



# KRIMINALISASI MERAYAP

**Pemetaan Undang-undang Nasional serta Peraturan Daerah di Indonesia  
yang Melanggar Hak Asasi Perempuan dan Kelompok LGBTIQ**

Penulis: Nursyahbani Katjasungkana dan Saskia E. Wieringa  
Penyunting: Grace Poore



**OUTRIGHT**  
ACTION INTERNATIONAL



**OUTRIGHT**  
ACTION INTERNATIONAL

Setiap hari di seluruh dunia, hak asasi serta martabat kelompok LGBTIQ direndahkan sedemikian rupa sehingga mengguncang hati nurani. Kisah perjuangan serta pertahanan mereka sangat mencengangkan, namun tetap saja tak dikenali—atau sengaja diacuhkan—oleh mereka yang memiliki kekuasaan untuk membuat perubahan. OutRight Action International, dibentuk pada tahun 1990 sebagai Komisi Internasional Hak Asasi Manusia bagi Kelompok Gay dan Lesbian, bekerja sama dengan kelompok LGBTIQ di Belahan Selatan, dengan kantor di enam negara, membantu mengidentifikasi solusi yang berfokus pada masyarakat untuk mendorong kebijakan demi perubahan yang langgeng. Kami secara waspada memonitor serta mendokumentasikan pelanggaran hak asasi manusia untuk memicu tindakan ketika hal tersebut terjadi. Kami melatih para mitra untuk mengekspos pelanggaran serta mengadvokasi diri mereka. Bermarkas besar di kota New York, OutRight adalah satu-satunya organisasi global khusus LGBTIQ dengan kehadiran permanen di markas PBB di New York yang mengadvokasi kemajuan hak asasi manusia bagi kelompok LGBTIQ.

[hello@OutRightInternational.org](mailto:hello@OutRightInternational.org)

<https://www.facebook.com/outrightintl>

<http://twitter.com/outrightintl>

<http://www.youtube.com/lgbthumanrights>

<http://OutRightInternational.org/indonesia-legal-mapping-report>

OutRight Action International

80 Maiden Lane, Suite 1505, New York, NY 10038 U.S.A.

P: +1 (212) 430.6054 • F: +1 (212) 430.6060

---

Karya ini dapat direproduksi dan diedarkan ulang baik seluruhnya atau sebagian, tanpa perubahan dan tanpa izin tertulis sebelumnya, semata-mata untuk tujuan administratif nonprofit atau tujuan pendidikan asalkan seluruh salinan memuat pernyataan berikut:

*© 2016 OutRight Action International. Karya ini diperbanyak dan didistribusikan atas seizin OutRight Action International. Penggunaan selain sebagaimana yang dimaksud tidak diperbolehkan tanpa adanya izin tertulis dari OutRight Action International. Untuk permohonan izin, hubungi [hello@OutRightInternational.org](mailto:hello@OutRightInternational.org).*



# KRIMINALISASI MERAYAP

**Pemetaan Undang-undang Nasional serta Peraturan Daerah di Indonesia  
yang Melanggar Hak Asasi Perempuan dan Kelompok LGBTIQ**

---

Penulis: Nursyahbani Katjasungkana dan Saskia E. Wieringa  
Penyunting: Grace Poore



**OUTRIGHT**  
ACTION INTERNATIONAL

# Daftar Isi

<b>Ucapan Terima Kasih</b>	01
<b>Ringkasan Eksekutif</b>	02
<b>Daftar Kata &amp; Singkatan</b>	08
<b>Pendahuluan</b>	11
<b>Metodologi</b>	13
<b>Konteks Negara</b>	16
<b>Ikhtisar Hak Asasi Manusia</b>	20
Hak Asasi Manusia dan Indonesia	20
Hak Asasi Manusia dan Islam	22
Keragaman Gender di Indonesia dan Amnesia Pasca Kolonial	23
<b>Hukum Internasional</b>	28
<b>Undang-undang Nasional</b>	31
<b>Peraturan Daerah</b>	44
Ikhtisar	44
Ikhtisar Peraturan daerah	48
Daerah Istimewa Aceh	48
Kalimantan Timur	52
DKI Jakarta	54
Lampung	55
Sumatera Utara	60
Sulawesi Selatan	67
Sumatera Selatan	70
Yogyakarta	74
<b>Studi Kasus</b>	76
Lembaga Waria Bersejarah Ditutup Paksa	76
Terapi untuk Memaksa Konversi LGBTIQ	78
Aktivis dan Keluarganya Menjadi Sasaran Serangan Kelompok yang Homofobia	79
<b>Catatan Akhir: Dampak Perkembangan di Masa Depan</b>	81
<b>Rekomendasi</b>	84
<b>Referensi</b>	86
<b>Lampiran</b>	90
Lampiran I	90
Lampiran II	96

# Ucapan Terima Kasih

Laporan ini ditulis oleh dan didasarkan pada penelitian yang dilakukan oleh Nursyahbani Katjasungkana, seorang pengacara sekaligus aktivis pejuang hak asasi manusia di Indonesia, dan Saskia E. Wieringa, seorang antropolog sekaligus spesialis hak seksual. Laporan ini disunting oleh Grace Poore, Koordinator Program OutRight untuk Asia dan Kepulauan Pasifik. Bantuan penyuntingan yang sangat berharga diberikan pula oleh Rashima Kwatra, Karen Kraan, Roberta Sklar dan Yasmin Tambiah. Berikut ini adalah mereka yang memberikan bantuan untuk pengumpulan data: Arus Pelangi (organisasi pembela hak LGBT nasional di Indonesia), Komnas Perempuan (Komisi Nasional anti-Kekerasan Terhadap Perempuan), Ardhanary Institute (organisasi LBT feminis di Indonesia), serta Our Voice (organisasi LGBT di Indonesia). Penerjemahan laporan ke dalam Bahasa Indonesia dikerjakan oleh Alfa Lubis dan disunting oleh Michelle Dian Lestari. Fitri Hendriyani, Grant Administrator dan Project Officer dari OutRight, menyediakan bantuan administratif. Laporan ini dirancang oleh DesignLab.

# Ringkasan Eksekutif

***Kriminalisasi Merayap: Pemetaan Undang-undang Nasional serta Peraturan Daerah di Indonesia yang Melanggar Hak Asasi Perempuan dan Kelompok LGBTIQ adalah sebuah laporan yang dibuat oleh OutRight Action International.***

Laporan ini memetakan kerangka hukum yang membatasi hak kelompok lesbian, gay, biseksual, transgender, interseks dan queer (LGBTIQ) serta hak perempuan di Indonesia. Kecuali saat mengutip atau merujuk pada sebuah sumber, OutRight menggunakan istilah “LGBTIQ” untuk menjangkau spektrum yang lebih luas dari seksualitas dan gender non-heteronormatif. Kami mengakui bahwa beberapa istilah dalam Bahasa Indonesia serta bahasa-bahasa lain yang digunakan oleh berbagai kelompok yang berbeda dalam tataran lokal dapat memiliki nuansa yang berbeda dalam menyampaikan berubahnya orientasi seksual dan gender.

Dalam laporan ini kami mengkaji undang-undang nasional serta peraturan daerah di

delapan provinsi, yang disetujui oleh dewan perwakilan daerah atau pemerintah daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota untuk memahami kesamaan serta kekhususan akan dampak undang-undang serta peraturan daerah tersebut terhadap hak LGBTIQ dan hak perempuan.

Tujuan laporan ini adalah sebagai sebuah perangkat advokasi bagi para aktivis dan pendukung hak asasi manusia, hak perempuan serta hak LGBTIQ di Indonesia. Laporan ini disusun untuk memberi informasi hukum spesifik dan analisis berkenaan dengan undang-undang nasional serta peraturan daerah. Laporan ini memberikan latar belakang umum sejarah proses hukum di Indonesia sebagai konteks



untuk memahami penyebaran peraturan daerah. Informasi mengenai undang-undang hak asasi manusia internasional turut pula disajikan mengingat Indonesia telah meratifikasi beberapa perjanjian internasional tentang hak asasi manusia.

Dalam menentukan konteks laporan ini, penting untuk dicatat bahwa perdebatan mengenai wacana gender dan seksualitas, termasuk wacana LGBTIQ, mengalami peningkatan di Indonesia. Selama dekade terakhir, pergerakan LGBTIQ telah menjadi lebih kasat mata, menguak stigma, diskriminasi serta kekerasan yang dialami kelompok LGBTIQ. Selain itu, para aktor konservatif di Indonesia menjadi kian vokal. Beberapa milisi Muslim garis keras meraih ketenaran karena membubarkan berbagai pertemuan kelompok LGBTIQ serta melakukan berbagai aksi kekerasan lain terhadap para insan LGBTIQ. Para politisi serta pemuka agama terkemuka turut pula melontarkan pernyataan-pernyataan bersifat homofobia. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, setelah menunjukkan awal yang progresif pada akhir 1990-an, telah beranjak menjadi lebih konservatif.

## **Tujuan laporan ini adalah sebagai sebuah perangkat advokasi bagi para aktivis dan pendukung hak asasi manusia, hak perempuan serta hak LGBTIQ di Indonesia.**

Laporan tahunan Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan) mengindikasikan bahwa kekerasan terhadap perempuan termasuk terhadap perempuan lesbian, biseks dan transgender (LBT) makin merajalela dan

peraturan daerah di sejumlah provinsi memiliki dampak yang merugikan terhadap timbulnya kekerasan berbasis gender.

Agar dapat memahami proses legislatif di Indonesia, penting bagi kita untuk menyadari bahwa pemerintah Pusat Indonesia telah memberikan otonomi daerah bagi para kepala daerah di provinsi dengan otonomi nyata di tingkat kabupaten dan kota sebagai bagian dari Era Reformasi yang dimulai pada tahun 1998. Hasilnya, para pembuat undang-undang di tataran provinsi, kabupaten dan kota mengambil peluang untuk merancang peraturan daerah yang konservatif. Contohnya, aturan berbusana Islami dipaksakan di tataran daerah, sementara di tataran nasional hal tersebut tidak dilakukan. Sementara itu, hingga kini tidak ada undang-undang nasional anti diskriminasi yang secara menyeluruh mencakup ranah-ranah diskriminasi yang diakui secara internasional, termasuk orientasi seksual dan identitas gender (SOGI; *Sexual Orientation and Gender Identity*). Tidak terdapat pula undang-undang khusus mengenai SOGI atau undang-undang khusus yang melindungi perempuan dari diskriminasi berbasis gender.

## **Ikhtisar Temuan**

Untuk laporan ini, kami menganalisis peraturan daerah yang mendiskriminasi berdasar gender serta orientasi seksual di delapan provinsi: Aceh, DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Lampung, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan dan Yogyakarta. Analisis tersebut menunjukkan bahwa kendati terdapat banyak tumpang tindih antarprovinsi, terdapat pula variasi regional yang signifikan.

*Kriminalisasi Merayap* menyoroti bahwa peraturan daerah (di tataran provinsi, kabupaten serta kota) yang diuji untuk laporan ini tidak sejalan dengan undang-undang nasional, bertentangan dengan Undang-undang Dasar Indonesia, serta mengabaikan Pancasila—lima pilar yang merupakan prinsip dasar di Indonesia. Penulis mengamati bahwa saat mengutip Pancasila sebagai justifikasi bagi pembentukan undang-undang konservatif, hanya sila pertama (Ketuhanan Yang Maha Esa) yang dirujuk, dan sebuah interpretasi ekstrem yang sempit tentang Hukum Islam dipaksakan terhadap seluruh bangsa Indonesia, mengesampingkan agama dan kepercayaan lain, keragaman suku dan budaya pada masyarakat Indonesia, dan berseberangan dengan interpretasi Islam moderat yang dipraktikkan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia.

Temuan penting pertama dari pemetaan hukum ini adalah bahwa perkembangan pengaruh penafsiran oleh para fundamentalis Islam memengaruhi pemahaman akan hubungan antara Negara Indonesia dengan agama. Hak asasi manusia kian dipandang sebagai sebuah konsep ala Barat, kendati Pancasila sendiri mengandung pilar-pilar yang menekankan pentingnya hak asasi manusia. Homoseksualitas dipandang sebagai suatu penyakit yang harus disembuhkan melalui penyuluhan serta rehabilitasi keagamaan, sekaligus sebagai suatu kejahatan yang harus dihukum. Subordinasi perempuan terhadap laki-laki serta larangan terhadap homoseksualitas merupakan prinsip sentral yang memengaruhi perumusan peraturan daerah.

Temuan penting kedua adalah bahwa kekerasan serta diskriminasi terhadap perempuan (termasuk perempuan LBT

serta juga laki-laki gay dan transgender) tidak dianggap sebagai kejahatan. Sejumlah peraturan daerah diskriminatif mengandung rujukan spesifik terhadap tanggung jawab “masyarakat” untuk melaporkan apa yang dipahami sebagai pelanggaran. Penggiringan sentimen bersifat homofobia dan misoginis ini membawa pada pembentukan “polisi moral” (misalnya di Aceh). Seruan polisi moral kepada anggota masyarakat untuk menangani sendiri proses hukum secara potensial berkontribusi kepada kekerasan komunal (berkelompok) akibat main hakim sendiri.

### **Sebagian besar pembuat undang-undang di daerah tidak memiliki kemampuan teknis untuk merancang undang-undang serta peraturan.**

Temuan penting ketiga adalah bahwa sebagian besar pembuat undang-undang di daerah tidak memiliki kemampuan teknis untuk merancang undang-undang serta peraturan. Mereka tidak memahami yurisdiksi nasional terhadap yurisdiksi daerah. Banyak di antara mereka yang tidak memahami konsep kesetaraan gender; mereka tidak pula memahami prinsip dasar Konstitusi. Kebanyakan peraturan daerah secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan mereka adalah untuk membebaskan daerahnya dari perbuatan-perbuatan amoral serta untuk memaksakan norma kepatutan berlandaskan agama dan budaya. Namun, mereka jarang menyebutkan ‘tradisi’ atau ‘budaya’ manakah yang dimaksud, mengingat Indonesia memiliki beragam tradisi budaya yang berbeda, agama serta penafsiran agama yang mana yang dijadikan acuan, ayat-ayat agamawi tertentu manakah yang digunakan, dan ajaran agama mana yang secara khusus



mengatakan hal yang yang disebutkan dalam peraturan daerah yang bersangkutan. Penafsiran-penafsiran agama Islam berbasis hak asasi manusia tidak dihiraukan.

Para pembuat undang-undang di daerah kerap kali digerakkan oleh politik dan permainan lokal terhadap sentimen agama yang dianut para pemilih untuk melanggengkan kekuasaan serta posisi mereka. Dalam tulisan mengenai tradisi serta moralitas ini, berbagai peraturan daerah tidak didasarkan pada aturan hukum melainkan pada gagasan yang samar, kurang jelas atau bahkan yang didefinisikan secara tidak tepat tentang budaya, kehormatan atau identitas nasional. Bahkan acap kali terdapat pula pencampuran antara perbuatan asusila, pelacuran, pedofilia dan homoseksualitas.

## Eskalasi Sentimen Anti-LGBT

Ketika penelitian untuk laporan ini tengah berlangsung, beberapa perkembangan yang menggelisahkan terjadi, yang berdampak terhadap hak warga LGBTIQ di Indonesia: negeri ini dilanda kampanye media yang tajam, yang mencemarkan kelompok serta para insan LGBTIQ, serta sejumlah partai politik nasional membahas perundang-undangan anti-LGBT di Parlemen. Lihat Lampiran I dan II laporan ini.

Semasa kegemparan nasional terhadap kelompok LGBTIQ di bulan-bulan pertama

tahun 2016, terapi konversi dianjurkan secara luas untuk “merehabilitasi” kelompok homoseks, mengesampingkan bukti-bukti ilmiah bahwa terapi semacam itu tidak berfungsi dan telah terbukti merupakan sebuah praktik berbahaya dengan konsekuensi jangka panjang.<sup>1</sup> Menteri Sosial, Khofifah Indar Parawansa, mempromosikan metode *Emotional, Spiritual Quotient* (ESQ) agar kelompok LGBTIQ dapat kembali ‘normal’.<sup>2</sup> Desakan untuk menerapkan terapi konversi berlanjut hingga hari ini.

Pada bulan Maret dan April, dan berulang pada bulan Agustus 2016, sebuah undang-undang nasional anti-LGBTIQ diajukan oleh anggota Dewan dari partai-partai konservatif.<sup>3</sup> Jika undang-undang tersebut berhasil lolos, Indonesia akan bergabung bersama negara-negara lain di dunia yang menganut hukum kolonial Inggris yang mengkriminalisasi hubungan seks sejenis. Di tengah kampanye bersifat homofobia, sebuah survei dilakukan dengan hasil bahwa kelompok LGBT merupakan kelompok paling tidak disenangi di Indonesia, bahkan lebih dibenci daripada komunis.<sup>4</sup>

Sebuah petisi juga telah diajukan oleh Aliansi Cinta Keluarga kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan peninjauan kembali beberapa pasal dalam KUHP, yang, apabila disetujui oleh Mahkamah, akan mengakibatkan perilaku seks serta setiap kegiatan seks konsensual (atas dasar saling suka) orang dewasa di luar perkawinan yang sah dapat dihukum.<sup>5</sup> Tak hanya kelompok

1 <http://www.abualbanicentre.com/rehabilitasi-kelainan-orientasi-sexual>

2 <https://m.tempo.co/read/new/2016/02/28/173749009/menteri-khoffifah-lgbt-bisa-semuh>

3 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/04/15/ppp-to-propose-anti-lgbt-propaganda-bill-1460698417.html> and <http://www.thejakartapost.com/news/2016/03/05/hanura-calls-law-against-lgbt-people.html> and <http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/03/gay-sex-may-be-outlawed.html>

4 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/01/lgbt-community-most-disliked-by-indonesian-muslims-survey.html>

5 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/03/gay-sex-may-be-outlawed.html>

LGBTIQ, namun seluruh masyarakat Indonesia akan terkena dampaknya karena hak atas perlindungan diri pribadi serta hak non-diskriminasi akan terancam. Pada saat menyelesaikan laporan ini, sikap Mahkamah masih belum jelas. Para pemohon petisi berargumen bahwa homoseksualitas 'menular' dan mereka menghendaki Indonesia memiliki norma serta regulasi yang lebih jelas untuk 'menetapkan bahwa barang siapa melakukan seks bebas berarti melakukan perzinahan.' Mereka meminta Mahkamah untuk mengubah istilah 'dewasa' dan 'di bawah umur' pada Pasal 292 menjadi 'barang siapa', yang akan mengkriminalisasi hubungan seks sejenis yang dilakukan orang dewasa secara konsensual. Para pemohon petisi juga menghendaki pembatalan Pasal 284 mengenai perzinahan antara mereka yang sudah kawin serta Pasal 285 mengenai perkosaan, sebagai sebuah upaya untuk menganggap setiap hubungan seks antara orang-orang yang tidak menikah menjadi suatu kejahatan serta perkosaan akan meliputi kekerasan seksual terhadap perempuan dan laki-laki.<sup>6</sup> Jika Mahkamah Konstitusi menyetujui, banyak peraturan daerah diskriminatif yang dibahas dalam laporan ini serta-merta akan sejalan dengan KUHP.

## Rekomendasi Mencakup:

Pada tataran daerah:

- Peningkatan kapasitas serta kemampuan teknis para pembuat undang-undang untuk merancang undang-undang yang komprehensif, yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, hak perempuan dan hak kelompok LGBTIQ. Di masing-masing

daerah, peraturan daerah yang relevan perlu dianalisis menggunakan kerangka hak perempuan, hak LGBTIQ serta hak asasi manusia. Peraturan tersebut perlu disesuaikan dengan undang-undang dan standard yang berlaku baik nasional maupun internasional.

Pada tataran nasional:

- Pemerintah Indonesia harus menjamin bahwa Undang-undang Dasar, undang-undang serta kebijakan nasional tidak mendiskriminasi, sejalan dengan kewajiban Indonesia di kancah internasional, serta konsisten satu dengan yang lain. Ketentuan-ketentuan diskriminatif dalam undang-undang nasional (misalnya UU Anti Pornografi), yang melanggar hak dasar yang termaktub dalam Konstitusi, haruslah diamandemen atau dihapus. Para pembuat undang-undang tidak dibenarkan untuk merancang undang-undang yang melanggar hak yang telah dijamin dalam Konstitusi.
- Pemerintah Indonesia harus menggunakan kekuasaannya untuk mencabut peraturan daerah yang melanggar hak asasi manusia warga negara Indonesia seperti yang termaktub dalam Konstitusi serta undang-undang nasional, termasuk di dalamnya hak kelompok LGBTIQ. Pencabutan yang dimaksud haruslah sejalan dengan UU Otonomi Daerah serta mandat tentang hierarki perundang-undangan.
- Pemerintah Indonesia harus mengadopsi langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah, mengurangi serta

<sup>6</sup> <http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/03/gay-sex-may-be-outlawed.html>

menghapuskan kondisi serta sikap yang menyebabkan atau melanggengkan diskriminasi terhadap komunitas perempuan serta LGBTIQ. Ini termasuk menerapkan prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi dalam perjanjian-perjanjian internasional tentang hak asasi manusia yang dalam hal ini Indonesia menjadi salah satu anggotanya—antara lain CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita), ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights; Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik), dan CRC (Convention on the Rights of the Child; Konvensi tentang Hak Anak). Hal ini termasuk pula mengimplementasikan Prinsip Yogyakarta untuk memberantas diskriminasi terhadap LGBTIQ.

- Kelompok-kelompok masyarakat sipil haruslah memprakarsai debat tentang hak asasi manusia, hak LGBTIQ serta hak perempuan sehubungan dengan keragaman budaya dan agama di Indonesia.

Pada tataran internasional:

- Indonesia telah meratifikasi sekurang-kurangnya enam perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia di bawah PBB. Indonesia haruslah menerima Kesimpulan Observasi (*Concluding Observation*) oleh badan-badan Perjanjian serta mengambil langkah-langkah untuk melaksanakan Rekomendasi, termasuk yang berkenaan dengan gender dan orientasi seks, yakni, masalah LGBTIQ.
- Indonesia harus melaksanakan Kesimpulan dan Rekomendasi Laporan

Komisi Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia mengenai undang-undang dan praktik-praktik diskriminatif terhadap kelompok serta individu dalam ranah gender dan orientasi seksual.

- Kelompok LGBTIQ harus mengambil peluang untuk mempresentasikan kondisi masyarakat LGBTIQ di Indonesia pada posisi yang baru dibentuk yakni Pakar Independen PBB untuk Orientasi Seksual dan Identitas Gender.
- Kelompok LGBTIQ harus berpartisipasi secara aktif dalam proses-proses di PBB (Tinjauan Periodik Universal, Tinjauan Badan Perjanjian) untuk menyoroti urusan-urusan yang berdampak pada komunitas LGBTIQ. Kelompok hak asasi manusia lain, termasuk kelompok pembela hak perempuan dan hak anak haruslah mengumandangkan suara kelompok LGBTIQ dalam wadah internasional ini—rekomendasi mereka kepada PBB haruslah menyeluruh untuk memperbaiki kondisi seluruh kelompok marginal, termasuk di dalamnya LGBTIQ.

# Daftar Kata & Singkatan

Adat	kebiasaan lokal
<i>Amah</i>	sebuah bentuk khusus ibadah dalam agama Islam
AMM	Aceh Monitoring Mission; Misi Monitoring Aceh
AMN	Aceh Monitoring Network; Jaringan Monitoring Aceh
<i>Aqidah</i>	Aturan-aturan berlandaskan <i>fiqih</i> , berkenaan dengan praktik-praktik yang diamalkan Nabi
Arus Pelangi	sebuah asosiasi LGBTIQ nasional di Indonesia
<i>Aurat</i>	bagian tubuh yang harus ditutupi di depan umum menurut ajaran Islam (berbeda untuk laki-laki dan perempuan)
Banci	orang dengan transgender
Beijing PFA	Platform for Action; Landasan untuk Bertindak
CAT	Convention Against Torture; Konvensi Menentang Penyiksaan
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan
CRC	Convention on the Rights of the Child; Konvensi Mengenai Hak Anak
Dangdut	sebuah aliran musik romantis populer
<i>Fatwa</i>	keputusan atau saran bagi umat Islam, lazimnya diterbitkan oleh MUI tapi tidak mengikat secara hukum
FGD	Focus Group Discussion; Diskusi Kelompok Terpadu
<i>Fiqih</i>	yurisprudensi dalam Islam
FJI	Front Jihad Islam
FPI	Front Pembela Islam
FTM	<i>Female To Male</i> ; dari Perempuan menjadi Laki-laki
FUI	Forum Umat Islam
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
<i>Gemblak</i>	remaja laki-laki yang feminin yang merupakan pembantu bagi para <i>warok</i>
GOI	Government of Indonesia; Pemerintah Indonesia
Halal	dibolehkan dalam Islam (contohnya makanan)
Haram	dilarang dalam Islam
<i>Hijab</i>	busana untuk perempuan Muslim, dimaksudkan untuk menutupi <i>aurat</i> mereka
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
HTI	Hizbut Tahrir Indonesia
HRC	Human Rights Committee; Komite Hak Asasi Manusia
Ibadah	kewajiban-kewajiban keagamaan, seperti salat (ritual wajib) dan puasa



ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights; Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik
ICPD	International Conference on Population and Development; Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan
IS	Islamic State; Negara Islam
<i>Jilbab</i>	penutup kepala untuk perempuan Muslim
Jin	makhluk yang tidak kasat mata
<i>Jinayah</i>	hukum pidana dalam Islam
Kabupaten	daerah di bawah kepemimpinan Bupati
Kerudung	selendang longgar yang digunakan perempuan
Kesusilaan	moralitas umum
<i>Khalwat</i>	tingkah laku amoral
<i>Khamar</i>	minuman beralkohol
KHI	Kompilasi Hukum Islam
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Komnas Perempuan	Komisi Nasional anti Kekerasan terhadap Perempuan
KPI	Komisi Penyiaran Indonesia
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LGBTIQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex, Queer
<i>Liwath</i>	sodomi
<i>Ludruk</i>	sebuah bentuk teater rakyat dari Jawa Timur
<i>Mahdah</i>	sebuah bentuk khusus ibadah dalam agama Islam
<i>Mahram</i>	(dibaca juga <i>muhrim</i> ), keluarga
<i>Mairil</i>	pelajar laki-laki muda di pesantren, yang dimanfaatkan untuk kepuasan seksual oleh satu atau lebih guru agamanya
<i>Maisir</i>	(terutama) perjudian
<i>Maksiat</i>	dosa (merujuk pada dosa pribadi)
Mesum	tingkah laku amoral
Kementerian PPPA	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
MoU	Memorandum of Understanding; Nota Kesepakatan
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MUI	Majelis Ulama Indonesia
Musahaqah	Hubungan seks suka sama suka antarperempuan
NU	Nahdlatul Ulama
OIC	Organisation of Islamic Cooperation; Organisasi Kerjasama Islam
PBNU	Pengurus Besar Nahdlatul Ulama

Pelacuran	prostitusi
Persenggamaan menyimpang	persetubuhan; coitus; hubungan seks tidak lazim
Pesantren	sekolah Islam dengan asrama
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa Nasional
PKI	Partai Komunis Indonesia
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
POA	Programme of Action; Program Tindakan (berdasar Konferensi ICPD tahun 1994)
PP	Peraturan Pemerintah
PPUU	Peraturan Perundang-undangan
Preman	penjahat
PSK	Pekerja Seks Komersial
<i>Qanun</i>	regulasi dalam Islam
RA	Raden Ajeng; gelar bangsawan bagi perempuan Jawa
Santri	pelajar di pesantren
SGRC UI	Support Group and Resource Centre on Sexuality Studies Universitas Indonesia di Jakarta
Sholat	ritual ibadah wajib umat Islam
<i>Sihag</i>	menggesekkan bagian tubuh (dalam hubungan seks sejenis antarperempuan)
<i>Sirri</i>	pernikahan yang sah secara agama namun tidak didaftarkan secara hukum
<i>Syiar</i>	menyebarkan ajaran Islam kepada khalayak umum
UDHR	Universal Declaration of Human Rights; Deklarasi Internasional tentang Hak Asasi Manusia
Ulama	pemuka agama
UNDP	United Nations Development Programme; Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-bangsa
UNFPA	United Nations Population Fund; Dana Penduduk Perserikatan Bangsa-bangsa
UNDIP	Universitas Diponegoro (di Semarang)
UNILA	Universitas Lampung
Waria	Transgender laki-laki menjadi perempuan (MTF; <i>Male to Female</i> )
<i>Warok</i>	penari pria dengan kekuatan gaib dalam tradisi <i>reog</i> di Jawa Timur, para pembantunya disebut <i>gemblak</i> , para remaja laki-laki yang kewanita-wanitaan
WH	Wilayatul Hisbah; Polisi Syariah di Aceh
WTS	Wanita Tuna Susila, wanita tidak bermoral
Wayang	sebuah bentuk teater rakyat dari Jawa
<i>Zina</i>	persetubuhan di luar hubungan pernikahan



# Pendahuluan

**Laporan oleh OutRight Action International ini, *Kriminalisasi Merayap: Pemetaan Undang-undang Nasional serta Peraturan Daerah di Indonesia yang Melanggar Hak Asasi Perempuan dan Kelompok LGBTIQ* memetakan dampak peraturan diskriminatif terhadap hak kelompok LGBTIQ dan perempuan di Indonesia.**

Pada dasarnya, seluruh manusia—perempuan, lesbian, gay, biseks, transgender dan interseks—seharusnya bisa menikmati hak asasi manusia secara penuh tanpa diskriminasi. Hak asasi yang tidak dapat dipisahkan dari manusia serta prinsip non-diskriminasi telah diabadikan dalam begitu banyak instrumen internasional, menetapkan lingkup penerapan yang lebih luas. Prinsip hak asasi manusia di Indonesia tertanam di tataran nasional dalam Undang-undang Dasar 1945, khususnya dalam Bagian X mengenai hak asasi manusia dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, dalam sebuah masyarakat heteronormatif patriarkat seperti di Indonesia, perempuan serta orang-orang yang hidup secara non-normatif terus didiskriminasi dan dibatasi haknya.

Pada tataran nasional homoseksualitas tidak terang-terangan dikriminalisasi, namun terdapat undang-undang yang melanggar

hak LGBTIQ di Indonesia. UU Anti Pornografi tahun 2008 adalah undang-undang nasional pertama yang mengandung bahasa diskriminatif yang ditujukan khusus terhadap homoseksualitas dan lesbianisme. Beberapa undang-undang seperti UU Kesehatan serta UU Perkawinan secara khusus mengandung bagian-bagian diskriminatif terhadap perempuan dan tidak mengakui kebutuhan serta hak kelompok LGBTIQ.<sup>7</sup> Saat ini tidak ada undang-undang yang mendukung hak kelompok LGBTIQ dan tidak ada pula undang-undang yang secara khusus melarang diskriminasi terhadap perempuan dan kelompok LGBTIQ.

Sebuah penilaian yang dilakukan Arus Pelangi, sebuah organisasi LGBT terkemuka di Indonesia, menunjukkan bahwa diskriminasi serta kekerasan berbasis gender, khususnya terhadap kelompok LGBTIQ, kian merajalela dan berdampak pada banyak

<sup>7</sup> Untuk UU Perkawinan dan UU Kesehatan, lihat Nursyahbani Katjasungkana and Saskia E. Wieringa, 2003, *Sexual Politics and Reproductive Rights in Indonesia*, dalam Pengembangan, *Society for International Development* Vol 46, no. 2, 63 – 67.

aspek kehidupan kelompok LGBTIQ.<sup>8</sup> Arus Pelangi mencatat bahwa pemahaman patriarkat yang bias terhadap budaya dan agama, diperkuat oleh diskursus yang sangat dipengaruhi oleh kelompok religius konservatif, mempengaruhi perancangan dan kodifikasi undang-undang nasional serta peraturan daerah yang diskriminatif.

Laporan tahunan Komnas Perempuan turut pula menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan di Indonesia makin merebak dan peraturan yang ada saat ini berpengaruh negatif terhadap hak perempuan.

### **Saat ini tidak ada undang-undang yang mendukung hak kelompok LGBTIQ dan tidak ada pula undang-undang yang secara khusus melarang diskriminasi terhadap perempuan dan kelompok LGBTIQ.**

Dalam *Kriminalisasi Merayap: Pemetaan Undang-undang Nasional serta Peraturan Daerah di Indonesia yang Melanggar Hak Asasi Perempuan dan Kelompok LGBTIQ*, kami menguraikan kesamaan dan kekhususan pelanggaran hak kelompok LGBTIQ dan perempuan. Kami menunjukkan bagaimana diskriminasi terhadap perempuan secara rumit terjalin dengan diskriminasi terhadap orientasi seksual, identitas gender dan ekspresi gender (SOGIE; *Sexual Orientation, Gender Identity and Expression*) yang berbeda.

---

8 Perkumpulan Arus Pelangi dibentuk pada 2006; merupakan salah satu organisasi LGBTIQ terbesar di Indonesia.

# Metodologi

**Laporan ini disusun berdasar materi kasus yang dikumpulkan oleh Arus Pelangi dan Komnas Perempuan, serta didukung bahan-bahan yang dikumpulkan oleh Ardhanary Institute, Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan, LBH APIK (sebuah jaringan biro bantuan hukum untuk perempuan), Our Voice, dan LBH Jakarta untuk materinya.<sup>9</sup>**

Semasa periode penulisan *Kriminalisasi Merayap*, empat *Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan di Jakarta, terdiri dari para pengacara, profesor hukum, aktivis, komisioner hak asasi manusia dan komisioner hak perempuan. Dalam FGD pertama pada bulan Desember 2015, kerangka rancangan pemetaan hukum diuraikan dan didiskusikan. Pada FGD kedua di bulan Februari 2016, analisis hukum laporan awal dibahas dan diperoleh kesimpulan bagi para pemangku kepentingan. FGD ketiga diadakan pada bulan April dan keempat dilaksanakan pada bulan Mei untuk mendiskusikan hasil laporan akhir yang akan dipublikasikan.

Wawancara dengan para informan kunci tidak dilakukan karena laporan ini berfokus pada analisis hukum dan bukan pada sikap sosial. Pendekatan interseksional dilakukan dalam menganalisis laporan ini. Hak perempuan, LBT

dan gay serta laki-laki transgender terlihat tumpang tindih dan terkait secara kompleks. Tidak ada faktor lain yang saling terkait yang dianalisis. Elemen penting seperti kelas sosial dan agama hanya dirujuk apabila relevan.

Kendati hanya beberapa studi kasus sebagai ilustrasi, laporan ini tidak mencakup seluruh kondisi yang berdampak pada kekerasan dan ketidaksetaraan terhadap kelompok LGBTIQ dan perempuan secara umum.

## Materi Dasar dan Temuan

Sejak 2010, Komnas Perempuan telah menyusun sebuah daftar berisi undang-undang nasional serta peraturan daerah yang mendiskriminasi perempuan di seluruh Indonesia atas dasar jenis kelamin. Dalam

<sup>9</sup> Ardhanary Institute adalah sebuah organisasi para insan lesbian dan FTM; Our Voice adalah sebuah organisasi LGBTIQ; LBH APIK adalah sebuah jaringan biro bantuan hukum nasional untuk perempuan; LBH Jakarta Lembaga Bantuan Hukum Jakarta.

Lembar Fakta 2015 yang dirilisnya, Komisi tersebut berfokus pada isi peraturan daerah yang diskriminatif tersebut.

Untuk keperluan laporan ini, kami melihat bahwa 318 dari 389 peraturan daerah diskriminatif yang berhasil diidentifikasi oleh Komnas Perempuan yang membatasi hak perempuan turut pula secara negatif berdampak pada para insan transgender—*waria*, pelintas busana, perempuan transgender (laki-laki menjadi perempuan), dan laki-laki transgender (perempuan menjadi laki-laki). Peraturan tersebut melanggar kebebasan bergerak, memaksakan berlakunya jam malam, dan juga mengatur busana yang dikenakan kelompok transgender serta ruang yang dapat mereka tempati.

Untuk laporan ini kami memfokuskan pada peraturan daerah diskriminatif yang berlaku di delapan provinsi: Aceh, DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Lampung, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, dan Yogyakarta. Karena banyak di antara peraturan yang kami uji tersebut merupakan duplikasi baik keseluruhan atau sebagian dari satu daerah ke daerah lainnya di Indonesia, temuan yang kami dapatkan serta analisis dalam laporan ini berlaku pula di daerah lain di Indonesia di luar fokus laporan ini.

## Kerangka Hukum

Dalam laporan ini, kami menilai legalitas peraturan daerah di delapan wilayah, menurut UU No. 10/2004 (direvisi oleh UU No. 12/2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPU).

Menurut Pasal 9 UU No. 12/2011, hierarki instrumen hukum di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. MPR)
3. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam hukum, peraturan daerah yang berada pada tingkatan paling bawah dalam hierarki ini tidak boleh bertentangan dengan undang-undang serta peraturan lain yang lebih tinggi.

