perempuan di bidang ketenagakerjaan bertujuan untuk meningkatkan peran dan partisipasi serta status dan kedudukan perempuan dalam ketenagakerjaan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, telah dilakukan berbagai upaya antara lain:

- (a) menetapkan peraturan perundangan tentang peningkatan akses dan usaha ekonomi mikro, kecil, menengah dan menyusun berbagai kebijakan dan strategi peningkatan perlindungan perempuan yang bekerja di dalam dan luar negeri;

(b) Upaya perlindungan tenaga kerja perempuan yang dilakukan melalui:

- (1) Koordinasi dan kerjasama pemantauan pemberangkatan dan pemulangan tenaga kerja perempuan di 7 embarkasi yaitu: Belawan, Batam, Tanjung Balai Karimun, Tarakan, Nunukan, Tanjung Perak, dan Entikong;
- (2) Tersedianya peta permasalahan tenaga kerja perempuan Indonesia pada aspek equity, employment, opportunity (EEO);
- (3) Perlindungan terhadap TKI perempuan yang akan bekerja di luar negeri mencakup aspek hukum, aspek medis, dan aspek sosial ekonomi, dan
- (4) Mendorong percepatan pembentukan "**Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI**", sebagai perwujudan amanat dari Undang-Undang No.39 Tahun 2004.

❖ **Bidang Sosial, Budaya, dan Lingkungan**

Permasalahan sosial, budaya, dan lingkungan secara bertahap dan berkesinambungan diupayakan untuk menghilangkan "*budaya patriarki*" dan "*permisif*" yang menghambat peran perempuan dalam meningkatkan kualitas hidupnya khususnya pada bidang sosial, budaya, dan lingkungan. Sehingga dilakukan upaya mendorong dan pengaktifan kembali lembaga kultural masyarakat yang berpangkal pada nilai-nilai agama dan kearifan lokal yang mampu mendukung terlaksananya program pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Upaya-upaya lain adalah:

- (a) Terlaksananya Kajian Potensi Nilai-Nilai Budaya dan Kearifan Lokal di 3 propinsi yaitu Sumsel, Sulut, dan Jatim;
- (b) Tersusunnya Infokit Teknologi Tepat Guna yang Responsif Gender;

- (c) Terselenggaranya Pertemuan dan Koordinasi dalam Persiapan Penyusunan RAN Pornografi dan Pornoaksi di tingkat nasional;
- (d) Tersusunnya Pedoman Pengelolaan Lingkungan Hidup; dan
- (e) Tersosialisasinya Gerakan Masyarakat Bersih Pornografi dan Pornoaksi di 3 propinsi yaitu : Sumut, Sumsel, dan Sulsel.

❖ **Bidang Hukum**

Peraturan perundangan berfungsi sebagai landasan legalistik pelaksanaan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk dalam pembangunan pemberdayaan perempuan, kesejahteraan dan perlindungan anak. Masih banyak produk hukum Indonesia yang belum mengandung persamaan hak dan kewajiban antara warga negara, khususnya antara laki-laki dan perempuan. Hingga saat ini masih terus dilakukan kajian peraturan perundang yang kurang responsif terhadap perlindungan perempuan antara lain terhadap Lansia dan Penyandang Cacat, seperti: Undang-Undang No.40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Undang-Undang No.4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat, dan Undang-Undang No.13 Tahun 1998 tentang Lanjut Usia.

Hal-hal lain adalah :

- (a) Telah disyahrkannya PP No.4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban KDRT;
- (b) Koordinasi dan kerjasama dengan pihak-pihak terkait khususnya dengan DPR RI dalam penyiapan RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang;
- (c) Tersusunnya RPP Pemulihan korban KDRT;
- (d) Tersusunnya sistem pencatatan pelaporan KDRT;

- (e) Fasilitasi penyusunan RUU tentang Pornografi dengan pihak-pihak terkait khususnya dengan DPR RI.

❖ **Bidang Politik**

Upaya meningkatkan keterwakilan perempuan 30% di lembaga legislatif, (sebagai prioritas) posisi dan peran perempuan di lembaga eksekutif dan komposisi dan peranan perempuan di lembaga yudikatif, meskipun secara normatif telah didukung landasan peraturan perundangan, namun dalam pelaksanaan masih belum memenuhi harapan.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan telah melakukan berbagai hal:

- (a) Melakukan penyusunan Panduan Rencana Aksi Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan (**PRANGKAT PARTPOLPUAN**) yang bertujuan untuk meningkatkan keterwakilan, posisi, dan peran serta komposisi perempuan di lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif di pusat maupun daerah;
- (b) Identifikasi peraturan perundangan Bidang Politik dan Pemilu di Lembaga Legislatif, untuk mengidentifikasi pasal-pasal dalam Undang-Undang No.31 Tahun 2002 tentang Parpol, Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu dan Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD yang tidak ramah perempuan dan kurang mendukung upaya perwujudan keterwakilan perempuan 30% di legislatif; dan
- (c) Teridentifikasi Peraturan Perundang-undangan Kepegawaian tentang peranserta dan posisi perempuan di lembaga eksekutif;

❖ **Pencapaian Target Millenium Development Goals (MDG)**

Salah satu isu dalam kesepakatan MDG adalah mengenai pembangunan dan penghapusan kemiskinan. Dalam pernyataan tentang pembangunan dan penghapusan kemiskinan ada seperangkat sasaran dan target yang akan dicapai oleh Negara peserta. Sasaran tersebut dikenal dengan **MDG**. Pencapaian target dalam MDG umumnya mengacu pada periode 1990-2015, terutama yang menyangkut perempuan dan anak, yaitu menghapuskan kemiskinan dan kelaparan setidaknya setengahnya pada 1990-2015; mewujudkan wajib belajar pada tahun 2015; mempromosikan kesetaraan gender dan PP, setidaknya pada tahun 2005 di jenjang pendidikan dasar dan menengah dan pada semua jenjang pendidikan pada 2015; menurunkan AKB dan balita sampai duapertiganya pada 1990-2015; memperbaiki kesehatan ibu sehingga MMR turun sampai tigaperempatnya pada 1990-2015; memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lain sehingga tidak meluas; menjamin lingkungan yang berkelanjutan; dan mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

Untuk mencapai target yang ditetapkan dalam bidang pendidikan, kenyataan menunjukkan pada jenjang pendidikan dasar (SD dan SLTP) dapat dikatakan telah tercapai kesetaraan gender yang ditunjukkan dengan angka Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Pendidikan Kejuruan (APK) dan Angka Pendidikan Menengah (APM) yang hampir sama untuk laki-laki dan perempuan. Tetapi untuk mencapai kesetaraan gender pada pendidikan menengah dan pendidikan tinggi masih banyak upaya yang harus dilakukan, mengingat APS, APK dan APM yang masih rendah dan perempuan masih tertinggal dibandingkan laki-laki. Dalam bidang kesehatan, target MDG menetapkan penurunan Maternal Mortality (MMR) sampai tiga perempatnya pada 1990-2015. Berarti Indonesia harus mencapai MMR sekitar 106 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2015

(tahun 1990 sekitar 426). Target tersebut cukup berat untuk dicapai karena sampai tahun 2003 MMR di Indonesia masih sekitar 307 per 100.000 kelahiran hidup. Berarti sampai tahun 2015 (selama 12 tahun), Indonesia harus menurunkan MMR sebanyak 201 poin atau rata-rata sekitar 17 poin setiap tahun.

❖ **Kerjasama Luar Negeri**

Kerjasama dengan luar negeri yang dilakukan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dalam pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak adalah sebagai berikut :

a. Kerjasama Asia - Afrika

Sebagai tindak lanjut dari Rekomendasi Side Event on the Role of Women and Youth yang telah diadakan pada tanggal 19 April 2005 di Jakarta perlu dilakukan beberapa hal antara lain :

1. Dalam rekomendasi *Side Event on the Role of Women and Youth* pada tanggal 19 April 2005, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan telah mempunyai komitmen untuk menjadi Focal Point pada area kerjasama tentang ***National Institutional Mechanisms for the advancement of women*** dan ***Development of system for sex-disaggregated data collection and analysis*** bekerjasama dengan Afghanistan. Untuk Institutional Mechanisms for the advancement of women, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan telah menyusun kuesioner dan sudah disampaikan oleh pihak Afrika Selatan. Saat ini kami masih menunggu masukan dari Afrika Selatan.
2. Pada tanggal 25 April 2006 telah dilakukan pertemuan antara Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Prof. Dr. Meutia Hatta Swasono, Deputi Bidang Pemberdayaan Lembaga Masyarakat, Dr.

Yusuf Supiandi dan Pemerintah Afrika Selatan yang diwakili oleh Ellen Kornegay (Chief Director: Programmes Policy Coordinating and Advisory Services) dan Barbara (Foreign Affairs Departement of South Africa). Pada pertemuan tersebut telah dibahas tindak lanjut dari rekomendasi Side Event on the Role of Women and Youth dan disepakati bahwa tindak lanjut dari rekomendasi tersebut akan dibicarakan pada pertemuan bilateral antara Indonesia dan Afrika Selatan pada tanggal 26 April 2006.

3. Pada tanggal 13 Agustus 2006, telah dilakukan pertemuan bilateral Indonesia dan Afrika Selatan di Kuala Lumpur. Pada pertemuan tersebut Indonesia telah menyampaikan beberapa hal, yaitu:
 - Term of Reference tentang peran dan mekanisme dari kerjasama Indonesia dan Afrika Selatan sebagai *co chair* dalam kerangka New Asia Africa Strategic Partnership (NAASP). Dalam TOR tersebut dijelaskan tentang peran dari Focal Point dan Negara-negara Asia Afrika dalam melaksanakan Rekomendasi yang telah disepakati dalam workshop tentang Role of Women and Youth.
 - Senior Official Meeting (SOM) Asia Afrika direncanakan akan dilaksanakan pada tanggal 14-16 Agustus 2006 di Afrika Selatan. Diusulkan pertemuan (parallel meeting) untuk membahas tindak lanjut Rekomendasi Workshop on the Role of Women and Youth, pada tanggal 13 Agustus 2006 yang hasilnya diharapkan dapat dibahas pada SOM.
 - Afrika Selatan sebagai penyelenggara SOM akan mengundang negara-negara yang menjadi Focal Point untuk kegiatan yang disepakati dalam Rekomendasi Workshop, baik untuk pemberdayaan perempuan dan pemuda.

- Pada pertemuan tersebut diusulkan pada pihak Afrika Selatan untuk pembentukkan *Asia Africa Gender Forum*, oleh seluruh negara Asia Afrika, Kementerian Pemberdayaan Perempuan telah meminta Afsel, sebagai negara penyelenggara SOM untuk mengundang *National Machinery for Advancement of Women* dari negara-negara Asia Afrika untuk hadir pada pertemuan yang akan dilaksanakan pada tanggal 13 Agustus 2006 di Afrika Selatan.

b. Forum United Nations Economic and Social Council for Asia and the Pacific (UNESCAP)

2 (dua) kali workshop dalam Forum UNESCAP dengan fokus permasalahan tentang kelembagaan pemberdayaan perempuan dan pekerja migrant. Hasil dari kedua workshop tersebut adalah sebagai berikut:

(1) Workshop on Institutional Mechanism

Bekerjasama dengan UNESCAP telah menyelenggarakan Lokakarya Regional bertemakan "*Enhancing Gender Mainstreaming within UNESCAP Member Countries' Development Programme*" di Jakarta, pada tanggal 12-14 Desember 2005 yang membahas 5 (lima) area strategis dalam mencapai kesetaraan gender, yaitu:

- National Machineries and Achievements of Targets of the Millennium Development Goals;
- The Role of National Machineries in Addressing Emerging Issues: Impact of Globalization on Women particularly Migration for Work and Trafficking in Persons;
- The Role of National Machineries in Addressing Emerging Issues: Women and post-Natural Disaster Response;

- The Role of National Machineries in Addressing Emerging Issues: Violence against Women;
- Partnership with NGOs and Civil Society

(2) Workshop on "Asia-Pacific Perspectives on Gender Dimensions of International Migration and Preparations for the High-level Dialogue on International Migration and Development".

Dalam workshop tersebut untuk memperkuat dukungan bagi perlindungan pekerja migran. Indonesia sangat berkepentingan karena lebih dari 1.5 juta penduduk Indonesia bekerja sebagai pekerja di luar negeri. Masalah-masalah yang berkaitan dengan perlindungan pekerja migran diangkat dalam workshop ini dan akan disampaikan sebagai masukan di dalam High Level Dialogue tentang pekerja migran di New York pada bulan September 2006. Pandangan Indonesia yang berisi ajakan untuk memberikan perlindungan bagi pekerja migran, menghapuskan kebencian terhadap pekerja migran, peningkatan kemampuan pekerja migran dan pentingnya kerjasama internasional untuk melindungi hak asasi pekerja migran disampaikan melalui sambutan pembukaan. Semua hasil pembicaraan tentang masalah perlindungan pekerja migran dari berbagai organisasi internasional akan diteruskan ke High Level Dialogue melalui Sekretariat ESCAP dan Organisasi yang berpartisipasi dalam workshop tersebut.

c. Gender Focal Point Network Pada APEC Forum

Dalam upaya pengintegrasian gender dalam kegiatan APEC telah dibentuk Gender Focal Point Network (GFPN) yang terdiri dari Economy Gender Focal Point, Fora Gender Focal Point dan Program

Director. KPP berperan sebagai Economy Gender Focal Point. Tugas dari KPP adalah meningkatkan pemahaman gender pada APEC Focal Point Departemen Luar Negeri yang terdiri dari sektor-sektor ekonomi. Dalam melakukan pengintegrasian gender, GFPN Indonesia bekerjasama dengan Women Leader Network Indonesia (WLN) yang diketuai oleh Ketua IWAPI dan keanggotaannya terdiri dari IWAPI, LSM dan LIPI serta Gender Expert.

Berdasarkan MOU antara Kementerian Pemberdayaan Perempuan - Republik Indonesia dan Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat - Kerajaan Malaysia telah dilakukan kerjasama untuk melaksanakan kajian/penelitian tentang "Dampak Globalisasi Terhadap Relasi Gender dan Struktur Keluarga di Malaysia dan di Indonesia". Kajian dilakukan oleh/dan di negara masing-masing pada tahun 2006 – 2007. Pelaksanaan kajian/penelitian di Indonesia akan dilakukan oleh Tim yang terdiri dari berbagai Pusat Studi Wanita/Pusat Kajian Gender. Lokasi kajian/penelitian adalah di tiga propinsi yaitu : Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur dan Batam. Seminar bersama terhadap hasil akhir kajian direncanakan akan dilakukan pada akhir tahun 2007.

❖ **Bidang Anak**

Upaya peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak adalah membangun anak Indonesia yang sehat, cerdas, ceria, bertakwa, dan terlindungi, maka berbagai kegiatan yang telah dilakukan/dihasilkan Kementerian Pemberdayaan Perempuan adalah:

- a. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan bekerjasama dengan Departemen Sosial dan Departemen Kominfo, serta menjalin kemitraan dengan PT. Telkom dan Plan Indonesia telah

mengembangkan Telepon Layanan Anak Indonesia di DKI Jakarta, Makasar, Surabaya, dan Banda Aceh dengan merealisasikan nomor 129 sebagai sistem layanan bantuan dan perlindungan yang mudah diakses oleh anak ketika mereka membutuhkan pertolongan dan membutuhkan seseorang untuk diajak berbicara tentang kasus yang mereka hadapi, serta memberikan kesempatan kepada anak-anak untuk mendapatkan akses informasi secara gratis.

- b. Penyusunan konsep dan uji publik Rencana Aksi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Anak (RAN PKTA).
- c. Penyusunan panduan kebijakan perlindungan 'Pembantu Rumah Tangga Anak' (**PRTA**) bekerja sama dengan ILO/IPEC.
- d. Pemetaan anak bermasalah hukum (ABH) untuk mengetahui latar belakang mengapa anak melakukan tindakan/perbuatan melawan hukum yang dilakukan di tiga propinsi yakni Sumut, DKI Jakarta, dan Sulsel.
- e. Capacity building bagi penegak hukum di 2 regional. dalam rangka meningkatkan pemahaman aparat penegak hukum tentang ketentuan-ketentuan Konvensi Hak Anak (KHA) - Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- f. Revitalisasi Bina Keluarga Balita (BKB) untuk menyegarkan kembali kegiatan BKB sebagai upaya pembinaan tumbuh kembang balita.
- g. Pelatihan untuk Pelatih (TOT) dalam rangka memasyarakatkan PNBAI 2015 , di seluruh propinsi di Indonesia.
- h. Penyusunan Panduan pelaksanaan rencana aksi partisipasi anak.
- i. Penyusunan rumusan draft kebijakan perlindungan khusus untuk anak korban bencana dan panduan bagi pendayagunaan sumber-sumber daya bagi pengembangan kota layak anak.

- j. Penyusunan panduan pemberdayaan ekonomi keluarga anak jalanan.
- k. Pemberian penghargaan untuk Pemimpin Muda Indonesia yang dilakukan setiap tahun dan dilaksanakan bertepatan pada peringatan Hari Anak Nasional (HAN) tanggal 23 Juli.

Dalam rangka mendapatkan gambaran tentang program kebijakan tentang anak, bagaimana implementasi program kebijakan anak, dan sejauhmana efektivitas ketercapaian program kebijakan anak, maka telah dilaksanakan penelitian kebijakan hak anak dalam masyarakat minoritas di empat propinsi yakni Banten, Jabar, Sumbar, dan Jambi.

C. BIDANG KESEHATAN²¹

1. Pendahuluan

Hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi telah menjadi isu yang sangat penting untuk disikapi, karena selain menyangkut masalah hak asasi perempuan juga disebabkan :

- a. Hak dan kesehatan reproduksi adalah bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi oleh semua pihak, baik pemerintah maupun dunia usaha, dan masyarakat pada umumnya.
- b. Hak dan kesehatan reproduksi memiliki peranan strategis dalam usaha pemberdayaan perempuan.
- c. Hak dan kesehatan reproduksi mempunyai peranan sangat penting dalam pengembangan sumber daya manusia, terutama untuk generasi yang akan datang.

²¹ Prof. DR. Komariah Emong Sapardjaja, SH. Guru Besar Hukum Pidana UNPAD, dan Pengamat Hak Asasi Perempuan.

Pada kenyataannya, di dalam masyarakat hak dan kesehatan reproduksi sering sekali diabaikan. Salah satu contoh yang sangat menonjol adalah hak dan kesehatan reproduksi dalam dunia kerja yang seringkali menjadi isu sentral dari hak-hak perempuan dalam dunia kerjanya.

Selain itu hak dan kesehatan reproduksi yang merupakan kebutuhan hidup manusia seharusnya dijamin oleh sebuah undang-undang khusus, tetapi masih merupakan sebuah "barang mewah" yang sulit dijangkau oleh masyarakat, padahal pengabaian terhadap hak dan kesehatan reproduksi akan sangat mungkin menghasilkan sumber daya manusia yang rentan dan kurang produktif, dan akan sangat merugikan proses pembangunan nasional.

Dengan terjaminnya hak dan kesehatan reproduksi, khususnya perempuan, sesungguhnya pembangunan sumber daya manusia sudah dapat direncanakan sejak awal, yaitu sejak manusia tersebut dilahirkan bahkan semasa dia masih dalam kandungan ibunya. Oleh karena itu bayi-bayi yang lahir seharusnya berasal dari ibu yang sehat dan kemudian dibesarkan dalam suatu keluarga yang mempunyai kemampuan hidup secara sehat. Oleh karena itu pula masalah kesehatan reproduksi, di banyak negara, sering dikaitkan dengan kebijakan negara dalam bidang kependudukan, sehingga pengertian terbagi dalam pandangan yang sempit dan yang luas.

Pandangan yang sempit melihat bahwa kesehatan reproduksi berkenaan dengan kesehatan ibu hamil saja, di dalamnya termasuk pengendalian jumlah pertumbuhan penduduk suatu negara melalui program keluarga berencana. Pandangan yang luas berbicara mengenai kesehatan perempuan (bahkan termasuk laki-laki) sepanjang hidupnya, mulai dari seseorang semenjak dilahirkan sampai menjadi tua. Berarti bahwa pemeliharaan alat-alat reproduksi perempuan dimulai sejak masih bayi sampai perempuan mengalami pasca menopause. Kejadian seorang bayi perempuan yang harus disunat menurut hukum adat masyarakatnya sampai dengan perempuan yang memperoleh 'kanker cervic' pada masa tuanya, serta masalah penyakit menular seksual, menjadi perhatian dari pandangan yang luas ini.

Oleh karena itu pula bagi para pengikut pandangan yang luas, kesehatan reproduksi dipandang sebagai isu nasional, termasuk di dalamnya perlunya pendidikan seksual bagi para remaja, pencegahan aborsi illegal (*unsafe abortion*).

2. Konferensi Kependudukan Sedunia di Kairo 1994

Sampai sekarang, Konferensi Kependudukan Sedunia yang diselenggarakan di Kairo pada tahun 1994, masih menjadi acuan negara-negara peserta konferensi dalam menentukan kebijakan kependudukan di negara masing-masing, karena konferensi ini juga memuat program aksi Pembangunan Kependudukan.

Khusus berkenaan dengan hak reproduksi dan kesehatan reproduksi dimuat dalam Bab II, yang dilampirkan sebagai bagian dari tulisan ini.

Selain hak-hak dan kesehatan reproduksi, Konferensi Kairo ini memuat sejumlah permasalahan yang berkaitan dengan kependudukan dan kesehatan reproduksi antara lain : Keluarga Berencana, Penyakit yang ditularkan secara seksual dan Pencegahan HIV, Seksualitas Manusia dan hubungan Gender, dan Remaja.

Konferensi Kairo tersebut memuat pengertian hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi dalam arti luas karena dengan hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi yang meliputi antara lain:

1. keadaan kesejahteraan fisik, mental, dan sosial yang utuh;
2. kehidupan seks yang memuaskan dan aman;
3. hak pria dan wanita untuk memperoleh informasi dan mempunyai akses terhadap cara-cara keluarga berencana yang aman, efektif, dan terjangkau;
4. hak untuk memperoleh pelayanan pemeliharaan kesehatan yang tepat, yang memungkinkan para wanita dapat selamat menjalani kehamilan dan melahirkan anak;
5. memberikan kesempatan kepada pasangan-pasangan untuk memiliki bayi yang sehat;

6. metode, teknik, dan pelayanan yang mendukung kesehatan dan kesejahteraan reproduksi;
7. penyakit yang ditularkan melalui hubungan seks.

Hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi dinyatakan sebagai kebutuhan yang mengalami perubahan sepanjang siklus hidup, oleh karena itu harus dilakukan dengan cara yang peka terhadap keanekaragaman keadaan masyarakat setempat.

Program aksi yang dicanangkan adalah:

1. semua negara harus berusaha untuk menyediakan melalui sistem pemeliharaan kesehatan primer, kesehatan reproduksi untuk semua pribadi pada usia yang tepat secepat mungkin dan tidak lebih lambat dari tahun 2015;
2. program-program pemeliharaan kesehatan reproduksi hendaknya direncanakan untuk memenuhi kebutuhan wanita, termasuk remaja, dan harus melibatkan wanita dalam kepemimpinan, perencanaan, pengambilan keputusan, pengelolaan, pelaksanaan, organisasi, dan penilaian pelayanan. Pemerintah dan organisasi lain harus mengambil langkah yang positif untuk melibatkan para wanita pada semua tingkat sistem pemeliharaan kesehatan;
3. menemukan program-program inovatif yang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan informasi, konsultasi, dan pelayanan kesehatan reproduksi untuk para remaja dan pria dewasa.
4. mempromosikan partisipasi masyarakat, dan kerjasama dengan organisasi-organisasi non pemerintah;
5. kerjasama internasional untuk pelatihan tentang hak-hak dan kesehatan reproduksi;
6. perhatian khusus terhadap buruh migran dan mereka yang menjadi korban kekerasan seksual yang tidak mempunyai kekuatan dan akses terhadap keadilan.

Dari hasil akhir Konferensi Kairo ini, dapat disimpulkan bahwa hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi adalah berkenaan dengan hak asasi perempuan dan masalah-masalah ketimpangan jender, kemiskinan dan ketiadaan pengetahuan, khususnya dari kaum perempuan di dunia ini, karena perhatian dari pemerintah negara masing-masing masih belum cukup.

Persoalan-persoalan tersebut akan dibahas di bawah ini.

3. Kesehatan Hak Reproduksi Dan Kesehatan Reproduksi Sebagai Hak Asasi Perempuan

3.1. Masalah Perlindungan Hukum terhadap Hak-Hak Reproduksi dan Kesehatan Reproduksi

UUD 1945

UU No.39/1999 tentang "Hak Asasi Manusia"

UU No.23/1992 tentang "Kesehatan"

Dari ketiga undang-undang yang disebutkan di atas hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi telah diakui sebagai hak asasi manusia, khususnya hak asasi kaum perempuan.

Pemikiran mengenai hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi sebenarnya bukan hal yang baru. Hak-hak tersebut dilahirkan dari integrasi berbagai hak dasar manusia yang diakui secara internasional, dan secara khusus dari berbagai jaminan lain dari hak-hak sosial, seperti hak akan kesehatan.

Misalnya dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (1979) yang diratifikasi Pemerintah Indonesia dengan UU, mengakui hak untuk memilih besar keluarga secara 'bebas dan bertanggungjawab', hak atas pendidikan, informasi dan pelayanan konsultasi, hak atas kehamilan, persalinan, dan perawatan pasca persalinan yang aman. Di dalamnya terkandung prinsip keadilan dan non-diskriminasi yang mengharuskan akses terhadap pelayanan kesehatan reproduksi bagi perempuan di desa terpencil, atau kelompok daerah pinggiran, kaum urban.

Dalam berbagai konvensi Internasional lain, hak reproduksi diterima sebagai hak sosial yang mencakup hak kesehatan dalam kaitannya dengan hak-hak sosial lainnya seperti dalam ICCPER (Ecosoc – tahun 1987). Konvensi mengingatkan kita tentang hak-hak dan kesehatan reproduksi sebagai hak (terutama perempuan) yang ada sepanjang daur kehidupannya, dalam prinsip kehormatan perorangan, keadilan dan tidak membeda-bedakan, dan peran kemitraan.

Dengan demikian hak reproduksi bukan lagi merupakan hak asasi manusia perorangan, tetapi telah merupakan hak-hak solidaritas, karena mengemuka sebagai prinsip perlindungan hak asasi manusia di seluruh dunia terhadap perempuan khususnya, yang wajib dierjuangkan oleh semua kelompok masyarakat dan negara dunia sebagai hak asasi manusia.

