THE INDONESIAN INSTITUTE
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

www.theindonesianinstitute.com

POLICY ASSESSMENT
Juni 2005

SENSITIVITAS GENDER KEBIJAKAN PEMERINTAHAN SBY

Oleh **Eko Bambang Subiyantoro**

Pendahuluan

Pada dasarnya, pembangunan suatu negara jelas bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan atau peningkatan kualitas hidup masyarakatnya, baik itu laki-laki maupun perempuan, meskipun dalam setiap proses pembangunan mempunyai beragam pendekatan. Peningkatan kesejahteraan ini tentunya tidak hanya pada satu aspek pembangunan, tetapi juga merata di segala sendi, baik secara ekonomi, politik, hukum, sosial, budaya dan keamanan.

Namun demikian, capaian pembangunan yang ditujukan kepada seluruh masyarakat tidak terkecuali -laki-laki dan perempuan-, pada kenyataanya seringkali belum bisa dinikmati secara merata, dalam artian pembangunan belum memberi manfaat secara adil kepada perempuan dan laki-laki. Pembangunan yang semula diasumsikan akan bermanfaat secara keseluruhan –netral- baik kepada laki-laki maupun perempuan, pada kenyataanya memberi kontribusi bagi timbulnya ketidakadilan dan kesenjangan gender.

Terkait dengan kenyataan diatas, maka perlu kiranya memperhatikan laporan penelitian kebijakannya Bank Dunia di tahun 2000 yang menyebutkan bahwa

ketidaksetaraan gender dapat menurunkan kesejahteraan dan menghambat pembangunan yang akan merugikan masyarakat baik laki-laki, perempuan dan anak-anak yang akan memiliki dampak terhadap kemampuan mereka meningkatkan taraf kehidupan. Ketidaksetaraan gender juga mengurangi produktifitas dalam usaha sehingga mengurangi prospek mengentaskan kemiskinan dan kemajuan ekonomi. Ketidaksetaraan gender dalam laporan ini juga dapat melemahkan pemerintahan suatu negara dan dengan demikian berakibat pada buruknya efektifitas kebijakan pembangunan. (King dan Madson et. al 2001)[1]

Catatan terpenting dari laporan Bank Dunia ini menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan suatu negara tidak bisa terlepas dari persoalan kesetaraan gender. Kesetaraan gender dalam kebijakan pembangunan menjadi indikator yang yang cukup signifikan, karena kesetaraan gender akan memperkuat kemampuan negara untuk berkembang, mengurangi kemiskinan dan memerintah secara efektif. Semakin tinggi apresiasi gender dalam proses perencanaan pembangunan, maka semakin besar upaya suatu negara untuk menekan angka kemiskinan, dan sebaliknya rendahnya apresiasi dimensi gender dalam pembangunan akan meningkatkan angka kemiskinan. Dalam konteks itulah mempromosikan kesetaraan gender adalah aspek penting dari strategi pembangunan dalam upaya memberdayakan masyarakat, baik laki-laki dan perempuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan mereka dan keluar dari rantai kemiskinan yang menjadi masalah mendasar bagi pembangunan suatu negara.

Lalu, bagaimanakah pemerintahan SBY-Kalla meletakkan prinsip-prinsip dasar perspektif gender sebagai upaya mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender dalam pembangunan? Tulisan ini akan memberikan gambaran selama 6 bulan terakhir Pemerintahan SBY – Kalla berkaitan dengan upaya peningkatan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia. Meskipun masih belum bisa dijadikan indikator utuh akan upaya pemerintahan ini, namun sebagai titik awal, pemaparan ini dapat dijadikan acuan untuk memetakan langkah selanjutnya, apakah Pemerintahan SBY-Kalla ini bisa mengurai kerancuan pola pikir masyarakat menyangkut kesetaraan gender, atau bahkan Pemerintahan SBY-Kalla menjadi bagian dari kultur masyarakat yang akan terus melanggengkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender.

Perbedaan Gender dan Ketidakadilan Gender

Sebelum masuk pada pembahasan yang lebih mendalam, perlu kiranya dikemukakan disini konsep tentang gender, perbedaan gender dan ketidakadilan gender serta bagaimana menggunakan analisis gender dalam melihat ketidakadilan gender itu. Pemahaman awal ini penting dilakukan berdasarkan dua hal, *pertama* Istilah gender seringkali dirancukan dengan istilah jenis kelamin, dan lebih rancu lagi karena gender seringkali diartikan dengan jenis kelamin perempuan. Padahal istilah gender bukan hanya menyangkut jenis kelamin perempuan, melainkan juga jenis kelamin laki-laki. (Mulia.2003)[2].

Kedua, pemahaman dan pembedaan antara konsep seks dan gender sangatlah diperlukan dalam melakukan analisis untuk memahami persoalan-persoalan ketidakadilan sosial yang menimpa perempuan. Hal ini disebabkan karena ada kaitan erat antara perbedaan gender *(gender differences)* dan ketidakadilan gender *(gender inequalities)* dengan struktur ketidakadilan masyarakat secara lebih luas. (Fakih.1996:9)[3]

Hal terpenting yang perlu dimengerti dalam memahami konsep gender adalah perbedaan jenis kelamin (sex) dan gender. Jenis kelamin adalah perbedaan biologis hormonal dan patologis antara perempuan dan laki-laki, misalnya laki-laki memiliki penis, testis dan sperma sedangkan perempuan mempunyai vagina, payudara, ovum dan rahim. Perbedaan biologis tersebut bersifat kodrati atau pemberian Tuhan tanpa terbantahkan. Sedangkan yang dimaksud dengan gender adalah seperangkat sikap, peran, tanggungjawab, fungsi, hak dan perilaku yang melekat pada diri laki-laki dan perempuan akibat bentukan budaya atau lingkungan masyarakat tenpat manusia itu tumbuh dan dibesarkan. Gender dalam masyarakat ini dapat dicontohkan sebagai berikut bahwa laki-laki sering digambarkan sebagai manusia yang kuat, perkasa, berani, rasional dan tegar. Sebaliknya perempuan digambarkan dengan figur yang lemah, pemalu, penakut, emosional, rapuh dan lembut gemulai.

Pada dasarnya, perbedaan gender yang terjadi bukanlah suatu masalah, sepanjang perbedaan gender tersebut tidak melahirkan ketidakadilan gender. Gender pada akhirnya dipersoalkan karena perbedaan gender telah mengakibatkan berbagai ketidakadilan, baik bagi kaum laki-laki dan terutama bagi kaum perempuan. Ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur dimana baik kaum laki-laki dan kaum perempuan menjadi korban dari sistem tersebut.

Bentuk-bentuk ketidakadilan gender dalam masyarakat ini dapat dilihat dari sejumlah indikator yakni: Marginalisasi perempuan; Subordinasi; Pandangan Stereotipe; Kekerasan (violence) dan Beban Kerja Ganda[4]. Kelima kategori ketidakadilan gender tersebut dapat pula digunakan untuk menilai apakah suatu kebijakan publik atau tatanan sosial masyarakat telah mencerminkan sensitivitasnya terhadap masalah gender atau tidak. Dalam konteks itu maka, terkait dengan masalah kebijakan pemerintahan yang selama ini berjalan, maka ada enam aspek yang dapat dijadikan tolok ukur pembangunan yang dapat dijadikan unit analisis menyangkut sensitivitasnya pada persoalan gender. Keenam aspek itu adalah aspek pendidikan, aspek kesehatan, aspek ekonomi, aspek politik, aspek hukum, dan aspek hak asasi manusia[5].

Rancangan Kebijakan

Secara tegas, upaya untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia dituangkan dalam kebijakan nasional sebagaimana ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999, UU No. 25 th. 2000 tentang Program Pembangunan Nasional-PROPENAS 2000-2004, dan dipertegas dalam Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan nasional, sebagai salah satu strategi untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender. (Zubaidah, 2004). Komitmen pemerintah dalam menciptakan keadilan dan kesetaraan gender ini juga terlihat dalam Konteks Internasional, yaitu telah diratifikasinya Konvensi CEDAW (The Convention on Elimination of Discrimination Againts Women) yaitu konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan pada tahun 1984 dan ditetapkan dalam Undang-undang RI Nomer 7 tahun 1984.

Pada era pemerintahan SBY-Kalla saat ini, masalah keadilan dan kesetaraan gender tertuang dalam berbagai kebijakan. *Pertama*, Peraturan Presiden No 7 tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RP JMN) Tahun 2004 - 2009. (Bapenas, 2005.). *Kedua*, upaya peningkatan keadilan dan kesetaraan gender

dalam pemerintahn SBY – Kalla juga tertuang dalam Rancangan Pembangunan Nasional Transisi Tahun 2005 – 2006. (Bapenas, 2005.). *Ketiga*, Renstra Kementerian Pemberdayaan Perempuan 2005 -2009. (Menegpp.go.id) dan *Keempat*, Upaya ini juga tertuang dalam kebijakan kementerian pemberdayaan perempuan berkaitan dengan program 100 Hari Pemerintahan SBY-Kalla. (Kompas, 24 Desember 2005)

Tabel. 1
Kebijakan Yang Pernah Dibuat Untuk Menunjang Keadilan dan Kesetaraan Gender di Indonesia

TAHUN	KEBIJAKAN PUBLIK
1984	Ratifikasi Konvensi CEDAW
1999	Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
2000	UU No 25 tentang Program Pembangunan Nasional – PROPENAS 2000 - 2004
2000	Intruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan
2003	UU Partai Politik yang memasukkan unsur 30 Persen keterwakilan perempuan
2004	UU Nomor 23 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
2004	UU PPTKILN
2004	Program 100 Hari Pemerintahan SBY-Kalla
2005	Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RP JMN) Tahun 2004 – 2009
2005	Rancangan Pembangunan Nasional Transisi Tahun 2005-2006
2005	Renstra Kementerian Pemberdayaan Perempuan, 2005 - 2009

Sumber Data Diolah

RP JMN tahun 2004-2009 juga menegaskan bahwa dalam konteks sosial, masih terjadi kesenjangan gender dalam amsyarakat. Kesenjangan ini mencerminkan masih terbatasnya akses sebagian besar perempuan terhadap layanan kesehatan yang baik, pendidikan yang lebih tinggi dan keterlibatan dalam kegiatan publik yang lebih luas. Masalah lainnya adalah rendahnya kualitas hidup perempuan; tingginya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak; rendahnya kesejahteraan dan perlindungan anak, rendahnya angka Indeks Pembanguna Gender *(Gender-related Developmen Index, GDI*) dan angka Indeks Pemberdayaan Gender *(Gender Empowerment Measurement, GEM*); banyaknya hukum dan peraturan perundangan-undangan yang bias gender, diskriminatif terhadap perempuan, dan belum peduli anak; serta lemahnya kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender dan anak, termauk ketersediaan data dan rendahnya partisipasi masyarakat.

Berkaitan dengan persoalan kultur masyarakat yang sangat kuat memegang budaya patriarki dan sekaligus dimapankan secara struktur oleh tatanan sosial politik yang ada, maka RP JMN memandang perlu tindakan pemihakan yang jelas dan nyata guna mengurangi kesenjangan gender diberbagai bidang pembangunan. RP JMN memandang perlu kemauan politik yang kuat agar semua kebijakan dan program pembangunan memperhitungkan kesetaraan dan keadilan gender. Dalam konteks itu maka, prioritas dan arah kebijakan pembangunan yang akan dilakukan akan diarahkan pada;

1. Meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik.
2. Meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta bidang pembangunan lainnya, untuk mempertinggi kualitas hidup dan sumber daya kaum perempuan,
3. Meningkatkan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan anak,
4. Menyempurnakan perangkat hukum pidana yang lebih lengkap dalam melindungi setiap individu dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi termasuk kekerasan dalam rumah tangga, dan
5. Memperkuat kelembagaan, koordinasi dan jaringan pengarusutamaan gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari berbagai kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di segala bidang, termasuk pemenuhan komitmen-komitmen internasional, penyediaan data dan statistik gender, serta peningkatan partisipasi masyarakat.

