

**POSISI PEREMPUAN DALAM GERAKAN POLITIK
(Tinjauan HAM dan PERDA Syari'ah)**

**Sitti Zakiah
Kementerian Agama Kabupaten Bone**

sittizakiah@gmail.com

Abstract: This article describes briefly about the political movements of Islamic civil society organizations as well as influencing the position of women in their political movements. Since Indonesia has not been independent, the emergence of community organizations (mass organizations) Islam gives the color of socio-political life, including law. It is not surprising that a number of regional heads include Islamic law in local regulations. With full support, religious figures, MUI, Islamic mass organizations and legislatures of a number of sharia laws are passed. Euforia PERDA syariah gained the right momentum since Law no. 31 of 2004 on Regional Government; and Law No. 33 of 2004 on Fiscal Balance between the Central Government and Local Government is enacted. However, there are articles in Islamic law that are gender biased. There is a negative stigmatization of women. It is as if women are triggering immorality and evil. In a legal state, stigmatization is against human rights. Where the rights of justice and equality before the law are enforced in state regulations, including sharia law.

Keywords: Women, Islamic Movement and Human Rights Movement

Pendahuluan

Di luar partai politik, jangkar sosial-politik lain di Indonesia adalah organisasi kemasyarakatan Islam atau *civil society*. Pertumbuhan lembaga ini ikut berperan aktif dalam menentukan kebijakan negara. Partisipasi aktif inilah menjadi sarana efektif bagi pemenuhan rasa keadilan dan hak-hak publik yang selama era Orde Baru dikekang. Diskriminasi secara sosial-politik berimbas kepada vakumnya hukum yang adil. Hukum begitu tajam ke bawah dan tumpul kepada penguasa. Ekspresi ini pun digunakan dalam bentuk agenda-agenda politik dan partisipasi pembangunan nasional.

Menurut Muhammad AS. Hikam, arus demokratisasi sejak Orde Baru memunculkan arus politik dari bawah. Partisipasi politik bukan lagi secara institusi politik, tetapi mendorong adanya revitalisasi *civil society* menjadi *vis a vis* dengan negara. Agama mendapatkan kesempatan sebagai kajian diskursus maupun berperan dalam praktis sosial-politik dengan struktur masyarakat lain.¹ Karenanya, partisipasi terbuka seperti ini membuka diskursus yang lebih luas.

Kristalisasi gagasan ini mendapatkan kesempatan lagi dengan adanya otonomi daerah dan “terinspirasi” dari UU Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2004 tentang Hukum Jinayah. Qanun merupakan turunan dari UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh; UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam; UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU Nomor 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias sebagai UU.²

Melalui peraturan daerah (PERDA) yang merupakan hukum lokal, menurut sebagian *civil society* diharapkan menjadi alat preventif penangkal kejahatan serta pelanggaran norma maupun konstitusi negara. Namun demikian, posisi perempuan dalam beberapa pasal menjadi problematis yang diposisikan “pemicu kejahatan.” Maka, hak-hak perempuan terancam karena bias gender.

¹AS. Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES, 2015). tutiihardianti.blogspot.com/2015/05/demokrasi-dan-civil-society-serta.html. Diakses, 2 November 2016

²<http://m.hukumonline.com>

Diskursus Islam dan Hak-Hak Perempuan dalam Kontruksi Nasional

Lily Zakiyah Munir dalam *Islam, Humanity and Equality for Women*, bahwa dalam Islam tidak mengenal perbedaan, tidak ada diskriminasi antara perempuan dan laki-laki karena secara biologis berbeda.³ Jaman jahiliyah, anak perempuan dianggap aib keluarga. Mereka dibunuh dan dijadikan budak. Tapi, dengan kehadiran Islam, derajatnya diangkat sebagai makhluk terhormat. Dalam surat *al-Taubah* ayat 71, muslim perempuan dan laki-laki saling menolong dan akan mendapat rahmat jika berbuat kebaikan, yaitu shalat, zakat dan taat kepada Allah dan rasulullah serta mencegah kemunkaran. Karenanya Islam adalah agama humanis. Lilya Zakiyah Munir mendiskusikan humanisasi Islam dan keadilan bagi perempuan, penulis melalui penelitian ini menganalisa peran politik *civil society* dalam penegakan hak-hak perempuan.

Kajian selanjutnya yaitu buka Achie Sudiarti Luhulima, *Cedaw Menegakkan Hak Asasi Perempuan* (2014). Dengan pendekatan *analysis content*, menurutnya negara wajib melindungi hak-hak perempuan yang bermula dari pengesahan Undang-undang No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination againts Women*).⁴ Achie juga menguatkan, bahwa tahun 1979, tepatnya 18 Desember Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyetujui Cedaw.

³Lily Zakiyah Munir, *Islam, Humanity and Equality for Women* http://www.lfip.org/laws718/docs/lilypdf/ Islam. Humanity and Equality_for_Women.pdf diakses, 12 Juni 2016

⁴Achie Sudiarti Luhulima, *Cedaw Menegakkan Hak Asasi Perempuan* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), h. 37-38.