Hak reproduksi yang harus dilihat sebagai hak-hak baru, untuk menciptakan masa depan dengan kehidupan yang lebih berkualitas. Tetapi dalam tataran implementasi perlindungan untuk mendapat akses atau pelayanan terhadap kesehatan reproduksi tersebut belum secara baik dituntaskan dalam perundang-undangan khusus, atau program khusus.

Kesehatan reproduksi tetap merupakan bagian dari program keluarga berencana, lebih khusus lagi berkenaan dengan kesehatan ibu dan anak, atau program ibu hamil. Dengan demikian Pemerintah Republik Indonesia masih menganut pengertian kesehatan reproduksi secara sempit.

Dalam bagian-bagian program lainnya, kesehatan reproduksi tidak dikaitkan secara menyeluruh dengan program pencegahan aborsi tidak aman, penyakit seksual menular, HIV/AIDS, dan segala macam penyakit masyarakat seperti sebab-sebab terjadinya hal tersebut di atas. Sebab-sebab timbulnya penyakit masyarakat seperti narkoba, sex bebas, homoseksual, dan kekerasan terhadap perempuan, perceraian, kawin muda, dsb, tidak dibahas dalam program yang terpadu tetapi dibahas atau dilaksanakan melalui program secara parsial, seolah-olah tidak ada keterkaitan antara satu dan lainnya.

Sesungguhnya harus diberikan prioritas pelayanan kesehatan reproduksi karena upaya kesehatan reproduksi adalah bagian utama dari pembangunan kesehatan.

Baik buruknya pelayanan kesehatan reproduksi semata-mata dilihat dari naik turunnya angka kematian ibu melahirkan atau pasca melahirkan (AKI), atau angka kematian anak (AKA), setiap tahunnya.

Pendidikan seks, yang merupakan pengetahuan awal bagi kesehatan reproduksi masih merupakan barang "tabu" untuk dibicarakan secara terbuka. Karena itu tidak pernah ada atau dibuat program pendidikan seks.

Laporan Komisi PBB untuk Kependudukan dan Kualitas Hidup tahun 2000, menyatakan sebagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat di bidang hak reproduksi, antara lain:

- pembunuhan anak-anak perempuan, penyeleksian jenis kelamin, yang diikuti oleh aborsi janin berjenis kelamin tertentu tanpa alasan medis;
- perusakan genital bayi perempuan;
- kekerasan seksual terhadap anak-anak laki-laki dan perempuan serta remaja di hampir semua budaya, tanpa takut hukum;
- perdagangan anak-anak perempuan muda , terutama dari keluarga tidak mampu yang mencari pekerjaan;
- memikat anak-anak gadis muda sebagai pembantu rumah tangga atau pekerja hiburan sebagai tindak menutupi kejahatan prostitusi;
- pekerja kesehatan dan keluarga berencana yang mengabaikan hak-hak istimewa perempuan pada saat dan setelah menopause;
- pemaksaan penggunaan alat-alat kontrasepsi tanpa dikehendaki oleh perempuan itu sendiri;
- pernikahan anak-anak di bawah umur dan pemaksaan atau rayuan-rayuan kepada/dengan anak-anak di bawah umur, yang di berbagai negara belum dikategorikan sebagai perkosaan.

4. Realita Sosial Hak-hak Reproduksi dan Kesehatan Reproduksi

Masalah hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi, walaupun sudah dinyatakan sebagai hak asasi perempuan khususnya dan merupakan persoalan dalam seluruh siklus kehidupan manusia, tetap saja berbanding terbalik dengan realitas sosialnya.

Beberapa kejadian yang mengemuka dalam masyarakat "adat" dan masyarakat modern, pada era globalisasi dan pemajuan hak asasi manusia, adalah:

a. Di beberapa negara, praktek "menyunat anak perempuan", dengan cara hampir merusak alat genitalnya masih saja terjadi.

Praktek penyunatan, yang oleh logika kedokteran sampai saat ini dinyatakan sebagai suatu hal yang tidak mempunyai alasan pembenar, telah menumbuhkan pemikiran bahwa hukum penunatan terhadap alat genital perempuan, telah merupakan cara-cara pengilangan hak dan kontrol perempuan atas tubuhnya sendiri dan pada akhirnya dilegitimasi oleh masyarakat sebagai suatu ritual yang wajib dilakukan. Sampai sekarang, ketika hal tersebut sudah menjadi ritual wajib, padahal tidak ada dalam ajaran agama, masyarakat sendiri tidak pernah mendapat jawaban untuk keperluan apakah praktek semacam itu harus dilakukan? Juga sampai sekarang, negara belum mempunyai perangkat hukum yang melarang praktek tersebut, atau memberikan penjelasan tentang boleh atau tidaknya dilakukan praktek "penyunatan terhadap alat genital" perempuan, sehingga dapat dikatakan, ternyata masih ada diskriminasi terhadap perempuan. Hak-hak reproduksi yang dinyatakan merupakan hak asasi manusia dilanggar secara semena-mena, sekalipun tidak ada alasan pembenaran atas praktek tersebut. Bagi seorang anak laki-laki, dicontohkan oleh para Nabi, bahwa justru disunat merupakan suatu hal yang wajib dilakukan untuk menjaga kesehatan reproduksi mereka. Di dalam kebiasaan adat masyarakat pemeluk

agama Islam, bahkan dinyatakan bahwa seorang anak laki-laki yang telah disunat, barulah dianggap sah masuk ke mesjid atau 'ngaji'nya sah, dan dinyatakan telah akil-balig. Pernyataan akil-balig dengan disertai ritual agama, menjadi suguhan tersendiri dalam acara sunat bagi anak laki-laki.

b. Pelanggaran terhadap hak-hak reproduksi yang kodrati, yakni haid, hamil, melahirkan dan menyusui, dan keluarga berencana.

Masih banyak negara yang melakukan diskriminasi terhadap hak-hak kodrati perempuan, terutama di bidang ketenaga-kerjaan.

Memang bidang ketenagakerjaan ini masih dijejali oleh perempuan, terutama yang disebut "unskilled labour", sehingga tenaga kerja perempuan dipandang sebagai tenaga kerja murah. Ketiadaan keterampilan pada tenaga kerja perempuan berkaitan langsung dengan tingkat pendidikan yang diterima oleh kaum perempuan, yang tidak mendapat prioritas pendidikan, baik dari lingkungan keluarga, maupun dari lingkungan masyarakat. Di beberapa negara tertentu, misalnya Afghanistan, kesempatan untuk memperoleh pendidikan bagi kaum perempuan baru terbuka awal abad ini. Walaupun demikian tetap saja tenaga kerja perempuan yang tidak terdidik ini merupakan andalan, baik oleh keluarga maupun oleh produsen. Di dalam keluarga miskin, perempuan diandalkan untuk menopang ekonomi keluarga, sedangkan bagi produsen, tenaga kerja perempuan tidak terdidik dianggap sebagai tenaga kerja murah. Dalam situasi seperti ini dengan mudah terjadi pelanggaran hak asasi manusia, tanpa mendapat perlawanan dari perempuan yang tereksplorasi tersebut, satu sama lain karena ketiadaan pengetahuan. Khususnya untuk menggunakan hak cuti pada waktu haid, bahkan dianulir oleh penguasa setempat. Ketika hamil atau melahirkan, sang produsen lebih suka memecat dari pada memberikan hak-hak mereka. Demikian juga ketika bayinya lahir. Biasanya perempuan dalam keadaan seperti itu dianggap tidak produktif, hanya meninggikan biaya produksi dan beribu-ribu alasan untuk menyingkirkan mereka dari pada memberikan dan

melindungi hak asasi mereka. Hal ini juga berkaitan langsung dengan program keluarga berencana, yang di banyak negara tidak merupakan pilihan bagi kaum perempuan. Alat kontrasepsi atau cara-cara mengikuti program keluarga berencana, akses untuk memperoleh informasi, tidak diperoleh oleh mereka, bahkan program ini seolah-olah program paksaan, hanya karena dunia ketakutan terhadap tingkat perumbuhan penduduk yang tidak lagi mendukung daya tampung bumi.

Pertanyaan utama yang timbul adalah : mengapa program keluarga berencana hanya ditujukan terutama untuk perempuan? Di beberapa negara miskin, juga berlaku di Indonesia, untuk penduduk miskin, karena program ini harus murah, atau proyek korupsi, tidak ada pilihan perempuan untuk menentukan sendiri pemasangan alat kontrasepsi yang bagaimana dan seperti apa yang paling cocok bagi dirinya. Kasus tersebut menunjukkan bahwa para perempuan itu tidak mempunyai hak asasi untuk menentukan apa yang terjadi atau akan terjadi dalam tubuhnya. Kesalahan atau kegagalan kontrasepsi adalah tanggung jawab perempuan itu sendiri, dan bukan negara yang membuat program. Kejadian terbanyak dalam alat reproduksi mereka yang berupa pendarahan, keguguran, bukan lagi menjadi aib bagi negara, tetapi dipersalahkan kepada perempuan-perempuan peserta program. Rutinitas dan slogan bagi penyelenggara program (kader) di Posyandu, dalam pelaksanaan program keluarga berencana: perempuan datang, terlentang, (maaf) mengangkang, pasang.

Bagi kaum laki-laki, kejadiannya berbanding terbalik 180 derajat. Penyuluhan kesehatan, dampak minimal dari pemasangan alat kontrasepsi, hubungan pemasangan alat kontrasepsi dan gairah seks, diterangkan terlebih dahulu. Meskipun demikian tidak banyak laki-laki yang mengikuti program keluarga berencana dengan cara misalnya. 99% peserta KB adalah perempuan. Sungguh ironis karena program kependudukan hanya ditujukan kepada perempuan. Keputusan terhadap hak-hak reproduksinya sendiri tidak

ditentukan oleh suara perempuan itu sendiri, tetapi terpaksa dilakukan demi kelangsungan program kependudukan.

c. Perdagangan perempuan dan anak.

Salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang paling mengerikan karena menyentuh hak dan martabat perempuan yang paling dalam adalah masalah ketika perempuan diperdagangkan, baik karena tujuan eksploitasi ekonomi ataupun eksploitasi seksual.

PENGETIAN *TRAFFICKING*

RESOLUSI MAJELIS UMUM PBB NO.49/166 TAHUN 1994

" ... (the) illicit and clandestine movement of persons across national and international border, largely from developing countries and some countries with economic transition, with the goal of forcing women and girl children into sexually or economically oppressive and exploitative situations for the profit of recruiters, traffickers and crime syndicates, as well as other illegal activities related to trafficking, such as forced domestic labor, false marriages, employing and false adoption."

PROTOKOL KONVENSI PALERMO, 2000

PROTOCOL TO PREVENT, SUPPRESS, AND PUNISH TRAFFICKING IN PERSONS, ESPECIALLY WOMEN AND CHILDREN;

"trafficking in persons shall mean the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use force or either forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of abuse of power or the position of vulnerability or of giving or receiving of payment or benefit to achieve to consent of a persons having control over another persons for the purpose of exploitation. Exploitations shall include at a minimum the exploitation of the prostitution of any other forms of sexual exploitations, force labor or services, slavery or practices similar to slavery, servitudes or removal organs"

KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak /Keppres No. 88 Tahun 2002 (Tahun 2003-2007).

“Trafiking manusia dan anak, adalah segala tindakan yang meliputi perekrutan, pemindahtanganan, pemberangkatan, atau penerimaan perempuan dan anak, dengancara ancaman atau penggunaan kekerasan, penculikan, penipuan, tipu muslihat, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi kerentanan termasuk situasi dimana seseorang tidak mempunyai pilihan bebas), atau memberikan atau menerima pembayaran atau keuntungan-keuntungan guna mencapai keinginan untuk menguasai orang lain, untuk keperluan eksploitasi.

Eksploitasi dimaksud mencakup eksplotasi seksual, mencakup eksploitasi pelacuran, pornografi, atau bentuk-bentuk lain dari eksploitasi seksual, eksploitasi ekonomi seperti penggunaan perempuan dan anak dalam kerja paksa, upah rendah, kondisi buruk/tidak manusiawi, atau pemberian jasa secara paksa, eksploitasi fisik meliputi perbudakan atau praktek-praktek serupa dengan perbudakan, penghambaan, atau pemindahan organ tubuh manusia”.

MENGAPA *TRAFFICKING* HARUS DIBASMI ?

- pelanggaran berat HAM = perbudakan dalam bentuk modern
- merendahkan harkat dan martabat manusia, bangsa dan Negara
- perbuatan kriminal yang sangat keji
- merupakan tindak pidana transnasional

PELANGGARAN HAM YANG DIATUR :

Antara lain :

- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)
- International Covenant on Economic, Cultural, and Social Rights (ICESCR)

- Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment (CAT)
- Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)
- Convention on The Right of The Child (CRC)
- Slavery Convention (SC) and The Supplementary Convention on The Abolition of Slavery, The Slave Trade and Institution and Practices Similar to Slavery (SCAS)
- International Convention on The Protection of The Right of All Migrant Workers and Members of Their Family (ICPRMW)
- International Labor Organizations Conventions No.29 Concerning Forced labor (ILO No.29) and No.105 Concerning Abolition of Forced Labor.

HAK-HAK YANG DILANGGAR :

Hak sipil dan politik :

- hak untuk tidak disiksa dan diperlakukan secara kejam (psl.7 ICCPR)
- hak untuk tidak diperbudak dan dipekerjakan secara paksa (psl.8 ICCPR)
- hak atas kebebasan dan keamanan pribadi (psl.9 ICCPR)
- hak atas kebebasan bergerak (psl.12 ICCPR)
- hak atas pengakuan yang sama sebagai subyek hukum (psl.16 ICCPR)

Hak ekonomi, sosial dan budaya :

- hak atas pekerjaan (psl 6 ICESCR)
- hak atas upah yang layak (psl.7 ICESCR)
- hak atas standar hidup layak (psl.11 ICESCR)
- hak atas pendidikan serta hak-hak lainnya (psl.13 ICESCR)

semuanya adalah tanggung jawab Negara

Instrumen Hukum Nasional Tentang Pencegahan Perdagangan Perempuan dan Anak.

1. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) telah mengatur larangan perdagangan perempuan : psl.297.
2. Pasal-pasal lain tentang perampasan kemerdekaan orang lain: psl.328, 329, 330, 331, 331, 333, 334, 335, 336.
3. Pasal 20 dan pasal 65 UU No.39/1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
4. Pasal 6, UU No,7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.
5. Undang-Undang Tentang Perlindungan Anak.
6. Undang-Undang No.23 Tahun 2004, tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

Hukum Internasional :

1. Konvensi PBB tentang Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacuran (*The Convention for The Suppression of the Traffic in Persons and of Exploitation of the Prostitution of Other*) -1949
2. Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan – CEDAW, 1979
3. Konvensi tentang Hak Anak
4. *United Nation Convention Against Transnational Organized Crime* dan *United Nation Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Specially Women and Child* – 2000.

Pihak-pihak yang terlibat dalam trafiking:

1. Korban trafiking (*trafficked*)

Seorang atau sekelompok orang (perempuan/anak) yang karena ketidakberdayaannya, terjerumus kedalam pekerjaan yang merendahkan harkat dan martabat mereka, serta tidak dapat keluar dari situasi/pekerjaan tersebut walaupun yang bersangkutan menginginkannya;

2. Pelaku trafiking (*traffickers*)

Seorang atau sekelompok orang yang dengan sengaja/dengan maksud menjerumuskan seorang atau sekelompok perempuan/anak ke dalam pekerjaan yang diketahuinya/patut diketahui/dapat diduga bahwa pekerjaan yang ditawarkan tersebut tidak pantas atau merendahkan harkat dan martabat perempuan.

Pekerjaan yang merendahkan harkat dan martabat perempuan adalah pekerjaan yang dilakukan dengan sengaja melalui tindakan kekerasan, pemaksaan dan eksploitasi yang bertentangan dengan kepatutan dan kesesuaian yang dianut oleh sistim budaya dan hukum dari negara-negara yang beradab.

Pihak-pihak Pelaku :

1. pihak-pihak yang berperan pada awal rantai perdagangan manusia;
2. pihak-pihak yang menyediakan atau menjual orang-orang yang diperdagangkan;
3. pihak-pihak yang berperan dalam akhir rantai perdagangan manusia, sebagai penerima atau pembeli orang yang diperdagangkan, atau sebagai pihak yang menahan korban untuk dipekerjakan secara paksa dan mendapat untung dari pekerjaan tersebut (Radhika Coomasraswamy - Pelapor Khusus PBB untuk Kekerasan Terhadap Perempuan);

Faktor pendorong terjadinya trafiking :

1. kemiskinan
2. pendidikan rendah
3. perkawinan usia muda
4. kondisi social budaya
5. ketidaksetaraan gender

Prinsip-prinsip Internasional untuk Pemberantasan Perdagangan Perempuan telah menyepakati :

1. **Prinsip Non Diskriminasi** – berarti bahwa Negara tidak boleh membedakan orang yang diperjual belikan dihadapan hukum, baik dalam hukum acara maupun hukum substantif, dalam kebijakan atau praktik;
2. **Keselamatan dan perlakuan yang adil** – prinsip ini menghendaki Negara harus mengakui bahwa orang yang diperjual belikan merupakan korban pelanggaran HAM yang serius, harus melindungi mereka tanpa melihat status keimigrasiannya, dan harus melindungi mereka dari tindakan pembalasan dan kejahatan;
3. **Akses kepada keadilan** – berarti bahwa para aparat dan lembaga penegak hukum, termasuk polisi, jaksa dan pengadilan harus menjamin bahwa upaya untuk menghukum pelaku trafiking diimplementasikan dalam suatu sistim yang menghormati dan melindungi hak-hak korban demi pribadinya, kehormatannya dan keselamatannya. Suatu penuntutan yang layak terhadap para pelaku trafiking, bila ada, meliputi perkosaan, penyerangan seksual, dan bentuk-bentuk penyerangan lainnya, (tidak terbatas pada pembunuhan) penghamilan dan aborsi secara paksa, penculikan, penyiksaan, perlakuan kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat, perbudakan dan praktik menyerupai perbudakan, kerja paksa atau kerja wajib, penjamin utang, atau perkawinan paksa;

4. **Akses atas gugatan perdata dan reparasi** – Negara harus menjamin bahwa orang-orang yang diperjual belikan memiliki hak hukum untuk menuntut ganti rugi (reparasi) terhadap pelaku perdagangan perempuan/anak, termasuk hak untuk mendapat bantuan (hukum) untuk hak tersebut;
5. **Status tempat tinggal** - Negara harus menyediakan visa untuk tinggal sementara (termasuk hak untuk bekerja) selama belum ada keputusan hukum baik pidana, perdata, atau yang lainnya, dan Negara juga harus menjamin hak untuk mendapat suaka (asylum), serta harus mempertimbangkan risiko dari tindakan pembalasan dari setiap deportasi;
6. **Kesehatan dan pelayanan lainnya** – Negara harus menyediakan pelayanan kesehatan dan pelayanan social kepada korban penjualan manusia selama ia berada di tempat tinggalnya yang sementara;
7. **Repatriasi dan Reintegrasi** – Negara harus menjamin agar orang-orang yang diperjual belikan dapat kembali ke tempat asalnya dengan selamat, apabila ia menginginkannya;
8. **Pemulihan** – Negara harus menjamin agar kepada orang-orang yang diperjualbelikan diberi perawatan medis dan psikologis serta pelayanan sosial untuk menjamin harkat dan martabat mereka;
9. **Kerjasama antar Negara** – Negara harus bekerjasama agar standar Internasional tersebut di implementasikan sepenuhnya;

d. HIV/AIDS.

Penyakit yang pada waktu akhir-akhir ini sangat mengkhawatirkan adalah HIV/AIDS. Dalam perjalanan penyakit ini, di seluruh dunia, akan tampak bahwa **perempuan mempunyai risiko tertular lebih besar daripada laki-laki**, baik karena alasan biologis maupun karena alasan sosial, politik maupun budaya.

Pada mulanya diperkirakan bahwa Afrika adalah tempat dimana penyakit ini mulai berjangkit, sekalipun dalam hubungan heteroseksual. Tetapi akhirnya ini di Eropa, terutama, penyakit ini berjangkit pula melalui hubungan homoseksual. Walaupun demikian penularan lebih banyak karena hubungan heteroseksual, baik karena hubungan seks dengan pasangan menikah, maupun dengan pasangan tidak menikah seperti hubungan dengan perempuan pekerja seks komersial.

Sering dipertanyakan siapa penular aktif penyakit ini? Jawabannya selalu dipersalahkan perempuan, padahal tidak jarang ditemukan fakta bahwa laki-laki mempunyai pasangan seks lebih banyak daripada perempuan, yaitu ketika laki-laki pengidap HIV/AIDS menularkannya kepada pasangan-pasangan perempuannya. Selalu disalahkan bahwa pekerja seks itulah biang penular utama, tetapi pada akhirnya penular sesungguhnya kepada perempuan "baik-baik" yaitu istrinya di rumah adalah laki-laki yang membawa wabah akibat hubungan dengan "perempuan pekerja seks" di luar rumah. Maka kambing hitam penular adalah pekerja-pekerja seks tersebut, walaupun mungkin pekerja seks tersebut sesungguhnya baru pertama kali mengadakan hubungan seks, misalnya dalam kasus trafficking yang disebut di atas.

Banyak gadis-gadis muda yang baru saja mengalami hubungan seks pertama, telah tertular penyakit HIV/AIDS yang dibawa oleh pasangan laki-laki yang telah sering menjalin hubungan seks dengan perempuan yang menularinya dan melanjutkan penularan itu kepada gadis-gadis dalam hubungan seks pertama tersebut. Mengenai kelangsungan hidup perempuan yang telah tertular penyakit HIV/AIDS, hampir di seluruh dunia terjadi perlakuan yang sangat diskriminatif.

Tingkat sosio-ekonomis rendah dari perempuan menjadi penghalang bagi mereka untuk mendapat pelayanan "pengobatan" penyakit ini. Selain karena kekurangan informasi, tidak jarang mereka disembunyikan dan dikucilkan. Di lain pihak juga karena sarana dan prasarana yang disediakan oleh pemerintah bagi pengurangan penyakit ini sangat tidak memadai. Tetap saja

penderita penyakit HIV/AIDS dianggap sebagai sampah yang harus dihindari. Berkenaan dengan kesehatan reproduksi perempuan yang telah tertular HIV/AIDS, jelaslah bahwa bayi yang dikandungnya berisiko tertular juga. Dengan demikian perempuan yang melahirkan bayi tersebut 'disalahkan' sebagai orang yang 'salah' melahirkan keturunan/ kelangsungan keluarga.

e. Kesehatan reproduksi (Kespro) Remaja dan Aborsi.

Masalah kesehatan reproduksi remaja adalah masalah yang terabaikan karena pandangan sempit tentang kesehatan reproduksi yang melihat bahwa kesehatan reproduksi adalah masalah ibu hamil.

Remaja adalah peralihan dari bentuk anak-anak menuju dewasa yang mengalami segala bentuk peralihan baik fisik maupun psikis. Pada masa ini pulalah terjadi proses kematangan reproduksi, disertai berbagai gejala seperti haid, tumbuh payudara, bulu-bulu, jakun pada laki-laki, jerawat, dan lain-lain. Sebagian mengalaminya dengan rasa aneh, sebagian lagi mengalaminya sebagai hal yang biasa. Hal itu tergantung dari lingkungan di mana remaja itu tumbuh, baik secara sosial, ekonomi, maupun budaya. Proses kematangan alat reproduksi tersebut disertai dorongan seksual/libido, yang seharusnya dipahami sebagai kodrati atau karunia Tuhan. Tetapi acapkali perubahan itu dilalui dengan perasaan cemas.

Di beberapa lingkungan budaya tertentu mimpi basah dianggap sebagai dosa, perempuan haid dilarang pergi ke tempat suci karena keadaannya sedang kotor. Secara kodrati juga mereka mulai tertarik dengan lawan jenisnya, mulai memperhatikan penampilan diri dan kadang-kadang berusaha menarik perhatian lawan jenisnya. Dorongan seks yang tidak terkendalkan, misalnya karena tidak ada kesibukan lain seperti belajar, olah raga, kegiatan yang positif lain, seringkali disalurkan melalui jalan yang salah. Pergaulan bebas adalah awal dari malapetaka kaum remaja. Dipengaruhi oleh majalah atau tontonan untuk orang dewasa, penyaluran dorongan seks dilakukan

secara salah. Bersama lawan jenis seusianya, secara sadar melakukan hubungan seks yang berlanjut dengan kehamilan. Ciri kehamilan yaitu karena perut membesar, hanya ada pada remaja perempuan, yang sekaligus menampakkan penampilan yang aneh, ditanggapi dengan berbagai cara. Orang tua di rumah marah besar, teman sekolah mencemooh, masyarakat menuding. Secara sembunyi-sembunyi atau dirujuk oleh orang tuanya, mereka melakukan aborsi.

Demikian pula yang terjadi pada remaja yang tidak mempunyai kegiatan/pengangguran. Dorongan seksualitas acapkali merupakan faktor penyebab kejahatan pencabulan atau perkosaan. Baik korban perkosaan atau hamil diluar menikah, tetap merupakan aib keluarga, dan karena itu disembunyikan atau diharuskan digugurkan. Beruntung jika dilakukan secara aman. Acapkali mereka pergi ke dukun beranak untuk minta diurut, meminum berbagai macam obat penggugur kandungan yang membahayakan, atau cara-cara lain.

Unsafe abortion adalah jalan yang sebenarnya tidak boleh dilakukan, selain karena membahayakan nyawa remaja, juga membahayakan kelangsungan kesehatan alat-alat reproduksinya. Masalah kesehatan reproduksi remaja sesungguhnya berakar pada ketiadaan pengetahuan mengenai alat-alat reproduksinya, jadi masalah pendidikan terhadap kaum remaja. Pendidikan seks bagi kaum remaja masih dianggap tabu apabila dilakukan secara terbuka.

Dalam kurikulum sekolah, pendidikan seks dititipkan dalam mata pelajaran biologi dan olah raga. Yang sampai dalam pendidikan formal itu adalah informasi tentang perubahan fisik saja. Karena itu penting sekali meningkatkan pendidikan, informasi dan pelayanan hak-hak reproduksi bagi kaum remaja, termasuk bimbingan dan konseling, dengan metode dan teknik pengajaran secara khusus, agar mereka tidak beralih kepada pengetahuan yang disuguhkan dari film porno atau *blue film*, dan rayuan-rayuan orang dewasa yang tidak bertanggung-jawab.

5. Gender dan Hak-Hak serta Kesehatan Reproduksi

Gender adalah peran dan kedudukan seseorang yang dikonstruksikan oleh masyarakat dan budayanya karena seseorang lahir sebagai perempuan dan karena seseorang lahir sebagai laki-laki.