Dalam ruang lingkup yang lebih spesifik, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender terimplementasi dalam Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 – 2009. Visi utama kementerian ini adalah mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Tabel. 2
Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI
Tahun 2005-2009

Misi	Sasaran Pelaksanaan	Keluaran
Meningkatkan kualitas hidup perempuan	Pendidikan, Kesehatan, Ekonomi, Hukum, Lingkungan dan sosial budaya, Tenaga Kerja, Lansia dan penyandang cacat, Perlindungan di daerah bencana dan konflik, dan Perlindungan Remaja Puteri	Kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-Undangan (UU, Perpres)
Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik	Meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif dan peningkatan proporsi perempuan di jabatan publik	
Menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak	Tindak kekerasan, Perdagangan perempuan dan anak, Pornografi dan pornoaksi	

Meningkatkan pelaksanaan dan memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender, termasuk ketersediaan data	Kebijakan PUG; Komunikasi, Informasi dan Edukasi; Peningkatan kemampuan Pusat Studi Wanita/Gender; Peningkatan kemampuan kelembagaan Pusat; Peningkatan kemampuan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak di daerahPenyediaan data dan statistik gender	Koordinasi Pelaksanaan
Meningkatkan partisipasi masyarakat	Peningkatan komitmen; Peningkatan kemampuan; Peningkatan kerjasama pelaksanaan program; Pengembangan kelembagaan partisipasi masyarakat; Peningkatan partisipasi masyarakat dalam monitoring pelaksanaan pembangunan	

Sumber Data Diolah

Meskipun tidak secara eksplisit masalah keadilan dan kesetaraan gender diungkapkan pada program 100 hari pemerintahan SBY untuk menjadi prioritas, namun, melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan, program 100 Hari Pemerintahan SBY-Kalla memberi perhatian pada 6 sasaran utama di dalam upaya keadilan dan kesetaraan gender, yaitu:

1. Sosialisasi penghapusan kekerasan dalam rumah tangga,
2. Peningkatan pelayanan konseling dan pelayanan lain untuk perempuan dan anak di daerah konflik,
3. Penggalakan kotak pos 10000,
4. Peningkatan Ekonomi Perempuan,
5. Evaluasi proses pemulangan TKI di bandara Soekarno-Hatta,
6. Evaluasi pengarusutamaan gender.

Implementasi Kebijakan

Pada bagian ini akan dilakukan evaluasi menyangkut implementasi kebijakan dengan menggunakan indikator visi dan misi Kementerian Pemberdayaan Perempuan diatas. Stidaknya ada lima aspek yang dibahas dalam evaluasi ini yaitu (1) upaya meningkatkan kualitas hidup perempuan, (2) Upaya memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik, (3) Upaya menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan, (4) Upaya meningkatkan pelaksanaan dan memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender, termasuk ketersediaan data, dan (5) Upaya meningkatkan partisipasi masyarakat

1. Meningkatkan Kualitas Hidup Perempuan

Seperti yang tercantum dalam visi dan misi kementerian pemberdayaan perempuan, salah satu sasaran dari misi peningkatan kualitas hidup perempuan adalah tercapainya peningkatan kualitas hidup tersebut melalui sejumlah aspek yang diantaranya yaitu Pendidikan, Kesehatan, Ekonomi, Hukum, Lingkungan dan sosial budaya, Tenaga Kerja, Lansia dan penyandang cacat, Perlindungan di daerah bencana dan konflik, dan Perlindungan Remaja Puteri.

Dari sejumlah aspek tersebut, dalam pembahasan ini akan memfokuskan pada empat aspek utama yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi dan hukum. Selain menjadi bagian misi pemberdayaan perempuan, keempat aspek ini juga menjadi indikator bagi peningkatan keadilan dan kesetaraan gender dalam skala internasional dan nasional. Bagaimana situasi keempat aspek tersebut, berikut penjelasan untuk masing-masing aspek.

a. Aspek Pendidikan.

Pendidikan bagi setiap bangsa merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap warganya, tidak terkecuali bagi bangsa Indonesia. Pentingnya pendidikan bagi bangsa ini tercermin dari sejumlah produk perundang-undangan yang telah dibuat, tidak terkecuali pula tercantum dalam UUD 1945, yang menekan arti penting kecerdasan sebuah bangsa. Bangsa indonesia menilai bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan dan negara mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan masyarakatnya. Bahkan, masalah pendidikan ini pemerintah mengalokasikan secara khusus sebesar 30% dari total APBN.

Namun demikian, hasil pembangunan bidang pendidikan yang selama cukup gencar dilakukan pemerintah, nampaknya masih menyimpan sejumlah persoalan menyangkut kesetaraan gender. Secara nyata, kesenjangan di bidang pendidikan ini terlihat dari jumlah perempuan yang buta aksara masih dua-tiga kali lipat dibandingkan laki-laki. Perempuan juga merupakan jumlah terbesar dari penduduk usia 24 tahun ke atas yang belum pernah sekolah yaitu sebanyak 17,36 persen dibandingkan dengan laki-laki sebesar 7,68 persen. Data BPS tahun 2003 menunjukkan bahwa angka buta huruf perempuan sebanyak 10.643.823, sementara itu untuk laki-laki berjumlah 5.042.338 yang berarti terjadi perbedaan angka sebanyak seratus persen. Tidak hanya dalam skala nasional perbandingan buta huruf antara perempuan dan laki-laki juga mengalami perbedaan di hampir semua wilayah di Indonesia. (Lihat Tabel 3).

Tingginya angka buta huruf yang terjadi pada perempuan dibandingkan dengan laki-laki ini jelas menunjukkan bahwa masalah pendidikan masih belum bisa memberi kesetaraan bagi kaum perempuan secara khusus. Masalah buta huruf adalah masalah yang sangat mendasar dalam dunia pendidikan. Bagaimana mungkin seseorang bisa melanjutkan pendidikannya pada jenjang yang lebih tinggi sementara pendidikan yang mendasarnya tidak terpenuhi. Berkaitan dengan tingginya angka buta huruf yang banyak menimpa perempuan maka secara otomatis kesempatan perempuan untuk menapaki jenjang pendidikan yang lebih tinggi juga akan terhambat.

Ada dua hal yang dapat dijadikan analisis mengapa kesenjangan pendidikan ini terjadi. *Pertama* persepsi masyarakat tentang anak perempuan. Di bandingkan dengan anak laki-laki, anak perempuan tidak diuntungkan secara kultur. Pada umumnya masyarakat beranggapan bahwa laki-laki adalah penompang ekonomi keluarga, untuk itu pendidikan bagi anak laki-laki merupakan suatu keharusan untuk dicapai, karena dengan semakin tinggi pendidikan anak laki-laki diharapkan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan pendidikannya.

Anak laki-laki oleh sebagian besar masyarakat masih dianggap sebagai sarana mencari nafkah. Sementara itu nilai-nilai yang diberlakukan pada anak perempuan didasarkan pada anggapan bahwa perempuan yang baik adalah perempuan yang bisa menjadi ibu rumah tangga yang baik. Dalam konteks itu maka, masyarakat kurang memberi toleransi kepada anak perempuan untuk mengenyam pendidikan secara lebih tinggi, karena pada akhirnya anak perempuan harus kembali kerumah menjadi ibu rumah tangga.

Kedua, orientasi pendidikan tidak melihat aspek perbedaan gender sebagai variabel utama kebijakan. Kebijakan pendidikan lebih ditujukan kepada masyarakat secara

umum tanpa membeda-bedakan jenis kelamin. Orientasi pendidikan semacam itu boleh saja, namun orientasi itu mengesampingkan kaum perempuan yang secara kultur belum cukup baik untuk mengenal sekolah dalam kehidupannya. Dalam konteks ini, maka perempuan yang secara kultur tidak diberi ruang, secara struktur, kebijakan negara tidak dapat mendorong secara khusus anak perempuan untuk melakukan aktivitas sekolah. Padahal sejumlah data yang sudah tersedia, seperti tabel 2 sudah menunjukkan kesenjangan yang tinggi antara laki-laki dan perempuan berkaitan dengan buta huruf.

Ketiga, akses pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah kurang menjangkau masyarakat yang berada di pedalaman. Dalam situasi yang serba kekurangan dan secara akses juga sulit maka pilihan bagi sejumlah keluarga tertuju pada pilihan untuk membuat anak perempuannya bekerja dibandingkan harus sekolah yang justru mengeluarkan biaya yang semakin berat di tanggung.

Akibat dari sejumlah kondisi tersebut maka, perempuan pada akhirnya tidak memperoleh haknya untuk mendapat pendidikan. Dengan rendahnya pendidikan dan bahkan tidak adanya dasar pendidikan bagi perempuan maka kesempatan perempuan untuk berpartisipasi dalam dunia kerja secara formal juga rendah, karena pekerjaan formal secara umum menekankan pada legitimasi formal pendidikan sebagai prasyarat minimalnya. Akibatnya, pilihan pekerjaan perempuan pada akhirnya jatuh pada pilihan pekerjaan informal dan tersubordinasi dengan konsekuensi upah yang diterima cukup murah dan rentan diskriminasi serta kekerasan sebagai perempuan.

Rendahnya tingkat pendidikan perempuan yang berakibat rendahnya peluang dan kesempatan perempuan bekerja di sektor formal juga menjadi salah satu faktor meningkatnya jumlah tenaga kerja perempuan ke luar negeri. Bekerja diluar negeri adalah pilihan yang paling mungkin dilakukan ditengah rendahnya kesempatan perempuan mendapat pekerjaan di dalam negeri. Mereka sebagian besar bekerja menjadi Pekerja Rumah Tangga (PRT), yang cukup rentan mendapatkan kekerasan dan diskriminasi. Tidak sedikitpula tenaga kerja perempuan yang berasal dari Indonesia harus tewas karena siksaan, perkosaan atau bunuh diri karena tidak tahan menerima perlakuan yang tidak berperikemanusiaan.

Rendahnya pendidikan perempuan ini juga berkonsekuensi pada rendahnya mendapatkan pekerjaan dengan upah yang lebih baik, semakin terasa bagi keluarga miskin. Perempuan dalam keluarga miskin mau tidak mau harus memenuhi kebutuhannya untuk mencari nafkah keluarga. Namun demikian, meskipun perempuan telah bekerja dengan cukup berat, didalam kultur masyarakat kita, perempuan masih belum dianggap sebagai pihak pencari nafkah utama. Tanggungjawab utama perempuan adalah rumah tangga, jadi meskipun perempuan terus bekerja, perempuan juga tidak bisa meninggalkan seenaknya urusan domestik, seperti menurus rumah, suami, anak dan sebaginya.

Masalah kesenjangan pendidikan yang diterima perempuan ini juga terkait dengan besarnya dana pendidikan yang dikucurkan pemerintah khususnya untuk anggaran pendidikan bagi perempuan. Jika pemerintah telah menganggarkan dana pendidikan sebesar 30 persen, namun dalam realisasinya pemerintah kurang terfokus pada upaya peningkatan pendidikan perempuan. Investasi pendidikan bagi perempuan ini

seharusnya mendapat perhatian utama, karena masalah ini berpengaruh pada tingkat pendapatan suatu negara.

Dari aspek kesehatan, masalah rendahnya tingkat buta huruf dan keterbatasan jenjang pendidikan ibu secara langsung merugikan anak-anak. Jenjang pendidikan yang rendah berakibat pada kualitas perawatan anak yang buruk dan juga jangka kematian bayi kurang gizi yang lebih tinggi. Semakin tinggi tingkat pendidikan seorang ibu, semakin besar kemungkinannya menyesuaikan diri dengan standar kesehatan, misalnya memberikan imunisasi kepada anaknya.

Dengan demikian, ketidakadilan gender dalam pendidikan telah menempatkan perempuan dalam situasi yang kurang baik. Perlakuan diskriminatif, kekerasan, subordinasi serta mengalami beban ganda dalam pekerjaan adalah beban berat yang harus ditanggung perempuan.

b. Aspek Kesehatan.

Masalah kesehatan ini terkait dengan lemahnya perhatian akan masalah kesehatan reproduksi perempuan. Laporan Kependudukan Indonesia 2004 seperti yang dilaporkan Kompas, 9 Oktober 2004 lalu menunjukkan bahwa di Indonesia setelah sepuluh tahun Konferensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan (ICPD) di Kairo, Angka Kematian Ibu di Indonesia belum menunjukkan penurunan secara signifikan. Laporan pemerintah dalam Indonesia Country Report 2004 menyebutkan bahwa AKI saat ini adalah 307 per 100.000 kelahiran hidup. Angka ini tentu masih jauh dari target internasional ICPD yang menargetkan dibawah 125 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2005 dan 75 per 100.000 kelahiran hidup tahun 2015.[6]

Di tengah kemajuan dunia kedokteran yang semakin canggih dan semakin tingginya komitmen pemerintah untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat, maka, posisi Indonesia yang masih menunjukkan tingginya angka kematian ibu melahirkan adalah suatu ironisme tersendiri bagi bidang kesehatan. Kondisi ini tentu saja menunjukkan situasi penanganan kesehatan reproduksi perempuan di Indonesia masih kurang berjalan dengan baik, sehingga upaya-upaya penurunan angka kematian ibu melahirkan ini belum tercapai.

Di Indonesia, kematian ibu melahirkan dapat disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama* rendahnya informasi mengenai kesehatan reproduksi perempuan. Meskipun sejumlah sosialisasi mengenai pentingnya memperhatikan kesehatan reproduksi perempuan ini dilakukan, namun sosialisasi ini belum berjalan dengan efektif. Disamping jangkauan sosialisasi ini masih sangat terbatas, bagi sejumlah masyarakat masalah kesehatan reproduksi perempuan ini belumlah dianggap terlalu penting, dibandingkan masalah lainnya seperti ekonomi.