Tiga prinsip kewenangan dapat disusun dalam menilai legalitas pasal-pasal dalam peraturan daerah:

1. Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.
2. Peraturan yang lebih baru mengesampingkan peraturan sebelumnya.
3. Peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum.

Jika sebuah undang-undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, undang-undang yang bersangkutan harus ditinjau kembali oleh Mahkamah Konstitusi. Jika sebuah peraturan yang lebih rendah dari undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang nasional, peraturan yang bersangkutan harus ditinjau kembali oleh Mahkamah Agung.

Sebuah kebijakan bersifat diskriminatif jika isi atau pelaksanaannya berakibat pada pembatasan, perbedaan, penghapusan atau pengabaian baik secara langsung atau tidak

langsung, berdasarkan pada perbedaan pada manusia dengan dasar apapun, termasuk agama, suku, ras, status sosial atau ekonomi, jenis kelamin atau gender termasuk identitas gender dan ekspresi gender, orientasi seksual, bahasa, atau keyakinan politik, yang berakibat pada pengurangan, pembedaan atau penghapusan akan pengakuan, pelaksanaan atau kenikmatan hak asasi manusia serta kebebasan dasar dalam kehidupan individu atau masyarakat dalam bidang politik, ekonomi, hukum, hubungan sosial, kebudayaan atau aspek-aspek kehidupan lainnya.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Diadaptasi dari definisi yang digunakan Komnas Perempuan (2015).

# Konteks Negara

## Otonomi Daerah

Indonesia terdiri dari 34 provinsi, lima di antaranya memiliki status istimewa, termasuk Aceh, Jakarta dan Yogyakarta serta ratusan kabupaten (yang jumlahnya terus bertambah), yang menyatakan diri mereka dengan menuntut otonomi dan menerbitkan peraturan daerah mereka sendiri. UU No. 22/1999 memungkinkan terjadinya desentralisasi kekuasaan. Kebijakan tersebut efektif berlaku pada 1 Januari 2001.

Bagian ini menyajikan konteks sejarah tentang penyebaran peraturan daerah pada tataran provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Bagian ini berusaha menjajarkan peraturan pada tataran daerah, yang acap kali dirancang untuk merefleksikan nilai religius konservatif dan populis para pemilih di tingkat provinsi, dengan undang-undang nasional Indonesia yang berlandaskan Konstitusi yang bersifat sekular (berdasarkan prinsip hukum). Laporan ini mendapati bahwa para politisi di tingkat provinsi dan kabupaten merancang atau mendukung undang-undang yang lebih konservatif atau mendapat pengaruh agama,

dalam upaya meraih popularitas di kalangan para pemilih konservatif yang merupakan mayoritas pemilih, serta agar tetap bertahan pada jabatannya. Laporan ini berpendapat bahwa karena peraturan di tingkat daerah saat ini bertentangan dengan asas sekularitas Konstitusi Indonesia, Mahkamah Agung harus mengambil langkah dan menunjukkan ketidaksesuaian dalam peraturan daerah agar sesuai dengan undang-undang nasional.

Sebagian besar peraturan populis ini didasarkan pada seruan kaum patriarkat dan fundamental (Islam aliran Wahhabi) terhadap 'tradisi, budaya dan agama,' yang merendahkan perempuan dan kelompok LGBTIQ. Contohnya, peraturan daerah tidak melindungi perempuan dan kelompok LGBTIQ dari kekerasan berdasarkan SOGIE dan gender. Dalam lingkungan semacam itu, kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan (termasuk perempuan LBT dan laki-laki transgender) tidak dianggap kejahatan, malahan kekerasan tersebut kerap dipandang sebagai tindakan korektif dan diskriminasi dipandang sebagai kepatutan, sebagaimana halnya korban umumnya





dipandang sebagai pelanggar norma agama dan budaya.

Walaupun di satu sisi Konstitusi Indonesia dibangun atas asas sekularitas, politik di Indonesia sering kali dipengaruhi oleh agama. Hal ini disebabkan karena Negara tidak hanya didasarkan atas fondasi konstitusi sekular melainkan juga atas dasar Pancasila, landasan filosofis Negara Indonesia, yang sila pertamanya menyebutkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Nilai yang bertentangan tersebut berdampak pada legislasi, dan memungkinkan disetujuinya undang-undang yang bahkan terlalu condong kepada ajaran agama. Konsekuensi sesungguhnya adalah bahwa para perancang peraturan daerah memprioritaskan nilai agama mereka sendiri serta gagal melindungi hak kelompok non-muslim dan kelompok minoritas sekuler Indonesia lainnya. Hal ini menyebabkan kodifikasi ratusan peraturan dan kebijakan yang diskriminatif, dan kriminalisasi serta pengendalian kehidupan kelompok LGBTIQ, perempuan serta agama-agama minoritas.

## Sejarah Politik dan Dampak Otonomi Daerah

Indonesia merupakan sebuah kepulauan yang luas dengan beragam etnis dan agama, yang di dalamnya mengandung kecenderungan sentrifugal yang mengancam keharmonisan negara. Penyebabnya adalah, karena Indonesia, seperti yang kita ketahui, merupakan penggabungan berbagai wilayah yang disatukan secara paksa oleh pemerintah kolonial Belanda. Ideologi yang berbeda akhirnya muncul dalam bentuk ketidakpuasan masyarakat terhadap negara pada berbagai titik dalam sejarah Indonesia. Para pemimpin

pemerintahan telah menggalakkan sejumlah upaya untuk mengekang ketidakpuasan masyarakat; yang paling terkenal adalah yang dilakukan mantan Presiden Indonesia, Jenderal Soeharto, yang kekuasaan otoriterinya selama tiga puluh dua tahun diwarnai pembatasan kebebasan warga negara serta pelanggaran masif atas hak asasi warga negara.

Kejatuhan mendadak Presiden Soeharto pada tahun 1998 merupakan sebuah momentum kritis dalam sejarah Indonesia. Pada akhir 1990-an, korupsi serta ketidakpuasan masyarakat semakin memuncak. Pengganti Presiden Soeharto, Presiden Habibie, mewarisi negara yang dalam keadaan genting dan beliau sepenuhnya menyadari betapa besarnya ketidakpuasan di daerah. Beliau mencoba menahan kemungkinan pecahnya konflik regional dengan cara memberikan otonomi administratif pada provinsi-provinsi serta kabupaten yang memiliki badan pemerintahan sendiri.

Pada bulan November 1998 Sidang khusus Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyetujui sebuah Ketetapan untuk pelaksanaan otonomi daerah. Kementerian Dalam Negeri merancang UU No. 22/1999, yang disetujui pada bulan Mei 1999, dan kemudian direvisi dengan UU No. 32/2004. UU ini memungkinkan terjadinya pemindahan kekuasaan dari pemerintah Pusat ke pemerintah daerah. Para perancang UU No. 22/1999 berasumsi bahwa peraturan di tataran daerah tersebut akan tunduk dalam kerangka undang-undang nasional. Berdasarkan asumsi inilah, mereka lalai untuk secara eksplisit menyebutkan dalam undang-undang tersebut (No. 22/1999) bahwa peraturan daerah haruslah sejalan serta tidak bertentangan dengan Konstitusi

serta undang-undang nasional. Kekeliruan ini telah diperbaiki pada tahun 2014, dengan UU No. 23/2014 yang secara tegas menyatakan syarat yang dimaksud.

Pemberian otonomi daerah untuk bidang-bidang tertentu (antara lain pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, serta budaya dan sektor ekonomi seperti kehutanan) memiliki dua efek yang diinginkan. Pertama, otonomi daerah menjawab seruan agar daerah lebih demokratis serta menyingkirkan alasan-alasan potensial terjadinya kerusuhan regional. Kedua, dengan membuat provinsi-provinsi yang secara umum telah cukup besar untuk menjadi sebuah entitas independen, otonomi daerah mendorong kolaborasi antara kabupaten-kabupaten kecil yang pada akhirnya akan meningkatkan hubungan antara kabupaten-kabupaten tersebut di tingkat nasional.

Tentu terdapat pula banyak efek yang tak diinginkan atas praktik otonomi daerah. Ketika UU Pemerintahan Daerah berlaku efektif pada 1 Januari 2001, kerangka hukum nasional tempat otonomi daerah bernaung masih belum siap. Ambiguitas serta konflik kekuasaan meningkat antara para Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di kabupaten dan provinsi, serta antara badan-badan nasional dengan otoritas di tingkat kabupaten.<sup>11</sup> Oleh karenanya, pada saat Undang-undang tersebut (No. 32/2004) memberikan kekuasaan lebih pada provinsi, penyebaran undang-undang yang dibentuk pada berbagai tingkat yang berbeda—provinsi, kabupaten,

kota—menyebabkan terjadinya kerancuan hukum, sebagaimana sebagian kalangan menyebutnya 'kekacauan hukum'.<sup>12</sup>

## Indonesia, seperti yang kita ketahui, merupakan penggabungan berbagai wilayah yang disatukan secara paksa oleh pemerintah kolonial Belanda.

Menyadari ketidaksesuaian antara peraturan daerah dengan Konstitusi dan undang-undang nasional, Menteri Dalam Negeri kembali mengubah UU Pemerintahan Daerah pada tahun 2014 (No. 23/2014). Pada Pasal 251-2e undang-undang ini menyatakan secara tegas bahwa: **'Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan, kepentingan umum tidak diizinkan untuk melakukan diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.'** Karena orientasi seksual, identitas gender dan ekspresi gender (SOGIE) tidak disebutkan maka secara tersirat ini akan merupakan alasan untuk terjadinya diskriminasi.

Undang-undang baru itu menyebutkan bahwa pencabutan peraturan daerah di tingkat kabupaten atau kota didelegasikan pada gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat dan bahwa gubernur dapat menerbitkan sebuah Keputusan Gubernur untuk hal tersebut. Namun jika gubernur tidak

<sup>11</sup> Terdapat banyak kajian mengenai politik otonomi daerah di Indonesia. Salah satu kajian terbaik mengenai hal tersebut adalah Harold Crouch. 2010. *Political Reform in Indonesia after Soeharto*. Singapura: ISEAS.

<sup>12</sup> Lihat Simon Butt. 2010. *Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia*. *Sydney Law Review* vol. 32. halaman 176-192 untuk diskusi mengenai kekacauan hukum yang dimaksud. Setelah menganalisis keputusan Mahkamah Agung, Butt berkesimpulan bahwa hanya dalam kasus pajak retribusi ilegal maka proses peninjauan yudisial dapat dikatakan berhasil.

berhasil mencabut peraturan daerah yang dimaksud pada tingkat kabupaten atau kota, Menteri Dalam Negeri dapat melakukannya. Dengan kata lain, peraturan daerah harus tunduk pada kerangka hukum nasional; Kementerian Dalam Negeri serta Gubernur memiliki kekuasaan untuk membatalkan elemen-elemen peraturan yang tidak sejalan dengan Konstitusi atau undang-undang nasional lainnya. Hingga kini, hal tersebut tidak terjadi. Mahkamah Agung, dengan kekuasaan untuk mencabut peraturan daerah yang tidak sejalan dengan Konstitusi, tidak melakukan hal tersebut, karena tidak seperti Menteri Dalam Negeri atau Gubernur, Mahkamah Agung hanya memberi putusan melalui pemeriksaan perkara.

# Ikhtisar Hak Asasi Manusia

**Bagian ini membahas hak asasi manusia dalam konteks Indonesia: pertama, keragaman gender di Indonesia serta amnesia pasca-kolonial, dan, kedua, hak asasi manusia dan Islam. Informasi kontekstual ini akan melengkapi ikhtisar dan pemetaan undang-undang nasional serta peraturan daerah di Indonesia serta sedikit membuka tentang sikap sosial yang berdampak terhadap undang-undang dan peraturan.**

## Hak Asasi Manusia dan Indonesia

Di Indonesia, sangat penting untuk mengetahui bahwa hak asasi manusia tidak hanya dikaitkan dengan gaya hidup sekular melainkan juga dengan komunisme. Hal ini tampak jelas pada paruh terakhir 2015, pada sidang pengadilan yang digelar Pengadilan Rakyat Internasional mengenai pembantaian tahun 1965 (10-13 November 2015), serta peristiwa-peristiwa lain untuk memperingati 50 tahun pembisuan dan nirpidana (biasanya

digunakan kata impunitas) pasca 1 Oktober 1965, yang merupakan permulaan terjadinya pembantaian massal di Indonesia.<sup>13</sup> Dalam propaganda anti-komunis, fitnah seksual terhadap perempuan dan remaja putri yang berafiliasi dengan komunis dilancarkan bersama dengan tuduhan bahwa PKI (Partai Komunis Indonesia) bersifat antiagama dan anti-Pancasila. Agama dipandang sebagai sebuah obat atas komunisme. Retorika ini masih berlangsung hingga saat ini, bersama-sama dengan intoleransi beragama, di mana orang-orang yang menganjurkan penafsiran

<sup>13</sup> Lihat Laporan Akhir Persidangan di laman [www.tribunal1965.org](http://www.tribunal1965.org).

liberal, plural dan berlandaskan hak asasi manusia mengenai Islam diasosiasikan dengan kemurtadan. Penafsiran liberal terhadap Islam ini dipandang sebagai sebuah serangan terhadap Islam sebagai sebuah agama, memanasakan debat internal antarumat Islam.

Perlu ditekankan bahwa sila pertama Pancasila (Ketuhanan Yang Maha Esa) serta Pasal dalam Konstitusi mengenai kebebasan beragama (Pasal 29) tidak membenarkan penghapusan kebebasan lainnya yang dijamin oleh Konstitusi. Hak ekspresi gender tidak boleh dikekang atas nama Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pasal 29 sebab hak yang dijamin dalam Konstitusi tidak dapat dihapus, bahkan oleh ketentuan-ketentuan konstitusional lainnya.

## Indonesia telah meratifikasi konvensi-konvensi utama tentang hak asasi manusia dan terikat dengan undang-undang hak asasi manusia internasional, yang menguraikan hak serta kebebasan bahwa seluruh umat manusia berhak atas kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang setara.

Baru-baru ini pernyataan Ketua Umum Muhammadiyah (organisasi massa umat Islam terbesar kedua di Indonesia), Haedar Nashir, dikutip dalam sebuah wawancara

di harian Muslim konservatif *Republika*. Wawancara tersebut mengindikasikan bahwa masyarakat Indonesia yang konservatif dan berpengaruh merasa bahwa kendati Indonesia bukanlah merupakan sebuah negara Islam secara formal, namun bukan pula sekular dan karenanya hak asasi manusia tidak memiliki tempat di Indonesia. Dalam pandangan Haedar, kelompok gay dan lesbian sedang membanjiri universitas-universitas. **“Khususnya jika kaum lesbian dan gay ini telah membentuk sebuah gerakan sosial, yang dibangun atas dalih hak asasi manusia.”** Haedar menekankan bahwa kelompok lesbian dan gay tidak dapat diterima di Indonesia karena Indonesia bukanlah negara sekular melainkan negara yang berlandaskan Pancasila, khususnya sila pertama yang menekankan keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa.<sup>14</sup>

Kendati Pancasila<sup>15</sup> juga mengandung sila yang menekankan hak asasi manusia (Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab), demokrasi dan keadilan sosial justru tidak diacuhkan oleh pemuka agama ini. Ia juga menafikan fakta bahwa Indonesia memiliki Konstitusi yang sekular. Ia pun tidak mempertimbangkan bahwa Indonesia telah meratifikasi konvensi-konvensi utama tentang hak asasi manusia dan terikat dengan undang-undang hak asasi manusia internasional, yang menguraikan hak serta kebebasan bahwa seluruh umat manusia berhak atas kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang setara, termasuk hak untuk merdeka dari diskriminasi, yang merupakan asas-asas dasar dan umum bagi perlindungan hak asasi manusia.

14 <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/01/26/01ji4w365-muhammadiyah-pastikan-lgbt-tak-dibenarkan-ada-di-indonesia>

15 Pancasila merupakan dasar negara Indonesia, dirumuskan oleh para pendiri negara. Terdiri dari 5 asas: 1. Ketuhanan Yang Maha Esa. 2. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab. 3. Persatuan Indonesia. 4. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan, Dalam Permusyawaratan/Perwakilan. 5. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Karenanya opini Haedar Nashir serta banyak pemuka lainnya dalam masyarakat tidak sejalan dengan sudut pandang Konstitusi.

## Hak Asasi Manusia dan Islam

Penafsiran konservatif terhadap Islam seperti yang dilakukan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI), Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah serta kelompok-kelompok neo-Salafi di Indonesia, menekankan subordinasi perempuan kepada laki-laki serta pelarangan homoseksualitas sebagai prinsip-prinsip dasar agama.<sup>16</sup> Namun para cendekia feminis Muslim seperti Fatima Mernissi dan Musdah Mulia menekankan adanya pernyataan mengenai afirmasi seksual dalam Al-Qur'an, sebagai tanda kasih dan kemurahan Tuhan akan kemanusiaan, yang ditandai oleh kualitas-kualitas berharga seperti cinta dan keindahan.<sup>17</sup> Berdasarkan penafsiran serupa mengenai Al-Qur'an, beberapa cendekia menekankan bahwa tidak ada ketidak-cocokan antara hak asasi manusia dan seksual dengan Islam.<sup>18</sup> Dalam penafsiran mereka, kisah Nabi Luth yang selalu dikutip sebagai bukti hukuman Tuhan dalam pandangan Islam dan Kristen atas homoseksualitas itu terkait dengan kekerasan seksual dan ketidakpatuhan, tidak seperti mayoritas cendekia religius klasik yang menyatakan bahwa hal ini merupakan larangan Allah terhadap homoseksualitas. Mernissi, Mulia dan para cendekia Muslim lainnya mempertahankan pendapat bahwa hukuman atas Nabi Luth adalah karena

perilaku agresif mereka kepada para pendatang di negeri mereka, dalam hal ini berupa perzinaan dan perkosaan.

Kelompok Muslim garis keras bersikeras bahwa homoseksualitas dilarang dalam Islam, namun kata 'homoseksualitas' tidak ditemukan dalam Bahasa Arab klasik. Yang ada adalah kata *liwath*, sodomi, yang kata ini sendiri tidak berarti homoseksualitas, sebab kata ini termasuk juga hubungan intim secara anal pada pasangan heteroseks dan tidak termasuk lesbianisme. Kata yang berasosiasi dengan lesbianisme adalah *sihaq*, yaitu menggesek-gesekkan (vagina), dan tidak terdapat hukuman atas *sihaq*. Satu-satunya hukuman yang dinyatakan dalam Hukum Islam klasik (*fiqh*) adalah hukuman atas persetubuhan di luar nikah, *zina*, yang hukumannya adalah hukuman mati. *Liwath* diancam hukuman yang tidak khusus sebab kendati dianggap dosa namun tidak melibatkan penetrasi penis ke dalam vagina serta tidak ada risiko kehamilan. Membuktikan *liwath* dan *zina* tersebut sulit dilakukan sebab empat orang saksi mata harus bersumpah. Jika seseorang mengadukan orang lain atas tuduhan *zina* dan *liwath* tanpa disertai bukti yang cukup, ia dapat dikenakan hukuman 80 kali cambuk.

Karena itu, orientasi dan hubungan homoseksual seperti itu tidak dilarang dalam Islam, hanya seks anal (berdasar penafsiran al-Baqarah 222-223) yang dianggap terlarang (*haram*) dan dilarang baik dalam konteks homoseksual atau heteroseksual. Orientasi

<sup>16</sup> NU dan Muhammadiyah merupakan dua organisasi massa Islam dengan jutaan anggota. NU lebih bersifat tradisional dan dianggap lebih toleran daripada Muhammadiyah yang modernis.

<sup>17</sup> Lihat Fatima Mernissi, 1985, *Beyond the Veil; Male-Female Dynamics in Modern Muslim Society*. London: Saki 1985; Musdah Mulia. 2005. *Muslimah Reformis, Perempuan Pembaru Keagamaan*. Bandung: Mizan. Wieringa 2015.

<sup>18</sup> Contohnya, lihat Mahnaz Afkhani ed.1995. *Faith & Freedom; Women's Human Rights in the Muslim World*. London: Tauris. Musdah Mulia. 2012. *Contesting Fundamentalism: Humanizing Women* dalam Nursyahbani Katjasungkana dan Saskia E. Wieringa eds *The Future of Asian Feminisms; Confronting Fundamentalism, Conflicts and Neo-liberalism*. Newcastle-upon-Thyme Cambridge Scholars Publ. halaman 284-300.



seksual sendiri tidak dibahas dalam *fiqh*. Lebih lanjut, sementara para penganut agama garis keras menyebut homoseksualitas sebagai dosa, banyak pemeluk agama yang konservatif menyatakan homoseksualitas sebagai penyakit. Qur'an tidak memandang penyakit sebagai dosa dan karenanya homoseksualitas tidak dapat dipandang dosa.<sup>19</sup>

MUI yang konservatif telah menerbitkan beberapa fatwa keagamaan yang menyatakan bahwa homoseksualitas adalah *haram*. Pada tahun 2014 MUI menerbitkan fatwa (57/2014) yang menyatakan komunitas LGBT adalah 'menyimpang secara agama, budaya dan moral.' Pada bulan Maret 2015 sebuah peringatan diterbitkan bahwa kelompok LGBT haruslah dihukum mati. Pada tahun 2016 sebuah fatwa baru diterbitkan untuk melarang umat Islam bergabung dengan setiap kelompok yang mendukung hak LGBT di Indonesia. Pada Februari 2016 MUI diminta oleh pemerintah untuk menyusun rancangan undang-undang yang melarang kegiatan LGBT.<sup>20</sup> Kendati MUI bukan merupakan badan otoritas, namun fatwa-fatwanya, yang walaupun tidak mengikat, sangat berpengaruh. Kelompok garis keras menjustifikasi tindak kekerasan yang mereka lakukan dengan merujuk pada fatwa-fatwa tersebut. Tidak semua cendekia religius bersifat agresif. Seorang penasihat MUI, Din Syamsuddin, mengatakan bahwa meski hubungan seks sejenis melanggar hak manusia untuk bereproduksi dan karenanya *haram*, umat Islam tidak seharusnya menunjukkan kebencian terhadap masyarakat LGBT.<sup>21</sup>

## Secara kultural, keberadaan individu dengan ambiguitas gender memainkan peranan penting dalam beberapa kelompok etnis di Indonesia, serta tentunya di berbagai tempat di Asia.

Penyebaran kebencian telah membawa pada pemahaman kontradiktif tentang homoseksualitas. Di satu sisi homoseksualitas dipandang sebagai penyakit, yang harus disembuhkan oleh konseling dan rehabilitasi keagamaan—contohnya dengan membacakan kembali ayat-ayat Qur'an di dekat dan di samping kepala orang-orang LGBT dengan harapan bahwa syarafnya akan berubah.<sup>22</sup> Di sisi lain, insan LGBT yang mencari agama malah ditolak. Pada bulan Februari 2016, satu-satunya sekolah keagamaan di dunia untuk *waria* dan kelompok transgender FTM yang terletak di Yogyakarta ditutup paksa menyusul protes sebuah organisasi yang menamakan dirinya Front Jihad Islam. Ada sekitar 40 *waria* yang terdaftar di sekolah tersebut, yang dibuka pada 2008. (Lihat profil dalam laporan ini mengenai penutupan sekolah tersebut).

## Keragaman Gender di Indonesia dan Amnesia Pasca Kolonial

Secara kultural, keberadaan individu dengan ambiguitas gender memainkan peranan penting dalam beberapa kelompok etnis di Indonesia, serta tentunya di berbagai

19 Untuk diskusi lebih lanjut mengenai homoseksualitas dan *fiqh*, lihat: <https://azisaf.wordpress.com/2016/02/18/homoseksualitas-dan-fiqh/>

20 Contohnya, lihat: <http://www.thejakartapost.com/news/2016/02/17/indonesian-clerics-declare-lgbt-groups-haram.html>

21 <https://m.tempo.co/read/news/2016/03/05/173750992/din-syamsuddin-lgbt-jangan-dimusuhi>

22 <http://www.abualbanicentre.com/rehabilitasi-kelainan-orientasi-seksual>

tempat di Asia. Dalam beberapa masyarakat etnis di Indonesia dewasa ini, terdapat pluralisme dan keragaman gender. Dewa Hindu *Ardhanarishvara* (atau Ardhanary) yang namanya digunakan oleh Ardhanary Institute, sebuah kelompok pendukung lesbian di Indonesia, merupakan sebuah contoh. Dewa yang termasyhur di era Hindu ini menggabungkan prinsip-prinsip perempuan dan laki-laki (masing-masing Durga dan Shiva). Ada pula beberapa contoh tabib transgender yang dianggap mampu menghubungkan dunia para dewa dengan dunia manusia, sebab mereka melampaui femininitas dan maskulinitas.<sup>23</sup> Sebuah contoh terkenal tentang kemajemukan gender adalah sistem lima gender pada masyarakat Bugis di Pulau Sulawesi.<sup>24</sup>

Individu bertubuh laki-laki yang berbusana perempuan, serta orang-orang dengan interseks dipandang sebagai perantara spiritual yang dahsyat. Antropolog van der Kroef menggambarkan tradisi wadam pada masyarakat pribumi Dayak Ngaju (*basir*) di bagian Selatan Pulau Kalimantan, masyarakat Toraja Bare'e di provinsi Sulawesi Tengah di bagian Timur Indonesia, serta pada masyarakat Makassar di provinsi Sulawesi Selatan di Pulau Sulawesi. Masyarakat Toraja Bare'e mengakui status laki-laki berdasarkan partisipasi mereka dalam pertempuran. Para lelaki yang menolak terjun di dalam

pertempuran akan dicap sebagai *bujasa* dan didorong untuk mengambil peran alternatif sebagai dukun dengan ambiguitas gender. *Manang bali*, transgender di masyarakat Iban di Kalimantan mengenakan busana perempuan dan menikahi laki-laki.<sup>25</sup>

Bahkan hingga kini, para individu yang mengekspresikan ambiguitas gender kerap kali memainkan peranan penting dalam pertunjukan ritual seperti misalnya pertunjukan teater tradisional *warok-gemblak* di Jawa Timur serta *ludruk* di Jawa Tengah dan Jawa Timur.<sup>26</sup> Di Bali, kita lazim menemui pemeran lintas gender dalam pertunjukan tradisional. Contohnya, dalam sendratari masyarakat Bali Arya, laki-laki berperan sebagai perempuan, dan sekarang, perempuan turut ambil bagian memerankan laki-laki.<sup>27</sup> Dalam teater *wayang* di Jawa, karakter laki-laki acap kali diperankan oleh aktris perempuan, begitu pun sebaliknya.

Tidak ada indikasi bahwa hubungan sejenis dan perbedaan gender dikriminalisasi dalam berbagai kelompok etnis dalam kepulauan Indonesia pra-kolonial.

## Individu yang mengekspresikan ambiguitas gender kerap kali memainkan peranan penting dalam pertunjukan ritual.

23 Lihat Wieringa 2015, *Heteronormativity, Passionate Aesthetics and Symbolic Subversion in Asia*. Eastbourne: Sussex Academic Publishers and Evelyn Blackwood 2005 *Gender Transgression in Colonial and Postcolonial Indonesia in the Journal of Asian Studies* 64/4 halaman 849-879.

24 Lihat contohnya pada tulisan Sharyn Graham Davies, 2010, *Gender Diversity in Indonesia; Sexuality, Islam and Queer Selves*. London and New York: Routledge. Lily Sugianto, 2015, *Eksistensi Calalai Dalam Budaya Sulawesi Selatan*. Jakarta: Ardhanary Institute.

25 Disebutkan dalam Richard Howard, 1996. *Falling Into the Gay World: Manhood, Marriage and Family in Indonesia*. PhD thesis, University of Illinois, Urbana-Champaign halaman 339-341. Lihat juga Leonard Y Andaya, 2000, *The Bissu: Study of a Third Gender in Indonesia*. Dalam: Barbara Watson Andaya ed. *Other Pasts, Women, Gender and History in Early Modern Southeast Asia*. Manoa: University of Hawai'i. halaman 27-47.

26 Terdapat sejumlah besar literatur tentang hal ini, contohnya, lihat: Dede Oetomo. 1996. *Gender and Sexual Orientation in Indonesia* dalam Laurie Sears ed. *Fantasizing The Feminine in Indonesia*. Durham: Duke University Press, halaman 259-269. Dede Oetomo, 2001, *Memberi Suara Kepada Yang Bisu*. Yogyakarta: Galang Press. James Peacock, 1967. *Javanese Clown And Transvestite Songs: Some Relations Between 'Primitive Classification' And 'Communicative Events'*. June Helm, ed. *Essays on the verbal and visual arts: Proceedings of the 1966 Spring Meeting*, American Ethnological Society. Seattle.

Tom Boellstorff, 2005, *The Gay Archipelago: Sexuality and Nation in Indonesia*. Princeton: Princeton University Press. Michael G. Peletz, 2009, *Gender Pluralism; Southeast Asia Since Early Modern Times*. New York and London: Routledge.; Ian Douglas Wilson. 2008. *As Long As It's Halal; Islamic Preman In Jakarta*. Dalam Greg Fealy dan Sally White eds: *Expressing Islam; Religious Life and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS. halaman 192-211.

27 I Wayan Dibia. 2005. Silang gender dalam dramatari Arja di Bali. Didik Nini Thowok ed. *Cross Gender*. Malang: Sava Media. halaman 77-88.

Kedudukan perempuan bervariasi dalam sistem kekerabatan yang berbeda. Dalam beberapa kelompok seperti mayoritas masyarakat Jawa yang bilinear, kaum perempuan menikmati berbagai hak ekonomi dan sebagian hak politik. Hal ini tidak berlaku bagi kaum perempuan kelas atas yang terkungkung dalam ‘sangkar emas’ (lihat surat-surat RA Kartini).<sup>28</sup> Kenyataan ini, bagaimanapun, tidak dihormati oleh Hukum Belanda. Pada tahun 1915, Belanda memaksakan Asas Konkordansi di Indonesia, yang di dalamnya ketergantungan perempuan secara hukum kepada suaminya diformalisasi untuk pertama kalinya.<sup>29</sup> Belanda memperkenalkan pula perundang-undangan berdasarkan etnis-religius di wilayah-wilayah hukum yang berbeda bagi bangsa Eropa, masyarakat Pribumi dan ‘Timur Asing’. Hal ini membuka peluang diadopsinya Hukum Syariah oleh masyarakat Muslim.<sup>30</sup> Kerancuan hukum yang tercipta akibat memiliki sistem-sistem hukum yang

berbeda, khususnya dalam hal perkawinan dan hukum waris, masih saja terjadi. Tidak ada hukum sekuler yang menjamin hak waris setara antara perempuan dan laki-laki, dan yang mencegah para orang tua mencabut hak waris anak mereka. Contoh kesulitan akibat tidak memiliki hukum sekuler yang setara adalah bahwa orang tua dapat mencabut hak waris anak LGBTIQ sesuka mereka dan mereka dapat pula mendiskriminasi putri mereka dalam hal warisan.

Masuknya agama Islam dan Kristen membawa gagasan akan dosa, kesalahan dan heteroseksualitas normatif, yang mengubah kedudukan pola transgender dan perilaku seks sejenis ke dalam ranah moral. Namun, toleransi terhadap praktik-praktik khusus transgender (contohnya, ekspresi gender serta interaksi sosial yang berbeda) masih bertahan hingga saat ini. Berikut ini adalah contoh praktik yang baik dimaksud:

*Pada tahun 1973 Iwan Robbyanto Iskandar (bernama asli Khan Kok Hian), lahir dalam tubuh laki-laki, merupakan orang pertama yang secara sah mengubah identitasnya. Sejak berusia lima tahun Iwan sadar ia sebenarnya adalah perempuan. Pada tahun 1973 ia memutuskan menjalani operasi kelamin di University Hospital di Singapura. Ketika kembali ke Jakarta ia mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri Jakarta Barat untuk mengubah status gender dalam dokumen-dokumen legalnya dan mendaftarkan diri sebagai perempuan dengan nama Vivian Rubianti Iskandar. Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta membantunya untuk hal itu. Pengacaranya, Adnan Buyung Nasution, dihujat oleh kelompok-kelompok Islam yang menyebutnya murtad. Banyak gejolak sosial terjadi atas kasus ini. Namun akhirnya Pengadilan mengabulkan permohonan Vivian, dengan keputusan No. 546/Pdt.P/1973. Hakim berpendapat keputusan ini perlu diambil agar dapat menyelesaikan hal-hal berkenaan dengan perkawinan, warisan atau kontrak kerja, atau*

28 Lihat RA Kartini 1987 *Brieven aan Mevrouw R.M. Abendanon-Mandri en haar Echtgenoot met andere Documenten*, bezorgd door F.G.P. Jaquet. Dordrecht: Foris.

29 Lihat Saskia E. Wieringa, 2015, *Heteronormativity, Passionate Aesthetics and Symbolic Subversion in Asia*. Brighton: Sussex Academic Press. halaman 75. a.f.

30 Katjasungkana 2012, *The Grip of Fundamentalism and the Indonesia Legal System in The Future of Asian Feminisms: Confronting Fundamentalisms, Conflicts and neo-Liberalism*, Cambridge Scholarly Publishing, halaman 320-347.

bahkan untuk berhadapan dengan perkara-perkara hukum karena hukum hanya mengakui laki-laki atau perempuan. Kendati saat itu hukum belum mengakomodasi perubahan jenis kelamin, Iwan diperkenankan mengganti namanya sesuai Pasal 5a-12 dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) juncto Undang-undang No. 4/1961 mengenai Perubahan Nama. Setelah kasus ini, pengadilan-pengadilan lain di Indonesia (Surabaya pada 1998, dan Batam pada 2009, ) turut pula mengabulkan permohonan status perubahan jenis kelamin.<sup>31</sup> Pada tahun 1975 sebuah film dibuat dengan judul 'Akulah Vivian', disutradarai oleh M. Endraatmadja. Pada tahun 1998 Vivian menikah dengan Felix Rumayar.

Berlainan dengan kasus Vivian, kasus lebih baru yang dialami Karla dan Dumani, seperti dibahas di bawah ini, menunjukkan sisi yang lebih negatif terhadap masyarakat LGBTIQ. Hal ini mungkin disebabkan penyebaran peraturan daerah anti-LGBT yang mengkriminalisasi kelompok LGBTIQ dan mengundang masyarakat untuk menjalankan hukum mereka sendiri, yang berakibat pada kekerasan terhadap kelompok LGBTIQ serta penolakan akan

berbagai bentuk gender yang sebenarnya pada masa lalu diterima dengan baik. Contohnya istilah *banci* dan *waria* disebut dengan konotasi buruk dalam media dan digunakan untuk memberi stigma pada insan transgender. Istilah-istilah tersebut berasal dari Bahasa Jawa yang digunakan untuk menggambarkan kelompok transgender baik laki-laki menjadi perempuan dan perempuan menjadi laki-laki, dengan konotasi netral.

Pada awal Oktober 2015, Ratu Airin (Karla) yang terlahir sebagai laki-laki, dan Dumani, hendak mengadakan perayaan syukuran atas kebersamaan mereka selama tujuh tahun. Mereka bertemu di Aceh, tempat mereka berdua bekerja pasca tsunami tahun 2004. Ketika mereka kembali ke kampung halaman mereka di Boyolali mereka sukses membuka warung makanan. Mereka menyelenggarakan acara syukuran layaknya sebuah pernikahan, dengan Karla mengenakan busana pengantin tradisional perempuan dengan dekorasi simpul berhias melati sedangkan Dumani mengenakan jas dan kopiah. Dumani juga mengenakan kalung melati melingkari pundaknya. Bagaimanapun karena Karla terlahir sebagai laki-laki, pasangan ini tidak memohon izin pernikahan. Namun para penduduk tetap menghadiri resepsi pernikahan mereka, bahkan para pejabat desa pun turut hadir. Segalanya berjalan lancar, para pasangan menerima hadiah dan para tamu menikmati hidangan. Sayangnya sebuah kegemparan oleh media mencuat, menyebabkan pernikahan tersebut menjadi perhatian ketua MUI Boyolali, Habib Ihsanuddin, yang mengutuk pernikahan tersebut sebagai hubungan homoseksual. Menyusul kemudian, Karla dan Dumani diusik oleh 300 anggota kelompok fundamentalis agama, Forum Umat Islam Boyolali (FUIB), yang

31 Rentang Jejak LBH Jakarta; Kisah-kisah Penanganan Kasus. Jakarta: LBH Jakarta, 2015: halaman 22-23.

*menekan polisi untuk memaksa pasangan Karla-Dumani menandatangani perjanjian yang menyatakan bahwa mereka tidak akan tinggal serumah. Sekitar dua minggu kemudian, pada 16 Oktober, warung mereka, sumber penghidupan mereka, dihancurkan. Dumani direkam saat meminta maaf pada para penduduk desa karena mengganggu keamanan masyarakat.<sup>32</sup>*

Para penjajah Belanda menganggap praktik transgender serta otonomi yang dinikmati umumnya oleh perempuan sebagai “bukti” degradasi moral penduduk pribumi dan karenanya mereka melegitimasi “misi memperadabkan” mereka. Para pemimpin pascakolonial Indonesia sembari mencela kolonialisme telah pula menerima

banyak nilai moral yang berasal dari para penguasa kolonial. Dalam proses ‘amnesia pascakolonial’, mereka mengabaikan praktik-praktik transgender dan otonomi perempuan yang telah ada sebelumnya dan menempatkan sebuah sistem patriarkat dan heteronormatif sebagai yang ‘selalu dan telah ada’.<sup>33</sup>

32 <http://indoprogress.com/2015/12/darino-dumani-kisah-cinta-yang-dibunuh/>? Diakses 24 Januari 2016.