Stempel yang melekat sebagai perempuan dan sebagai laki-laki, oleh masyarakat dan budayanya dilanjutkan dengan pemahaman-pemahaman bahwa perempuan karena kodrat alat reproduksinya akan menjadi ibu yang melahirkan bayi, menyusunya, selanjutnya juga membesarkan atau mendidik anak, dan karenanya harus menanggung urusan-urusan domestik. Sebaliknya urusan publik adalah hak laki-laki, karena stempel yang melekat pada laki-laki adalah kepala rumah tangga, gagah, berotot, dapat berkelahi, lebih kuat, dan sebagainya.

Konsep sosial seperti itu menumbuhkan anggapan bahwa segala pelanggaran terhadap sesuatu yang dianggap kodrati tersebut akan disalahkan kepada perempuan sebagai sesuatu yang aib, tidak dapat dimaafkan, dan karenanya harus dihukum. Tetapi kejadian berikutnya adalah konstruksi non kodrati dianggap sebagai kodrati, sehingga pemahaman terhadap perempuan semakin keliru dan pada akhirnya menjadikan perempuan dalam kelas subordinasi, dan termarginalkan.

Sering muncul pertanyaan, jika seorang laki-laki pandai memasak karena mengikuti kursus memasak, maka pujian akan menjadi berbeda jika hal yang sama terjadi pada perempuan, karena kepandaian memasak bagi perempuan adalah kodrati. Jika seorang laki-laki pulang kantor dalam keadaan lelah, maka kelelahan yang sama sebenarnya dapat dialami oleh seorang perempuan yang pulang dari kantor. Tetapi pernyataan menjadi berbeda karena konstruksi sosial selalu berpihak kepada laki-laki, dan konstruksi sosial yang melembaga ini dipakai seperti pegangan, bahkan ditamba-tambahi seperti moral yang harus dianut, bahkan ditakuti.

Permasalahan gender, peran, dan kedudukan seseorang yang diberikan oleh masyarakat tersebut menumbuhkan hubungan yang tidak simetris atau seimbang, atau lebih tepat disebut sebagai ketidakadilan gender.

Hal ini juga terungkap dalam Undang-undang Perkawinan kita yang memberi pernyataan kepada laki-laki sebagai kepala rumah-tangga, padahal banyak sekali perempuan 'single parent' yang berperan sebagai kepala rumah tangga, atau sekalipun bersuami dia adalah pencari nafkah keluarga.

Ketidak seimbangan yang dikonstruksi dalam masyarakat, berpengaruh terhadap hak-hak dan kesehatan reproduksi seorang perempuan. Seperti telah dikemukakan di atas, ketidakadilan gender menimbulkan dampak yang sangat besar di bidang hak-hak dan kesehatan reproduksi perempuan.

Penularan HIV/AIDS disalahkan kepada perempuan. Aborsi disalahkan kepada perempuan, program keluarga berencana ditujukan lebih banyak dipaksakan kepada perempuan. Demikian juga apabila sebuah keluarga tidak mempunyai keturunan maka perempuan yang lebih dahulu memperoleh cap mandul.

Karena itu sebenarnya hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi harus dilakukan secara seimbang dengan hak-hak dan kesehatan lainnya, seperti penanganan terhadap penyakit lain, karena: Pertama hal tersebut sangat penting bagi perkembangan seksualitas yang bertanggungjawab, saling menghormati antara dua jenis kelamin, dan memperbaiki mutu hidup masing-masing. Kedua, menjamin bahwa antara perempuan dan laki-laki berakses yang sama terhadap pendidikan dan informasi serta pelayanan hak reproduksi dan kesehatan reproduksi.

Dalam kaitannya dengan hak-hak dan kesehatan reproduksi yang tidak seimbang ini karena konstruksi gender yang salah, maka perlu segera dilakukan *dekonstruksi* dari hubungan-hubungan yang ada. Dengan demikian harus dibuat reorientasi tentang konsep-konsep seksualitas yang tidak mendukung hak-hak dan kesehatan reproduksi perempuan. Selanjutnya pula karena pemahaman gender bermula di dalam keluarga, perlu sosialisai yang luas dalam pemahaman

hubungan gender yang sehat dan seimbang melalui dekonstruksi keluarga di dalam keluarga itu sendiri, dan di dalam masyarakat, dengan cara membuat pemahaman baru tentang gender, akan tetapi suatu hubungan yang harmonis dalam arti memahami dan saling menghormati.

6. Kesimpulan dan Saran :

- Kepedulian terhadap masalah gender dan kesehatan perempuan, walaupun sudah agak meningkat, tetapi perlu dijalin sebagai kekuatan;
- Memperkokoh ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta dukungan sosial yang mengakar dalam masyarakat dengan cara pemberdayaan perempuan akan merupakan kekuatan baru dalam menyongsong generasi baru yang berkualitas, dengan mendengarkan suara baru pemberdayaan perempuan yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan;
- Masalah HIV/AIDS, tidak dapat dilihat sebagai masalah moral saja, tetapi harus dilihat sebagai bagian dari masalah kesehatan reproduksi;
- Penghormatan terhadap hak asasi perempuan yang dikuatkan dengan prinsip bahwa hak-hak dan kesehatan reproduksi adalah hak asasi perempuan, yang mempunyai dimensi bahwa hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi merupakan pilihan pribadi dan tanggungjawab sosial;
- Perlu suatu pendekatan holistik bagi kebijakan kependudukan dengan menumbuhkan kesepakatan sosial baru agar bumi dapat dihuni dengan lebih aman dan lebih baik, dengan merespons tantangan kependudukan, kemiskinan, pendidikan, dan ekologi;

D. PERKAWINAN

1. HAK UNTUK MENIKAH LINTAS AGAMA ²²

Anda jangan terpaku pada teks-teks yang dikutip dalam kitab-kitab (kuning) sepanjang hidup anda. Jika orang luar, asing, datang menemui anda untuk menanyakan suatu persoalan hukum (*istiftâ*), maka tanyai dulu tradisinya. Sesudah itu, baru anda putuskan ketentuannya berdasarkan analisis anda terhadap tradisi dimaksud; bukan berdasarkan tradisi daerah tempat tinggal anda dan atau tidak berdasarkan atas segala norma yang terdapat dalam kitab kodifikasi hukum (aliran) anda. Para ulama mengatakan bahwa (metodologi) ini adalah kebenaran yang nyata. *Sikap statis dengan tidak melakukan analisis sosiologis dan tetap memberikan keputusan berdasarkan teks-teks yang ada dalam kitab-kitab (klasik) adalah kesesatan dan tidak memahami maksud para ulama Islam dan generasi muslim.* (Italika ditambahkan)

1. 1. Pendahuluan

Siapa penggagas wacana yang agak “lancang” dalam kutipan di atas? Mungkin di antara kita ada yang menduga bahwa pencetusnya adalah seorang awam (*lay people*), bahkan mungkin musuh Islam yang sengaja dengan jebakan intelektual menjauhkan umat muslim dari khazanah (*legacy* atau *turâth*) peninggalan keislaman. Ketika bicara soal agama, terutama *fiqh*,²³⁾ bukankah

²² Nooryamin Aini, Dosen tetap bidang Sosiologi Hukum, Fakultas Syariah, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta. (alumnus Fakultas Syariah IAIN Jakarta, 1989; S-2 Sosiologi, 1995, The Flinders University of South Australia, dan mengikuti PhD Sandwich Program, bidang Gender Studies, spesialisasi Feminist Legal Theory, 1999-2000, di McGill University, Montreal, Canada). (Email: Noryamin2001@Yahoo.Com)

²³ Diksi *fiqh* yang dalam wacana hukum sering disinonimkan dengan Hukum Islam sebetulnya telah mengalami perkembangan. Di era paling awal sejarah kebudayaan dan peradaban Islam, era generasi *sahabat* Nabi sampai kira-kira ± pertengahan awal abad ke-2 Hijriyah, term *fiqh* bermakna pemahaman individual ulama tentang ajaran Islam yang bersumber dari al-Qur'an dan Hadits. Pada era ini, istilah *fiqh* lebih menggambarkan mekanisme dan proses berpikir yang hasilnya sangat bersifat subyektif dan personal; hasilnya tidak harus menjadi referensi hukum, dan eksistensinya tidak mengikat. Pada fase kedua, dimulai pada paroh kedua abad ke-2 Hijriyah, istilah *fiqh* mengalami pergeseran dari makna awal sebagai proses berpikir individual ke arah standarisasi kebenaran dan metodologi berpikir yang obyektif. Proyek standarisasi mekanisme berpikir (metodologi) ini kemudian menghasilkan acuan obyektif tentang hasil berpikir atau pemahaman. Di tahap lanjutannya, fase ketiga, di saat hasil pemikiran yang telah terstandarisasi ini mulai dikodifikasikan, maka *fiqh* direduksi dan dibakukan identik dengan hukum dan yurisprudensi. *Fiqh* yang awalnya fleksibel, kemudian berubah menjadi doktrin tertutup dan nyaris tidak mungkin tersentuh untuk proyek perubahan

kita selalu merujuk kitab-kitab (kuning) peninggalan ulama masa silam? Bahkan *fiqh* nyaris identik dengan materi kitab-kitab klasik, dan termasuk di dalamnya konstruksi hak-hak perempuan dalam hukum Islam di bidang keluarga seperti yang termuat dalam Undang-undang No. 1, Tahun 1974 serta Instruksi Presiden tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI). Gagasan yang supra vulgar dan kritis di atas ternyata adalah nasihat Ibn Qayyim al-Jawziyyah (691-751 H/1292-1350 M)²⁴, murid kesayangan Ibn Taimiyyah (w. 728 H/1327 M), seorang tokoh intelektual muslim yang sangat berpengaruh, hidup di abad pertengahan, era skolastik, ketika cara berpikir umat muslim terkooptasi oleh hegemoni tradisi taklid (*taklîd*) dan nalar eklektisisme (*tafîiq*).²⁵

Jika kesan pejoratif, penuh kecurigaan di atas yang pertama kali mengemuka dalam benak banyak umat muslim, kita tidak perlu menyalahkan fiqh tertentu. Tetapi inilah fakta yang sering merias wajah hukum, terutama hukum Islam dalam semangat perubahan (amandemen-perbaikan) baik dari sudut pandang relasi jender, HAM, demokrasi atau pluralisme. Dalam diskusi tentang Undang-undang No. 1, Tahun 1974, umpama, fenomena polemis seperti ini juga terus mencuat. Gagasan kelompok yang mengatas-namakan diri sebagai pejuang anti *kedzoliman* terhadap perempuan dan kelompok marginal lainnya menilai bahwa peraturan perundang-undangan yang, sebut saja hukum positif, dalam beberapa hal perlu ditinjau-ulang terutama dari sisi keadilan jender dan penghargaan terhadap kesetaraan hak-hak individu melintas batas kategori sosial.

Tulisan pada bagian ini sebagai gagasan awal untuk dialog di sekitar Hak-hak Perempuan dalam Konteks Pernikahan Beda Agama dan hak-hak sipil lainnya menurut perspektif norma agama Islam. Di bagian awal akan didiskusikan

hukum Islam [Lihat Rahman, *Islam*, (Bandung: Pustaka, 2003:141-145; Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, (Yogyakarta:Gama Media, 2002, terutama bagian awal buku)].

²⁴ Lihat kitab *I'lam al-Mu'qqi'in 'an Rabb al-'Alamin*, karya Syamsuddin Abû Abdullâh Muhammad ibn Abî Bakr (dikenal dengan Ibn Qayyim), (Kairo: Muţâba'ah al-Islâm, 1968:77-78; Husein Muhammad, *Fiqh Perempuan: Refleksi Kiai atas Wacana Agama dan Gender*, (Yogyakarta: LKiS, 2001); *Islam Agama Ramah Perempuan; Pembelaan Kiai Pesantren*, (Yogyakarta: LKiS, 2004).

²⁵ Untuk eksplorasi wacana fiqh eklektisisme, lihat umpama A. Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, (Yogyakarta:Gama Media, 2002).

kontekstualitas hukum, kemudian berurutan dibahas terutama tema Norma Agama Islam tentang Pernikahan Beda Agama, dan terakhir akan dikaji ulang norma-norma agama di atas dalam gagasan tafsir keagamaan kritis. Bagian tulis ini diharapkan dapat memberikan sudut pandang lain yang mungkin dapat memberikan terobosan terhadap kebuntuan hukum dalam menyelesaikan isu-isu praktis, sosiologis dalam konteks pernikahan beda agama, terutama menyangkut pengalaman kaum perempuan.

1. 2. Kontekstualitas Hukum

Indonesia memang bukan negara agama. Tetapi tidak ada orang yang mengingkari bahwa agama menjadi variabel penting dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Sila Pertama Pancasila (Ketuhanan yang Maha Esa) secara khusus telah mendudukan agama sebagai aspek determinan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara bagi bangsa Indonesia. Agama telah menjadi bagian dari ideologi negara. Sila Ketuhanan tersebut telah menutup hak-hak warga negara untuk tidak beragama dan hak untuk menentukan sendiri sekte keagamaan yang akan diikuti. Dari sisi ini, agama menjadi agen politik. Tetapi lebih tepatnya, isu-isu agama sering dipolitisasi. Akibatnya, sifat dasar agama seperti ajaran yang menghargai hak-hak sipil pemeluknya dan agama sebagai persoalan pribadi cenderung kehilangan nalar teologisnya. Agama juga mengalami formalisasi dan re-institusionalisasi menurut mazhab negara.

Lebih jauh lagi, negara telah menjadi agen tunggal-otoriter-eksklusif yang berfungsi menetapkan kriteria formal agama-agama resmi. Negara dengan karakternya tidak jarang memonopoli dan memaksakan tafsir keagamaannya sendiri terhadap tafsir keagamaan masyarakat luas. Akibatnya agnotisme, ateisme, aliran kepercayaan serta paham-paham keagamaan baru tidak mendapat ruang gerak formal dalam tata kehidupan bangsa dan negara Indonesia. Perlu ditambahkan bahwa Sila Ketuhanan tidak hanya sebatas

mengakui eksistensi agama, tetapi ia secara hirarki tata hukum ala logika hukum Kelsen (1949) telah menjadikan agama sebagai parameter dan tolok ukur untuk kesahihan suatu peraturan perundang-undangan. Dari isi ini, setiap hukum tidak boleh bertentangan dengan norma atau doktrin keagamaan.

Mengacu pada posisi sentralitas agama dalam tata hukum Indonesia, maka menjadi penting deksripsi tentang karakteristik doktrin dan sosial-historis hukum, terutama Islam, serta dialektika hukum nasional untuk merumuskan Kompendium Hak-hak Perempuan di Indonesia. Menyebut Kompendium mengingatkan kita pada doktrin hukum yang menjadi dasar pertimbangan para fungsionaris hukum dalam menjalankan fungsinya. Dari sudut pandang ini, fungsi kompendium sebagai quasi hukum mengharuskan kita mendudukan hukum dalam satu konteks tidak statis. Hukum adalah jelmaan kehendak masyarakat, terutama regim yang berkuasa.

Hukum adalah bingkai acuan normatif bertingkah laku untuk mewujudkan ketertiban sosial. Kalangan ahli hukum bersepakat bahwa hukum bukan suatu tujuan, tetapi ia berfungsi sebagai instrumen praksis yang sangat kontekstual untuk menciptakan ketertiban sosial (*social order*). Secara sosiologis, hukum terbentuk sebagai responsi sosial-legal untuk menjawab tantangan kehidupan. Dalam konteks ini, hukum merupakan produk sosial-kultural-politik, termasuk di dalamnya konstruksi hukum agama (Leonard, ed., 1995; Comack dan Brickey, eds., 1991; Ali, 1998).

Hukum memiliki basis sosial-kultural-politik (Comack dan Brickey, eds., 1991). Mengingat statusnya sebagai produk sosial-kultural-politik, atau sebagai refleksi jaringan tata nilai-nilai yang dikonstruksikan, maka hukum selalu bersifat kontekstual. Hukum selalu mengusung citra lokal, temporal dan kondisional. Akibatnya, hukum sulit bahkan menurut banyak kalangan tidak mungkin membebaskan diri dari segala jerat nilai-nilai lokal (*spatial*) dan temporal. Hukum sulit untuk mampu mentransendensikan dinding-dinding atau hambatan kontekstualitas tempat, waktu, nilai-nilai, serta struktur sosial, kultural, religius

dan politis yang membingkainya. Dengan kata lain, hukum selalu mengusung dan memancarkan semangat zaman dan spatialnya.

Dari sisi lain, kajian-kajian empiris tentang hukum telah membukukan banyak fakta inter-dependensi antara hukum, pranata-pranata sosial-politik-kultural, serta struktur informal lainnya. Hukum tidak berdiri sendiri. Hukum adalah bagian dari kompleksitas tata kehidupan. Bagi kalangan Marxian, hukum adalah epifenomenon. Bahkan tidak hanya sekedar inter-dependensi, hukum dalam banyak kasus justru sering terkooptasi oleh kekuasaan dan diperebutkan sejumlah kekuatan sosial-politik-ideologis dalam masyarakat (Hirsch, 1994; 1998; Machfud, 1998; Sargent, 1991; Tomasic, 1986; Pashukanis, 1978; Kerruish, 1991; Adelberg dan Currie, eds., 1993). Dalam logika "asas pendulum" disinyalir bahwa semakin hukum bergantung pada institusi sosial-politik lainnya, maka kemandirian dan obyektivitas hukum semakin lemah.

Sebagai sebuah produk dinamika sosial, hukum bermuatan nilai-nilai yang mengilhami para individu dalam bertingkah-laku. Namun sayangnya, seperti fakta yang banyak dan sering diangkat dalam diskursus kekuasaan, eksistensi relasi-relasi sosial, hukum, politik dan budaya yang membidani dan membesarkan hukum adalah tidak selalu seimbang, tetapi penuh dengan nuansa ketimpangan dan dominasi. Hukum lebih merepresentasikan medium diskursif yang tangguh dari kelompok sosial yang eksis di masyarakat. Umpama, fenomena "*No dispute-processing forum welcomes women's complaints; their issues are often not recognized as actionable in the legal lexicon of the male forums*" (Moore, 1994:92) sudah menjadi sesuatu yang lumrah; kelompok-kelompok marginal cenderung menjadi korban kepentingan hegemonik *the ruling groups*. Dalam perumusan legislasi hukum, peran perempuan, kelompok marginal dan minoritas adalah sangat minimal.

Dalam proses sosial-politik kelahiran Undang-undang No. 1 Tahun 1974 dan Inpres tentang Kompilasi Hukum Islam tahun 1991, umpama, eksistensi perempuan tidak signifikan, dan kontribusi mereka di forum perumusan Undang-

undang dan Kompilasi dimaksud tidak terlihat menonjol. Fenomena tragis ini terjadi sebagai buah dari apa yang disinyalir oleh Moore di atas. Ringkasnya, hukum adalah refleksi dari nilai-nilai yang dominan di masyarakat. Oleh sebab itu, mengacu pada logika teoritis ini, masyarakat atau sub-sistem sosial yang patriarkis, paternalistik, dan komunalistik, umpama, akan melahirkan hukum patriarkis dan komunalistik yang sering mengabaikan hak-hak individu, terutama hak-hak asasi perempuan; dan di sisi lain, masyarakat yang sekuler cenderung akan melahirkan hukum yang dikonstruksikan dalam bingkai logika yang sekuler.

Kenyataan bahwa hukum bermuatan pesan dan semangat lokal-temporal menyiratkan satu persoalan baru dalam kajian hukum, yaitu hukum berada dalam jaringan dan konstelasi relasi kuasa sosial politik, juga ideologi yang dialektis. Hukum harus dipahami dalam konstelasi dan jaringan tersebut, yaitu jaringan dalam bingkai relasi kuasa dan dominasi. Hal ini terkait dengan banyak bukti bahwa hukum hanya salah satu komponen dari sekian banyak struktur sosial yang saling bergantung. Satjipto Rahardjo (1981:98) menegaskan bahwa dinamika dan gejolak berbagai kehidupan sosial-politik justru diikuti dengan ketergantungan satu sektor kehidupan yang lain kepadanya. Dengan melihat adanya kesaling-terkaitan (*inter-relatedness*) dalam proses sosial seperti wacana yang dipaparkan di atas, maka hal yang serupa juga dapat dijumpai pada kehidupan hukum, seperti hukum yang mengatur hak-hak perempuan dalam konteks pernikahan beda agama.

Secara sosiologis, hukum di samping mempunyai kepentingannya sendiri guna mewujudkan nilai-nilai tertentu di masyarakat, ia juga terikat pada komposisi bahan-bahan diskursif (basis sosial) yang disediakan masyarakatnya, termasuk di dalamnya keadaan yang dialami para warganya (Comack dan Brickey, eds., 1991). Singkatnya dapat ditegaskan, hukum dalam kaitannya dengan perubahan sosial mempunyai dua sisi. *Pertama*, dalam perspektif rekayasa atau rancang-bangun sosial, hukum dapat dijadikan *as a tool for social engineering*. *Kedua*, sebagai bagian dari sub-sistem sosial yang mengalami supra

inter-dependensi, keberadaan hukum sangat bergantung pada keberadaan institusi dan struktur sosial-politik lainnya, terutama ketika hukum mendapat kritikan dan desakan dari masyarakat luas.

Dua sisi di atas mengantarkan kita pada satu kesadaran kritis untuk selalu melihat hukum tentang hak-hak kaum perempuan terkait dengan pernikahan beda agama dan hak-hak perdata lainnya dalam *setting* sosial-politik, dan kulturalnya. Hal ini penting mengingat bahwa sekalipun hukum merupakan sarana untuk mengatur kehidupan sosial, namun satu masalah yang menarik bahwa hukum justru senantiasa tertinggal di belakang pergerakan subyek/obyek (masyarakat) yang diaturnya. Dengan demikian, antara hukum dan masalah yang diaturnya akan selalu tercipta jarak kesenjangan bahkan terkadang dalam skala yang sangat menyolok. Umpama, mudarnya sistem sosial yang paternalistik-feodalistik dan diganti dengan trend kemunculan semangat sosial yang lebih egaliter cenderung menuntut penghapusan segala bentuk hukum yang melembagakan ragam relasi ketimpangan yang didasarkan pada variabel gender, senioritas dan kelas sosial-ekonomi. Di era reformasi seperti yang dialami bangsa Indonesia sekarang, segala bentuk hukum yang menindas (*represif*) atau minimal membatasi kebebasan sipil harus dicabut, karena ia tidak seirama, bahkan bertolak-belakang dengan nilai-nilai dan semangat demokrasi, HAM, dan pluralisme yang sekarang ini gencar didengungkan atas nama demokrasi.

Dalam suatu negara modern, dengan kemunculan lembaga legislatif yang mengemban tugas dan fungsi monopoli yang eksklusif untuk merancang-bangun hukum, pembuatan hukum dan peraturan-peraturan lainnya menjadi lebih lancar dan profesional. Peningkatan dan sopistikasi fungsi formal lembaga legislatif sebagai pembuat peraturan sekaligus meningkatkan pula sistem dan mekanisme bekerjanya hukum secara lebih meluas dan memasuki bidang-bidang kehidupan individual yang sangat pribadi, sehingga peraturan-peraturan itu menjadi semakin kompleks. Alhasil, sisi lain, pembakuan nilai-nilai (sosial) ke dalam format hukum positif telah dan terus menjadikan hukum sebagai satu sosok

institusi sosial yang cenderung bersifat kaku, tertutup dan terkadang sangat jumud terutama jika hukum tersebut melindungi kepentingan regim yang berkuasa dan/atau kelompok dominan-mayoritas atau berbasis asumsi teologis. Dengan semakin meluasnya pengaturan beragam aspek kehidupan yang dikonstruksikan oleh hukum, relasi-relasi sosial lebih banyak dituangkan ke dalam bagan-bagan hukum yang sangat abstrak, maka semakin besar pula kemungkinan hukum tertinggal di belakang peristiwa dan tingkah-laku yang nyata.

Fakta ketertinggalan hukum di belakang subyek dan masalah yang diaturnya sering dikatakan sebagai karakter kunci dari norma hukum, terutama hukum yang telah diformalisasi dan direinstitusionalisasi oleh lembaga formal. Tetapi ketertinggalan ini baru akan betul-betul menimbulkan suatu persoalan serius di masyarakat ketika jarak yang memisahkan antara peraturan formal dengan kenyataan sosial, politik dan ekonomi yang terjadi telah melampaui batas-batas toleransinya seperti kemunculan disorganisasi sosial-politik. Satu adigium ilmu hukum Islam (*legal maxim*) dengan jelas menggarisbawahi bahwa "*taghayyur al-hukm bi taghayyur al-azminah wa l-amkinah*" (perubahan hukum berjalan secara simetris dengan perubahan ruang, waktu, dan keadaan). Namun demikian, juga perlu diingat bahwa tidak selalu perubahan sosial mengakibatkan perubahan hukum. Dalam konteks ini, *perubahan sosial-legal umumnya sulit menjamah ranah nilai-nilai fundamental yang bermuatan aspek religius, ideologis dan tradisional.*

Secara sosiologis, perubahan hukum baru terjadi apabila dua unsur utamanya telah bertemu pada satu titik singgung yang kritis. Dalam konteks ini, Sinzheimer seperti yang disadur Rahardjo (1981:100-101) mendeskripsikan isu kunci untuk menjabarkan kapan perubahan sosial cenderung diikuti oleh perubahan hukum yang mengaturnya. *Pertama*, perubahan sosial yang melahirkan keadaan baru telah mejungkir-balikkan nilai-nilai dasariah lama sehingga proses interaksi sosial, politik dan legal dalam kehidupan keseharian

menjadi terganggu, apalagi jika terus mengalami stagnasi. Contoh, di negara super "industrial" angka partisipasi perempuan di dunia produksi sangat tinggi. Keadaan baru tersebut mengakibatkan urgensi restrukturisasi dan reorientasi pembagian kerja dalam rumah tangga. Dalam konteks ini, pembagian kerja secara seksual dirasakan sudah tidak tepat lagi, karena ia akan menambah beban kerja perempuan; yaitu selain dituntut terlibat di ranah produksi, juga mereka diharuskan secara ideologis mengerjakan tugas-tugas tradisional-domestik (Staggenborg, 2003).²⁶⁾

Kedua, perubahan sosial akan berujung pada perubahan/pembuatan hukum jika ada kesadaran dan kehendak masyarakat tentang krusialitas perubahan hukum seiring dengan akselerasi perubahan sosial yang terjadi. Butir kedua ini menuntut keharusan, terutama, *political will* dari pemerintah yang berkuasa. Kehendak ini sering dihadang oleh semangat sakralisasi dan ideologisasi hukum. Orang sering mengatas-namakan Tuhan dalam kepentingan publik untuk menentang perubahan hukum. Fenomena ini sangat nampak pada segala usaha yang menggagas perubahan peraturan perundang-undangan yang merugikan hak-hak perempuan.