Faktor lain yang juga menjadikan ketidakefektifan sosialisasi kesehatan reproduksi ini adalah sasaran yang dituju. Banyak pihak yang salah mengerti bahwa masalah ini hanya menjadi bagian perempuan, padahal jauh penting dari itu masalah ini juga perlu melibatkan pihak laki-laki. Akibat dari faktor ini, masalah kesehatan reprodukasi perempuan semakin kompleks, karena pada sisi lain kesadaran akan pentingnya kesehatan reproduksi perempuan ini tidak dimiliki oleh laki-laki. Bagi kelompok laki-laki, masalah kesehatan reproduksi perempuan dianggap hanya sebatas masalah

perempuan. Padahal dalam masalah ini, peran serta dan kesadaran laki-laki untuk mengetahui persoalan kesehatan reproduksi perempuan amatlah diperlukan.

Contoh dalam masalah ini adalah soal pengaturan kehamilan. Banyak suami yang tidak peduli akan masalah kesehatan reproduksi perempuan dengan mengabaikan pentingnya pengaturan kelahiran. Akibat dari pengabaian ini, banyak perempuan harus tetap mengandung dan melahirkan meskipun dari aspek kesehatan perempuan beresiko tinggi, yang bisa menyebabkan kecacatan dan kematian. Kematian dari aspek ini mungkin tidak akan terjadi bila suatu pasangan baik perempuan maupun laki-laki mengetahui dan memahami masalah ini.

Kedua kematian ibu melahirkan juga disebabkan oleh tindakan penghentian kehamilan yang tidak diinginkan dengan cara yang tidak aman *unsafe abortion*. Aborsi tidak aman ini telah menyumbang sedikit 30 – 50 persen angka kematian ibu melahirkan di Indonesia. Keputusan untuk melakukan aborsi tidak aman ini dikarenakan secara legal di Indonesia tindakan aborsi dilarang. Dilarangnya melakukan tindakan ini karena aborsi masih dilihat sebagai tindakan kejahatan pembunuhan. Melakukan aborsi juga dilihat sebagai tindakan yang melanggar norma-norma agama. Padahal dalam banyak alasan yang terungkap, tindakan melakukan aborsi faktornya cukup banyak bahkan jauh dari alasan sekedar tidak mentaati ajaran agama atau moralitas. Mereka melakukan aborsi karena memang

Akibat kehamilan yang tidak diinginkan, mereka akhirnya memutuskan untuk menghentikan kehamilan. Ada bayak faktor mengapa para perempuan ini melakukan aborsi; *Pertama*, masalah kesehatan. Mereka memutuskan menghentikan kehamilan karena lemah kesehatannya yang tidak mungkin kuat untuk melahirkan. Faktor ini bisa disebabkan oleh usia atau gizi yang diterima perempuan, sehingga tidak memungkinkan untuk melakukan persalinan yang beresiko kematian.

Kedua, masalah ekonomi. Perempuan akhirnya memutuskan aborsi karena secara ekonomi tidak mungkin harus menanggung anak lagi, selain miskin biasanya anak mereka sudah banyak, sehingga tidak mungkin untuk menambah anak lagi. Memutuskan aborsi untuk alasan ini karena perempuan tidak mau menambah beban yang berat. Karena dalam keseharian perempuanlah yang paling banyak menanggung anaknya dibandingkan suami

Ketiga, korban perkosaan dan incest. Jelas korban perkosaan ini benar-benar tidak menghendaki adanya kehamilan. Disamping harus menjadi korban perkosaan, perempuan ini juga harus menanggung kehamilan. Secara psikologis perempuan yang hamil karena perkosaan tidak akan siap untuk mempunyai anak. Dalam konteks ini, penghentian kehamilan adalah alasan yang cukup logis dan seharusnya bisa diterima.

Ketiga alasan tersebut sejauh ini masih belum dilihat sebagai problem utama mengapa aborsi perlu dilakukan. Sejumlah faktor tersebut juga menegaskan bahwa aborsi bukan tindakan yang dilakukan diluar pernikahan. Selama ini persepsi aborsi dilakukan oleh anak remaja belum menikah adalah persepsi yang keliru. Bahkan sebuah penelitian yang dilakukan oleh Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) di Sumatera Utara menemukan bahwa dari 1.600 responden yang diteliti, 90 persen adalah perempuan yang telah menikah.

Peliknya masalah aborsi selama ini dikarenakan aborsi selalu dikaitkan dengan persoalan degradasi moral, seks bebas akibat maraknya pornografi. Asumsi inipun juga menyimpan ketidakadilan bagi perempuan, karena yang menjadi objek adalah perempuan yang melakukan aborsi, dan laki-laki tidak pernah mengalami pandangan negatif, karena kalau sampai terjadi seks bebas itu artinya pihak perempuan yang tidak bisa menjaga moral.

Akibat pandangan yang demikian, penanganan aborsi di Indonesia selalu menjadi salah sasaran. Persoalannya bukan pada aspek moralitas atau pelanggaran norma agama, namun yang menjadi inti kebijakan atau kampanye penanggulangan aborsi lebih ditekankan pada aspek moralitas. Inilah yang menyebabkan persoalan kematian ibu melahirkan tidak pernah tuntas, karena antara masalah dan penanganannya tidak pernah sesuai.

Selain masalah kematian ibu melahirkan, masalah lain yang juga muncul adalah resiko tertularnya penyakit menular seksual bagi perempuan dengan resiko yang tinggi. Umumnya perempuan tertular penyakit seksual ini berasal dari suami yang banyak melakukan hubungan seksual secara berganti-ganti diluar pasangan yang sah. Aspek ini cukup rasional, karena dalam struktur masyarakat, peran publik banyak dilakukan oleh laki-laki, yang banyak meninggalkan rumah. Resiko tertular penyakit menular lebih banyak terjadi pada laki-laki, karena kesempatan untuk melakukan hubungan seksual berganti pasangan mudah dilakukan oleh laki-laki. Tentunya kesempatan ini tidak dimiliki oleh perempuan yang umumnya tinggal dirumah. Dan ketika mereka melakukan hubungan seksual, maka disitulah sumber penyebaran virus penyakit seksual hingga virus yang paling mematikan yaitu HIV AIDS.

Penanganan resiko kesehatan terhadap perempuan juga masih kurang diperhatikan, khususnya bagi perempuan yang menjadi pekerja seks. Sejumlah kebijakan pemerintah, baik pusat maupun daerah lebih banyak menyoroti masalah prostitusi ini sebagai persoalan moralitas, hampir jarang penanganan masalah ini dikaitkan dengan upaya pencegahan penyakit seksual yang terkait dengan reproduksi perempuan. Akibatnya perempuan yang menjadi pekerja seks tidak pernah menyadari bahwa masalah berganti-ganti pasangan beresiko akan masalah kesehatan reproduksinya.

Atas sejumlah masalah tersebut, bagi kepentingan Perempuan, perubahan atas UU Kesehatan nomor 23 tahun 1992 ini penting karena sampai saat ini belum ada aturan yang eksplisit mengakui hak-hak reproduksi perempuan yang merupakan wujud dari hak perempuan untuk mengontrol tubuh dan seksualitasnya sendiri. Dalam UU Kesehatan yang saat ini berjalan hampir tidak diatur masalah kesehatan reproduksi perempuan, bahkan dalam KUHP akses terhadap informasi berkaitan dengan hak-hak reproduksi perempuan dibatasi dan perempuan yang menjalankan haknya untuk mengontrol tubuhnya sendiri serta melindungi kesehatannya justru dikriminalkan. (Kompas, 21 April 2005)[7]

Pentingnya perubahan atas UU Kesehatan ini terkait dengan masalah kesehatan reproduksi perempuan yang semakin memburuk. Menurut catatan WHO, Angka Kematian Ibu melahirkan di Indonesia tergolong memprihatinkan. Menurut sejumlah kelompok Perempuan, alasan utama amandeman UU Kesehatan ini dilakukan karena dibandingkan dengan UU Kesehatan yang sekarang berjalan pada perubahn ini diatur dengan cukup baik mengenai kesehatan reproduksi perempuan dan laki-laki pada

bagian khusus, antara lain mengenai hak untuk mendapatkan informasi kesehatan reproduksi, termasuk pada remaja.

Perubahan atas UU Kesehatan terjadi setelah DPR RI melalui hak inisiatifnya telah mengusulkan rancangan perubahan UU Nomor 23 tahun 1992 tentang kesehatan dan disetujui oleh semua fraksi. Ketua DPR RI waktu itu, Akbar Tandjung telah menyampaikan surat kepada Presiden Megawati untuk mendapatkan persetujuan pemerintah atas rancangan perubahan. Namun demikian seiring dengan berakhirnya masa jabatan presiden dan DPR RI periode 1999-2004 pada oktober lalu, pembahasan terhadap perubahan UU kesehatan tersebut ditunda untuk dibahas pada sidang DPR RI periode 2004-2009.

Nampaknya, harapan kepada DPR RI untuk melanjutkan pembahasan perubahan UU Kesehatan ini masih belum menunjukkan tanda-tanda kemajuannya. Bahkan Tuti Loekmandari Komisi IX DPR RI yang membidangi kesehatan menyatakan bahwa saat ini para anggota dewan belum bisa menindaklanjuti rencangan perubahan tersebut. Menurut Tuti, hal ini terkait dengan kebijakan ketua DPR RI Agung Laksono yang menghadangkan RUU Produk DPR periode lalu kepada dua pilihan, yakni dibahas ulang dari awal atau dilanjutkan. Sebagai langkah awal, komisi IX akan melakukan pendekatan kepada ketua DPR agar rancangan perubahan ini dilanjutkan. (Media Indonesia, 23 April 2005).

c. Aspek Ekonomi.

Kesenjangan di bidang ini terlihat dari tingkat partisipasi perempuan dalam angkatan kerja masih jauh lebih rendah dibandingkan laki-laki. Demikian juga dengan akses terhadap sumber daya ekonomi. Data BPS tentang Statistik Kesejahteraan Rakyat 1999-2002 menunjukkan bahwa Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) yang masih jauh lebih rendah dibandingkan laki-laki, yaitu 45% (2002) sedangkan laki-laki 75,34%. Sedangkan ditahun 2003 TPAK laki-laki lebih besar dibanding TPAK perempuan yakni 76,12% berbanding 44,81%. (BPS, Statistik Kesejahteraan Rakyat, 2003).

Rendahnya partisipasi perempuan ini tentunya terkait dengan banyak faktor, salah satunya adalah faktor pendidikan. Faktor ketidaksetaraan gender yang terjadi pada perempuan karena kebijakan pendidikan yang belum mencerminkan kesetaraan gender berdampak secara langsung pada tingkat partisipasi perempuan untuk pada angkatan kerja. Lapangan kerja yang tersedia lebih banyak menekankan pada aspek pendidikan, yang menghambat partisipasi perempuan, karena memang jenjang pendidikan tinggi yang diterima perempuan jauh lebih rendah daripada laki-laki.

Stereotipe tertentu yang ditujukan pada perempuan juga mempunyai dampak yang buruk bagi partisipasi perempuan pada angkatan kerja. Stereotipe tertentu yang didisebabkan oleh perbedaan gender seperti lemah lembut, emosional, kurang rasional kurang tegas, menyebabkan perempuan secara khusus tidak mempunyai kesempatan luas seperti halnya laki-laki dalam memperoleh pekerjaan. Stereotipe tersebut telah mempersempit ruang perempuan untuk bekerja. Akibat stereotipe itu, perempuan secara tidak langsung harus mencari pekerjaan-pekerjaan berdasarkan stereotipe tersebut, yang secara ekonomis kurang menguntungkan.

Akibat stereotipe ini pula tidak hanya kesempatan perempuan yang rendah untuk mendapatkan pekerjaan, tetapi perempuan juga tidak mempunyai kesempatan dalam peningkatan upah dan karir. Karena stereotipe tersebut, perempuan bekerja pada pekerjaan yang tidak strategis dan jenis pekerjaan yang diperoleh lebih menekankan pada aspek keterampilan ketimbang pikiran. Dan umumnya jenis pekerjaan ini secara pendapatan cukup murah. Misalnya dalam sebuah pabrik rokok. Pekerjaan yang dianggap lazim bagi perempuan adalah melinting rokok. Pekerjaan ini hanya menekankan pada ketrampilan saja. Upah yang diterima juga rendah. Sementara itu pada jenjang yang lebih tinggi dalam pekerjaan ini banyak dimiliki oleh laki-laki misalnya menjadi supervisi di pabrik tersebut. Pendapatan laki-lakipun dalam hal ini juga jelas lebih tinggi.

Faktor yang juga sangat berpengaruh bagi rendahnya partisipasi perempuan dalam angkatan kerja adalah masalah kultur sosial masyarakat yang belum bisa menerima perempuan untuk bekerja. Meskipun saat ini perempuan bekerja sudah masuk diberbagai sektor, perempuan bekerja masih dianggap miring bagi masyarakat. Perempuan bekertja masih belum dianggap seperti halnya laki-laki bekerja. Perempuan masih belum dianggap secara kodrati untuk bekerja dan mencari nafkah, karena bekerja dan mencari nafkah adalah adalah tanggungjawab laki-laki sebagai kepala rumah tangga. Kalau ada perempuan yang bekerja, umumnya dianggap sebagai pekerjaan tambahan, meskipun secara nominal penghasilan perempuan jauh lebih besar dari laki-laki. Pandangan masyarakat ini juga diperkuat dengan UU Perkawinan tahun 74 yang menyatakan bahwa kepala rumah tangga adalah laki-laki.