33 Saskia E. Wieringa 2009 *Postcolonial Amnesia: Sexual Moral Panics, Memory and Imperial Power*. Dalam: Gilbert Herdt, ed. *Moral Panics, Sex Panics; Fear and the Fight over Sexual Rights*. New York: New York University Press. halaman 205-234.

# Hukum Internasional

**Bagian ini menguraikan penilaian-penilaian terhadap perjanjian internasional dan instrumen hukum seperti Deklarasi Internasional tentang Hak Asasi Manusia dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, yang menegaskan hak fundamental seluruh umat manusia, termasuk di dalamnya kaum perempuan dan kelompok LGBTIQ. Perjanjian-perjanjian tersebut haruslah ditaati oleh undang-undang nasional Indonesia, dan tentu saja oleh peraturan daerah di Indonesia.**

## Pemetaan Instrumen Hukum Internasional untuk Memajukan Hak Perempuan dan LGBTIQ

Instrumen hukum internasional menggarisbawahi kewajiban Indonesia untuk menghormati seluruh hak warga negara agar bebas dari diskriminasi serta mendukung persamaan di hadapan hukum dan kesetaraan atas perlindungan hukum. Dasar-dasar larangan untuk mendiskriminasi termasuk atas dasar 'jenis kelamin' dan 'status lainnya'.<sup>34</sup>

Asas-asas non-diskriminasi diperkenalkan dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (UDHR; Universal Declaration of Human Rights) serta Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR; International Convention on Civil and Political Rights), Konvensi penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW; Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women), Konvensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Konvensi Internasional mengenai Hak Anak (CRC; International

<sup>34</sup> Untuk diskusi lebih lengkap lihat laporan Asia Pacific Forum 2010.



Convention on the Rights of the Child), dan Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT; Convention Against Torture) yang semuanya telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia.

Hak-hak yang terkait dengan persamaan di hadapan hukum serta kesetaraan dalam perlindungan hukum tanpa adanya diskriminasi diakui pula dalam UDHR dan ICCPR (Pasal 26). Diskriminasi dipahami sebagai setiap perbedaan, pengecualian,

larangan atau preferensi berdasarkan sebuah daftar panjang berisi ranah-ranah terlarang, untuk tujuan atau efek meniadakan atau merusak pengakuan, kenikmatan atau pelaksanaan oleh semua orang, dalam sebuah kedudukan yang sederajat, untuk seluruh hak dan kebebasan.<sup>35</sup> ICCPR menjamin kebebasan bergerak dan bertempat tinggal, privasi, kebebasan berekspresi dan beragama, berkumpul, menikah dan membentuk keluarga, serta partisipasi dalam politik.

**Daftar berikut mengidentifikasi Pasal-Pasal utama yang menjamin kesetaraan hak seluruh warga negara dan kewajiban Negara untuk mencegah diskriminasi.**

Pasal 26 and Pasal 2, 3, 7, 9, 14, 17, 18, 19, 22, 24, 26 ICCPR (1966)

Pasal 2 CRC (1989)

Pasal 1 CAT (1984)

Pasal 2,10, 11, 12, 13 CEDAW (1979)

Pasal 2, 3, 7, 12, 13, 14 ICESCR (1966)

Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965)

Rencana Aksi Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan di Kairo (ICPD-POA; International Conference on Population and Development-Cairo Programme of Action) tahun 1994, serta Landasan Aksi Beijing (PFA; Beijing Platform for Action)—Konferensi Dunia Keempat mengenai Perempuan, merupakan dokumen-dokumen konsensus internasional, di mana Indonesia telah mengadopsi Rencana Aksi Kairo termasuk hak perempuan untuk menentukan keputusan atas dirinya sendiri (terhadap tubuh serta seksualitasnya) dan

menyatakan bahwa seluruh umat manusia haruslah mampu menjalani kehidupan seksualnya dengan memuaskan dan aman, termasuk bagi kelompok LGBTIQ. Ini merupakan definisi paling progresif tentang seksualitas dalam dokumen internasional. Landasan untuk Aksi Beijing berisi bahasa yang lebih konservatif mengenai seksualitas perempuan menyusul perjuangan keras dan intervensi oleh sebuah koalisi konservatif yang dipimpin Vatikan serta Organisasi Konferensi Islam (OIC; Organization for Islamic Conference, saat ini dikenal

<sup>35</sup> Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum No. 18: Nondiskriminasi, (Pasal 7). APF.

sebagai Organisasi Kerjasama Islam/ Organization for Islamic Cooperation). Kendati istilah 'orientasi seksual' dihapus dari PFA, paragraph 96 PFA mengakui bahwa seksualitas adalah dasar bagi perempuan untuk menikmati hak-haknya (termasuk lesbian dan perempuan biseksual) dan perempuan memiliki hak untuk mengontrol dan secara bebas serta bertanggung jawab dalam memutuskan hal-hal yang berkenaan dengan seksualitas mereka tanpa paksaan, diskriminasi dan kekerasan.

Agar Negara dapat menjamin hak tanpa adanya diskriminasi dalam bentuk apa pun, Negara pertama-tama harus memastikan bahwa Konstitusinya, hukum serta dokumen-dokumen tentang kebijakannya tidak mendiskriminasi atas dasar ranah-  
ranah terlarang. Kedua, Negara harus melakukan upaya yang diperlukan untuk mencegah, mengurangi serta menghapus kondisi serta sikap yang menyebabkan atau melanggengkan diskriminasi. Negara dapat melakukan upaya khusus untuk melemahkan atau menekan kondisi-kondisi yang melanggengkan diskriminasi.<sup>36</sup>

Secara khusus, Komite Hak Asasi Manusia PBB (HRC; United Nation Human Rights Committee) yang ditugaskan untuk menafsirkan ICCPR menyatakan bahwa hak atas kesetaraan melarang diskriminasi dalam hukum, atau secara faktual, diskriminasi dalam setiap bidang yang diatur serta dilindungi oleh otoritas publik, dan Negara harus menjamin bahwa setiap orang mempunyai perlindungan yang setara dan efektif dari diskriminasi dalam setiap ranah

yang disebutkan. Lebih lanjut, Negara dapat pula dimintai pertanggungjawaban terhadap hak yang dilanggar apabila ia gagal mencegah, menghukum, menginvestigasi atau memperbaiki kerugian yang ditimbulkan oleh orang pribadi atau entitas.<sup>37</sup>

Pada September 2015 dua belas badan di bawah PBB menyerukan negara-negara untuk bertindak tegas dalam mengakhiri kekerasan dan diskriminasi terhadap kelompok LGBT. Pernyataan tersebut mencatat bahwa kegagalan untuk menegakkan hak asasi kelompok LGBT serta kegagalan melindungi mereka dari berbagai bentuk perlakuan kejam seperti kekerasan dan undang-undang serta praktik-praktik diskriminatif, merupakan pelanggaran serius terhadap hukum hak asasi manusia internasional dan berdampak luas pada masyarakat—menyebabkan meningkatnya kerentanan terhadap penyakit termasuk infeksi HIV, pengucilan sosial dan ekonomi, menyebabkan ketegangan dalam keluarga dan masyarakat, serta berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, pekerjaan yang layak serta kemajuan untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkesinambungan di masa yang akan datang. Penandatanganan dokumen ini dilakukan antara lain oleh Dana Kependudukan PBB (UNFPA; United Nations Population Fund). Akan tetapi, berlawanan dengan pernyataan ini, UNFPA di Indonesia mendukung Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Indonesia, dan berkontribusi pada program heteronormatif dan diskriminasi gender serta konsep gender harmoni yang diusungnya. Lihat Lampiran 1 pemangku kepentingan.<sup>38</sup>

36 Komite Hak Asasi Manusia Komentar Umum No. 18. Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum No. 31. Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Komentar Umum No. 20.

37 Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum No. 18: Nondiskriminasi (Pasal 12). Lihat juga laporan Forum Asia Pasifik 2010.

38 Lihat Saskia E. Wieringa 2015b *Gender Harmony And The Happy Family; Islam, Gender And Sexuality In Post-Reformation Indonesia. Journal of South East Asian Research*. Vol. 23 nr 1 halaman 5-27.

# Undang-undang Nasional

**Dalam bagian ini kerangka hukum nasional Indonesia mengenai hak perempuan dan LGBTIQ, identitas gender dan orientasi seksual, akan disajikan sebagaimana terdapat dalam Konstitusi, KUHP, KUH Perdata, Undang-undang Perkawinan 1974, Undang-undang Pornografi 2008, Undang-undang Administrasi Kependudukan 2006, Undang-undang Kesehatan 2009 serta peraturan-peraturan nasional yang relevan, antara lain yang mengatur tentang adopsi (No. 54/2007), pencatatan sipil (No. 25/2008), kesehatan psikis dan kesejahteraan, termasuk peraturan tahun 2013 mengenai jabatan pegawai negeri sipil (Pengadilan-001/C.4/Cp2/09/2013).**

Sementara analisis menyeluruh mengenai seluruh undang-undang dan peraturan pada tingkat nasional berkenaan gender, seks dan seksualitas berada di luar lingkup laporan ini, berikut ini adalah poin-poin referensi terpenting untuk menganalisis peraturan daerah di provinsi, yang merupakan fokus laporan ini. Penting bagi kita untuk mengetahui bahwa seluruh peraturan daerah haruslah sesuai dengan undang-undang

nasional, dan tidak bertentangan dengan cara apa pun juga. Merupakan kewajiban Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung serta para pemimpin Indonesia untuk memastikan bahwa peraturan daerah sejalan dengan undang-undang nasional, dan jika tidak, peraturan daerah yang bersangkutan haruslah ditolak dan diamandemen agar sesuai dengan standar yang ditetapkan Konstitusi Indonesia serta KUHP dan KUHPer.

## Konstitusi Indonesia<sup>39</sup>

UUD 1945 yang merupakan Konstitusi Indonesia terdiri dari 16 Bab dan 37 Pasal yang di dalamnya terdapat satu bab mengenai hak asasi manusia yang diuraikan menjadi 40 ketentuan. Konstitusi Indonesia merupakan standar yang harus dipenuhi oleh undang-undang nasional serta peraturan daerah. Ketentuan-ketentuan terpenting berkenaan dengan LGBTIQ dan perempuan adalah sebagai berikut.

**Pasal 27:** (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya; (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

**Pasal 28B:** (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah; (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

**Pasal 28C:** (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia; (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan

haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

**Pasal 28D:** (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan; (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

**Pasal 28H:** (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat; (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

## Konstitusi Indonesia merupakan standar yang harus dipenuhi oleh undang-undang nasional serta peraturan daerah.

Dengan demikian, Konstitusi Indonesia menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak

<sup>39</sup> Bahasa Indonesia tidak mengindikasikan gender untuk kata ganti. Dalam versi Bahasa Inggris, secara umum kami merujuk kata ganti orang ketiga tunggal dengan *he-his*, kecuali jelas bahwa yang dimaksud adalah perempuan. Untuk menekankan netralitas gender dalam peraturan atau Pasal tertentu, terkadang kami menggunakan *she/he*, dan *him/herself*.

untuk hidup, bekerja dan berkeluarga. Anak-anak haruslah tumbuh tanpa kekerasan dan diskriminasi. Masyarakat haruslah mampu menikmati manfaat kesehatan, pendidikan, teknologi dan kebudayaan. Kebebasan berekspresi dan berkumpul dijamin, termasuk hak untuk menyebarkan dan menerima informasi, untuk mengembangkan diri serta lingkungan sosial. Warga negara memiliki hak untuk memilih domisili mereka dan haruslah aman dari siksaan atau ancaman penistaan.

Hak paling dasar yang dinyatakan dalam perjanjian-perjanjian hak asasi manusia internasional di atas dinyatakan pula dalam UUD 1945. Pada praktiknya, tidak peduli apa kata undang-undang, laki-laki heteroseksual yang menikah lebih mendapat akses pada hak ini daripada perempuan heteroseks yang menikah serta orang-orang yang hidup secara non-normatif.

Yang juga menjadi masalah adalah ayat yang membatasi hak dalam Ayat 28J (2), yang menyatakan:

*(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

Ayat ini sering kali digunakan untuk menjustifikasi peraturan daerah atau kebijakan anti-LGBTIQ, yang menyerukan perlunya melindungi 'nilai-nilai religius atau moral'.

## Undang-undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia yang dijamin dalam Konstitusi diuraikan pula dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam undang-undang ini, hal-hal berikut adalah hak yang tidak dapat dicabut: hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, kebebasan berpikir dan hati nurani, dan hak beragama. Undang-undang ini menjelaskan hak asasi manusia sebagai berikut: *'Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia'* (Pasal 1 Ayat 1).

Asas terpenting yang berhubungan dengan perempuan dan kelompok LGBTIQ ada dalam Pasal 3, yang menyatakan: *'Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi'*

Dalam UUD 1945 ataupun dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, tidak ada penyebutan spesifik akan larangan mengenai diskriminasi atas gender termasuk identitas gender, ekspresi gender serta orientasi seksual. Tim perancang Amandemen UUD 1945 menolak menyertakan kategori ini kendati hal ini telah dimohonkan oleh Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi. Para perancang undang-undang berargumen bahwa kategori untuk perlindungan akan terus bertambah dan Konstitusi tidak dapat terus-menerus diubah.

## Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia

Kedua kitab undang-undang ini dibuat berdasarkan model pernikahan heteroseksual sebagai satu-satunya bentuk hubungan yang diakui secara hukum. Namun hubungan sejenis suka sama suka tidak pernah dilarang hingga UU tentang Pornografi 2008 disahkan.

KUHP Indonesia berasal dari kitab hukum pidana Belanda *Wetboek van Strafrecht* tahun 1881, diterapkan di Hindia Belanda tahun 1915 (berdasar *Koninklijk Besluit* No. 33, *Staatsblad* No. 732) dan disahkan pada 1 Januari 1918. Kitab ini diadopsi kembali setelah kemerdekaan sebagai UU No. 1/1946. Hingga sekarang isinya tetap dan tidak berubah, namun beberapa undang-undang khusus telah diadopsi sesuai tema, misalnya UU tentang Pornografi, UU tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), UU *Anti-Trafficking* dan ketentuan-ketentuan antiaborsi dalam UU Kesehatan.

KUHP mencerminkan iklim patriarkat di Belanda saat itu dan dimaksudkan untuk mengukuhkan kekuasaan kolonial. KUHP tidak pernah diadaptasi mengikuti berbagai peraturan internasional tentang hak asasi manusia, yang telah dikembangkan serta diratifikasi oleh Indonesia. Ironisnya, meski masa kolonial dipandang sebagai sebuah masa kegelapan dalam sejarah Indonesia, hukum peninggalan kolonial sebagian besar tetap utuh.

Serupa dengan itu, Kitab Perdata Belanda tahun 1848 merupakan dasar bagi KUH Perdata Indonesia yang berlaku efektif di Hindia Belanda pada tahun 1916. Dalam

kitab undang-undang ini, laki-laki adalah kepala rumah tangga, mengendalikan hak milik perempuan dan mewakili perempuan secara hukum (Pasal 105).

Moralitas didefinisikan sangat samar dan karenanya terbuka terhadap berbagai interpretasi. Kekerasan seksual seperti perkosaan, pelecehan seksual dan perdagangan manusia dijabarkan dalam pengertian budaya dan tradisi daripada sebagai kekerasan terhadap perempuan atau insan LGBTIQ. Tidak ada tempat bagi perempuan, terlepas dari orientasi seksual mereka, untuk mempunyai kuasa atas tubuh mereka sendiri. Perkosaan dalam rumah tangga menurut definisinya tidak dikenal dalam kitab undang-undang ini. Secara umum dapat dikatakan bahwa KUH Pidana tidak mengandung ketentuan-ketentuan spesifik yang melindungi perempuan serta kelompok LGBTIQ dari diskriminasi.

### **Kekerasan seksual seperti perkosaan, pelecehan seksual dan perdagangan manusia dijabarkan dalam pengertian budaya dan tradisi daripada sebagai kekerasan terhadap perempuan atau insan LGBTIQ.**

Baik KUH Pidana ataupun KUH Perdata tidak mengandung pasal-pasal tentang integritas tubuh, kepribadian, kesetaraan gender dan keragaman seksual. Dengan demikian, keduanya tidak sejalan dengan asas-asas yang diterima secara internasional tentang hak perempuan, hak seksual dan hak asasi manusia.

Kendati revisi KUH Pidana saat ini menjadi perdebatan di Dewan Perwakilan Rakyat



(DPR), rancangan baru undang-undang KUHP ini mengulang konsep moralitas hasil adopsi masa kolonial. Rancangan undang-undang (RUU) tersebut mengukuhkan konsep perilaku amoral sebagai justifikasi untuk mengkriminalisasi hubungan seksual di luar pernikahan, baik oleh pasangan yang kawin atau tidak kawin (Pasal 419 dan 420). Dalam Pasal 422, kohabitasi (kumpul kebo) dilarang. Hal ini efektif membawa masalah-masalah yang sejauh ini dianggap sebagai ranah pribadi ke ranah publik. Dalam Pasal 420 dan 422 RUU KUHP tersebut, dinyatakan bahwa satu-satunya bentuk hukum seksualitas adalah melalui perkawinan heteroseksual. Konsep ini didasarkan pada Ayat 1 UU Perkawinan tahun 1974 yang menyatakan bahwa perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sebelum undang-undang yang membahas kekerasan rumah tangga dan anti perdagangan manusia ditetapkan, perempuan hanya dapat mempergunakan KUHP untuk kekerasan yang dilakukan terhadap mereka oleh suami mereka seperti cedera fisik, percobaan pembunuhan atau pembunuhan akibat frustrasi. Hanya cedera fisik yang diakui, seperti percobaan pembunuhan atau pembunuhan yang gagal. Bentuk-bentuk kekerasan lain yaitu seperti kekerasan verbal, emosional, psikis atau penelantaran ekonomi tidak dapat dihukum di bawah KUHP sebelum UU KDRT diloloskan. Anak-anak atau orang dewasa LGBTIQ tidak dilindungi dari kekerasan oleh keluarga

atau pasangan, bahkan hingga hari ini masih sulit bagi mereka untuk menuntut keadilan atas kekerasan semacam itu.

### **Secara umum dapat dikatakan bahwa KUH Pidana tidak mengandung ketentuan-ketentuan spesifik yang melindungi perempuan serta kelompok LGBTIQ dari diskriminasi.**

Perkosaan diklasifikasikan sebagai 'kejahatan terhadap kesusilaan' dan terbatas hanya kepada penetrasi penis ke dalam vagina. Klasifikasi ini menimbulkan bias terhadap perempuan, termasuk lesbian, perempuan biseksual, laki-laki dan perempuan transgender, serta menciptakan sebuah ruang bagi berbagai penafsiran undang-undang yang di dalamnya moralitas umum lebih diprioritaskan daripada keselamatan serta keadilan bagi korban.

Sejalan dengan Kitab Hukum Pidana Belanda masa itu, hubungan homoseksual hanya dapat dipidana (Pasal 292) jika salah satu pasangan merupakan anak di bawah umur (didefinisikan berumur 15 tahun).<sup>40</sup> Saat ini tidak ada larangan hubungan seks bagi orang dewasa, baik heteroseksual atau homoseksual jika dilakukan atas persetujuan penuh kedua belah pihak. Tidak ada pula larangan bagi pelacuran serta kriminalisasi bagi pekerja seks, namun mucikari dapat dihukum (Pasal 296 dan 506). Namun, Pasal 281 mengenai kejahatan terhadap kesusilaan<sup>41</sup> dapat digunakan untuk mengkriminalisasi pelacuran dan kelompok

40 LBH APIK Semarang pernah membela seorang perempuan dewasa yang melakukan hubungan seks dengan seorang perempuan lain yang lebih muda beberapa tahun darinya, dan masih di bawah umur. Orang tua remaja putri yang bersangkutan melaporkan perempuan yang lebih tua tersebut ke polisi hingga ia ditahan dan mengalami kekerasan fisik dan psikis yang parah oleh polisi. Ia dipandang tak hanya melanggar hukum namun juga menodai moralitas sosial. Pacarnya yang masih di bawah umur tersebut, putri seorang dokter, dikirim ke gereja untuk 'dibersihkan'.

LGBTIQ. Lebih lanjut, cara bagaimana moralitas didefinisikan serta penekanan pada pernikahan heteroseksual sebagai satu-satunya bentuk hukum seksualitas adalah dasar bagi peraturan perundang-undangan serta peraturan daerah yang diskriminatif untuk mengkriminalisasi hubungan sesama jenis kelamin dan praktik seksual sesama jenis kelamin sebagai perzinaan, ‘pornoaksi’, pelecehan seksual atau prostitusi, yang semuanya dapat dihukum di bawah peraturan daerah yang berbeda.

Pada tahun 2014 Presiden Indonesia menyerahkan rancangan KUHP yang baru kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Rancangan tersebut telah direvisi<sup>42</sup> dan terus disesuaikan sejak 1968 berkat upaya melobi yang gigih oleh kelompok-kelompok agama garis keras yang ingin memasukkan pasal-pasal mengenai hukum pidana Islam serta mengkriminalisasi kelompok LGBTIQ.

Pada tahun 2015, DPR mulai membahas sebuah RUU KUHP baru. Di bawah ini kami sebutkan elemen-elemen penting yang baru dari KUHP yang tengah diperdebatkan. Beberapa perubahan yang diajukan bersifat positif sedang sebagian lainnya perlu menjadi perhatian.

Dalam Pasal 292 tentang perbuatan cabul sesama jenis dengan anak-anak, batas umur dinaikkan menjadi 18 tahun agar sejalan dengan Konvensi Internasional tentang Hak Anak dan UU Perlindungan Anak tahun 2014. Sementara, umur sah bagi perempuan untuk menikah masih tetap 16 tahun, sebagaimana dinyatakan dalam UU Perkawinan 1974.

Definisi perkosaan juga diperluas dan tidak lagi sebatas penetrasi penis ke dalam vagina namun meliputi juga bagian tubuh lain (seks oral, seks anal, seks menggunakan benda, dan lain-lainnya).

Dalam Pasal 288, yang mengatur perkosaan dalam perkawinan seorang suami yang diketahui melakukan hubungan seks dengan seorang istri di bawah umur, yang menyebabkan ia merasa sakit atau yang berakhir dengan kematian sang istri, dapat dihukum dengan hukuman penjara mulai empat hingga dua belas tahun. Ketentuan ini ditujukan untuk mencegah perkawinan dini dan perkawinan paksa.

Bab XIV tentang Kejahatan Terhadap Kesusilaan, mulai dari Pasal 281-303, mengatur tentang berbagai perbuatan mulai kejahatan terhadap kesusilaan umum hingga pornografi serta aborsi, perjudian dan kekejaman terhadap binatang. Sebagai catatan, terminologi yang digunakan dalam KUHP, ‘kesusilaan’, mengacu pada ketertiban umum, moralitas publik atau kesusilaan umum sementara banyak peraturan daerah menggunakan kata ‘maksiat’, yang mengacu pada dosa perorangan dan setiap perilaku lain yang dipandang berdosa dan karenanya dianggap asusila.

Kebanyakan kritik terhadap bab tentang Kejahatan Terhadap Kesusilaan ditujukan terhadap penempatan kejahatan berbasis gender di ranah publik. Kebanyakan kekerasan terhadap perempuan heteroseksual dan kelompok LGBTIQ, khususnya remaja, tidak terjadi di ranah publik melainkan

41 Diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan atau pidana denda paling banyak tiga ribu Rupiah: (1) barang siapa dengan sengaja dan terbuka melanggar kesusilaan; (2) barang siapa dengan sengaja melanggar kesusilaan dan di depan orang lain bertentangan dengan kehendaknya, melanggar kesusilaan.

42 [https://id.wikipedia.org/wiki/Kitab\\_Undang-undang\\_Hukum\\_Pidana](https://id.wikipedia.org/wiki/Kitab_Undang-undang_Hukum_Pidana)

di ranah pribadi. Juga, kekerasan yang terjadi tidak hanya secara fisik melainkan, acap kali, bersifat psikis dan cenderung ditujukan terhadap integritas tubuh dan otonomi atas tubuh kaum perempuan dan kelompok LGBTIQ. KUHP tidak menyebutkan kekerasan dalam lingkup pribadi atau kekerasan non-fisik yang sebenarnya tidak kalah berbahaya dan mencelakakan.

## Undang-undang No. 23/2004 tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)

Terdapat berbagai hal progresif dalam undang-undang ini dibanding dengan KUHP. Untuk pertama kalinya dalam sejarah peraturan hukum di Indonesia terdapat istilah-istilah (dalam Pasal 3) yang didasarkan pada asas-asas berikut: (1) penghargaan pada hak asasi manusia; (2) keadilan dan kesetaraan gender; (3) asas nondiskriminasi dan (4) perlindungan terhadap korban.<sup>43</sup>

UU KDRT memiliki bahasa gender yang netral sehingga secara prinsip, undang-undang ini dapat pula diterapkan kepada korban laki-laki dan anak laki-laki (termasuk yang gay) serta kepada transgender laki-laki menjadi perempuan (*waria*) dan perempuan menjadi laki-laki.

Undang-undang ini menggunakan pendekatan keluarga, dengan definisi luas tentang 'rumah tangga.' Undang-undang ini menjangkau ikatan perkawinan serta ikatan

antara majikan dengan pekerja dalam rumah tangga, misalnya pekerja rumah tangga (PRT), baik perempuan dan laki-laki. Perkawinan bawah tangan juga disertakan dalam definisi rumah tangga. Perkosaan dalam rumah tangga disertakan sebagai kekerasan dan korban dipandang sebagai saksi kunci hingga hanya butuh satu alat bukti lain untuk membuktikan terjadinya kekerasan dalam rumah tangga.

Definisi kekerasan dalam UU KDRT meliputi kekerasan verbal, fisik, psikis dan ekonomi (termasuk tidak memberi nafkah atau melarang istri bekerja). Korban KDRT dipandang sebagai saksi kunci pada saat mereka melaporkan kekerasan yang mereka alami hingga hanya dibutuhkan satu alat bukti lainnya untuk membuktikan terjadinya KDRT tersebut. Perkosaan dalam rumah tangga, meski tidak disebutkan secara eksplisit, dapat dipandang sebagai 'kekerasan fisik.' Namun, pada kenyataannya, akibat tekanan sosial pada perempuan untuk senantiasa 'melayani' suaminya, hanya segelintir perempuan melaporkan perkosaan dalam rumah tangga.

Pada dasarnya, kelompok LGBTIQ dapat pula menggunakan UU KDRT saat mereka mengalami kekerasan oleh keluarga. Remaja putri yang dipaksa menikah atau diperkosa oleh anggota keluarga untuk 'meluruskan mereka kembali' secara teknis juga dilindungi oleh undang-undang ini. Hal yang sama berlaku bagi anak laki-laki yang dihukum akibat tidak mengikuti aturan-aturan gender yang telah disepakati.

<sup>43</sup> Untuk diskusi lebih lanjut mengenai UU No. 23/2004 tentang KDRT dan UU Perkawinan 1974, lihat Nursyahbani Katjasungkana 2013. *The Indonesian Family as a Contested Site of Women's Rights: Implementation of the Domestic Violence Act* dalam Maznah Muhammad dan Saskia E. Wieringa ed. *Family Ambiguity and Domestic Violence in Asia: Concept, Law and Process*, Sussex Academic Press. Halaman 169-192.

## Definisi kekerasan dalam UU KDRT meliputi kekerasan verbal, fisik, psikis dan ekonomi (termasuk tidak memberi nafkah atau melarang istri bekerja).

Bagaimanapun pada kenyataannya, hampir mustahil bagi anak-anak untuk mengekspos kekerasan tersebut. Rasa malu dan perasaan bersalah, serta tekanan kuat dari keluarga menghalangi langkah mereka. Juga, pada dasarnya, UU KDRT berlaku untuk kekerasan dalam hubungan sejenis namun rasa malu mencegah kelompok LGBTIQ melaporkan kekerasan yang mereka alami dari pasangan sejenis mereka.

## Undang-undang No. 44/2008 tentang Pornografi

UU tentang Pornografi 2008 merupakan undang-undang Indonesia pertama yang mengandung sebuah pasal yang mengkriminalisasi praktik hubungan seks sejenis. Sebuah peraturan mengenai larangan pornografi telah muncul dalam bab tentang Kejahatan Terhadap Kesusilaan di KUHP (Pasal 282 dan 283). Hal ini dielaborasi dalam UU No. 44/2008 tentang Pornografi. RUU ini diloloskan oleh DPR setelah perdebatan panjang dan memperoleh perhatian besar dari masyarakat. Pasal 1 menyatakan bahwa 'Pornografi adalah gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan

di muka umum, yang memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat.

Definisi ini bersifat samar dan sangat umum hingga dapat menyebabkan luasnya penafsiran yang berbeda, menciptakan ketidakpastian hukum. Undang-undang ini juga melarang 'pembuatan, penyebaran atau penyiaran pornografi yang mengandung hubungan seks menyimpang', dengan definisi termasuk memasukkan hubungan seks lesbian dan gay ke dalamnya. Yang secara khusus mengganggu adalah bahwa 'anggota masyarakat' diundang untuk memainkan peranan dalam menegakkan hukum. Ini merupakan undangan terbuka untuk tindakan main hakim sendiri oleh kelompok-kelompok sayap kanan.

Untuk pertama kalinya istilah 'persenggamaan menyimpang' digunakan, yakni dalam Pasal 4. Ini merujuk pada hubungan homoseksual. Pasal 4 menyatakan: *Setiap orang dilarang memproduksi, membuat, memperbanyak, menggandakan, menyebarluaskan, menyiarkan, mengimpor, mengekspor, menawarkan, memperjualbelikan, menyewakan, atau menyediakan pornografi yang secara eksplisit memuat: (1) persenggamaan, termasuk persenggamaan yang menyimpang; (2) kekerasan seksual; (3) masturbasi atau onani; (4) ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan; (5) alat kelamin; atau (6) pornografi anak.* Penjelasan Pasal 4 menyatakan: 'Yang dimaksud dengan "persenggamaan yang menyimpang" antara lain persenggamaan atau aktivitas seksual lainnya dengan mayat, binatang, oral seks, anal seks, lesbian, dan homoseksual'.

## Definisi pornografi dalam UU ini bersifat samar dan sangat luas hingga dapat menyebabkan luasnya penafsiran yang berbeda, menciptakan ketidakpastian hukum.

Pada tahun 2009 Mahkamah Konstitusi bersidang untuk memeriksa permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh kelompok perempuan serta organisasi pembela hak asasi manusia (termasuk LBH APIK), juga kelompok-kelompok berbasis agama dan masyarakat, didukung oleh banyak aktivis (termasuk aktivis LGBTIQ) dan seniman terkemuka. Mereka berargumen bahwa UU Pornografi tidak menghormati luasnya keragaman budaya, agama dan adat di Indonesia, termasuk seni tari dan drama, puisi serta adat seperti contohnya laki-laki dan perempuan mandi bersama, dan bahwa UU tersebut melanggar kebebasan berekspresi serta hak konstitusional lainnya, seperti hak mencari nafkah (sebagai seniman, penari dan sebagainya). Di antara argumen-argumen yang digunakan mendukung undang-undang yang bersangkutan adalah bahwa remaja rawan melakukan perbuatan-perbuatan asusila (termasuk perkosaan heteroseksual dan sodomi) setelah menonton video yang memuat konten yang dianggap porno.

Akhirnya Mahkamah Konstitusi menolak permohonan peninjauan kembali UU dimaksud. Undang-undang ini adalah contoh manipulasi dan reka ulang kebudayaan atas nama etika islami yang didefinisikan secara sempit, menciptakan peluang untuk melecehkan perempuan heteroseksual serta insan-insan non-normatif.

## Undang-undang No. 1/1974 tentang Perkawinan

Undang-undang ini dipandang sebagai tonggak dalam perlindungan hak-hak perempuan saat diundangkan pertama kali pada tahun 1974, karena undang-undang ini mengubah status perempuan sebagaimana yang ditetapkan dalam KUH Perdata, serta memberi sebuah penafsiran baru terhadap ajaran Islam. Perkawinan hanya dianggap sah secara hukum jika dilakukan menurut masing-masing agama dan kepercayaannya itu (Pasal 2). Hal ini diperkuat oleh Kompilasi Hukum Islam (KHI) No. 1 tahun 1981 (Pasal 6), yang menambahkan bahwa Buku Nikah adalah satu-satunya bukti sah perkawinan yang dapat diterima. Kekurangan undang-undang ini tidak secara khusus mengizinkan perkawinan beda agama. Dalam Pasal 2 (1) disebutkan bahwa orang dapat menikah sesuai dengan agamanya. Di dalam Islam, perempuan dilarang untuk menikahi pasangan yang berbeda agama, sedangkan laki-laki Muslim diperbolehkan.

Kekurangan lain dari UU Perkawinan ini adalah bahwa perkawinan sesama jenis kelamin tidak dibolehkan. Hal ini diulangi dalam UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa pasangan sejenis tidak dibolehkan, seperti halnya ketiadaan pengakuan akan status transgender.

Pernikahan juga dipandang dalam makna berketurunan. Pasal 10 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan: *‘Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah’.*

## Peraturan Pemerintah No. 54/2007 tentang Adopsi, dan kemudian UU No. 35/2014 tentang Perlindungan Anak

Adopsi yang dilakukan orang tua tunggal tidak dibenarkan. Izin dari Pengadilan Agama mutlak diperlukan karena dalam ajaran Islam, anak angkat tidak diakui. Dalam Pasal 13 PP tersebut di atas, diatur beberapa syarat yang harus dipenuhi calon orang tua. Mereka haruslah sehat dan secara ekonomi mampu untuk menafkahi anak, dan mereka harus sudah menikah sekurang-kurangnya lima tahun. Bagi pasangan sesama jenis kelamin, secara tegas dilarang melakukan adopsi.

## Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Bagi umat Islam, perkara-perkara berkenaan dengan perkawinan dan warisan diputuskan dalam Pengadilan Agama. Karenanya, bagi masyarakat Muslim, tidak saja UU No. 1/1974 tentang Perkawinan dan PP No. 9/1975 berlaku bagi mereka, tapi juga Kompilasi Hukum Islam, sedangkan bagi non-muslim penyelesaian sengketa perkawinannya diputuskan oleh Pengadilan Negeri. KHI juga mengatur tentang warisan. Pasal 176 menyatakan: *“Anak perempuan bila hanya seorang ia mendapat separoh bagian, bila dua orang atau lebih mereka bersama-sama mendapat dua pertiga bagian, dan apabila anak perempuan bersama-sama dengan anak laki-laki, maka bagian anak laki-laki adalah dua berbanding satu dengan anak perempuan.”* Dapat pula terjadi kesepakatan lain mengenai warisan (misalnya pembagian sama rata) asalkan seluruh pihak

menyetujuinya (Pasal 183). Tidak ada syarat dalam KHI untuk mencabut hak waris bagi anak laki-laki atau anak perempuan LGBTIQ.

## Undang-undang No. 36/2009 tentang Kesehatan

UU Kesehatan 2009 merupakan sebuah loncatan besar dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, yakni UU No. 23/1992 tentang Kesehatan, karena menyumbangkan sebuah bab khusus tentang kesehatan reproduksi. Namun, UU ini mengikuti KUHP, yang melarang aborsi, kecuali jika ada indikasi medis bahwa kesehatan ibu dan anak terancam atau dalam hal kehamilan akibat perkosaan (Pasal 75). Perubahan ini membentuk sebuah kemajuan penting setelah MUI merilis fatwa No. 4/2005 tentang aborsi, namun tetap memerlukan bukti hukum bahwa sebuah perkosaan benar-benar telah terjadi untuk dibenarkannya pengguguran kandungan.