Dari sisi ini, kajian kritis terhadap konstruk hukum sangat penting, terutama untuk membongkar mitos keluguan hukum (*the Innocence of Law*). Usaha mengkritisi adigium-adigium konvensional hukum seperti "semua orang sama di depan hukum", (*equality before the law*), "netralitas hukum", "obyektivitas hukum" dan "hukum di atas dan untuk semua golongan" menjadi penting dan sebagai suatu keharusan guna pemberdayaan kelompok yang tidak diuntungkan oleh sistem hukum yang ada, terutama kaum perempuan.

²⁶ Lihat juga Barbara Ryan. *Feminism the Women's Movement*, (New York: Routledge, 1992); Kathleen Gerson. *No Man's Land: Men's Changing Commitments to Family and Work*, (New York: Basic Books, 1993); Barbara L. Epstein. *The Politics of Domesticity*, (Middletown, CT: Wesleyan University Press, 1981).

1. 3. Prinsip Dasar Hukum Islam

Seperti hukum lainnya, hukum Islam, terutama konteks hukum keluarga, dibangun atas dasar berbagai postulat ideal (filosofis). Dalam konteks ini, ada beberapa prinsip utama yang mendasari konstruksi hukum Islam. Secara metodologis (*tarīqah al-istinbât*), dalam bingkai ilmu *Ushûl al-Fiqh*, para ahli hukum Islam sepakat bahwa prinsip-prinsip dimaksud harus selalu dijadikan acuan diskursif dalam pembicaraan hukum Islam terutama untuk agenda penerapannya. Secara historis, prinsip ini sudah diaplikasikan di era-era awal kesejarahan Islam, dan telah menjadi sejenis jurisprudensi bagi para fungsionaris hukum Islam yang datang belakangan.

Pertama, hukum Islam dalam arti *fiqh* sangat menekankan aspek moralitas. Bahkan dimensi moralitas lebih menonjol dibanding unsur formalitasnya. Segala ketetapan hukum Islam tidak boleh tercerabut dari akar moralitas ini. Dengan kata lain, aspek formal hukum harus disemangati dengan jiwa moralitas keadilan. Karena begitu dominannya anasir moral, Joseph Schacht, tokoh orientalis, menegaskan bahwa hukum Islam lebih tepat dikatakan sebagai kode etik.

Terkait dengan relasi hukum dan moral adalah perlu ditegaskan bahwa pesan moral sering tidak mudah terbaca secara gamblang dari sisi target hukum secara formal. Moral berbicara sesuatu dalam kerangka standar baik dan buruk, sementara formalisme mengacu pada anasir kesahihan dan ketidak-sahihan. Tidak semua yang sah menurut hukum formal adalah baik dan terasa adil secara kontekstual; dan tidak selalu segala hal yang baik adalah sah menurut hukum formal. Kesenjangan antara dimensi moral dan formal hukum banyak terlihat dalam beberapa rumusan *fiqh*, terutama aplikasi hukum Islam dalam konteks pernikahan beda agama dan hukum waris. Formula waris 2:1 Islam adalah ketentuan yang dibakukan dalam *fiqh*, tetapi secara sosiologis, norma ini sering dikesampingkan saat umat muslim membagi warisan dengan dalih *tautologis* bahwa formula tersebut dirasakan kurang pas dengan harapan moral mereka.

Kedua, terkait dengan butir pertama di atas bahwa jiwa (*volksgeists*) hukum Islam adalah keadilan, kepedulian, kasih-sayang dan kesetaraan. Tidak hanya kesamaan di depan hukum yang diperjuangkan secara *un sich*, tetapi hukum Islam juga memberikan hak-hak yang setara kepada setiap orang berdasarkan norma yang berlaku. Sebelum Hart, seorang tokoh positivisme hukum yang beraliran kontinental memisahkan dimensi formal dari jiwa keadilan hukum, keberadaan hukum harus distandarisasi dengan nilai-nilai keadilan yang dikandung dan diperjuangkannya. Dalam diskursus *fiqh*, keadilan adalah pilar dasar syari'at Islam. Ibn Qayyim al-Jawziyyah dalam buku *T'lâm al-Muwaqqi'în* (1968:3, Jilid 3) menegaskan bahwa "*dasar dan asas syari'at adalah hikmah untuk kebaikan kehidupan duniawi dan ukhrawi; yaitu semuanya bercitrakan keadilan, kemaslahatan dan hikmah kehidupan bermasyarakat; dan (syari'at) sebaliknya menentang segala bentuk kerusakan (kedzoliman) dan kesia-siaan. Segala hal yang bertolak belakang dengan prinsip di atas bukanlah syari'at walaupun dipaksakan dengan pentafsiran (ta'wil)*".²⁷⁾

Ini artinya, segala bentuk ketidak-adilan adalah musuh utama *fiqh*.²⁸⁾ Bahkan dalam banyak ketentuan, hukum Islam sangat ketara dan rinci memperlihatkan bentuk keberpihakannya kepada kelompok yang lemah-marginal. Bukankah misi utama Islam dan juga agama lainnya adalah membawa pesan kebaikan dan kebahagiaan dunia-akhirat, serta menentang segala bentuk kedzoliman dan ketidak-adilan. Prinsip ini selalu ditegaskan oleh para ahli *fiqh* ketika mereka membicarakan prinsip dasar hukum Islam. Bahkan Ibn Qayyim sendiri lebih jauh mempertegas bahwa *bukanlah suatu syari'at Islam jika ia bersikap diskriminatif terhadap satu kelompok masyarakat tertentu, atau jika norma dimaksud mengakibatkan dan membiarkan kedzoliman terjadi dalam kehidupan*.

²⁷ *Fainna l-syarî'ah mabnâhâ wa asâsuhâ al-hikam fî al-ma'âsy wa l-ma'âd, wa hiyâ 'adl kulluhâ, wa mashâlih kulluhâ wa hikmah kulluhâ, fa kullu mas'alah kharajat 'min l-'adl ilâ l-jûr, wa 'an al-rahmah ilâ dhidhdhihâ, wa 'an al-maslahah ilâ l-mafsadah, wa an al-hikmah ilâ al-'abath falaysa min al-syarî'ah wa in udkhalat bi l-ta'wil.*

²⁸ Penyebutan kata al-dzolim (dzolim) umumnya *vis a vis* dihadapkan dengan kata *al-'adl* (keadilan) dalam redaksi al-Qur'an.

Ketiga, fiqh bersumber dari al-Qur'an dan hadits. Segala bentuk hukum Islam seperti yang diyakini banyak orang, namun bertentangan dengan prinsip dasar dari kedua sumber ajaran ini (seperti keadilan, dan kesetaraan), ia harus dianulir, minimal perlu dikaji-ulang. Kajian ulang dan revisi *fiqh* adalah hal yang biasa terjadi di kalangan ulama klasik. Kalau terjadi pertentangan antara beberapa ketentuan (karena persoalan *khilafiyah, dissenting opinions*), para ulama selalu mengembalikan dan merujukkannya kepada kedua sumber ajaran dasar tersebut lalu melakukan reinterpretasi. Ringkasnya, perbedaan pendapat adalah hal yang lumrah terjadi di kalangan para ahli hukum Islam di era awal kesejarahan Islam. Mereka dengan besar hati dan toleran menyikapi perbedaan dimaksud.

Keempat, walaupun bersumber dari al-Qur'an dan hadits, hukum Islam dalam arti *fiqh* adalah refleksi atau hasil kreasi para *fuqahâ* dalam meresponi persoalan zaman. Ini artinya, hukum Islam kental dengan semangat ruang dan waktu di mana dan di saat hukum tersebut dikonstruksikan. Kutipan di awal tulisan ini mengingatkan kita tentang urgensitas sikap kontekstual saat kita membicarakan penerapan hukum Islam.

Kreasi untuk menghasilkan hukum Islam dilakukan melalui proses *ijtihad*.²⁹⁾ Secara historis, mekanisme ini selalu menempatkan hukum Islam dalam konteksnya yang sangat dinamis dan elastis. Wacana penutupan *ijtihad* tidak dikenal dalam tradisi awal Islam.³⁰⁾ Bahkan *ijtihad* bukan hak prerogatif elit agama Islam. *Ijtihad* menjadi doktrin yang betul-betul aktual, praktikal-praksis dalam sejarah keemasan Islam. Satu hal yang harus dicermati bahwa proses *ijtihad* tidak pernah menjamin kebenaran hakiki, dan hal ini sangat disadari

²⁹ Ijtihad dalam *Ushûl al-Fiqh* didefinisikan sebagai *optimalisasi usaha untuk mendapatkan ketentuan hukum syari'at dari dalil yang rinci yang merupakan rangkaian dalil-dalil syar'iyyah (badzî al-juhûd li l-wushûl ilâ l-hukm al-syar'i min dalîl tafsiliy min al-adillah al-syar'iyyah)*. ('Abdul Wahhâb Khallâf, *Ilm Ushûl al-Fiqh*, (Kuwait: Dâr al-Qalm, 1978:216).

³⁰ Wael B. Hallaq menemukan fakta bahwa *wacana penutupan pintu ijtihad seusia dengan kemunculan politik imperialisisme dan orientalisme*. Analisis kritis tentang polemik di sekitar isu penutupan pintu ijtihad, silahkan lihat Wael B. Hallaq, (Was the Gate of Ijtihâd Closed?), *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 12 (1), (1984).

ulama.³¹⁾ Kesalahan hal yang biasa dalam praktek ijtihad. Para mujtahid selalu memegang prinsip bahwa "kesalahan adalah hal yang lumrah, manusiawi dan tidak perlu ditakuti, tetapi pantang berbohong dan berijtihad untuk membenarkan kepentingan sendiri (pribadi atau kelompok).

Dalam hal ini Ibn Qayyim telah menegaskan bahwa sikap statis dengan tidak melakukan analisis sosiologis-kontekstual dan tetap memberikan keputusan hukum berdasarkan teks-teks baku *fiqh* yang ada dalam kitab-kitab (kuning) adalah kesesatan, dan tidak memahami maksud para ulama Islam dan generasi muslim. Pengarang *al-Furûq* lebih jauh menegaskan "*bersikap statis terhadap teks-teks karya ulama terdahulu adalah satu bentuk kesesatan dalam beragama'* (*al-jumûd 'alâ l-manqûlât dhalâl fi l-dîn*). Dengan kata lain, teks-teks hukum Islam yang telah digagas para *fuqahâ* harus dibaca dalam konteks semangat kelahirannya.

Lebih jauh di era awal Islam, ulama sekaliber Imam Mâlik ibn Anas (w. 179 H/795 M), pendiri mazhab Maliki menentang upaya formalisasi dan nasionalisasi *fiqh*, hukum Islam. Ketika beliau diminta oleh penguasa Islam saat itu, Abû Mansûr (w. 169 H/785 M) untuk menasionalisasikan dokumen *fiqh*-nya sebagai hukum Islam mazhab negara, Imam Mâlik dengan tegas menolak permintaan tersebut. Beliau berargumentasi bahwa adalah tidak baik jika hal tersebut dilakukan, mengingat gagasan tentang *fiqh* yang beragam juga dimiliki oleh setiap ulama di berbagai wilayah kekuasaan Islam. Nasionalisasi *fiqh* tertentu menjadi hukum mazhab negara tidak menghargai elastisitas hukum Islam.

Kelima, butir keempat di atas mengimplikasikan bahwa eksistensi hukum Islam sangat bergantung pada aspek semangat ruang dan waktu, dan sangat mengapresiasi kelenturan hukum yang dapat berdialektika dengan tuntutan

³¹ Ulama *fiqh* awal, khususnya sampai generasi Abad ke-3 Hijriyah, selalu dengan apik menutup argumentasi hukumnya dengan mengatakan *Allah lebih mengetahui (Allâh a'lam)*. Lihat umpama karya Imâm Muhammad ibn Idrîs al-Syâfi'î (w. 150-204 H) *al-Umm*, (Beirût: Dâr al-Ma'ârif, 1973:93,94, Jilid 5); *al-Risâlah*, (tt:460, 516).

ruang dan waktu. Satu kaidah dalam ilmu hukum Islam menegaskan bahwa perubahan ruang dan waktu dapat mengakibatkan perubahan. Dalam bingkai ini, perubahan hukum Islam adalah sebuah kewajaran. Bahkan perubahan hukum, secara sosiologis, adalah suatu keniscayaan ketika ketentuan hukum yang ada sudah tidak mampu lagi menjalankan fungsi utamanya yaitu menciptakan ketertiban sosial, atau ketika hukum begitu jauh ditinggalkan oleh obyek hukum (keadaan dan perilaku masyarakat) yang diaturnya. Imam Syâfi'î (w. 204 H/820 M) telah mencontohkannya melalui praktek *qawl qadîm* (pendapat lama) dan *qawl jadîd* (pendapat baru-revisi).

Membangkai Pernikahan Beda Agama dalam Semangat Doktrin Fiqh

Materi Undang-undang RI. No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dilihat dari segi hukum Islam, sangat kental dengan doktrin *fiqh munâkahât* (perkawinan) yang dirumuskan para *fuqahâ* di abad-abad awal sejarah Islam yaitu terutama abad kedua, ketiga dan keempat *hijriah*.³²⁾ Pada dasarnya, Undang-undang No. 1 Tahun 1974 hanyalah hasil pelembagaan ulang, reinstitusionalisasi hukum agama yang hidup dalam masyarakat. Dalam konteks ini, materi hukum perkawinan dimaksud sangat kental dengan tradisi *Syâfi'îyyah* dengan kultur arab yang sangat patriarkis dan dibangun dalam bingkai relasi yang timpang antara umat Muslim dan non-muslim. Walaupun disepakati bahwa *fiqh al-munâkahat* bersumber pada al-Qur'an dan hadits, konstruksinya bercirikan beberapa hal berikut;

Pertama, fiqh al-munâkahât lahir dalam konteks kesalehan para *fuqahâ* yang meru-muskannya. Harus dicatat bahwa mayoritas para *fuqahâ* klasik adalah juga ahli *hikmah* yang sangat kuat mempertahankan nilai-nilai tasawuf seperti Ahmad ibn Hanbal (w. 241 H/855 M), Imam al-Ghazâlî (w. 505/1111 M), Ibn 'Arabi (638 H/1240 M), dan lain sebagainya. Bagi mereka, jiwa (*volksgeist*) atau

³² Para pakar sepakat bahwa hukum Islam lahir dan terbentuk di Abad Ke-2, Ke-3 dan Ke-4 Hijriyah.

substansi hukum adalah kesalehan batin (individual), sedang baju formalnya adalah ketertiban sosial. Pakem *ikhtiyât* (kehati-hatian) sering digunakan dalam literatur *fiqh* untuk menggambarkan citra kesalehan ini. Bahkan banyak ulama sebelum memutuskan ketentuan hukum, mereka terlebih dahulu harus melakukan salat sunat; ada kemudian yang meralat pendapatnya setelah mendapat masukan dari ulama yang lain.

Kedua, fiqh al-munâkahât lahir di saat struktur sosial masyarakat Islam masih sangat sederhana, yang bercirikan homogenitas suku, dan atribut primordial lainnya, serta tingkat mobilitas spasial yang rendah. Dalam konteks ini, identitas diri seseorang sangat mudah untuk dikenali, termasuk identitas marital, status perkawinan. Orang sungguh sulit untuk memanipulasi data pribadi terutama untuk tujuan menyimpangkan peraturan hukum perkawinan untuk tujuan-tujuan pribadi, seperti dalam kasus poligami, dan lain sebagainya. Selain itu, kontrol moral yang dibangun atas basis kesalehan dapat menuntun umat muslim pada saat itu untuk menghindari usaha penyelewengan hukum perkawinan.

Ketiga, fiqh al-munâkahât lahir di saat tradisi dan teknologi baca tulis di masyarakat arab, bahkan dunia belum begitu merakyat. Akibatnya, secara sosiologis, praktek hukum perkawinan cukup hanya "dicatat" secara oral atau hanya didokumentasikan dalam ingatan publik. *Keempat, fiqh al-munâkahât* lahir di saat birokrasi dan administrasi publik belum melembaga, yaitu di era tradisi formalisme hukum belum mengemuka sampai akhirnya formalisme di era modern berhasil meminggirkan moralitas dari hukum. Hal ini sungguh terlihat dari fenomena historis tentang belum melembaganya institusi-institusi penunjang yang dibutuhkan dalam proses pelembagaan hukum Islam secara formal.³³⁾

³³Dalam bahasa sosiologi hukum Lawrence Friedmann, pemberlakuan hukum selain ditentukan oleh aspek materi (substansial) dan aspek kelembagaan (struktural), juga sangat ditentukan oleh kultur hukum itu di masyarakat. Apa yang dimaksud dengan kultur hukum tidak lain adalah totalitas faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dan kondusif dalam kerangka budaya masyarakat. Friedmann mengatakan bahwa "*legal culture can be defined as those attitudes and values that related to law and the legal system, together with those attitudes and values affecting behavior related to law and its institutions, either positively or negatively. ... The legal culture, then, is a general*

Sejarah hukum Islam tidak mendokumentasikan keberadaan kantor pemerintah yang secara khusus ditunjuk untuk mengurus masalah perkawinan.

Kelima, fiqh al-munâkahât berbasiskan sistem sosial dan budaya arab yang sangat patriarkis. Sistem budaya ini sangat memberikan hak-hak istimewa dan dominan kepada kaum laki-laki. Budaya patriarkis secara tegas telah membedakan peran sosial-hukum laki-laki dan perempuan serta telah memisahkan domain manusia berdasarkan kategori gender. Relasi gender yang timpang sangat nampak dalam model relasi suami-istri. Sementara itu, sistem sosial masyarakat Arab saat itu tidak begitu memberikan keleluasaan ruang gerak kepada perempuan di ranah publik. Walhasil, dunia laki-laki dan perempuan sungguh berbeda di mana kehidupan perempuan cenderung mengalami domestikasi. Akibatnya, untuk urusan publik, suara dan hak-hak perempuan dibangun atas pijakan representasi di mana kaum laki-laki secara ideologis "dibaiat" untuk mewakili, menjadi wali (*guardian*) atau pendamping perempuan. Dalam kerangka budaya patriarkis, eksistensi kaum perempuan di bawah otoritas laki-laki. Peran-peran sosial-kultural seperti ini kemudian dibakukan melalui ketentuan hukum yang berlaku. Status laki-laki sebagai *guardian* perempuan berimplikasi pada hak-hak dan kewenangan perempuan untuk menentukan nasibnya untuk memilih pasangan hidup.

Keenam, fiqh al-munâkahât lahir pada era di saat hubungan sosial-politik lintas agama tidak berjalan harmoni. Di awal kesejarahan Islam yang membidani kelahiran *fiqh*, perang, minimal konfrontasi antar kelompok muslim versus non-muslim telah mewarnai relasi antar umat beragama. Daerah tempat tinggal masyarakat dikavling berdasarkan afiliasi agama dan kondisi stabilitas keamanan. Status kewargaan juga dibedakan menjadi warga muslim, *ahl al-dzimmy* (non-muslim yang dilindungi oleh negara Islam), dan warga kafir yang dapat diperangi. Selain itu, ada dipisahkan wilayah damai dan wilayah perang.

expression for the way the legal system fits into the culture of the general society'. (Lawrence Friedmann, "On Legal Development", *Rutgers Law Review*, 1969, Vol. 24, hlm. 28-29).

Pindah agama menjadi sebuah tindakan kejahatan yang diancam dengan hukuman mati.³⁴⁾

Basis sosial-politik ketidak-harmonisan relasi muslim-non-muslim ini menjadi konteks dan *input* penting dalam proses konstruksi *fiqh*. Eksklusi warga non-muslim dalam dinamika kehidupan masyarakat saat itu terutama keluarga non-muslim terlihat jelas dalam konsep *fiqh*. Banyak dasar relasi *sosiolegal* dan hak-hak hukum dibingkai dalam kerangka afiliasi keagamaan. Kita dengan mudah menemukan fakta normatif bahwa perbedaan agama menjadi faktor pemisah dan penghalang untuk kelancaran interaksi. Perbedaan agama menghambat seseorang untuk saling mewarisi dalam Hukum Islam dan masih banyak kasus hukum lainnya yang didasarkan pada pertimbangan identitas keagamaan. Dengan kata lain, variabel perbedaan agama menjadi faktor penting dalam pembentukan doktrin *fiqh*.³⁵

1.4. Hukum tentang Relasi antar Umat Beragama dalam Konteks Perkawinan.

Masalah pernikahan beda agama memang telah menjadi bola api yang liar dan telah lama mengelinding. Sikap pro dan kontra telah menjadi bagian inti dari perdebatan di sekitar isu ini. Sebetulnya, Undang-undang RI. No. 1, Tahun 1974 telah memberikan pijakan umum tentang masalah ini. Pasal 1 Undang-undang No. 1 mendefinisikan perkawinan sebagai "*ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*". Pasal 2 ayat 1 lebih jauh mengatakan bahwa "*perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu*". Kejelasan maksud Pasal 2 di atas dipertegas lagi dalam

³⁴Ulasan kritis tentang Hukum Pidana Islam (*Fiqh al-Jinâyah*), lihat umpama Noryamin Aini, "Riddah: the Ambiguity of Islamic Legal Discourses", *Refleksi; Jurnal Kajian Agama dan Filsafat*, Vol. 4, (1), (2002).

³⁵Tepatnya, bukan semata-mata agama sebagai sebuah keyakinan teologis, tetapi agama sebagai kategori sosial-politik-keamanan.

Penjelasan atas Undang-undang tersebut. Dijelaskan bahwa "*tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945*".

Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tentang KHI lebih jauh memberi bobot keagamaan (teologis) terhadap konsep pernikahan dalam Islam dengan mempersempit definisi pernikahan berdasarkan doktrin hukum mazhab *fiqh* tertentu (*Hanafiyyah*). Pasal 2 KHI menyebutkan bahwa "*perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaqan gholiidhan* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah*". Jika Pasal 1 menjadikan agama sebagai pijakan kesahihan pernikahan, Pasal 2 menambah anasir teologis ke dalam substansi pernikahan dan menjadikan pernikahan sebagai praktek ibadah. Dengan status pernikahan seperti ini, maka segala bentuk kritik terhadap doktrin hukum perkawinan menjadi semakin sulit.

Tidak ada agama yang menganjurkan pemeluknya untuk menikah dengan pasangan yang berbeda agama (Hasanudin, 2004; Sairin, 2004). Pada prinsipnya, doktrin setiap agama menurut hukum kanoniknya yang konservatif tidak membuka pintu lebar-lebar terhadap dispensasi pernikahan beda agama.³⁶⁾ Dalam tradisi Katolik, gereja tetap memberikan kemungkinan untuk peneguhan pernikahan jemaatnya dengan pasangan non-katolik dan tidak mengharuskan non-katolik untuk menjadi katolik. Namun demikian, doktrin gereja Katolik melalui prinsip *Anti-Nuptial Agreement* tetap meminta pihak katolik untuk mendidik seluruh keturunannya secara katolik (Hariyanto, 2004:75). Perlu sekali lagi diingatkan bahwa walaupun ada agama yang memberi sedikit ruang gerak bagi pernikahan beda agama, namun pernikahan model ini tetap bukan satu bentuk pernikahan yang ideal. Bahkan secara sosiologis, bagi banyak komunitas agama, pernikahan beda agama sangat tidak direkomendasikan. Hanya saja,

³⁶Noryamin Aini, *A Sociological Analysis of Religious Intermarriage in Yogyakarta*, Indonesia, Unpublished MA Thesis, (Adelaide: School of Social Sciences, The Flinders University of South Australia, 1995).

alasan penolakan tidak selamanya bersifat teologis, tetapi bisa saja bernuansa sosial dan politis.

Tradisi doktrin kanonik Kristiani (Katolik dan Protestan), Hindu dan Budha tidak membedakan perlakuan dispensasi untuk pemeluknya baik laki-laki ataupun perempuan untuk melakukan pernikahan beda agama. Tidak demikian halnya dalam doktrin *fiqh*. Berbeda dengan doktrin hukum kanonik agama non-Islam, pelarangan pernikahan beda agama, dalam konteks relasi gender, memiliki ciri khusus dalam doktrin hukum Islam. *Pertama*, walaupun ada ulama *fiqh* yang memperbolehkan pernikahan beda agama dalam doktrin hukum Islam klasik, namun kelonggaran tersebut hanya berlaku untuk model pernikahan warga lelaki muslim dengan perempuan non-muslim *kitâbiyyah* (*ahl al-kitâb*, pemeluk agama Yahudi dan Nasrani).³⁷⁾ Doktrin *fiqh* klasik ini didasarkan pada al-Qur'an surat al-Mai'dah ayat 5 yang artinya "... *Dan (dihalalkan bagi kamu menikahi) perempuan-perempuan terhormat dari orang-orang yang diberi kitab atau Ahl al-Kitâb sebelum kamu, apabila kamu telah memberikan kepada mereka mahar dengan maksud baik (yaitu menjaga kehormatan) untuk menikahinya, (dan) tidak dengan maksud berlaku serong (berzina), dan tidak pula untuk menjadikan mereka sebagai gundik*".

Berbeda dengan doktrin *fiqh* konvensional, Fatwa MUI Juni Tahun 1980, dan Instruksi Presiden No. 1, Tahun 1991 tentang KHI ternyata melangkah lebih berani dalam mengatur pernikahan beda agama. Jika Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tidak dengan tegas mengatur (melarang) pernikahan seorang perempuan muslimah dengan lelaki non-muslim, Fatwa MUI di atas dan Pasal 40 ayat c KHI menyebutkan bahwa "*Dilarang melangsungkan perkawinan antara seorang pria dengan seorang wanita karena keadaan tertentu ... seorang wanita*

³⁷⁾ *Ahl al-Kitâb* dalam literatur hukum Islam dimaksudkan sebagai umat yang masih kokoh berpegang kepada kitab-kitab wahyu yang diturunkan Allah melalui para Nabi dan Rasul-Nya. Mayoritas ulama Islam membatasi *ahl al-Kitâb* kepada pemeluk agama Yahudi dan Nasrani. Namun belakangan berkembang wacana tentang *ahl al-Kitâb* menambahkan bahwa konsep *ahl al-Kitâb* mencakup seluruh pemeluk agama apa saja (Abduh dan Rida, *Tafsîr al-Manâr*, t.th.), jilid 6:185). Untuk analisis kritis tentang *ahl al-kitâb* dikaitkan dengan pernikahan beda agama, Kamal (2004).

yang tidak beragama Islam'.