Tentunya anggapan demikian sungguh merugikan perempuan sebagai warga negara yang mempunyai hak untuk bekerja. Perempuan akhirnya tidak mempunyai kepercayaan diri untuk mendapatkan penghasilan, apalagi ketika perempuan ini sudah menikah, dia tidak saja lemah secara kultur, tetapi juga lemah secara struktur. Pandangan ini juga menimbulkan ketidaksetaraan gender bagi perempuan yang ditinggal suaminya, akibat cerai atau kematian. Perempuan mau tidak mau harus tetap mempertahankan kehidupannya, apalagi jika perempuan mempunyai anak dan harus menanggung anak. Jika anggapan masyarakat yang mendeskriditkan perempuan tetap berlangsung, maka pandangan tersebut juga berpengaruh secara psikologis bagi para perempuan yang menjadi janda dan lemah secara ekonomi.

d. Aspek Hukum

Dalam aspek ini masih dijumpai sejumlah substansi, struktur, aparatur dan budaya hukum yang masih diskriminatif dan bias gender. Sejumlah kebijakan di bidang hukum yang masih dianggap bias gender terdiri dari; (1). Undang-undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan; (2). Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; (3). Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian; (4) Undang-undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, (5) Undang-undang No. 8 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil[8] dan (6).UU PPTKILN (Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Ke Luar Negeri).

Dari keenam hukum yang dianggap masih bias gender tersebut beberapa diantaranya saat ini masuk dalam daftar program legislasi nasional untuk dibahas dalam periode 2004 –2009 mendatang. Ketiga undang-undang tersebut adalah Undang-undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan; Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; dan Undang-undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan. UU

Kesehatan pembahasannya menurut jadwal akan dilakukan pada periode tahun 2005-2006 ini, bersamaan dengan sejumlah pembahasan yang terkait dengan masalah kesetaraan gender lainnya yaitu RUU tentang Pronografi dan Pornoaksi, RUU Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Perubahan RUU KUHP.

Sementara itu, berkaitan dengan masalah buruh migran ini, pada bulan Oktober tahun 2004 lalu telah disahkan Undang Undang Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN). Namun demikian kehadiran UU tersebut yang seharusnya bisa menjadi perangkat hukum untuk melindungi buruh migran yang sebagian besar adalah perempuan, ternyata justru membuka peluang bagi praktek perdagangan perempuan.[9]. Selain hanya mengatur soal penempatan buruh migran UU PPTKILN mempunyai kelemahan secara substansial menyangkut penempatan TKI secara legal, padahal penempatan TKI secara illegal yang selama ini sangat merugikan TKI justru luput dari substansi UU tersebut.[10].

Tabel 3
Jumlah Tenaga Kerja Indonesia Yang Bekerja di Luar Negeri

Periode / Tahun	Perempuan	Laki-laki	Total
Pelita I 1969 -1974			5.624
Pelita II 1974 -1979	3.817	12.235	16.052
Pelita III:1979 -1984	55.000	41.410	96.410
Pelita IV: 1984-1989	198.735	93.527	292.262
Pelita V: 1989-1994	442.310	209.962	652.272
1994-1997	503.980	310.372	814.352
1999-2002	972.198	383.496	1.355.694

Sumber: Data Olahan Depnakertrans. (MB.Wijaksana, 2004a.[11])

Seperti yang diberitakan Media Indonesia, 23 Desember 2004, Polda Metro Jaya bersama petugas Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi melakukan pengerebekan penampuangan 438 TKI Ilegal yang berada di Tanggerang. Para Calon TKI tersebut rencananya akan dijanjikan bekerja di Malaysia dan Singapura. Para TKI yang selamat dari penampungan itu berasal dari Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Menurut Polisi, TKI yang ditampung itu tidak diberangkatkan ke negera tujuan, malah diharuskan membayar Rp.3,5 juta bila ingin pulang. Sebelumnya Polisi juga sudah melakukan penggerebekan terhadap empat tempat penampungan ilegal dan menyelamatkan 136 calon TKI. Terungkapnya masalah penampungan TKI ilegal yang bermasalah ini membuktikan bahwa masalah substansi dalam UU PPTKILN tersebut memang bermasalah dan perlu dilakukan amandemenatas UU tersebut.

Produk hukum yang bias gender ini memang sangat tidak menguntungkan bagi perempuan. UU perkawinan misalnya, dalam produk hukum tersebut meskipun perempuan ditempatkan sebagai subyek hukum yang mempunyai hak untuk melakukan tindakan hukum, namun disisi lain UU tersebut mengukuhkan peran gender yang didasarkan pada stereotipe. Hal ini dengan jelas dapat dibaca dalam pasal 31 dan 34 yang pada pokoknya menyatakan bahwa suami adalah kepala keluarga dan wajib memberi nafkah kepada istrinya, sedangkan istri adalah ibu rumah tangga dan wajib mengurus rumah tangga sebaik-baiknya. Kasus diatas memperlihatkan bagaimana pembagian peran yang didasarkan pada peran-peran gender terjadi dalam suatu perkawinan. Pembagian kerja ini telah menempatkan laki-laki memiliki

kekuasaan yang lebih atas istrinya[12]. Sejumlah kekerasan terhadap perempuan khususnya yang terjadi dalam rumah tangga tidak lain adalah bentuk nyata dari superioritas laki-laki yang dikukuhkan melalui produk perundang-undangan.

Begitu halnya dengan pengaturan pemberian hak poligami kepada suami, meskipun dibatasi oleh peraturan yang mengikat suami untuk melakukan poligami itu atas seijin pengadilan dan persetujuan istri atau istri-istrinya terdahulu. Permasalahan dari hal ini adalah diperbolehkannya tindakan poligami itu didasarkan pada situasi yang diskriminatif, yaitu jika istri tidak hamil (tanpa ada kejelasan terlebih dahulu siapa sebenarnya yang mandul), istri sakit terus menerus dan tidak untuk alasan sebaliknya, dan atau istri tidak dapat menjalankan fungsinya secara biologis sebagai istri.

Jelas sekali sejumlah pengaturan didalam UU perkawinan tersebut lebih banyak mengatur perempuan ketimbang laki-laki. Laki-laki mempunyai keluasaan yang tinggi atas perkawinan yang dilakukan. Dalam konteks itu maka perubahan atas UU perkawinan adalah suatu tindakan yang harus dilakukan pada pemerintahan SBY-Kalla ini. Sementara itu terkait dengan program legislasi nasional yang menjadi prioritas ditahun 2005-2006 ini, selain rencana kebijakan hukum yang memang berpihak kepada perempuan seperti Perubahan UU Kesehatan dan Pembahasan RUU Tindakan Pidana Perdagangan Orang, terdapat dua rencana kebijakan lagi yang sangat merugikan perempuan, yaitu Pembahasan mengenai RUU pornografi dan pronoaksi serta pembahasan mengenai RUU KUHP.

2. Keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik.
Sasaran dari aspek ini adalah meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif dan peningkatan proporsi perempuan di jabatan publik Masalah keterwakilan perempuan dalam politik ini adalah persoalan yang paling krusial didalam penentuan apakah kebijakan-kebijakan pemerintahan sudah memperhatikan dimensi gender atau sebaliknya. Masalah keterwakilan ini tidak saja terkait dengan banyaknya perempuan yang duduk didalam parlemen, namun lebih dari itu keterwakilan politik ini lebih ditekankan pada upaya pencapaian kebijakan-kebijakan politik tertentu yang mengakomodasi kebutuhan perempuan.

Salah satu kemajuan yang dicapai dalam hal meningkatkan partisipasi perempuan adalah sisahkannya UU Pemilu tentang keterwakilan perempuan sebesar 30 persen yang harus dipenuhi oleh masimg partai politik peserta pemilu tahun 2004 lalu. Namun demikian, meskipun sudah ada kebijakan khusus untuk meningkatkan representasi perempuan dalam partai politik dan legislatif sebesar 30 persen, persentase yang dicapai ternyata masih memprihatinkan yaitu kurang dari 12 persen.

Peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik memang tidak mudah untuk dilakukan, hambatan utamanya adalah kultur masyarakat yang masih menganggap perempuan berpolitik adalah tabu, karena politik dianggap sebagai wilayah yang kotor dan tidak sesuai bagi perempuan. Disamping itu juga pandangan yang masih bias gender bagi penentu kebijakan yang masih terlalu ragu-ragu memberikan dorongan secara struktural bagi kemajuan keterwakilan perempuan didalam politik.

Sejumlah hambatan yang muncul tersebut sangat nyata terlihat pada hasil pemilu 2004 lalu yang masih belum menunjukkan peningkatan signifikan dari hasil pemilu tahun sebelumnya. Kenaikan keterwakilan perempuan hanya 3 persen dari 8 persen

keterwakilan perempuan di tahun 1999 menjadi 11 persen ditahun 2004. Padahal dalam upaya peningkatan keterwakilan tersebut telah dilakukan berbagai cara, salah satunya melalui undang-undang pemilu 2003.

Terkait dengan masalah ini ada beberapa hal yang menyebabkan keterwakilan perempuan ini tidak berjalan dengan maksimal, *pertama* secara peraturan, Undang-undang yang dikeluarkan masih bersifat setengah hati. Undang-undang tersebut masih belum tegas untuk keterwakilan perempuan karena hanya mencantumkan kata "dapat" sehingga pasal tersebut ditafsirkan bersifat ambigu, bisa diikuti dan bisa pula tidak diikuti. Ketentuan itupun pada akhirnya oleh banyak kalangan ditafsirkan fleksibel. Pemenuhan kuota perempuan didalam setiap caleg lebih bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan arus politik yang berkembang ketimbang memperhatikan ketentuan undang-undang. Meskipun hal ini berdampak positif dan menunjukkan bagaimana masalah perempuan menjadi keterwakilan perempuan, maka secara politik dukungan pembuat kebijakan masih belum menunjukkan komitmennya.

Kedua, sedikitnya kader perempuan yang selama ini aktif didalam partai politik. Masalah ini terkait dengan anggapan bahwa politik itu kotor sehingga politik tidak baik untuk perempuan. Anggapan ini tentunya terkait dengan kaderisasi perempuan dalam partai politik, akibatnya perempuan yang akan menduduki calon sangat sedikit. Alasan ini banyak digunakan oleh para petinggi partai politik untuk tidak mengikutsrtakan perempuan dalam pemilihan.

Ketiga, perempuan ditempatkan dalam nomor urut calon yang jauh dari kemungkinan untuk terpilih. Nomor-nomor urut strategis dan jadi biasanya diberikan kepada laki-laki yang selama ini memang aktif menjadi pengurus partai. Perekrutan perempuan dalam nomor urut caleg lebih ditekankan pada aspek pemenuhan kuota saja. Karena peraturannya cukup fleksibel dan tidak tegas terhadap keterwakilan perempuan maka penempatan perempuan pada nomor urut yang jauh dari kemungkinan terpilih bukanlah tindakan yang menyalahi aturan.

Masalah ini tentunya merugikan perempuan. Perempuan hanya dijadikan sebagai mesin pengeruk suara dengan memanfaatkan isu perempuan. Kasus yang dialami Nurul Arifin sebagai salah satu caleg perempuan dari partai Golkar untuk daerah pemilihan Tangerang akhirnya harus menyerahkan semua suaranya yang diperoleh ke suara nomor urut diatasnya, padahal suara Nurul Arifin jauh lebih banyak dari suara yang diperoleh oleh calon diatasnya. Suara Nurul Arifin hilang karena dianggap tidak memenuhi bilangan pembagi pemilih yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum.

Keempat, perempuan sulit untuk menempati posisi urutan jadi karena persaingan yang cukup ketat. Ketatnya persaingan ini berujung pada praktik permainan uang. Siapa yang lebih banyak menyetorkan dana caleg ke partai politik, dialah yang akan menempati posisi teratas. Dalam konteks ini perempuan cukup sulit untuk memenuhi kebutuhan dana tersebut, karena umumnya perempuan tidak mempunyai dana besar seperti halnya laki-laki. Dalam hal ini apapun kelebihan yang dimiliki perempuan tidak akan berarti, karena semua dikalahkan oleh uang.

Masih lemahnya sistem yang mendukung perempuan untuk masuk dalam dunia politik sedikit terbantu dengan hadirnya konsep Dewan Perwakilan Daerah dengan sistem pemilihan secara langsung. Sistem ini terbuka bagi siapapun baik laki-laki

maupun perempuan untuk mencalonkan diri. Memang faktor ketersediaan dana masih sangat kuat dalam hal ini, karena seorang DPD yang akan berkampanye harus mengeluarkan dana yang cukup besar secara pribadi. Konsep inipun menghasilkan anggota DPD perempuan yang cukup reprentatif. Dari 150 anggota DPD yang diperebutkan, terdapat 50 DPD yang terpilih yaitu sekitar 40 persen dari total keseluruhan anggota DPD.

Selain meningkatnya keterwakilan perempuan didalam diparlemen meskipun hanya 3 persen, peningkatan jumlah perempuan juga terjadi dalam kabinet SBY mengalami peningkatan dari pemerintahan sebelumnya. Didalam susunan Kabinet Indonesia Bersatu, terdapat 4 perempuan yang menjabat sebagai menteri atau setingkatnya, yaitu Marie Elka Pangestu sebagai menteri perindustrian dan perdagangan, Sri Mulyani sebagai kepala Bapenas, Meuthia Hatta sebagai menteri pemberdayaan perempuan dan Siti Fadilah sebagai menteri kesehatan. Empat menteri perempuan didalam kabinet SBY ini merupakan realisasi janji SBY semasa kampanye yang menjanjikan akan menempatkan 4 menteri perempuan.

Namun demikian, meskipun SBY telah menempatkan 4 menteri perempuan sebagai realisasi janjinya semasa pemilu, bukan berarti Kabinet Indonesia Bersatu telah selesai menyangkut terakomodasinya representasi perempuan, dan kabinetnya mempunyai sensitivitas gender. Masalah keterwakilan perempuan tidak hanya representasi jumlah, namun juga berkaitan dengan representasi pemikiran dan program-programnya berkaitan dengan pemberdayaan perempuan yang strategis. Jika memang SBY sudah mempunyai menteri perempuan selanjutnya perlu dilihat apakah keempat menteri tersebut punya sensitivitas terhadap persoalan gender? Inilah yang seharusnya menjadi pertimbangan SBY ketika dia menetapkan akan memilih menteri perempuan. Jadi tidak sekedar berjanji akan menempatkan seseorang secara jumlah tetapi juga berjanji menempatkan orang yang mempunyai pemikiran mengenai kesetaraan gender

3. Menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak

Masalah kekerasan terhadap perempuan adalah masalah yang paling serius berkaitan dengan upaya peningkatan keadilan dan kesetaraan gender. Meskipun ditahun 2004 telah tercatat sebuah kemajuan yang signifikan atas masalah ini dengan lahirnya UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga sebagai terobosan hukum, masalah kekerasan terhadap perempuan masih menjadi ancaman paling utama.

Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan 2004 yang dilakukan oleh Komnas Perempuan misalnya, menunjukkan kenaikan sekitar 100 persen angka kekerasan terhadap perempuan tahun 2004 yaitu sebanyak 14.020 kasus dibandingkan angka kekerasan terhadap perempuan dari tahun 2003 lalu yaitu 7.787 kasus[13]. Komnas Perempuan sendiri telah melakukan kompilasi data sejak tahun 2001 dimana angka kekerasan yang terungkap sebanyak 3.160 kasus dan tahun 2002 sebanyak 5.163 kasus.[14] Catatan Komnas Perempuan akan kondisi kekerasan terhadap perempuan ini juga mencantumkan masalah perdagangan perempuan dan anak yang tercatat sebanyak 562 kasus.[15]. Satu hal yang paling menyedihkan dari catatan Komnas Perempuan ini adalah wilayah kekerasan yang terjadi masih seputar rumah, keluarga dan lingkungan terdekat korban, dengan pelaku kekerasan adalah orang-orang yang cukup dikenal, seperti suami, ayah, paman, pacar dan majikan.

Terus meningkatnya angka kekerasan terhadap perempuan ini jelas menunjukkan ketidakadilan gender semakin nyata dalam kehidupan sehari-hari, yang secara khusus menjadi ancaman bagi perempuan. Ada banyak faktor yang menyebabkan kekerasan ini terjadi, dan faktor yang paling besar adalah memang masalah kultur masyarakat yang masih mengedepankan laki-laki ketimbang perempuan. Namun demikian selain masalah kultur, faktor yang tidak kalah penting adalah masalah struktur kebijakan yang justru memfasilitasi kekerasan, seperti contoh undang-undang perkawinan dan yang diperkuat dengan adanya Kompilasi Hukum Islam yang sangat bias gender.

Konflik bersenjata juga tidak bisa dilepaskan pula dari catatan kekerasan terhadap perempuan. Perempuan diwilayah konflik karena keperempuannya justru dijadikan alat dan senjata oleh pihak-pihak yang bertikai. Akibatnya tidak sedikit perempuan yang harus menjadi korban baik itu ditangkap karena terlibat anggota GAM, diperkosa, dibunuh dan sebagainya.

Sejauh ini penanganan sejumlah kekerasan memang ada yang sudah dilakukan dan memang masih belum banyak dilakukan. Salah satu upaya yang telah dilakukan adalah, untuk mengurangi kekerasan dalam rumah tangga telah dibuat UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU Penghapusan KDRT). Pengesahan UU KDRT ini membawa angin baru bagi upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan ini juga kondusif

Sementara itu upaya penghapusan kekerasan yang belum bisa dilakukan seperti usulan Counter Legal Draft atas Kompilasi Hukum Islam yang dilakukan oleh tim pengarusutamaan gender departemen Agama RI. Secara substansi usulan CLD KHI ini bertujuan untuk mencapai kesetaraan gender dalam relasi perkawinan yang banyak menimbulkan kekerasan.

Namun demikian usulan itu justru ditentang karena dianggap tidak sesuai dengan teks-teks suci agama Islam dan justru dianggap menyimpang dari ajaran agama. Padahal persoalan ini terletak pada proses penafsiran sebuah teks agama yang selama ini didominasi oleh penafsir laki-laki dan tidak mempunyai perspektif gender. Bahkan oleh Menteri Agama RI, Maftuh Basuni usulan CLD KHI itu dibekukan dan dianggap tidak pernah ada. Keputusan itu jelas kontraproduktif bagi upaya-upaya peningkatan kesetaraan dan keadilan gender, sekaligus menunjukkan dominasi kekuasaan pemikiran yang patriarkhis dan konservatisme yang tidak bisa terbuka dengan kemajuan-kemajuan pemikiran.

Kekerasan terhadap perempuan juga terkait dengan maraknya praktik perdagangan perempuan yang cukup tinggi di Indonesia. Seperti yang dilaporkan oleh Kompas, 5 Juni 205 Amerika Serikat menuduh 14 negara gagal mencegah perdagangan manusia (human trafficking). Negara-negara itu dituduh tak berupaya keras mencegah prostitusi, penggunaan anak-anak di bawah umur untuk prostitusi, dan bekerja di pabrik-pabrik. Keempat belas negara itu adalah Bolivia, Myanmar, Kamboja, Kuba, Ekuador, Jamaika, Kuwait, Korea Utara, Qatar, Arab Saudi, Sudan, Togo, Uni Emirat Arab, dan Venezuela. Di samping itu, ada 27 negara dalam pengawasan ketat AS soal perdagangan manusia. Sementara itu, ada 77 negara, termasuk Indonesia, masuk dalam kelompok negara yang sudah berupaya mencegah perdagangan manusia, tetapi

belum bisa dikatakan berhasil. Dan terdapat pula 24 negara yang masuk kategori sudah berupaya maksimal dan tergolong berhasil mencegah perdagangan manusia.

Selain sebagai daerah sumber dalam perdagangan orang, Indonesia juga diindikasikan sebagai daerah transit bahwa dalam sejumlah data yang terkumpul, Indonesia tidak menutup kemungkinan sebagai daerah penerima yang tersebar di berbagai kota dan kabupaten di Indonesia. Baru-baru ini bahkan muncul indikasi bahwa Indonesia mungkin juga menjadi negara penerima dan atau transit untuk perdagangan orang internasional.

Jakarta Post pada 13 Desember 2002 melaporkan bahwa 150 pekerja seks asing beroperasi di luar hotel-hotel di Batam, Propinsi Riau. Para perempuan itu kabarnya berasal dari Thailand, Taiwan, Cina, Hong Kong dan beberapa negara Eropa termasuk Norwegia (Rosenberg 2003). Media Indonesia pada 11 Maret 2004 kembali melaporkan ditangkapnya warga negara Republik Rakyat China yang diduga sebagai otak penyelundupan dan perdagangan manusia. Dia menyelundupkan ratusan orang China ke Indonesia dengan iming-iming gaji besar namun ternyata hanya dijadikan pedagang barang-barang buatan China.

Terkait dengan maraknya perdagangan perempuan ini, nampaknya upaya keras pemerintah belum sepenuhnya terlihat. Indikator utamanya adalah disahkannya RUU Tindakan Perdagangan Orang yang saat ini masuk dalam urutan 11 program legislasi nasional tahun 2005-2006. Untungnya, kelambatan pemerintahan pusat dalam merspon praktik ini tidak diikuti oleh pemerintah daerah. Bahkan sejumlah pemerinatah daerah seperti Sumatera Barat, Manado sekedar contoh telah mempunyai peraturan daerah untuk tindak pidana trafiking ini. Namun karena bersifat perda, dari aspek cakupan dan sanksi hukumnya masih sangat terbatas. Untuk itu respon pemerintah untuk mensahkan RUU tersebut sangat diperlukan.

Masalah pornografi dan pornoaksi bagi pemerintah adalah masalah yang sangat terkait dengan kekerasan terhadap perempuan. Pemerintah cukup tanggap dalam hal ini menangani amsalah pornografi dan pornoaksi dan mendapat dukungan yang kuat dari Presiden SBY. Penandatanganan nota kesepahaman untuk memberantas pornografi dan pornoaksi yang melibatkan tiga pihak yaitu Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Kementerian Pemuda dan Olah Raga dan Kementerian Komunikasi dan Informasi pada tanggal 28 Maret 2005 lalu adalah indikator nyata bagaimana pemerintah cukup serius dalam menangani pornografi dan pornoaksi. Selain itu draft RUU Pornografi dan pornoaksi ini masuk dalam prolegnas 2005-2006.

Terkaitnya pornografi dengan kekerasan terhadap perempuan ini nampaknya telah terjadi perbedaan pendapat dengan kelompok perempuan. Bahkan dikalangan kelompok perempuan ini terbagi dalam tiga pandangan. Pertama pandangan yang setuju pornografi dan pornoaksi ini dibuat UU sepert yang dilakukan pemerintah, kedua, kelompok yang setuju adanya UU pornografi dan pornoaksi ini dibuat, namun dengan catatan dasar pemikirannya lebih menekankan pada masalah kekerasan terhadap perempuan bukan pada moralitas mainstrem dan RUU yang saat ini ada di DPR lebih menekankan pada moralista Mainstrem. *Ketiga* kelompok yang sama sekali menolak adanya RUU ini karena dianggap sebagai tindakan yang mengekang hak asasi perempuan atas tubuhnya.

RUU Pornografi dan pornoaksi yang saat ini ada menurut kelompok kedua sebagai ancaman bagi eksistensi dan hak asasi perempuan. RUU tersebut justru melakukan pelanggaran serius terhadap hak perempuan atas tubuhnya dan menempatkan perempuan sebagai obyek sasaran kekerasan bukan sebagai bentuk perlindungan atas kekerasan terhadap perempuan[16]. Catatan kritis akan RUU Pornografi ini dapat disimak dalam tabel dibawah ini:

Tabel.4
Catatan Atas Pasal dalam RUU Pornografi dan Pornoaksi

Catatan Atas Pasal dalam RUU Pornografi dan Pornoaksi	Penjelasan
Defenisi yang tidak jelas, mengaburkan batas antara pornografi sendiri dengan erotika dan kecabulan	Definisi pornografi dalam RUU tidak jelas, karena memuat unsur-unsur tentang ekploitasi seks, kecabulan dan erotika padahal ketiga unsur tersebut mempunyai definisi yang berbeda dan terpisah. *Eksploitasi seksual* : Pemanfaatan seksual manusia secara berlebihan untuk mendapatkan keuntungan baik materi atau non materi untuk diri sendiri atau orang lain. *Kecabulan* : Perbuatan yang bersifat asusila (melanggar kesopanan yang berkaitan dengan perkelaminan) = Definisi dalam KUHP. *Erotika* : gairah seksual atau hal-hal yang membangkitkan gairah seksual atau kodrat alami manusia sebagai mahluk yang mempunyai gairah seksual. Dekontekstualisasi tubuh perempuan telah mengaburkan batasan dan perbedaan antara pornografi dan erotika (catatan: seperti dalam draft RUU anti pornografi dan pornoaksi pasal 1 angka 1 mengenai definisi yang menyebutkan bahwa erotika adalah bagian dari pornografi). Padahal mestinya ada perbedaan antara pornografi dan erotika. Dalam erotika tubuh perempuan tidak terlepas dari integritas kebertubuhannya, bahkan tubuh perempuan memiliki martabat sebagai *person* atau subyek.
Pengertian mengenai media tidak jelas di dalam definisi, selain itu unsur publikasi sebagai syarat pornografi berimplikasi bahwa pornografi yang tidak dipublikasikan adalah bukan termasuk pornografi dalam RUU ini	Penekanan dari definisi dalam RUU ini adalah bahwa pornografi merupakan substansi dalam media atau alat komunikasi. Sedangkan apa yang dimaksud dengan media tidak dijelaskan, apakah hanya termasuk media massa atau media dalam arti luas. Selain itu, guna dianggap sebagai pornografi haruslah dipenuhi unsur publikasi (dilakukan dengan maksud agar gagasan tentang seks tersebut tersampaikan kepada orang lain). Sehingga apabila ada orang yang membuat sesuatu sebagai penyampaian gagasan tentang seks untuk konsumsi pribadi tidak termasuk dalam perbuatan pornografi. Pornografi tetaplah pornografi dan sebagai isu KTP (Kekerasan Terhadap Perempuan) meski ia menjadi semata konsumsi pribadi.
Kriminalisasi terhadap korban, tanpa melihat konteks sosial ekonomi dimana perempuan dan anak rentan terjerat menjadi objek pornografi (dalam	Dalam pasal 5 disebutkan bahwa '*setiap orang dilarang dengan sengaja menjadikan diri dan atau orang lain sebagai model atau obyek pembuatan pornografi.* Pasal ini dapat menjerat korban pornografi sebagai 'pelaku' pornografi. Pasal ini sama sekali tidak relevan dengan realitas yang ada dimana banyak terjadi kasus trafficking yang menjerat kelompok-kelompok rentan guna dijadikan objek pornografi, melalui bujukan atau penggunaan kekuasaan dan atau 'paksaan' secara ekonomis.