Indonesia sebagai anggota PBB terikat hukum internasional yang diperkuat UU RI No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dijelaskan melalui Pasal 1 butir 2: *Pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (ratification), aksesi (accession), penerimaan (acceptance) dan persetujuan (approval)*. Dan diperkuat dengan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM dalam Pasal 7 ayat (2), "Ketentuan internasional yang telah diterima Negara Republik Indonesia yang menyangkut hak azasi manusia menjadi hukum nasional."⁵ Dalam buku ini dituliskan Dokumen-dokumen Cedaw lengkap dengan *Optian Protocol*, Rekomendasi-rekomendasi Komite Cedaw, *Beijing Platform for Action (BPFA)* dan *Millenium Development Goals (MDGs)*. Tentunya, hanya bersifat paparan regulatif dan rekomendasi. Beda dengan penulis yang mengelaborasi regulasi dengan gerakan masyarakat sipil dalam upaya penegakan hak perempuan.

Kajian berikutnya adalah buku Niken Savitri *HAM Perempuan Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP*. Dengan pendekatan hermeneutik dan dekonstruksi sebagai alat interpretasi Gadamer, Jack M. Balkin dan Derrida, Niken hendak menjelaskan teori hukum progresif Satjipto Rahardjo menafsirkan terhadap regulasi. Menurutnya, hukum pada umumnya patriarki disebabkan tiga hal; teori hukum secara empiris adalah domain laki-laki, teori hukum yang menimbulkan akibat maupun hukum merupakan nilai maskulin dan karakter umum dari hukum adalah patriarki jika dilihat sebelum era modern.⁶ Munculnya diskriminasi hukum karena KUHP Indonesia

⁵Achie Sudiarti Luhulima, *Cedaw Menegakkan Hak Asasi Perempuan* (Jakarta: Yayasan Pustaka bor Indonesia, 2014), h. 39-40

⁶Niken Savitri, *HAM Perempuan Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP* (Bandung: Refika Aditama, 2008), h. 17-18.

warisan Belanda. Diterangkan pula bahwa ada dualisme pemberlakuan hukum pidana Indonesia, yaitu KUHP khusus orang Eropa yang dimuat dalam Firman Raja Belanda (Staatsblad 1866 No. 55) dimulai 1 Januari 1867. Dan khusus bagi orang-orang Indonesia serta Timur Asing diberlakukan KUHP dari *Ordonantie* tertanggal 6 Mei 1872 yang dimulai 1 Januari 1873.⁷

Dengan menyebutkan Pasal 285, 286, 287, 288 dan 297 KUHP,⁸ Niken menyimpulkan bahwa pasal-pasal tersebut hanya mengatur kesusilaan, bukan melindungi perempuan sebagai korban dari tindakan pidana. Sejumlah pasal ini merupakan titik awal penelitian ini. Melalui pendekatan filsafat hukum sebagai metode kritis analisis dan etis-spekulatif, Niken meneliti kaidah hukum pidana. Di mana tujuan hukum, nilai antinomis serta pemberlakuan hukum dielaborasi dengan teori hukum feminis. Tujuannya adalah melihat serta menafsirkan hukum sebagai patriarki. Bahwa hukum pidana bersifat diskriminatif terhadap perempuan. Perbedaan antara buku ini dengan penelitian makalah penulis adalah bahwa Savitri hanya menyoroti 5 Pasal KUHP sebagai sumber penelitian pokok, sedangkan penulis mengkaji instrumen lain tentang bagaimana politik hukum perundangan perempuan berdampak kepada penegakkan HAM perempuan.

Masa Pra Kemerdekaan dan Perjuangan Hak-Hak Perempuan

⁷Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2002), h. 5.

⁸Pasal-pasal KUHP yang diteliti itu diantaranya: Pasal 285, "Barangsiapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seorang wanita bersetubuh dengan dia di luar perkawinan, diancam karena melakukan perkosaan, dengan pidana penjara paling lama dua tahun. Hukum.online.com

Indonesia telah menjadi entitas baru sebagai negara hukum. Sumber hukum yang diadopsi beragam merefleksikan kebhinekaan.⁹ Sejak Pemerintahan Hindia Belanda, sumber hukum Indonesia (Nusantara) mengalami dinamika yang kompleks. Tarik-menarik kepentingan politik menjadikan regulasi tidak berdiri sendiri. Ada faktor sosial-politik, budaya, agama serta pertahanan dan keamanan.

Ujian kedaulatan hukum telah dialami sejak Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan politik hukumnya melalui Undang-undang Hindia Belanda *Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch Indie* atau *Regeerings Reglement* (R.R.) dalam Stbl. 1855: 2. Lalu kedatangan VOC mengeluarkan legislasi *Resolutie der Indische Regeering* di 25 Mei 1760. Tidak hanya itu, pemberlakuan hukum Islam sejak VOC dikuat Pemerintah Hindia Belanda dengan *Regeeringsreglement* tahun 1855 pasal 75 ayat 3 R.R.