Terdapat pula ayat-ayat lain yang diskriminatif: perempuan hamil yang memerlukan aborsi untuk alasan medis disyaratkan mendapat izin suaminya, dan kehamilannya tidak boleh lebih dari enam minggu. Pasal 77 menyatakan: *‘Pemerintah wajib melindungi dan mencegah perempuan dari aborsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) dan ayat (3) yang tidak bermutu, tidak aman, dan tidak bertanggung jawab serta bertentangan dengan norma agama dan ketentuan peraturan perundang-undangan’.*

Senada dengan Pasal 28B (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan



keturunan melalui perkawinan yang sah”, UU No. 36/2009 tentang Kesehatan secara gamblang menyatakan bahwa kehidupan seksual dan reproduksi yang sehat hanya dapat dinikmati dengan “pasangan sah” dan tidak “melanggar nilai-nilai agama.” Heteronormatifitas diabadikan dalam undang-undang ini dan agama dimasukkan dalam hal-hal yang berkenaan dengan kesehatan dan reproduksi. Sebagai tambahan, menurut undang-undang ini tidak tersedia layanan kesehatan seksual atau kesehatan reproduksi bagi para pasangan, termasuk pasangan yang memiliki anak, jika mereka tidak menikah secara resmi.

Kelompok LGBTIQ juga terpengaruh oleh ketentuan-ketentuan diskriminatif dalam UU Kesehatan karena kebanyakan dari mereka tidak berada dalam perkawinan heteroseksual yang diakui secara sah. Lebih lanjut, layanan kesehatan seksual terbatas hanya pada kegiatan heteroseksual dan tidak dalam hubungan sesama jenis kelamin, yang karenanya menolak akses untuk orang dewasa dan remaja LGBTIQ serta pasangan heteroseksual yang tidak kawin. Lesbian dan perempuan biseksual korban perkosaan dan mengalami kehamilan yang tidak dikehendaki atau mereka yang dipaksa kawin secara heteroseksual yang melibatkan perkosaan dalam perkawinan dengan akibat kehamilan yang tidak dikehendaki juga mengalami dampak buruk dari elemen-elemen heteronormatif dalam UU Kesehatan, termasuk ketentuan-ketentuan pembatasan aborsi. Lebih lanjut lagi, dengan tidak adanya layanan kesehatan yang sensitif LBT atau layanan kesehatan seksual, remaja serta orang dewasa LBT bahkan tidak memiliki kesempatan untuk berkonsultasi dengan para tenaga ahli kesehatan, termasuk konselor, mengenai pilihan mereka untuk menghadapi

urusan-urusan kesehatan seksual, kehamilan yang tidak diinginkan, atau kekerasan seksual.

### **Layanan kesehatan seksual terbatas hanya pada kegiatan heteroseksual dan tidak dalam hubungan sesama jenis kelamin, yang karenanya menolak akses untuk orang dewasa dan remaja LGBTIQ serta pasangan heteroseksual yang tidak menikah.**

Menurut Pasal 72 dan 78 UU Kesehatan, akses kepada layanan seksual dan reproduksi hanya diberikan kepada pasangan sah dan pasangan ‘usia subur.’ Dalam praktiknya ini berarti bahwa hanya pasangan yang menikah secara sahlah yang dapat mengakses layanan kesehatan reproduksi atau klinik-klinik keluarga berencana. Ini diperkuat dalam UU No. 52/2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yang menyatakan bahwa hak reproduksi dan keputusan mengenai keluarga berencana dimaksudkan untuk pasangan yang menikah secara sah. Ini berarti bahwa pernikahan adalah satu-satunya cara untuk memperoleh keturunan yang sah (Pasal 42 UU Perkawinan 1974). Ketentuan ini dapat dan sudah digunakan sebagai alat bagi prakarsa serta kampanye anti-LGBTIQ.

Dalam sebuah dokumen kebijakan yang dipublikasikan pada tahun 2014 (PP No. 61/2014), hubungan seksual yang sehat didefinisikan sebagai: a) terbebas dari infeksi menular seksual; b) terbebas dari disfungsi dan gangguan orientasi seksual; ...dan e) sesuai dengan etika dan moralitas (Pasal 26 (2)). Rentang PP mengenai kesehatan

reproduksi ini dibatasi pada kesehatan ibu, indikasi medis darurat dan perkosaan yang terkait dengan pengecualian terhadap larangan aborsi (Pasal 2).

Ketentuan-ketentuan ini mengabaikan fakta bahwa mungkin saja terdapat risiko kesehatan dalam kehamilan yang tidak dikehendaki pada perempuan yang tidak menikah secara sah. Risiko ini dapat membawa sejumlah risiko lainnya, seperti stigma bagi ibu serta anak yang lahir dari kehamilan tersebut. Risiko tersebut bahkan dapat membawa kematian ibu dan/atau anak, disebabkan ketiadaan layanan medis bagi mereka. Sejumlah besar aborsi tidak aman yang dilakukan oleh perempuan berkontribusi pada tingginya tingkat kematian ibu di Indonesia (SDKI 2012, 359/100.000). Statistik ini tidak memisahkan remaja lesbian, biseksual dan transgender FTM hingga kita tidak mengetahui berapa banyak perempuan yang merupakan lesbian, biseksual, transgender dan interseks yang telah melakukan aborsi tidak aman dan/atau kehilangan jiwanya sebagai akibat aborsi tersebut.

Pembatasan akses dalam ketentuan mengenai layanan kesehatan seksual dan reproduksi hanya kepada pasangan yang menikah secara sah berarti bahwa baik Pasal 28 UUD 1945 serta dua undang-undang yang dianalisis dalam bagian ini melakukan diskriminasi berdasarkan atas status gender dan perkawinan dan karenanya melanggar beberapa kovenan internasional tentang hak asasi manusia yang ditandatangani atau diratifikasi oleh Indonesia, seperti CEDAW, ICCPR, ICESCR dan ICPD POA serta PFA Beijing.

Terkait dengan masalah mendesak ini, LBH APIK Jakarta dan Amnesty Internasional mengeluarkan pernyataan bersama pada 25 Februari 2010 tentang ketentuan-ketentuan diskriminatif dalam UU Kesehatan. Amnesty Internasional juga menerbitkan sebuah laporan tentang kesehatan reproduksi, merujuk pada masalah-masalah tersebut di atas.<sup>44</sup>

## Peraturan Tahun 2013 tentang Jabatan Pegawai Negeri Sipil (Peng-001/C.4/Cp2/09/2013)

Peraturan nasional yang diskriminatif ini menyebutkan kriteria-kriteria berikut untuk para pegawai negeri sipil: mereka tidak boleh cacat atau kurang secara mental, yang definisinya mencakup orientasi seksual sejenis dan transgender.

## Penilaian tentang Peraturan Daerah yang Menghalangi Hak-hak Perempuan dan LGBTIQ

Selama tiga belas tahun, provinsi dan tataran pemerintah yang lebih rendah diizinkan untuk menerbitkan peraturan daerah mereka sendiri. Jika peraturan daerah tersebut bersifat diskriminatif dan tidak sejalan dengan Konstitusi atau kewajiban negara secara internasional, pemerintah pusat dapat mencabutnya. Namun, pemerintah

<sup>44</sup> Surat untuk Menteri Kesehatan AI Index ASA21/001/2010. Laporan Amnesty Internasional: *Left without a Choice*. ASA 21/024/2010.

pusat tidak pernah mencabut atau memerintahkan perumusan ulang peraturan daerah yang tidak sejalan dengan undang-undang nasional serta internasional.

Pada tahun 2014 sebuah undang-undang baru disahkan (No. 23/2014), yang membatasi luasnya otonomi yang dinikmati pemerintah daerah. Melalui undang-undang baru ini pemerintah pusat menegaskan kembali otoritasnya. Pemerintah pusat menegaskan kembali hubungan hierarkis antara pemerintah pusat dan daerah, mengembalikan Jakarta sebagai pusat kekuasaan yang sewaktu-waktu dapat memaksakan kehendak dan bahkan mengambil kembali otonomi yang dinikmati pemerintah daerah—sebuah tindakan yang diambil sebagai akibat penyebaran peraturan daerah yang diskriminatif. Pada prinsipnya pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang cukup untuk mencabut peraturan daerah yang diskriminatif.

Pada bulan Juni 2016, Presiden Jokowi mengumumkan sebuah penilaian skala besar terhadap peraturan daerah yang saling tumpang tindih, terutama untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Pada saat laporan ini diselesaikan, masih belum jelas apakah peraturan daerah yang mendiskriminasi perempuan yang berakibat pada pengucilan kelompok LGBTIQ akan disertakan dalam penilaian tersebut.

# Peraturan Daerah

**Bagian berikut ini berisi hal-hal pokok yang mendetail terhadap peraturan-peraturan daerah. Sebagaimana disebutkan sebelumnya dalam laporan ini, penilaian ini mengacu pada peraturan di tingkat provinsi, kabupaten dan kota yang menghalangi hak perempuan dan kelompok LGBTIQ per wilayah dan yang menghalangi kemajuan kesetaraan gender serta hak-hak kelompok LGBTIQ (yang merupakan fokus laporan ini).**

## Ikhtisar

Ratusan peraturan daerah yang mendiskriminasi berdasarkan jenis kelamin, gender dan orientasi seksual, telah diterbitkan di seluruh kepulauan Indonesia sejak UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan. Ada kemungkinan bahwa di dalamnya terkandung beberapa ketentuan serta definisi yang diskriminatif, yang ditemukan dalam peraturan daerah dari delapan provinsi yang dinilai dalam laporan ini. Penerbitan peraturan daerah yang diskriminatif merupakan bagian dari tanggapan terhadap berkembangnya dominasi Islam aliran Wahhabi yang dibawa

masuk dari Arab Saudi ke Indonesia, dan penyebaran ini berakibat pada merayapnya proses kriminalisasi terhadap masyarakat serta kelompok LGBTIQ di Indonesia. Kendati pada tataran nasional perilaku LGBTIQ hanya dikriminalisasi dalam UU Pornografi, beberapa politisi serta pembuat undang-undang terkemuka telah memulai advokasi untuk sebuah UU nasional anti-LGBT.

Hampir seluruh peraturan daerah diskriminatif diterbitkan pasca Reformasi 1998, khususnya setelah otonomi daerah diundangkan pada tahun 2000. Tampaknya setiap daerah saling berlomba untuk memamerkan kekhususan daerahnya setelah



selama 32 tahun mengalami sentralisasi kekuasaan di bawah rezim Orde Baru pimpinan Presiden Soeharto. Salah satu alasannya adalah rasa kepemilikan yang kuat terhadap otonomi daerah. Otonomi daerah berulang kali dipakai sebagai justifikasi untuk mengembangkan dan menegakkan peraturan daerah mereka.

Tidak ada program legislasi daerah yang menyeluruh yang dapat berfungsi sebagai tonggak untuk mengukur dan memonitor pembuatan peraturan daerah. Dalam UU Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa sebuah komisi anggaran serta komisi pengawasan dapat dibentuk untuk memonitor perkembangan peraturan daerah. Namun hal ini bukan kewajiban. Pemerintah daerah dapat membentuk komisi legislasi mereka sendiri. Mereka tidak harus bergantung pada pemerintah pusat untuk mengembangkan dan mengundang peraturan daerah/anggaran mereka sendiri. Seperti halnya yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebelum merumuskan undang-undang dan peraturan, dewan perwakilan daerah dapat juga mengunjungi daerah lain atau bahkan melawat ke luar negeri untuk mengadakan studi banding mengenai undang-undang dan peraturan—dalam hal ini untuk mengatur otonomi tubuh, moralitas, seksualitas, dan lain-lain.

Banyak hal tumpang tindih dalam peraturan daerah di delapan provinsi yang dinilai dalam laporan ini. Salah satu penjelasannya adalah bahwa para perumus peraturan menjiplak definisi dari daerah lain tentang perbuatan-perbuatan yang dilarang dan para pelakunya. Ini berarti bahwa definisi yang tidak tepat, praduga para perumus dan penyimpangan hukum lainnya diulang-ulang di seluruh negeri.

Penjelasan kedua adalah para perumus kurang memiliki kemampuan teknis dan pengetahuan yang dibutuhkan tentang hukum hak asasi manusia internasional mengenai hak-hak perempuan, hak asasi manusia dan hak-hak LGBTIQ. Mereka juga kurang memiliki pengetahuan tentang undang-undang nasional Indonesia mengenai kesetaraan gender, yang dituangkan dalam UU No. 7/1984 (ratifikasi CEDAW), serta asas-asas dalam Konstitusi. Mereka tidak memahami pentingnya menyelaraskan peraturan daerah dengan peraturan lain yang lebih tinggi. Contohnya, Kota Palembang sama sekali tidak merujuk pada peraturan di tingkat provinsi, melainkan melakukan perumusan sendiri mengenai perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam peraturan daerahnya. Kendati peraturan daerah Palembang menunjuk Konstitusi dan undang-undang nasional lainnya sebagai dasar hukum, namun seperti halnya peraturan daerah di daerah lain, peraturan daerah itu sendiri tidak mengikuti undang-undang yang lebih tinggi. Ini merupakan kasus bagi kebanyakan peraturan daerah—definisi serta sanksi bagi perbuatan yang dilarang yang menyimpang dari standar nasional.

**... perancang dan pelaksana peraturan daerah mendasarkan peraturan daerah mereka pada gagasan kemuliaan, tradisi, moralitas dan penafsiran agama yang patriarkis.**

Dari beberapa peraturan daerah yang diteliti, terdapat pula bukti bahwa tidak ada di antara para anggota Dewan Perwakilan Daerah atau gubernur, bupati dan walikota

yang bertugas mengawasi implementasi peraturan daerah yang bersangkutan, menyadari bahwa peraturan daerah harus berdasarkan aturan hukum. Malahan, perancang dan pelaksana peraturan daerah mendasarkan peraturan daerah mereka pada cita-cita yang luhur, tradisi, moralitas dan penafsiran agama yang patriarkis; mereka mengaburkan perbedaan antara ranah legislatif dengan eksekutif; ada kerancuan antara penegak hukum dengan polisi moral; dan mereka menggunakan proses legislasi untuk memaksakan penafsiran mereka sendiri tentang Islam kepada orang-orang yang beragama Islam sendiri atau orang-orang dari agama atau kepercayaan lain.

Para perumus peraturan daerah juga mengacu pada apa yang mereka sebut sebagai pondasi sosial yang terancam tanpa menyatakan apa yang mereka maksud. Contohnya, kebanyakan peraturan daerah yang kami nilai menyatakan dengan jelas bahwa tujuan peraturan itu dibuat untuk menyingkirkan perbuatan-perbuatan amoral dari kabupaten/kota/provinsi yang bersangkutan serta menegaskan norma-norma agama, kepatutan serta kebudayaan. Namun, peraturan tersebut jarang menyatakan ajaran agama seperti apakah tepatnya, konsep kebudayaan manakah yang digunakan, atau penafsiran agama manakah yang diikuti dalam peraturan dimaksud. Tidak ada peraturan daerah yang mendukung penafsiran agama Islam yang berbasis hak asasi manusia.

Dikarenakan proses amnesia pascakolonial mengenai otonomi dan kekuasaan perempuan sebelum kedatangan penjajah Belanda, mengenai gaya berbusana bagi perempuan dan laki-laki yang mendahului kedatangan Islam, dan tentang praktik-praktik transgender dan berbagai bentuk ekspresi

gender yang diterima secara sosial, contoh-contoh yang ada di Indonesia tempo dulu ini dihapus dari ingatan. Para perancang peraturan daerah tampaknya menempatkan Indonesia sebagai sebuah kesatuan, dan daerah/kota/provinsi khusus mereka, 'selalu' menerapkan bentuk Islam Wahhabi, yang pada faktanya adalah ahistoris. Peraturan daerah ini kerap kali bergantung pada gagasan kontemporer yang lazim dipegang mengenai apa yang dianggap sebagai perilaku tidak patut, atau mereka bergantung pada penafsiran kelompok Muslim garis keras mengenai agama, budaya dan adat istiadat.

Salah satu contohnya adalah kriminalisasi perzinahan, prostitusi dan hubungan seksual sejenis dalam beberapa peraturan daerah. Dalam KUHP, hanya mucikari yang dapat dihukum, bukan pekerja seksnya. Hingga saat UU tentang Pornografi 2008 diundangkan, tidak ada larangan homoseksualitas pada tataran nasional. Namun, di kebanyakan daerah yang kami nilai, hubungan seksual suka sama suka antar orang dewasa dikriminalisasi sebagai pelacuran, bahkan meskipun hubungan seksual tersebut tidak bersifat transaksional. Di beberapa daerah, hubungan seksual sejenis suka sama suka antar orang dewasa dikriminalisasi sebagai perzinahan dan/atau prostitusi.

### **Tidak ada peraturan daerah yang mendukung penafsiran agama Islam yang berbasis hak asasi manusia.**

Definisi yang digunakan untuk perbuatan terlarang dalam peraturan daerah juga tidak sejalan dengan Konstitusi dan/atau bertentangan dengan KUHP. Definisi-definisi tersebut sering kali terlalu luas,



tidak jelas, semauanya dan dapat ditafsirkan dalam cara-cara yang berbeda, karenanya melegitimasi razia, penangkapan, penahanan dan pelecehan oleh polisi moral atau polisi ketertiban umum (Satpol PP; Satuan Polisi Pamong Praja) yang berfungsi sebagai milisi. Penggunaan terminologi ini pun sangat penting. KUHP menghukum tindakan yang melanggar kesusilaan umum sementara banyak peraturan daerah menghukum dosa pribadi dan kemaksiatan—karenanya mengembangkan daftar perilaku yang bisa dikriminalisasi bahkan walaupun perilaku tersebut tidak melanggar undang-undang nasional.

Di lebih dari satu daerah yang dinilai dalam laporan ini, busana Islami dipandang sebagai penjaga dari pengaruh Barat. Ada kekuatan ajaib yang dihubungkan dengan pakaian dan busana Muslim tertentu yang dianggap menggugah ‘kesalehan yang mulia’ dan secara umum bermanfaat bagi masyarakat, mengesampingkan adanya berbagai kelompok etnis, pribumi dan agama, dan mengesampingkan gaya berbusana tradisional bagi perempuan yang telah ada sebelumnya di daerah-daerah tertentu. Pengenaan norma berbusana ini juga melanggar hak pribadi individual serta bidang-bidang lainnya dalam hidup mereka—seperti hak bekerja. Contohnya, memaksakan busana Muslim menghalangi kategori penghibur tertentu seperti penyanyi dangdut dalam menjalani profesinya dan memperoleh penghasilan secara aman tanpa gangguan, paksaan atau kekerasan. Norma berbusana bukan hanya secara tidak proporsional menargetkan perempuan heteroseksual, biseksual dan lesbian melainkan juga insan

transgender FTM dan *waria*. Laki-laki juga dapat mengalami gangguan karena melanggar norma berbusana Muslim, sebagaimana didemonstrasikan pada 18 April 2016 di Aceh, saat 23 lelaki mengenakan celana pendek dan 30 perempuan yang mengenakan busana ketat diangkut oleh polisi moral dalam sebuah razia.<sup>45</sup>

### **Di kebanyakan daerah yang kami nilai, hubungan seksual suka sama suka antar orang dewasa dikriminalisasi sebagai pelacuran, bahkan meskipun hubungan seksual tersebut tidak bersifat transaksional.**

Berbagai peraturan daerah memiliki ketentuan yang memancing tindakan main hakim sendiri. Mereka yang merespons seruan untuk ‘menghakimi’ tingkah laku tetangganya ini tidak terlatih untuk memahami undang-undang (nasional). Dalam iklim semacam itu, terdapat pelanggaran yang mencolok terhadap hak kebebasan berbicara, kebebasan berekspresi, kebebasan berkumpul, dan hak-hak pribadi serta hak atas integritas tubuh.

Justifikasi untuk memaksakan peraturan Islami bagi setiap orang di dalam negara ini tanpa peduli agama mereka sering kali didasarkan pada Pancasila, yakni lima asas dasar, yang sila pertamanya adalah Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila-sila lainnya yang berbicara mengenai keadilan sosial serta hak asasi manusia diabaikan. Sila pertama Pancasila digunakan oleh mereka yang ingin menjadikan Islam sebagai dasar Negara,

45 <http://www.merdeka.com/peristiwa/bercelana-pendek-24-lelaki-terjaring-razia-polisi-syariat-di-aceh.html>

mengabaikan hak kebebasan berekspresi yang dilindungi oleh Konstitusi. Maka, Negaralah yang harus memastikan bahwa prinsip non-diskriminasi ditegakkan dalam undang-undang nasional serta peraturan daerah.

## Ikhtisar Peraturan Daerah

Selain dari ikhtisar peraturan pada tingkat daerah, diberikan pula studi kasus yang menyoroti dampak nyata peraturan tersebut. Hal ini kemudian diikuti oleh rekomendasi perubahan untuk menangani berbagai persoalan yang digarisbawahi dalam laporan ini. Dua buah lampiran turut pula disajikan: Lampiran I menggambarkan sikap pemangku kepentingan yang tercermin dalam posisi publik mereka terhadap kelompok LGBTIQ. Para pemangku kepentingan ini terdiri dari perwakilan negara dan non perwakilan negara. Lampiran II menunjukkan peranan dan kegunaan media untuk menyebarkan pernyataan tajam tentang masyarakat LGBTIQ semasa kampanye homophobia pada bulan Januari dan April 2016.

**Berbagai peraturan daerah memiliki ketentuan yang memancing tindakan main hakim sendiri. Mereka yang merespons seruan untuk ‘menghakimi’ tingkah laku tetangganya ini tidak terlatih untuk memahami undang-undang (nasional).**

## DAERAH ISTIMEWA ACEH



Provinsi Aceh diberikan otonomi khusus pada tahun 2005 menyusul perjanjian damai dengan kelompok separatis Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Aceh adalah satu-satunya provinsi yang memiliki hak-hak khusus serta otonomi luas untuk melaksanakan pemerintahan sendiri di Indonesia. Hak khusus dimaksud berkenaan dengan pendidikan, kebudayaan, agama dan peranan para ulama sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Berdasarkan UU No. 44/1999, Aceh diizinkan menjalankan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, dikenal pula sebagai UUPA (Undang-undang Pemerintahan Aceh), yang mengizinkan pemerintah Aceh menerapkan Syariah (Hukum Islam) untuk segala aspek kehidupan masyarakat Aceh yang beragama Islam. Dalam Pasal 128 UUPA dinyatakan bahwa Hukum Syariah akan diimplementasikan dalam kerangka sistem hukum nasional Indonesia.

Pasal 125 UUPA mengatur bagaimana cara beribadah, kehidupan keluarga, praktik-praktik budaya, dan mengadili kejahatan (Pasal 125). Di bawah UUPA, Hukum Syariah merupakan basis penerapan norma-norma tradisional dan kebudayaan (adat), hubungan ekonomi, praktik perniagaan dan perbankan serta yang berkenaan dengan masalah-

masalah sosial dan politik. Sistem pendidikan (kurikulum, kebijakan dan metode mengajar) merupakan elemen Syariah. Pemuka agama Islam (ulama) diberikan peran dalam membuat kebijakan—sebuah dewan ulama dibentuk dengan kekuasaan yang besar. UUPA terdiri dari beberapa peraturan Islami (*qanun*). UUPA pada saat itu dimaksudkan hanya berlaku bagi para Muslim yang hidup di Aceh. Orang-orang non-muslim dalam provinsi tersebut tidak diizinkan mencampuri Syariah.

UUPA kemudian diikuti oleh UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggröe Aceh Darussalam, yang mengatur masalah-masalah terkait dengan pembagian keuntungan serta pendirian seluruh lembaga politik dan non-politik untuk menyatukan rakyat Aceh serta memberikan panduan tentang norma-norma dan kebudayaan tradisional (*Wali Nangroe*).

Dalam Nota Kesepahaman (MOU) antara pemerintah Indonesia dan GAM, dinyatakan bahwa *Qanun* (peraturan) di Aceh akan membangun kembali rasa hormat terhadap adat dan tradisi historis rakyat Aceh (Pasal 1.1.6). Namun, apa yang disebut sebagai ‘tradisi historis’ sebenarnya merupakan bahan perdebatan karena sejarah Aceh termasuk ratu-ratu yang berkuasa serta para jenderal perempuan dan para lelaki berpengaruh, yang menuntut layanan seksual dari remaja, khususnya para penari remaja laki-laki dari Nias.<sup>46</sup>

Pasal 1.4.2 MOU ini menyatakan bahwa kitab hukum untuk Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip hak asasi manusia universal sebagaimana dinyatakan dalam ICCPR dan ICESCR. Komitmen ini diulangi dalam Pasal 2.1 MOU yang bersangkutan, yang menyatakan bahwa sebuah Mahkamah Hak Asasi Manusia akan didirikan. Aceh Monitoring Mission (AMM) disiapkan untuk memonitor situasi hak asasi manusia (Pasal 5.2.d). Sayangnya AMM dibentuk hanya dengan sedikit kekuasaan, selain hak untuk melaksanakan operasinya tunduk kepada syarat-syarat keamanan.

*Qanun* di Aceh berikut ini adalah yang relevan dengan laporan ini:

### **Qanun No. 11/2002**

*Qanun* No. 11/2002 mengatur masalah kepercayaan (*aqidah*) serta pemahaman akan agama Islam (peraturan berbasis *fiqh* yang terkait dengan praktik-praktik yang dianggap diamalkan oleh Nabi Muhammad) termasuk norma berbusana dan ibadah seperti bagaimana melaksanakan sholat dan puasa. Peraturan ini juga mengatur tentang bagaimana mengajarkan kesadaran publik akan Islam (*syiar Islam*), serta prosedur untuk mengimplementasikan *Qanun* ini. Secara praktik, *Qanun* No. 11/2002 secara perlahan membatasi hak perempuan dan kelompok LGBTIQ.

Pada praktiknya, *Qanun* No. 11/2002 telah secara bertahap membatasi hak-hak perempuan dan kelompok LGBT. Contohnya,

46 Para pedagang budak, khususnya dari Aceh, secara rutin menyerbu Pulau Nias. Baik remaja perempuan atau laki-laki dipaksa melakukan layanan seksual. Sebagaimana di tempat lainnya, perdagangan budak menyebabkan perang antardesa dan merosotnya jumlah penduduk di beberapa bagian di pulau tersebut. Mereka dibeli pada usia antara 8–12 tahun dengan harga yang sangat tinggi untuk layanan seksual dan banyak laki-laki Aceh lebih menyukai budak seksual remaja laki-laki daripada selir perempuan remaja. Untuk diskusi lebih lanjut lihat William G. Clarence-Smith, 2012 *Same-sex relations and transgender identities in Islamic Southeast Asia from the fifteenth century*, dalam Raquel A.Gg Reyes and William G. Clarence-Smith eds. *Sexual Diversity in Asia*, c.600 – 1950 New York and London: Routledge, p.74. Lebih lanjut Michael G. Peletz dalam *Gender Pluralism; Southeast Asia since early modern times*, New York and London: Routledge, hal.34 juga mencatat bahwa penari remaja laki-laki ini disebut ‘*sadati*’ dan mereka menari dalam penampilan Islami dengan diiringi kutipan ayat Quran.

Pasal 13 menyatakan bahwa seluruh Muslim haruslah mengenakan ‘busana Muslim’ dan bahwa seluruh kepala lembaga pemerintahan, sekolah, perusahaan bisnis dan organisasi nonpemerintah wajib mempromosikan budaya mengenakan busana Muslim. Namun tidak terdapat penjelasan mengenai apa yang sebenarnya dimaksud dengan ‘busana Muslim.’ Diasumsikan bahwa ‘busana Muslim’ bagi perempuan berarti pengenaan *hijab*, yang menutupi rambut, leher dan pundak. Bentuk busana semacam ini bukanlah adat tradisional bagi perempuan Aceh. Namun, perempuan, terlepas dari ekspresi gendernya (*tomboy*, perempuan maskulin) serta FTM (*Female to Male*; transgender perempuan menjadi laki-laki) harus tunduk pada norma berbusana ini. Perempuan, terlepas dari orientasi seksual mereka, juga dilarang mengenakan celana jins yang terlalu ketat, dan bisa ditahan karena penafsiran subjektif polisi Syariah (*Wilayahul Hisbah*) akan apa yang dimaksud ‘ketat’ atau ‘terlalu ketat.’ Selain itu, MTF (*Male to Female*; transgender laki-laki menjadi perempuan/waria) tidak diperbolehkan mengenakan *hijab*, rok longgar atau celana panjang longgar. Para insan LGBTIQ dan perempuan merupakan kelompok yang paling diincar karena tidak tunduk pada UU No. 11/2002. Perempuan beragama minoritas, khususnya perempuan Kristen yang berdasarkan peraturan daerah tidak perlu mengenakan *hijab/jilbab*, namun karena diolok-olok oleh umat Islam, dan karena di bawah tekanan sosial mereka pun mengikuti peraturan daerah yang bersangkutan.

Aceh Monitoring Network (Jaringan Pemantau Aceh) dalam laporannya tahun

2013–2014 mengenai kekerasan terhadap perempuan di Aceh, mencatat bahwa meski Pasal 231 UU No. 11/2006 berbunyi bahwa pemerintah nasional, pemerintah provinsi Aceh dan pemerintah daerah wajib mendukung dan melindungi hak-hak perempuan dan anak serta menstimulasi “pemberdayaan yang bermartabat” mereka,<sup>47</sup> namun pada praktiknya, menurut laporan AMN, perempuan sering kali disalahkan ketika mereka mengalami kekerasan seksual dan dihujat karena tidak mengenakan busana Muslim yang layak. Razia busana diadakan, di mana perempuan dipukul kepalanya dan terkadang ditahan jika dipandang berbusana secara tidak patut karena mereka dianggap sebagai pelacur atau melakukan perbuatan amoral.<sup>48</sup>

### **Qanun No. 14/2013 tentang Larangan Perilaku Amoral**

Dalam Pendahuluan *Qanun* ini, kewajiban pemerintah Aceh dijabarkan sesuai dengan hukum Syariah dan “hukum adat”. Masyarakat dihimbau untuk berpartisipasi dalam proses pencegahan setiap perbuatan amoral (mesum); mereka diwajibkan melaporkan perbuatan-perbuatan semacam itu (Pasal 8). Perbuatan amoral didefinisikan secara samar sebagai “setiap perbuatan yang mengarah kepada perzinahan” seperti kencan atau berdekatan secara fisik antara orang-orang yang belum kawin (*khalwat*) (Pasal 2). Polisi Syariah ditugaskan menjaga moralitas dengan melaporkan perbuatan mesum, menginvestigasinya, dan menahan mereka yang tertangkap melakukan perbuatan tersebut (Pasal 17). Mereka yang bersalah melakukan perbuatan mesum dapat dihukum

47 Aceh Monitoring Network dibentuk oleh 12 organisasi perempuan Aceh pada tahun 2011. Lihat <http://www.weldd.org/our-voices/women-aceh-are-still-victims-violence>

48 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/05/26/dozens-of-women-stopped-in-aceh-for-straddling-motorcycles.htm>

dengan cara dipukul dengan rotan, dikenakan denda dan/atau dipenjara. Kelompok LGBTIQ dapat pula ditahan, diinterogasi dan beberapa di antaranya ditahan polisi Syariah jika kedapatan berkasih-kasihan sesama jenis.<sup>49</sup>

### **Qanun No. 6/2014 tentang Perbuatan Pidana (*Jinayah*)**

Peraturan daerah tahun 2014 ini diundangkan pada 23 Oktober 2015. Peraturan daerah ini mengatur tentang minuman beralkohol, berjudi dan sejumlah sentuhan fisik di luar perkawinan (berpelukan, berciuman, bercumbu) atau kedekatan fisik di tempat tersembunyi atau di tempat umum antara laki-laki dan perempuan yang tidak kawin atau tidak memiliki hubungan darah satu sama lain (*khalwat; ikhtilath*). Perbuatan ini dipandang menyebabkan hubungan seksual terlarang (*zina*). Pada April 2015, laki-laki dan perempuan yang bukan suami-istri dilarang berboncengan motor.

Sembari mempidanakan perkosaan (secara anal, vaginal, oral), peraturan daerah ini juga mengkriminalisasi hubungan seksual anal suka sama suka (*liwath*), dan hubungan seksual antarlesbian suka sama suka (*musahaqah*). Hukuman yang diberikan termasuk 100 kali cambuk, denda atau penjara bagi orang yang dinyatakan bersalah melakukan *musahaqah* atau *liwath* atas dasar bahwa perbuatan tersebut merupakan perzinahan. Perumusan perbuatan lesbian adalah ‘perilaku suka sama suka antar dua atau lebih perempuan di mana mereka saling menggesekkan bagian tubuh atau saling menggesekkan vagina untuk mendapat kepuasan seksual.’ Definisi vulgar serupa diterapkan pula bagi *liwath*,

yakni sodomi (‘penis memasuki anus’). Agar perbuatan ini dapat dihukum, haruslah disaksikan oleh dua orang saksi—bagi perzinahan heteroseksual, peraturan daerah yang bersangkutan mensyaratkan agar disaksikan oleh empat saksi. Para saksi tidak dibenarkan mengintai secara sembunyi terhadap perbuatan yang dimaksud.<sup>50</sup>

Pada 4 Juni 2015, sebuah instruksi diberlakukan yang melarang perempuan keluar rumah di atas jam sebelas malam jika mereka tidak didampingi oleh suami atau anggota keluarga mereka yang laki-laki. Menurut walikota Banda Aceh, instruksi ini akan ‘melindungi para pekerja perempuan’. Dalam praktiknya, pelarangan tersebut memengaruhi perempuan yang bepergian menuju atau dari tempat kerjanya di malam hari, menghadiri rapat hingga larut malam, serta yang baru pulang dari lokasi hiburan, karenanya membatasi mobilitas perempuan serta hak mereka untuk bekerja.<sup>51</sup> Jam malam bagi perempuan di provinsi ini membatasi pula hak-hak perempuan lesbian dan biseksual, termasuk mobilitas mereka di malam hari serta hak mereka untuk memiliki pekerjaan yang mensyaratkan mereka bekerja hingga larut, menghadiri rapat yang berakhir malam hari, atau melakukan pekerjaan pada malam hari.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Aceh merupakan provinsi dengan tingkat otonomi daerah tertinggi. Dalam MOU dengan pemerintah Indonesia, dinyatakan dengan gamblang bahwa *Qanun* di Aceh haruslah sejalan dengan hukum hak asasi manusia internasional seperti ICCPR, namun hal ini

49 Lihat, contohnya: <http://www.thejakartapost.com/news/2016/03/15/aceh-clamps-down-lgbt-people-threatens-caning.html>

50 <http://www.benarnews.org/indonesia/berita/Qanun-11102015145139.html>

51 <http://www.abc.net.au/news/2015-06-09/indonesias-aceh-province-introduces-curfew-for-women/6533862>

jelas tidak terjadi. Berbagai peraturan daerah yang disebutkan di atas secara mencolok bertentangan dengan ICCPR.

Peraturan daerah diskriminatif berdampak pada perilaku diskriminatif para pejabat keamanan dan ketertiban umum. *Wilayahul Hisbah* (Polisi Syariah) bahkan memiliki lebih banyak kesempatan untuk melecehkan perempuan, *waria*, lesbian yang terlihat secara kasat mata, serta insan FTM. Polisi biasa mengambil keuntungan dari tata cara yang melarang ‘pengasingan’ dan memaksakan norma berbusana Syariah untuk melecehkan, menegur, menahan atau bahkan memerkosa perempuan dan insan LGBTIQ yang mereka tahan.<sup>52</sup> Kasus-kasus main hakim sendiri oleh para tetangga atau anggota masyarakat lainnya sebagai pelapor juga merupakan sebuah contoh pelaksanaan sewenang-wenang atas peraturan daerah yang diskriminatif.

Razia busana serta razia terhadap ranah pribadi yang dilakukan polisi Syariah berakibat pada migrasi perempuan lesbian keluar dari ibukota Aceh menuju provinsi atau kota lain. Kelompok lesbian takut apabila mereka ditangkap maka mereka akan dikirim ke pusat rehabilitasi.<sup>53</sup>

Menurut *Qanun Jinayah*, harus ada bukti perbuatan seksual sesama jenis kelamin dan, dalam hal ini, perzinaan. Namun siapa yang merupakan lesbian atau gay tidaklah selalu jelas dan terkadang dua orang perempuan dituduh untuk diinterogasi atau ditahan hanya karena cara berbusana mereka (tidak berbusana Muslim) atau karena salah satu perempuan disangka laki-laki dan mereka

diduduki ‘terlalu’ dekat di tempat umum. Kesulitan membuktikan perzinaan atau kegiatan seksual sejenis tampaknya tidak menghalangi polisi Syariah untuk melakukan razia busana, penahanan atau interogasi yang sewenang-wenang.