Kedua, ulama konservatif mengharamkan pernikahan perempuan muslimah dengan semua lelaki non-muslim apapun alasannya. Secara spesifik dan sejalan dengan doktrin tersebut, Pasal 44 KHI menentukan bahwa "*Seorang wanita Islam dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang pria yang tidak beragama Islam'*".³⁸⁾ Dengan kata lain, secara ideologis, ada perbedaan perlakuan kepada laki-laki dan perempuan muslimah dalam konteks pernikahan beda agama. Dari sisi ini, KHI betul-betul menjadi tameng konservasi hukum Islam di bidang pernikahan beda agama dengan mengharamkan segala bentuk model pernikahan beda agama.

Ketiga, para ulama *fiqh* sepakat untuk mengharamkan lelaki muslim untuk menikahi budak perempuan dari kalangan non *kitâbiyyah*. Budak laki-laki non-*kitâbiyyah* juga tidak boleh dinikahkan dengan budak perempuan *kitâbiyyah* [Ibn Qudâmah (w. 620 H/1223 M), tt.:595). Kesepakatan ini sudah menjadi doktrin yang hidup dalam tradisi diskursus *fiqh* yang mengatur masalah pernikahan.

Keempat, dalam al-Qur'an hanya ada ayat-ayat yang secara eksplisit melarang pernikahan umat muslim dengan orang-orang musyrik (QS.2:221) dan orang-orang kafir (QS. 60:10). Selebihnya, doktrin *fiqh* hanya menggali hukum melalui metodologi *qiyâs* dan metode-metode penafsiran hukum lainnya seperti pertimbangan kemaslahatan. Secara rinci, Al-Qur'an surat al-Baqarah (S. Ke-2), ayat 221 secara eksplisit melarang pernikahan umat muslim dengan kalangan orang *musyrik*. QS. 2:221 tersebut berbunyi "*Janganlah kamu menikahi para perempuan musyrikah sebelum mereka beriman. Sesungguhnya perempuan budak yang muslimah lebih baik dari perempuan musyrikah walaupun mereka menarik hatimu. Dan janganlah kamu menikahkan para laki-laki musyrik (dengan perempuan-perempuan muslimah) sebelum mereka beriman. Sesungguhnya*

³⁸⁾ Ada beberapa kemungkinan model pernikahan beda agama dalam doktrin hukum klasik, yaitu pernikahan (a) lelaki muslim dengan perempuan non-muslim dari kalangan *ahl al-kitâb*, (2) lelaki muslim dengan perempuan non-muslim dari kalangan **non** *ahl al-kitâb*, (3) lelaki muslim dengan seorang perempuan hamba sahaya dari kalangan *ahl al-kitâb*, (4) lelaki muslim dengan perempuan hamba sahaya dari kalangan **non** *ahl al-kitâb*, (5) perempuan muslimah dengan lelaki non muslim.

lelaki budak yang muslim lebih baik dari laki-laki musyrik walaupun dia menarik hatimu. Mereka akan mengajak ke neraka, sedangkan Allah mengajak ke surga dan ampunan dengan izin-Nya. Konsistensi pelarangan pernikahan beda agama dalam konteks dengan orang *musyrik* seperti yang dititahkan QS. 2:221 di atas juga diriwayatkan dalam beberapa *hadīth shahīh* yang diriwayatkan Imam al-Bukhârī, nomor 4877 dan nomor 4903, dengan terminologi *musyrik* yang sama.

Sementara itu, al-Qur'an surat al-Mumtahanah (S.60) ayat ke-10 dengan jelas hanya menyebutkan larangan pernikahan umat muslim dengan orang kafir. Arti ayat ini berbunyi "*Hai orang-orang yang beriman, apabila datang berhijrah kepadamu perempuan-perempuan yang beriman, maka hendeklah kamu uji (keimanan) mereka. Allah lebih mengetahui mereka; maka jika kamu mengetahui bahwa mereka (benar-benar) beriman maka janganlah kamu kembalikan mereka kepada (suami-suami mereka) orang kafir. Mereka tiada halal bagi orang kafir itu dan orang-orang kafir itu tiada halal bagi mereka*". Al-Qur'an dan sejumlah *hadīth* ayat selalu konsisten secara eksplisit menyebutkan hanya larangan pernikahan beda agama antara umat muslim dan orang kafir atau musyrik. Konteks dan istilah spesifik (*musyrik* dan *kafir*) di atas secara analitis perlu mendapat catatan khusus dalam tulisan ini.

Ada beberapa doktrin hukum yang perlu dicermati ulang terkait dengan doktrin agama tentang pernikahan beda agama. *Pertama*, doktrin hukum di atas dengan jelas membedakan kewenangan hukum laki-laki muslim dan perempuan muslimah untuk menentukan pasangan hidupnya. Secara umum, doktrin hukum Islam yang dianut masyarakat luas dan terutama para ulama konservatif, seperti ketetapan yang dimuat dalam Fatwa MUI, 1 Juni 1980, memang tidak memberi kelonggaran bagi umat muslim untuk melakukan pernikahan beda agama.

Kedua, doktrin hukum lintas agama yang mengharamkan pernikahan beda agama, secara sosiologis, akan semakin mengkotak-kotakkan ranah gerak para pemeluk agama. Usaha peleburan identitas (*melting pot*) dalam wadah toleransi dan pembauran lintas agama menjadi sulit ditempuh. Sekarang saat eranya

pluralisme. Oleh sebab itu, doktrin segragasi antar umat beragama seperti ini nampaknya sulit untuk dapat dipertahankan secara praksis, mengingat masyarakat kita sekarang selalu dihadapkan pada realitas pluralisme.

Ketiga, ketetapan Pasal 40 ayat c KHI di atas yang melarang pernikahan antara seorang lelaki muslim dengan seorang perempuan yang tidak beragama Islam sudah melampaui doktrin hukum Islam klasik yang masih memberikan kesempatan pernikahan beda agama antara seorang lelaki muslim dengan perempuan *kitâbiyyah*. Di sisi lain, dengan logika politis dan ideologis, tidak ada ulama yang berani memberikan kelonggaran, dengan persyaratan apapun, kepada perempuan muslimah, untuk menikah dengan pasangan yang berbeda agama.

Perlakuan timpang doktrin hukum Islam tersebut juga masih menyentuh beberapa aspek lain dari hukum perkawinan. Persoalan perceraian yang disebabkan oleh pihak istri yang pindah agama dari Islam menambahkan sisi gelap yang mendiskriminasi hak-hak kaum perempuan. Terkait dengan kasus ini adalah perlu ditambahkan bahwa doktrin hukum Islam dan hukum keluarga lainnya sangat kuat mempertahankan doktrin ideologi patriarki. Dengan asumsinya yang patriarkis, Undang-undang RI. No. 1, Tahun 1974 dan Instruksi Presiden No. 1, Tahun 1991 tentang KHI Pasal 156 ayat a, memang memberikan hak prerogatif kepada perempuan untuk pengasuhan anak.

Namun demikian, hak-hak prerogatif-tradisional tersebut tidak otomatis memberi jaminan pemenuhan hak-hak konvensional (perwalian dan pengasuhan-*hadhanah*) kepada kaum perempuan. Jika terjadi perselisihan antara mantan suami dan istri tentang pengasuhan anak dan juga nafkahnya, menurut KHI Pasal 156 ayat e, "*Pengadilan Agama memberikan putusannya berdasarkan huruf (a), (b), (c) dan (d)*". Di saat perbedaan agama menjadi dasar perceraian, sejumlah keputusan Pengadilan Agama, khususnya di Jakarta Selatan, ternyata tidak memberikan hak-hak perwalian dan pengasuhan atau *hadhanah* kepada

istri yang pindah agama dari Islam sebagai ibu dari anak-anaknya.³⁹⁾ Dengan kata lain, dalam kasus perceraian, perbedaan agama suami dan istri akan memisahkan ibu dengan anak-anaknya. Jika ini berlanjut terus, hal ini dapat menjadi tragedi kemanusiaan.

Dari uraian singkat di atas nampak bahwa hak-hak perempuan dalam konteks pernikahan beda agama masih sangat rentan (*vulnerable*). Sungguh tidak dapat diingkari bahwa kaum perempuan sering mengalami diskriminasi untuk menentukan hak-hak sipilnya. Apa asumsi-asumsi teologis, ideologis dan politis yang dibangun para penggagas doktrin hukum untuk membenarkan sinyalemen doktrin hukum, terutama Islam? Bagaimana potensi untuk menggagas reinterpretasi doktrin hukum tersebut dari kerangka kritik gender? Bahasan berikut akan mencermati asumsi-asumsi dimaksud dengan mengacu pada kerangka teoritis yang telah dibangun di awal tulisan, dan saya akan menggali kemungkinan tafsir ulang guna menggagas norma hukum baru yang lebih ramah terhadap kaum perempuan.

1. 5. Redefinisi Hak Perempuan dalam Pernikahan Beda Agama

Wacana pernikahan beda agama beranjak dari sinyalemen teologis dengan mengacu pada dalil-dalil dalam Kitab Suci. Dalam Islam, sejumlah ayat al-Qur'an selalu dijadikan acuan rujukan kelompok yang mengharamkan pernikahan beda agama. Tetapi, satu fakta yang tak terbantahkan bahwa pernikahan beda agama adalah lebih berwujud masalah sosiologis, bukan teologis. Sekuat apapun doktrin agama melarang pernikahan beda agama, pada prakteknya, pernikahan beda agama tetap eksis, dan mengikuti logika sosial-kultural dan emosionalnya sendiri. Tokoh hukum juga perlu memahami dampak langsung dari larangan pernikahan beda agama. Pelarangan tersebut membuat banyak umat beragama bersifat *hipokrit* (Aini, 2005). Mereka yang rencana

³⁹ Lihat umpama Putusan Pengadilan Agama Jakarta No. 939, Tahun 1999 yang menolak permintaan pengasuhan anak oleh sang ibu yang telah pindah dari Islam.

pernikahannya terbentur dengan doktrin hukum di atas umumnya berpura-pura pindah agama (sementara), agar tujuan pernikahan mereka tercapai, walaupun mereka kemudian kembali ke agama semula; atau bagi orang yang "*berada*" (*the haves*), mereka pergi ke negara yang membenarkan pernikahan beda agama, lalu kembali ke tanah air untuk melaporkan pernikahannya ke Kantor Catatan Sipil.

Pernikahan beda agama sebagai fakta sosiologis telah dipraktekkan oleh laki-laki dan perempuan, miskin dan kaya, terdidik ataupun tidak, orang kota maupun desa, melek huruf maupun buta huruf, orang agamis maupun sekuler (Aini, 2003). Di Yogyakarta, setiap 1000 pasangan suami-istri yang disensus tahun 1980, 1990 dan 2000, minimal dua keluarga muslim memiliki pasangan (suami atau istri) yang berbeda agama. Pola ini berlaku bagi perempuan muslimah. Bahkan angka pernikahan beda agama di kalangan pemeluk agama non Islam relatif tinggi, minimal di atas 6 persen. Bahkan trend statistik tersebut tidak berbeda untuk kalangan laki-laki mau perempuan. Menurut penelitian Wiludjeng (1991) yang berbasis data dari Keuskupan Agung Jakarta, antara 1981-1989, satu dari tiga pernikahan yang dilakukan warga Katolik adalah pernikahan beda agama. Dengan kata lain, pernikahan beda agama adalah sudah menjadi fakta sosiologis yang harus dikritisi terutama dari sudut kepentingan komunitas yang dirugikan.

Menggagas tafsir ulang hak-hak perempuan (sebagai kelompok yang paling dirugikan) dalam kasus pernikahan beda agama mengharuskan kita melihat bagaimana pernikahan dirumuskan dalam bahasa *fiqh* terutama dalam bingkai wacana teologis. Dalam perbincangan sehari-hari, pernikahan sering dimaksudkan sebagai satu bentuk ibadah, bukan semata-mata akad (transaksi) perdata seperti dalam pengertian hukum perdata modern. Doktrin gereja Kristiani mengajarkan bahwa pernikahan adalah suatu persekutuan yang suci (*sakramen*). Dalam doktrin *fiqh*, gaung sinyeleman serupa minimal telah dibakukan dalam Pasal 2 KHI yang menyebutkan bahwa "*perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau miitsaqan*

gholiidhan untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah'.

Tetapi harus diingat bahwa sebetulnya, status pernikahan sebagai bentuk ibadah bukan menjadi satu-satunya doktrin hukum Islam. Kalangan ulama awal, khususnya *Syâfi'iyah* (yang menjadi mazhab dominan umat muslim Indonesia), berpendapat bahwa *pernikahan bukan ibadah khusus*, bukan refleksi ritual vertikal antara hamba dengan Tuhannya, melainkan sebagai wujud *ekspresi seksualitas*. Bagi Imam Syâfi'i, sesuai dengan makna leksikal diksi *nikâh* (arab) yang berarti *al-dhammu* (berhimpun), maka konsep *nikâh* bermakna *al-waṭ'u* (persetubuhan). Definisi di atas mungkin menyentak banyak orang, tetapi konsep ala ini telah menghiasi wacana *fiqh* pernikahan yang beredar di kalangan *syâfi'iyah*.

Gagasan nikah sebagai akad biasa, "duniawi", profan, dan bukan ibadah yang bermuara pada pemikiran Imam al-Syâfi'i ini juga dipertegas oleh sejumlah tokoh *fuqahâ* yang beraliran *Syâfi'iyah*. Al-Zabidî umpama dalam bukunya *Itâf al-Sadat al-Muttaqîn* yang menjadi *syarah* (penjelasan) terhadap kitab tasawuf populer "*Ihyâ Ulûm al-Dîn*" karya sufi besar Imam al-Ghazâlî, mengatakan bahwa "*anna l-nikâh min al-syahawât lâ min al-qurubât Anna l-nikâh laysa 'ibadah'*" (sesungguhnya nikah merupakan bentuk dari –penyaluran– dorongan seksual, bukan untuk *taqarrub*, pendekatan diri kepada Allah Sesungguhnya nikah bukanlah ibadah) (al-Zabidî, t.th.:214). Tokoh *fiqh* lain yang juga bermazhab *Syâfi'iyah*, Syatâ al-Dimyâtî⁴⁰ menegaskan bahwa "*anna l-nikâh 'indahû min al-mubâhât lâ min al-'ibâdat'*" [sesungguhnya nikah menurutnya (Syâfi'i) adalah bagian dari sesuatu yang mubah, bukan bagian dari ibadah] (al-Dimyâtî, t.th.:22).

Ada beberapa implikasi wacana hukum yang dapat dikembangkan dari

⁴⁰Karya yang berjudul *Kifâyah al-Atqiyâwa Minhâj al-Ashfiyâ ilâ Tarîqah al-Awliyâ* (Semarang: Thaha Putera, tt.) merupakan kitab tasawuf yang sangat populer di kalangan dunia pesantren salaf, seperti juga halnya dengan karya Imam al-Ghazâlî. *Ihyâ Ulûm al-Dîn*. Untuk analisis lebih komprehensif lagi tentang argumentasi bahwa nikah bukan ibadah, silahkan lihat karya Abû Ishâq al-Syairâzî (w. 393-476 H), *al-Muhadzdzab fî l-Fiqh al-Imâm al-Syâfi'i*, (Beirût: Dâr al-Fikr, tt.) terutama halaman 33-34.

doktrin *fiqh* di atas. *Pertama*, jika pernikahan adalah suatu akad (kontrak, transaksi) yang bukan ibadah, maka akad pernikahan tidak ada bedanya dengan jenis akad-akad perdata, atau sipil lainnya di mana para pelakunya berhak untuk menentukan sendiri syarat-syarat yang mereka sepakati. *Kedua*, lebih jauh lagi dapat ditegaskan bahwa ketika sinyalemen ulama mazhab *Syâfi'iyah* menyatakan bahwa pernikahan bukan ibadah, secara implisit, tokoh mazhab ini nampaknya hendak mengatakan *agar agama tidak boleh diseret, dibawa-bawa ke dalam masalah perdata; agama hendaknya tidak boleh dijadikan tameng untuk melakukan diskriminasi dan hegemoni terhadap satu kelompok sosial-keagamaan tertentu* khususnya dalam hal pengharaman pernikahan beda agama (Ghazali, 2005:229). Dengan kata lain, doktrin *fiqh* tentang pernikahan beda agama masih memberi ruang reinterpretasi baru, tentunya dengan argumentasi hukum yang kuat.

Dari sudut pandang teologis di atas, gagasan reinterpretasi doktrin hukum tentang pernikahan beda agama dari perspektif perempuan dapat dimulai. Artinya, ulama *fiqh* secara implisit sekelas Imam al-Syâfi'i, telah memberi ruang dan celah doktrin hukum untuk menggagas ulang penafsiran hukum pernikahan beda agama. Kemungkinan reinterpretasi lebih jauh dalam konteks ini dapat dikembangkan dari logika dasar rasionalisasi, argumentasi hukum (*istidlâl*) para ulama yang melarang perempuan muslimah menikah dengan lelaki non-muslim.

Argumentasi ulama dalam merasionalisasikan doktrin hukum di bidang pernikahan beda agama memang sangat beragam, terutama doktrin yang melarang perempuan muslimah menikah dengan lelaki non-muslim. Namun demikian, secara ringkas, argumentasi tersebut melingkar di sekitar empat ujung simpul, yaitu teologis, ideologis, politis, dan sosiologi-psikologis.

Pertama, secara *teologis*, memang ada beberapa ayat al-Qur'an yang secara umum telah meletakkan dasar-dasar awal untuk regulasi model pernikahan beda agama. Secara keseluruhan, ada beberapa model redaksi dan artikulasi yang digunakan al-Qur'an dan juga hadits di saat mengungkap norma pernikahan beda agama. *Pertama*, al-Qur'an pada surat al-Baqarah, ayat 221

dengan tegas menyatakan bahwa pelarangan pernikahan beda agama hanya berlaku untuk pernikahan dengan orang-orang *musyrik*; yaitu larangan menikahi perempuan *musyrikah* dan larangan umat muslim menikahkan perempuan muslimah dengan lelaki *musyrik*.⁴¹⁾

Ulama memang berbeda pendapat saat memaknai maksud dari konsep *musyrik* pada ayat tersebut. Secara teologis, mayoritas ulama Islam berpendapat bahwa *musyrik* adalah setiap orang yang mengingkari keberadaan Tuhan dan tidak percaya pada Nabi dan Hari Akhir (Ghazali, 2004:235). Berbeda dengan doktrin ulama mayoritas, Muhammad Abduh dan Rasyîd Ridâ dalam karya tafsirnya *al-Manâr* menegaskan bahwa komunitas *musyrik* yang dimaksud pada QS. 2:221 di atas adalah rumpun kaum *musyrik* arab Quraisy dulu (Abduh dan Rida, t.th,:193). Pendirian Abduh dan Rida ini dikuatkan dengan indikator teks al-Qur'an yang menggandeng larangan menikahi *musyrikah* dengan anjuran menikahi budak *muslimah*. Pasangan *musyrikah* dan budak hanya eksis di zaman awal keislaman.

Logika Abduh dan Rida di atas dapat menjadi kata kunci lain untuk dapat lebih jauh memahami logika sosial-historis pelarangan pernikahan beda agama. Secara historis, kaum Quraisy memiliki watak dan karakteristik khusus. *Pertama*, mereka sangat keras menentang dan memusuhi Nabi, bahkan mereka telah membuat serangkaian skenario dan strategi untuk membunuh Nabi. *Kedua*, mereka memiliki jiwa dan tradisi agitasi; jiwa yang selalu memusuhi; jiwa yang tidak memiliki kelembutan kasih sayang dan rasa cinta. Jiwa agitasi telah membuat mereka sangat ideologis memusuhi umat muslim, dan mereka sangat sulit menerima kehadiran umat muslim. Bagi mereka tidak ada kompromi dengan umat muslim. Fenomena ini terus berlanjut sampai akhirnya kekuatan mereka

⁴¹⁾ *Janganlah kamu menikahi para perempuan musyrikah sebelum mereka beriman. Sesungguhnya perempuan budak yang muslimah lebih baik dari perempuan musyrikah walaupun mereka menarik hatimu. Dan janganlah kamu menikahkan para laki-laki musyrik (dengan perempuan-perempuan muslimah) sebelum mereka beriman. Sesungguhnya lelaki budak yang muslim lebih baik dari laki-laki musyrik walaupun dia menarik hatimu. Mereka akan mengajak ke neraka, sedangkan Allah mengajak ke surga dan ampunan dengan izin-Nya. (QS. 2:221).*

ditaklukkan oleh umat muslim. *Ketiga*, sikap agitasi sudah menjadi ideologi hidup mereka. Fakta sejarah menunjukkan bahwa apapun yang ditawarkan kepada mereka, terutama jalan damai, rekonsiliasi, hal tersebut tidak mampu melunakkan hati mereka dan tetap gagal membuat mereka mengikis sikap kebencian dan agitasi kepada umat muslim.

Oleh sebab itu, dari sudut karakteristik ini, penafsiran Abduh dan Rida ini dapat menjelaskan kenapa al-Qur'an melarang keras (mengharamkan) umat muslim menikahi perempuan *musyrikah* dan juga melarang kaum muslimin untuk menikahkan perempuan muslimah dengan lelaki *musyrik*. Satu pertanyaan bijak perlu diajukan dalam konteks pernikahan dengan sosok pasangan yang berjiwa *musyrik, penuh kebencian dan permusuhan: Relasi seperti apa yang dapat diharapkan dari pasangan yang berjiwa memusuhi, seperti orang-orang arab Quraisy?* Secara afirmatif, mayoritas orang akan mengatakan "hanya kesedihan, bukan kebahagiaan dan kasih sayang yang akan didapatkan dari model pernikahan seperti itu". Akibatnya, secara *relasional-emosional*, dengan suasana agitasi dan kebencian pasangan, ikatan pernikahan sulit dapat dipertahankan.

Dengan kata lain, jika al-Qur'an dengan prinsip pernikahan adalah ikatan lahir-batin suami-istri, dan KHI mengatakan bahwa pernikahan adalah suatu bentuk *mīthâqan ghalīdhan* yaitu akad atau ikatan yang buhul-buhulnya kokoh dan tidak mudah terurai, maka larangan menikahi komunitas *musyrik* adalah satu wujud kehati-hatian Islam dan bertujuan untuk melestarikan keutuhan institusi perkawinan. Jadi, pelarangan praktek pernikahan beda agama dengan orang *musyrik* sejalan dengan prinsip *ideologi* Islam yang sangat kuat menjaga kelestarian pernikahan. Dari sisi ini, larangan pernikahan dengan orang *musyrik* (apapun jenis kelaminnya) lebih bersifat sosiologis dan bertujuan untuk menjaga keharmonisan dan menjamin kelanggengan rumah tangga.

Kedua, Siti Musdah Mulia lebih jauh menambahkan alur logika *sosiologis* pelarangan pernikahan beda agama dalam konteks relasi gender (Mulia, 2004:127). Menurutnya, semakin banyak perbedaan di antara kedua pasangan,

terutama perbedaan agama, terutama di saat agama telah menjadi ideologi dan identitas diskursif bagi pemeluknya, maka semakin rapuh keeratn ikatan pernikahan mereka. Dengan kata lain, perbedaan agama diyakini kuat akan mempengaruhi keutuhan dan kebahagiaan pernikahan dan keharmonisan hubungan lintas agama anggota keluarga. Lebih dari itu, dalam doktrin komunitas tradisional, pernikahan tidak hanya menyatukan pasangan suami-istri, tetapi juga menyatukan dua keluarga yang berbeda latar belakang sosial keagamaan.

Logika sosiologis yang mengharamkan pernikahan beda agama, seperti dipaparkan di atas nampaknya juga paralel dengan doktrin hukum Islam lainnya yang sangat menekankan signifikansi faktor sekufu (doktrin *kafâ'ah*) antara calon suami-istri. Dalam hukum Islam, dan juga doktrin sosial masyarakat tradisional, setiap orang dianjurkan untuk mencari calon pasangan yang memiliki keserupaan dengan latar belakangnya. Secara kimiawi, unsur kesamaan anasir beberapa partikel benda akan memudahkan benda-benda tersebut bersenyawa dengan kokoh. Perbedaan anasir kimiawi akan membuat benda-benda terurai. Dari sudut analogis ini dan pertimbangan sosiologis, larangan pernikahan beda agama dapat dipahami secara lebih kontekstual. Oleh sebab itu, perbedaan agama dapat saja menjadi salah satu faktor penting yang akan mengganggu stabilitas pernikahan.

Alî al-Shâbûnî (t.th:537) dari sudut pandang lain menjelaskan signifikansi faktor kesamaan agama dalam kelestarian pernikahan. Beliau menegaskan bahwa ulama meyakini bahwa dengan pernikahan beda agama, suami dan anak-anak dikhawatirkan akan terperosok ke dalam fitnah dan kebencian. Jika hal ini terjadi, fitnah dan kebencian tersebut akan berdampak buruk terhadap keharmonisan dalam keluarga.

Terkait dengan logika doktrin hukum yang menganjurkan pernikahan serumpun (sekufu), doktrin tradisional tentang perkawinan *endogami* (pernikahan satu klan) juga perlu dicermati dengan mengaitkannya pada doktrin

politik dalam pengembangan internal umat beragama. Secara politis, setiap kelompok masyarakat (juga kelompok umat agama) akan selalu berusaha untuk membangun soliditas (*internal*) ke dalam kelompoknya. Bahkan segala hal yang datang dari luar dan dilihat sebagai ancaman terhadap soliditas dan *cohesiveness* tersebut pasti akan ditentang keras dengan cara mengharamkannya. Di era awal politik Islam, para pemimpin Islam sangat ketat menjaga soliditas *internal* termasuk dalam konteks pernikahan beda agama. Umar bin Khattab, Khalifah pertama Islam, pernah memperingatkan secara keras kepada umat muslim yang tetap berniat melakukan pernikahan beda agama,⁴²⁾ walaupun pada saat itu praktek model pernikahan ini masih banyak dilakukan. *Alasan ketegasan Umar melarang pernikahan tersebut adalah ketakutan beliau jika suatu saat umat muslim sudah tidak tertarik lagi dengan perempuan-perempuan muslimah.* Logika Umar ini nampak sekali dimensi politisnya.

Terkait dengan logika Umar di atas adalah perlu juga ditambahkan bahwa institusi perkawinan endogami adalah satu wujud untuk membangun dan menjadi soliditas internal. Melalui perkawinan endogami (perkawinan sesama orang satu rumpun), aset-aset ekonomi, sosial dan politik tidak akan berpindah tangan kepada kelompok lain. Dengan kata lain, perkawinan endogami secara tradisional diharapkan mampu meningkatkan dan menjaga tingkat soliditas dan *cohesiveness* kelompok. Dari sisi ini, larangan pernikahan beda agama dapat dipahami.

