

Kata Pengantar

Hans Antlov

Ini adalah buku yang sangat penting tentang bagaimana Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia selama dua tahun belakangan ini telah merugikan perempuan dengan membatasi hak-hak asasi mereka. Ini adalah salah satu akibat yang tidak menguntungkan dari desentralisasi dan membutuhkan perhatian lebih jauh.

Pada bulan Januari 2001, Indonesia mulai menjalankan kebijakan desentralisasi yang paling radikal di manapun di seluruh dunia dalam 50 tahun terakhir. Kewenangan atas semua layanan pemerintah kecuali urusan agama, keuangan, hubungan luar negeri, pertahanan nasional dan peradilan dialihkan kepada kabupaten dan kota, memberikan otonomi daerah dengan jangkauan yang luas kepada 430 pemerintahan lokal. UU 22/1999 diterapkan hanya satu tahun setelah presiden demokratis pertama dalam empat puluh tahun ini terpilih dan setelah lebih dari tiga dekade kekuasaan yang sangat terpusat dan otoriter. Otonomi daerah dilakukan dalam masa krisis ekonomi yang parah (rupiah terdevaluasi sampai 400 persen), ketidakpastian politik (Presiden Abdurrahman Wahid dipaksa mengundurkan diri setelah kurang dari dua tahun), korupsi yang tersebar luas (menurut beberapa studi, Indonesia adalah negeri paling korup di Asia) serta kekerasan etnis dan agama (Timor Timur, Maluku, Papua dan Aceh). UU 22/1999 merupakan sebuah percobaan besar yang sedang berjalan seperti juga beberapa yang lain.

Derajat sentralisasi Indonesia sebelum otonomi daerah pada tahun 2001 tidak perlu dilebih-lebihkan. Hanya ada beberapa negara lain di dunia yang bisa menandinginya. Pemerintahan otoriter Soeharto dirancang untuk meminimalisir kebangkitan pergerakan daerah yang menggoyahkan Indonesia selama masa pasca-kolonial awal pada akhir 1940-an dan 1950-an, dan untuk menjamin pencapaian “stabilitas politik” yang dibutuhkan untuk mendukung komitmen Orde Baru pada pembangunan ekonomi. Akibatnya, tidak mengejutkan bahwa sistem pemerintahan Orde Baru sangat terpusat, hampir sama sekali tidak ada pembuatan keputusan mandiri di tingkat pemerintahan daerah. Pada tahun 1995, pemerintah pusat di Jakarta mendapatkan nyaris 95% dari keseluruhan sumber daya fiskal dan membelanjakan lebih dari 90% Pendapatan Nasional, melalui jaringan pelik agen-agen kementeriannya. Indonesia dulunya (sekarangpun masih) negara yang sangat kaya sumber daya dan sebagian besar pendapatannya diperoleh dari luar wilayah perkotaan. Tetapi propinsi yang kaya sumber daya seperti Riau, Kalimantan Timur dan Papua hanya mendapat kepingan-kepingan dari kekayaan ini. Pemerintah pusat menagih pajak, pemasukan dan uang dari propinsi dan mendistribusikannya dengan cara yang sangat tertutup. Sebuah sistem patronase yang masif diciptakan di mana pemerintah pusat menganugerahi pemerintah lokal dengan anggaran sebagai bayaran terhadap kesetiaan. Alokasi anggaran tidak didasarkan pada kinerja atau kebutuhan, tapi lebih pada seberapa dekat pemerintah lokal dengan pemerintah pusat, dan seberapa pandai elit lokal melobi para pembuat kebijakan di Jakarta. Sistem *rente* yang dihasilkan berjalan efektif untuk membangun perekonomian dengan cepat, akan tetapi tidak berkelanjutan dan mengakibatkan ketidakpuasan daerah yang sangat besar. Dan pada akhirnya, Orde Baru itu juga tidak berkelanjutan (*sustainable*).

Banyak dari pegawai negeri sipil, kalau tidak bisa dibilang hampir semuanya, dan politisi lokal yang memelihara sistem ini hidup dengan sangat nyaman – dan mendapatkan kekuasaan serta kekayaan yang berjumlah besar – selama pemerintahan Soeharto, dengan akses khusus pada sumber daya dan kekuasaan. Akhir-akhir ini, kaum pejabat sangat khawatir akan masa depan mereka. Orang-orang ini – yang sangat penting bagi penerapan desentralisasi – mungkin pada awalnya segan untuk mendukung desentralisasi yang demokratis. Adalah sebuah ironi, dan masalah besar, bahwa orang-orang yang ditugaskan untuk melawan korupsi dan menerapkan reformasi tata pemerintahan yang baik adalah justru orang-orang yang akan mengalami kerugian yang berat karena implementasinya. Karenanya,

kita tidak bisa mengharapkan mereka untuk memainkan peran aktif dalam mereformasi diri mereka sendiri. Sebagian besar pejabat negara tidak menganut gagasan prosedur-prosedur dan standar-standar baru yang mengikuti desentralisasi dan reformasi demokratik. Pegawai negeri sipil memelihara pola dan sikap kerja lama, yang menghasilkan birokrasi yang paternalistik dan hirarkis. Di sini pola pikir dan bertindak yang terpusat masih tetap bertahan.

Manfaat ekonomi yang dimungkinkan oleh otonomi daerah sebagian besar ditangkap oleh para elit (lihat hasil dari studi WRI dan DEMOS). Hal ini memperkuat hubungan yang tidak setara dan mengakibatkan rusaknya sumber daya alam. Lingkungan adalah salah satu pihak kalah dalam desentralisasi di Indonesia, karena beberapa alasan. Pertama, bagian yang lebih besar dari penerimaan harus dihasilkan oleh pemerintah daerah, yang telah menjadi insentif bagi kabupaten untuk mempergunakan sumber daya mereka secara maksimal – di beberapa propinsi hal ini mengakibatkan eksploitasi mineral dan hutan yang sangat cepat. Ke dua, basis sosial untuk sumber daya alam telah bertambah – seorang mantan menteri kehutanan di Indonesia bicara pada tahun 2001 mengenai “penghancuran sumber daya alam berbasis komunitas.” Perlu juga dicatat bahwa dana umumnya tidak digunakan untuk menyediakan layanan publik yang lebih baik atau mendemokratiskan politik lokal dengan mendorong pembuatan keputusan lebih dekat kepada rakyat, melainkan untuk mendanai parlemen dan pemerintahan lokal. Bagian yang lebih besar dari anggaran lokal digunakan untuk pengeluaran rutin, seperti gaji pegawai negeri dan anggota dewan terpilih (yang mendapatkan perumahan gratis dan fasilitas yang sangat murah hati lainnya.)

Inilah latar buku karya Women Research Institute yang penting ini. Ruang yang dibuka oleh desentralisasi dan demokratisasi secara luas telah “dibajak” oleh para elit, dengan agenda mereka masing-masing. Tiba-tiba, dengan UU No. 22/1999, parlemen lokal kini bisa menyusun Perda mereka sendiri, tanpa persetujuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Mereka harus mematuhi hukum nasional, tapi banyak kejadian di mana mereka tidak melakukannya. Apa yang kita maksud dengan elit lokal di sini tentunya sangat kontekstual, tergantung siapa kita di Indonesia, dan konstelasi politik di tiap kabupaten/kota. Bisa saja mereka adalah elit ekonomi, elit agama, elit adat dan elit politik pemerintahan. Tapi mereka semua memiliki kesamaan agenda untuk menjalankan kepentingan mereka masing-masing. Pada beberapa kasus, ini bisa merupakan agenda yang sangat personal: untuk mendapatkan akses terhadap sebanyak mungkin dana publik, dan inilah yang biasanya kita sebut sebagai korupsi. Dalam kasus-kasus lain, agendanya adalah kepentingan partai yang mereka wakili. Tapi seringkali alasannya adalah untuk melindungi kelas atau kelompok masyarakat yang mereka wakili, memajukan kepentingan kelompok tersebut melawan kelompok lainnya.

Hak-hak perempuan khususnya telah ditelantarkan oleh para elit lokal ini. Penelitian yang dilakukan oleh WRI menunjukkannya. Kita tahu bahwa posisi perempuan dalam masyarakat sangat tergantung pada nilai-nilai agama dan sosial-budaya. Tapi posisi perempuan dalam komunitas lokal tidak cukup dipahami. Kearifan lokal digunakan dengan cara yang sangat idealistik, dengan pandangan romantis tentang apa yang terjadi di kampung-kampung dan komunitas adat. Hal ini terjadi pekerja komunitas dan aktivis organisasi non pemerintah menekankan “kearifan lokal”, “otonomi desa” dan “nilai-nilai adat” dan seterusnya, tanpa berusaha sungguh-sungguh mempermasalahkannya. Argumentasi yang digunakan kira-kira berbunyi begini “Seandainya komunitas dibiarkan untuk memutuskan, maka segalanya akan beres.” Dengan kearifan lokal konflik akan musnah dan kita akan mencapai masyarakat makmur dan adil, atau kira-kira demikianlah argumentasinya.

Tapi dengan menggunakan pandangan romantis tentang kehidupan komunitas untuk rancangan kebijakan dalam demokrasi, kita menyederhanakan realitas dan mungkin karenanya melewatkan prinsip-prinsip inti yang penting bagi demokrasi. Maksudnya, tentang perlindungan bagi mereka yang rentan dan miskin, dan memastikan bahwa suara mereka didengarkan dalam tiap komunitas. Dan untuk ini, saya ingin berargumen, kita membutuhkan peraturan negara, kepastian hukum dan nilai-nilai demokratik. Ada nilai-nilai tertentu yang saya yakin bersifat universal dan tidak bisa kita tawar. Prinsip-prinsip yang tidak bisa ditawar ini mencakup satu orang satu suara, kepemimpinan mayoritas/hak-hak minoritas (*majority rule/minority rights*), penghargaan bagi orang dan komunitas lain dan keberlanjutan lingkungan. Seperti apapun tata pemerintahan yang kita ciptakan, prinsip-prinsip ini

harus ditegakkan, kalau kita ingin menyebut sistem tersebut demokratis. Kita tidak bisa mulai menawarnya, karena kita kemudian mulai melanggar hak-hak yang sebenarnya menyusun sebuah demokrasi.

Dalam buku ini, WRI kembali memperlihatkan bagaimana Perda di sembilan kabupaten/kota dan satu propinsi yang mereka teliti telah merugikan perempuan. Perda-perda ini telah melanggar hak-hak asasi mereka dan membatasi ruang kehidupan perempuan. Temuan-temuan ini memperlihatkan bahwa peraturan daerah tidak sensitif gender dan meremehkan peran publik perempuan. Ada kekurangan *political will* pemerintahan daerah untuk menganggap perempuan sebagai bagian dari publik. Dalam banyak kejadian, perempuan didiskriminasi melalui peraturan daerah, misalnya penerapan hukum Syariah Islam, pemulihan institusi tata pemerintahan adat (dan seringkali didominasi laki-laki), atau peraturan tentang yang disebut sebagai "perilaku amoral" (*alifah*), mencegah perempuan mengenakan pakaian tertentu dan keluar rumah pada malam hari. WRI melihat ini sebagai cerminan persoalan yang lebih luas tentang pengucilan perempuan dari arena publik.

Women Research Institute didirikan pada tahun 2002 oleh sejumlah aktivis-peneliti terkemuka, berdasarkan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia dan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Karenanya WRI meyakini (begitu pula saya) bahwa prinsip-prinsip ini harus selalu ditegakkan. Laporan penelitian yang akan Anda baca adalah langkah pertama yang penting bagi WRI. Langkah berikutnya tentulah membawa temuan-temuan ini dan melobi pemerintah untuk mereformasi peraturan dan kebijakan yang memungkinkan kebijakan yang diskriminatif dan anti perempuan tersebut disetujui oleh pemerintahan daerah. Saya mengucapkan semoga berhasil dalam perjuangan ini, yang amat penting untuk memperbaiki posisi perempuan dan kelompok-kelompok yang tidak diuntungkan lainnya di Indonesia.

Jakarta, Desember 2004