Menurut Muhammad Nasir Djamil, anggota DPR yang berasal dari Aceh dan bergabung dalam Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang merupakan partai politik garis keras, razia yang dilakukan polisi moral telah sukses menunjukkan “adanya penyakit masyarakat.” Ia berkata bahwa razia tersebut menguak bahwa ada ratusan lesbian di ibukota Aceh, “sebagian di antaranya tampaknya melarikan diri”.<sup>54</sup>

## KALIMANTAN TIMUR



Kalimantan Timur terbagi menjadi enam kabupaten dan tiga kota. Kalimantan Timur merupakan salah satu provinsi dengan penduduk paling sedikit di Indonesia. Ekonominya tergantung pada minyak, gas dan penebangan hutan (liar). Kalimantan Timur adalah pusat kerajaan Hindu tertua di Nusantara, Kutai, serta kampung halaman masyarakat Dayak. Sepanjang pesisir, kerap terjadi bentrokan dengan para pendatang seperti suku Madura. Masyarakat Dayak memiliki agama mereka sendiri (Kaharingan),

52 Human Rights Watch 2010. *Policing Morality abuses in the application of Sharia in Aceh, Indonesia*. New York.

53 <http://www.thejakartapost.com/news/2015/10/03/-2-suspected-lesbians-in-indonesia-to-undergo-rehabilitation>

54 <http://m.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2015/12/1285228-dirazia-ketat/para-lesbi-mulai-keluar-dari-Banda-Aceh>



dan tabib tradisional mereka meliputi insan transgender. Masyarakat Dayak mengalami desakan hebat untuk meninggalkan agamanya dan memilih salah satu dari agama-agama yang diakui di Indonesia; Islam atau Kristen. Kebanyakan orang Dayak memilih menjadi pemeluk Kristen. Populasi umat Islam di sepanjang pesisir sangat konservatif.

Terdapat delapan peraturan daerah di Kalimantan Timur yang empat di antaranya relevan dengan laporan ini.

### **Peraturan Daerah No. 2/2007 Kabupaten Berau tentang Larangan Prostitusi**

Peraturan Daerah Kabupaten Berau mengatur tentang praktik mucikari, prostitusi dan perdagangan manusia serta perkara yang di Aceh disebut *khalwat*, yakni jika laki-laki dan perempuan yang tidak terikat perkawinan melakukan kedekatan fisik di tempat sunyi atau di tempat umum. Setiap anggota masyarakat wajib melaporkan kepada polisi jika mereka menyaksikan orang yang melanggar peraturan daerah ini. Yang menjadi catatan adalah definisi yang ada dalam ketentuan umum peraturan daerah ini: pelacur adalah seseorang, baik laki-laki atau perempuan yang menjajakan dirinya di tempat umum untuk hubungan seksual di luar perkawinan. Hubungan seksual semacam itu didefinisikan sebagai hubungan seksual berlainan jenis atau sesama jenis kelamin. Dalam peraturan daerah ini, hubungan seks heteroseksual atau homoseksual atau hubungan lesbian untuk tujuan memperoleh uang dapat dipidana.

Peraturan daerah ini tidak sesuai dengan Bab Kejahatan Terhadap Kesusilaan dalam KUHP, yang di dalamnya tidak memidana pelacuran.

### **Peraturan Daerah No. 21/2000 Kabupaten Tarakan tentang Perbuatan Asusila**

Peraturan daerah ini mendefinisikan perbuatan asusila sebagai perbuatan yang dilakukan atau difasilitasi oleh laki-laki atau perempuan yang “bertentangan dengan kesusilaan.” Bertentangan dengan kesusilaan didefinisikan secara luas sebagai “bertentangan dengan agama, adat istiadat, ketertiban umum atau nilai-nilai luhur.”

Definisi perbuatan asusila dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tarakan ini sangat luas dan definisinya mengenai “melanggar kesusilaan” tidak sejalan dengan definisi yang ada dalam Pasal 281 dan 282 KUHP. Definisi yang elastis tersebut terbuka bagi multitafsir. Hubungan seksual sesama jenis kelamin suka sama suka memiliki potensi untuk dilarang di bawah peraturan daerah ini karena implementasi peraturan daerah ini sangat tergantung pada interpretasi subjektif para penegak hukum. Peraturan daerah ini tidak hanya memberi kekuasaan yang luas pada penegak hukum namun juga pada kelompok-kelompok masyarakat untuk mengusik orang-orang yang tidak patuh pada aturan perilaku yang didasarkan kepada ajaran agama yang ketat dan heteronormatif.

Pelarangan perbuatan asusila meluas menjadi setiap individu atau kelompok yang dengan sengaja menggunakan sebuah tempat untuk melakukan “perbuatan asusila”, termasuk “tamu” yang didefinisikan sebagai “seseorang yang tiba di sebuah tempat tertentu, baik laki-laki atau perempuan, dan yang bertemu atau datang bersama dengan yang lainnya dengan tujuan untuk melakukan perbuatan asusila.” Penegak hukum diizinkan untuk menangkap dan menahan setiap orang, menginvestigasi setiap lembaga (kelompok, organisasi),

menyita buku, catatan, dokumen serta materi lainnya untuk memperoleh informasi atau menemukan bukti perbuatan asusila. Mereka juga diizinkan untuk mencegah orang-orang yang ditahan untuk pergi saat penyidikan tengah berjalan.

### **Peraturan Daerah No. 10/2010 Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Penertiban dan Penanggulangan Pekerja Seksual Komersial, dan Peraturan Daerah No. 9/2004 Kabupaten Paser tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila**

Kedua peraturan daerah ini mengatur mengenai pekerja seks komersial, mucikari dan perzinaan. Terdapat kerancuan mengenai definisi pekerja seks komersial, yang dipandang dari perspektif moralitas dan “gagasan mulia” (mengenai sebuah identitas tunggal negara, budaya dan agama) tanpa menjelaskan makna istilah ini. Lebih lanjut, karena keintiman dan hubungan seksual di luar perkawinan (perzinaan) bertentangan dengan norma-norma agama dan sosial dan karenanya dapat dihukum sebagai kekusilaan, peraturan daerah tersebut tidak mempermasalahkan apakah hubungan seksual di luar perkawinan dilakukan untuk tujuan mendapatkan materi atau bukan, ataukah untuk diri sendiri atau orang lain. Definisi yang tidak tepat ini berarti bahwa kelompok LGBTIQ dapat pula dikriminalisasi karena melakukan hubungan seksual.

Perumusan kedua peraturan daerah ini melegitimasi razia, tidak hanya oleh para penegak hukum melainkan juga oleh kelompok-kelompok masyarakat. Anggaran negara dialokasikan pula untuk melakukan pelaksanaan polisi (pengawasan) moral.

## **DKI JAKARTA**



DKI Jakarta merupakan daerah khusus karena kedudukannya sebagai ibukota Republik Indonesia; Jakarta memiliki gubernur sendiri. Provinsi ini terdiri dari lima kotamadya (Jakarta Timur, Barat, Utara, Selatan dan Pusat). Para kepala daerahnya bertugas untuk membantu Gubernur. Kelima wilayah tunduk pada peraturan yang dibuat pemerintah provinsi DKI Jakarta dan mereka tidak memiliki dewan perwakilan daerah sendiri untuk merancang peraturan yang terkait masalah-masalah publik. Satu-satunya peraturan daerah di DKI Jakarta yang dianalisis berkenaan dengan ketertiban umum.

### **Peraturan Daerah No. 8/2007 tentang Ketertiban Umum**

Peraturan daerah ini diterbitkan untuk ‘menciptakan Jakarta yang teratur, aman, nyaman, bersih dan indah.’ Peraturan daerah ini didasarkan pada 24 undang-undang dan peraturan daerah termasuk UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah Jakarta mengatur berbagai masalah: jalan raya, tempat umum, transportasi umum, pertamanan, daerah hijau, pengemis, pedagang kaki lima, pengamen, prostitusi, mucikari, lingkungan, bangunan, orang-orang dengan gangguan jiwa atau penyandang lepra, perjudian, meminum alkohol dan perbuatan amoral atau asusila.

Pasal 42 peraturan daerah ini melarang orang bekerja sebagai pekerja seks dan terlibat dalam layanan seksual komersial. Pasal 43 melarang penggunaan tempat pribadi dan tempat umum seperti rumah, bangunan atau tempat-tempat lain untuk perbuatan asusila.

Dalam Penjelasan Umum Pasal 42 dinyatakan:

*Ayat (1)*

*Yang dimaksud dengan bertingkah laku dan/atau berbuat asusila adalah perbuatan yang menyinggung rasa kesusilaan sesuai norma yang berlaku di masyarakat, misalnya: menjajakan diri di jalan, bercumbu, berciuman, dan aktivitas seksual lainnya.*

*Ayat (2) huruf a*

*Kegiatan menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seksual komersial pada umumnya dikenal sebagai geromo. Pada umumnya penjaja seksual komersial dilakukan oleh penyandang masalah tuna susila baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri, yang dikenal masyarakat umum dengan sebutan Wanita Tuna Susila (WTS), Pria Tuna Susila (gigolo), Waria Tuna Susila, yang melakukan hubungan seksual diluar perkawinan yang sah untuk mendapatkan imbalan baik berupa uang, materi maupun jasa.*

Pasal 42 Peraturan Daerah Jakarta menjadi problematis karena beberapa sebab. Pertama, “keesusilaan” dan mucikari telah diatur dalam Pasal 281 (keesusilaan) dan 296 (mucikari) KUHP. Kedua, definisi pekerja seks dan perbuatan amoral tidak jelas.

Pasal 42 digunakan sebagai justifikasi untuk mengkriminalisasi para individual yang bekerja di sektor informal, seperti *waria* yang merupakan pekerja seksual. Bahkan *waria* yang hanya sekedar berjalan di jalan raya dapat dihentikan atau ditahan berdasar dugaan bahwa mereka adalah pekerja seks. Pasal 42 karenanya menjadi mubazir pada satu sisi dan di sisi lain tidak sejalan dengan KUHP sebab mengkriminalisasi pekerja seks, sementara dalam KUHP tidak demikian. Pada implementasinya, Pasal 42 juga menimbulkan bias kelas sosial sebab pasal ini terutama menghalangi perempuan miskin dan *waria* atas hak bekerja di jalanan dengan cara menahan mereka.

Dalam analisisnya mengenai Peraturan Daerah Jakarta No. 8/2007, Komnas HAM dan LBH Jakarta menyimpulkan bahwa Peraturan daerah ini bertentangan dengan Konstitusi dan peraturan nasional khususnya UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terutama berkaitan dengan definisi yang digunakan.<sup>55</sup>

## LAMPUNG



Lampung adalah sebuah provinsi di Pulau Sumatera, dan sejak lama merupakan wilayah transmigrasi. Banyak penduduk miskin dari Jawa, Madura dan sejumlah

<sup>55</sup> Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan daerah DKI Jakarta no.8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2009). Lihat juga Alghifari Aqsa: <https://alghif.wordpress.com/2012/03/31/peraturan-daerah-dki-jakarta-tentang-ketertiban-umum/>

kecil masyarakat Bali datang ke Lampung, melebihi jumlah asli penduduk Lampung sendiri. Kelompok Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang berpikiran picik dan bersifat homofobia merupakan kelompok Muslim garis keras paling berpengaruh. HTI tidak mengakui bentuk negara dan berjuang demi terbentuknya kekhalifahan Islam dalam berbagai bentuk yang serupa dengan Negara Islam, kendati tidak terlibat dalam aksi terbuka terorisme.<sup>56</sup>

Lampung terdiri dari sembilan kabupaten dan dua kota utama (Bandar Lampung dan Metro). Dalam laporan ini kami menganalisis Peraturan Daerah Bandar Lampung (Kota Bandar Lampung) dan Kabupaten Way Kanan, Lampung Selatan dan Tulang Bawang Barat.

### **Peraturan Daerah No. 15/2002 Kota Bandar Lampung tentang Larangan Prostitusi dan Perbuatan Amoral**

Peraturan daerah ini menyerupai peraturan daerah Way Kanan yang dianalisis di bawah ini. Peraturan Daerah Bandar Lampung disahkan setahun setelah Peraturan Daerah Way Kanan dan keduanya memuat ketidaksesuaian yang serupa dengan KUHP mengenai definisi “amoral.” Perbedaan utama antara Peraturan Daerah Bandar Lampung dengan Way Kanan adalah bahwa Peraturan Daerah Bandar Lampung tidak menyertakan hubungan seksual sejenis dalam definisi ‘amoral.’ Dalam kedua peraturan daerah, prostitusi dinyatakan secara jelas tertuju pada baik laki-laki dan perempuan.

### **Peraturan Daerah No. 7/2001 Kabupaten Way Kanan tentang Larangan Prostitusi dan Perbuatan Amoral**

Dalam Peraturan Daerah Way Kanan dinyatakan bahwa landasan hukum peraturan daerah ini adalah UUD 1945, UU No. 6/1974 tentang Kesejahteraan Sosial dan UU No. 4/1979 tentang Kesejahteraan Anak.

Dalam Pasal 1 dan 2 Peraturan Daerah Way Kanan ini terdapat definisi bagi larangan perbuatan prostitusi dan perbuatan amoral. Pelacuran didefinisikan sebagai “perbuatan yang dilakukan baik oleh laki-laki dan perempuan yang menawarkan diri mereka atau diri orang lain kepada umum untuk pelacuran, baik untuk memperoleh imbalan ataupun tidak.” Definisi prostitusi berlaku juga bagi laki-laki dan perempuan yang melakukan hubungan seksual dengan seseorang berbeda jenis kelamin di luar perkawinan untuk tujuan memperoleh kenikmatan seksual atau untuk imbalan materi bagi diri mereka atau bagi orang lain.

Istilah perbuatan “amoral” (tuna susila) digunakan untuk mengacu pada perempuan atau laki-laki yang “melakukan hubungan seksual dengan orang berbeda atau sesama jenis kelamin atau dengan banyak pasangan, di luar pernikahan untuk mendapat uang, barang atau jasa.” Jadi definisi ini lebih luas pada penerapannya.

Mucikari (germo) adalah seorang laki-laki atau perempuan yang menyediakan rumah atau tempat lain untuk mengelola para pekerja seksual perempuan. Dapat dikatakan bahwa

<sup>56</sup> Lihat <https://globalecco.org/hizb-ut-tahrir-the-new-islamic-state>

pekerja seksual laki-laki dipandang tidak memerlukan mucikari karena definisi di atas tidak menyertakan kelompok ini.

Penafsiran dan penerapan Pasal 2 Peraturan Daerah Way Kanan bersifat luas. Di satu sisi peraturan daerah ini mendefinisikan bahwa tidak hanya seluruh orang dan organisasi dilarang melakukan pelacuran atau melakukan perbuatan tuna susila, melainkan setiap orang di Kabupaten Way Kanan yang perilakunya dapat diduga mengarah kepada prostitusi atau perbuatan amoral, serta setiap orang baik secara perorangan atau dalam kelompok dengan sengaja menyediakan tempat untuk pelacuran atau perbuatan amoral. Selanjutnya, setiap orang atau organisasi yang memfasilitasi atau bertindak sebagai perantara atau menyediakan orang untuk pelacuran atau perbuatan amoral, seluruhnya dapat dihukum berdasar peraturan daerah ini. Siapa yang didefinisikan atau dipandang sebagai pekerja seksual atau ditargetkan karena sedang sendirian, sering kali berdasarkan diskresi (kebijakan khusus) para penegak hukum.

Menurut Pasal 5, orang yang ditahan karena pelacuran dan perbuatan amoral akan dikembalikan kepada orang tua mereka jika mereka berusia di bawah umur, yakni 18 tahun atau belum cakap secara hukum. Pengadilan dapat pula mengirim anak di bawah umur tersebut untuk memperoleh bimbingan agama atau ke panti rehabilitasi sosial yang ditunjuk pemerintah. Rehabilitasi paksa terhadap anak tidak sejalan dengan Konstitusi dan undang-undang nasional.

Terdapat perbedaan antara pelacuran dengan perbuatan tuna susila menurut Peraturan Daerah Way Kanan. Definisi perbuatan tuna susila meliputi hubungan

seksual di luar perkawinan antara laki-laki dan perempuan bergender normatif, dan juga hubungan seksual sesama kelamin untuk imbalan uang, barang atau jasa. Tidak jelas apakah hubungan seksual sesama kelamin yang tidak melibatkan uang, barang atau jasa turut pula dianggap tuna susila dan karenanya merupakan perbuatan kriminal.

Definisi amoral (tuna susila) dalam peraturan daerah ini tidak sejalan dengan KUHP, yang melarang perbuatan yang ‘melanggar kesusilaan di “muka umum.” Lebih lanjut, penyertaan frasa dalam peraturan daerah ini bahwa setiap orang “yang perilakunya dapat diduga menimbulkan prostitusi atau perbuatan tuna susila” dapat memicu kelompok dan orang-orang dari garis keras untuk mengecam orang lain semata-mata hanya berdasarkan anggapan dan tanpa perlu memberikan bukti kepada pihak berwenang bahwa sebuah kejahatan telah dilakukan.

Definisi dalam Peraturan Daerah Way Kanan mengenai pelacuran tidak hanya meliputi hubungan seksual transaksional namun juga kenikmatan seksual. Ini merupakan sebuah bentuk kriminalisasi terhadap hubungan seksual suka sama suka. Justifikasi untuk mengkriminalisasi kenikmatan seksual di luar perkawinan bersifat campur aduk, yang berarti bahwa hubungan seksual sesama jenis kelamin suka sama suka antar orang dewasa dapat dikriminalisasi hanya berdasarkan bahwa hal tersebut dilakukan di luar perkawinan yang diakui secara sah. Lebih lanjut, definisi prostitusi dalam peraturan daerah ini tidak hanya menyebutkan hubungan seksual untuk imbalan uang namun juga untuk imbalan yang tidak berupa uang dan jasa nonmateri, yang melibatkan hubungan LGBTIQ.

Bab Kejahatan Terhadap Kesusilaan dalam KUHP tidak melarang hubungan seksual suka sama suka antar orang dewasa. Hanya hubungan seksual dengan anak-anak dan perkosaan yang dinyatakan oleh undang-undang (*statutory rape*) yang dapat dipidana (Pasal 287). KUHP menganggap perzinahan sebagai perbuatan pidana hanya jika dilaporkan kepada polisi oleh istri atau suami yang berkeberatan dan harus diikuti dengan perceraian. Dalam hal ini, Peraturan Daerah Way Kanan, seperti juga Peraturan Daerah Bandar Lampung, tidak sesuai dengan undang-undang nasional.

Implementasi peraturan daerah ini juga tidak konsisten dengan definisinya sendiri tentang prostitusi. Pada praktiknya, ketika razia dilakukan, klien laki-laki tidak ditahan karena menggunakan jasa pekerja seksual. Hanya pekerja seks saja yang ditahan. Kebanyakan penahanan dilakukan terhadap pekerja seks perempuan dan waria. *Waria* dan pekerja seks laki-laki tidak disertakan dalam definisi pekerjaan seks namun mereka umumnya diduga terlibat dalam 'praktik tuna susila'.

### **Peraturan Daerah No. 11/2012 Kabupaten Tulang Bawang Barat tentang Larangan Perbuatan Amoral, Prostitusi dan Ketunasusilaan**

Definisi dalam Peraturan Daerah Tulang Bawang Barat serupa dengan Peraturan Daerah Way Kanan namun sebagaimana halnya Peraturan Daerah Lampung, Peraturan Daerah Tulang Bawang Barat tidak menyertakan hubungan seksual sejenis. Namun dalam bagian pertimbangan (konsiderans) peraturan daerah ini terdapat perbedaan mengenai penjelasan kata "prostitusi." Dalam peraturan daerah ini, maknanya diturunkan dari Bahasa Latin

*pro-stituare*, secara harfiah berarti "berdiri mewakili" (maksudnya ialah seorang pelacur berdiri mewakili istri atau kekasih yang tidak mampu atau tidak diinginkan). Penjelasan ini berdasarkan pemahaman bahwa prostitusi merupakan perzinahan karena melibatkan hubungan seksual dengan seseorang yang bukan merupakan pasangan dalam perkawinan. Pekerja Seks Komersial (PSK) didefinisikan sebagai perempuan yang terlibat prostitusi (pelacur) dan perempuan tanpa kesusilaan (Wanita Tuna Susila; WTS). Prostitusi karenanya tidak hanya hubungan seksual untuk imbalan uang dan imbalan non-uang melainkan juga perzinahan dan persetubuhan.

Peraturan daerah di Tulang Bawang Barat lebih lanjut menjelaskan bahwa faktor-faktor yang menggerakkan orang untuk menjadi pekerja seksual adalah ekonomi, sosiologis, dan psikologis, termasuk kesulitan mencari pekerjaan. Hal ini kemudian disanggah bahwa sebuah peraturan daerah yang bersifat protektif dibutuhkan untuk memidana orang-orang yang terlibat dalam prostitusi dan yang menggunakan jasa pekerja seksual. Pada praktiknya, klien pekerja seksual sulit dihukum dan mengesampingkan pengakuan dalam bagian pertimbangan peraturan daerah ini bahwa faktor ekonomilah yang menggerakkan orang untuk melakukan pekerjaan seksual, pekerja seksnyalah yang dihukum.

### **Peraturan Daerah No. 4/2004 Kabupaten Lampung Selatan tentang Larangan Prostitusi, Perbuatan Amoral dan Pencegahan Perbuatan Maksiat**

Dasar pertimbangan peraturan daerah ini menyatakan bahwa prostitusi, perbuatan amoral, perjudian dan perbuatan maksiat



“berlawanan dengan ajaran agama, kebudayaan dan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar pembangunan nasional” dan karenanya “harus dicegah sebab mengganggu ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai moral masyarakat saat ini.”

Sebagaimana halnya peraturan daerah lain di provinsi ini, dinyatakan bahwa dasar hukum Peraturan Daerah Lampung Selatan adalah KUHP serta UU tentang Kesejahteraan Sosial, UU Kesejahteraan Anak, UU Kesehatan dan UU Otonomi Daerah.

Definisi dalam Peraturan Daerah Lampung Selatan mengenai prostitusi, pekerja seksual dan mucikari sama dengan definisi yang digunakan dalam Perda Way Kanan. Serupa dengan Kabupaten Way Kanan, Kabupaten Lampung Selatan juga mengkriminalisasi homoseksualitas.

Lampung Selatan memperluas definisi prostitusi hingga mencakup perzinahan— “hubungan seksual di luar pernikahan baik untuk kenikmatan seksual dengan atau tanpa imbalan atau janji imbalan”.

Tidak seperti kabupaten lainnya di Provinsi Lampung, Kabupaten Lampung Selatan juga menyebutkan pornografi dalam peraturan daerahnya. Poster porno dan pornografi didefinisikan sebagai ‘gambar atau lukisan yang menampilkan bagian tubuh sensitif yang dapat membangkitkan birahi, yang ditampilkan atau disiarkan melalui cetakan atau media elektronik dan yang bertentangan dengan ajaran agama, hukum

dan norma moral serta budaya.’ Pornoaksi didefinisikan sebagai ‘perbuatan yang dapat membangkitkan birahi serta menampilkan bagian tubuh sensitif yang dengan sengaja dipertontonkan atau ditampilkan kepada seseorang atau sekelompok orang.’

Kegiatan-kegiatan tersebut dikriminalisasi berdasarkan keyakinan bahwa hal tersebut merupakan maksiat—“setiap perbuatan yang menghancurkan fondasi kehidupan sosial dan merusak norma agama, moral dan hukum serta kebudayaan.” Peraturan Daerah Lampung Selatan tentang pornografi dan pornoaksi diterbitkan pada tahun 2004 sebelum bagian ini disertakan dalam UU Pornografi (No. 44/2008). Dalam definisinya tentang pornografi, peraturan daerah ini lebih dekat dengan Pasal 282 KUHP, kendati KUHP belum menyebutkan media elektronik.<sup>57</sup>

Dalam Peraturan Daerah Lampung Selatan, kriminalisasi terhadap hubungan seksual sesama jenis kelamin sebagai prostitusi tidak jelas, disebabkan definisi yang berbelit-belit untuk prostitusi, yakni: hubungan seksual dengan seseorang berbeda jenis atau sesama jenis kelamin, atau dengan banyak pasangan, di luar perkawinan untuk mendapat uang, barang atau jasa. Karenanya hubungan seksual sesama jenis kelamin yang tidak bersifat transaksional boleh jadi tidak dipidana. Namun, penyertaan hubungan seksual di luar perkawinan dengan tujuan mendapat kenikmatan seksual berimplikasi hukum terhadap hubungan LGBTIQ.

Secara umum, definisi yang digunakan dalam peraturan daerah ini terlalu

<sup>57</sup> Pasal 282 KUHP ini menyebutkan: “Barang siapa menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan di muka umum tulisan, gambaran atau benda yang telah diketahui isinya melanggar kesusilaan, atau barang siapa dengan maksud untuk disiarkan, dipertunjukkan atau ditempelkan di muka umum, membikin tulisan, gambaran atau benda tersebut, memasukkannya ke dalam negeri, meneruskannya, mengeluarkannya dari negeri, atau memiliki persediaan, ataupun barang siapa secara terang-terangan atau dengan mengedarkan surat tanpa diminta, menawarkannya atau menunjukkannya sebagai bisa diperoleh, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan atau pidana denda paling tinggi empat ribu lima ratus rupiah.”

luas, ambigu dan dapat membawa penafsiran dan penerapan subjektif oleh penegak hukum. Peraturan daerah ini juga memuluskan jalan bagi kelompok masyarakat untuk menggunakan peraturan daerah ini melawan kelompok LGBTIQ.

Sebagaimana peraturan daerah lainnya, Peraturan Daerah Lampung Selatan menggunakan definisi tentang perbuatan amoral yang tidak sesuai dengan KUHP.

### **Peraturan Daerah No. 7/2006 Kabupaten Lampung Utara**

Peraturan daerah ini sama dengan Peraturan Daerah Lampung Selatan. Kabupaten Lampung Utara menjiplak saja naskah Peraturan Daerah Lampung Selatan ke dalam peraturannya sendiri.

## **SUMATERA UTARA**



Sumatera Utara adalah sebuah provinsi yang dinamis dan multietnis. Suku Melayu dan Batak adalah kelompok etnis terbesar. Masyarakat Melayu serta sebagian masyarakat Batak adalah pemeluk Islam yang taat, sedang sebagian masyarakat Batak lainnya memeluk Kristen. Adanya perkebunan sawit dan perkebunan karet yang luas menarik sejumlah besar pendatang suku Jawa ke provinsi ini. Percampuran etnis adalah faktor polarisasi dan masyarakat yang berbeda tersebut terpecah, mengakibatkan kerapnya benturan antara mereka. Tingkat kejahatan serta korupsi

termasuk tinggi. Dalam laporan ini kami melakukan peninjauan Peraturan Daerah di Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Labuhanbatu dan Kabupaten Serdang Bedagai.

### **Peraturan Daerah No. 7/2003 Kabupaten Mandailing Natal tentang Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat *juncto* (Berhubungan dengan) Peraturan Daerah No. 32/2007 dengan Judul yang Sama**

Dalam justifikasi Peraturan Daerah No. 7/2003 menyebutkan bahwa beberapa peristiwa yang telah berlangsung merupakan “penyakit masyarakat yang menjijikkan” dan tidak ada solusi hukum yang diambil dalam bentuk undang-undang untuk mencegah dan menanggulangi “penyakit masyarakat” dimaksud. Karenanya untuk menciptakan Mandailing Natal yang “tertib, aman dan nyaman, yang masyarakatnya berbudaya dan beragama”, peraturan daerah ini diterbitkan pada tahun 2003.

Beberapa undang-undang nasional yang dijadikan landasan hukum Peraturan Daerah No. 7/2003 dan Peraturan Daerah No. 32/2007 adalah KUHP dan UU Kesehatan.

Peraturan Daerah Kabupaten Mandailing Natal dimaksudkan untuk “melindungi masyarakat, mendukung penegakan hukum dan meningkatkan peranan masyarakat dalam mencegah dan menanggulangi berlangsungnya penyebaran perbuatan yang berhubungan dengan ketuna-susilaan”.

Definisi penyakit masyarakat dalam peraturan daerah ini adalah “peristiwa atau perbuatan yang terjadi dalam masyarakat yang tidak menyenangkan atau mengganggu masyarakat serta tidak sesuai dengan agama, budaya dan

etika kesopanan.” Asas “*ombar do adat dohot agama*” berlaku, yang bermakna bahwa adat dan agama berjalan seiring.

Definisi maksiat adalah “sikap dan langkah yang menghancurkan fondasi kehidupan sosial dan melanggar norma-norma hukum dan kebudayaan baik yang telah diatur hukum maupun yang belum.” Perbuatan maksiat mencakup segala bentuk perzinahan dan perbuatan-perbuatan yang dapat mengarah kepada perzinahan seperti berjudi, minum minuman keras dan penggunaan obat terlarang. Perzinahan didefinisikan sebagai hubungan seksual suka sama suka di luar perkawinan serta hubungan seksual yang dilakukan dengan paksaan oleh salah satu pihak, dengan pemberian imbalan atau janji untuk memberikan imbalan. Definisi perzinahan mencakup hubungan seksual antara pasangan berbeda dan sesama jenis kelamin.

Pornografi dimasukkan pula dalam peraturan daerah ini, didefinisikan sebagai publikasi dan penyiaran materi yang menyebabkan orang untuk melakukan perbuatan maksiat.

Peraturan daerah tersebut saat ini belum menyebutkan konsekuensi bagi pelaku “penyakit masyarakat”, namun menyatakan bahwa pedoman pidana dan hukuman haruslah mengikuti hukum yang lebih tinggi. Akan tetapi, tidak ada undang-undang nasional yang mengacu pada “penyakit masyarakat.” Istilah ini tidak ditemukan dalam hukum Indonesia, melainkan merupakan sebuah istilah yang dibangun secara sosiologis yang berhubungan dengan nilai-nilai yang dianut secara umum oleh anggota masyarakat mengenai perilaku yang diizinkan. “Perilaku yang diizinkan” bersifat relatif dan dapat berubah seiring waktu serta susunan masyarakat. Akibat perumusan

tersebut dalam Peraturan Daerah Kabupaten Mandailing Natal adalah kurangnya kejelasan dan kegagalan memenuhi syarat perumusan perundang-undangan. Tidak jelas seperti apakah pelanggaran formal itu, aspek manakah dalam masyarakat yang terganggu, bagaimana masyarakat merasa tidak senang, atau akibat buruk apakah yang perlu terjadi agar sebuah perbuatan dapat dianggap sebagai penyakit masyarakat. Juga tidak ada kejelasan tentang aturan agama dan budaya manakah yang sudah dilanggar agar sebuah perbuatan dianggap penyakit masyarakat.

Mengingat bahwa Pulau Sumatera terdiri dari berbagai kelompok etnis dengan perangkat budaya yang berbeda, perumusan yang terdapat dalam peraturan daerah tersebut menjadi kian membingungkan. Contohnya filosofi Jawa kuno mengenai apa yang dianggap perbuatan buruk—yaitu 5M (*molimo*) yang merusak masyarakat—berjudi (*main*), mencuri (*maling*), obat-obatan terlarang (*madat*), meminum alkohol (*minum*), dan main perempuan (*madon*), telah diterima di berbagai tempat di Indonesia dan diyakini merupakan ajaran agama Islam. Dapat dianggap bahwa norma-norma Jawa mengenai etika sosial inilah yang dijadikan ukuran untuk Peraturan Daerah No. 7/2003 tersebut.

Lebih lanjut, kelompok etnis terbesar di Kabupaten Mandailing Natal yang merupakan suku Batak dan sebelumnya adalah penganut animisme, memiliki ungkapan yang dicerminkan dalam peraturan daerah yang bersangkutan, yakni “*ombar do adat dohot agama*” (adat dan agama berjalan seiring atau adat menentukan agama). Berlainan dengan anggapan populer bahwa norma adat ini berasal dari ajaran Islam, pada faktanya hal ini telah dipraktikkan oleh masyarakat Batak sebelum mereka memeluk Islam. Kami

menyinggung hal ini untuk menunjukkan bahwa tidaklah jelas aturan adat atau agama manakah yang digunakan untuk menentukan “penyakit masyarakat” di dalam peraturan daerah yang bersangkutan, karenanya membuka ruang bagi multitafsir dan mungkin salah tafsir.

Adapun mengenai ketentuan dalam peraturan daerah yang dimaksud bahwa pidana dan hukuman bagi pelaku akan mengikuti peraturan yang lebih tinggi (yang dimaksud adalah undang-undang nasional), telah kami sebutkan sebelumnya bahwa tidak ada undang-undang nasional yang menyebut istilah “penyakit masyarakat.” Kesan yang muncul adalah bahwa pemahaman mengenai maksiat sebagaimana disebutkan dalam peraturan daerah akan mengadopsi hukuman yang berasal dari undang-undang nasional bahkan meskipun definisi tersebut tidak diatur dalam undang-undang nasional tentang tindakan yang bisa dijatuhi hukuman. Beberapa contoh kontradiksi pemahaman ini adalah: penggunaan obat-obatan ilegal diatur dalam UU Narkotika dan Psikotropika dan perjudian diatur dalam Peraturan Pemerintah serta dalam Pasal 303 KUHP. KUHP mencakup kejahatan yang melanggar moralitas, berbagai kejahatan seksual, larangan atas perjudian (Pasal 303), menjual minuman keras, mabuk-mabukan di muka umum (Pasal 492 dan 536 berturut-turut), menjual minuman beralkohol pada anak di bawah umur (Pasal 538), menyediakan minuman beralkohol pada pesta atau pertunjukan umum (Pasal 539), pornografi (Pasal 282), dan perzinahan.

Definisi perzinahan dalam KUHP adalah hubungan seksual antara dua orang yang salah satunya terikat perkawinan yang sah

dengan orang lain. Namun dalam Peraturan Daerah Kabupaten Mandailing Natal, perzinahan termasuk pula hubungan seksual suka sama suka antara dua orang yang tidak terikat pernikahan (yang, dalam KUHP, bukan merupakan kejahatan), dan hubungan seksual di luar perkawinan yang sah. Bagaimanapun, peraturan daerah ini mengakui hubungan seksual dalam pernikahan bawah tangan (*sirri*), yang tidak diakui menurut UU Perkawinan karena tidak dicatatkan secara hukum. Pernikahan *sirri*, yang sah menurut Islam, dapat terikat untuk waktu singkat atau waktu tertentu, contohnya antara perempuan Indonesia dengan laki-laki Arab.<sup>58</sup> Namun hal ini merupakan praktik yang lazim di Indonesia.<sup>59</sup> Hubungan seksual yang terjadi dalam pernikahan *sirri* tidak dianggap perzinahan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Mandailing Natal No. 7/2003.

Peraturan daerah ini juga menggabungkan hubungan seksual sesama jenis kelamin suka sama suka antar orang dewasa dengan perkosaan/hubungan seksual yang melibatkan paksaan dan juga mengklasifikasikan hubungan seksual sejenis sebagai perzinahan, yang karenanya dapat dihukum. Tidak ada sanksi yang dinyatakan dalam peraturan daerah ini dan tidak terdapat peraturan atau undang-undang nasional yang mengkriminalisasi homoseksualitas atau lesbianisme.

### **Peraturan Daerah No. 6/2003 Kabupaten Mandailing Natal tentang Busana Muslim untuk Laki-laki dan Perempuan**

Bagian pertimbangan peraturan daerah ini menyatakan bahwa peraturan daerah ini didasarkan pada Pasal 29 ayat 2 UUD 1945

<sup>58</sup> <http://www.merdeka.com/peristiwa/para-suami-di-puncak-rela-istri-kawin-kontrak-dengan-orang-arab.html>

<sup>59</sup> Lihat Wieringa 2015a.

yang menyebutkan bahwa Negara menjamin kebebasan beribadah bagi seluruh umat beragama menurut ajaran masing-masing agamanya. Lebih lanjut, peraturan daerah ini mempertahankan bahwa dalam melaksanakan ajaran Islam, busana serta gaya berpakaian sehari-hari haruslah mencerminkan ketaatan individual—contohnya menutupi bagian tubuh (*aurat*) adalah wajib untuk beribadah (baik *amah* dan *mahdah*).<sup>60</sup> Atas dasar inilah disimpulkan bahwa sebuah peraturan harus ditegakkan mengenai bagaimana laki-laki dan perempuan yang beragama Islam harusnya berbusana, dalam rangka “menciptakan kehidupan sosial yang mencerminkan ketaatan individual Muslim dan Muslimah serta berupaya menciptakan masyarakat yang taat dan saleh” di Mandailing Natal.

Landasan hukum peraturan daerah ini berasal dari berbagai undang-undang yang berkenaan dengan Otonomi Daerah serta KUHAP No. 8/1981.

Pasal 3 peraturan daerah ini mencakup tujuan berbusana Muslim, yaitu untuk membentuk sikap laki-laki dan perempuan beragama Islam yang mengekspresikan ‘karakter yang berbudi luhur.’ Karenanya perempuan dan laki-laki haruslah membiasakan diri mengenakan busana Muslim baik di rumah serta di ranah yang lebih luas. Dengan cara tersebut, peraturan daerah ini menyatakan, “fungsi kebudayaan di masyarakat Mandailing Natal akan lestari”. Kekuatan besar dihubungkan dengan pengenaan busana Muslim, karena, peraturan daerah ini menjamin, fungsi busana Muslim bagi laki-laki dan perempuan adalah untuk “melindungi kehormatan dan harga diri” serta mencegah kemungkinan

adanya “ancaman atau gangguan yang muncul dari sisi lain” (Pasal 4).