Ketiga, logika argumentasi ulama di sekitar wacana pernikahan beda agama juga cenderung bersifat *politis* seperti terlihat pada kasus Umar yang menentang praktek pernikahan beda agama. Mahmûd Syaltût, umpama, berkilah bahwa kebolehan laki-laki muslim menikahi *ahl al-kitâb* dimaksudkan sebagai strategi dakwah, islamisasi. Melalui perilaku suami muslim yang baik dan

⁴²⁾Dikisahkan Umar pernah bermaksud mencambuk umat muslim yang masih nekad untuk melakukan pernikahan beda agama. Lihat Thabari, al-, *Jami' al-Bayân fi Ta'wil al-Qur'ân*, (Beirût: Dâr al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1999:390), Juz II.

bermoral, pihak istri yang berasal dari kalangan *ahl-kitâbiyyah* diharapkan hatinya terpikat untuk memeluk agama Islam (Syaltût, 1959:253).

Sisi lain dari logika politik dapat disimak dari dasar pertimbangan Fatwa MUI Juni 1980 yang memutlak pengharaman pernikahan beda agama. di akhir tahun 1970an, umat muslim, terlepas benar tidaknya berita, telah digoncang dengan isu pemurtadan. Adalah ditengarai bahwa isu pemurtadan dilakukan melalui praktek pernikahan beda agama. Dari sisi ini, Fatwa MUI 1980 di atas sebagai sebuah responsi yang reaktif terhadap isu permutadan dimaksud. Bahkan belakangan, isu permutadan melalui pernikahan beda agama dan ditambah dengan penurunan angkat statistik jumlah pemeluk Islam masih sangat kental diprovokasi di kalangan umat muslim. Trauma dengan semangat anti dan phobia pemurtadan tersebut selalu menjadi bagian kental dalam alasan komunitas muslim yang menentang pernikahan beda agama. Alasan Fatwa MUI mengharamkan pernikahan beda agama di atas juga sangat kental dengan anasir politis. Nur Ahmad Fadhil Lubis dalam studinya (1994:231) bahkan menemukan fakta para hakim Pengadilan Agama mengkhawatirkan pernikahan beda agama akan menjadi ancaman eksistensi kelembagaan pernikahan Islam.

Perlu ditambahkan kesadaran politis di balik gonjang-ganjing pernikahan beda agama juga bisa kita simak dari logika ulama yang melarang perempuan muslimah menikah dengan lelaki non-muslim. Adalah sudah menjadi wacana umum bahwa larangan perempuan muslimah melakukan pernikahan beda agama didasarkan pada kekhawatiran bahwa seorang istri yang muslimah akan tunduk pada otoritas suami dan akan mengikuti agama si suami, dan anak-anaknya akan beramai-ramai mengikuti agama ayahnya. Secara politik, hal ini akan menambah jumlah pemeluk agama non-muslim.

Ibn Qudâmah (w. 620 H/1221 M), tokoh ahli *fiqh* era skolastik, lebih jauh menyeret isu politis dalam doktrin hukum pelarangan pernikahan beda agama. Menurutnya, jika seorang perempuan muslimah menikah dengan budak laki-laki non-muslim (*kitâbiyyah*), anak-anaknya akan otomatis menjadi merdeka dan

secara politis-ideologis, anak-anak akan dinisbatkan kepada status agama bapaknya yang masih budak. Jika laki-laki muslim menikahi budak perempuan non-muslimah, dan sang istri melahirkan anak, menurut doktrin *fiqh*, anak-anaknya juga akan menjadi keturunan merdeka. Anak-anak tersebut menjadi keturunan merdeka dengan mengikuti agama ibunya (Ibn Qudâmah, t.th.:595, jilid 6). Lagi-lagi logika politis nampak sekali dalam pewacanaan dontrin pernikahan beda agama.

Di sisi lain, Maulana Muhammad Ali menegaskan ulang bahwa larangan pernikahan beda agama di kalangan muslim semata-mata didasarkan pada hasil ijtihad bahwa perempuan muslimah akan mengalami kesulitan dan susah jika dia tetapi tinggal dalam keluarga non-muslim (*ahl al-dzimmy*). Dia akan kehilangan hak-hak sosial dan ideologisnya yang seharusnya dia nikmati jika dia berada di dalam lingkungan keluarga muslim (Ali, 1993:119). Dalam doktrin *fiqh*, "warga negara Islam" dibedakan ke dalam warga muslim dan *ahl al-dzimmy* (non-muslim). Hak-hak *ahl al-dzimmy* sedikit berbeda dengan hak-hak umat muslim. Atas dasar itu, Ali mengkhawatirkan perempuan yang menikah dengan lelaki non-muslim tidak akan mendapat hak-hak sosialnya secara penuh.

Ringkasnya, alur logika politis dengan jelas memperlihatkan bahwa ada ketakutan di kalangan umat muslim jika dengan pernikahan beda agama jumlah umat muslim akan berkurang terutama dalam kasus pernikahan beda agama antara perempuan muslimah dengan lelaki non-muslim. Nuansa politis tersebut juga harus dihubungkan dengan konteks *nation building* umat muslim. Semangat superioritas umat Islam nampak sekali di awal sejarah Islam. Para pemimpin Islam di awal pemerintah Islam dengan tegas akan memerangi kelompok mana saja yang menentang kedaulatan dan kewenangan negara Islam. Atas dasar prinsip ini, umat muslim diposisikan lebih diutamakan dibanding komunitas lainnya. Akibatnya, larangan pernikahan beda agama, terutama larangan untuk perempuan muslimah, dari sisi ini bertujuan untuk tetap menjaga superioritas tersebut.

Nuansa politik superioritas Islam secara implisit juga nampak dari doktrin pelarangan perempuan muslimah melakukan pernikahan beda agama. Dengan semangat superioritas, doktrin teologis mengacu pada sejumlah ayat al-Qur'an menentang keras kepemimpinan non-muslim terhadap umat muslim, termasuk dalam rumah tangga.⁴³⁾ Bahkan banyak ulama, tokoh pemimpin Islam garis keras (fundamentalis) mengharamkan model kepemimpinan dimaksud. Di sisi lain, doktrin ideologi patriarki telah mendudukan laki-laki sebagai pemimpin bagi perempuan. Jika perempuan muslimah menikah dengan lelaki non-muslim, maka dia akan berada di bawah kekuasaan politik (kepemimpinan) suaminya, dan hal ini dapat mengancam eksistensinya. Alhasil, doktrin hukum pelarangan pernikahan beda agama bagi perempuan muslimah nampak sekali bernuansa politik superioritas, keberatan umat muslim untuk dipimpin oleh kepala keluarga non-muslim.

Keempat, argumen pelarangan perempuan melakukan pernikahan beda agama sangat kental dengan nuansa *ideologis-patriarkis*. Senapas dengan doktrin ideologi patriarki yang telah mendudukan kaum laki-laki sebagai pemimpin bagi perempuan, perempuan di sisi lain distereotipisasi sebagai sosok makhluk yang lemah. Sejumlah *hadith* dengan literal menyebutkan kelemahan teologis perempuan, namun eksistensi dan tafsiran maksud dari *hadith* tersebut masih dipertanyakan. Terlepas dari benar-salahnya, *hadith* dimaksud telah menguatkan asumsi stereotip terhadap kaum perempuan. Atas dasar pertimbangan kelemahan imannya tersebut, seorang perempuan muslimah dilarang melakukan pernikahan beda agama (Mulia, 2004:127). Juga perlu ditegaskan bahwa kekhawatiran di atas ditambahkan lagi dengan beban teologis yang terus menuntut umat muslim untuk dapat mengislamkan keturunannya. Karena posisi dan kodrat teologisnya yang diyakini lemah, perempuan muslimah

⁴³Lihat al-Qur'an surat al-Nisâ ayat 88 dan 143, al-Mâ'idah ayat 54 dan 60 dan al-Mumtahanah ayat 1. Ayat-ayat tersebut melarang umat muslim menjadikan non-muslim sebagai pemimpin bagi umat muslim.

yang terlibat dalam pernikahan beda agama dikhawatirkan tidak dapat mengislamkan keturunannya.

Dari sisi lain, ahli *fiqh* selalu saja beralasan melingkar bahwa pelarangan pernikahan tersebut juga dimaksudkan untuk melindungi harkat, martabat dan iman kaum perempuan. Menurut mereka, pernikahan beda agama dapat menjadi ancaman terhadap keimanan mereka. Dengan pernikahan beda agama, perempuan muslimah dikhawatir tidak mampu memikat suaminya untuk memeluk Islam, bahkan sebaliknya, dia sangat dikhawatirkan akan pindah agama dari Islam.

Logika stereotip di atas perlu diuji ulang secara empiris di lapangan. Fakta statistik menunjukkan bahwa kaum perempuan yang melakukan pernikahan beda agama jauh lebih mampu mengislamkan keturunannya dibanding keberhasilan laki-laki muslim mengislamkan keturunannya hasil pernikahan beda agama. Menurut hasil penelitian yang menggunakan data sensus Yogyakarta tahun 1980 (sampel 645 orang anak keluarga suami-istri beda agama), 1990 (1041 orang) dan 2000 (83 orang), rata-rata di atas 70 persen anak-anak hasil pernikahan beda agama mengikuti agama ibunya yang muslimah, kecuali pada Sensus 2000. Sebaliknya, hanya berkisar 50an persen anak akan mengikuti agama bapaknya yang muslim (Aini, 2002:). Data ini membalikkan dan meruntuhkan alasan sosiologis-ideologis tentang superioritas laki-laki yang dibangun para tokoh *fiqh* di saat melarang perempuan muslimah melakukan pernikahan beda agama.

Pamulang, 5 Desember 2006

Wa Allâh a'lam bi l-shawâb

2. IDENTIFIKASI DAN PEMETAAN RUMUSAN MATERI PASAL-PASAL UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN YANG SECARA NORMATIF BERSIFAT DISKRIMINATIF TERHADAP PEREMPUAN (BIAS GENDER)⁴⁴

Ditinjau dari sejarah, lembaga perkawinan merupakan lembaga kemasyarakatan yang paling tua di antara lembaga-lembaga lainnya, karenanya lembaga perkawinan merupakan lembaga yang paling dahulu mempunyai aturan hukum (Rusdi Malik, 2001).

Dalam pendekatan ilmu hukum yang tradisional, hukum cenderung dipandang sebagai institusi yang bebas kepentingan sehingga sudah tentu akan menjamin kepastian hukum dan keadilan seluruh warganya (Satjipto Rahardjo, 1991).

Mulai dasawarsa 80-an, telah berkembang beberapa teori kritis mengenai hukum dan negara, antara lain dari kalangan feminis. Kalangan feminis memandang bahwa hukum bukanlah suatu produk yang netral, objektif, dan bebas kepentingan politik. Sebaliknya, kalangan feminis memandang hukum mengandung muatan-muatan ideologis yang merepresentasi kepentingan kelompok-kelompok dominan terhadap gagasan gender yang hidup dalam masyarakat (Liza Hadiz dan Sri Wiyanti Eddyono, 2005).

Kalangan feminis mengagungkan dua posisi dasar, yaitu bahwa masyarakat didominasi oleh laki-laki dan karenanya patriarkhal, yang kedua masyarakat mensubordinasi perempuan terhadap laki-laki (Gary Minda, 1995). Berdasarkan pandangan kalangan feminis tersebut, TO Ihromi, mengartikan

⁴⁴**DR. N. Yunita Sugiastuti, SH, MH**
Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta. Meraih gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum dari Universitas Trisakti (1986), Magister Hukum dari Universitas Tarumanegara (1996), dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Indonesia (2003).

aliran feminis sebagai aliran pemikiran yang didasarkan pada suatu kesadaran kondisi di mana wanita tidak diperlakukan sama dengan pria dan berkaitan dengan itu mengadakan upaya-upaya untuk memperjuangkan dihapuskannya perlakuan yang diskriminatif itu (BPHN dan HAM, 2002).

Perspektif feminisme menentang berlakunya struktur kekuasaan dan asumsi-asumsi antroposentrisme dalam ilmu pengetahuan dan dalam masyarakat. Feminisme juga berarti sebuah proses dengan tujuan, strategi, kesadaran dengan visi untuk menolak bentuk-bentuk kontrol dari masyarakat yang dominan (Shulamit Reinharz sebagaimana dikutip Maria Hartiningsih dalam Kompas, 8 Oktober 2005).

Perubahan sosial akibat revolusi hak-hak keperdataan (*the civil rights revolution*) berupa pergerakan kaum feminis merupakan salah satu faktor yang merubah budaya hukum atau cara pandang masyarakat terhadap hukum (Lawrence M. Friedman, 1995). *Feminist movement* tersebut merupakan unsur baru yang kemudian mendesak adanya penggantian cara pandang yang lama (terhadap hukum) kepada cara pandang yang baru yang lebih sesuai sehingga membentuk budaya hukum yang karakteristik untuk zamannya (Soerjono Soekanto, 1981 dan Satjipto Rahardjo, 1986).

Bertitik tolak pada anggapan dasar dalam teori-teori sosio yuridis, bahwa hukum hanya dapat dipahami dengan mempertimbangkan realitas kehidupan sosial (Soerjono Soekanto, 1985). Maka dikaitkan dengan gender, hukum juga dipandang sebagai agen yang menguatkan nilai-nilai gender yang dianut dalam masyarakat. Peran-peran gender yang merupakan hasil konstruksi sosial tersebut kemudian disebarakan melalui berbagai institusi masyarakat (Liza Hadiz dan Sri Wiyanti Eddyono, 2005).

Dalam melakukan kontrol sosial terhadap tingkah laku para warganya, negara mewujudkan dirinya sebagai hukum yang berlaku (Satjipto Rahardjo, 1981). Peran gender yang memilah-milah perempuan sebagai pekerja domestik, yaitu pengurus rumah tangga, sedangkan laki-laki berada pada areal publik, yaitu

kepala rumah tangga dan pencari nafkah dibakukan oleh negara dalam berbagai kebijakan yang dibuat pemerintah (Liza Hadiz dan Sri Wiyanti Eddyono, 2005). Dengan kata lain, lewat produk hukumnya, negara melegitimasi peran gender yang menempatkan perempuan pada posisi subordinat terhadap laki-laki.

Ninuk Mardiana Pambudy dalam tulisannya menyatakan bahwa Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia mengakui masih banyak undang-undang yang mendiskriminasi perempuan, bahkan Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan mencatat setidaknya ada 21 undang-undang yang diskriminatif terhadap perempuan (Kompas, 28 Agustus 2006).

Hukum perkawinan merupakan salah satu indikator yang secara tegas merumuskan diskriminasi gender dibidang hukum, baik yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UUP 1974) maupun dalam peraturan pelaksanaannya (Endang Sumiarni, 2004). Legitimasi hukum atas peran-peran gender melalui UUP 1974 adalah pembakuan peran perempuan sebagai istri dan/atau ibu oleh negara. Hal ini tidak hanya memberi dampak dibatasinya partisipasi perempuan dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya, namun lebih dari itu, telah turut melestarikan relasi gender yang timpang.

Selain derasnya tuntutan persamaan hak antara pria dan wanita yang terus menerus diperjuangkan di Indonesia, terdapat beberapa hal yang mendukung urgensi penulisan ini.

Pertama, Pasal 1 *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) mendefinisikan diskriminasi terhadap perempuan sebagai setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apaun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari

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

Kedua, Indonesia telah meratifikasi *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) melalui Undang-Undang Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Perempuan. Pasal 16 Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa "laki-laki dan perempuan yang sudah dewasa, dengan tidak dibatasi kebangsaan, kewarganegaraan atau agama berhak untuk menikah dan untuk membentuk keluarga. *Mereka mempunyai hak yang sama dalam soal perkawinan dan di saat perceraian* (Perisai Perempuan, 1996).

Ketiga, dengan ratifikasi tersebut, maka negara-negara peratifikasi berkewajiban mengambil langkah aktif untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan ke dalam konstitusi negaranya dan Peraturan perundang-undangan yang relevan lainnya (Ruswati Suryasaputra, 2006). Pasal 2 Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita menyatakan bahwa negara-negara peserta mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya, dan bersepakat dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, untuk menjalankan suatu kebijakan yang menghapus diskriminasi terhadap perempuan, dan demi tujuan ini berusaha untuk:

- a. memasukkan asas persamaan antara laki-laki dan perempuan dalam undang-undang dasar mereka atau perundang-undangan lain yang sesuai apabila belum tercantum di dalamnya, dan untuk menjamin realisasi praktis pelaksanaan asas ini, melalui hukum dan cara-cara lain yang tepat;
- b. membuat peraturan perundang-undangan serta upaya-upaya lain yang tepat, dan di mana perlu, termasuk sanksi-sanksi, yang melarang semua diskriminasi terhadap perempuan.
- c. Menetapkan perlindungan hukum terhadap hak perempuan atas dasar persamaan dengan kaum laki-laki, dan untuk menjamin perlindungan bagi kaum perempuan yang aktif dari setiap perilaku diskriminatif, melalui

- pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintahan lainnya;
- d. Menahan diri untuk tidak melakukan suatu tindakan atau praktek diskriminasi terhadap perempuan, dan menjamin agar pejabat-pejabat dan lembaga publik akan bertindak sesuai dengan kewajiban ini;
 - e. Mengambil semua langkah yang tepat untuk mengapus perlakuan diskriminatif terhadap perempuan oleh orang, organisasi atau lembaga apapun;
 - f. Mengambil langkah-langkah yang tepat, termasuk upaya legislatif, untuk mengubah dan menghapus undang-undang, peraturan-peraturan, kebijakan-kebijakan, dan praktik-praktik yang ada yang merupakan diskriminasi terhadap perempuan;
 - g. Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang merupakan diskriminasi terhadap perempuan.

Sehubungan tugas tersebut, berdasarkan Pasal 18 Konvensi, negara yang meratifikasi Konvensi CEDAW berkewajiban menyampaikan laporan kepada Sekretaris Jendral Perserikatan bangsa-Bangsa untuk dipertimbangkan oleh Komite mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap perempuan. Salah satu bidang Perhatian Utama dari Komite adalah adanya undang-undang yang tidak sesuai dengan ketentuan Konvensi. Komite mencatat bahwa diskriminasi terhadap perempuan antara lain ada dalam undang-undang mengenai keluarga dan perkawinan.

Keempat, pertimbangan lain yang lebih mendasar adalah karena sebagai lembaga sosial, keluarga memainkan peran sentral dalam sosialisasi nilai di mana melalui lembaga keluarga, individu diperkenalkan bagaimana cara bertingkah laku.

Kelima, hal yang lebih khusus, ketidak setaraan dalam hukum keluarga secara langsung berdampak terhadap kesejahteraan perempuan. Dalam "Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia" (2005) lemahnya posisi tawar

perempuan dalam keluarga memiliki efek berantai terhadap kesejahteraan keluarga. Reformasi hukum yang menghapuskan kesenjangan status hukum antara laki-laki dan perempuan di dalam keluarga dapat menjadi landasan yang kokoh bagi tercapainya kesetaraan gender.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum tersebut, maka peninjauan kembali atas UUP 1974 berdasarkan semangat anti diskriminasi yang menjunjung kesetaraan relasi laki-laki dan perempuan dan prinsip dasar hak asasi manusia, merupakan hal yang mutlak diperlukan.

Penulisan ini bertujuan mengidentifikasi rumusan materi pasal-pasal UUP 1974 yang secara normatif bersifat diskriminatif terhadap perempuan. Adapun pemahaman diskriminatif adalah bila pengaturan tersebut memperlakukan suami-istri (laki-laki dan perempuan) secara berbeda hanya semata-mata atas dasar pertimbangan perbedaan jenis kelamin.

Penulisan ini menggunakan analisis hukum berperspektif gender atau analisis hukum berperspektif Feminis, yaitu teori yang berakar pada pendekatan kritis, yang melihat bahwa hukum itu sebagai sesuatu yang tidak netral, melainkan sarat dengan berbagai kepentingan yang melatarbelakangi hadirnya hukum, sehingga hukum dapat memberi dampak bagi keadaan perempuan. Pendekatan feminis terhadap hukum dimulai dari suatu asumsi dasar tentang hubungan antara perempuan dan hukum, bahwa hukum memperkuat dan melayani hubungan-hubungan sosial yang patriarkhal (Liza Hadiz dan Sri Wiyanti Eddyono, 2005).

Beberapa penelitian yang menjadi bahan dasar penulisan ini antara lain adalah, *pertama*, berbagai rangkaian penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK) terhadap persoalan perempuan di bidang hukum, khususnya penelitian mengenai pembakuan gender dalam kebijakan-kebijakan di Indonesia dan pengaruhnya terhadap kehidupan perempuan. *Kedua*, penelitian yang diadakan oleh Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan bekerjasama dengan Pusat Studi Wanita (PSW) IAIN Syarif Hidayatullah. *Ketiga*, penelitian oleh Kongres Wanita

Indonesia bekerjasama dengan WSPH/CIDA, dan *keempat*, penelitian oleh Deputi pengembangan dan Informasi Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan.

2. 1. Pembahasan : Identifikasi Pasal-Pasal Undang-undang No.1 Tahun 1974 Yang Bersifat Diskriminatif Terhadap Perempuan

Mengacu pada pemikiran Julia Cleves Mosse, pemahaman diskriminatif terhadap perempuan (bias gender) dapat didekati minimal dari empat sudut pandang dan isu yang saling terkait; yaitu *akses, partisipasi, pemanfaatan dan kontrol terhadap sumber daya publik serta kemandirian sendiri* (Eri Rossatria, tanpa tahun). Dengan kata lain, pasal Undang-Undang No.1 tahun 1974 dinilai bersifat diskriminatif terhadap perempuan (bias gender) jika ia memperlakukan suami-istri (laki-laki dan perempuan) secara berbeda hanya semata-mata atas dasar pertimbangan perbedaan jenis kelamin. Berikut adalah hasil identifikasi pasal-pasal yang dinilai bias gender.

2. 2. Pengertian dan tujuan perkawinan

Pasal 1 UUP mendefinisikan perkawinan sebagai ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Definisi tersebut mencerminkan bahwa suami istri harus memenuhi pembakuan peran gender dalam agama. Perumusan tujuan perkawinan untuk memperoleh keturunan berakibat istri tidak memiliki control terhadap dirinya sendiri dalam hubungan seksual dan untuk mempunyai anak atau tidak, dan juga untuk menentukan jumlah anak. Ekspresi kehendak seksual hanya mungkin dari pihak suami, bagi suami hubungan seksual merupakan lambang kejantanan dan

kesuburan, sedangkan bagi perempuan hanyalah masalah kesuburan saja (Endang Sumiarni, 2004).

Seharusnya karena perkawinan adalah sebuah pilihan hidup yang sangat asasi, maka perempuan dan laki-laki memiliki pilihan bebas baik untuk menikah maupun untuk tidak menikah tanpa ada yang berhak memaksakan. Karenanya dalam Pembahasan Substansi RUU Amandemen Perkawinan, Notulensi pertemuan II, tanggal 17 Mei 2005 direkomendasikan suatu definisi:

"Perkawinan ialah ikatan lahir batin yang dilakukan secara sadar oleh seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk membentuk keluarga yang pelaksanaannya didasarkan pada kerelaan dan kesepakatan kedua belah pihak".

Definisi tersebut diberikan berdasarkan argumentasi bahwa perkawinan adalah sebuah pilihan hidup yang sangat asasi (hak *non-derogable*). Perempuan dan laki-laki memiliki pilihan bebas baik untuk menikah maupun untuk tidak menikah tanpa ada yang berhak memaksakan. Redaksi "seorang" menetapkan bahwa asas perkawinan adalah monogami.

Pada dasarnya perkawinan merupakan suatu perikatan batin (perasaan) serta perikatan sipil di antara kedua belah pihak karena ada proses *ijab* dan *qabul* yang menyebabkan selain hubungan batin (kaitannya dengan ibadah) juga hubungan hukum perdata.

2. 3. Asas Monogami dan Dispensasi Poligami

Meskipun dalam Pasal 1 UUP 1974 perkawinan didefinisikan sebagai ikatan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan, namun di pasal yang lain dapat ditemukan bahwa asas ini tidak berlaku mutlak, artinya masih terbuka kemungkinan untuk melakukan poligami bagi pihak laki-laki.

Indriaswati Dyah dalam tulisannya mengungkapkan bahwa dalam proses pembentukan UUP 1974, rumusan poligami restriktif tersebut dianggap sebagai sebuah rumusan paling penting yang membantu perbaikan nasib perempuan. Di kalangan Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah, penggunaan asas monogami

merupakan penghargaan atas kesetaraan pria dan wanita. Hal tersebut juga merupakan usaha mengangkat harkat dan martabat perempuan. Hal ini terutama terungkap dalam pengaturan penggunaan ijin istri sebagai syarat supaya suami bisa kawin lagi (poligami) serta adanya syarat adanya persetujuan perempuan sebagai salah satu kehendak melangsungkan perkawinan.

Pengaturan Pasal 3, 4 dan 5 nampak sekali memperlakukan suami dan istri secara berbeda. Pengaturan mengenai poligami ini tidak hanya menunjukkan bahwa dalam institusi perkawinan, posisi tawar perempuan lebih rendah dibanding laki-laki, tetapi juga menunjukkan bahwa negara jelas-jelas melegitimasi nilai-nilai gender yang hidup dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat dalam syarat-syarat yang harus dipenuhi jika suami hendak poligami. Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UUP 1974 seorang suami diperbolehkan untuk beristri lebih dari seorang atau berpoligami dengan syarat-syarat tertentu, yaitu jika istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, jika istri sakit berat atau mendapat cacat badan, dan jika istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Dari pengaturan tersebut dapat dilihat bahwa seorang istri dituntut untuk dapat melayani suami secara sempurna dan melahirkan keturunan. Istri ditempatkan pada fungsi melayani. Jika istri mendapat cacat badan atau sakit berat, maka fungsi melayani suami menjadi tidak maksimal. Jika istri tidak dapat melahirkan anak, maka fungsi reproduksi terganggu dan tidak layak sebagai istri. Hal ini bertentangan dengan ketentuan bahwa suami istri saling setia dan memberikan bantuan lahir batin (Liza Hadiz dan Sri Wiyanti Eddyono, 2005).