arus trafficking).	
UU Pornografi dan Pornoaksi juga tidak membahas pornografi sebagai isu kekerasan terhadap perempuan	Tujuannya tidak untuk melindungi perempuan sebagai korban hanya menitikberatkan pada moralitas masyarakat. (Pasal 2 dan 3) Padahal pornografi menimbulkan kekerasan terhadap perempuan mulai dari awal produksi, penyebarannya sampai dampak dari pornografi tersebut. o Awal produksi: adanya paksaan, rayuan, iming-iming pada perempuan untuk menjadi objek pornografi o Pembuatan: perempuan dieksploitasi tubuhnya o Penyebarannya: hilangnya integritas kebertubuhan dari perempuan tersebut o Dampaknya: adanya kekerasan seksual baik terhadap perempuan yang menjadi objek pornografi maupun perempuan lainnya, seperti perkosaan, pelecehan dan pencabulan.
Barang-barang Pornografi yang terbatas	Pasal 1 angka 9 merinci bahwa **barang pornografi** adalah buku, suratkabar, majalah tabloid dan media cetak sejenisnya, film dan/atau yang dipersamakan dengan film seperti video, Video Compact Disc, Digital Video Disc, Compact Disc, Personal Computer-Compact Disc Read Only Memory dan kaset yang materinya mengandung sifat pornografi. Karena itu, barang lain yang mengandung gagasan seksual yang bukan termasuk media yang telah disebutkan bukan merupakan barang pornografi. Bagaimana dengan yang mengandung sifat pornografi itu berada dalam program komputer, disket, gambar/lukisan, patung, atau benda lainnya yang menggambarkan sesuatu yang bersifat seksual secara eksplisit. Ini terlihat ingin mengatur secara detail tetapi detail-detail yang diatur masih terlalu sempit sehingga terkesan kalau di luar dari yang diatur tidak termasuk definisi Pasal 1 angka 9.
Subyek hukum	Pada Pasal 6 disebutkan: *Setiap orang dilarang dengan sengaja menjadikan diri dan/atau orang lain sebagai model atau obyek pembuatan pornografi.* Rumusan pasal ini tidak memiliki sensitivitas korban pornografi dimana seseorang menjadi obyek dari eksploitasi seksual dalam industri pornografi. Kalau kita mengkaitkan dengan kasus *casting* iklan sabun, kamera tersembunyi di studio Budi Han, vcd mahasiswa Bandung, tentu perlu melihat dari sudut pandang bahwa ada viktimisasi di sana jika korban akhirnya diseret menjadi tersangka. Kalau melihat dengan persepektif lebih luas seperti kasus-kasus perdangan perempuan dan anak yang menyuplai bagi industri pornografi atau kasus kekerasan domestik yang memaksa istri atau anak perempuan untuk bekerja yang mengeksploitasi mereka ke dalam industri seks (prostitusi dan pornografi).
Karya Seni yang hanya bisa ditonton terbatas di tempat pertunjukan seni	Pasal 7 menyatakan bahwa Setiap orang dilarang membuat, menyebarluaskan dan menggunakan karya seni yang mengandung sifat pornografi di media massa cetak, media massa elektronik atau alat komunikasi media dan yang berada di tempat-tempat umum yang bukan dimaksudkan sebagai tempat pertunjukan karya-karya seni. Pada penjelasan Pasal 7 disebutkan: Karya seni adalah hasil ciptaan manusia yang memiliki nilai estetika yang tinggi, dan mengutamakan nilai-nilai intrinsik yakni bertujuan pada dirinya sendiri. Sebuah karya yang mengutamakan nilai-nilai ekstrinsik yakni bertujuan lain di luar dirinya sendiri, seperti tujuan promosi, meningkatkan penjualan, dan membangkitkan nafsu birahi, tidak dikategorikan sebagai karya seni. Sehingga dalam RUU ini, karya seni meskipun mengandung gagasan-gagasan tentang seks tidak dianggap sebagai pornografi, kecuali apabila dipertunjukkan di muka umum yang bukan merupakan tempat pertunjukan seni. Akan tetapi pada dasarnya semua karya seni ditujukan untuk mendapat perhatian dari masyarakat umum. Dengan adanya RUU ini, karya seni sedemikian hanya dapat dipertunjukan di tempat pertunjukan seni. Hal ini menjadi bentuk ekslusivisme seni, dimana seni menjadi barang “mahal” dan hanya untuk sekelompok masyarakat tertentu saja. Hal ini merupakan pembatasan bagi hak berekspresi dan hak untuk menikmati seni bagi masyarakat. Kemudian penilaian apakah sebuah

	karya seni itu karya seni sesuai dengan definisi di atas akan berbeda-beda (penjelasan Pasal 7).
Pengaturan pornoaksi yang masih kabur	Pornoaksi dalam pasal 1 ayat 2 didefinisikan sebagai "*perbuatan yang dilakukan dengan sengaja mempertontonkan atau mempertunjukkan eksploitasi seksualitas, kecabulan dan/atau erotika di muka umum"*. Terminologi pornoaksi sebelumnya tidak pernah ada, akan tetapi dimunculkan untuk menjaring perbuatan-perbuatan seperti tersebut diatas yang tidak dilakukan melalui media (massa), sehingga tidak termasuk pornografi. Sebenarnya selama ini perbuatan yang dimaksud dengan pornoaksi sudah dapat dijerat dengan pasal 281 KUHP tentang melanggar kesopanan di muka umum. Akan tetapi pasal 281 dalam pelaksanaannya sangat multi interpretasi, sebagai contoh berciuman dalam KUHP terjemahan Soesilo itu bisa dijerat Pasal 281 akan tetapi ketika terjadi pergeseran nilai-nilai sosial di masyarakat, berciuman tidak lagi dianggap tabu atau melanggar kesopanan, tetapi lebih untuk mengekspresikan kasih sayang.
Delik/Sanksi	Kriminalisasi suatu perilaku sebaiknya melihat juga apakah subyek yang terkena adalah pelaku ataukah korban dari perbuatan pidana tersebut. Untuk menghindari adanya reviktimisasi. Mengedepankan rasa sensitivitas terhadap korban akan lebih mencerminkan sebuah perundang-undangan yang berpihak pada kepentingan korban.

Sumber: Tanggapan atas RUU Anti Pornografi dan Anti Pornoaksi (Sebuah Draft Kajian) Disusun oleh Tim Kajian LBH-APIK Jakarta. Dimuat dalam Jurnal Perempuan, edisi 38.November 2004.

Selain RUU Pornografi dan Pornoaksi yang masih menyimpan sejumlah persoalan serius berkaitan dengan menempatkan posisi perempuan yang tidak adil dalam kehidupan masyarakat dan menimbukan kekerasan, sehingga RUU ini menjadi ancaman yang cukup serius bagi upaya perwujudan keadilan dan kesetaraan gender.

Keberatan atas RUU KUHP ini adalah pendekatannya yang *lex generalis* sehingga dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang memerlukan aturan lebih spesifik. RUU ini memasukkan pasal-pasal ketentuan kejahatan terhadap integritas tubuh Perempuan sebagai pelanggaran norma kesusilaan, yang berakibat tidak semua bentuk kekerasan terhadap Perempuan diatur dalam RUU ini.[17]

Tabel.5
Tabulasi Persoalan Yang Terkait dengan RUU KUHP

Isu Terkait	Kasus Terkait
Prostitusi	Pasal yang berhubungan prostitusi (Pasal 434) tidak peka terhadap akar persoalan Perempuan yaitu kemiskinan, karena mengkriminalkan mereka yang bergelandangan dijalan atau tempat umum untuk tujuan melacurkan diri. Dalam rancangan KUHP sebelumnya perempuan tidak dikriminalkan hanya mucikarinya. Perempuan pekerja seks bisa jadi adalah korban perdagangan manusia dan kemiskinan, sehingga dia menjajakan sks di jalan.
Perkawinan	Institusi perkawinan dilihat sebagai satu-satunya relasi sosial masyarakat, padahal ada banyak orang yang hidup tidak dalam ikatan perkawinan karena menjanda, memiliki suami atau istri tetapi pasangan tidak tinggal bersama, menjaia pekerja migrant atau memang memilih hidup melajang. Dalam kaitannya dengan perkawinan RUU KUHP ini tidak melindungi Perempuan yang berada didalam perkawinan karena tidak mengatur kekerasan seksual misalnya hubungan seksual diantara suami istri. Padahal mengenai hal ini sudah diatur dan ditetapkan didalam UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga Selain itu berkaitan dengan perkawinan dan hak asasi Perempuan atas tubuhnya, RUU KUHP ini secara tajam meneguhkan ketidakadilan gender yang tercantum dalam pasal 420 dan 422 yaitu pasal yang mengatur hidup bersama antara laki-laki dan Perempuan di luar ikatan perkawinan. Dalam pasal itu disebutkan bahwa Perempuan sebagai

	pemilik tubuh tidak diberikan otoritas untuk menentukan hak kepemilikannya, Hak Perempuan atas tubunya dalam pasal tersebut diserahkan kepada tokoh "bapak" yaitu kepala adapt, kepalda desa, lurah dan seterusnya.
Kesehatan reproduksi Perempuan	Masalah ini terkait dalam RUU KUHP ini ada pasal 416-418 yang mengatur pencegahan kehamilan yang mengkriminalkan aborsi. Apa yang tercantum dalam RUU KUHP merupakan langkah mundur dalam aspek kesehatan reproduksi perempuan yang sebenarnya sudah dilakukan terobosan melalui upaya amandemen terhadap UU Kesehatan nomor 23 Tahun 1992 yang memasukkan masalah bahwa yang menentukan untuk hamil adalah hak sepenuhnya terletak pada perempuan. Dalam Amandemen UU Kesehatan memuat pasal-pasal yang meminta tanggungjawab pemerintah untuk menyelenggarakan penghentian kehamilan secara aman dan bertanggungjawab. Pasal ini didasarkan bahwa kenyataan banyaknya Perempuan yang melakukan penghentian kehamilan secara tidak aman yang berakibat pada kematian.
Pornografi dan Sudut Pandang Moralitas	Sudut pandang moralitas dalam RUU ini terdapat dalam pasal 415 mengenai konsep pornografi. Masalah moralitas yang mendominasi dalam pasal ini tentunya akan sangat berlawanan dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang sudah diadopsi oleh Indonesia. Dalam hal ini akan banyak perlakuan diskriminasi terhadap Perempuan atas dasar moralitas. Padahal Indonesia telah meratifikasi konvensi CEDAW atau Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

Sumber: diolah

4. Meningkatkan pelaksanaan dan memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender, termasuk ketersediaan data

Sasaran yang ingin dicapai dalam masalah ini adalah tercapainya koordinasi antar pihak dalam upaya pengarusutamaan gender yang menjadi tanggungjawab Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Pengarusutamaan Gender merupakan upaya pengintegrasian dimensi gender didalam setiap dinas atau instansi pemerintahan yang berkaitan dengan kebijakan dimasing-masing sektor. Pengarusutamaan gender merupakan salah satu kunci bagi upaya peningkatan keadikan dan kesetaraan gender. Pengarusutamaan ini diisntruksikan kepada seluruh departemen maupun lembaga pemerintah dan non departemen di pemerintah nasional, propinsi maupun di kabupaten/kota, untuk melakukan penyusunan program dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dengan mempertimbangkan permasalahan kebutuhan, aspirasi perempuan pada pembangunan dalam kebijakan, program/proyek dan kegiatan.

Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan sejumlah aktivitas bersama baik antar instansi terkait dan juga sejumlah institusi diluar pemerintahan yang juga memfokuskan pada masalah pemberdayaan perempuan. Upaya pemerintah dalam hal ini memang terlihat dengan sejumlah kegiatan yang dilakukan, bahkan pemerintah secara khusus mempunyai program peningkatan bagi kemampuan pusat studi gender melalui dukungan penguatan kelembagaan.

Salah satu upaya yang konkrit dan bisa dilakukan dalam aspek ini yang sudah dilakukan adalah penyediaan data statistik gender di sejumlah daerah di Indonesia. Upaya ini adalah upaya yang cukup tepat dalam memetakan persoalan-persoalan yang muncul dan terkait dengan masalah gender. Kementerian pemberdayaan perempuanpun telah membuat data profil gender di 26 propinsi. Tentu saja upaya ini cukup besar kontribusinya bagi upaya pengarusutamaan gender.

Namun demikian, meskipun telah terbangunnya kerjasama kelembagaan yang cukup kuat dengan organisasi masyarakat dan penyediaan data profil gender sebagai penunjangnya, kemajuan ini tidak diikuti oleh penguatan kelembagaan didalam instansi pemerintah sendiri. Hingga saat ini indikator-indikator gender masih belum menjadi bagian perencanaan, pelaksanaan maupun evalusasi kebijakan pembangunan. Bahkan sejumlah instansi masih belum mengerti akan pentingnya pengarusutamaan gender ini. Padahal untuk menunjang terlaksanaanya pengarusutamaan gender telah diberikan fasilitasi bantuan teknis kepada daerah propinsi, kabupaten dan kota.

Belum berjalannya masalah pengintegrasian dimensi gender disetiap kebijakan di instansi pemerintahan dan terlebih khusus lagi di tingkatan daerah kabupaten atau kota disebabkan oleh dua hal, *pertama* masalah pemahaman gender yang lemah dan *kedua* masalah struktur kedududukan biro atau bagian pemberdayaan perempuan. Kementerian pemberdayaan perempuan bukanlah kementerian non departemen yang mempunyai struktur panjang sampai ditingkat daerah. Hal ini menyebabkan posisi kementerian pemberdayaan perempuan kurang kuat untuk sampai dilevel daerah.

Masalah pemberdayaan perempuan ditingkatan daerah berada di tangan biro pemberdayaan perempuan untuk propinsi, dan bagian pemberdayaan perempuan untuk tingkat kota atau kabupaten. Struktur biro atau badan ini idealnya adalah diposisi dibawah koordinasi Setda sehingga memudahkan dalam hal koordinasi dengan pengambil kebijakan tingkat daerah baik itu bupati maupun walikota. Namun sejumlah biro ataupun bagian ini lebih banyak diletakkan dibawah pemberdayaan masyarakat yang secara struktur cukup jauh dalam aspek koordinasi. dalam struktur yang demikian, maka pemikiran-pemikiran atau usulan-usulan tentang dimensi gender yang seharusnya menjadi vocal poit ditingkat dinas sering tidak direspon dengan baik.

Masalah struktur organisasi ini memang upaya ini akan terbentur dengan UU Nomor 25 tentang Otonomi Daerah, dimana melalui UU tersebut setiap daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk struktur organisasinya yang relevan dengan kebutuhan masyarakat ditingkatan daerah.

Diantara sejumlah daerah yang ada di Indonesia, Kabupaten Wonosobo adalah satu dari sedikit Kabupaten yang telah melaksanakan atau menerapkan pengarusutamaan gender secara baik. Kabupaten wonosobo ini meletakkan bagian pemberdayaan perempuan di bawah koordinasi Setda kabupaten. Posisi ini menguntungkan dan memberi dampak positif karena masukan-masukan dari bagian pemberdayaan perempuan langsung ditindaklanjuti oleh Bupati Wonosobo dengan mengeluarkan instruksi gender vocal point disetiap dinas di Kabupaten wonosobo. Dengan keluarnya instruksi tersebut maka, setiap dinas di Kabupaten Wonosobo wajib memasukkan dimensi gender dari mualai perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakannya.

5. Meningkatkan partisipasi masyarakat

Upaya meningkatkan partisipasi masyarakat masuk dalam Renstra Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat ini Kementerian Pemberdayaan Perempuan telah melakukan sejumlah upaya seperti sosialisasi tentang pengarusutamaan gender, advokasi isu-isu gender, pelatihan analisis gender baik ditingkat pusat maupun di tingkat kabupaten atau kota dan sebagainya. Bahkan saat ini upaya peningkatan partisipasi masyarakat difokuskan

pula pada sosialisasi UU Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, yang baru disahkan Oktober 2004 lalu.

Namun demikian upaya peningkatan partisipasi masyarakat ini tampaknya tidak diikuti oleh peningkatan pemahaman gender bagi sejumlah instansi terkait dengan upaya partisipasi masyarakat. Misalnya soal penghapusan kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga. Ketika masyarakat sudah tumbuh kesadarannya akan masalah ini, ternyata tumbuhnya kesadaran masyarakat belum diikuti oleh tumbuhnya kesadaran dikalangan penegak hukum. Akibatnya apa yang dilakukan oleh masyarakat seringkali terbentur secara struktural di pihak penegak hukum. Akibatnya kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga yang tangani oleh masyarakat tidak mendapat respon yang baik dari aparat, sehingga kasus-kasu tersebut semakin berkembang.

Kesimpulan

Upaya Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender serta peningkatan status dan kualitas perempuan telah banyak diupayakan. Namun demikian, hasilnya masih belum memadai, ini terlihat dari kesempatan kerja perempuan belum membaik, beban kerja masih berat, kedudukan masih rendah. Di lain pihak, pada saat ini masih banyak kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang belum peka gender, yang mana belum mempertimbangkan perbedaan pengalaman, aspirasi dan kepentingan antara perempuan dan laki-laki serta belum menetapkan kesetaran dan keadilan gender sebagai sasaran akhir pembangunan.

Penyebabnya antara lain belum adanya kesadaran gender terutama di kalangan para perencana dan pembuat keputusan; ketidak lengkapan data dan informasi gender yang dipisahkan menurut jenis kelamin (terpilah); juga masih belum mapannya hubungan kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat maupun lembaga-lembaga yang memiliki visi pemberdayaan perempuan yaitu dalam tahap-tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan

Berangkat dari ulasan panjang mengenai implementasi kebijakan baik yang sudah dilakukan dan yang akan dilakukan terhadap upaya peningkatan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia masih menunjukkan tingkat keseriusan yang rendah dan keadilan bagi perempuan masih merupakan jalan yang panjang. Masalah ini dapat dilihat dari beberapa hal berikut;

1. Berkaitan dengan kualitas hidup perempuan, secara umum masih terjadi marjinalisasi, subordinasi, pandangan stereotipe dan beban kerja yang berlipat yang terjadi pada perempuan. Ketidakadilan gender itu hampir terjadi disegala aspek baik di aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan maupun hukum. Dalam hal ini perbedaan gender masih menjadi penyebab utama bagi terjadinya ketidakadilan gender.
2. Kebijakan pemerintah masih belum melihat persoalan masyarakat secara terpisah antara laki-laki dan perempuan. Pemerintah masih melihat kebijakan secara netral, padahal pada tahap implementasinya, kebijakan tersebut terbentur pada aspek-aspek perbedaan gender. Karena tidak diperhitungkan sebelumnya, perbedaan-perbedaan gender tersebut menjadi sumber munculnya ketidakadilan gender. Masalah ini seperti terjadi salah satunya pada kebijakan pemerintah menyangkut pendidikan.

3. Upaya peningkatan keadilan dan kesetaraan gender masih bersifat parsial tidak tersistematis yang melibatkan banyak pihak atau masih menjadi tanggungjawab masing-masing dinas. Akibatnya persoalan instansi satu dengan instansi lainnya tidak terkoordinasi dengan baik, padahal setiap masalah yang mencul dari ketidakadilan gender ini terkait antar pihak.
4. Rendahnya pengetahuan tentang keadilan dan kesetaraan gender dikalangan pemerintah. Hal ini terlihat dengan belum optimalnya pelaksanaan pengarusutamaan gender sebagi upaya penting dalam melihat persoalan gender di Indonesia. Masalah gender masih belum diintegrasikan oleh sebagian besar kebijakan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Rekomendasi:
Terkait dengan sejumlah persoalan perempuan dan upaya untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender yang masih mengalami kendala, maka rekomendasi yang bisa dilakukan sebagai upaya membangun sensitivitas gender yaitu:

1. **Rekomendasi bagi pembuat kebijakan**
    a. Lebih banyak memberi peluang bagi perempuan untuk duduk dalam posisi-posisi strategis didalam pemerintahan. Pemberian kesempatan ini bertujuan untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan yang sensitif gender. Dengan demikian masalah penempatan inipun tidak hanya sebatas sosok perrempuan, namun juga berkaitan dengan visi misi calon pemimpin mengenai pemberdayaan perempuan.
    b. *Capacity Building* bagi anggota DPR, DPRD dan DPD perempuan berkaitan dengan isu-isu gender didalam masyarakat. Dengan *capacity Building* ini diharapkan anggota legislatif ini mempunyai perspektif gender yang akan mempengaruhi pemikiran dalam proses legislasi di parlemen.
    c. Sosialisasi mengenai pengarusutamaan gender dan isu-isu gender terhadap aparat penegak hukum, kepolisian, kejaksaan dan hakim.
    d. Mendukung upaya yang dilakukan oleh kepolisian dalam membntuk Ruang Pelayanan Khusus (RPK) bagi korban kekerasan terhadap perempuan. Selain itu pula perlu diperbanyak aparat penegak hukum perempuan dalam menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan.
    e. Meningkatkan anggaran untuk kesetaraan dan keadilan gender. Hal ini penting karena kendala yang paling serius adalah rendahnya anggaran ini dalam APBN sementara masalah ini adalah masalah serius yang membutuhkan dana yang cukup besar.
    f. Kementerian Pemberdayaan Perempuan segera mengeluarkan peraturan pemerintah yang terkait dengan pelaksaan UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

2. **Rekomendasi Kebijakan**
    a. Meninjau kembali RUU Pornografi dan Pornoaksi yang saat ini berada dalam badan legislasi DPR untuk menunggu waktu pembahasan.

Peninjauan kembali RUU ini terakit dengan masih banyaknya pasal-pasal yang bias gender dan merugikan perempuan.

b. Meninjau Ulang RUU Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang saat ini juga berada didalam badan legislasi DPR untuk menunggu waktu pembahasan. Peninjauan kembali RUU KUHPini dikarenakan didalam RUU tersebut justru kontra produktif dengan terobosan-terobosan hukum dan kebijakan yang sudah dikeluarkan, seperti UU Kekerasan Dalam Rumah Tangga. RUU KUHP yang saat ini ada tidak relevan dan tidak sensitif gender dan mengabaikan semangat produk hukum yang mengarah pada pencapaian keadilan dan kesetaraan gender.

c. Karena bersifat mengakomodasi keseluruhan kebutuhan masyarakat yang terkait dengan masalah pidana, maka RUU KUHP harus memegang prinsip *lex specialis lex generalis* yaitu prinsip yang menekankan pada aspek hukum yang spesifik ketimbang aspek hukum yang lebih luas. Dengan prisip ini diharapkan masalah-masalah yang terkait dengan keadilan perempuan bisa terakomodasi, karena pada prinsipnya masalah perempuan adalah masalah yang sangat spesifik. Jika hal ini tidak diakomodasi, maka masalah perempuan dan keadilan gender selamanya tidak akan terwujud.

d. Segera membahas dan mensahkan RUU Tindak Perdagangan orang. RUU ini berada dalam badan legislasi yang juga mempunyai prioritas pembahasannya di tahun 2005 ini. RUU ini cukup penting keberadaanya untuk mencegah perdagangan orang yang sebagian besar korbannya adalah perempuan. Semakin tertunda pengesahan RUU ini makan itu artinya negara membiarkan terjadinya kekerasan terhadap perempuan yang menyebabkan negara bisa dianggap sebagai pelaku kekerasan. Disamping itu upaya-upaya konkrit sudah dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat sehingga tidak ada alasan untuk menundanya. Pada aspek yang lebih spesifik, pemerintah melalui kementerian terkait harus aktif mendesakkan RUU ini segera dibahas.

e. Segera membahas dan mensahkan Perubahan UU Kesehatan tahun nomor 23 tahun 1992. Perubahan ini penting karena beberapa prinsip dasar bagi upaya pelayanan kesehatan perempuan tidak diakomodasi dalam UU Kesehatan yang kini berlaku. Dengan pengesahan perubahan UU Kesehatan ini diharapkan juga dapat menekan angka kematian ibu melahirkan yang angkanya untuk Indonesia masih tinggi.

f. Segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Penghapusan kekerasan dalam Rumah Tangga. PP ini sangat membantu bagi upaya pelaksanaan UU Penghapuasan KDRT

g. Melakukan uji materiil atas UU PPTKILN karena undang-undang tersebut masih belum melindungi buruh migran, undang-undang tersebut masih sebatas mengatur penempatan dan pengaturan buruh migran.

3. Rekomendasi bagi institusi

a. Karena kementerian pemberdayaan perempuan ini bersifat kementerian negara, yang tidak mempunyai departemen teknis di daerah, maka agar kebijakan yang dikeluarkan oleh kementerian pemberdayaan perempuan berjalan dengan efektif, posisi biro atau bagian perempuan ditingkatan daerah harus berada dibawah koordinasi setda terkait, baik diingkatan propinsi maupun ditingkat kota. Penempatan posisi ini terkait dengan kebijakan yang akan diambil.

b. Mengeluarkan instruksi kebijakan *gender vocal point* disetiap dinas terkait diseluruh jajaran pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah.

c. Tersedianya data dan informasi yang terpilah menurut jenis kelamin secara berkala dan berkesinambungan dari propinsi dan kabupaten/kota mengenai pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah. Tersedianya data ini akan berguna untuk memperkuat institusi kelembagaan dalam upaya melaksanakan pengarusutamaan gender.

4. Rekomendasi bagi peningkatan kesadaran masyarakat

a. Melakukan sosialisasi tentang keadilan dan kesetaraan gender diseluruh kalangan masyarakat
b. Melakukan sosialisasi UU Penghapusan kekerasan Dalam Rumah Tangga
c. Memberikan pelatihan bagi organiasai masyarakat berkaitan dengan penguatan kelembagaan yang terkait dengan upaya pengarusutamaan gender.
d. Sosialiasi masalah kesetaraan gender pada kelompok-kelompok strategis seperti tokoh agama dan tokoh masyarakat yang mempunyai

Catatan Belakang

[1] King ekizabeth M dan Mason, Andrew D et.al.2001. *Rangkuman Penelitian Pembangunan Berperspektif Gender: melalui Kesetaraan Gender dalam hak, Sumber Daya dan Aspirasi*. Jakarta: World Bank.

[2] Mulia, Siti Musdah,et al.2003.*Keadilan dan Kesetaraan Gender; Perspektif Islam*.Jakarta: Lembaga Kajian Agama dan Gender.
[3] Fakih, Mansour.1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

[4] Marginalisasi perempuan sebagai salah satu bentuk ketidakadilan gender. Proses marginalisasi (peminggiran/pemiskinan) yang mengakibatkan kemiskinan, banyak terjadi dalam masyarakat terjadi dalam masyarakat di Negara berkembang seperti penggusuran dari kampong halaman, eksploitasi. Namun pemiskinan atas perempuan maupun laki yang disebabkan jenis kelamin merupakan salah satu bentuk ketidakadilan yang disebabkan gender. Sebagai contoh, banyak pekerja perempuan tersingkir dan menjadi miskin akibat dari program pembangunan seperti internsifikasi pertanian yang hanya memfokuskan petani laki-laki. Perempuan dipinggirkan dari berbagai jenis kegiatan pertanian dan industri yang lebih memerlukan keterampilan yang biasanya lebih banyak dimiliki laki-laki

Subordinasi pada dasarnya adalah keyakinan bahwa salah satu jenis kelamin dianggap lebih penting atau lebih utama dibanding jenis kelamin lainnya. Sudah sejak dahulu ada pandangan yang menempatkan kedudukan dan peran perempuan lebih rendah dari laki-laki. Banyak kasus dalam tradisi, tafsiran ajaran agama maupun dalam aturan birokrasi yang meletakan kaum perempuan sebagai subordinasi dari kaum laki-laki. Kenyataan memperlihatkan bahwa masih ada nilai-nilai masyarakat yang membatasi ruang gerak terutama perempuan dalam kehidupan. Sebagai contoh apabila seorang isteri yang hendak mengikuti tugas belajar, atau hendak berpergian ke luar negeri harus mendapat izin suami, tatapi kalau suami yang akan pergi tidak perlu izin dari isteri

Setereotipe dimaksud adalah citra baku tentang individu atau kelompok yang tidak sesuai dengan kenyataan empiris yang ada. Pelabelan negatif secara umum selalu melahirkan ketidakadilan. Salah satu stereotipe yang berkembang berdasarkan pengertian gender, yakni terjadi terhadap salah satu jenis kelamin, (perempuan), Hal ini mengakibatkan terjadinya diskriminasi dan berbagai ketidakadilan yang merugikan kaum perempuan. Misalnya pandangan terhadap perempuan yang tugas dan fungsinya hanya melaksanakan pekerjaan yang berkaitan dengan pekerjaan domistik atau kerumahtanggaan. Hal ini tidak hanya terjadi dalam lingkup rumah tangga tetapi juga terjadi di tempat kerja dan masyaraklat, bahkan di tingkat pemerintah dan negara. Apabila seorang laki-laki marah, ia dianggap tegas, tetapi bila perempuan marah atau tersinggung dianggap emosional dan tidak dapat menahan diri. Standar nilai terhadap perilaku perempuan dan laki-laki berbeda, namun standar nilai tersebut banyak menghakimi dan merugikan perempuan

Berbagai bentuk tidak kekerasan terhadap perempuan sebagai akibat perbedaan, muncul dalam bebagai bentuk. Kata kekerasan merupakan terjemahkan dari violence, artinya suatu serangan terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang. Oleh karena itu kekerasan tidak hanya menyangkut serangan fisik saja seperti perkosaan, pemukulan dan penyiksaan, tetapi juga yang bersifat non fisik, seperpti pelecehan seksual sehingga secara emosional terusik. Pelaku kekerasan bermacam-macam, ada yang bersifat individu, baik di dalam rumah tangga sendiri maupun di tempat umum, ada juga di dalam masyarakat itu sendiri. Pelaku bisa saja suami/ayah, keponakan, sepupu, paman, mertua, anak laki-laki, tetangga, majikan.

Bentuk lain dari diskriminasi dan ketidak adilan gender adalah beban ganda yang harus dilakukan oleh salah satu jenis kalamin tertentu secara berlebihan. Dalam suatu rumah tangga pada umumnya beberapa jenis kegiatan dilakukan laki-laki, dan beberapa dilakukan oleh perempuan. Berbagai observasi, menunjukkan perempuan mengerjakan hampir 90% dari pekerjaan dalam rumah tangga. Sehingga bagi mereka yang bekerja, selain bekerja di tempat kerja juga masih harus mengerjakan pekerjaan rumah tangga. Dalam proses pembangunan, kenyataannya perempuan sebagai sumber daya insani masih mendapat pembedan perlakuan, terutama bila bergerak dalam bidang publik. Dirasakan banyak ketimpangan, meskipun ada juga ketimpangan yang dialami kaum laki-laki di satu sisi.

[5] Indeks pembangunan manusia dalam skala nasional maupun internasional menekankan kualitas hidup manusia terkait dengan tiga aspek yaitu pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Sementara itu Meuthia Hatta dalam pemberitaan Kompas, 24 Desember 2004 selain tiga aspek yang masih mengalami kesenjangan gender, dua aspek lainnya yang ditambahkan adalah aspek hukum dan pengambilan keputusan dalam politik. Sementara itu hak asasi manusia terkait dengan hak asasi perempuan masih cukup tinggi menunjukkan angka kekerasan terhadap perempuan. Untuk itulah keenam aspek ini sangat penting untuk dianalisis masalahnya ketidakadilan gender. Zaitunah Subhan.

[6] Masalah Angka Kematian Ibu ini tentu menjadi masalah mendasar bagi peningkatan kualitas hidup perempuan. Menurut Ninuk Widyantoro, Direktur Eksekutif Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP), Angka Kematian Ibu ini merupakan tolok ukur utama untuk melihat pembangunan manusia di suatu

negara. Angka ini memperlihatkan tingkat demokratisasi yang sedang dilalui negara itu, karena persoalan kematian ibu berkaitan langsung dengan tinggi rendahnya status perempuan. Dengan demikian menurut Ninuk, Angka Kematian Ibu ini berkaitan dengan banyak hal yang menyangkut persoalan eksternal di luar diri ibu yang sedang hamil, seperti akses kepada pendidikan, pelayanan kesehatan dan sumber daya ekonomi. (Kompas, 25 Oktober 2004)

[7] Menurut Ratna Batara Munti, RUU Kesehatan yang mengoreksi UU Kesehatan maupun KUHP, yang di dalamnya memuat pengakuan terhadap hak-hak reproduksi perempuan, merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat, khususnya kelompok perempuan yang menjadi korban karena ketiadaan perhatian pemerintah terhadap persoalan ini.

[8] Soedewo, Soetarti.2004. "Upaya Antisipasi Undang-undang yang bias gender", Artikel di website Meneg PP.go.id

[9] Menurut Federasi Organisasi Buruh Migran Indonesia (FOBMI) undang-undang tersebut belum mampu memberikan kepastian hukum yang jelas menyangkut perlindungan buruh migran sebagai kebutuhan riil. UU PPTKILN menurut FOBMI hanya sebagai acuan rekruitmen dan penempatan buruh migran ketimbang menjadi sebuah hukum perlindungan, dalam www.jurnal perempuan.com, 11 Oktober 2004.

[10] Atas sejumlah kelemahan tersebut, Kopbumi berharap pada pemerintahan baru SBY – Kalla untuk tidak menandatangani RUU yang telah disahkan oleh DPR dan bahkan Kopbumi meminta dalam 100 hari pemerintahan SBY – Kalla ini mencabut keberadaan UU PPTKILN. (Kompas, 1 September 2004)

[11] Wijaksana MB.2004.*Modul Perempuan Untuk Politik; sebuah panduan tentang partisipasi perempuan dalam politik.* Jakarta. Yayasan Jurnal perempuan.

[12] Natsir, Lies Marcoes, editor, 2001. *Studi Kasus Penggunaan Analisis Jender dibeberapa Sektor Terpilih.* Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan CIDA. Jakarta

[13] Komnas Perempuan.2005. *Catatan Tahunan Tentang Kekerasan terhadap Perempuan; Lokus Kekerasan terhadap Perempuan 2004: Rumah,Pekarangan dan Kebun.* Jakarta.

[14] Meningkatnya angka kekerasan ini setidaknya menunjukkan dua hal *pertama*, angka tersebut menunjukkan situasi yang memprihatinkan menyangkut tindakan kekerasan yang terjadi dinegara kita. Kekerasan Terhadap Perempuan menjadi bagian sehari-hari dalam kehidupan masyarakat. Sementara itu hal *kedua* yang bisa ditunjukkan bahwa terungkapnya sejumlah kasus tersebut sebagai tanda meningkatnya kesadaran perempuan untuk melaporkan tindakan kekerasan yang mereka alami. Timbulnya kesadaran masyarakat ini karena memang upaya-upaya penyadaran hak asasi Perempuan terus digencarkan, apalagi dengan keluarnya UU nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan semakin memberi animo masyarakat untuk berani membuka kekerasan yang terus mereka alami.

[15] Data perdagangan perempuan yang tercatat sejumlah 562 kasus, yang dilaporkan oleh 9 lembaga mencakup 5 LSM (Nasional dan Internasional) dan OP (Organisasi Perempuan), Kepolisian (Reskrim dan RPK), Kejaksaaan Tinggi dan pengadilan negeri. Organisasi Internasional ICMC yang secara khusus memperhatikan permasalahan sejak tahun 2002 mencatat kasus trafiking yang terjadi sejumlah 295 kasus, sedangkan International Organization on Migration (IOM) mendokumentasikan sejumlah kasus perdagangan Perempuan dalam tahun 2004. Dua LSM, yaitu Yayasan Panca Karsa dai NTB dan Kopbumi dai Jakarta, bersama dengan Organisasi Perempuan dalam tahun yang sama mencatat 163 kasus perdagangan perempuan. Sedangkan Pengadilan Negeri mencatat kasus perdagangan perempuan sebanyak 5 kasus, Kejaksaan Tinggi 9 kasus dan kepolisian mencatat 38 kasus (masing-masing Reskrim 13 kasus, RPK 25 kasus)

[16] Seperti yang disampaikan Ratna Batara Munti, koordinator Jaringan kerja Pro-Perempuan dan Direktur LBH APIK Jakarta bahwa kelompok perempuan sangat mencemaskan RUU ini yang berangkat dari pandangan *"moralitas-mainstream"* ketimbang fakta terjadinya kekerasan terhadap Perempuan dan anak dalam pornografi. Dengan definisi yang rancu dan tidak berangkat dari fakta yang ada, RUU ini pada akhirnya berpotensi untuk mengkriminalisasi kelompok-kelompok yang rentan

menjadi korban pornografi (Kompas, 21 April 2005). Pendekatan yang digunakan dalam RUU ini seharusnya berangkat dari upaya melindungi integritas tubuh manusia yang potensial menjadi korban bukan menjadi objek sasaran.

[17] Menurut Ratna Batara Munti, saat ini beberapa kelompok masyarakat tengah mengusulkan sejumlah RUU yang terkait dengan perluasan beberapa pasal dalam KUHP, seperti RUU Kesehatan, RUU Tindak Pidana Perdagangan Orang, dan RUU Perkosaan. Pendekatan *lex generalis* dan ambisi Tim Penyusun RUU KUHP untuk melakukan unifikasi hukum tentunya akan mengancam keberadaan RUU-RUU yang sedang diusulkan. "Ada kekhawatiran bahwa RUU KUHP akan mereduksi substansi penting yang tengah diperjuangkan melalui RUU-RUU tersebut maupun terhadap UU yang sudah ada, seperti UU Penghapusan KDRT yang merupakan satu-satunya terobosan hukum yang berhasil diperjuangkan kelompok perempuan dalam kurun waktu 10 tahun," ujar Ratna. (Kompas, 21 April 2005).