Peraturan daerah ini juga merinci apa yang harus ditutupi, yaitu apa yang dianggap sebagai *aurat*. Perempuan harus mengenakan *jilbab* yang menutupi rambut, telinga, leher dan dada mereka, sementara laki-laki harus mengenakan celana panjang dan kemeja lengan panjang. Perempuan harus mengenakan jubah panjang yang menutupi pinggang mereka atau pakaian terusan di luar celana panjang yang mencapai mata kaki (Pasal 3). Pakaian semacam ini wajib bagi pelajar serta pegawai negeri sipil (Pasal 9). Busana tersebut harus pula dikenakan pada kesempatan-kesempatan resmi “sesuai dengan jenis fungsi serta syarat yang berlaku di tempat tersebut”.

Pasal 11 peraturan daerah ini merinci jenis sanksi terhadap pegawai negeri sipil, guru dan pelajar yang tidak mematuhi norma berbusana Muslim. Bagi pelajar, sanksinya meliputi teguran kepada orang tua, *skorsing* dari kelas hingga pemberhentian dari sekolah. Jika panitia acara resmi/pelaksana jabatan tidak menyebut secara spesifik bahwa norma berbusana Muslim diberlakukan, mereka akan ditegur. Biaya pelaksanaan peraturan daerah ini berasal dari anggaran daerah, orang tua atau pelajar yang tidak menaati peraturan ini, dan dari warga kabupaten ini serta “bantuan lain yang sah secara hukum” (Pasal 12). Pengawasan dalam pelaksanaan ditangani oleh Bupati atau pejabat lainnya yang ditunjuk oleh masyarakat serta pemuka agama Mandailing Natal (Pasal 13).

<sup>60</sup> Istilah Bahasa Arab yang mengacu pada bentuk-bentuk tertentu peribadatan umat Islam.

Peraturan daerah ini berlaku hanya bagi umat Islam yang tinggal atau bekerja di Mandailing Natal. Diharapkan agar pegawai negeri sipil, pelajar serta anggota masyarakat lain yang non-muslim dapat menyesuaikan pakaian mereka menurut ketentuan agama mereka masing-masing. Tidak jelas bagaimanakah norma berbusana agama-agama lainnya harus diterapkan bagi para pemeluknya.

Peraturan Daerah Kabupaten Mandailing Natal No. 6/2003 secara efektif melarang kelompok LGBTIQ untuk mengekspresikan gender pilihan mereka. Peraturan daerah ini juga melanggar hak laki-laki secara umum untuk mengenakan celana pendek, atau perempuan yang hendak mengenakan rok pendek, atau perempuan yang tidak ingin mengenakan *jilbab* namun mungkin hendak mengenakan kerudung (yang secara tradisional dikenakan para perempuan di wilayah ini hingga awal abad ke-20 sebelum masuknya Islam ke wilayah ini). Yang juga menjadi problematik adalah bahwa para pejabat agama diberikan otoritas untuk mengontrol pelaksanaan peraturan daerah ini, yang dapat menimbulkan keputusan yang sewenang-wenang, khususnya jika mendapat pengaruh atau tekanan besar dari pemuka agama ultra-konservatif atau polisi moral seperti yang terjadi di provinsi tetangga, Aceh.

### **Peraturan Daerah No. 32/2008 seri C No. 2 Kabupaten Labuhanbatu tentang Larangan Perbuatan Amoral, Gelandangan dan Pengemis**

Peraturan daerah ini berlandaskan pada argumen bahwa terjadi “peningkatan praktik amoral di tempat-tempat umum, seperti salon, kafe, hotel serta tempat lainnya, yang bertentangan dengan norma agama serta moralitas, dan mengancam serta

membahayakan kehidupan generasi muda, serta menjadi sumber penyebaran HIV/AIDS dan penyakit lainnya.” Perancang peraturan daerah ini hendak mencegah gelandangan dan pengemis di Labuhanbatu untuk mengemis di tempat umum karena hal ini dipandang sebagai “penyakit mental dan kemalasan yang tidak sesuai dengan norma agama.” Mereka ingin menjadikan Labuhanbatu ‘kabupaten yang sejahtera berlandaskan ketaatan dan ketakwaan’, yang mereka rasa hanya dapat dicapai jika dikelola oleh ‘pemerintah yang bersih dan berwibawa’ yang bekerja untuk “mencegah, membendung dan membersihkan praktik-praktik amoral, sekaligus gelandangan dan pengemis”.

Landasan hukum peraturan daerah ini adalah UU Otonomi Daerah serta beberapa undang-undang nasional termasuk UU Kesehatan, KUHAP, UU Hak Asasi Manusia, UU Perlindungan Anak, UU Ketenagakerjaan serta PP tentang Gelandangan dan Pengemis.

Menurut peraturan daerah ini: amoral didefinisikan sebagai hubungan seksual di luar perkawinan untuk mendapat imbalan finansial atau material bagi diri seseorang atau orang lain, serta praktik-praktik yang bertentangan dengan norma sosial, moral dan agama. Sebuah istilah baru diperkenalkan dalam peraturan daerah ini—‘*gigolo*’, yang didefinisikan sebagai laki-laki yang melakukan hubungan seksual di luar perkawinan untuk mendapat imbalan finansial atau material bagi dirinya atau bagi orang lainnya, dan terlibat dalam kegiatan yang bertentangan dengan norma sosial, moral dan agama. Dengan definisi ‘amoral’ tersebut, peraturan daerah ini berlaku baik untuk perempuan dan laki-laki.

*Waria* juga dipandang amoral dan didefinisikan sebagai: laki-laki yang tampak



seperti perempuan baik secara fisik serta secara perilaku dan sikap, dan melakukan hubungan seksual di luar perkawinan untuk mendapat imbalan finansial atau material bagi dirinya atau bagi orang lainnya, dan terlibat dalam kegiatan yang bertentangan dengan norma sosial, moral dan agama.

Definisi gelandangan adalah orang yang hidup di bawah kondisi yang tidak sesuai dengan norma yang berlaku di Labuhanbatu dan yang tidak memiliki tempat tinggal atau pekerjaan tetap di kabupaten ini, dan hidup menggelandang di tempat-tempat umum. Pengemis didefinisikan sebagai orang yang mencari nafkah dengan cara mengemis atau dengan menggunakan kecacatan fisik atau mental untuk mengelabui orang untuk memberi mereka uang karena rasa kasihan. Pengemis dapat melakukan hal ini secara individual atau dalam kelompok terorganisasi.

Definisi yang digunakan dalam peraturan daerah ini kurang lebih sesuai dengan definisi yang digunakan dalam peraturan daerah lain tentang perbuatan amoral atau prostitusi. Tidak ada indikasi apakah hubungan seksual luar perkawinan yang “amoral” mengacu hanya pada hubungan seksual berbeda atau sama kelamin. Tampaknya kendati kegiatan seksual yang dilakukan *waria* dianggap pelanggaran, menjadi *waria* atau mengekspresikan perilaku transgender secara nonseksual tidak dilarang.

Peraturan Daerah Kabupaten Labuhanbatu ini bertentangan dengan Pasal 34 UUD 1945 yang menyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar menjadi tanggung jawab Negara. Namun, peraturan daerah ini sejalan dengan pasal dalam pasal 504 ayat KUHP yang mengancam dengan hukuman penjara selama enam minggu bagi mereka yang mengemis

di tempat umum serta Pasal 505 ayat 1 yang mengancam dengan hukuman penjara selama maksimal tiga bulan untuk gelandangan.

Mengingat tingkat pengangguran di Indonesia serta jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tinggi, peraturan daerah ini akan berdampak negatif bagi banyak golongan miskin dan dapat pula disalahgunakan untuk mengusik dan/atau menahan *waria* serta para perempuan yang bekerja sebagai pekerja seks di jalanan.

### **Peraturan Daerah No. 25/2007 Kabupaten Serdang Bedagai tentang Larangan Perbuatan Amoral, Gelandangan dan Pengemis**

Sebagaimana yang menjadi dasar pertimbangan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Labuhanbatu, Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai mengungkapkan kebutuhan untuk “membendung praktik-praktik keasusilaan, gelandangan dan pengemis’ dalam rangka ‘mencegah penyebaran HIV/AIDS serta penyakit-penyakit lainnya’, dan untuk menjamin bahwa penduduk Serdang Bedagai tunduk pada norma agama, budaya dan sosial. Dinyatakan pula bahwa pemerintah daerah Serdang Bedagai menginginkan masyarakatnya untuk ‘taat kepada Pancasila’ dan ‘religius, modern dan kompetitif’.

Serupa dengan Peraturan Daerah Kabupaten Labuhanbatu, perancang Peraturan Daerah Serdang Bedagai mempertahankan tujuan peraturan daerah ini yakni ‘untuk melindungi dari pertumbuhan jumlah gelandangan dan pengemis yang melakukan kegiatan mengemisnya di jalanan, di pelataran masjid, di rumah-rumah makan, dan di lampu lalu lintas.’ Perancang peraturan daerah

menghubungkan gelandangan dan pengemis dengan penyakit mental dan kemalasan, yang mereka nyatakan sebagai ‘tidak sesuai dengan ajaran agama atau norma-norma di masyarakat.’

Definisi dalam peraturan daerah ini lebih spesifik dibanding dengan yang ada di dalam Peraturan Daerah Labuhanbatu karena memasukkan daftar kriteria.

Seseorang didefinisikan sebagai amoral jika melakukan hubungan seksual di luar perkawinan dengan orang lain yang berbeda jenis kelamin untuk tujuan mendapat imbalan finansial atau material bagi dirinya atau bagi diri orang lain. Orang-orang yang termasuk dalam klasifikasi ini adalah perempuan tidak bermoral (WTS; Wanita Tuna Susila), pelacur, mucikari dan *gigolo* (yakni mereka yang terlibat dalam hubungan seksual transaksional) dan *waria*—yang termasuk ke dalam kriteria berikut: berumur 19 tahun atau lebih, bekerja di tempat umum, tempat-tempat prostitusi atau rumah bordil dan tempat-tempat amoral lainnya seperti warung remang-remang, hotel, mall atau diskotek/klub musik.

Tempat-tempat amoral didefinisikan sebagai tempat yang digunakan untuk “mengadakan transaksi atau untuk mendapat imbalan layanan seksual, dan tempat-tempat yang di dalamnya dilakukan prostitusi baik sementara atau permanen”.

Gelandangan didefinisikan sebagai orang yang hidup di Kabupaten ini dengan kondisi yang tidak sesuai dengan norma sosial—misalnya, tidak memiliki tempat tinggal, pengangguran, menggelandang di tempat umum, dan memenuhi kriteria berikut: tidak memiliki tempat tinggal yang tetap dan

jelas, berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lainnya mulai kecil hingga dewasa, tidak memiliki kartu identitas, berlaku “dalam cara yang bebas/liar, tersingkir dari norma sosial umumnya”; tidak memiliki pekerjaan tetap, mengemis untuk bertahan hidup, dan memulung sisa makanan atau barang bekas. Anak-anak didefinisikan sebagai berumur di bawah 21 tahun dan belum kawin. Kriteria ini tidak sesuai dengan undang-undang nasional.

Pengemis didefinisikan sebagai orang yang ‘mencari nafkah dengan mengemis di tempat umum’ dan memenuhi kriteria berikut: berumur antara 2 hingga 60 tahun, mengemis ke rumah-rumah penduduk, toko, persimpangan lampu jalan, pasar, tempat peribadatan dan tempat-tempat umum lainnya, dan ‘memancing rasa iba dengan berpura-pura sakit, mengerang, terkadang berdoa atau membaca ayat suci.’ Meski mereka melakukannya diam-diam namun jelaslah bahwa doa yang mereka lantunkan dimaksudkan untuk memudahkan kegiatan mengemis mereka.

Walaupun Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai No. 25/2007 menyebutkan bahwa landasan hukum untuk peraturan daerah ini adalah PP No. 31/1980 tentang Gelandangan, tapi terdapat perubahan makna. Maksud PP yang bersangkutan bukanlah untuk mengkriminalisasi pengemis dan gelandangan namun untuk merehabilitasi mereka, baik dengan menempatkan mereka di lembaga-lembaga sosial, mengembalikan mereka kepada orang tua atau lingkungan mereka, serta menyediakan pekerjaan dan memberdayakan mereka secara ekonomi. Namun, Peraturan Daerah Serdang Bedagai melabel gelandangan dan pengemis sebagai orang-orang pemalas yang melanggar norma agama dan sosial. Maksud peraturan daerah

ini adalah untuk menghukum dengan denda berat mulai dari satu hingga sepuluh juta Rupiah atau hukuman penjara mulai 15 hari hingga tiga bulan (Pasal 3).

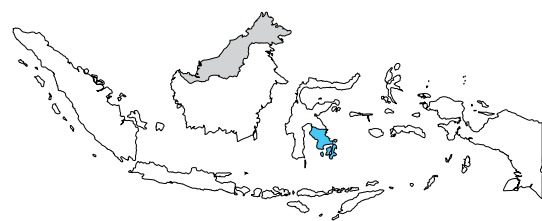
Dalam hal ini, peraturan daerah yang bersangkutan secara hukum tidak berlandaskan PP No. 31/1980 tentang Gelandangan melainkan pada Pasal 34 Konstitusi dan UU No. 6/1974 tentang Kesejahteraan Sosial (yang kemudian digantikan dengan UU No. 11/2009). Namun peraturan daerah ini bertentangan pula dengan Konstitusi dan UU tsb, yang mewajibkan pemerintah untuk memberdayakan secara sosial, bukan untuk mengkriminalisasi orang-orang yang mengalami masalah sosial seperti kemiskinan, mereka yang secara sosial memiliki “perilaku menyimpang”, atau korban bencana alam, kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Orang-orang ini, menurut undang-undang nasional, haruslah diberdayakan secara sosial, diberikan pelayanan, perlindungan dan rehabilitasi (Ayat 6). Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai No. 25/2007 melanggar undang-undang nasional yang diklaimnya menjadi dasar.

Bahaya peraturan daerah ini bagi komunitas LGBTIQ adalah bahwa peraturan daerah ini mengkriminalisasi anak-anak tidak mampu, termasuk remaja LGBTIQ yang mungkin diusir dari rumah oleh keluarganya dan hidup di jalanan dan/atau terpaksa melakukan pekerjaan sebagai pekerja seks untuk bertahan hidup. Peraturan daerah ini tidak memberikan mereka dukungan yang mereka butuhkan dan menjadi hak mereka sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional.

Sebagaimana halnya dengan banyak peraturan daerah lainnya, peraturan daerah ini juga mengkriminalisasi hubungan seksual suka sama suka antar orang dewasa baik sesama kelamin dan hubungan seksual berbeda kelamin sebagai prostitusi. Dalam hal ini, peraturan daerah yang bersangkutan tidak sesuai dengan undang-undang nasional. KUHP hanya menghukum mucikari dan bukan pekerja seksnya.

Meski peraturan daerah ini mengacu kepada UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perumusan peraturan daerah yang bersangkutan sangatlah jauh di bawah standar perumusan undang-undang. Terdapat banyak perubahan dalam definisi, yang tampaknya lebih disebabkan kerancuan berpikir pribadi para perumus daripada berdasarkan definisi yang disepakati dalam undang-undang dan peraturan nasional.

## SULAWESI SELATAN



Kondisi ekonomi provinsi ini meningkat sedemikian pesat hingga pemerintah daerahnya mengklaim provinsi ini sebagai Titik Tengah Indonesia. Namun, khususnya di Makassar yang merupakan ibukota provinsi, tingkat kemiskinannya dan kriminalitas cukup tinggi, termasuk *geng-geng* pelaku kejahatan. Islam cukup kuat di provinsi ini, dan terdapat beberapa kelompok Islam garis keras—seperti HTI dan FPI.

Sulawesi Selatan memiliki empat kelompok etnis utama: Makassar, Bugis, Mandar dan Toraja, yang memeluk agama berbeda-beda. Masyarakat Bugis memiliki sistem lima gender. Para pendeta transgender dan interseks dikenal sebagai *bissu*. Semasa pemberontakan oleh kelompok fundamentalis Islam pada tahun 1959 yang hendak mendirikan negara Islam, kelompok transgender dalam masyarakat Bugis harus mengubah identitas gender mereka dan tunduk pada sistem gender heteronormatif.<sup>61</sup> *Bissu* dan masyarakat transgender lainnya menjadi lebih diterima setelah kejatuhan Presiden Soeharto pada tahun 1998 (Era Reformasi).

### Peraturan Daerah tentang Busana Muslim (No. 5/2003 Kabupaten Bulukumba dan No. 16/2005 Kabupaten Maros

Alasan yang digunakan untuk dikeluarkannya peraturan daerah ini adalah bahwa Pasal 29 ayat 2 UUD 1945 menjamin kebebasan beragama dan beribadat, karenanya menjustifikasi penerapan praktik Islami di Kabupaten Bulukumba dan Maros di Provinsi Sulawesi Selatan.

Landasan hukum bagi kedua peraturan daerah tersebut didasarkan pada berbagai undang-undang mengenai otonomi daerah serta dalam UU No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, serta dalam Keppres No. 44/1999 tentang Teknik Penyusunan Perundang-undangan.

Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba mensyaratkan laki-laki dan perempuan Muslim mengenakan busana

Muslim untuk ‘menggambarkan insan atau masyarakat yang taat dan saleh kepada Tuhan serta mengamalkan ajaran Islam’ (Pasal 2). Selain itu, masyarakat haruslah mengenakan busana Muslim dalam keseharian, baik di rumah ataupun di tempat umum, serta menutupi anggota tubuh (*aurat*) semasa mengerjakan ibadah mahdah dan amah, serta semasa waktu luang dan acara-acara resmi. Terakhir, Pasal ini memperjuangkan untuk ‘menciptakan masyarakat yang keras dalam mengamalkan agamanya.’ Mengenakan busana Muslim juga disyaratkan bagi laki-laki dan perempuan Muslim sebagai bukti identitas keislaman mereka serta dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan ancaman dan gangguan dari masyarakat non-muslim. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Maros, mengenakan busana Muslim juga diharapkan dapat meningkatkan martabat dan mencegah fitnah terhadap umat Islam.

Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba mensyaratkan seluruh pekerja, pelajar dan siswa sekolah kejuruan dasar dan menengah Islami, serta sekolah-sekolah agama untuk mengenakan busana Muslim di kantor-kantor pemerintahan, sekolah negeri dan swasta, lembaga-lembaga pendidikan lainnya, serta di dalam dan di luar lingkungan sekolah, dan juga dalam acara-acara resmi. Busana Muslim merupakan kewajiban bagi penghibur/penyanyi, dan mereka harus menutupi *aurat* mereka.

Baik di Bulukumba dan Maros, definisi busana Muslim bagi laki-laki adalah berupa celana panjang, celana sebatas lutut, dan kemeja lengan panjang. Perempuan harus mengenakan jubah panjang yang menutupi

61 DI/TII (Darul Islam, Tentara Islam Indonesia) adalah sebuah kelompok pemberontak fundamentalis Islam yang menghendaki Indonesia menjadi negara Islam. Mereka memiliki basis yang kuat terutama di Sulawesi Selatan dan Jawa Barat.

pinggul, baju atau celana panjang yang menutupi kaki hingga ke pergelangan, serta *jilbab* yang menutupi rambut, telinga, leher dan dada. Busana perempuan haruslah tidak transparan atau ketat.

Pemenuhan terhadap norma berbusana Muslim dipantau oleh Bupati dan/atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya, tokoh masyarakat serta ulama.

Perancang peraturan daerah tentang busana Muslim ini menyatakan rasa cemas akan globalisasi, dan mempertahankan bahwa masyarakat Sulawesi Selatan “haruslah membentengi dirinya serta generasi mendatang hingga kita tidak terjerumus ke budaya yang tidak sesuai dengan ajaran agama dan budaya kita.” Ketakutan tersebut adalah, bahwa melalui globalisasi, busana diperkenalkan sebagai sebuah “bentuk penjajahan budaya”.

Di Bulukumba dan Maros serta di banyak tempat di Indonesia, perempuan umumnya hanya mengenakan kerudung longgar dan bukan *jilbab* yang menutupi rambut, telinga dan leher. *Jilbab* berasal dari budaya Arab dan karenanya merupakan sebuah bentuk elemen asing di Indonesia.

Perempuan secara umum, namun khususnya yang berprofesi sebagai penyanyi, contohnya penyanyi dangdut,<sup>62</sup> mengalami dampak negatif oleh peraturan daerah tentang busana Muslim. Pekerjaan mereka mengharuskan mereka mengenakan riasan wajah dan terkadang busana yang terbuka. Menurut peraturan daerah ini, bahkan penyanyi harus menyesuaikan gaya berpakaian mereka agar

sesuai dengan peraturan daerah. Hal ini jelas merupakan sebuah bentuk diskriminasi karena mengurangi peluang ekonomi perempuan—mereka tidak dapat menyanyi dangdut atau mementaskan tarian erotis tradisional seperti misalnya *tayub* dalam busana Muslim tradisional.

Implikasi peraturan daerah ini terhadap kelompok LGBTIQ bermacam-macam, terutama, kelompok LGBT dipandang membawa penyakit menular dan berasal dari budaya asing, kekerasan dan main hakim sendiri terhadap insan LGBTIQ ‘dilegalkan’ dan ketidakpatuhan pada busana Muslim, yang mengundang perhatian yang tidak diinginkan terhadap kelompok LGBT, memaksa kelompok transgender MTF dan FTM pada umumnya, untuk tunduk pada norma berbusana sesuai gender yang heteronormatif.

### Peraturan Daerah No. 9/2004 Kabupaten Luwu Timur tentang Ketertiban Umum

Di Kabupaten Luwu Timur, “amoral” didefinisikan sesuai dengan opini publik sebagai sebuah “hubungan seksual di luar pernikahan dengan imbalan uang atau jasa, dan mengganggu ketertiban umum.” Meski peraturan daerah ini tidak secara eksplisit menyebutkan hubungan seksual sesama jenis kelamin, melakukan hubungan seksual sesama jenis kelamin dapat ditafsirkan “mengganggu ketertiban umum” dan dapat pula dihukum karena melibatkan hubungan seksual di luar perkawinan.

62. Semacam tarian disertai nyanyian khas Indonesia yang populer berirama campuran Melayu dan padang pasir dan agak erotis.

## SUMATERA SELATAN



Sumatera Selatan merupakan provinsi agrikultur yang juga kaya dengan sumber daya alam, misalnya minyak. Sumatera Selatan merupakan asal kerajaan Hindu Sriwijaya. Pada abad ke-15, Palembang, ibukota Sumatera Selatan, menjadi kesultanan. Sumatera Selatan terdiri dari 17 kabupaten, yang banyak di antaranya menyusun peraturan daerah diskriminatif. Untuk laporan ini kami membahas peraturan tingkat provinsi dan beberapa peraturan daerah yang lebih rendah yakni di Lahat, Palembang, Ogan Komering dan Muara Enim.

### Peraturan Daerah No. 13/2002 Provinsi Sumatera Selatan tentang Pemberantasan Perbuatan Amoral

Peraturan daerah ini mengatur prostitusi, perzinaan, homoseksualitas, lesbianisme, sodomi, perkosaan, pelecehan seksual, pornoaksi, perjudian, pornografi, meminum/ menjual minuman beralkohol dan narkotika (Pasal 5). Tujuan peraturan daerah ini, berdasarkan kerangka otonomi daerah, adalah untuk “membangun kehidupan sosial yang bersih dari berbagai perbuatan amoral.” Di bawah peraturan daerah ini, “hubungan sosial yang dapat membawa dan mengandung perbuatan amoral yang sangat meresahkan dan mengganggu ketertiban serta menghancurkan fondasi kehidupan sosial di Sumatera Selatan dan karenanya harus diberantas.” Landasan hukum peraturan daerah ini meliputi KUHP, UU No. 23/1999 tentang Kesehatan, UU No. 5/1997 tentang

Psikotropika, UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, PP No. 9/1985 tentang Pengendalian Perjudian serta UU Pers.

Definisi mengenai hal-hal yang dilarang meliputi:

- *Maksiat* – perbuatan amoral: setiap perbuatan oleh anggota masyarakat yang menghancurkan fondasi kehidupan sosial dan melanggar norma agama, moralitas, budaya dan undang-undang yang sah;
- Prostitusi adalah hubungan seksual di luar nikah dan di luar perkawinan sah, yang berdasarkan perjanjian saling menguntungkan antara para pihak;
- Perzinaan adalah hubungan seksual (sanggama; *coitus*) di luar ikatan perkawinan antara satu laki-laki atau lebih dengan satu perempuan atau lebih;
- Perkosaan adalah hubungan seksual yang dilakukan dengan kekerasan atau di bawah ancaman kekerasan, dilakukan oleh laki-laki atau perempuan di luar perkawinan;
- Pelecehan seksual adalah perbuatan yang menurunkan harkat dan martabat seseorang, baik laki-laki dan perempuan, oleh seseorang atau sekelompok orang, dalam konotasi seksual yang tidak menyenangkan orang tersebut;
- Perbuatan porno adalah setiap bentuk perbuatan atau penampilan yang membangkitkan birahi orang lain;
- Pornografi, termasuk homoseksualitas dan lesbianisme;
- Perbuatan tuna susila merupakan tindakan setiap orang yang menyediakan diri untuk hubungan seksual atau kepuasan seksual.

Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan No. 13/2002 lebih lanjut menyebutkan bahwa dilarang bagi cetakan dan media



elektronik untuk membuat dan/atau menyebarkan cerita, gambar dan tulisan yang dapat merangsang terjadinya perbuatan amoral. Dilarang juga perbuatan homoseksual, lesbian dan sodomi.

Pasal 5 berbunyi bahwa dilarang bagi perempuan untuk mengenakan busana yang tidak menutupi anggota tubuh mulai dari leher ke dada, pakaian yang transparan serta menunjukkan bagian tubuh di tempat umum. Juga dilarang bagi orang-orang untuk berada di tempat yang di dalamnya 'perbuatan amoral dilakukan, kecuali untuk tujuan resmi'.

Terdapat banyak masalah dengan definisi-definisi yang terperinci di atas. Sebagaimana halnya peraturan daerah provinsi lain yang dibahas dalam laporan ini, Peraturan Daerah Sumatera Selatan tidak sesuai dengan KUHP. Perancang peraturan daerah ini membuat definisi mereka sendiri untuk perbuatan yang dilarang, yang, pada praktiknya, terbuka untuk sebuah penafsiran yang luas. Ini khususnya tampak jelas bagi definisi pornografi, yang meliputi perbuatan-perbuatan yang tidak dilarang dalam KUHP seperti homoseksualitas dan lesbianisme. Definisi perzinahan dan prostitusi dalam peraturan daerah yang bersangkutan digunakan untuk mengkriminalisasi kelompok LGBTIQ atas landasan bahwa mereka terlibat dalam hubungan seksual di luar definisi hukum perkawinan dan/atau terlibat prostitusi.

KUHP tidak melarang homoseksualitas atau lesbianisme. Definisi "perbuatan amoral" adalah perbuatan yang menyebabkan kekacauan sosial serta kerusakan sosial. Mengkriminalisasi orang untuk dugaan menghancurkan fondasi sosial masyarakat apabila tidak terdapat bukti bahwa perbuatan

tersebut mengakibatkan efek sebagaimana yang disebutkan, berarti bahwa setiap perempuan yang dipandang sebagai lesbian dan yang dipandang melakukan hubungan seksual sejenis secara otomatis akan dipandang menghancurkan moral masyarakat.

Jelaslah bahwa penyertaan lesbianisme dan homoseksualitas sebagai perbuatan amoral dalam peraturan daerah ini dipengaruhi oleh norma agama mengenai kesopanan dan oleh penafsiran terhadap teks agama yang bersifat patriarkat dan heteronormatif. Kelompok LGBTIQ tidak diizinkan untuk menjelaskan hidup mereka sendiri.

Seperti juga halnya daerah lain yang termasuk dalam laporan ini, Peraturan Daerah Sumatera Selatan digunakan oleh polisi untuk mengincar orang-orang dari strata ekonomi lemah, termasuk *waria*, baik mereka yang sekadar melintas di jalan atau bekerja di jalanan. Pekerja seks yang bekerja di hotel mewah, atau klien mereka, tidak terpengaruh dengan peraturan daerah ini. Selain polisi, kekuasaan untuk menegakkan peraturan daerah ini diberikan pada para anggota masyarakat, yang mengundang organisasi masyarakat dan kelompok militia agamis (*vigilante*), serta bagi polisi militer yang dapat menggunakan UU No. 6/1950 tentang Pengadilan Tentara sebagai justifikasi untuk mengambil tindakan. Faktanya, penggunaan polisi militer sebagai penegak hukum bertentangan dengan UU Hukum Acara Pidana No. 8/1981.

Meski dalam pertimbangannya peraturan daerah ini menyebutkan UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, tidak terdapat indikasi satu pun pasal dalam UU Hak Asasi Manusia yang digunakan dalam peraturan

daerah ini. Sebaliknya Peraturan Daerah Sumatera Selatan mengandung pernyataan-pernyataan yang bertentangan dengan UU Hak Asasi Manusia, khususnya hak untuk kebebasan berekspresi.

Peraturan daerah tingkat provinsi seharusnya berfungsi sebagai payung bagi seluruh provinsi Sumatera Selatan dan lebih tinggi dalam hierarkis peraturan daerah dibanding perda tingkat kabupaten atau kota. Namun ini tidak terjadi dengan peraturan daerah yang lebih rendah yakni Peraturan Daerah Kabupaten Lahat dan Peraturan Daerah Kota Palembang, yang mulai berlaku lebih belakangan daripada peraturan daerah tingkat provinsi Sumatera Selatan; kedua peraturan daerah tersebut bahkan mengandung lebih banyak bahasa diskriminatif mengenai prostitusi serta tindakan asusila daripada Peraturan Daerah Sumatera Selatan yang lebih tinggi.

### **Peraturan Daerah No. 3/2003 Kabupaten Lahat tentang Larangan Prostitusi dan Perbuatan Asusila**

Peraturan Daerah Kabupaten Lahat ini menyatakan bahwa perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan. Hubungan seksual hanya sah antara laki-laki dan perempuan, yang berarti bahwa hubungan seksual sesama jenis kelamin dianggap sebagai perbuatan asusila dan/atau pelacuran.

Pasal 1 peraturan daerah ini mendefinisikan prostitusi sebagai berikut:

- Prostitusi dan perbuatan asusila mengacu pada laki-laki dan perempuan yang melakukan hubungan seksual dengan seseorang yang berbeda jenis kelamin di luar perkawinan, atau dengan pasangan sejenis dengan tujuan memperoleh

kenikmatan seksual dan/atau untuk mendapat imbalan materi/immaterial bagi dirinya sendiri atau untuk diri orang lain;

- Prostitusi adalah perbuatan atau sikap atau langkah yang dilakukan oleh perempuan atau laki-laki, termasuk mengeksploitasi dirinya atau menyediakan dirinya bagi orang lain untuk melakukan hubungan seksual di luar perkawinan, atau melakukan perbuatan cabul lainnya dengan tujuan mendapat imbalan materi atau nonmaterial bagi dirinya atau bagi diri orang lain.

Dalam peraturan daerah ini sanksi untuk prostitusi lebih ringan dibandingkan dengan Bab tentang Kejahatan Terhadap Kesusilaan dalam KUHP. Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Lahat No. 3/2003 menyatakan hukuman minimal tiga bulan dan maksimal enam bulan, atau denda mulai dua setengah hingga lima juta Rupiah. Perbedaan lainnya adalah bahwa peraturan daerah ini menggolongkan mucikari sebagai “tindak pidana ringan” dan menggunakan definisi yang berbeda terhadap mucikari, yakni “laki-laki atau perempuan yang menyediakan tempat, mengatur, atau menjadi perantara serta melindungi pelacur”.

Peraturan Daerah Kabupaten Lahat memidanakan mucikari dan pekerja seksual. Sebagai tambahan, peraturan daerah ini memperluas definisi prostitusi yang mencakup juga hubungan seksual sesama jenis kelamin untuk imbalan material atau nonmaterial.

Di bawah KUHP, mucikari dan bukan pekerja seksnya, dipidana untuk kejahatan prostitusi dan perdagangan manusia. Mucikari juga diperlakukan sebagai perbuatan pidana. Pasal

296 berbunyi “Barang siapa dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencarian atau kebiasaan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak lima belas ribu Rupiah.” Pasal 506 KUHP berbunyi: “Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikannya sebagai pencarian, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.”

### **Peraturan Daerah Kota Palembang No. 2/2004 tentang Pemberantasan Prostitusi**

Peraturan Daerah Kota Palembang ini mengatur prostitusi, yang didefinisikan dan mencakup pula homoseksualitas, lesbianisme, sodomi dan pornografi. Tujuan yang dinyatakan oleh peraturan daerah ini adalah untuk memberantas prostitusi dalam segala bentuk dalam rangka “menciptakan masyarakat yang bersih, tertib, bermoral dan beretika tinggi serta berbudi luhur.” Landasan hukum peraturan daerah ini adalah KUHP, UU No. 23/1999 tentang Kesehatan, dan UU No. 39/1999 tentang Kesehatan.

Pasal 8 Peraturan Daerah Kota Palembang mendefinisikan prostitusi sebagai perbuatan “yang dilakukan dengan sengaja oleh setiap orang atau kelompok dengan maksud untuk mencari kepuasan *syahwat* di luar perkawinan yang sah, dengan atau tanpa menerima imbalan baik berupa uang atau dalam bentuk lain.” Perbuatan prostitusi termasuk: homoseksualitas, lesbianisme, sodomi, pelecehan seksual, dan perbuatan pornografi lainnya.

Kendati peraturan daerah ini didasarkan pada Peraturan Daerah Provinsi Sumatera

Selatan No. 13/2002, peraturan daerah ini menyimpang dari peraturan daerah tingkat provinsi yang hierarkinya lebih tinggi, dalam beberapa cara. Yang paling mencolok adalah definisi kepuasan *syahwat* di luar perkawinan, yang dalam Peraturan Daerah Palembang dianggap prostitusi. Peraturan daerah ini juga memerinci orientasi seksual (homoseksualitas, lesbianisme) sebagai pelanggaran yang dapat dihukum seperti halnya prostitusi, pelecehan seksual dan perbuatan pornografi. Yang dilarang dalam peraturan daerah ini adalah: menjadi pelacur, mendatangi pelacur, mengadakan pelacuran, melindungi pelacur, dan memperbolehkan pelacuran. Seluruh definisi ini secara potensial berlaku bagi orang-orang dengan orientasi seksual lesbian, gay atau biseksual.

Untuk alasan-alasan yang disebutkan di atas, Peraturan Daerah Kota Palembang juga bertentangan dengan KUHP serta undang-undang nasional lainnya yang telah ada.

### **Perda No. 23/2006 Kabupaten Ogan Komering tentang Pemberantasan Keasusilaan**

Peraturan daerah ini menjiplak ketentuan-ketentuan dalam Perda Provinsi Sumatera Selatan No. 13/2002.

### **Peraturan Daerah Kabupaten Muara Enim No. 3/2005 juncto Perda No. 13A/1989 dan Peraturan Daerah No. 14/1993 tentang Pencegahan Perbuatan Amoral**

Terminologi yang digunakan untuk amoral (tuna susila) mencerminkan pandangan masyarakat Indonesia ketika prostitusi didefinisikan ulang pada zaman Orde Baru sebagai perempuan amoral (WTS; Wanita Tuna Susila).

Perbuatan amoral didefinisikan sebagai “hubungan seksual di luar perkawinan atau perbuatan cabul lainnya yang dilakukan oleh perempuan atau laki-laki yang melintasi jalan dengan maksud mendapat penghasilan dari pelacuran atau yang menyuruh orang lain melakukan perbuatan ini dengan tujuan mendapat imbalan finansial untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain.” Definisi ini mengandung kerancuan (bias) terhadap kelas sosial sebab menysar orang-orang tidak mampu yang melakukan pelacuran di jalanan.

Walaupun peraturan daerah ini berlaku bagi laki-laki dan perempuan, pada penerapannya hanya perempuan dan *waria* yang ditahan karena melakukan “perbuatan amoral.”

Sebagai catatan, definisi prostitusi dalam peraturan daerah ini tidak meliputi hubungan seksual sesama jenis kelamin, homoseksualitas, lesbianisme atau seks anal, tidak seperti peraturan daerah lainnya yang dibahas dalam laporan ini.