Permohonan untuk berpoligami bagi suami ditujukan kepada pengadilan, dengan syarat antara lain adanya persetujuan istri. Sangat jelas negara melegitimasi nilai-nilai gender perempuan yang ada dalam masyarakat. Istri hanya diminta persetujuannya, pengadilan yang memutuskan untuk memberikan ijin kepada suami untuk berpoligami. Dalam hal ini posisi tawar istri rendah dibandingkan laki-laki.⁴⁵

⁴⁵ Sebagai perbandingan, baca Wahyono Darmabrata:

"... Namun dapat pula terjadi bahwa suami telah meminta ijin kepada isteri, meskipun di dalam memberikan ijin tersebut isteri dalam keadaan tidak berdaya, sehingga ijin diberikan secara terpaksa, yang

Dalam "Laporan Studi Kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan" yang dilakukan oleh Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan bekerjasama dengan Pusat Studi Wanita (PSW) IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dikatakan bahwa permohonan suami untuk berpoligami ditujukan ke pengadilan tempat tinggalnya, dinilai tidak menguntungkan pihak istri. Karena mobilitas *spasial* suami cenderung tinggi, maka istri cenderung ditinggalkan di "kampung" asalnya. Oleh sebab itu, dalam konteks seperti ini kontrol pihak istri terhadap keinginan suaminya yang berniat untuk berpoligami menjadi minimal. Atas dasar pertimbangan sosial dan kultural ini, aturan yang menentukan bahwa permohonan ijin poligami harus diajukan di tempat domisili hukum suami perlu direvisi, untuk kemudian diganti dengan kewajiban suami untuk mengajukan permohonan ijin poligami ke kantor Pengadilan Agama tempat asal domisili hukum istrinya.

Demikian juga terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUP 1974 yang menyatakan suami dapat tidak minta persetujuan dengan dasar istri tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada khabar dari istrinya sekurang-kurangnya dua tahun, atau karena sebab-sebab lain. Karena posisi tawar istri (baik dalam konteks sosial, kultural maupun religius) umumnya relatif lemah, maka Laporan Studi tersebut merekomendasikan bahwa setiap dispensasi poligami harus ada ijin dari pihak istri yang ada minimal dari pihak keluarganya jika sang istri berhalangan atau tidak dapat dihubungi.

Pasal-pasal UUP 1974 secara sepihak mengontrol hidup perempuan dengan ketat, namun di sisi lain, pasal-pasal Penjelasannya, bahkan Peraturan Pelaksanaannya tidak mengatur secara khusus hak-hak istri dan sanksi seorang

membawa akibat isteri hidup sarat dengan beban, sedangkan suami hidup dengan isteri baru, meninggalkan isteri yang tidak berdaya....

Kita menyadari bahwa tidak dapat melahirkan atau cacat badan maupun penyakit yang tidak dapat disembuhkan adalah bukan kehendak isteri. Apa yang dialami isteri sebenarnya sudah merupakan penderitaan baginya. Kekurangan tersebut sebenarnya sudah merupakan penderitaan batin bagi dirinya. Namun keadaan tersebut justru merupakan alasan bagi suami untuk beristri lebih dari seorang. Apakah itu tidak memberi gambaran kepada kita, seperti yang dimaksud dalam pepatah "sudah jatuh tertimpa tangga?"

suami yang dalam melaksanakan dan menjalani kehidupan poligaminya tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagai suami dari para istrinya. Umpama tidak dijelaskan tentang apakah perkawinan poligami dengan istri muda akan otomatis batal demi hukum jika suami ternyata tidak cukup mampu secara finansial untuk membiayai keperluan rumah-tangganya, atau jika pihak istri "tua" ternyata tidak mandul atau dia dapat sembuh dari penyakit yang sebelumnya diyakini tidak dapat disembuhkan.

Rekomendasi lain yang dikemukakan dalam "Laporan Studi Kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan" adalah, jika masalah poligami perlu diatur ulang, maka isi pasal-pasal tentang poligami perlu ditopang dengan satu sistem hukum yang tegas dalam memberikan sanksi hukum jika ada pihak-pihak yang menyalah-gunakan proses pembuktian untuk memenuhi syarat-syarat dimaksud. Selain itu perlu juga ada rambu-rambu hukum pengontrol lainnya agar lembaga poligami tidak diselewengkan.

Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan merekomendasikan seluruh pasal 4 & 5 dihapus, dengan argumentasi bahwa:

- Poligami merupakan salah satu bentuk subordinasi dan diskriminasi terhadap perempuan, hal mana di dasarkan pada keunggulan/superioritas jenis kelamin tertentu atas jenis kelamin lainnya.
- Realitasnya banyak kasus poligami yang memicu bentuk-bentuk kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) lainnya yang dialami perempuan dan anak-anak, meliputi kekerasan fisik, psikis, seksual dan ekonomi.
- Poligami merupakan salah satu bentuk kekerasan dalam rumah tangga yang telah dilegitimasi oleh hukum dan sistim kepercayaan yang ada di masyarakat.
- Pengakuan yang absah terhadap hirarki jenis kelamin dan pengutamaan privilis seksual mereka atas yang lainnya.
- Ketentuan ini sangat bertentangan dengan prinsip –prinsip persamaan, anti diskriminasi serta anti kekerasan yang dianut dalam berbagai instrumen

hukum yang ada (UUD 1945, UU HAM, UU No.1/84, GBHN 1999, Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan).

Kritik terhadap pasal-pasal yang menyangkut persoalan dispensasi poligami melahirkan kontroversi dan polarisasi pendapat tentang apakah poligami masih diperbolehkan.

Kelompok pro-perempuan bersikeras untuk menolak poligami, karena hal tersebut merupakan salah satu bentuk kekerasan, penindasan seksualisasi, dan objektifikasi eksistensi kehidupan perempuan serta mendemoralisasi institusi perkawinan. Mereka melihat bahwa poligami lebih sebagai persoalan laki-laki. Oleh sebab itu, peraturan poligami sebagai solusi tidak dapat dipakai, karena ia justru hanya mengorbankan pihak perempuan. Berdalih bahwa poligami sebagai masalah internal kaum laki-laki, kelompok pro-perempuan menganjurkan pasal-pasal tentang poligami agar dihapuskan atau dicabut saja dari UUP 1974, dan selain itu, pelarangan poligami perlu ditunjang dengan pasal-pasal lainnya yang mengontrol penyimpangan segala bentuk perilaku perkawinan, termasuk upaya mengkriminalisasikan praktek poligami terutama dalam bentuk penyimpangannya.

Sementara kelompok konservatif melihat bahwa poligami adalah masalah sosial. Praktek poligami adalah sebuah fakta sosial, dan kita secara objektif sungguh tidak dapat mengingkarinya. Usia poligami mungkin setua peradaban umat manusia. Walaupun demikian, mereka juga tidak bermaksud membiarkan praktek poligami tanpa kontrol rambu-rambu hukum. Bagi mereka, poligami seperti pintu darurat di kapal terbang yang hanya boleh dibuka pada saat-saat darurat saja, oleh tertentu saja, dan tentunya dengan kontrol dan segala regulasi yang ketat. Menurut mereka poligami adalah sebuah dispensasi yang harus diatur sedemikian rupa sehingga ia tidak diselewengkan oleh pihak yang menggunakannya. Dengan kata lain, mereka melihat bahwa poligami sendiri sebagai institusi tidak bermasalah, dan persoalan mendasarnya adalah pada tataran pelaksanaan segala prosedur, regulasi dan kontrol terhadap poligami. Dalam kaitan ini, mereka juga menyetujui agar pengaturan poligami secara perdata juga diikuti dengan pengaturan secara pidana, agar mereka

yang menyeleweng dapat dijaring oleh hukum ("Laporan Studi kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan," 2000).

2. 4. Usia Minimal Perkawinan

Syarat perkawinan dalam Pasal 7 ayat (1) UUP 1974 membedakan umur antara calon mempelai laki-laki dan perempuan yang mengacu pada perbedaan jenis kelamin. Ketentuan usia minimal perempuan boleh menikah lebih rendah dari usia laki-laki.

Pasal ini jelas memperlakukan laki-laki dan perempuan secara berbeda semata-mata didasarkan pada asumsi ideologis patriarkhis. Rumusan tentang perbedaan batas usia di atas juga harus dipahami dalam alur prinsip ideologi patriarkhal yang menjadikan suami sebagai kepala rumah-tangga. Sebagai kepala, maka suami harus memenuhi beberapa kriteria yang lebih ideal dibanding dengan apa yang dimiliki istrinya. Perbedaan usia ini potensial untuk dijadikan sebagai modal sosial dan kultural dominasi dan kontrol laki-laki terhadap perempuan. Atas dasar perbedaan usia tersebut, pihak suami biasanya merasakan lebih berwenang untuk mengatur dan menetapkan keputusan dan kebijakan dalam keluarga, dan hal ini pada gilirannya akan memapankan relasi gender yang tidak seimbang.

Rendahnya batas usia minimal buat perempuan selain berakibat pada kesempatan sekolah anak perempuan menjadi terpotong, juga berdampak negatif pada kesiapan fisik perempuan, terutama di saat melahirkan. Kematian pada saat melahirkan lebih banyak dialami ibu-ibu muda. Dalam "Laporan Studi kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan" (2000) dikemukakan bahwa angka kematian ibu paska natal di Indonesia paling tinggi di antara negara-negara ASEAN. Umpama, sebagaimana di muat dalam Media Indonesia, di Malaysia angka kematian ibu pasca natal hanya mencapai 39 kasus per 100.000 kasus persalinan, sementara di Indonesia mencapai 372 kasus. Soerjono Soekanto dalam penelitiannya tentang "Pengaruh Undang-Undang Perkawinan Terhadap Tingkat Kesuburan" (1983) menyatakan bahwa penetapan usia minimal

yang relatif rendah bagi perkawinan memberikan pengaruh positif terhadap kesuburan. Ida Ruwaida Noor dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa Di Indonesia, anak perempuan yang dikawinkan dini oleh keluarga lapisan bawah dapat merupakan satu strategi mengurangi beban ekonomi orang tua karena tanggung jawab orang tua akan beralih pada suami. Selain itu perempuan cenderung diasosiasikan memiliki tujuan hidup untuk menikah, mengurus anak dan rumah tangga.

Dalam sebuah lokakarya yang bertujuan mendiskusikan materi UUP 1974 dari perspektif jender, para partisipan beranggapan bahwa batas usia minimal secara kontekstual perlu ditinggikan, karena sudah kurang relevan lagi dengan perubahan sosial yang terus bergulir di masyarakat luas. Disarankan agar calon mempelai laki-laki dan perempuan minimal berusia 20 tahun, karena pada usia ini, perempuan khususnya secara fisik, psikologis dan sosial relatif sudah siap untuk berumah-tangga. Namun demikian, Nursyahbani Katjasungkana yang bertindak sebagai nara sumber pada lokakarya menegaskan bahwa masalah batas usia minimal harus dipahami secara kultural. Saran Nursyahbani Katjasungkana ini sebetulnya dapat diakomodasi dengan cara memberikan dispensasi kepada mereka yang belum dewasa untuk menikah dengan persetujuan pihak pengadilan ("Laporan Studi kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan," 2000).

2. 5. Pembagian Hak dan Kewajiban Suami - Istri

Pasal 30 dengan tegas mengatakan bahwa suami-istri memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumah-tangga yang menjadi sendi masyarakat. Pasal 31 ayat (1) memperjelas maksud dari rumusan Pasal 30 dengan mengatakan bahwa hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat.

Namun pembakuan peran ditegaskan lagi dalam Pasal 31 ayat (3) bahwa suami adalah kepala rumah tangga dan istri adalah ibu rumah tangga. Penegasan ini

merupakan pengetatan fungsi-fungsi istri dan suami secara tegas. Artinya, pasal ini meligitimasi secara tegas pembagian peran berdasarkan jenis kelamin yang berkembang dalam masyarakat. Hal ini semakin dipertegas dalam Pasal 34 UUP 1974 yang menyatakan bahwa "suami wajib melindungi istri dan memberi segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya, istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya."

Agnes Widanti (2005) menyatakan bahwa ditinjau dari pengaturan Pasal 30, Pasal 31 ayat (1), ayat (3) dan Pasal 34 tersebut, dapat diartikan bahwa di satu pihak UUP 1974 mengakui *legal capacity* dari perempuan (istri), di lain pihak justru mengukuhkan peran berdasarkan jenis kelamin (*sex role*) dan pelabelan (*stereotype*) terhadap perempuan dan laki-laki dengan membagi secara kaku bahwa peran perempuan di sektor domestik dan laki-laki di sektor publik.

Dengan kata lain Pasal 30, 31 ayat (1) sangat ambivalen dan ambigu jika dicermati dalam kaitannya dengan beberapa pasal setelahnya, yaitu Pasal 31 ayat (3) dan Pasal 34. Pasal 31 ayat 3 secara otomatis meletakkan suami sebagai kepala rumah tangga dan istri ibu rumah tangga hanya semata-mata karena perbedaan jenis mereka. Pasal ini dinilai sangat bias gender, karena selain mengingkari fakta banyaknya perempuan di Indonesia yang menjadi kepala rumah tangga, ia juga menutup seluruh kesempatan perempuan untuk menjadi kepala keluarga walaupun dia secara sosial, moral, dan ekonomi mampu menjadi kepala rumah-tangga.

Pasal-pasal tersebut menjadi akar ketimpangan/bias gender terhadap perempuan dalam kaitannya dengan pembatasan akses, partisipasi, pemanfaatan dan kontrol terhadap dunia produksi dan publik. Pasal 31 ayat (3) antara lain berakibat negatif pada persepsi pasar tenaga kerja terhadap jasa buruh perempuan. Agnes Widanti (2005) dalam penelitian disertasinya membuktikan bahwa tenaga kerja perempuan umumnya dihargai lebih murah dibanding jasa tenaga kerja laki-laki walaupun dengan kualifikasi yang sama.

Secara implisit pasal 31 ayat (1) dan (2) menegaskan bahwa pekerja adalah laki-laki, dan ranah perempuan adalah di rumah, akibatnya, tunjangan keluarga hanya diberikan kepada istri dan anak-anak. Dalam "Laporan Studi kebijakan dalam

Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan,” (2000) dikatakan bahwa, sebaliknya, karena bukan sebagai kepala rumah-tangga, perempuan yang bekerja, walaupun dia secara *de facto* dan *de jure* sudah bersuami, tetap saja dinilai lajang, dan dia tidak mendapatkan tunjangan untuk keluarganya. Asumsi ini juga berlaku pada masalah ketentuan tunjangan kesehatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (3) dan Pasal 34 tersebut, UUP 1974 telah menempatkan posisi perempuan dalam rumah tangga berada di bawah kedudukan laki-laki. Kedudukan kepala keluarga memberikan kewenangan kepada laki-laki untuk memutuskan segala sesuatunya yang berkaitan dengan pengelolaan rumah tangga. Hal ini mengukuhkan pembagian peran laki-laki dan perempuan dalam melakukan peran-peran sosialnya berdasarkan perbedaan jenis kelamin.⁴⁶

Liza Hadiz dan Sri Wiyanti Eddyono (2005) menyatakan bahwa pasal tersebut merupakan pengejawantahan pola pikir masyarakat yang menganggap bahwa peran laki-laki dan perempuan sudah mutlak terbagi-bagi sedemikian rupa. Pembagian kerja secara seksual tersebut dipengaruhi oleh pola pandang masyarakat

⁴⁶ Sebagai perbandingan, baca Wahyono Darmabrata:

“...
Dalam pasal 31 Undang-Undang Perkawinan bukan menentukan bahwa hak dan kewajiban suami isteri sama, melainkan bahwa hak dan kedudukan suami dan isteri hendak seimbang, baik dalam kehidupan rumah tangga dan dalam pergaulan hidup bersama dalam masyarakat. Pengertian seimbang berbeda dengan sama, karena sesuai dengan kodratnya, maka wanita dan pria tidak dapat mempunyai kedudukan yang keseluruhannya sama. Oleh karena itu dipergunakan perumusan seimbang, di mana pria adalah bukan lawan wanita, melainkan pria merupakan pasangan wanita.

“...
Menurut hemat saya, Undang-Undang Perkawinan memberikan keleluasaan bagi siteri untuk mengembangkan usaha dan untuk berkarya dalam kehidupan kemasyarakatan mereka, tanpa perlu merasa khawatir dikekang oleh suami, karena kedudukan isteri tersebut dijamin oleh undang-undang. Undang-Undang Perkawinan memberikan peluang kepada isteri atau wanita untuk mengimbangi pria dalam pergaulan kemasyarakatan, yakni untuk bekerja, berusaha, dan mengembangkan kemampuannya, karena isteri cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Namun di dalam mengemajr sukses dalam bekerja, berusaha dsb., isteri, sesuai dengan kodratnya juga tidak boleh “menelantarkan” keluarga (anak dan suami) maupun kehidupan atau kedudukannya dalam keluarga.

Ketentuan dalam pasal 31 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, merupakan dasar emansipasi wanita, tanpa harus menuntutnya, karena undang-undang sudah mengaturnya, dan hal tersebut harus diselenggarakan secara alami, sesuai dengan kodrat pria dan wanita. Emansipasi wanita yang paling hakiki dan kodrati yang tercermin dalam kehidupan pria dan wanita menurut hemat saya ialah dalam kehidupan keluarga. ... suami tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap isteri, namun sebaliknya isteri juga tidak boleh menelantarkan keluarga (suami dan anak), yang merupakan wujud kesewenang-wenangan juga, karena mengejar sukses di dalam kehidupan kemasyarakatan. ...” (Wahyono Darmabrata, 2003)

yang menempatkan laki-laki sebagai pihak yang kuat sehingga bertindak sebagai pelindung perempuan yang lemah. Padahal dalam kenyataannya dalam masyarakat tidak sedikit perempuan yang bertindak sebagai pencari nafkah bagi keluarga dan harus melindungi dirinya sendiri beserta keluarganya. Penelitian yang dilakukan oleh Ida Ruwaida Noor mengungkap fakta tersebut, di mana lebih dari setengah responden, 54,8% mengatakan bahwa ia (istri) terlibat dalam kegiatan mencari nafkah dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan (31,3%), membantu suami (27,6%) dan biaya kebutuhan anak (9,7%).

Dalam Temu Nasional Perempuan 28 Agustus 2006 yang lalu, Arimbi Heroepoetri dari DebtWatch mengemukakan bahwa pihak yang paling terkena dampak terburuk globalisasi adalah perempuan, karena pemiskinan menyebabkan perempuan terperosok dalam perdagangan manusia. Mahalnya biaya hidup, pendidikan dan kesehatan akibat neoliberalisme yang memaksakan deregulasi, privatisasi dan liberalisasi juga paling dirasakan perempuan yang mengurus kehidupan sehari-hari keluarganya (Kompas, 29 Agustus 2006). Pernyataan tersebut merupakan bukti bahwa perempuan bukan sekedar bekerja di ranah domestik tetapi berperan di ranah publik sebagai pencari nafkah utama.

Selain itu pendefinisian suami sebagai kepala rumah-tangga oleh sejumlah kalangan dinilai tidak mengakui eksistensi kemandirian janda yang berperan ganda untuk menjadi kepala rumah-tangga dan ibu rumah-tangga. Kenyataan ini sangat penting mengingat di Indonesia fungsi perempuan sebagai kepala rumah-tangga bukan sesuatu yang baru dan langka. Statistik resmi Badan Pusat Statistik tahun 1999 yang dikutip dalam "Laporan Studi kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan," (2000) memperlihatkan bahwa 13,2 % rumah-tangga di Indonesia dikepalai oleh perempuan.

Pasal 34, ayat (1) dan (2) nampak sekali bias jendernya, karena ia menekankan tingkatan normativitas yang berbeda kepada suami dan istri untuk menjalankan kewajiban masing-masing. Ayat 1 dengan redaksi "sesuai dengan kemampuannya" memberikan keringanan (ukurannya kultural-sosial) kepada suami dalam menjalankan tugas produksinya, sedang istri dengan redaksi "sebaik-baiknya"

dituntut lebih "berat" (tolok ukurnya nilai-nilai moral) ketika menjalankan tugas domestiknya. Menurut Eri Rosatria hal ini dapat berdampak pada tuntutan suami yang berlebihan terhadap istri dalam menjalankan fungsi-fungsi domestiknya. Dalam kaitan ini, pihak suami menemukan dasar pembenaran moral untuk menyalahkan kekurangan istrinya dalam mengurus rumah tangga. Endang Sumiarni (2004) dalam tulisannya mengatakan bahwa akibat perbedaan secara tegas antara publik dan privat, maka istri ditekankan untuk melakukan pengorbanan melahirkan anak sesuai tujuan perkawinan. Meskipun seandainya istri bekerja disektor publik, kewajiban sebagai ibu rumah tangga tetap dibebankan kepada istri, sehingga istri mempunyai peran ganda sementara suami tidak.

Jika melihat filosofi yang dianut oleh UUP 1974 bahwa rumah tangga dibangun oleh dasar kesetaraan, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf a, pasal 6 ayat (1), dan Pasal 29, maka menempatkan salah satu pihak, laki-laki atau perempuan, berada di bawah pihak yang lain merupakan bentuk inkonsistensi atau ambivalensi pengaturan. Semangat kesetaraan yang dibangun UUP 1974 dihancurkan sendiri oleh Pasal 31 ayat (3) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) dengan masih menggunakan persepsi bias laki-laki.

LBH APIK dalam penelitiannya mengemukakan beberapa alasan pentingnya perubahan pasal pembakuan peran. *Pertama*, pasal ini jelas bertentangan dengan realitas yang ada di mana jumlah perempuan yang menjadi kepala rumah tangga cukup besar dan meningkat dari tahun ke tahun. Namun keberadaan kepala rumah tangga perempuan tidak diakui. *Kedua*, pembakuan peran mendorong proses pemiskinan perempuan yang membuat perempuan (istri) tergantung secara ekonomi terhadap pihak lainnya (suami). Dalam banyak kasus kekerasan dalam rumah tangga, para istri yang menjadi korbannya tidak mudah keluar dari lingkaran kekerasan karena masalah ketergantungan ekonomi. *Ketiga*, banyak kasus nafkah di pengadilan, meskipun diputuskan mantan suami tetap berkewajiban memberi nafkah, tetapi putusan ini tidak berlaku secara efektif dan dikembalikan pada kemampuan dari pihak suami. *Keempat*, nilai pekerja perempuan lebih rendah karena bukan dianggap sebagai pencari nafkah utama.

Adapun usul LBH APIK terhadap perubahan Pasal 33 ayat (3) adalah "suami istri memiliki peran dan tanggung jawab yang sama dalam kehidupan berumah tangga". Sedangkan terhadap Pasal 34 diusulkan :

- (1) Suami istri wajib saling melindungi dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya.
- (2) Suami istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya
- (3) Jika suami atau istri melalaikan kewajibannya untuk saling melindungi dan saling berbagi peran dan kerja kerumahtanggaan, atau salah satu pihak merasa diperlakukan tidak adil, maka ia berhak mengajukan gugatan kepada pengadilan.

2. 6. Pengasuhan dan Pembiayaan Anak

Bias gender sebagai akibat dari divisi kerja secara seksual dalam keluarga melebar ke permasalahan pembiayaan anak dan mantan istri dalam kasus perceraian. Pasal 41 (b) sangat kental dengan asumsi ideologi patriarkhis yang menempatkan suami sebagai pencari nafkah.

"Laporan Studi kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan," (2000) merekomendasikan bahwa, pasal ini perlu diperbaiki sejalan dengan bergulirnya perubahan sosial yang memberikan pihak perempuan kesempatan yang lebih banyak dan luas untuk terlibat di dunia produksi. Perlu ditegaskan bahwa biaya pemeliharaan dan pengasuhan anak dalam kasus perceraian adalah tanggung-jawab bersama. Pasal ini juga perlu dilengkapi dengan pasal-pasal lainnya yang mengatur masalah hak-hak perwalian orang-tua agar pihak mantan suami dan istri tidak diabaikan ketika berhubungan dengan masalah anak. Juga penting untuk diusulkan adalah penegasan sanksi hukum bagi orang-tua yang tidak menjalankan kewajiban dalam membiayai dan mendidik anak-anak akibat perceraian.

2. 7. Perceraian dan Akibat Hukumnya

Walaupun Undang-undang No.1 Tahun 1974 tidak secara langsung membedakan antara permohonan talak dan gugat cerai. Namun berdasarkan "Laporan Studi kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan" (2000), diperoleh fakta bahwa apa yang berkembang di masyarakat adalah opini bahwa hak untuk menceraikan adalah hak prerogatif suami. Akibatnya, banyak para istri yang tidak mengerti hak-haknya untuk menuntut perceraian. Selama ini, putusanya hubungan perkawinan dibedakan antara permohonan talak (suami) dan gugatan cerai (istri). Perbedaan itu menyiratkan bahwa hak suami mengajukan permohonan secara sosial-kultural lebih dominan dalam proses perceraian ketimbang hak istri yang harus menggugat suaminya jika dia menginginkan perceraian.

Selain itu, perbedaan jenis perceraian itu juga berimplikasi pada hak-hak perempuan pasca perceraian. Umpama, dalam kasus gugatan, mantan istri tidak mendapat nafkah iddahnya, dan dia harus membayar sejenis ganti rugi kepada mantan suami. Konsep ganti rugi kepada mantan suami dan nafkah pasca perceraian sangat kental dengan budaya patriarkhal yang menempatkan suami sebagai kepala rumah-tangga dan *bread-winner*, serta memposisikan ketergantungan istri di bawah "kasih sayang" dan kebaikan suaminya. Lain dari itu waktu tunggu hanya berlaku bagi janda, bagi duda tidak berlaku waktu tunggu.

2. 8. Status Hukum Anak Yang Lahir Di Luar Perkawinan Yang Sah

Pasal 43 (1) juga dinilai bias gender karena ia menambah beban ganda pihak perempuan untuk membesarkan anaknya yang terlahir di luar perkawinan yang sah, sementara di sisi lain membebaskan pihak laki-laki yang telah menyebabkannya "hamil" dan mempunyai anak dari segala beban dan tanggung-jawab hukum.

"Laporan Studi kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-

Undang Perkawinan” (2000) merekomendasikan perlu adanya revisi terhadap pasal tersebut, mengingat pada saat ini banyak anak yang lahir di luar pernikahan yang sah, sementara sang ayah biologis mengelak dari tanggungjawab hukum. Selain itu, revisi pasal 43 ayat 2 perlu didasarkan pada pertimbangan kepentingan sebut saja hak-hak anak. Muncul saran agar anak yang lahir di luar perkawinan yang sah mempunyai hubungan perdata dengan ke dua orangtua biologisnya. Hal ini selain itu untuk tujuan perlindungan hak-hak anak yang tidak bersalah dalam dosa perzinahan orangtuannya, juga untuk memberikan tanggung-jawab yang seimbang kepada laki-laki dan perempuan dalam kasus kelahiran anak di luar perkawinan yang sah.