Namun demikian, menurut Ismail Suny, atas desakan Snouck Hurgronje dan protes Cornelis Hugronje hukum Islam dicabut dari tata hukum Hindia Belanda yang diganti dengan *Wet op de staatsinrichting van Nederlands - indie* (*Indische Staatsregeling*) pasal 134 ayat (2).¹⁰

Di era Orde Baru, politik hukum negara diperlihatkan kembali dengan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yang menyatakan bahwa kesempurnaan hukum perkawinan serta waris harus

⁹Dalam bahasa Syafii Maarif, Bhineka Tunggal Ika artinya, Indonesia merupakan bangsa yang terdiri dari multi etnis, multi iman, dan multi ekspresi kultural dan politik. Syafii Maarif, *Islam dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan* Cet.VIII: (Jakarta: Mizan, 2009), h. 256

¹⁰Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam, akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila hukum adat mereka menghendakinya dan sejauh tidak ditentukan lain dengan sesuatu ordonansi." <https://penadarisma.wordpress.com/media/hukum-perdata-bisnis-islammuamalah/>

memperhatikan faktor agama sampai Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tidak berlaku lagi. Sikap akomodatif sebagai bagian dari politik hukum lain, diundangkannya UU No.1/1974 tentang Perkawinan (lihat pasal 2 dan 63).¹¹ Berkaitan dengan penghormatan terhadap HAM sebagai nafas keadilan hukum, menurutnya lagi *preamble* UUD 1945 merupakan konstitusi yang mengandung aspek politis, religius serta moral serta menolak bentuk diskriminasi terhadap ras, agama dan kepercayaan.¹²

Larangan hukum diskriminatif dalam UUD 1945 ini harusnya menjadi dasar terhadap hirarki hukum negara, sebab merupakan sumber hukum negara. Sifat maupun karakter regulasi yang diskriminatif menjadi problem yang kompleks jika melihat latar kepentingan politik dan kekuasaan dari awal pembentukannya. Melalui teori hukum feminis, Savitri menguatkan, bahwa hukum tidak adil terhadap perempuan.¹³ Argumen lain diungkapkan Margaret Davies, secara empiris hukum sudah patriarkhi serta hukum merupakan domain kaum Adam, maskulinitas hukum jiwa dari sebab-akibat teori hukum, dan patriarkhi hukum sangat lekat jika dilihat secara tradisional.¹⁴

Upaya menghapus diskriminasi dalam upaya menegakkan hak perempuan terus dilakukan. Langkah progresifnya ditunjukkan pemerintah Orde Baru melalui pengesahan UU No. 7 tahun 1984

¹¹Pasal 2, "Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya," dan dalam Pasal 63, yang dimaksud pengadilan adalah pengadilan agama bagi yang beragama Islam. [http: hukum.online](http://hukum.online)

¹²Ismail Suny, "Hukum Islam dalam Hukum Nasional" dalam *Jejak-jejak Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2005), h. 58-59

¹³Niken Savitri, *HAM Perempuan Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP* (Bandung: Refika Aditama, 2008), h. 16

¹⁴Margaret Davies, *Asking the Law Question* (The Law Book Company Ltd, 1994), 164

tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*). Karenanya, semua perundangan harus berorientasi kepada keadilan bagi perempuan termasuk perangkat lainnya. Bagi sejumlah kalangan, regulasi ini menjadi awal perubahan penghormatan hak-hak perempuan. Namun masih banyak ditemukan regulasi yang tidak sejalan. Karenanya kelompok organisasi masyarakat Islam atau *civil society* banyak melakukan advokasi, baik melalui gerakan politik maupun konstitusi.

Progresifitas hukum menghadapi tantangan baru, yaitu diberlakukannya desentralisasi melalui otonomi daerah.¹⁵ Desentralisasi adalah bentuk dari tuntutan negara-negara berkembang sebagai negara demokrasi. Ni'matul Huda memberikan definisi, bahwa desentralisasi merupakan bentuk pemerintahan lokal (*local governance*). Sebagaimana ungkapan yang dipinjam dari Harry Friedman, "*a superior governance one encompassing a large jurisdiction assigns responsibility, authority, or function to 'lower' government unit one encompassing a smaller jurisdiction that is assumed to have some degree of autonomy.*"¹⁶

Pemerintah daerah memiliki hak serta kewenangan luas mengatur pemerintahan sendiri. Dasarnya adalah Ketetapan MPR RI

¹⁵Desentralisasi adalah pemerintah pusat memberikan kewenangan yang dibuktikan dengan pengakuan kepada pemerintah daerah terkait dengan pengelolaan potensi maupun kemampuan yang melibatkan legislatif. <https://www.eduspensa.id/pengertian-sentralisasi-desentralisasi-dekonsentrasi/>

¹⁶Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012), cet-III, 61. Lihat juga Harry Friedman, "Decentralized Development in Asia," dalam G. Shabbir Cheema dan Denndi A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries* (Beverly Hills/ London/ New Dehli, Sage Publication: 1983), h. 35

No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI; Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; UU No. 31 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara harfiah dari bahasa Yunani, otonomi daerah berawal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* artinya sendiri, sedangkan *nomos* adalah aturan atau undang-undang. Itu artinya pemerintah daerah berhak mengeluarkan regulasi yang dibutuhkan sesuai dengan tujuan otonomi daerah.¹⁷

Menurut prinsipnya, otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999, mengandung beberapa prinsip: otonomi daerah harus memperhatikan demokrasi, keadilan, pemerataan dan potensi serta keanekaragaman daerah; implementasi luas, berdasarkan kenyataan serta dapat dipertanggung jawabkan; otonomi luas dan utuh diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota, sedangkan propinsi bersifat terbatas; pelaksanaannya harus mengacu kepada konstitusi negara yang selaras pusat-daerah; memberikan kemandirian; meningkatkan peran maupun fungsi legislatif; asas dekontrasi diberikan kepada pemerintahan propinsi; dan asas tugas pembantuan diterapkan secara hirarki, yaitu dari pemerintah kepada desa atau pemerintah kepada daerah dengan cara melaporkan implementasi yang bertanggungjawab.¹⁸ Kewenangan lain yang sangat krusial dan strategis, amanah UU No.32 tahun 2004

¹⁷https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah

¹⁸Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cet. III; (Bandung: Nusa Media, 2006), h. 207

memberikan kewenangan yang mengharuskan pemerintah daerah merancang sebuah legislasi.¹⁹

Dalam kajian hukum Islam di Indonesia, kewenangan membuat regulasi, membuka kembali perdebatan antara golongan tekstual dan kontekstual. Golongan pertama yang disebut pro syariah Islam memanfaatkan momentumnya mensahkan PERDA syariah. Hubungan agama dan negara tidak terpisahkan, keduanya saling membutuhkan dan melengkapi.²⁰ Karena dalam kenyataannya negara sekuler pun tidak bisa menjamin rasa keadilan yang menghormati HAM dengan ketidakbenaran konstruksi demokrasi serta *civil socieity* sebagai sandaran agamanya.²¹

Civil society dipetakan ke dalam tiga konsep; yaatu sebagai budaya (adab masyarakat), merupakan aspek politik berposisi dengan negara; dan menyatukan antara kedua konsep itu. Berdasarkan pengamatan Syukron Kamil, demokrasi terbuka membuat kelompok pro syariah bisa disebut yang menerapkan *civil society* sebagai aspek politik, terus mendorong dikembalikannya Piagam Jakarta kepada konstitusi dan memandang arus negatif globalisasi harus dilawan dengan syariah. Keberhasilan ini dapat dilihat dari lima puluh kabupaten/kota mengeluarkan PERDA syariah.²²

¹⁹Ni'matul Huda, *Hukum...*

²⁰Syukron Kamil, *Pemikiran Islam Tematik Agama dan Negara, Demokrasi, Civil society, Syariah dan HAM, Fundamentalisme dan Anti Korupsi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), h. 3

²¹Syukron Kamil, *Syukron Kami, Pemikiran Islam Tematik Agama dan Negara, Demokrasi, Civil society, Syariah dan HAM, Fundamentalisme dan Anti Korupsi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), h. 79-80

²²Syukron Kamil (ed.), *Syariah dan HAM Dampak Perda Syariah terhadap Kebebasan Sipil, Hak-hak Perempuan, dan Non-Muslim*, (Jakarta: CSRC UIN Jakarta dan KAS Jakarta, 2007), h. xxii

Mengutip Yenni Zanuba Wahid, persoalan yang mengemuka akibat peraturan ini banyak melanggar hak-hak sipil perempuan dan non-muslim.²³ Dan tidak bisa dinafikan kritik tajam banyak diungkapkan kelompok pro demokrasi. Mereka menginginkan adanya hukum yang adil. Tidak menjadikan semua elemen masyarakat sebagai objek, tetapi subjek. Subjek dalam pelibatan secara aktif. Sebagaimana dituliskan dalam Deklarasi Universal hak Asasi Manusi (DUHAM) tahun 1948 oleh PBB, semua orang terjamin hak-hak asasinya serta kebebasannya.²⁴ Tidak memandang apakah laki-laki atau perempuan. Mereka mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Daniel S. Lev memperingatkan tentang pemerintah konstitusionalis terlahir dari distribusi kekuasaan politik dan sosial yang menjamin adanya hak-hak politik serta keadilan sosial maupun ekonomi.²⁵

Tentang hal ini, Azyumardi Azra memberikan komentar seputar penerapan syariah Islam di Aceh adalah potret politik darurat (*political expediency*) agar Aceh tidak lepas dari Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²⁶ Bagi Azra, perlunya Hak perempuan mendapat perhatian serius dari dunia hukum internasional. Langkah-langkah antisipatif banyak dilakukan dengan penguatan sejumlah regulasi, sebagaimana diungkapkan Musdah Mulia, diantaranya adalah Konvensi tentang Pengupahan

²³Syukron Kamil ed., *Syariah*, h. xxxv

²⁴Musdah Mulia, *Muslimah Reformis Perempuan Pembaru Keagamaan*, (Bandung: Mizan, 2005)

²⁵Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia* Cet.III: (Jakarta: LP3ES, 2013), h. 501

²⁶Azyumardi Azra, "Syariat Islam dalam Bingkai *Nation State*," dalam Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus (Ed.), *Islam, Negara dan Civil Society, Gerakan dan Pemikiran Kontemporer*, (Jakarta: Paramadina, 2005), h.35

yang Sama bagi Perempuan dan Laki-laki untuk Pekerjaan yang sama Nilainya (1951), Konvensi tentang Hak Politik Perempuan (1953), Konvensi tentang Kewarganegaraan Perempuan yang Menikah (1957), Konvensi Anti Diskriminasi dalam Pendidikan (1960), Konvensi tentang Persetujuan Perkawinan, Umur Minimum bagi Perkawinan dan Pencatatan Perkawinan (1962), dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (1979).²⁷

Di negara demokrasi menurut Mahfud MD, munculnya arus gerakan masyarakat yang responsif terhadap kebijakan negara merupakan istilah dari konfigurasi politik demokratis. Di mana masyarakat terlibat aktif terhadap arah kebijakan yang adil. Negara bersifat "komite" yang menjalankan tuntutan publik yang diwakilkan melalui partai politik secara demokratis.²⁸ Masyarakat memandang bahwa hak-hak mereka yang dimanifestasikan dalam konstitusi negara harus menjwai falsafah hukum negara.

Dalam produk hukum yang dihasilkan pemerintah mencerminkan hukum responsif dengan mengakomodasi tuntutan masyarakat secara individu maupun ragam kelompok sosial. Karakter hukum mencerminkan keadilan di samping dalam proses pembuatannya melibatkan partisipasi masyarakat secara terbuka. Mereka diundang untuk menyampaikan aspirasinya dan lembaga

²⁷Musdah Mulia, *Muslimah Reformis Perempuan Pembaru Keagamaan*. https://books.google.com/books/about/Muslimah_reformis.html?id=GGnaAAAAMAAJ

²⁸Mahfud MD, *Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum*, Makalah pada Sidang Senat Terbuka UGM, 25 Juni 1993, h. 14

hukum difungsikan sebagai alat pelaksana, tetapi sulit untuk diinterpretasikan oleh pemerintah karena telah cukup rinci.²⁹

Dalam asumsi penulis, masih ditemukannya problem-problem diskriminasi dengan beragam bentuknya, padahal regulasi dianggap cukup sempurna. Salah satu penyebab munculnya regulasi diskriminatif terhadap perempuan disebabkan lemahnya *bargaining* kekuatan politik *civil society* di hadapan negara terhadap gagasan serta wacananya tentang pembelaan hak-hak perempuan. Di samping gerakan politik maupun konstitusi belum menjadi bagian dari model garis perjuangan. Bahkan kompromi politik mayoritas lebih mewarnai kepentingan mayoritas dibandingkan hak-hak minoritas.

Civil society masih di garis parlemen jalanan. Indonesia sebagai negara hukum, jalur perjuangan melalui politik maupun konstitusi adalah bentuk ideal yang memiliki dampak besar terhadap lahirnya regulasi yang berkeadilan. Dalam Rencana Aksi Nasional HAM disebutkan bahwa ada dua kewajiban pemerintah di samping menegakkan konstitusi, melalui pembangunan nasional. Pertama, berkewajiban untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM. Kedua, Meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, social, budaya, pertahanan keamanan Negara, dan bidang lain.³⁰

Pertaruhan Posisi Perempuan dalam Bias Politik Nasional

Dalam teori politik hukum, sebagaimana diungkapkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, bahwa hukum merupakan respon

²⁹Mahfud MD, *Konfigurasi ...*

³⁰Rencana Aksi Nasional HAM Bagi Pembangunan Nasional. setkab.go.id/perpres-rencana-aksi-nasional-ham-2015-2019-diteken-ada-sekretariat-b

terhadap keadilan sosial juga moralitas publik. Karena itu capaian dalam hukum itu sendiri menghendaki adanya keadilan serta kemanfaatan. Dalam kajian politik hukum, Moh. Mahfud MD, mendefinisikan bahwa politik hukum memiliki dua hal, yaitu merupakan arahan pembuatan hukum (*legal policy*) lembaga negara di dalam membuat hukum serta dijadikan alat kritik terhadap regulasi yang dijalankan apakah sesuai dengan tujuan negara. Di dalamnya mencakup konfigurasi politik yang mempengaruhinya, baik pada saat proses pembuatan maupun dalam penegakan hukum.³¹⁴

Sebagaimana dalam sejarah hukum Indonesia yang salah satunya bersumber dari hukum Islam, maka tepat kiranya mengambil penelitian Ismail Suny. Dalam bukunya *Hukum Islam dalam Hukum Nasional dalam Jejak-jejak Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*,³² negara sebagai pembina hukum memerlukan partisipasi masyarakat (*civil society*), lembaga partai politik serta konfederasi profesi hukum dan yang lainnya dalam mewujudkan keadilan hukum.

Tapi di sisi lain, hukum harus independen tanpa intervensi siapa pun. Tepatnya Hans Kelsen *Pure Theory of Law*,³³ memagari agar hukum negara yang merupakan norma hukum secara tertulis melalui perundang-undangan harus bebas dari akibat-akibat non hukum atau independen.

³¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. VI; (Jakarta: Raja Grafindo, 2014), h. 19. Lihat pula Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cet.III; (Jakarta: Raja Grafindo, 2012), h. 16

³²<https://twitter.com/konpress?lang=id>

³³Kelsen, Hans. *Pure theory of law*. Univ of California Press, 1967. <https://www.amazon.com/Pure-Theory-Law-Hans-Kelsen>

Dalam pembacaan PERDA sebagai hukum yang lahir di daerah wujud partisipasi masyarakat lokal harus bebas (independen). Hal itu diungkapkan secara lugas oleh Daniel S. Lev *Hukum dan Politik di Indonesia*,³⁴ Daniel mendefinisikan hukum yang didukung oleh ideologi politik dan hukum negara memiliki peradilan yang terbebas (independen) dari kekuasaan hak uji materiil (*powers of judicial review*) sekalipun, namun tetap harus menghormati hak asasi manusia.

Dalam tinjauan PERDA syariah terjadi perdebatan tentang posisi perempuan. Adanya PERDA prostitusi atau jam malam misalnya, perempuan diasumsikan sebagai awal munculnya kejahatan, tidak untuk laki-laki. Inilah yang kemudian disebut bias gender dalam PERDA syariah. Padahal seharusnya hukum harus bersandar kepada Pancasila dan UUD 1945.

Menurut Zaitunah Subhan dengan meminjam istilah Hillary M. Lips, secara terminologi, gender merupakan perbedaan peran, fungsi, emosional, maupun karakteristik maupun perilaku antara laki-laki dan perempuan secara kultural.³⁵ Dalam konstitusi negara Indonesia, kemuliaan hak-hak seseorang sudah terjamin sebagaimana dalam UUD 1945 pasal 28I (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan, "Setiap orang berhak bebas dan berhak dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."

³⁴<https://www.goodreads.com/book/show/6966236-hukum-dan-politik-di-indonesia>

³⁵ Zaitunah Subhan, *Al-Quran dan Perempuan menuju Kesetaraan Gender dalam Penafsiran*, (Jakarta: Kencana, 2015), h. 11

Melalui laporan yang dikemukakan Komnas Perempuan tahun 2010, bahwa terdapat 154 regulasi daerah diskriminasi, dalam pembagiannya yaitu di tingkat provinsi ada 19 kebijakan, dan 134 regulasi di level kabupaten/ kota serta 1 regulasi desa sejak tahun 1999 hingga 2009. Ada 63 PERDA diskriminatif langsung kepada perempuan yang menyangkut pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalkan perempuan. Ditambah lagi sebanyak 37 regulasi yang terkait dengan prostitusi, penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan *khalwat*), dan pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh migran). Komnas Perempuan menilai bahwa otonomi daerah dengan regulasinya harus mengandung nilai-nilai kemanusiaan, memberikan perlindungan dengan penegakkan hak asasi serta PERDA tidak diskriminatif.³⁶

Oleh karena itu, idealnya posisi perempuan dalam PERDA syariah harus adil, tidak terpengaruh terhadap gerakan-gerakan ormas Islam, justru tetap mengedepankan tujuan-tujuan syariah Islam (*maqoshid syariah*). Sebagaimana dalam penelitian Nasaruddin Umar, *Perspektif Jender Dalam Al-Qur'an*, menyatakan, relasi jender harus memiliki tujuan syariah.³⁷ Misalnya, harus mengandung asa keadilan dan kebajikan (Q.S. al-Nahl: 90), asas keamanan dan ketentraman (Q.S. al-Nisa: 58), serta menyeru untuk melakukan perbuatan baik juga menghindari keburukan (Q.S. 'Ali 'Imran: 104).⁷ Di samping, PERDA harus bisa membuktikan bahwa adanya

³⁶Komnas Perempuan, "Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia, Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak- Hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi," (Laporan Komnas Perempuan, 2010)

³⁷Nasarudin Umar, *Perspektif Jender Dalam Al-Qur'an*, Cet. X; (Jakarta: Disertasi SPs UIN Jakarta), h. 24

kompatibilitas hukum Islam dengan hukum negara. Mengingat dalam dunia global terdapat pula aturan internasional, maka PERDA syariah harus memenuhi unsur penegakkan HAM yang di dalamnya mengatur hak-hak perempuan.

Sumber Pokok Kajian Regulasi dan Pedoman HAM

Dalam penelaahan politik hukum yang juga membahas hak-hak perempuan dalam PERDA syariah. Maka sumber pokok yang sebagai data utama adalah Cedaw, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VII/2010 tentang Status Anak di Luar Nikah, PERDA Syariah Tasikmalaya Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya, PERDA Prostitusi serta PERDA Jam Malam.

Achie Sudiarti Luhulima memberikan gambaran penting tentang hak-hak perempuan dalam bukunya, *Cedaw Menegakan Hak Asasi Perempuan*. Instrumen penting dan utama di negara Indonesia adalah: *pertama*, pembukaan UUD Tahun 1945, "*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;*" *kedua*, Tap MPR RI No. XVII/1998 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang disahkan pada tanggal 13 November 1998, "Pandangan dan Sikap Bangsa Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia" (lampiran Angka I) dan "Piagam Hak Asasi Manusia" (lampiran Angka II).

Di dalam konsideran Tap MPR RI itu juga dinyatakan, "*bahwa Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia telah*

mengamanatkan pengakuan, penghormatan dan kehendak bagi pelaksanaan hak asasi manusia dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;" ketiga, dalam UUD 1945 dalam Bab XA ditambahkan tentang Hak Asasi Manusia (pasal 28A-28J); keempat, di tahun 1984 telah diundangkan Undang-undang Republik Indonesia No. 7 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*); kelima, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM diundangkan. Secara khusus, hak perempuan diatur dalam pasal 45-51. Pasal 45 merupakan rumusan hak perempuan sebagai HAM.³⁸

Instrumen kedua adalah HAM perempuan Internasional, diantaranya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tanggal 10 Desember 1948. Dalam mukadimahnya, bahwa Asas HAM meliputi pengakuan bahwa martabat dan hak yang sama dan mutlak umat manusia adalah dasar dari kemerdekaan, keadilan dan perdamaian dunia.³⁹

1. Bahwa aspirasi tertinggi rakyat biasa adalah kenikmatan kebebasan mengeluarkan pendapat dan kepercayaan dan bebas dari rasa takut dan kekurangan
2. Bahwa hak manusia harus dilindungi melalui penegakkan hukum
3. Menegaskan kembali kepercayaan pada hak dasar manusia, pada martabat dan nilai seorang manusia, dan persamaan hak laki-laki dan perempuan

³⁸Achie Sudiarti Luhulima, *Cedaw Menegakkan Hak Asasi Perempuan*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2014), h. 3-4

³⁹Achie Sudiarti Luhulima, *Cedaw ...*

4. Menegaskan kembali penghargaan dan penghormatan pada hak asasi manusia dan kebebasan yang asasi;

Convention on the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others (Konvensi tentang Penindasan PERDagangan Orang dan Eksploitasi Melacurkan Orang Lain), 1949; ILO (International Labour Organisation) mengeluarkan *ILO Convention 100 on Equal Remuneration for Work of Equal Value*; PBB mengeluarkan *Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict*, 1974; dalam ranah publik diberlakukan *Convention on the Political Rights of Women*, 1952

Lalu Indonesia meratifikasinya melalui UU RI No. 68 tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi Hak Politik Wanita; *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery*, 1956; *Convention on the Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriage*, 1964; *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*, 1967 yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB; disebabkan deklarasi tidak memiliki kekuatan hukum, dikeluarkan *Convention on the Elimination of Discrimination against Women*, 1979 dan dengan adanya konvensi ini, Indonesia meratifikasi melalui UU RI No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita; The Vienna Declaration and Plan of Action disetujui dalam Konferensi Dunia HAM 23 Juni 1993; diadopsi *Declaration on the Elimination of Violence against Women* oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 20 Desember 1991; *Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* pada 6 Oktober 1999, kemudian Indonesia menandatangani Februari 2000; dilanjutkan dengan ratifikasi

Protokol itu melalui UU RI No. 14 tahun 2009; *United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime* di setujui oleh Indonesia 12 Desember 2000 dan diratifikasi melalui UU RI No. 5 tahun 2009.

Melalui teori Responsif Philippe Nonet-Philip Selznick keadilan hukum menumbuhkan tatanan sosial masyarakat yang humanis. Diantara mereka saling menghormati dan menjaga antara hak dan kewajibannya dalam bernegara. Karena berkaitan dengan politik hukum, penelitian ini juga akan menguraikan secara teleologi-konstruktif untuk melihat hubungan antara pembentukan hukum dengan penemuan hukum.⁴⁰ Berbeda dengan hal di atas, Ismail Suny berpendapat bahwa "Hukum Islam dalam Hukum Nasional" dalam *Jejak-jejak Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* menguatkan, bahwa fungsi atau tugas utama negara membina hukum memerlukan dukungan organisasi sosial politik, organisasi kemasyarakatan, perkumpulan profesi hukum serta peran lainnya.⁴¹

Melalui teori *social movement*⁴²Asep Bayat pengajar di *International Institute for the Study of Islam in The Modern World (ISIM)* dan *Leiden University*. Menuturkan, bahwa keberhasilan sebuah gerakan sosial dalam memenuhi keprihatinan publik dan anggotanya dengan melakukan langkah strategis maupun taktik, yaitu dengan melakukan dua gerakan, meliputi kekuatan eksternal diantaranya,

⁴⁰Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. XIII; (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), h. 5

⁴¹Ismail Suny, "Hukum Islam dalam Hukum Nasional" dalam *Jejak-jejak Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Kongress, 2005), h. 62

⁴²Asep Bayat, *Islamism and Social Movement Theory*, (Routledge, 2005). <https://ais.ku.edu.tr/course/19799/Asef%20Bayat1.pdf>. *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 6, pp 891 - 908

demonstrasi, kontrol sosial atau faktor dukungan internasional. Adapun kekuatan pendukung lainnya yaitu internal. Gerakan ini berasal dari kekuatan dalam dengan cara melakukan hubungan yang melibatkan kekuatan sosial politik, lembaga, masyarakat, konstituen mereka, dan negara yang memberi dampak melalui kebijakan terhadap mereka.⁴³

Dalam pendekatan perundangan, (*statute approach*) Peter Mahmud Marzuki menawarkan metode penelusuran dalam *ratio legis* serta dasar *ontologisnya*. Menurutnya, melalui penelusuran ini dimaksudkan agar mampu menginterpretasikan perundangan secara filosofi. Interpretasi regulasi bisa berdasarkan kata-kata undang-undang, pembentuk regulasi, sistematis, historis, teologis, antisipatoris maupun interpretasi modern.⁴⁴ Karena titik utama hukum adalah keadilan. Dan secara praktisnya adalah bagaimana menguji konsistensi dan kesesuaian sebuah regulasi dengan Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁵

Penutup

Civil society pra dan pasca Indonesia merdeka berpartisipasi aktif terhadap hukum negara. Jika era pra kemerdekaan, gencarnya perlawanan *civil society* lebih kepada menegakkan hak-hak kemerdekaan secara umum. Bangsa harus lepas dari penjajahan negara-negara lain. Memasuki era Orde Lama *civil society* melembagakan diri dalam penguatan organisasi pengkaderan, institusi pendidikan dan lembaga sosial. Meskipun demikian, *civil*

⁴³Asep Bayat, *Social Movements, Activism and Social Development in the Middle East* (Civil society and Social Movements Programme, United Nations Research Institute for Social Movement, 2000), Paper Number 3

⁴⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. VII; (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), h. 107

⁴⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...*

society terlibat aktif dalam BPUPKI sebagai badan penyusun falsafah dan dasar negara. Organisasi masyarakat Islam membentuk masyumi sebagai kendaraan pemersatu umat di samping sebagai alat saluran politik.

Dalam bahasan politik hukum, *civil soceity* juga terlibat penuh dalam membela hak-hak masyarakat. Secara leluasa, perlawanan itu dikonstruksi melalui teologis-konstruktif. Di sisi lain bahwa signifikansi peran politik sangat berpengaruh kepada regulasi yang disahkan dengan menelusuri dokumen serta teks putusan.

Kekuatan revitalisasi *civil society* membuka dalam pengadopsian hukum yang bersumber dari hukum Islam. Kekuasaan negara melalui penguasa daerah pun terlibat dalam tarik menarik masuknya hukum Islam dalam PERDA syariah. PERDA ini muncul melalui kompromi politik antara *civil society* dan kekuatan politik di pemerintahan daerah. Dalam tataran hak-hak perempuan dalam PERDA syariah, hak-hak perempuan terpinggirkan. Perempuan menjadi objek dari aturan itu. Bahwa muara kejahatan asusila lebih disebabkan perilaku perempuan yang melanggar hukum dan norma masyarakat.

Daftar Pustaka

- AS. Hikam, Muhammad, *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta, LP3ES, 2015, edisi E-book
- , "Hukum Islam dalam Hukum Nasional" dalam *Jejak-jejak Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta, Konpress, 2005
- Bayat, Asef, *Social Movements, Activism and Social Development in the Middle East*. Civil society and Social Movements Programme, United Nations Reseach Institute for Social Movement, 2000

- , Asef, *Islamism and Social Movement Theory*. Routledge, 2005, Third World Quarterly, Vol. 26, No. 6
- Davies, Margaret, *Asking the Law Question*. The Law Book Company Ltd, 1994) Friedman, Harry, "Decentralized Development in Asia," dalam G. Shabbir Cheema dan Denndi A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/ New Dehli, Sage Publication: 1983
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cet. III: Bandung, Nusa Media, 2012.
- Komnas Perempuan, "Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara-Bangsa Indonesia, Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi, " Laporan Komnas Perempuan, 2010
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 2013, cet. ke-3
- Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum di Indonesia*. Cet.VI: Jakarta, Raja Grafindo, 2014.
- , Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum, Makalah pada Sidang Senat Terbuka UGM, 25 Juni 1993
- , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. cet. ke-3, Jakarta, Raja Grafindo, 2012,
- Mahmud, Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*. cet. Ke-7, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005,
- Mulia, Musdah, *Muslimah Reformis Perempuan Pembaru Keagamaan*. Bandung, Mizan, 2005
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung, Refika Aditama, 2002
- Savitri, Niken, *HAM Perempuan Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP*, Bandung, Refika Aditama, 2008
- Soekamto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. Cet. XIII: Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013
- Sudiarti, Achie Luhulima, *Cedaw Menegakkan Hak Asasi Perempuan*. Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.
- Suny, Ismail, *Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Yarsif, 2004

Zakiah, Lily Munir, Islam, Humanity and Equality for
Women http://www.lfip.org/laws718/docs/lilypdf/Islam_Humanity_and_Equality_for_Women.pdf diunduh 12 Juni
2015