## YOGYAKARTA



Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebuah provinsi yang dinamai sesuai Kota Yogyakarta, sebuah kota wisata yang bergairah dan juga pusat pendidikan dengan banyaknya universitas di dalamnya, sekaligus pusat organisasi pelajar Muslim mulai dari yang progresif hingga yang fundamentalis. Di Yogyakarta banyak terdapat NGO (Non-Government Organization; Organisasi

Nonpemerintah), termasuk beberapa kelompok aktivis perempuan dan kelompok LGBTIQ. Yogyakarta diperintah oleh Sultan Hamengku Buwono. Secara historis, penduduk provinsi ini menganut agama sinkretis Islam-Jawa (*kejawen*).

Dalam beberapa tahun terakhir, Muhammadiyah serta kelompok-kelompok fundamentalis Muslim lainnya menjadi lebih aktif, termasuk kelompok-kelompok militan seperti FPI (Front Pembela Islam) dan FUI (Forum Umat Islam). Tingkat intoleransi meningkat. Polisi moral berkeliling dengan sepeda motor, mengancam siapa pun yang tidak mereka sukai.

*Waria* sebelumnya dapat terlihat jelas di pusat kota sebagai penghibur dan pekerja seksual, meski mereka selalu menjadi subjek penolakan masyarakat, kini mereka kian diawasi bahkan hanya karena melintas di jalanan. Hingga awal 2016, terdapat sebuah sekolah agama (pesantren) untuk *waria* di lingkungan bersejarah di Kota Gede, namun sekolah tersebut kini ditutup secara paksa dan beberapa *waria* ditahan untuk dikirim ke kamp ‘rehabilitasi’ (lihat profil akhir dalam laporan ini). Sebuah wilayah yang dulu di dalamnya para pekerja seksual melakukan pekerjaannya juga ditutup. Untuk laporan ini kami membahas sebuah peraturan daerah yang disusun oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul.

### Peraturan Daerah No. 5/2007 Kabupaten Bantul tentang Larangan Prostitusi

Sebagaimana dalam beberapa peraturan daerah lainnya yang memandang prostitusi sebagai perbuatan amoral, Peraturan Daerah Kabupaten Bantul menyatakan bahwa pelacuran dipandang dapat ‘merendahkan

martabat seseorang dan bertentangan dengan agama, ideologi Pancasila serta dengan moralitas umum.’ Lebih lanjut peraturan daerah ini menyatakan bahwa pelacuran ‘menggangu kesehatan masyarakat, keamanan, ketertiban umum serta menciptakan keresahan dalam masyarakat, karenanya pelacuran harus dilarang di seluruh wilayah Kabupaten Bantul.’

Definisi prostitusi dalam peraturan daerah ini adalah bahwa pelacuran merupakan ‘seperangkat praktik yang dilakukan oleh orang atau organisasi yang melibatkan bujuk rayu dengan kata-kata, sikap tubuh, tanda, atau perbuatan lain yang mengarah kepada perbuatan asusila dengan atau tanpa imbalan.’ Definisi ini bersifat luas dan samar dan peraturan daerah yang bersangkutan tidak membatasi pada hubungan seksual yang bersifat transaksional namun juga hubungan seksual yang tidak melibatkan imbalan materi atau nonmateri. Landasan hukum untuk peraturan daerah ini dikatakan berupa KUHP dan UU No. 6/1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Kenyataannya, definisi Peraturan Daerah Bantul mengenai prostitusi berbeda dengan KUHP.

Orang-orang yang secara langsung dikriminalisasi di bawah peraturan daerah ini adalah para pekerja seksual dan mucikari, namun definisi yang luas tentang “perbuatan asusila” secara potensial memberikan kekuasaan kepada anggota masyarakat dan polisi untuk menafsirkan peraturan daerah tersebut dengan konsekuensi yang sangat besar. Khususnya dengan meningkatnya homofobia di Yogyakarta, setiap hubungan seksual suka sama suka, termasuk dengan pasangan sesama jenis kelamin, dapat

dianggap “pelacuran” dan merupakan pelanggaran yang dapat dihukum.

KUHP memiliki definisi yang berbeda mengenai perbuatan cabul. Pasal 289 membahas perbuatan cabul dalam konteks kekerasan sedangkan Pasal 290 membahas perbuatan cabul yang melibatkan orang yang tidak sadarkan diri atau anak di bawah umur 15 tahun. Pasal 292 menghukum hubungan seksual dengan pasangan sesama jenis kelamin yang belum dewasa, dan Pasal 293 menghukum setiap orang yang menyebabkan anak di bawah umur terlibat dalam hubungan seksual atau membiarkan hal tersebut terjadi. Lebih lanjut, Pasal 294 menghukum hubungan seksual antara seseorang yang memiliki kekuatan dan kekuasaan dengan seseorang tanpa kekuatan dan kekuasaan yang setara—misalnya antara orang tua dengan anak, sipir penjara dengan narapidana, induk semang dengan anak kos, atau antara dokter dengan pasien. Definisi asusila yang digunakan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tidak berasal dari KUHP dan karenanya tidak sejalan.

Pasal 8 Peraturan Daerah Bantul menyebutkan bahwa peranan masyarakat adalah untuk memantau “perbuatan cabul” serta melaporkannya pada penegak hukum setempat seperti polisi moral dan kepolisian sektor yang kemudian harus mengambil langkah lanjut. Ketentuan dalam peraturan daerah ini telah melegitimasi razia yang dilakukan oleh kelompok garis keras seperti FPI dan FUI yang mengarak pelaku dalam kondisi bugil di depan khalayak umum, sebagai hukuman.

# Studi Kasus

Bagian ini menggambarkan contoh penting saat ini akan homofobia, transfobia dan kepanikan moral yang merebak dewasa ini. Bagian ini juga menyoroti dampak nyata peraturan daerah terhadap masyarakat LGBTIQ Indonesia serta praktik-praktik melanggar hukum oleh masyarakat dalam menertibkan komunitas LGBTIQ. Di sini juga ditunjukkan betapa sewenang-wenangnya peraturan-peraturan atas dasar ‘moralitas publik’ yang digunakan untuk mengincar kelompok LGBTIQ dan bagaimana kelompok fundamentalis Muslim, yang memiliki pengaruh besar dalam masyarakat di tingkat provinsi, menggunakan kekuatan mereka untuk memarginalkan serta menghukum kelompok LGBTIQ.

## Lembaga Waria Bersejarah Ditutup Paksa

Pesantren al-Fatah di lingkungan Notoyudan di Yogyakarta mengadakan pelajaran membaca Qur'an dua kali seminggu untuk waria (insan transgender MTF). Pada Senin dan Rabu malam, seorang ustadz datang ke sekolah untuk mengajari ke-25 murid waria membaca ayat-ayat suci. Para murid

mengenakan mukena (busana perempuan Muslim untuk melakukan sholat).

Sekolah tersebut didirikan pada tahun 2008 oleh seorang waria bernama Maryani, setelah gempa dahsyat tahun 2006. Maryani mengadakan pengajian yang dihadiri sekitar 200 orang waria di Yogyakarta. Banyak di antara para waria lantas menawarkan layanan pangkas gratis bagi orang-orang yang kehilangan tempat tinggal akibat





gempa dan hidup di kamp pengungsian. Maryani menjalankan salon serta bisnis rias pengantinnya sendiri dari rumah kontrakannya. Ia memutuskan untuk mempersiapkan ruang terpisah di rumahnya untuk sekolah agama. Guru agamanya saat itu menyetujui untuk mengajar sekelompok kecil santri (murid sekolah agama Islam) *waria*.

Pesantren *waria* menarik banyak pengunjung karena keunikannya sebagai sebuah fenomena. Maryani meraih rasa hormat yang besar untuk jerih payahnya. Pada 2014 ia menerima penghargaan dari Kementerian Sosial Yogyakarta karena mengajarkan para *waria* keterampilan kerja yang akan membantu mereka mencari pekerjaan selain pekerjaan seksual. Maryani merasa bahwa *waria* haruslah berjuang untuk meraih rasa hormat masyarakat. Pada tahun 2014, Maryani menunaikan ibadah haji ke Mekah, impiannya sejak lama. Ia meninggal pada tahun itu juga.

Saat itu, para santri di pesantren belajar mengenai masalah-masalah berkenaan dengan transgender dan Islam, sebagai tambahan dari membaca Qur'an dan menghafal doa.<sup>63</sup>

Sebulan setelah meninggalnya Maryani, pesantren berpindah tangan. Shinta Ratri, seorang aktivis LGBTIQ mempersiapkan sekolah di rumahnya di lingkungan Kota Gede di Yogyakarta. Sebagaimana dituturkan salah seorang santri: "pelajaran agama ini dapat memperkokoh niat kami dalam menghadapi kerasnya hidup".<sup>64</sup>

Pada 19 Februari 2016 tempat belajar unik untuk *waria* ini, sebuah simbol toleransi beragama, digerebek oleh sebuah kelompok garis keras Islam, FJI (Front Jihad Islam), yang menerobos sekolah dan dengan agresif memerintahkan agar para *waria* berhenti membaca Qur'an dan sebaliknya, segera bertobat atas dosa mereka. Mereka berkata tempat tersebut tidak bisa lagi digunakan untuk belajar hukum Islam atau *fiqh waria*. Meski para *waria* menegaskan bahwa transgender tidak dilarang dalam Qur'an atau *fiqh*, sekaligus menjelaskan bahwa memiliki sekolah meningkatkan harga diri mereka. Namun FJI menyatakan bahwa *waria* adalah kaum yang melanggar Syariah (Hukum Islam) atau paling tidak, penafsiran FJI akan Syariah. Polisi yang datang ke lokasi berdiri teguh di pihak para *waria*. Kapolsek (Kepala Polisi Sektor) menyatakan bahwa polisi akan melindungi sekolah tersebut selama diperlukan.<sup>65</sup>

Namun beberapa hari kemudian, pada 24 Februari 2016, FJI berhasil memaksa sekolah menutup pintu. Pada pertemuan antara para santri *waria* dengan FJI, para *waria* diteriaki oleh para anggota FJI dan tidak diizinkan untuk menjelaskan tujuan sekolah mereka. Pertemuan ini berlangsung di hadapan pejabat pemerintahan, polisi serta tentara yang tidak mampu mencegah FJI menjalankan aturannya sendiri yang jelas-jelas melanggar peraturan di Yogyakarta. FJI kemudian memperingatkan bahwa mereka berencana menghalangi setiap acara LGBTIQ di Yogya pada masa akan datang.<sup>66</sup> Pesantren *waria* tersebut, yang sempat dikenal luas, tidak

63 <https://gaya.tempo.co/read/news/2013/11/24/205532048/pesantren-waria-yogyakarta-satu-satunya-di-dunia>

64 <http://www.thejakartapost.com/news/2014/04/21/transgender-islamic-school-reopened.html>

65 <http://www.rappler.com/indonesia/123070-pondok-pesantren-waria-yogyakarta-ancaman-penyegelan>

66 <http://www.rappler.com/indonesia/123665-ponpes-waria-yogyakarta-resmi-ditutup>

67 Wawancara dengan Saskia Wieringa, Oktober 2010.

mampu berlanjut di hadapan permusuhan dan ancaman oleh FJI. Bahkan Sultan Yogyakarta yang pernah berkata bahwa kelompok LGBTIQ tidak boleh dianiaya, menambahkan bahwa para *waria* tidak boleh mencolok atau ‘arogan’—yang artinya, mereka tidak boleh secara publik mengadvokasi serta memperjuangkan hak-hak mereka.

Seorang *waria* muda yang sebelumnya bersekolah, diusir dari mata pelajaran Qur’an di sekolahnya karena ia *waria*. Ia putus sekolah, tidak menerima bantuan dari keluarganya, dan hidup di jalanan selama beberapa tahun, mengalami kesukaran yang besar, juga beroleh stigma. Membaca Qur’an membuatnya merasa layak dihormati kembali.<sup>67</sup>

Pesantren ini merupakan tanda kasat mata yang penting akan hidup bersama, tempat *waria* menjadi bagian masyarakat dan diperbolehkan mengakses pendidikan agama serta hak untuk berjamaah dan berkumpul sebagai sebuah kelompok. Menutup sekolah ini merupakan tanda memuncaknya ketegangan antara kelompok ekstremis agama garis keras dengan tradisi lokal yang jauh lebih toleran—sebuah tanda bahwa penolakan sengit terhadap hal yang tidak sesuai jauh lebih dapat dimaklumi. Pada saat penyusunan laporan ini, tidak ada tanda-tanda pesantren *waria* tersebut akan dibuka kembali.

## Terapi untuk Memaksa Konversi LGBTIQ

Antara 23 Januari hingga akhir April 2016, para politisi serta pemuka agama terkemuka di Jakarta serta daerah lain di Indonesia menyerang kelompok LGBTIQ secara verbal, menjuluki mereka parasit penular penyakit. Bertentangan dengan semua bukti yang telah terbukti secara ilmiah, Perhimpunan Dokter Spesialis Kesehatan Jiwa Indonesia (PDSKJI) menyatakan bahwa homoseksualitas merupakan kekacauan mental. Dalam iklim semacam ini, terapi konversi segera menyambar peluang bisnis.<sup>68</sup> Satu di antaranya adalah Abu Albani Centre. Mereka mengklaim bahwa hasrat seksual sesama jenis kelamin adalah akibat dirasuki jin jahat. Pusat terapi ini mengiklankan layanan mereka dengan kisah-kisah orang yang mereka klaim berhasil mereka sembuhkan dari daya tarik seksual sesama jenis kelamin.

Salah satu klien Albani Centre adalah seorang perempuan lesbian maskulin. Ketika diinterogasi oleh Albani Centre, ia memberitahu “terapis” bahwa ia pernah dilecehkan secara seksual oleh beberapa kepala desa serta pamannya sendiri, mulai usia lima tahun hingga SD, dan akibatnya ia merasa jijik kepada laki-laki. Albani Centre mendiagnosis yang dialaminya sebagai penyakit mental, yang menurut mereka, disebabkan oleh kerasukan jin. Albani Centre berkata bahwa Tuhan tengah mengujinya dan satu-satunya cara baginya untuk bisa masuk surga adalah dengan cara memaafkan para pemerkosanya. Dengan itulah ia akan diampuni atas “jalan lesbian”-nya.

68 <http://www.theguardian.com/society/2016/feb/22/transgenderism-mental-health-disorder-says-indonesian-psychiatric-association-lgbt>

69 <http://www.abualbanicentre.com/rehabilitasi-kelainan-orientasi-sexual>, diakses 25 Februari 2016

70 Ibid.

Albani Centre menggunakan teknik “pengobatan spiritual” yang disebut *ruqyah*, yang berupa pembacaan ayat-ayat Qur’an di atas kepala pasien hingga jin di dalam tubuhnya akan terusir. Tujuannya adalah untuk mendengar perkataannya bahwa ia memaafkan para pemerkosanya. Jika ia tidak mengucapkannya, diagnosisnya adalah bahwa jin dalam tubuh mencegahnya melakukan hal tersebut. Maka ayat-ayat Qur’an dibacakan hingga ia “memuntahkan jin dalam tubuhnya”, sembari berdoa pada Tuhan agar mengampuni kecanduannya (perbudakan dirinya) pada lesbianisme. Albani Centre menganggap pengobatannya sukses jika perempuan yang bersangkutan kemudian benci menjadi lesbian dan kembali ke hasrat “normal” kepada laki-laki.<sup>69</sup>

Albani Centre juga mengklaim telah ‘menyembuhkan’ *waria*. Pengusiran jin kembali dilakukan dengan *ruqyah*. Ayat-ayat Qur’an dilantunkan di atas kepala waria yang bersangkutan untuk menstimulasi syaraf-syaraf di otak hingga ia akan menjadi normatif gender dan heteroseksual. *Ruqyah* ditambah pula dengan akupunktur (melalui pembekaman), hipnotis, latihan spiritual keagamaan, dan latihan fisik.<sup>70</sup>

## Aktivis dan Keluarganya Menjadi Sasaran Serangan Kelompok yang Homofobia

Hartoyo mendirikan Suara Kita/Our Voice setelah ia mengalami kekerasan yang mengerikan dari masyarakat dan polisi

di tempat tinggalnya di Provinsi Aceh pada tahun 2007. Dia diserang oleh para tetangganya, dilaporkan ke polisi, yang kemudian menahan dan menyiksanya. Ia adalah satu-satunya dalam keluarga yang menyandang gelar sarjana dan merupakan sumber kebanggaan keluarga. Ia membantu keuangan adik serta sepupunya agar mereka dapat bersekolah.

Selama kampanye homofobia yang berawal pada Januari 2016, Hartoyo muncul dua kali di televisi nasional. Pada dua kesempatan itu ia berdebat sengit dengan psikiater homofobia seperti Firdyansiah dan Elly Risman.<sup>71</sup> Elly Risman menyalahkan didikan keluarga Hartoyo, juga mengatakan kepada pemirsa bahwa Hartoyo pasti menjadi gay karena dia diasuh abangnya setelah ibunya meninggal dan ayahnya menikah lagi. Setelah acara di televisi tersebut, keluarga Hartoyo diolok-olok dan dinista secara verbal oleh para tetangganya. Kakak perempuannya, yang memiliki toko kecil yang menjual tanaman dan pupuk kehilangan pelanggannya. Abangnya tidak berani lagi minum kopi di warung kopi milik tetangganya karena takut dicemooh. Keluarganya ketakutan saat ancaman penculikan dan pembunuhan ditujukan kepada Hartoyo di Facebook.

Hartoyo getol berkampanye untuk Joko Widodo (Jokowi) saat Jokowi mencalonkan diri sebagai presiden pada 2014. Namun saat kebencian terhadap kelompok LGBTIQ terjadi pada tahun 2016, Jokowi bungkam meski ia telah berjanji untuk menjunjung tinggi hak asasi kelompok minoritas pada saat ia berkampanye. Pada 16 Februari 2016

71 Contohnya, lihat <http://www.whaleoil.co.nz/2016/03/islamic-intolerance-in-indonesia-causes-fear-in-lgbt-community/> dan Asosiasi Psikiater Amerika menyurati Asosiasi Psikiater Indonesia terkait LGBT. Di-posting oleh Kabar LGBT, 16 Maret, 2016.

Hartoyo menyurati Presiden Jokowi, meminta perlindungan. Hartoyo menyatakan bahwa jika kelompok homofobia yang menyebarkan kebencian terhadap kelompok LGBTIQ tidak diatasi, “kekerasan, diskriminasi bahkan pembantaian terhadap kelompok LGBTIQ dapat terjadi di seluruh Indonesia.”

Pada Juli 2016 Hartoyo dilaporkan ke polisi oleh seorang perempuan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang homofobia, Fahira Idris dengan tuduhan pencemaran nama baik karena Hartoyo menulis di laman Facebook-nya bahwa Fahira Idris menyebarkan intoleransi, yang merupakan bibit terorisme. Menurut senator ini, hal ini adalah pelanggaran terhadap UU Informasi dan Transaksi Elektronik. Fahira sebelumnya pernah mengancam organisasi LBT, Ardhanary Institute, dan secara aktif bergabung dengan kampanye anti-LGBTIQ pada tahun 2016 .

Mobilisasi sentimen yang bersifat homofobia dan misoginis oleh para politisi, partai politik dan pemuka agama menyebabkan meningkatnya penertiban moral secara membabi buta. Apa yang terjadi pada Hartoyo di tahun 2007 di Aceh menyebar ke banyak tempat di Indonesia. Kriminalisasi yang merayap ke permukaan sebagaimana terbukti dalam peraturan-peraturan daerah menarik anggota masyarakat untuk menginformasikan pihak berwenang di manakah perilaku yang ‘dikriminalisasi’ itu terjadi. Dampak parah akibat kebencian dan intoleransi, sebagaimana tampak dalam kasus Hartoyo, tidak akan berhenti hanya oleh satu pelaku atau satu insiden kekerasan namun berlipat ganda dan tidak hanya memengaruhi insan LGBTIQ namun juga keluarga mereka.

# Catatan Akhir: Dampak Perkembangan di Masa Depan

**Sejak awal penyusunan laporan ini, kondisi hukum bagi masyarakat LGBTIQ masih simpang siur. Karenanya, kami menyimpan kesimpulan akhir dan sebagai gantinya menarik dari beberapa perkembangan politik di Indonesia serta dampaknya di masa akan datang, diikuti dengan rekomendasi untuk perubahan guna mengatasi persoalan yang disoroti dalam laporan ini.**

Berikut adalah beberapa perkembangan politik penting di Indonesia yang harus dipantau dengan hati-hati karena konsekuensinya yang sangat besar bagi perempuan dan masyarakat LGBTIQ di Indonesia.

Pada bulan Maret dan April, dan berulang lagi pada Agustus 2016, sebuah undang-undang nasional anti-LGBT diajukan oleh anggota Dewan dari partai-partai konservatif.<sup>72</sup> Jika undang-undang tersebut lolos, Indonesia akan bergabung dengan

negara-negara lain di kawasan yang mengadopsi hukum kolonial Inggris yang menghukum hubungan seksual sesama jenis kelamin. Di tengah kampanye homofobia, dilakukan sebuah survei yang menunjukkan bahwa kelompok LGBTIQ merupakan kelompok yang paling tidak disukai di Indonesia, bahkan melebihi komunis.<sup>73</sup>

Gejolak nasional berkecamuk terhadap kelompok LGBTIQ di awal-awal bulan tahun 2016 dan berlanjut di bulan Agustus. Semasa kampanye homofobia ini, terapi konversi

72 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/04/15/ppp-to-propose-anti-lgbt-propaganda-bill-1460698417.html> dan <http://www.thejakartapost.com/news/2016/03/05/hanura-calls-law-against-lgbt-people.html> dan <http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/03/gay-sex-may-be-outlawed.html>

73 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/01/lgbt-community-most-disliked-by-indonesian-muslims-survey.html>

74 <http://www.abualbanicentre.com/rehabilitasi-kelainan-orientasi-sexual>

dianjurkan secara luas untuk “merehabilitasi” kelompok homoseksual, mengesampingkan bukti ilmiah bahwa terapi semacam itu tidak berjalan dan telah terbukti merupakan praktik berbahaya dengan konsekuensi jangka panjang.<sup>74</sup> Menteri Sosial, Khofifah Indar Parawansa pada kenyataannya mempromosikan metode ESQ (*Emotional, Spiritual Quotient*) hingga kelompok LGBT dapat kembali “normal”.<sup>75</sup> Desakan untuk terapi konversi berlanjut hingga hari ini.

Perkembangan lain yang mengkhawatirkan adalah kasus yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Aliansi Cinta Keluarga (ALIA), yang meminta peninjauan kembali atas beberapa pasal dalam KUHP. Hal ini terjadi setelah gelombang homofobia melanda negeri di bulan-bulan awal tahun 2016. Lihat Lampiran I dan II. Pada saat menyelesaikan laporan ini, masih belum jelas bagaimanakah keputusan MK. Para pengaju petisi berargumen bahwa homoseksualitas bersifat “menular” dan mereka menginginkan Indonesia memiliki norma dan peraturan yang lebih jelas yang “menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan hubungan seksual suka sama suka berarti berzinah.” Mereka meminta MK untuk mengubah istilah “orang dewasa” dan “anak di bawah umur” dalam Pasal 292 mengenai pedofil menjadi “setiap orang”, yang akan mengkriminalisasi hubungan seksual sesama jenis kelamin suka sama suka antar orang dewasa.

Para pemohon petisi juga ingin memperluas cakupan Pasal 284 mengenai perzinaan dengan menghapus kata “telah kawin” dan

Pasal 285 mengenai perkosaan dengan menghapus kata “perempuan di luar perkawinan” dalam upaya untuk menjadikan setiap hubungan seksual antara orang yang tidak terikat perkawinan dianggap kejahatan. Jika MK menyetujui, banyak peraturan daerah diskriminatif yang dibahas dalam laporan ini akan mendadak sejalan dengan KUHP.

Pada bulan Juni 2016 Presiden Jokowi mengumumkan bahwa pemerintahannya telah mencabut 3.143 peraturan daerah bermasalah akibat “bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yang mendukung intoleransi atau menghalangi investasi.” Hari berikutnya organisasi Mathla’ul Anwar menyerukan kepada pemerintah “agar tidak mencabut peraturan daerah berdasarkan Syariah yang bertempat di banyak daerah di seluruh negeri” karena peraturan daerah semacam itu merupakan “pelindung moralitas masyarakat” dan dibutuhkan “untuk melindungi negara agar tidak terjerumus lebih jauh kepada dekadensi moral”.<sup>77</sup> Pada saat penyusunan laporan ini kami tidak memiliki perincian mengenai peraturan daerah manakah yang dicabut dan apakah ratusan peraturan daerah yang mendiskriminasi perempuan serta kelompok LGBTIQ termasuk di dalam beberapa peraturan daerah bermasalah yang dicabut itu.<sup>78</sup>

Presiden Jokowi memiliki Program *Nawacita* (Sembilan Agenda) termasuk komitmen untuk menjunjung kedaulatan hukum, keragaman, serta hak asasi masyarakat minoritas. Sejauh ini, beliau memilih bungkam ketika kampanye homofobia meledak. Namun pada

75 <https://m.tempo.co/read/new/2016/02/28/173749009/menteri-khofifah-lgbt-bisa-sembuh>

76 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/03/gay-sex-may-be-outlawed.html>

77 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/06/13/govt-told-not-to-revoke-sharia-inspired-by-laws.html>

78 <http://www.thejakartapost.com/news/2016/06/14/government-asked-to-add-intolerant-by-laws-to-annulment-list.html>



19 Oktober 2016 beliau akhirnya berbicara menentang diskriminasi terhadap kelompok minoritas, termasuk minoritas seksual. Beliau mengakui bahwa norma agama yang terinspirasi Islam kebanyakan menentang homoseksualitas sebagai sebuah gaya hidup, namun, ia menuturkan, tidak perlu mengkriminalisasinya, dan sudah menjadi tugas pejabat negara, pemuka agama serta polisi untuk melindungi kelompok LGBTIQ dari diskriminasi, ancaman dan kekerasan.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> [http://www.bbc.com/indonesia/indonesia/2016/10/161019\\_indonesia\\_wwc\\_jokowi\\_lgb](http://www.bbc.com/indonesia/indonesia/2016/10/161019_indonesia_wwc_jokowi_lgb)

# Rekomendasi

## Pada Tingkat Daerah

Peningkatan kapasitas serta kemampuan teknis para pembuat peraturan untuk merancang peraturan yang komprehensif, yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, hak-hak perempuan dan hak-hak kelompok LGBTIQ mesti dilakukan. Di masing-masing daerah, peraturan daerah yang relevan perlu dianalisis dalam kerangka hak-hak perempuan, hak-hak LGBTIQ serta hak-hak asasi manusia. Peraturan-peraturan tersebut perlu disesuaikan dengan undang-undang serta standar yang berlaku baik nasional maupun internasional.

## Pada Tingkat Nasional

- Pemerintah Indonesia haruslah menjamin bahwa Undang-undang Dasar, undang-undang serta kebijakan tidaklah mendiskriminasi, tetap sejalan dengan kewajiban Indonesia di kancah internasional, serta saling bersesuaian. Ketentuan-ketentuan diskriminatif dalam undang-undang nasional (misalnya UU Pornografi), yang melanggar hak-hak dasar sebagaimana ditegaskan dalam Konstitusi, haruslah diamanatkan atau dihapus. Para pembuat undang-undang tidak dibenarkan merancang undang-undang yang bertentangan dengan hak-hak yang telah dijamin dalam Konstitusi.
- Pemerintah Indonesia haruslah menggunakan kekuasaannya untuk mencabut peraturan-peraturan daerah yang melanggar hak-hak asasi manusia para warga negara Indonesia, termasuk di dalamnya kelompok LGBTIQ, sebagaimana telah dijamin dalam Konstitusi serta undang-undang nasional. Pencabutan yang dimaksud haruslah sejalan dengan UU Otonomi Daerah serta mandat tentang hierarki perundang-undangan.
- Pemerintah Indonesia haruslah mengadopsi langkah-langkah yang diperlukan guna mencegah, mengurangi serta menghentikan kondisi serta sikap yang menyebabkan atau melanggengkan diskriminasi terhadap perempuan serta komunitas LGBTIQ. Ini termasuk menerapkan prinsip-prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi dalam CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan), ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights; Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik), dan CRC (Convention on the Rights of the Child; Konvensi tentang Hak-hak Anak) dan traktat hak asasi manusia internasional lainnya yang ditandatangani oleh Indonesia. Hal ini termasuk pula mengimplementasikan Prinsip-prinsip Yogyakarta untuk memberantas diskriminasi terhadap LGBTIQ.
- Pelatihan harus diberikan kepada pembuat undang-undang di tingkat nasional dan daerah tentang masalah hak asasi manusia, termasuk hak perempuan dan hak yang terkait dengan



orientasi seksual, identitas gender dan ekspresi gender. Pembuat kebijakan pada kementerian dan departemen pemerintah yang terkait juga harus dilatih untuk menerapkan standar hak asasi manusia tentang kesetaraan gender dan kesetaraan LGBTIQ.

- Setiap kementerian harus melaksanakan kebijakan non-diskriminatif berbasis pada identitas gender, ekspresi gender dan orientasi seksual, dan melindungi hak para perempuan dan minoritas seksual sesuai dengan peraturan dan standar internasional yang sudah diadopsi.
- Pendidikan hak asasi manusia termasuk hak perempuan dan kelompok LGBTIQ harus diberikan di sekolah pada setiap tingkatan.
- Dorongan dari kementerian diperlukan untuk mendorong adanya riset terhadap pelanggaran hak asasi perempuan dan kelompok LGBTIQ dan dampak dari pelanggaran tersebut.
- Kelompok-kelompok masyarakat sipil haruslah memprakarsai debat-debat tentang hak-hak asasi manusia, hak-hak LGBTIQ serta hak-hak perempuan sehubungan dengan keragaman budaya dan agama.

## Pada Tingkat Internasional

- Indonesia telah meratifikasi paling tidak enam perjanjian internasional dari PBB mengenai hak-hak asasi manusia. Indonesia haruslah menerima Kesimpulan

Pengamatan (*Concluding Observation*) oleh badan-badan Perjanjian Internasional serta menempuh langkah-langkah untuk melaksanakan Rekomendasi, termasuk yang berkenaan dengan gender dan orientasi seksual, termasuk masalah LGBTIQ.

- Indonesia haruslah melaksanakan Kesimpulan dan Rekomendasi hasil Laporan Komisi Tinggi PBB untuk Hak-hak Asasi Manusia mengenai undang-undang dan praktik-praktik diskriminatif terhadap kelompok-kelompok serta individual atas dasar gender dan orientasi seksual.
- Kelompok LGBTIQ haruslah meraih peluang untuk mempresentasikan kondisi masyarakat LGBTIQ di Indonesia kepada sebuah posisi yang baru dibentuk di PBB yakni Pakar Independen PBB untuk Orientasi Seksual dan Identitas Gender.
- Kelompok LGBTIQ haruslah secara aktif berpartisipasi dalam proses di PBB (Peninjauan Periodik Universal, Peninjauan Badan Perjanjian Internasional) untuk menyoroti urusan-urusan yang berdampak pada komunitas LGBTIQ. Kelompok-kelompok hak-hak asasi manusia lain, termasuk kelompok pembela hak-hak perempuan dan hak-hak anak haruslah mengumandangkan suara kelompok LGBTIQ dalam arena internasional ini—rekomendasi mereka kepada PBB haruslah menyeluruh untuk memperbaiki kondisi seluruh kelompok yang dimarginalkan, termasuk di dalamnya LGBTIQ.

## Referensi

Afkhani, Mahnaz ed.1995. *Faith & freedom; women's human rights in the Muslim world*. London: Tauris.

Andaya, Leonard Y.2000. *The Bissu: Study of a Third Gender in Indonesia*. In: Barbara Watson Andaya ed. *Other Pasts, Women, Gender and History in Early Modern Southeast Asia*. Manoa: University of Hawai'i. Halaman 27-47.

Arus Pelangi. 2008. *Jadi kau tak merasa bersalah!? Studi kasus diskriminasi dan kekerasan terhadap LGBT*. Jakarta: Arus Pelangi.

Arus Pelangi. 2013. *Menguak Stigma, Kekerasan & Diskriminasi pada LGBT di Indonesia; Studi Kasus di Jakarta, Yogyakarta dan Makassar*. Jakarta: Arus Pelangi.

Asia Pacific Forum. 2010. *ACJ Report: Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity*. Sydney: Asia-Pacific Forum.

Blackwood, Evelyn. 2005. *Gender Transgression in Colonial and Postcolonial Indonesia*. *Journal of Asian Studies* 64/4. Halaman 849-879.

Boellstorff, Tom. 2005, *The Gay Archipelago; Sexuality and Nation in Indonesia*. Princeton: Princeton University Press.

Butt, Simon. 2010. *Regional Autonomy and Legal Disorder: the Proliferation of Local Laws in Indonesia*. *Sydney Law Review* vol. 32. Halaman 176-192.

Crouch, Harold. 2010. *Political Reform in Indonesia after Soeharto*. Singapore: ISEAS.

Davies, Sharyn Graham. 2010. *Gender Diversity in Indonesia; Sexuality, Islam and Queer Selves*. London and New York: Routledge.

Dibia, I Wayan. 2005. *Silang Gender dalam Dramatari Arja di Bali*. Didik Nini Thowok ed. *Cross Gender*. Malang: Sava Media. Halaman 77-88.

Fachrudin, Azis Anwar. 2016. *Homoseksualitas dan Fikih*; <https://azisaf.wordpress.com/2016/02/18/homoseksualitas-dan-fikih/>



Forum LBTQI. 2013. *Laporan situasi HAM LGBTI di Indonesia tahun 2012; Pengabaian hak asasi berbasis orientasi seksual dan identitas gender: Kami tidak diam*. Jakarta: Forum LGBTIQ Indonesia.

Howard, Richard. 1996. *Falling into the Gay World: Manhood, Marriage and Family in Indonesia*. PhD thesis, University of Illinois, Urbana-Champaign.

Jokowi and Jusuf Kalla. 2014. *Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Kepribadian; Visi Misi dan Program Aksi (Nawacita)*, Jakarta.

RA Kartini 1987 *Brieven aan Mevrouw R.M. Abendanon-Mandri en haar Echtgenoot met andere Documenten*, bezorgd door F.G.P. Jaquet. Dordrecht: Foris.

Katjasungkana, Nursyahbani. 2012. *Indonesia in the Grip of Fundamentalism: Legal Issues and Responses from the Women's Movement*. Nursyahbani Katjasungkana and Saskia E. Wieringa eds *The Future of Asian Feminisms: Confronting Fundamentalisms, Conflicts and Neo-liberalism*. Newcastle-upon-Thyne: Cambridge Scholars. Halaman 320-348.

Katjasungkana, Nursyahbani. 2013. *The Indonesian Family as a Contested Site of Women's Rights: Implementation of the Domestic Violence Act* in Maznah Mohamad and Saskia E. Wieringa eds *Family Ambiguity and Domestic Violence in Asia : Concept, Law and Process*, Sussex Academic Press. Halaman 169-192.

Katjasungkana, Nursyahbani and Saskia E. Wieringa, 2003, *Sexual Politics and Reproductive Rights in Indonesia, Development, Society for International Development* Vol 46, no. 2, 63 – 67.

Komnas HAM. 2009. *Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta no. 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum*. Jakarta: Komnas HAM.

Komnas Perempuan. 2010. *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia*. Jakarta: Komnas Perempuan.

Komnas Perempuan 2013. *Korban Berjuang, Publik Bertindak: Mendobrak Stagnasi Sistem Hukum; catatan KTP tahun 2012*. Jakarta: Komnas Perempuan.

Komnas Perempuan. 2014a. *Hasil Eksaminasi Publik Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 16 P/HUM/2006 dan no. 26 P/HUM/2007 Tentang Permohonan Judicial Review Atas Perda Kota Tangerang Dan Kebupatem Bantul Tentang Pelarangan Prostitusi*. Jakarta: Komnas Perempuan.

Komnas Perempuan. 2014b. *Kegentingan Kekerasan Seksual: Lemahnya Upaya Penanganan Negara; Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2013*. Jakarta: Komnas Perempuan 2014.

- Mernissi, Fatima. 1985. *Beyond the Veil; Male-Female Dynamics in Modern Muslim Society*. London: Saki 1985.
- Mulia, Musdah. 2005. *Muslimah Reformis, Perempuan Pembaru Keagamaan*. Bandung: Mizan.
- Mulia, Musdah. 2012. *Contesting Fundamentalism; Humanizing Women* in Nursyahbani Katjasungkana and Saskia E. Wieringa eds *The Future of Asian Feminisms: Confronting Fundamentalisms, Conflicts and Neo-liberalism*. Newcastle-upon-Thyme Cambridge Scholars Publ. Halaman 284-300.
- Muthmainah, Yulianthy. 2015. *Hak Asasi Manusia LGBT dalam Kebijakan Dalam Negeri Indonesia*. *Jurnal Perempuan* 87: 142-175.
- Oetomo, Dede. 1996. *Gender and Sexual Orientation in Indonesia* in Laurie Sears ed *Fantasizing the Feminine in Indonesia*. Durham: Duke University Press, Halaman 259-269.
- Oetomo, Dede. 2001. *Memberi Suara Kepada yang Bisu*. Yogyakarta: Galang Press.
- Peacock, James L. 1967. *Javanese Clown and Transvestite Songs: Some Relations Between 'Primitive Classification' and 'Communicative Events'*. June Helm, ed. *Essays on the verbal and visual arts: Proceedings of the 1966 Spring Meeting*, American Ethnological Society. Seattle.
- Peletz, Michael P. 2009, *Gender Pluralism; Southeast Asia since Early Modern Times*. New York and London: Routledge.
- Sa'dan, Masthuriah. 2015. *LGBT, Agama dan HAM: Kajian Pemikiran Khaled M. Abou el-Fadl*. *Jurnal Perempuan* 87: Halaman 176-194.
- Sugianto, Lily. 2015. *Eksistensi Calalai Dalam Budaya Sulawesi Selatan*. Jakarta: Ardhanary Institute.
- Syarifuddin. 2005. *Mairil: Sepenggal Kisah Biru di Pesantren*. Yogyakarta: P. Idea.
- UNDP, USAID. 2014. *Hidup Sebagai LGBT di Asia: Laporan Nasional Indonesia*. New York: UNDP.
- Wieringa, Saskia E. 2009 *Postcolonial Amnesia: Sexual Moral Panics, Memory and Imperial Power*. In: Gilbert Herdt, ed. *Moral Panics, Sex Panics; Fear and the Fight over Sexual Rights*. New York: New York University Press. Halaman 205-234.
- Wieringa, Saskia E. 2010 *Gender Variance in Asia; Discursive Contestations and Legal Implications*. *Journal of Gender, Technology and Development*, 14.2. Halaman 143-172.



Wieringa, Saskia E. 2013 *Marriage Equality in Indonesia? Unruly Bodies, Subversive Partners and Legal Implications*. *Equal Rights Review*. Vol. 10. Halaman 97-111.

Wieringa, Saskia E. 2015a. *Heteronormativity, Passionate Aesthetics and Symbolic Subversion in Asia*. Eastbourne: Sussex Academic Publishers.

Wieringa, Saskia E. 2015b. *Gender Harmony and the Happy Family; Islam, Gender and Sexuality in Post-Reformasi Indonesia*. *Journal of South East Asian Research*. Vol. 23 nr 1 Halaman 5-27.

Wieringa, Saskia E. 2013 with Maznah Mohamad eds. *Domestic violence in Asia; the Ambiguity of the Family as a Private-Public Domain*. Eastbourne. Sussex Academic Publishers.

Wilson, Ian Douglas. 1999. *Reog Ponorogo. Spirituality, Sexuality and Power in a Javanese Performance Traditions*. *Intersections: gender and sexuality in Asia and the Pacific* 2. May.

Wilson, Ian Douglas. 2008. *As Long as It's Halal; Islamic Preman in Jakarta*. In Greg Fealy and Sally White eds: *Expressing Islam; Religious Life and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS. Halaman 192-211.

# Lampiran I

## Para Pemangku Kepentingan di Indonesia dan Sikap Mereka terhadap Kelompok LGBTIQ

Kompilasi ini memetakan posisi para pemangku kepentingan kunci di tingkat nasional terhadap kelompok LGBTIQ. Hal ini termasuk isi serangan verbal terhadap masyarakat LGBTIQ oleh para pemangku kepentingan kunci yang berada pada posisi kekuasaan dan kepemimpinan. Kami menggunakan istilah “LGBTIQ” kecuali bila mengutip atau ada rujukan langsung yang menggunakan singkatan “LGBT”.

## Kementerian Pemerintah

### Kementerian Dalam Negeri

Kementerian ini membawahi banyak peraturan daerah yang telah diberlakukan sejak UU Otonomi Daerah diundangkan. Pada tahun 2014 kementerian ini menerbitkan UU No. 23, yang menyatakan bahwa segala kebijakan dan peraturan haruslah sesuai dengan Konstitusi dan undang-undang nasional. Kementerian ini perlu memastikan penegakan pedoman yang tepat dan pencabutan 389 peraturan daerah diskriminatif yang secara langsung dan tidak proporsional berdampak kepada perempuan serta melanggar hak asasi masyarakat LGBTIQ. Kementerian harus menyediakan dan memfasilitasi pembangunan kapasitas legislasi di tingkat daerah untuk mengembangkan kualitas dan integritas hukum pembentukan peraturan di tingkat daerah.

### Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA)

Di awal-awal tahun pasca jatuhnya Presiden Soeharto pada 1998, Kementerian PPPA (saat itu masih bernama Kementerian Pemberdayaan Perempuan) berpegang pada wacana hak-hak yang dinyatakan dalam Landasan Aksi Beijing 1995. Sejak itu, kementerian ini secara bertahap dikuasai oleh wacana yang terinspirasi gagasan konservatif-fundamentalis. Konsep keharmonisan gender dan panduan tentang gagasan umat Islam akan “keluarga bahagia” (*sakinah*) memperkuat subordinasi perempuan serta mengaitkan hubungan seksual sesama jenis kelamin dengan keasusilaan. Bukannya menegakkan CEDAW dan asas-asas non-diskriminasi pada masyarakat berdasar gender, Kementerian ini justru mengadvokasi bertambahnya kebijakan diskriminatif. Menteri saat ini menganggap hubungan seksual sesama jenis kelamin sebagai perilaku abnormal yang tidak selaras dengan agama dan kebudayaan, dan karenanya harus diluruskan kembali sehingga berperilaku normal.

Dalam pernyataan pers tanggal 16 Februari 2016 (No. 16/Komunikasi KPP-PA/2/2016), Menteri PPPA, Yohana Yembise, menyatakan bahwa ia melarang perkembangan fenomena LGBT khususnya di kalangan anak-anak. Menteri Yohana menganggap bahwa kampanye/promosi informasi lewat situs LGBT berbahaya dan harus segera dihentikan untuk melindungi masa depan anak-anak Indonesia. Di bawah kepemimpinannya, Kementerian dan RECONSTRA (Research for Human Development; Riset untuk Perkembangan Manusia) Universitas Indonesia berkolaborasi dengan 23 organisasi keagamaan dari enam agama di Indonesia guna membantu keluarga-keluarga di Indonesia mengidentifikasi setiap anak yang mungkin memiliki kecenderungan berperilaku LGBT, dalam rangka “membimbing mereka kembali ke jalan yang lurus.” Pernyataan pers juga menyebutkan bahwa kelompok LGBT harus “distimulasi dan dibimbing agar mereka memahami bahwa perilaku mereka tidak sesuai dengan ajaran agama dan budaya di Indonesia, serta untuk meluruskan orientasi dan perilaku seksual mereka yang menyimpang, karena Indonesia adalah negara beragama dan memiliki budaya dan etika yang kaya”.

### **Kementerian Sosial**

Peraturan No. 8/2012 tentang Standar Rehabilitasi Sosial dengan Pendekatan Profesi Pekerjaan Sosial bertujuan untuk melakukan rehabilitasi kelompok-kelompok penyandang masalah sosial seperti korban kekerasan, pengemis dan gelandangan, orang-orang yang sakit jiwa dan lain-lain. Meski tidak secara eksplisit memasukkan kelompok LGBTIQ di dalamnya, namun peraturan inilah yang digunakan oleh kementerian ini untuk melakukan “pelurusan” termasuk terapi konversi kelompok ini.

### **Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kemenkominfo)**

Kemenkominfo memblokir situs-situs porno, termasuk situs LGBT, dan memonitor empat kelompok yang dipandang mempromosikan isu-isu LGBT, yakni Arus Pelangi, Suara Kita (portal berita LGBT), SGRC UI (kelompok studi mengenai seksualitas di Universitas Indonesia) dan Melela (situs kesaksian LGBT). Tindakan ini menindaklanjuti rapat dengan anggota Komisi I DPR mengenai ‘promosi propaganda LGBT’. Peraturan yang diajukan meliputi: menutup situs yang mempromosikan wacana-wacana serta konten LGBT yang bertujuan mempromosikan propaganda LGBT; mendukung upaya KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) untuk memperkuat pengawasan terhadap penyiaran dalam rangka mengidentifikasi dan melarang program-program yang mengandung konten LGBT, dan menerapkan sanksi yang tegas bagi mereka yang melanggar larangan ini.

## Pegawai Negeri

### Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Hak Asasi Manusia

Pada puncak kampanye media, Menteri pada saat itu, Luhut Panjaitan, menyatakan dalam sebuah wawancara bulan Februari 2016 dengan *Kompas* bahwa kelompok LGBT “juga merupakan warga negara” yang harus dilindungi. Namun ia juga mengatakan bahwa kelompok LGBT “menderita gangguan mental” dan harus diobati.

### Menteri Pertahanan dan Keamanan

Pada sebuah artikel *Kompas* bulan Februari 2016, Menteri Ryamizard Ryacudu menyatakan bahwa kelompok LGBT melancarkan perang proksi, dan bahwa homoseksualitas lebih buruk daripada melancarkan perang nuklir.

### Menteri Aparatur Negara

Menteri Juddy Chrisnandi menyampaikan pada *Tribun Jabar* bahwa pegawai negeri LGBT akan dipecat dari pekerjaannya karena tidak patut jika pegawai negeri adalah gay.

## Lembaga Negara Independen

### KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia)

Asrorun Niam Sholeh, Ketua Komisi, menentang kelompok LGBT. KPAI memperkenalkan dirinya sebagai pelindung anak dari pedofilia serta bentuk-bentuk kekerasan seks lainnya yang sementara ini sulit membedakan kelompok LGBTIQ dengan pedofil. Bukannya melindungi generasi muda LGBTIQ dari kekerasan yang mereka alami saat orientasi seksual dan identitas gender mereka tersingkap atau ditemukan, KPAI justru berkontribusi pada meningkatnya iklim kebencian dan kekerasan saat ini.

### KPI (Komisi Penyiaran Indonesia)

KPI mengawasi dan menerbitkan izin untuk lembaga penyiaran. Komisi I DPR (untuk urusan luar negeri dan media massa) mengawasi kinerja KPI. Pada 23 Februari 2016, KPI menerbitkan Surat Edaran No. 203/K/KPI/02/2016, menyatakan bahwa TV dan program radio tidak dapat lagi menayangkan laki-laki yang berperilaku dan berbusana perempuan. KPI meminta para laki-laki ini untuk tidak lagi tampil di acara apa pun (sebagai pembawa acara atau sebagai tamu). Laki-laki akan dilarang tampil jika mereka menunjukkan ciri-ciri berikut: berbusana perempuan; mengenakan riasan wajah seperti perempuan; menunjukkan ekspresi tubuh feminin (termasuk namun tidak terbatas pada gaya berjalan, duduk, dan sikap tangan); berbicara seperti perempuan; mempromosikan [ide] bahwa laki-laki dapat bersikap seperti perempuan; mendemonstrasikan sapaan kepada sesama laki-laki dengan cara yang seharusnya digunakan perempuan; dan mengucapkan istilah serta ekspresi yang sering kali digunakan di kalangan perempuan.

Menurut KPI, ciri-ciri tersebut tidak menghormati norma sosial saat ini tentang sopan-santun, dan menyiarkan konten yang dapat “mendorong anak-anak untuk mempelajari atau menerima perilaku yang tidak tepat sebagai sesuatu yang lazim dalam kehidupan sehari-hari.” Kelompok hak perempuan dan hak asasi manusia bereaksi keras terhadap Surat Edaran tersebut, menyatakan bahwa dengan peraturan tersebut KPI secara langsung telah melanggar hak kelompok LGBTIQ untuk bekerja dan hak untuk memperoleh penghidupan yang layak.

## Partai Politik

### PKB (Partai Kebangkitan Bangsa)

PKB menolak mengakui pengesahan pernikahan sesama jenis kelamin, karena hal tersebut “terkutuk menurut Islam”, namun pada Februari 2016 dalam artikel Okezone News menegaskan bahwa kelompok LGBT “juga manusia” dan karena itu harus dilindungi. PKB berasosiasi dengan organisasi massa Islam, Nahdlatul Ulama (NU) yang pada umumnya cukup toleran.

### PKS (Partai Keadilan Sejahtera)

Menurut Muslim Daily, koran kelompok agama garis keras, PKS mengusulkan kepada pemerintah untuk mengundang undang-undang anti-LGBTIQ seperti di Rusia.

### PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan)

Di bawah kepemimpinan Megawati Soekarnoputri, PDIP, yang merupakan partai politik terbesar di Indonesia, menyatakan bahwa kelompok LGBT adalah makhluk Tuhan dan tidak boleh ditindas. PDIP mengusung sikap paling progresif terhadap kelompok LGBT serta mendorong untuk menjunjung hak asasi manusia kelompok LGBT.

## Politisi

Pada 4 Maret 2016, Komisi I DPR melakukan rapat kerja dengan Menkominfo Rudiantara untuk membahas masalah LGBT dan media massa. Beberapa politisi dalam komisi itu memberikan pernyataan sebagai berikut:

**Evita Nursanty (PDIP)** menyarankan kontrol yang lebih ketat atas internet dan meniru peraturan China tentang penyensoran internet. Jika Facebook secara terbuka mendukung wacana LGBT, ia memperingatkan, “hal itu harus dibersihkan...karena tidak sesuai dengan budaya kita”.

**MP El Nino (Gerindra)** berpendapat bahwa LGBT menakutkan. Ia juga menyarankan kontrol yang ketat atas media: “YouTube, Facebook, keduanya dapat dengan mudah menyajikan materi yang sangat pro-LGBT. Hal itu harus dilarang...”

**MP Sukamta (PKS)** mengutip seorang antropolog Universitas Indonesia bahwa kelompok LGBT mengincar anak-anak sekolah di Jakarta, yang baru saja lulus ujian dan tidak memiliki cukup uang, untuk “menyebarkan” homoseksualitas. Ia merasa, “Ini merupakan bahaya besar” dan, jika dibolehkan, “20 tahun lagi generasi muda akan lebih terinfeksi dengan LGBT”.

**TB Hasanudin** tidak ingin mengkriminalisasi wacana LGBT, namun menjadikan mereka “lebih manusiawi.” Ia menyarankan bahwa mereka harus “diobati, karena LGBT adalah penyakit menular”.

## Organisasi Islam

### MUI (Majelis Ulama Islam)

Didirikan pada tahun 1975, MUI memiliki status kuasi-hukum dan secara rutin menerbitkan fatwa, yang, kendati tidak mengikat secara hukum, namun mengusung muatan politis, sosial dan moral. Karena sering mengeluarkan fatwa yang konservatif, MUI diasosiasikan dengan partai politik konservatif, PKS, serta dengan kelompok ekstremis Islam, FPI, yang anggotanya banyak dari kelompok preman yang secara rutin melakukan razia dan pemerasan. MUI menerima “dana sosialisasi” dari Kementerian Agama untuk mendukung kampanye Rancangan Undang-undang Pornografi. Pada tahun 2005 MUI menerbitkan sebuah fatwa (No. 12) yang mengutuk liberalisme, pluralisme dan sekulerisme. Pada 2014, MUI menerbitkan Fatwa (No. 57), mengutuk homoseksualitas sebagai perbuatan bejat dan merupakan dosa, dan menyarankan agar kelompok LGBT dihukum dengan dirotan atau bahkan dengan hukuman mati. MUI juga menyatakan bahwa homoseksualitas sebagai penyakit dan mengadvokasikan penggunaan pusat rehabilitasi untuk menyembuhkan “orang-orang yang tersesat itu.”

MUI mendukung Fatwa tahun 2014 dan pada 2016 menerbitkan rekomendasi sebagai berikut:

- Kegiatan LGBT, termasuk usaha mengadakan kampanye, dilarang dalam Islam dan agama lain. Kegiatan LGBT bertentangan dengan Pancasila (sila pertama dan kedua), bertentangan dengan Konstitusi (Pasal 29 ayat 1 dan Pasal 28 (j)), dan dengan UU No. 1/1974 tentang Perkawinan.
- Kegiatan LGBT bertentangan dengan Fatwa No. 57/2014 tentang Lesbianisme, Laki-laki Gay, Sodom, dan Perbuatan Tidak Senonoh, yang menyatakan bahwa kegiatan LGBT merupakan kejahatan (*jarimah*) dan mereka yang mempraktikkannya dapat dihukum. Kegiatan LGBT merupakan penyakit, yang sangat berbahaya bagi kesehatan seseorang, dan dapat menjadi sumber beberapa penyakit menular seperti HIV/AIDS.

### NU (Nahdlatul Ulama)

PBNU (Pengurus Besar Nahdlatul Ulama), badan tertinggi organisasi Muslim terbesar di Indonesia, menerbitkan pandangan resmi mengenai kelompok LGBT: “kelompok LGBT merupakan aib bagi nama baik manusia.” PBNU menyerukan pada pemerintah untuk menjamin bahwa dana serta intervensi asing dihentikan, dan mengadvokasikan rehabilitasi untuk



kelompok LGBT. Apabila sebelumnya NU lebih toleran terhadap keragaman, NU telah berubah menjadi kurang toleran selama beberapa tahun terakhir. Namun ada sekelompok terpelajar muda Islam, yang bertahan pada penafsiran berdasarkan hak asasi manusia dalam Islam. Mereka menyebut diri mereka Gusdurian, dari nama Gus Dur, mantan ketua NU yang sangat berpengaruh sekaligus presiden terpilih pertama Indonesia setelah reformasi (nama lengkapnya adalah Abdurrahman Wahid).

### **Muhammadiyah**

Sebagai organisasi massa Muslim yang lebih 'modernis', Muhammadiyah berjuang untuk reformasi Islam daripada menerima penafsiran tradisional. Mereka belum mengeluarkan pernyataan resmi (pada saat persiapan laporan ini), kendati beberapa pemimpinnya telah merilis pernyataan menyangkut wacana LGBT. Contohnya, Yunahar Ilyas, Ketua PP (Pengurus Pusat) Muhammadiyah, yang menekankan bahwa perilaku LGBT tidak sesuai dengan Pancasila, ideologi dasar Indonesia, dan bahwa perilaku LGBT dilarang di seluruh agama di Indonesia dan di seluruh dunia. Muhammadiyah menolak dana asing bagi kelompok/program LGBT untuk mempromosikan perilaku LGBT, namun mereka mendukung dana asing untuk riset demi menyembuhkan "penyakit tersebut." Di sisi lain, Din Syamsudin, mantan ketua Muhammadiyah dan kini menjabat sebagai salah satu Ketua MUI, menyatakan secara terbuka bahwa masyarakat LGBT harus dilindungi sebab mereka juga merupakan warga negara Indonesia.

## Lampiran II

Linimasa ini mencatat dan menganalisis contoh-contoh yang di dalamnya para aktor negara dan non-negara memanfaatkan media dalam kampanye homofobia mereka. Kami menggunakan istilah “LGBTIQ” kecuali bila mengutip atau ada rujukan langsung yang menggunakan singkatan “LGBT”.

Gelombang homofobia melanda pers di bulan-bulan terakhir 2015 serta bulan-bulan awal 2016, hanya mereda menjelang akhir April. Ini bermula sebagai kampanye untuk melarang organisasi LGBT di kampus-kampus di Indonesia, kemudian menjadi penggambaran berulang-ulang kelompok LGBT sebagai sesuatu yang dipandang sakit secara moral dan sosial, dan penghujatan secara umum terhadap organisasi LGBT. Kampanye ini mendemonstrasikan betapa dalamnya moralitas konservatif menembus kehidupan politik dan sosial di Indonesia, dan, lebih luas lagi, menembus media. Banyaknya kekerasan yang dihadapi aktivis hak LGBT, termasuk hak bekerja, hak pribadi, pendidikan, informasi, kebebasan akademis dan kebebasan berkumpul dan berbicara. Perkembangan pada tahun 2016 mengungkapkan banyak figur politik terkemuka yang tidak cerdas (dengan menyatakan bahwa LGBT merupakan penyakit yang dapat disembuhkan) dan/atau bersifat homofobia (menyatakan bahwa kelompok LGBT bertentangan dengan budaya dan agama di Indonesia). Bahkan para pemimpin politik yang berpendidikan tinggi pun bergabung dengan pernyataan serentak anti LGBTIQ tersebut. Tidak jelas seberapa jauh motivasi politis memainkan peranan.

### 3 Oktober 2015 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post*

Dua perempuan di Aceh dicurigai sebagai lesbian dan ditahan setelah berpelukan di tempat umum.

### 13 November 2015 – dilaporkan oleh *CNN Indonesia*

Universitas Diponegoro (Undip) di Semarang merupakan universitas pertama yang melarang diskusi tentang hak LGBT, saat membatalkan sebuah diskusi di fakultas hukum mengenai wacana LGBT. Rektor berkata bahwa LGBT bertentangan dengan ajaran agama dan universitas hanya akan menjunjung kebebasan akademis “dengan syarat bahwa kebebasan itu dilakukan secara bertanggung jawab”.

### 3 Desember, 2015 – dilaporkan oleh *Tribun Lampung; Hidayatullah.com*

Mahasiswa Universitas Lampung (Unila) memprotes kehadiran kelompok LGBT di universitas mereka. Rektor Unila menggunakan dalih agama untuk menjamin bahwa ia akan memecat

dosen-dosen LGBT dan menskors mahasiswa LGBT untuk membersihkan universitas dari keberadaan mereka.

**12 Desember 2015 – dilaporkan oleh *Hidayatullah.com***

Mantan rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati di Bandung, Profesor Deddy Ismatullah, meramalkan bahwa Indonesia bisa saja didera hukuman yang sama dengan yang diturunkan Allah atas kaum Nabi Luth jika Indonesia membolehkan kehadiran kelompok LGBT.

**24 Januari 2016 – dilaporkan oleh *CNN Indonesia; The Jakarta Post; Republika***

Rektor Universitas Indonesia yang bergengsi melarang kehadiran Support Group and Resource Center on Gender and Sexuality Studies (SGRC UI) di kampus. Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, M. Nâsir, menyetujuinya: “kampus universitas harus menjaga moralitas... kehadiran kelompok LGBT di kampus mengganggu moralitas masyarakat.” Nâsir Djamil dari partai Islam fundamentalis PKS menekankan, “masyarakat LGBT merupakan ancaman serius bagi bangsa”, dan tidak dibolehkan menyelenggarakan diskusi akademis. Juru bicara MPR Zulkifli Hasan dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Anies Baswedan juga menyetujui aksi ini.

Seorang anggota Komisi III DPR dari fraksi PKS, Muhammad Nasir Djamil, juga mencemaskan “ancaman serius” bahwa gaya hidup LGBT yang muncul di antara masyarakat Indonesia, menunjukkan bahwa kelompok LGBT telah menembus universitas. Ia menyerukan pada organisasi massa Muslim untuk tetap memberi informasi bagi masyarakat agar waspada akan isu ini. Ia berjanji untuk memimpin proses legislasi di DPR untuk menahan penyebaran wacana LGBT dan segala kegiatan lain yang dapat menghancurkan moralitas masyarakat, dengan mengatakan “kami semua akan berjuang untuk hal ini dari berbagai posisi yang berbeda di masyarakat.”

**25 Januari, 2016 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post; Republika***

Walikota Bandung yang biasanya progresif, Ridwan Kamil, berkata bahwa ia menerima kelompok LGBT selama mereka tidak menggunakan media sosial “seperti pornografi”, dan “wacana LGBT tidaklah pantas dan harus disimpan sebagai masalah pribadi.” Ia berjanji akan mengambil tindakan tegas jika para aktivis LGBT tampil ke publik dengan opini mereka sebab hal itu akan menjadi “pelanggaran etika dan norma sosial.”

Dalam referensi terhadap pornografi dan moralitas inilah hubungan dengan isu diskriminasi gender yang lebih luas menjadi jelas. Pernyataan Anies Baswedan bahwa orang tua dan guru haruslah waspada akan “perilaku menyimpang” pada anak dan remaja, serupa dengan program untuk mempromosikan apa yang disebut ‘keluarga *sakinah*’ (keluarga bahagia) oleh Kementerian PPPA.

**30 Januari 2016 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post***

Beberapa pemuka agama serta pemimpin politik terkemuka, meski menjaga komentar mereka, akhirnya angkat suara menentang serangan verbal terhadap kelompok LGBT. Walikota Bandung yang awalnya berjanji akan bertindak tegas melawan para pemrotes di media sosial LGBT,

memerintahkan kelompok ekstremis Islam, FPI, untuk menurunkan spanduk anti-LGBT yang mereka pasang di sebuah lingkungan yang mereka razia atas dugaan kehadiran lesbian dan gay di wilayah tersebut. Para preman FPI mengincar perempuan yang tinggal bersama dan menganggap penataan cara tinggal mereka sebagai bukti “lesbianisme”, walau merupakan hal yang lazim bagi perempuan, terlepas orientasi seksualnya, untuk kost bersama.

### 3 Februari 2016 – dilaporkan oleh *Republika*; *Tarbiyah*

Perhatian media juga merupakan tanda berkembangnya visibilitas kelompok LGBTIQ. Forum LGBTIQ Indonesia, sebuah koalisi kelompok-kelompok LGBTIQ, mengecam harian *Republika* atas laporan yang rancu serta ujaran kebencian. *Republika* bersama media konservatif lainnya telah mengobarkan api homofobia. Para pemimpin politik Indonesia berharap bahwa retorika sengit di media akan menghasilkan modal politis bagi mereka dan hampir tidak memperhatikan pernyataan 12 badan PBB pada September 2015 untuk mengakhiri kekerasan dan diskriminasi terhadap kelompok LGBTIQ. Kebanyakan badan-badan PBB tersebut aktif beroperasi di Indonesia.

### 5 Februari 2016 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post*

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) mengeluarkan pernyataan keras menentang kampanye homofobia, mendesak pejabat publik untuk menghentikan komentar negatif yang melanggar hak asasi manusia dan menghasut timbulnya kekerasan terhadap masyarakat LGBT. Komnas HAM juga menyerukan pada para penegak hukum untuk menahan pelecehan oleh “organisasi masyarakat” atau individual terhadap insan LGBT.<sup>80</sup> Komnas HAM mengacu pada Prinsip-prinsip Yogyakarta. Namun hal ini tidak menghentikan kampanye anti-LGBTIQ. Para pemimpin politik terus menggunakan ujaran kebencian untuk menjelek-jelekan masyarakat LGBTIQ.

### 6 Februari 2016 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post*

PKB yang biasanya pluralis dan toleran, yang selama ini dikaitkan dengan mantan presiden almarhum Abdurrahman Wahid, ikut serta dalam kampanye anti-LGBT. Partai ini memutuskan bahwa kelompok LGBT sebagai individu haruslah dilindungi hak-haknya, namun kampanye untuk perkawinan sesama jenis kelamin tidak boleh dibenarkan. Ketika menegaskan sikap mereka tentang pluralisme, PKB memohon untuk ‘nilai-nilai ketimuran dan agama’ serta membiarkan pelarangan kelompok LGBT dari universitas.

Said Agil Siradj, ketua organisasi massa Muslim terbesar di Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU), yang berasosiasi dengan PKB, menyatakan: ‘Jadi, [sebagai manusia] segala hal harus dilakukan secara beradab; kita tidak boleh mengobarkan kebencian... [Namun] saya mendukung seruan [sebelumnya] oleh Menristekdikti [Muhammad Nasir] bahwa hal ini [kegiatan LGBT] tidak diperbolehkan di kampus-kampus karena bukan hanya bertentangan dengan ajaran agama

<sup>80</sup> Biasanya merujuk pada milisi Muslim milik organisasi kemasyarakatan.

namun juga kodrat manusia.' Said kemudian memandang fenomena LGBT di Indonesia 'cukup berbahaya'.

#### **22 Februari 2016 – dilaporkan oleh *RiauPos.com***

Politisi PKS kawakan, Hidayat Nur Wahid (mantan Presiden PKS, Wakil Ketua MPR), memperingatkan bahwa komunis dan kelompok LGBT mengancam sendi-sendi Negara dan Pancasila.

#### **4 Maret 2016 – dilaporkan oleh *Republika***

"Kelompok LGBT harus dilarang sama seperti kita melarang komunisme dan perdagangan obat terlarang," ujar Sekretaris Jenderal Partai Hanura, Berliana Kartakusumah dalam sebuah diskusi di DPR.

#### **10 Maret 2016 – dilaporkan oleh *Republika***

Salah Partaonan Daulay, ketua PAN yang cukup kondang, anggota Muhammadiyah dan Ketua Komisi VIII DPR, mengusulkan agar pemerintah harus bertindak tegas mengenai wacana ini dan merancang sebuah undang-undang anti-LGBT, '...bukan untuk memarginalkan mereka sebagai kelompok LGBT namun untuk melindungi masyarakat umum non-LGBT'.

#### **13 Maret 2016 – dilaporkan oleh *Republika***

Menteri Sosial, Khofifah Indar Parawansa merekomendasikan agar kelompok LGBT 'disembuhkan' sebagaimana halnya pengguna obat terlarang—dengan merendam mereka dalam air bersuhu sekitar 85 derajat Celcius dengan rempah, sebagaimana yang disaksikannya di pusat rehabilitasi di Purbalingga.

#### **14 Maret 2016 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post***

Sekretaris Jenderal Partai Hanura, Berliana Kartakusumah menegaskan, 'LGBT adalah penyakit menular dan berbahaya yang membahayakan kelestarian hidup umat manusia'.

#### **15 Maret 2016 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post***

Pemerintah Aceh mengumumkan bahwa mereka akan menghukum dengan pukulan rotan siapa pun yang mereka tetapkan sebagai anggota kelompok LGBT.

#### **20 Maret 2016 – dilaporkan oleh *Teropongsenayan***

Politisi senior PKS, Hidayat, bersyukur pada Allah bahwa sebagian besar partai politik Islam menyuarakan hal yang sama dalam mendukung pembentukan sebuah undang-undang yang 'dengan ketat melarang kelompok LGBT.' Saat berbicara dengan Presiden Jokowi, ia mengingatkan, bahkan Rusia yang merupakan negara komunis, telah mengambil langkah menentang LGBT dan bahwa Indonesia dapat melakukan lebih dari itu. Hidayat mengatakan: "kelompok LGBT dapat dianggap sedang melancarkan perang asimetris, semacam perang yang mencoba memengaruhi masyarakat dengan tujuan menghancurkan fondasi moral masyarakat... Sebuah perang yang curang, karenanya asimetris. Ini bukan perang fisik...namun saat moralitas

masyarakat hancur, negara tidak lagi bermoral, tidak ada visi ke depan, gagasan-gagasan mulianya hancur hingga negara tersebut akan runtuh”.

### 21 Maret 2016 – dilaporkan oleh *The Jakarta Post*

Sekretaris Jenderal Partai Hanura (Hati Nurani Rakyat) menyerukan kriminalisasi bagi kelompok LGBT untuk ‘membatasi kehadiran mereka dalam negara’ serta ‘memberikan sanksi, rehabilitasi dan pembatasan atas kegiatan LGBT’.

### Pasca Pertengahan April 2016

Media liberal dan progresif tidak lagi melaporkan ujaran kebencian LGBT secara teratur akan tetapi, harian konservatif penebar kebencian, *Republika*, tetap melakukannya. Setelah gelombang pertama pernyataan permusuhan yang diliput di media mereda, sebagian besar politisi serta pemimpin opini berhati-hati untuk menekankan bahwa LGBT, sebagai warga negara Indonesia, juga diperbolehkan menikmati hak asasi manusia yang dijamin oleh Konstitusi, tanpa membiarkan kegiatan organisasi LGBT. Undang-undang anti-LGBT yang saat ini tengah diperbincangkan tampaknya akan berusaha pula mendorong adanya perbedaan yang masih menjadi tanda tanya ini.

**Terlepas dari dosa, penyimpangan, penyakit menular dan dugaan pelanggaran etika serta budaya tradisional, wacana semasa kampanye anti-LGBT ini terutama berfokus pada tema-tema berikut:**

- Pembela hak asasi manusia dipandang sebagai kedok kelompok LGBT. Sebelum kampanye ini, pembela hak asasi manusia kebanyakan digambarkan sebagai komunis, karena itu merupakan ancaman bagi Indonesia. Kini mereka digambarkan sebagai sahabat LGBT, sementara LGBT dianggap sebagai ancaman.
- Organisasi LGBT paling menjadi incaran karena menyebarkan “penyakit itu.” Organisasi LGBT dituding menargetkan anak-anak dan “menyerang” kampus-kampus serta masyarakat yang lebih luas.
- Penyebaran informasi mengenai wacana LGBT melalui media sosial atau televisi dihubungkan dengan dan dihujat karena “menyebarkan homoseksualitas” di kalangan anak-anak.
- Ada seruan bagi para generasi muda LGBT untuk dibimbing kembali ke “jalan yang lurus” dengan menggunakan segala cara, jika tidak akan terjadi kekerasan keluarga, bunuh diri, rendahnya harga diri dan perundungan di sekolah.
- Homoseksualitas dipandang berasal dari Barat—mengabaikan tradisi hubungan seksual sesama jenis kelamin dan/atau varian gender yang dikenal di Indonesia. Ketika pendanaan



dari Barat (misalnya dari UNDP) menjadi sasaran, pendanaan dan pengaruh Arab terhadap masyarakat Indonesia tidak disinggung.

- Pada akhirnya kampanye ini telah dan akan terus menyoal mengenai bagaimana bangsa Indonesia membayangkan dirinya, dan apakah hal itu menyediakan ruang bagi kelompok LGBT dan organisasi mereka.

Media mengabaikan pertimbangan ilmiah dan protes dari organisasi hak asasi manusia dan hak perempuan, seperti LBH APIK dan Solidaritas Perempuan. Sebagai akibat kampanye ini, kelompok LGBTIQ serta keluarga mereka dilecehkan dan menjadi depresi. Satu-satunya pesantren untuk *waria* dirazia dan dipaksa tutup. Setelah itu, organisasi LGBTIQ mulai tidak terlalu menonjolkan diri dengan membatasi akses terhadap media sosial atau tidak lagi bekerja dari rumah. Beberapa di antaranya menyiapkan rumah singgah bagi kelompok LGBTIQ yang dikuntit atau diawasi.

Karena wacana LGBTIQ digambarkan sebagai ancaman keamanan serta serangan terhadap moralitas bangsa Indonesia, pemerintah, khususnya Kemenkominfo, menyarankan untuk memblokir situs-situs yang mengandung konten terkait LGBT. Menteri menginginkan agar pelarangan ini dimasukkan ke dalam rancangan undang-undang yang akan datang tentang keamanan dunia maya nasional. Sebagai respons, organisasi hak-hak LGBTIQ Arus Pelangi menekankan bahwa situs-situs organisasi LGBTIQ hanya mengingatkan kelompok LGBTIQ bahwa mereka punya hak yang setara sebagai warga negara dan menginformasikan pada masyarakat mengenai eksistensi berbagai orientasi seksual, namun tidak mengampanyekan atau membujuk masyarakat untuk menjadi homoseksual atau transgender.

Bahaya lebih lanjut dari kepanikan moral seksual ini ada di depan mata, khususnya jika undang-undang anti-LGBTIQ diundangkan pada bulan-bulan berikut menyusul kampanye ini. Pada saat penyelesaian laporan ini, Mahkamah Konstitusi tengah mempertimbangkan peraturan perundang-undangan anti-LGBT. Sementara itu, Presiden Joko Widodo menunjukkan kepemimpinan yang lemah dengan tidak mengingatkan publik bahwa Indonesia seharusnya menjadi negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum dan hak asasi manusia. Hampir sepuluh bulan setelah kampanye homofobia terjadi, BBC.com Indonesia mengutip Jokowi yang mengakui bahwa norma agama mendorong diskriminasi terhadap orientasi seksual. Beliau mengatakan bahwa tidak perlu adanya kriminalisasi terhadap homoseksualitas dan bahwa polisi harus melindungi kelompok LGBTIQ dari kekerasan. Dengan menunggu sekian lama sebelum mencermati kecaman pedas terhadap kelompok LGBTIQ sementara kampanye homofobia marak terjadi di ibukota Jakarta, beliau telah gagal menegakkan program Nawacitanya sendiri, yang di dalamnya termasuk sebuah klausul tentang menjunjung hak asasi manusia bagi kelompok LGBTIQ.







**OUTRIGHT**  
ACTION INTERNATIONAL

**OutRight Action International**

80 Maiden Lane, Suite 1505, New York, NY 10038 U.S.A.

P: +1 (212) 430.6054 • F: +1 (212) 430.6060

[hello@OutRightInternational.org](mailto:hello@OutRightInternational.org)

<https://www.facebook.com/outrightintl>

<http://twitter.com/outrightintl>

<http://www.youtube.com/lgbthumanrights>

<http://OutRightInternational.org/indonesia-legal-mapping-report>