Demikian juga halnya dengan Pasal 44 ayat 1 yang mengatur hak pengingkaran suami terhadap kesahan anak yang terlahir rahim istrinya yang sah. Pasal ini juga memerlukan revisi karena membakukan sistem dominasi laki-laki terhadap perempuan. Pasal ini sebagai salah satu bentuk perpanjangan ideologi patriarkhis untuk mengontrol (seksualitas) perempuan. Jika hak mengingkari anak yang lahir dari perkawinan yang sah masih tetap dipertahankan, maka perlu ada petunjuk pelaksanaannya yang lebih tegas dan rinci agar pihak istri yang secara sosial dan kultural lemah tidak dirugikan ulang dengan ketentuan hak pengingkaran atas anak tersebut.

2. 9. Perkawinan Beda Kewarganegaraan

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Catatan Sipil DKI Jakarta, 878 perkawinan selama tahun 2002 sampai 2004, 94,4% (829 perkawinan) adalah perempuan WNI yang menikah dengan pria WNA. Sementara hasil *survei online* yang dilakukan Indo-MC tahun 2002, dari 574 responden, 95,19 % adalah perempuan WNI yang menikah dengan pria Warga Negara Asing (WNA). Dengan demikian fakta lapangan menunjukkan bahwa perempuan Warga Negara Indonesia (WNI) adalah pelaku mayoritas kawin campur, tetapi hukum di Indonesia yang berkaitan dengan perkawinan campuran justru tidak memihak kepada perempuan (Kompas, 10 September 2005).

Dengan lahirnya Undang-Undang Kewarganegaraan No.12 Tahun 2006, maka

beberapa pasal UUP 1974 yang berkenaan dengan perkawinan campuran harus disesuaikan. Misalnya Pasal 57 UUP tentang perkawinan campuran perlu dirumuskan dari perspektif jender dan perlu dilengkapi dengan pasal-pasal tambahan yang dapat menjaga hak-hak perempuan Indonesia jika terjadi perkawinan dan perceraian dengan suaminya yang berasal dari negara lain, misalnya masalah perwalian anak yang biasanya diasuh oleh bapaknya di luar negeri.

Lahirnya Undang-Undang Kewarganegaraan No.12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UU Kewarganegaraan 2006) menghapus diskriminasi jender dalam Pasal 58 UUP dan memberi keleluasaan pada perempuan WNI untuk menentukan kewarganegaraannya. WNI perempuan yang menikah dengan laki-laki WNI tidak lagi otomatis kehilangan kewarganegaraannya dan harus mengikuti kewarganegaraan suami. Perempuan tersebut jika masih berkeinginan menjadi WNI dapat mengajukan surat pernyataan dan diberi waktu 3 tahun sejak tanggal perkawinan untuk menentukan pilihan (Pasal 26, 32 dan 33 UU Kewarganegaraan 2006).

Demikian juga anak hasil perkawinan perempuan WNI dengan pria WNA tidak otomatis mengikuti kewarganegaraan suami, tetapi tetap dianggap sebagai WNI sampai anak tersebut berusia 18 tahun dan menentukan pilihannya (Pasal 4 *jo.* Pasal 6 UU Kewarganegaraan 2006) .

Dengan keberadaan UU Kewarganegaraan baru maka Undang-undang RI. No.1 Tahun 1974 nampaknya perlu memperjelas lebih jauh lagi tentang ketentuan sistem perwalian dan kewarga-negaraan negara anak hasil perkawinan campuran antara ibu WNI dan ayah WNA.

2. 10. Penutup

Pertama

Penulis sependapat dengan hasil penelitian tentang Studi Kebijakan dalam Rangka Penyajian Dan Perbaikan Undang-Undang Perkawinan yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri negara pemberdayaan Perempuan

bekerjasama dengan Pusat Studi Wanita (PSW) IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, yang menyimpulkan bahwa adalah sulit untuk menemukan kesepakatan tentang materi Undang-Undang No.1 Tahun 1974 yang bias gender.

Perbedaan pendapat ini tidak dapat dihindarkan karena kelompok yang berpolemik menggunakan pijakan dan titik beranjak yang berbeda. Kelompok yang melihat dasar materi Undang-undang No.1 tidak mempermasalahkan basis dan bingkai ideologis yang menjadi dasar konstruksi Undang-undang No.1. Sebaliknya, kelompok pro dan pembela hak-hak perempuan justru mempertanyakan cengkeraman ideologi patriarkhis di masyarakat dan kemudian tertuangkan dalam rumusan Undang-undang No.1, bagi mereka materi Undang-undang No. 1 lebih sebagai upaya pembakuan peran yang diskriminatif dan stereotipik yang kemudian dijadikan sebagai piranti untuk "menindas" kaum perempuan. Oleh sebab itu, proyek pemberdayaan perempuan selain harus ditopang dengan aktivitas sosial-politik, juga perlu dibangun atas dasar norma hukum yang sensitif gender.

Kedua

Walaupun secara aklamatif tidak dapat dirumuskan kata sepakat, namun dengan menggunakan kerangka analisis jender (dengan tolok ukur yaitu akses, partisipasi, pemanfaatan dan kontrol), secara normatif, beberapa rumusan pasal-pasal Undang-undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan bias gender, yaitu pasal-pasal 4 (1-2), pasal 5 (1-2) tentang asas monogami dan dispensasi poligami, pasal 7 (1) tentang usia perkawinan, pasal 31 (3) dan 34 (1-2) (hak dan kewajiban), pasal 41 (b) tentang kewajiban orangtua, pasal 43 (1) tentang anak yang lahir di luar pernikahan yang sah, pasal 44 (1) (hak suami untuk menyangkal kesahan anaknya), dan Pasal 57 dan 58 tentang perkawinan beda kewarganaraan.

Ketiga

Pada umumnya masyarakat terintegrasi berdasarkan faktor-faktor dasar tertentu, salah satunya adalah nilai-nilai tertentu yang dianut sebagian besar warga masyarakat yang bersangkutan (Soerjono Soekanto, 1984), misalnya hukum

dibanyak negara senantiasa membedakan hak perempuan terhadap laki-laki. Penulis sependapat dengan Enggi Holt yang menggugat "Sungguh tidak dapat dimengerti mengapa Negara Indonesia masih bersikeras menerapkan asas parental dalam sistem hukumnya,"(Kompas 10 Desember 2005). Diperlukan reformasi hukum terutama dalam undang-undang keluarga yang meletakkan dasar-dasar yang kokoh bagi kesetaraan hak dan kesempatan bagi perempuan dan laki-laki.

Keempat

Sekjen Koalisi Perempuan Indonesia, Masruchah dalam penutupan Temu Nasional Aktivistis Perempuan Indonesia menyatakan bahwa di lapangan masih banyak diskriminasi terhadap perempuan akibat melemahnya peran negara melindungi warganya. Di antara diskriminasi itu adalah masih banyak peraturan yang kelihatannya netral, tetapi sebenarnya tidak adil gender (Kompas, 1 September 2006). Oleh karenanya, masih terus diperlukan banyak penelitian dengan perspektif feminis, karena dengan perspektif ini suara perempuan terdengar lebih nyaring karena peneliti akan menggugat fakta yang tersodor dengan sejumlah pertanyaan lanjutan dan observasi, disertai empati pada nasib mereka yang dikalahkan dalam suatu relasi kuasa (Maria Hartiningsih, Kompas 8 Oktober 2005).

Kelima

Dapat disarankan bahwa untuk memperkuat advokasi UUP 1974 ke DPR, karena UUP jelas diskriminatif maka bisa diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan Judicial Review terhadap Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Adanya advokasi ini merupakan hal yang mutlak perlu dilakukan sesegera mungkin.

E. BIDANG POLITIK

Perempuan Dan Hak-hak Politik⁴⁷

1. Latar Belakang

Sebagai warga negara, perempuan sesungguhnya mempunyai hak penuh untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik negaranya, baik dalam posisinya sebagai pemberi suara/pemilih, aktivis partai politik, pejabat eksekutif dan yudikatif, atau duduk sebagai wakil rakyat di DPR/MPR. Perempuan berhak memegang posisi penting di struktur kekuasaan dan bertindak sebagai penentu kebijakan-kebijakan negara, agar potensi, kepentingan dan kontribusi perempuan menjadi bagian integral dari kebijakan-kebijakan negara untuk meningkatkan kondisi sosial, ekonomi dan politik. Konstitusi telah menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan seperti tercantum dalam UUD 1945 pasal 27 (1), juga dalam amandemen UUD 1945 yang menjamin persamaan hak politik antara laki-laki dan perempuan tanpa diskriminasi. Selain juga dalam UU HAM No.39 Tahun 1999, yang diperkuat dengan Deklarasi PBB tentang Hak-hak Asasi Manusia.

Dalam UU RI No.39 Tahun 1999 yakni dalam bagian sembilan tentang hak wanita, pasal 46 disebutkan bahwa "sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan". Selanjutnya pasal 49 ayat 1 disebutkan "wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan"⁴⁸

Meski demikian dalam kenyataannya, posisi pengambilan keputusan yang dipegang oleh perempuan masih kecil dibandingkan dengan laki-laki, baik sebagai anggota eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Umumnya perempuan

⁴⁷ Oleh: Ratna Batara Munti, M.Si (LBH-APIK Jakarta)

⁴⁸ UU HAM dalam Buku Kumpulan Lengkap Perundangan HAM, Pustaka Yustisia, Jogjakarta, 2006

hanya menempati sepertiga pada jabatan pegawai negeri. Mayoritas dari posisi perempuan yang menduduki jabatan tersebut berada pada posisi rendah, sementara posisi yang lebih tinggi masih didominasi oleh kaum pria. Hanya sedikit perempuan yang menduduki posisi penting dalam pengambilan keputusan seperti kepala desa dan camat. Tidak ada perempuan yang menjadi anggota Badan Pemeriksa Keuangan dan hanya 1 perempuan dari tiap 20 anggota DPR dan hanya 1 perempuan dari 6 anggota Pengadilan Tinggi. Dalam partai politik, keterwakilan perempuan juga masih rendah.⁴⁹

Upaya Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Di Bidang Politik

Di tingkat Internasional, negara-negara yang hadir --termasuk Indonesia-- pada Konferensi Dunia Tentang Perempuan (1995) sepakat untuk meningkatkan kedudukan perempuan dalam rangka persamaan, pembangunan, dan perdamaian. Hal ini dijabarkan dalam 12 (dua belas) bidang kritis (Deklarasi Beijing) yang memprihatinkan dunia. Salah satunya adalah bidang kritis "perempuan (yang berada) dalam kekuasaan dan pengambilan keputusan" (seksi G). Pada dasarnya, ruang lingkup "kekuasaan dan pengambilan keputusan" di mulai dari lembaga keluarga sampai pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat, pemerintah, lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara.

Dalam Deklarasi tersebut ditekankan bahwa kesetaraan partisipasi kaum perempuan di dalam kehidupan politik memainkan peranan penting dalam keseluruhan proses kemajuan kaum perempuan. Partisipasi yang sama bagi kaum perempuan di dalam pengambilan keputusan, tidak hanya merupakan suatu tuntutan akan keadilan atau demokrasi, tetapi dapat juga dipandang sebagai suatu syarat yang diperlukan untuk dapat memperhitungkan kepentingan kaum perempuan. Tanpa partisipasi aktif kaum perempuan dan pelibatan perspektif perempuan di semua lapisan pengambilan keputusan, maka

⁴⁹ Laporan Pelaksanaan Beijing Platform For Action oleh Indonesia Tahun 2005, Kementerian Pemberdayaan Perempuan

tujuan-tujuan persamaan, pembangunan dan perdamaian tidak akan dapat dicapai.

Deklarasi tersebut juga telah menetapkan sejumlah sasaran berikut langkah-langkah yang harus diambil pemerintah, antara lain :

- a) mengambil tindakan dan langkah yang diperlukan untuk menjamin akses dan partisipasi penuh perempuan dalam struktur-struktur kekuasaan dan pengambilan keputusan;
- b) meningkatkan kapasitas perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan kepemimpinan;
- c) membentuk atau memperkuat mekanisme-mekanisme nasional dan badan-badan pemerintahan lainnya;
- d) Mengintegrasikan perspektif gender ke dalam perundang-undangan, kebijakan-kebijakan pemerintah, serta semua program dan proyek,⁵⁰

Di tingkat nasional, Pemerintah Indonesia sebenarnya sudah lama meratifikasi Konvensi mengenai hak-hak politik perempuan (*Convention on the Political Rights of Women*), sejak tahun 1958 melalui UU Nomor 68 tahun 1958. Pasal 1, 2 dan 3 Konvensi tersebut menegaskan, perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan, berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum, diatur oleh hukum nasional, dan berhak memegang jabatan publik dan menjalankan semua fungsi publik, diatur oleh hukum nasional, dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki, tanpa ada diskriminasi.⁵¹

Selanjutnya, pada tahun 1984 pemerintah Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi PBB mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan (CEDAW) melalui UU No. 7 Tahun 1984.

Dalam Konvensi ini Diskriminasi merupakan:

⁵⁰ Landasan Aksi dan Deklarasi Beijing, Pen. Forum Komunikasi LSM untuk Perempuan dan Asosiasi perempuan Indonesia Untuk Keadilan, 1997

⁵¹ Perisai Perempuan, Penerbit LBH-APIK

*"'setiap perbedaan, pengucilan, pembatasan, yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar **persamaan** antara laki-laki dan perempuan'.*

Persamaan disini tidak hanya pada akses kepada HAM yang sama bagi perempuan tetapi juga persamaan terhadap manfaat atau pada hasilnya (*equality of acces, equality of opportunity and equality of result*). Sehingga bentuk-bentuk affirmative action atau kebijakan-kebijakan khusus bagi perempuan bukanlah lantas dimaknai sebagai diskriminasi terhadap yang lain, tetapi kekhususan tersebut harus ditempuh untuk menjamin manfaat dan hasil yang sama mengingat situasi atau konteks yang berbeda yang harus dipertimbangkan. Oleh karena perempuan tidak saja dibedakan (didiskriminasi) karena jenis kelamin mereka tetapi juga atas dasar identitas/status mereka, seperti kelas, budaya, agama, pendidikan, umur, kemampuan fisik serta orientasi seksualnya. Konvensi mengakui adanya bentuk diskriminasi yang dialami perempuan tidak saja yang sifatnya langsung (tujuannya diskriminatif) tetapi juga mencakup diskriminasi tidak langsung (ketentuannya netral tetapi ketika diterapkan pengaruhnya tetap saja diskriminatif).

Terkait dengan pentingnya affirmative action dan keterwakilan perempuan khususnya di bidang politik, dalam CEDAW pasal 4 ditegaskan kewajiban pemerintah untuk membuat aturan-aturan khusus sementara yang bertujuan untuk mempercepat persamaan antara laki-laki dan perempuan. Dalam ayat 1 pasal 4 tersebut ditegaskan bahwa "Pembuatan peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan "de-facto" antara laki-laki dengan perempuan tidak dianggap diskriminasi seperti yang ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tidak sama atau terpisah, maka peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai".

Selain itu, secara keseluruhan pemerintah juga harus berupaya untuk mengubah pola tingkah laku sosial dan budaya laki-laki dan perempuan, untuk menghapus prasangka-prasangka, kebiasaan-kebiasaan dan praktek-praktek lainnya yang didasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin berdasar peran stereotype laki-laki dan perempuan (ps.5). Khusus terkait di bidang peningkatan partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik dan kehidupan publik, pasal 7 dan 8 CEDAW menyebutkan bahwa :

Pasal 7 : Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan publik negaranya, khususnya menjamin bagi perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki, hak untuk :

- (a) memilih dan dipilih;
- (b) berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat;
- (c) berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara;

Pasal 8 : Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menjamin bagi perempuan kesempatan untuk mewakili pemerintah mereka pada tingkat internasional dan untuk berpartisipasi dalam pekerjaan organisasi-organisasi internasional atas dasar persamaan dengan pria tanpa suatu diskriminasi.

Pada Sidang ke-7 Tahun 1988 dari Komisi CEDAW PBB mengadopsi Rekomendasi Umum No.5 tentang tindakan khusus sementara untuk mempercepat persamaan 'de-facto' antara laki-laki dan perempuan. Selanjutnya, pada Rekomendasi Umum No.23 Tahun 1997 tentang "Perempuan dalam kehidupan publik", secara khusus menekankan kewajiban negara-negara peserta untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan

kehidupan kemasyarakatan negaranya atas dasar persamaan dengan laki-laki. Terakhir, dikeluarkan lagi Rekomendasi Umum No.25 Tahun 1999 yang mendorong komitmen negara-negara peserta untuk mengembangkan strategi yang efektif guna mengatasi rendahnya keterwakilan perempuan dan perlunya re-distribusi/re-alokasi sumber-sumber pengaruh dan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki.

Terakhir, pemerintah Indonesia bahkan telah meratifikasi Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik melalui UU No.12 Tahun 2005. Dalam **Pasal 3** disebutkan, Negara pihak Konvenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Konvenan ini. Juga dalam **Pasal 26** Konvenan menyebutkan bahwa 'semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

Adapun, terkait dengan Tindakan Khusus Sementara (TKS) untuk mempercepat keterwakilan perempuan setidaknya di tingkat legislatif telah dimulai melalui penerbitan UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Pasal 65 ayat 1 menyebutkan bahwa "setiap partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%".

Meski demikian, kemajuan dalam tingkat substansi aturan hukum tidak serta merta diiring dengan kemajuan dalam tataran prakteknya. Meski ada kemajuan dalam mendorong peningkatan jumlah caleg perempuan dalam pemilu 2004 sehingga mencapai 32,23 %. Namun, jumlah riil calon perempuan yang terpilih sebagai anggota DPR tetap saja jauh dari yang diharapkan, yakni hanya

59 perempuan (10,73%) dari total 550 anggota DPR hasil pemilu 2004. Padahal jumlah pemilih perempuan lebih besar 53% dibandingkan laki-laki 47%. Namun, yang menjadi catatan juga, dalam Pemilu tersebut telah melahirkan Presiden perempuan pertama RI.

Hambatan Struktural Dan Budaya

Meski di tingkat peraturan perundang-undangan yang bersifat payung seperti Konstitusi, UU HAM, CEDAW sudah cukup menjamin hak-hak yang sama bagi perempuan di bidang politik. Namun, justru hambatan terbesar adalah di tingkat aturan yang lebih operasional, struktur dan budaya masyarakat yang masih saja memosisikan perempuan sebagai makhluk domestik dengan peran utama sebagai istri dan ibu rumah tangga, pelayan bagi suami dan anak-anak. Ironisnya pengukuhan peran tradisional perempuan di masyarakat patriarki ini telah dilegitimasi oleh sistem hukum yang ada antara lain melalui UU Perkawinan No.1 Tahun 1974.

Pasal 31 ayat 2 UUP tersebut menegaskan bahwa "*Suami adalah kepala keluarga dan istri ibu rumah tangga*" selanjutnya "*Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya, istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya*" (Pasal 34 ayat 1 dan 2). Inilah kedua pasal yang kemudian dikenal sebagai pasal pembakuan peran (gender). Melalui ketentuan ini, negara telah melegitimasi dan membakukan pembagian kerja seksual antara laki-laki dengan perempuan di dalam keluarga/rumah tangga.

Sistem hukum dan sosial yang masih mencerminkan pandangan yang stereotype terhadap perempuan pada akhirnya menjauhkan kapasitas perempuan untuk terlibat penuh di wilayah politik. Situasi ini bukan hanya khas di satu dua negara, tetapi bahkan hampir di semua belahan dunia yang dicirikan dengan budaya patriarki, sebuah budaya yang menempatkan figur laki-laki (bapak) sebagai sentral kekuasaan.

Perjuangan untuk memperoleh hak-hak yang sama bagi perempuan di berbagai bidang seperti pendidikan juga dalam kehidupan politik negara menjadi isu penting dalam gerakan perempuan (feminisme) di banyak negara. Pada pertengahan abad 19 muncul gerakan perempuan diwarnai dengan gerakan emansipasi yang menuntut persamaan hak khususnya memperoleh hak suara bagi kaum perempuan. Tokoh-tokohnya seperti Susan B. Anthony dan Elizabeth Cady Stanton. Mereka menyadari bahwa kedudukan perempuan yang rendah di masyarakat di sebabkan karena perempuan tidak mendapat hak suara. Dalam masyarakat demokratis, kepentingan individu atau kelompok tidak akan terjamin tanpa kekuatan suara dalam dewan perwakilan.

Adalah feminisme liberal yang berupaya mengedepankan gagasan tentang pentingnya persamaan hak bagi perempuan khususnya di bidang pendidikan. Tokohnya, Mary Wollstonecraft yang dalam bukunya *"A Vindication of the Rights of Women"* ia menegaskan, jika nalar adalah kapasitas yang membedakan manusia dari binatang, maka jika perempuan bukan binatang, maka ia perempuan sebagaimana laki-laki memiliki kapasitas ini (nalar). Perempuan adalah *personhood*—manusia utuh, bukan "sekedar alat" atau instrumen untuk kebahagiaan atau kesempurnaan orang lain. Sebaliknya, ia adalah agen yang bernalar, yang harga dirinya ada dalam kemampuannya untuk menentukan nasibnya sendiri.⁵²

John Stuart Mill dan Harriet Taylor (Mill) kemudian melanjutkan gagasan Wollstonecraft dalam keyakinan mereka, bahwa jika masyarakat ingin mencapai kesetaraan seksual, atau keadilan gender, maka masyarakat harus memberikan perempuan hak politik dan kesempatan, serta pendidikan yang sama yang dinikmati oleh laki-laki. Baik John Stuart Mill dan Harriet Taylor Mill yakin bahwa perempuan harus memiliki hak pilih agar dapat menjadi setara dengan laki-laki. Dapat memilih, menurut keduanya, berarti berada di dalam posisi tidak saja untuk mengekspresikan pandangan politik personal seseorang, tetapi juga untuk

⁵² Lihat Feminist Thought oleh Rosemarie Putnam Tong, Pen. Jelasustra

mengganti sistem, struktur, dan sikap yang memberikan kontribusi terhadap operasi orang lain, atau operasi terhadap diri kita sendiri.

Margaret Stacey dan Marion Price dalam "*Given the Odds, a Great Advance*", menyatakan bahwa jika perempuan ingin membuat perubahan di masyarakat di mana mereka hidup di dalamnya, mereka harus berupaya mencapai posisi-posisi kekuasaan. Hal ini penting bahwa perempuan harus masuk ke dalam arena politik, sejak masyarakat di dominasi oleh kekuasaan laki-laki (patriarki) maka tentu saja tidak dapat diharapkan inisiatif-inisiatif perubahan digantungkan sepenuhnya pada laki-laki.⁵³

Di Indonesia, perjuangan perempuan secara terorganisir untuk meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik sudah dimulai sejak Kongres Perempuan Pertama tahun 1928. Namun upaya tersebut belum sepenuhnya di dukung oleh struktur kekuasaan dan budaya politik yang ada. Peraturan perundang-undangan saat itu juga belum sepenuhnya menjamin hak politik perempuan. Sementara karena sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai yang mendomestikasi perempuan, kesadaran perempuan akan hak-hak politiknya pun menjadi rendah. Semua ini pada akhirnya menghambat partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik.

Pada akhirnya, keterlibatan dalam politik merupakan hal yang mutlak diperlukan dalam sebuah sistem politik yang demokratis. Karena demokrasi tanpa perempuan (suara perempuan) tidak dapat disebut sebagai demokrasi. Demokrasi haruslah diwujudkan dalam segala hal, dimulai dari tingkat individu (relasi personal), pendidikan dalam keluarga, sampai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh sebab dikotomi publik privat harus diakhiri, karena sejak di wilayah personal pun pada dasarnya adalah wilayah politik kekuasaan. "The personal is political". Perempuan karenanya harus memiliki posisi tawar sejak di level personal, keluarga hingga di level politik negara.

⁵³ Women's Studies, Essential Readings, New York University Press, Washington Square, New York, 1993

BAB III

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Hak-hak perempuan yang dilegitimasi baik secara nasional maupun internasional dalam berbagai aturan sebagai suatu pelaksanaan sangat dibutuhkan, untuk menuju suatu kondisi yang adil dan setara antara laki-laki dan perempuan. Namun di satu sisi hak-hak perempuan sulit untuk diaplikasikan, dan di sisi lain pemikiran-pemikiran/doktrin terhadap hak-hak tersebut yang sudah sangat kompilasi dalam suatu "Kompendum" yang berguna sebagai referensi bagi kalangan penegak hukum.
2. Hak-hak perempuan yang merupakan hak asasi manusia telah disepakati untuk dijunjung tinggi dan dihormati harkat dan martabatnya. Hak Asasi Manusia yang menjadi dasar hukum dari UUD 45 dan UU No.39 Tahun 1999 merupakan payung hukum bagi semua peraturan perundang-undangan, terutama bagi pelaksanaan non diskriminasi.
3. Pemberdayaan perempuan wajib disadari dan dipahami oleh setiap perempuan dalam melaksanakan hak-haknya dalam pembangunan melalui program pembangunan dengan menempuh kerangka kerja yang meliputi 5 hal yaitu : kesejahteraan (welfare), akses (access), pengetahuan (conscientisation), partisipasi (participation) dan control (control).
4. Hak-hak perempuan dalam kompendum ini terbatas pada bidang kesehatan, perkawinan dan politik yang didasarkan pada HAM dan Pemberdayaan Perempuan.

B. REKOMENDASI

1. Sesuai pula dengan Beijing Platform For Action (BPFA), yang memasukkan 12 area kritis, Tim menyarankan agar hak-hak perempuan di

- bidang lain dikompilasi kembali dalam Program dan Kegiatan BPHN khususnya Program Kompendium dengan issues yang aktual.
2. Bidang ketenagakerjaan yang isruenya sangat marak terutama migran workers, adalah bidang yang penting untuk dikompilasi dalam suatu Kompendium, karena hak-hak perempuan yang bekerja pada gilirannya sangat mudah untuk dieksploitasi. Eksploitasi dapat berupa fisik, non fisik bahkan eksploitasi seks, yang saat ini modus operandinya sangat luas dengan "Perdagangan Manusia yang korban terbanyaknya Perempuan dan Anak.
 3. Bila diamati dengan teori-teori feminis nampak bahwa pendidikan mendapat prioritas untuk dimasukkan dalam kompendium. Pendidikan merupakan bidang yang sangat urgent untuk mengawali pemberdayaan perempuan dalam mengakses kebutuhan perempuan, baik di bidang ekonomi, sosial, politik, hukum maupun budaya.
 4. Pemikiran-pemikiran para ahli ataupun Doktrin dari naskah akademis suatu RUU tentang hak-hak perempuan yang dikompilasi dalam suatu "Kompendium" adalah: suatu upaya pembinaan hukum sebagai pelaksanaan UU No.7 Tahun 1984 tentang: "Pengesahan Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan" yang belum diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan.