

Ikhsan Yosarie
Ismail Hasani
Noryamin Aini

DAMPAK PRODUK HUKUM DAERAH DISKRIMINATIF TERHADAP

PELAYANAN PUBLIK



PUSTAKA
MASYARAKAT
SETARA

DAMPAK PRODUK HUKUM DAERAH DISKRIMINATIF TERHADAP PELAYANAN PUBLIK

Jakarta, Juli 2019
21 cm x 29 cm
xiv+ 85 halaman
ISBN : 978-602-51374-8-8

Penulis Ikhsan Yosarie
Ismail Hasani
Noryamin Aini

Tim Peneliti Ikhsan Yosarie
Ismail Hasani
Noryamin Aini
Halili
Cucu Sutrisno
Astri Novianingrum
Zain Nugroho
Wawan Gunawan
Rifqi T. Sidqi
Dian Andriasari
Syamsul Alam Agus

Desain/Layout Titikkoma, Jakarta

Diterbitkan oleh Pustaka Masyarakat Setara
Jl. Hang Lekiu II No. 41 Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12120 - Indonesia
Telp. : (+6221) 7208850
Fax. : (+6221) 22775683
Hotline : +6285100255123
Email : setara@setara-institute.org
setara_institute@hotmail.com
Website : www.setara-institute.org

PELAYANAN PUBLIK

Pengantar

SETARA Institute adalah organisasi Hak Asasi Manusia (HAM) yang menaruh perhatian pada pemajuan kondisi HAM di Indonesia. SETARA Institute percaya bahwa suatu masyarakat yang demokratis akan mengalami kemajuan apabila tumbuh sikap saling pengertian, penghormatan dan pengakuan terhadap keberagaman, sehingga SETARA Institute berdedikasi untuk pencapaian cita-cita dimana setiap orang diperlakukan setara dengan menghormati keberagaman, mengutamakan solidaritas dan bertujuan memuliakan manusia.

Penelitian ini berupaya membangun argumen alternatif untuk menunjukkan pentingnya penyikapan terhadap produk-produk hukum diskriminatif. Mengukur dampak perda diskriminatif terhadap pelayanan publik akan menyajikan fakta lain, bahwa produk hukum diskriminatif akan melahirkan praktik tata kelola pelayanan publik yang diskriminatif pula. Selain itu, penelitian ini juga hendak menunjukkan bahwa advokasi penghapusan diskriminasi bukanlah soal pro atau kontra syariah, tetapi soal bagaimana hak atas pelayanan publik yang dijamin oleh Konstitusi RI dan perundang-undangan bisa dinikmati oleh semua warga negara.

Penelitian mengenai dampak produk hukum daerah yang diskriminatif terhadap akses pelayanan publik menjadi salah satu cara mendorong negara mematuhi prinsip-prinsip HAM

yang telah menjadi hak konstitusional setiap warga negara. Laporan ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi para perancang produk peraturan perundang-perundangan ataupun kebijakan untuk membentuk produk hukum yang berkualitas dan menjawab kebutuhan masyarakat.

SETARA Institute mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan bagi terwujudnya laporan ini.

Jakarta, April 2019

RINGKASAN EKSEKUTIF

EXECUTIVE SUMMARY

The Impact of Discriminatory Regional Law Products on Access to Public Services

Pada September 2018-Februari 2019, SETARA Institute melakukan penelitian tentang dampak produk hukum daerah diskriminatif terhadap akses pelayanan publik di Yogyakarta dan Jawa Barat.

Penelitian ini mengkaji 24 produk hukum daerah diskriminatif di Yogyakarta, dan 91 produk hukum daerah di Jawa Barat. Kajian hukum ini dilengkapi dengan wawancara terstruktur pada kelompok-kelompok minoritas dan terkena dampak untuk memperoleh informasi tentang contoh-contoh dan pengalaman spesifik diskriminasi pelayanan publik di masing-masing provinsi. Terakhir, studi ini juga menganalisis lebih dari 400.000 *public complaints* yang dihimpun melalui sistem penanganan pengaduan nasional, SP4N LAPOR!.

Temuan Kunci:

- Penelitian ini mengidentifikasi 32 produk hukum daerah (21 di Daerah Istimewa Yogyakarta dan 11 di Jawa Barat) yang mendiskriminasi kelompok minoritas yang teridentifikasi, berdasarkan gender, etnisitas, kepercayaan, dan

Between September 2018 – February 2019, the SETARA Institute conducted a study on the impact of discriminatory regional legal products on access to public services in Yogyakarta Special Region and West Java.

The study examined 24 regional legal products in Yogyakarta, and 91 in West Java. This legal review was then supplemented with structured interviews with at-risk minority and affected communities to gather information on specific instances of discrimination in the provision of public services. Finally, the study analyzed more than 400,000 public complaints filed through the national complaint handling system, SP4N-LAPOR!

Key Findings:

- The study identified 32 regional bylaws (21 in Yogyakarta, 11 in West Java) that discriminated against identifiable minority groups, based on their gender, ethnicity, faith, or sexual orientation. As such, these bylaws constitute a violation of minorities' constitutionally protected human rights to fair and equal access to public services.

- orientasi seksual. Misalnya, peraturan ini mengandung pelanggaran terhadap HAM kelompok minoritas yang secara konstitusional dilindungi unruk mendapatkan akses pelayanan publik yang adil dan setara.
- Wawancara dengan komunitas untuk mengetahui jangkauan dampak diskriminasi produk hukum daerah, menunjukkan sebanyak 349 kasus diskriminasi yang terdokumentasi (77 di Daerah Istimewa Yogyakarta, 28 di Jawa Barat, dan secara khusus riset ini mendokumentasikan 244 kasus intoleransi terhadap Ahmadiyah di Jawa Barat dalam kurun waktu 2007-2017).
 - Dari 77 kasus diskriminasi yang terdokumentasikan di Daerah Istimewa Yogyakarta ditemukan 148 praktik pelayanan diskriminatif (128 diantaranya terjadi di daerah penelitian) dan 102 praktik pelayanan diskriminatif dalam bidang jasa (87 diantaranya terjadi di daerah penelitian).
 - Dari 28 kasus diskriminatif yang terdokumentasikan di Jawa Barat ditemukan 54 praktik pelayanan diskriminatif yang terbagi dalam 30 diskriminasi di sektor pelayanan administrasi dan 24 di sektor pelayanan jasa. Sedangkan dari 244 kasus intoleransi, diskriminasi dan kekerasan terhadap Ahmadiyah di pelbagai daerah di Jawa Barat, ditemukan 583 praktik diskriminasi pelayanan publik yang terbagi dalam 285 sektor pelayanan bidang administrasi dan 298 sektor pelayanan jasa.
 - Dari 32 produk hukum daerah yang dikaji, 2 produk hukum daerah di Jawa Barat mendiskriminasi secara langsung
 - Interviews and community outreach efforts identified far-reaching impacts of discriminatory regional legal products from 349 cases of documented discrimination (77 in Yogya, 28 in West Java, and specifically this study documented 244 cases of intolerance toward Ahmadiyah in West Java ranging from 2007-2017).
 - From 77 cases of documented discrimination in Yogyakarta, it was found 148 practices of discriminatory service (128 of it was conducted in the studied area) and 102 practices of discriminatory service in the service sector (87 of it was conducted in the studied are).
 - From 28 cases of documented discrimination in West Java, it was found 54 practices of discriminatory service which are divided into 30 discrimination in the administration service sector and 24 in the service sector. Whereas from 244 cases of intolerance, discrimination, and violence toward Ahmadiyah in various regions in West Java, it was found 583 discriminatory public service practices which are divided to 285 discrimination in the administration service sector and 298 in the service sector.
 - From 32 regional legal products which had been reviewed, 2 of regional legal products discriminate Ahmadiyah group directly, those are Peraturan Gubernur

(*direct discrimination*) kelompok Ahmadiyah, yaitu Peraturan Gubernur No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat dan Surat Keputusan Walikota Bogor No. 503/367-Huk Tentang Pembatalan Surat Keputusan No. 601/389-Pem Tahun 2006 Tentang Pendirian Gereja Yasmin Bogor. Sementara, 1 produk hukum daerah di Yogyakarta, yaitu Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi mendiskriminasi langsung (*direct discrimination*) etnis Tionghoa. Sisanya produk-produk hukum di dua area riset ini mendiskriminasi secara tidak langsung (*indirect discrimination*).

- Selain mengandung masalah inkonstitusionalitas, produk hukum daerah diskriminatif telah digunakan untuk melegitimasi serangkaian perilaku intoleran, mulai dari stigma sosial yang dimiliki individu, main hakim sendiri dan kekerasan yang didukung negara terhadap kelompok minoritas
- Produk hukum daerah diskriminatif yang teridentifikasi berhubungan dengan pembatasan kepemilikan tanah oleh etnis Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta, kebebasan beragama bagi Ahmadiyah di Jawa Barat, hak peradilan yang adil bagi pelajar Papua di Daerah Istimewa Yogyakarta; legitimasi taktik represif terhadap kelompok minoritas yang dianggap “menggangu masyarakat”, termasuk komunitas LGBT dan tuna wisma oleh petugas Satpol PP; dan pembatasan akses terhadap bantuan dan pendampingan hukum.

No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat and Surat Keputusan Walikota Bogor No. 503/367-Huk Tentang Pembatalan Surat Keputusan No. 601/389-Pem Tahun 2006 Tentang Pendirian Gereja Yasmin Bogor. While in Yogyakarta, 1 regional legal product, that is Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi which discriminates Chinese directly. The remaining legal products in these two studied areas discriminate indirectly

- In addition to their unconstitutionality, discriminatory regional bylaws were used to legitimate a range of intolerant behavior, ranging from privately held social stigmas to acts of the vigilante and state-sponsored violence against members of identifiable minority groups.
- Discriminatory regional bylaws placed undue restrictions on ethnic Chinese Indonesia’s property rights in Yogyakarta, the freedom of religion for Ahmadiya in West Java, the fair trial rights of Papuan students in Yogyakarta; the legitimation of repressive tactics toward minorities considered to be a “public nuisance”, including LGBT and homeless communities by Satpol PP officers; and restrictions on access to legal assistance or counsel.

- Bagi anggota beberapa kelompok minoritas, SP4N-LAPOR! menjadi saluran untuk mengajukan pengaduan resmi dan mencari ganti rugi agar mendapatkan ganti rugi dan remedi secara resmi dan sah. SP4N-LAPOR! Menjadi sarana yang efektif dan efisien dalam penerimaan aduan, terutama dalam hal tindakan diskriminatif yang diterima.
- Terdapat 8 dampak yang ditimbulkan akibat adanya produk hukum diskriminatif terhadap kelompok rentan, yaitu: (1) kehilangan hak untuk menikmati hak konstitusional yang dijamin oleh Konstitusi RI, (2) kehilangan hak atas penegakan hukum yang fair dan reviktimisasi akibat stigma separatist bagi mahasiswa Papua di Yogyakarta, (3) restriksi dalam pelayanan publik, (4) alienasi sosial yang meluas bagi kelompok LGBT/waria dan perempuan pekerja seks, (5) akselerasi intoleransi yang dilegitimasi produk hukum diskriminatif, (6) meningkatnya kesulitan pendirian tempat ibadah, (7) terbukanya potensi tindakan kekerasan terhadap kelompok yang dianggap mengganggu ketertiban umum, dan (8) tidak terpenuhinya hak-hak anak yang bermasalah dengan hukum.
- Penelitian lanjutan diperlukan untuk melihat lebih luas dampak produk hukum diskriminatif misalnya terhadap perekonomian suatu daerah yang oleh karena adanya perda diskriminatif kehilangan potensi pendapatan daerah dari sektor industri dan pariwisata. Penelitian lanjutan juga penting dilakukan untuk memeriksa daya dukung dan tingkat kepatuhan publik pada produk-produk hukum diskriminatif ini termasuk dampak dan perubahan yang diharapkan oleh pembentuk hukum dari adanya suatu produk hukum daerah.
- For members of some minorities, SP4N-LAPOR! constituted an effective channel for lodging formal complaints and seeking redress instead of more formal, legal challenges. SP4N-LAPOR! constituted an effective and efficient channel in acceptance of complaints, especially in the case of received discriminatory actions.
- There are 8 impacts caused by the existence of discriminatory legal products against vulnerable groups, those are: (1) loss of the right to enjoy constitutional rights which is guaranteed by the Republic of Indonesia Constitution, (2) loss of rights to fair and revitalizing law enforcement due to separatist stigma for Papuan students in Yogyakarta, (3) restrictions on public services, (4) widespread of social alienation for LGBT / transgender groups and female sex workers, (5) accelerated intolerance which is legitimized by discriminatory law products, (6) increasing difficulties in establishing places of worship (7) the opening up of potential acts of violence against groups which are considered to disturb public order, and (8) the rights of children who have problems with the law are not fulfilled.
- Further study is needed to see more broadly the impact of the products of discriminatory legal products, for example on the economy of a region, the existence of discriminatory regulations leads to the loss of the potential of regional income from the industrial and tourism sectors. Further study is also important to do to examine the carrying capacity and level of public compliance to discriminatory legal products including the impacts and expected changes by the lawmakers from the existence of a regional legal product.

Rekomendasi

Produk hukum diskriminatif akan menjadi bom waktu, menyebabkan konflik sosial antar etnik, agama, dan ikatan sosio-kultural lainnya. Pembatasan hak asasi manusia – termasuk kebebasan beragama, berserikat, dan berekspresi - melemahkan hubungan antara negara dan warganya, dan potensi manusia sepenuhnya dari rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu segera merevisi atau mencabut produk hukum daerah diskriminatif dan regulasi lainnya untuk mengembalikan hak masyarakat Indonesia.

Prioritas harus diberikan kepada produk hukum daerah yang secara langsung menyebabkan praktik diskriminasi, seperti Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Surat Keputusan Walikota Bogor No. 503/367-Huk Tentang Pembatalan Surat Keputusan No. 601/389-Pem Tahun 2006 Tentang Pendirian Gereja Yasmin Bogor di Jawa Barat dan Instruksi Kepala DIY No. K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-pribumi di D.I. Yogyakarta.

Selanjutnya, revisi diperlukan untuk menambah spesifikasi dan kejelasan produk hukum daerah yang mengatur ketertiban umum untuk melindungi dan menentang penggunaannya secara eksekutif dan tidak akuntabel terhadap kelompok marjinal dan LGBT.

Pemerintah pusat, melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Hukum dan HAM (KemenkumHAM) perlu

Recommendations

Discriminatory legal products will always represent a ticking time bomb, leading to social conflict drawn along ethnic, religious, and other socio-cultural lines. Restrictions on basic human rights — including the freedoms of religion, association, and expression — undermine the relationship between the state and its citizenry, and the full human potential of the Indonesian people.

Therefore, regional governments need to immediately revise or repeal discriminatory regional bylaws and other regulatory products in order to restore the rights of all Indonesian citizens.

Priority should be placed on regional bylaws that clearly lead to discriminatory practices, such as in West Java; Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat and Instruksi Kepala DIY No. K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-pribumi.

Furthermore, revisions are needed to add specificity and clarity to regional legal products that regulate public order in order to protect and against the excessive and unaccountable use of it toward marginalized groups and LGBT.

The central government, through the Ministry of Home Affairs (Kemendagri) and the Ministry of Law and Human Rights (KemenkumHAM) need to create a unified, centralized repository of regional regulation as an monitoring instrument of the central government toward the performance of regional legislation to ensure continued

membuat repository produk hukum daerah yang menyatu dan terpusat, sebagai instrumen pengawasan pemerintah pusat terhadap kinerja legislasi daerah untuk memastikan pencegahan berkelanjutan atas potensi terbitnya produk hukum daerah diskriminatif dengan membentuk Badan Pusat Legislasi Nasional, sebagaimana dijanjikan oleh Jokowi-Maruf Amin.

Pemerintah perlu melakukan pengembangan kebijakan inklusif dan proses konsultasi publik yang efektif. Setiap produk hukum baru harus melibatkan minoritas terlebih pihak yang secara langsung terdampak oleh produk hukum yang dibentuk.

Menyikapi diskriminasi yang saat ini terjadi, pemerintah seharusnya memitigasi permasalahan dengan menyediakan mekanisme komplain atau optimalisasi SP4N-LAPOR! atau semacam pendampingan terkait diskriminasi dan membantu pihak yang mengalami diskriminasi untuk mendapatkan pendampingan hukum dalam menghadapi pelanggaran hak konstitusional.[]

prevention of the potential for the issuance of discriminatory regional legal products by establishing the National Legislation Central Board (Badan Pusat Legislasi Nasional), as promised by Jokowi-Maruf Amin.

The government needs to conduct inclusive policy development and effective public consultation processes. Any new legal products development should include the minority especially those who directly affected by the proposed legal products.

With the ongoing discrimination, the government should mitigate the problem by making available complaint mechanism or optimizing SP4N-LAPOR! or similar kind of assistance to encounter discrimination and help anyone experienced discrimination get legal assistance to overcome the constitutional right violation. []

Daftar Isi

Pengantar	iii
Ringkasan Eksekutif.....	v
Daftar Isi	xi
Daftar Singkatan	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan.....	4
1.3. Tujuan Penelitian.....	4
1.4. Signifikansi Penelitian	5
1.5. Manfaat Penelitian	5
1.6. Metode Penelitian	6
BAB 2 KONSEP-KONSEP KUNCI	11
2.1. Hak Asasi Manusia (HAM)	11
2.2. Diskriminasi	12
2.3. Pelayanan Publik	14
2.4. Produk Hukum Daerah Diskriminatif.....	14
BAB 3 TEMUAN PENELITIAN.....	17
3.1. Temuan Berbasis Aplikasi LAPOR! SP4N	18
3.1.1. Orientasi Pengaduan	21
3.1.2. Sebaran Wilayah	22
3.1.3. Klasifikasi Sektor Pelayanan Publik	22
3.2. Diskriminasi terhadap Perempuan	26
3.3. Temuan Khusus di Daerah Istimewa Yogyakarta	28
3.3.1. Produk Hukum Daerah	28
3.3.2. Dampak Produk Hukum Daerah	32
3.4. Temuan Khusus di Provinsi Jawa Barat.....	45
3.4.1. Produk Hukum Daerah	45
3.4.2. Dampak Produk Hukum Daerah	55

3.5. Varian Konteks Praktik Diskriminasi	63
3.5.1. Varian 1: Ketersediaan Produk Hukum dan Berdampak Diskriminatif dalam Pelayanan Publik	64
3.5.2. Varian 2: Ketersediaan Produk Hukum Diskriminatif-Menimbulkan Diskriminasi	65
3.5.3. Varian 3: Ketidaktersediaan Produk Hukum Diskriminatif-Fakta Diskriminasi dan Diskriminasi Pelayanan Publik.....	66
3.5.4. Varian 4: Ketersediaan Produk Hukum Nasional Diskriminatif-Fakta Diskriminasi dan Diskriminasi Pelayanan Publik Di Daerah.....	66
3.6. Respons dan Hambatan Advokasi	68
BAB 4 KESIMPULAN & REKOMENDASI	71
4.1. Kesimpulan	71
4.1. 1. Produk Hukum Daerah Diskriminatif	72
4.1.2. Dampak Produk Hukum Daerah Diskriminatif	73
4.2. Rekomendasi.....	74
Daftar Pustaka.....	77
Biodata Penulis	81
Profil lembaga	83

Daftar Singkatan

BPN	Badan Pertanahan Nasional
DIY	Daerah Istimewa Yogyakarta
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	<i>Focused Group Discussion</i>
GKI	Gereja Kristen Indonesia
GKMI	Gereja Kristen Muria Indonesia
HAM	Hak Asasi Manusia
HGB	Hak Guna Bangunan
HGU	Hak Guna Usaha
ICCPR	International Covenant on Civil, Cultural, and Political Rights
JAI	Jemaat Ahmadiyah Indonesia
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemenkumham	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KPN	Kantor Pertanahan Nasional
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LGBT	Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
MLKI	Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia
MUI	Majelis Ulama Indonesia

ODHA	Orang Dengan HIV & AIDS
PAKEM	Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
Perda	Peraturan Daerah
P2TP2A	Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak
SE	Surat Edaran
SEA	Southeast Asia Research
SHM	Sertifikat Hak Milik
SK	Surat Keputusan
SKB	Surat Keputusan Bersama
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
WNI	Warga Negara Indonesia

PELAYANAN PUBLIK

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

DALAM konsepsi filosofis, manusia terlahir dalam keadaan yang bebas dan memiliki hak yang setara antara satu dengan yang lainnya.¹ Untuk memastikan adopsi konsepsi filosofis tersebut, UUD Negara RI Tahun 1945 dalam Pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hak warga negara untuk bebas dari perlakuan diskriminatif ini kemudian dijamin dengan Pasal 28D ayat (1), yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Jaminan perlakuan yang sama di depan hukum, mengisyaratkan bahwa setiap warga negara setara, tanpa alasan pembeda apapun.

Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 juga mengamanatkan setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM), maka dalam hal ini, sesuai ayat (4) dan ayat (5) pasal *a quo*, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah yang pelaksanaannya dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

1 Ismail Sunny, *Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2003, hlm. 15.

Dua pasal di atas menjadi pengejawantahan bentuk negara Indonesia sebagai Negara Hukum (*rechtstaat*) di mana penghormatan hak asasi menjadi salah satu prinsip yang dijunjung tinggi,² sebagaimana dikatakan oleh A.V Dicey, bahwa *equality* atau kesetaraan adalah elemen utama dalam sebuah negara hukum.³ Jaminan kesetaraan di satu sisi melahirkan larangan berlaku sebaliknya, yakni membedakan-bedakan warga negara atas dasar apapun. Perbedaan perlakuan ini disebut dengan diskriminasi.⁴

Konstruksi ideal Konstitusi tersebut, mengalami pengikisan sistematis oleh keberadaan produk-produk hukum daerah yang mengandung materi muatan diskriminatif atau berpotensi diskriminatif. Sejak 1999-2009, terdapat 154 kebijakan diskriminatif (Komnas Perempuan, 2009),⁵ baik karena mengkriminalisasi perempuan, mengontrol tubuh perempuan, maupun karena pemihakan pada kelompok tertentu. Masih menurut Komnas Perempuan, angka tersebut kemudian bertambah menjadi 421 di tahun 2016.⁶ Dalam riset lainnya, Buehler dan Dani Muhtada (SEA Research, 2016), mencatat 422 produk

hukum diskriminatif di Indonesia (*shari'a and non-shari'a clusters*) sepanjang 1998-2013.⁷ Kemudian Buehler (Cambridge, 2016), menyebut 443⁸ produk hukum diskriminatif di Indonesia dalam rentang waktu yang sama. Fakta ini jelas telah mengingkari amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang menegaskan prinsip nondiskriminasi terhadap seluruh warga negara Indonesia dan kewajiban negara untuk melindungi. Komnas Perempuan menyebutnya sebagai pelembagaan diskriminasi.

Kebijakan daerah yang diskriminatif tidak saja melanggar prinsip nondiskriminasi yang dilarang Konstitusi, tetapi terutama menjadi sarana pelembagaan diskriminasi. Kebijakan diskriminatif berangkat dari praktik-praktik diskriminatif yang terdapat di masyarakat, termasuk diskriminasi berbasis gender. Karena mengikat secara hukum, kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif itu tidak saja melanggengkan praktek diskriminasi dalam kehidupan masyarakat, tetapi juga, memosisikan praktek diskriminasi sebagai tindakan yang sah dalam tata kelola berbangsa dan bernegara dengan lembaga negara menjadi penggagas dan pelaku langsung tindak diskriminasi terhadap warga negaranya.⁹

Perlakuan diskriminatif salah satunya dapat dilihat dalam pelayanan publik. Orang-orang

2 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 55-56

3 A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law and Constitution*, dalam Michael L. Principe, *Albert Venn Dicey and the Principles of the Rule of Law: Is Justice Blind? A Comparative Analysis of the United States and Great Britain*, Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, Vol. 2:357, Loyola Marymount University, 2000, hlm. 359.

4 Departmen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008, hlm. 358.

5 Kamala Chandrakirana, dkk, *Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2009.

6 <https://kumparan.com/@kumparannews/komnas-perempuan-333-dari-421-kebijakan-diskriminatif-sasar-perempuan-1542626775313123574>.

7 Michael Buehler dan Dani Muhtada, *Democratization and the Diffusion of Shari'a Law: Comparative Insights from Indonesia*, Southeast Asia Research, Vol. 24, No. 2, (261-282).

8 Michael Buehler, *The rise of shari'a by-laws in Indonesian districts: An indication for changing patterns of power accumulation and political corruption*, South East Asia Research, 16, 2, 2016, hlm. 255-285.

9 Kamala Chandrakirana, dkk, 2010, *op.cit.*, hlm. 32.

atau kelompok tertentu tidak diperlakukan sama atau sebagaimana mestinya seperti warga negara pada umumnya dalam pelayanan publik. Komisioner Ombudsman RI, Ahmad Suaedy, mengatakan diskriminasi kerap terjadi saat kelompok minoritas ingin mengakses pelayanan pendidikan, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, serta pemerintahan daerah. Menurut Suedy, diskriminasi ini terjadi karena pemerintah masih membedakan perlakuan pelayanan publik terhadap kelompok penghayat agama dan kepercayaan minoritas.¹⁰

Jika ditilik secara normatif, selain jaminan kesetaraan dalam Konstitusi, kesetaraan akses pelayanan publik juga ditegaskan dalam konsideran huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. UU ini mengamanatkan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas pelayanan publik pada pasal 4 UU *a quo* juga memuat asas-asas seperti kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, dan persamaan perlakuan/tidak diskriminatif.

Ihwal dorongan penyikapan produk hukum diskriminatif, sebenarnya telah dilakukan oleh banyak pihak. Komnas Perempuan misalnya, telah mendorong peningkatan akuntabilitas mekanisme pengujian perda di Mahkamah

Agung dengan gagasan *judicial review* terbuka di Mahkamah Agung.¹¹ Sementara, kelompok masyarakat lainnya melakukan uji materiil terhadap perda-perda yang diskriminatif tersebut ke Mahkamah Agung. Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM juga berupaya mencegah terbitnya peraturan-peraturan baru yang diskriminatif, tetapi belum menemukan formula penanganan terhadap produk hukum yang *existing* dan secara nyata mengandung materi muatan diskriminatif. Sepanjang produk hukum tersebut belum dicabut, maka pelanggaran HAM dan pelanggaran hak konstitusional terus berlangsung (*violation by rule*).¹²

Penelitian ini berupaya membangun argumen alternatif untuk menunjukkan pentingnya penyikapan terhadap produk-produk hukum diskriminatif. Mengukur dampak perda diskriminatif terhadap pelayanan publik akan menyajikan fakta lain, bahwa produk hukum diskriminatif akan melahirkan praktik tata kelola pelayanan publik yang diskriminatif pula. Selain itu, penelitian ini juga hendak menunjukkan bahwa advokasi penghapusan diskriminasi bukanlah soal pro atau kontra syariah, tetapi soal hak atas pelayanan publik yang terganggu padahal ia dijamin oleh Konstitusi.

10 Kompas.com, *Kelompok Penghayat Agama Dinilai Masih Alami Diskriminasi Akses Pelayanan Publik*, 06/12/2016. Lihat <https://nasional.kompas.com/read/2016/12/06/15501621/kelompok.penghayat.agama.dinilai.masih.alami.diskriminasi.akses.pelayanan.publik>, diakses 29 Maret 2019.

11 Asfinawati, dkk., *Menguatkan Mekanisme Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Peradilan Terbuka Judicial Review di Mahkamah Agung*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2013, hlm. 9-19.

12 Penolakan penyikapan terhadap perda-perda diskriminatif lebih disebabkan karena faktor politik dibanding soal teknis hukum. Publik mengasosiasikan upaya advokasi terhadap perda-perda tersebut sebagai penolakan terhadap syariah Islam.

1.2. Permasalahan

Pokok permasalahan penelitian ini adalah mengukur dampak produk hukum daerah yang diskriminatif terhadap kualitas pelayanan publik bagi kelompok minoritas dan kelompok rentan terpinggirkan. Selain itu, penelitian ini juga bermaksud mengeksplorasi *jenis* (pelayanan administrasi, jasa dan barang), dan rincian *bentuk* diskriminasi untuk setiap jenis. Adapun yang dimaksud jenis dan bentuk tersebut, yakni:

- a. Bidang administrasi mencakup (1) administrasi hak kependudukan yang mencakup mendapat KTP, kartu keluarga, akte kelahiran, buku perkawinan; (2) administrasi hak keagamaan yang mencakup mendirikan tempat ibadat, pelaksanaan ibadat dan upacara keagamaan, membentuk organisasi sosial-keagamaan, dan pelayanan sosial-keagamaan; (3) administrasi hak kegiatan sosial yang mencakup pendirian-kegiatan pendidikan, dan izin pembentukan organisasi sosial kemasyarakatan, (4) administrasi perizinan usaha yang mencakup izin memiliki tanah, mendirikan bangunan, dan membentuk badan usaha.
- b. Bidang pelayanan jasa yang mencakup (1) jasa kesehatan, (2) keamanan dan ketertiban, (3) pendidikan, (4) santuan-sosial, (5) transportasi, dan (6) jasa pemanfaatan fasilitas dan ruang publik seperti pemanfaatan waktu tertentu-malam dan tempat tertentu seperti trotoar, akses gedung, dan fasilitas publik lainnya seperti toilet umum.
- c. Bidang pelayanan barang seperti mendapatkan produk barang yang dikontrol oleh pemerintah, seperti pasar murah, sembako.

Maka, sesuai dengan permasalahan di atas, serta menyambung hasil riset sebelumnya, SETARA Institute kemudian memperluas cakupan riset sebelumnya dengan memeriksa dampak dari produk hukum daerah yang diskriminatif terhadap kualitas pelayanan publik yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan. Riset ini memiliki empat pertanyaan penelitian, yaitu :

1. Apa dampak produk hukum daerah yang diskriminatif terhadap kualitas pelayanan publik yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan?
2. Apa jenis diskriminasi dalam konteks pelayanan publik yang dialami oleh kelompok minoritas dan kelompok rentan?
3. Apa bentuk diskriminasi yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan dalam mengakses pelayanan publik?
4. Apa yang dilakukan kelompok minoritas dan kelompok rentan setelah mendapat diskriminasi dalam pelayanan publik?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan menggali informasi terkait permasalahan berikut :

1. Mengetahui dampak produk hukum daerah yang diskriminatif terhadap kualitas pelayanan publik yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan terdiskriminasi.
2. Mengetahui jenis pelayanan publik (administrasi, jasa, dan barang) yang didiskriminasi bagi kelompok minoritas dan kelompok rentan.

3. Mengetahui bentuk diskriminasi yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan mengalami diskriminasi dalam mengakses pelayanan publik.
4. Mengetahui respon kelompok minoritas dan kelompok rentan setelah mendapat diskriminasi dalam pelayanan publik.

1.4. Signifikansi Penelitian

Penelitian dan sejumlah rangkaian kegiatan turunannya memiliki beberapa signifikansi berikut:

1. Rangkaian penelitian, rekomendasi dan program lanjutannya tentang dampak peraturan daerah yang teridentifikasi diskriminatif terhadap kelompok minoritas dan kelompok rentan yang mengalami diskriminasi, kekerasan, aksi intoleransi, dalam mengakses pelayanan publik telah dilakukan. Tetapi, pada faktanya, diskriminasi, kekerasan dan aksi intoleran masih terus dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan. Maka, hasil studi ini dapat menawarkan data dan sudut pandang alternatif untuk merevisi dan melengkapi temuan dan program advokasi terhadap mereka yang secara ideologis, sosial-kultural, agama dan *stereotype* menjadi korban kekerasan, intoleransi dan diskriminasi.
2. Penelitian ini tidak sebatas riset murni, tetapi penelitian aksi yang dimulai dengan identifikasi dan pemetaan kasus-kasus diskriminasi yang dialami oleh kelompok minoritas dan kelompok rentan, kemudian diteruskan dengan rangkaian program sosialisasi kepada, dan advokasi oleh para *stakeholders* terkait di ranah penyelenggara negara, di level nasional dan

pemerintah provinsi dan kabupaten-kota. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan atau setidaknya melengkapi program advokasi dan pendampingan bagi mereka yang rentan menjadi korban diskriminasi, aksi-aksi kekerasan, dan perlakuan intoleran dalam mengakses hak-hak konstitusionalnya dalam konteks pelayanan publik.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi perspektif alternatif dalam melihat produk hukum daerah yang berpotensi diskriminatif, terutama dari segi dampak pelayanan publik terhadap kelompok minoritas dan kelompok yang rentan mengalami diskriminasi. Bersamaan dengan itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menghasilkan *output* rekomendasi kebijakan yang bersifat kuratif dan juga preventif, agar kemunculan produk hukum daerah yang diskriminatif terhadap kelompok minoritas dan kelompok rentan dalam pelayanan publik dapat dihindari dan atau diminimalisasi.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi institusi pemerintah, baik pada sektor pembentuk kebijakan, atau pelayanan publik dalam optimalisasi kinerja. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menawarkan variasi model dan strategi advokasi dan pendampingan bagi mereka yang rentan mengalami pelbagai diskriminasi saat mengakses pelayanan publik.
3. Secara sosial, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi masyarakat,

khususnya kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya, bahwa semua warga negara Indonesia sama posisinya di mata hukum, dan negara wajib menjamin hak-hak konstitusional warga negara.

1.6. Metode Penelitian

Studi ini menggunakan pendekatan evaluasi kebijakan untuk mengukur dampak, mengidentifikasi dan memetakan ragam bentuk dan jenis diskriminasi yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan dalam mengakses pelayanan publik. Secara lebih detail, pembagian kelompok rentan ini dilakukan berdasarkan kategori yang digunakan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan hukum nasional, yakni:

Tabel 1:
Landasan Definisi Operasional

No.	Kelompok Korban	Konvensi PBB	Produk Hukum Nasional
1.	Agama	Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan (1981), Diproklamasikan melalui Resolusi Majelis Umum 36/55, 25 November 1981.	Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28E dan Pasal 29 ayat (2).
2.	Ras	Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, Resolusi Perserikatan Bangsa Bangsa No. 2106 (XX) 21, Desember 1965, mulai berlaku sejak 4 Januari 1969.	<ul style="list-style-type: none"> ● Undang-undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965 (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965). ● Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

No.	Kelompok Korban	Konvensi PBB	Produk Hukum Nasional
3.	Difabel	Perjanjian Hak-Hak Penyandang Disabilitas (CRPD), diadopsi pada 13 Desember 2006 di Kantor Pusat PBB di New York dan berlaku pada 3 Mei 2008.	<ul style="list-style-type: none"> ● Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Convention On the Rights of Persons With Disabilities (Konvensi Mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas) ● Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas;
4.	Perempuan	<ul style="list-style-type: none"> ● Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Resolusi Majelis Umum 34/180 tanggal 18 Desember 1979; PBB, <i>Treaty Series</i>, vol. 1249, No. 1-20378, diberlakukan pada tanggal 3 September 1981. ● Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Resolusi Majelis Umum 217 A (III) tanggal 10 Desember 1948. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Konvensi Penghapusan Segala Diskriminasi terhadap Wanita Pengesahan (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women). ● Undang-Undang No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
5.	LGBT	Sexual orientation and gender identity UN Resolution, 2016, No A/HRC/RES/32/2.	Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28
6.	Kelompok Termarginalkan	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Resolusi Majelis Umum 217 A (III) tanggal 10 Desember 1948.	Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28

Riset dilakukan dengan pendekatan kualitatif di Jawa Barat (Kota Tasikmalaya, Kota Bogor, dan Kabupaten Cianjur) dan di Daerah Istimewa Yogyakarta (Kota Yogyakarta, Kabupaten Gunungkidul, dan Sleman), dengan menggunakan pendekatan evaluasi kebijakan untuk mengukur dampak, mengidentifikasi dan memetakan ragam bentuk dan jenis diskriminasi yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan dalam mengakses pelayanan publik.

Data dikumpulkan dengan menggunakan beberapa teknik, yakni: (1) pemanfaatan data lembaga advokasi masyarakat dan data pengaduan masyarakat daring dari LAPOR! SP4N, (2) *indepth interview* terhadap 36 narasumber di Jawa Barat dan 49 narasumber di Yogyakarta telah diwawancarai, yang merupakan individu korban dan pendamping, (3) *Focused Group Discussion* (FGD) di Yogyakarta dan Bandung, dan (4) *expert meeting* untuk memvalidasi dan memverifikasi temuan-temuan sementara penelitian ini.

Data yang dibutuhkan dalam penelitian adalah informasi tentang dampak produk peraturan daerah terhadap kelompok minoritas dan kelompok rentan dalam mengakses pelayanan publik. Adapun yang menjadi sumber data dalam riset ini adalah:

- Individu mencakup korban diskriminasi dalam pelayanan publik, dan para aktivis sosial-kemanusiaan yang terbiasa mendampingi korban pelayanan publik dalam proses advokasi. Para individu dan kelompok korban yang dimaksud mencakup (a) jemaat Ahmadiyah, (b) Syiah (c) minoritas penganut agama (Hindu, Buddha, Kristen, Katolik, dan Konghucu), (d) penghayat kepercayaan,

(e) difabel, (f) Pekerja Seks, dan (g) LGBT.

- Figur yang termasuk aktivis dan pendamping sosial kemanusiaan adalah (a) akademisi, (b) pegiat pembela difabel, (c) pegiat HAM, dan (d) aktivis pegiat perempuan dan anak.
- Lembaga mencakup organisasi penerima pengaduan warga, dan organisasi advokasi kelompok masyarakat yang rentan terdiskriminasi dalam mengakses pelayanan publik; lembaga pemerintah, dan nonpemerintah. Lembaga tersebut mencakup (a) Lembaga Bantuan Hukum, (b) Lembaga pegiat perempuan dan anak, dan (c) lembaga pegiat kelompok difabel.

Sementara untuk jenis data, terdapat dua jenis data dalam penelitian ini, yaitu:

1. Data primer diperoleh oleh peneliti secara langsung dari subjek penelitian. Dalam hal ini, data pengalaman diskriminasi digali langsung dari para korban yang pernah mengalami diskriminasi ketika mereka mengakses pelayanan publik.
2. Data sekunder dalam penelitian ini digali dari dokumen lembaga yang mencatat kasus-kasus diskriminasi yang dialami kelompok minoritas dan kelompok rentan dalam mengakses pelayanan publik, baik lembaga pemerintah maupun lembaga non pemerintah.

Data dalam riset ini dikumpulkan dengan menggunakan beberapa teknik, yakni:

1. Studi dokumen, yaitu menelusuri dan menggali data dari dokumen pencatatan pengaduan kasus-kasus diskriminasi dalam konteks mengakses

pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga advokasi masyarakat dan data pengaduan masyarakat daring dari LAPOR! SP4N yang dikelola oleh Kantor Staf Kepresidenan dan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta penanganan virtual sebagai respons lanjutan dari pengaduan tersebut.

2. *Indepth interview* terhadap individu korban yang mengalami diskriminasi dan individu yang terlibat langsung dalam usaha pendampingan advokasi korban

diskriminasi mengakses pelayanan publik. *Indepth interview* terhadap 36 narasumber di Jawa Barat dan 49 narasumber di Yogyakarta telah diwawancarai.

3. *Focused Group Discussion* (FGD) dilaksanakan di 2 wilayah penelitian, Kota Yogyakarta (Yogyakarta) dan Bandung (Jawa Barat). Selain itu FGD juga dilakukan dalam bentuk *Expert Meeting* untuk memvalidasi dan memverifikasi temuan-temuan sementara penelitian ini.[]

BAB 2

KONSEP-KONSEP KUNCI

2.1. Hak Asasi Manusia (HAM)

PADA Pasal 1 Angka 1 UU Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 mendefinisikan bahwa hak asasi manusia (HAM) 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 dan pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Sementara pada angka 6 dijelaskan bahwa pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Secara elementer, kewajiban negara mewujudkan dalam tiga bentuk. *Pertama*, setiap negara mempunyai kewajiban untuk menghormati (*to respect*) HAM dengan prinsip nondiskriminasi dan tidak memihak terhadap kelompok-kelompok atau golongan tertentu dalam masyarakat. *Kedua*, setiap negara berkewajiban untuk melindungi (*to protect*) HAM. Dengan kewajiban untuk melindungi HAM setiap warganya, maka setiap negara terikat secara hukum. Untuk mewujudkannya, negara dapat meratifikasi perjanjian-perjanjian internasional tentang HAM menjadi hukum

nasional, menambahkan atau memperbanyak perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan HAM, serta mencabut produk hukum nasional yang bertentangan dan menyalahi prinsip HAM. Kemudian *ketiga*, setiap negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi HAM setiap warganya. Dalam tahap ini, negara tidak lagi sekedar melegalkan HAM dengan produk hukum, tetapi sudah beranjak pada tingkat pemenuhan atas HAM melalui pelbagai langkah dan kebijakan secara efektif.¹³

2.2. Diskriminasi

Dalam tatanan internasional, masalah definisi diskriminasi diatur dalam banyak instrumen. Peraturan-peraturan tersebut adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras 1965, Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Konvensi Menentang Diskriminasi dalam Pendidikan 1960, dan Deklarasi Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasarkan Agama dan Kepercayaan 1981. Sejumlah produk hukum internasional tersebut telah menjadi bagian dari sistem hukum Indonesia. Larangan diskriminasi secara eksplisit diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, Budaya yang diratifikasi dengan UU Republik Indonesia No. 11 Tahun 2005, Pasal 2 ayat (1) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik yang diratifikasi dengan UU No. 12 Tahun 2005, juga ratifikasi Konvensi Mengenai

Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita/CEDAW), dengan UU Republik Indonesia No. 7 Tahun 1984.

Sedangkan dalam tatanan hukum positif Indonesia, pada Pasal 1 UU Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diskriminasi didefinisikan sebagai setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, kepercayaan, suku, ras, kelompok, golongan, status sosial-ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan pilihan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.¹⁴

Wouter Vandenhoele menyatakan tidak ada satuan parameter absolut yang eksklusif dan konklusif dapat menyatakan sebuah tindakan menjadi diskriminatif. Bahkan pelbagai dokumen protokoler internasional juga gagal dalam memberi pengertian yang komprehensif, utuh tentang konsep diskriminasi.¹⁵ Berbeda dengan Wouter, Lippert-Rasmussen merumuskan diskriminasi sebagai aksi, praktik, atau kebijakan memberi keuntungan pada kelompok tertentu, dan secara bersamaan merugikan kelompok lain. Kelompok ini dapat diklasifikasikan dalam bentuk ras, suku, agama, gender, dan klasifikasi

13 Suryadi A Radjab & Ismail Hasani, *Hilangnya Rasa Aman: Hak Asasi Manusia Dan Transisi Politik Indonesia*, Jakarta: Kerjasama PBHI dan The Asia Foundation, 2002.

14 Lihat Pasal 1 UU Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

15 Wouter Vandenhoele, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Oxford, 2005, hlm. 33.

lain yang telah melekat inheren terhadap dirinya secara alamiah.¹⁶ Sementara itu, Conde mendefinisikan diskriminasi sebagai perlakuan yang berbeda yang dilakukan oleh negara ataupun sektor privat, berdasarkan karakteristik korban seperti ras, agama, suku, warna kulit, kepercayaan, opini politik, atau karakteristik lain yang mana tidak ada parameter yang objektif dan beralasan untuk menjustifikasi perlakuan tersebut.¹⁷

Definisi serupa yang secara spesifik menjelaskan diskriminasi berbasis kategori gender adalah diatur dalam Pasal 1 CEDAW. Diskriminasi terhadap perempuan dimaknai sebagai setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapus pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya sipil atau apapun lainnya oleh perempuan terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.¹⁸

Dalam konteks perlakuan berbeda terhadap kelompok lain atau beberapa individu dianggap sebagai suatu tindakan yang dibenarkan ketika hal tersebut telah teruji bahwa tindakan itu memiliki keterkaitan

dengan kepentingan kelompok atau individu tersebut sebagai sebuah masyarakat yang utuh.¹⁹ Perlakuan berbeda ini yang kemudian akan menjadi dasar diskriminasi positif atas kelompok rentan dan termarjinalkan.²⁰

Untuk memahami diskriminasi dalam praktik, gambaran dari Mahkamah Konstitusi berikut ini dapat dijadikan rujukan. Mahkamah Konstitusi pernah mengabulkan permohonan pemohon terkait pengujian UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dengan pokok perkara pengujian adalah ketentuan di Pasal 60 huruf g yang berisi larangan menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi mereka yang bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tidak langsung dalam G30S/PKI atau organisasi terlarang lainnya.²¹

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menggunakan batu uji jaminan penghapusan diskriminasi yang ada dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2). Kemudian Pasal 1 ayat (3) UU Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia sebagai penjabaran ketentuan Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945 tidak membenarkan diskriminasi berdasarkan perbedaan agama,

16 Kasper Lippert-Rasmussen, *The Badness of Discrimination*, *Journal Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 9, 2006, hlm. 167-185.

17 H. Victor Conde, *A Handbook of International Human Rights Terminology*, 2nd ed, Library of Congress Cataloging, Nebraska, 1947, hlm. 67. Lihat juga Winston. E. Langley, *Encyclopedia of Human Rights Issues Since 1945*, Westport: Greenwood Press, 1999, hlm. 73.

18 Lihat *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* yang telah disahkan dengan UU No 7 Tahun 1984.

19 Warwick Mc Kean, *Equality and Non Discrimination Under International Law*, 1983, hlm. 82.

20 Ismail Hasani, dkk., *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga: Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Nasional Baru Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013, hlm. 340.

21 *Ibid*, hlm. 350.

suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.²²

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya juga menyebutkan bahwa memang pasal 28J ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan 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 yang demokratis”.²³

2.3. Pelayanan Publik

Pasal 1 ayat (1) UU Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, hlm. 351. Pembatasan ini tidak lazim dalam konteks hukum HAM dimana agama menjadi salah satu variabel pertimbangan pembatasan HAM. Namun demikian, ketentuan normatif ini berlaku karena diadopsi dalam Konstitusi RI.

Pada Pasal 4 dijelaskan penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan : (a) kepentingan umum; (b) kepastian hukum; (c) kesamaan hak; (d) keseimbangan hak dan kewajiban; (e) keprofesionalan; (f) partisipatif; (g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; (h) keterbukaan; (i) akuntabilitas; (j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; (k) ketepatan waktu dan; (l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Karenanya, proses pelayanan berlangsung rutin dan berkelanjutan berdasarkan norma dan standar, serta meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan secara mutual terkait memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan.

2.4. Produk Hukum Daerah Diskriminatif

Mengacu pada makna dasar dari diskriminasi dan istilah produk hukum daerah, maka produk hukum daerah diskriminatif dapat didefinisikan sebagai sebuah peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, baik pada tingkat provinsi atau kabupaten/kota, baik dalam bentuk *regeling* berupa Perda, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, Peraturan Gubernur, maupun dalam bentuk *beschikking* berupa ketetapan-ketetapan. Termasuk dalam produk hukum daerah adalah surat edaran, panduan yang dikeluarkan resmi oleh pemerintah, yang mengandung norma diskriminatif, baik langsung atau tidak langsung karena membatasi, melecehkan, atau mengucilkan secara langsung atau tidak langsung yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, keyakinan, suku, ras, kelompok, golongan, status sosial-ekonomi, jenis kelamin, bahasa, orientasi politik, yang

berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan.

Dalam konstruksi hak asasi manusia, materi muatan produk hukum daerah mengandung unsur diskriminasi baik langsung atau tidak langsung terhadap warga negara. *Violation by rule* terjadi karena rumusan norma dalam suatu produk peraturan daerah bertentangan dengan jaminan hak dan kebebasan konstitusional warga negara yang dijamin Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Mengacu pada Komnas Perempuan, untuk menguji apakah sebuah produk hukum daerah (dan juga kebijakan lain) diskriminatif atau tidak, dilakukan dalam tiga aras. *Pertama*, tujuan pembentukan kebijakan daerah. Pengujian ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode analisa isi (*content analysis*) atas kebijakan daerah maupun melalui analisa persepsi penggagas dan pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan tentang tujuan kebijakan daerah tersebut. *Kedua*, dampak yang ditimbulkan akibat kehadiran dan pelaksanaan kebijakan daerah itu. Hal ini dapat dilakukan melalui metode observasi, wawancara dengan pihak-pihak yang menjadi target pelaksanaan kebijakan daerah maupun analisa persepsi masyarakat pada umumnya. *Ketiga*, praktik berdemokrasi dalam proses perumusan kebijakan. Perhatian utama diberikan pada sejauh mana warga negara, tanpa kecuali, dapat berpartisipasi secara aktif dalam proses perumusan dan pengawasan kebijakan yang merupakan bagian dari hak konstitusionalnya dalam pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D (3) UUD

Negara RI Tahun 1945.²⁴

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan tolok ukur konstitusionalitas norma. Karena prinsip nondiskriminasi adalah norma dalam Konstitusi RI, maka menguji produk hukum daerah dengan prinsip nondiskriminasi merupakan kegiatan menguji konstitusionalitas norma.

Mengacu pada sejumlah pemikiran dan yurisprudensi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, konstitusionalitas adalah kesesuaian antara 'objek yang diuji' dengan prinsip-prinsip dan norma-norma yang ditentukan secara konstitusional. Batu uji pembatalan norma bisa karena melanggar hak-hak konstitusional sebagaimana ditentukan dalam konstitusi. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak konstitusional sebagai bagian dari konstitusi sekaligus juga berarti pembatasan terhadap kekuasaan negara. Konstitusionalitas sebuah norma ditakar dengan norma dan prinsip konstitusional, hak konstitusional, kewenangan konstitusional, kewajiban konstitusional, yang basis legitimasi konstitusionalitasnya adalah konstitusi, peraturan-peraturan (*rules*) yang tidak tertulis yang mempunyai hubungan dengan klausula-klausula tertentu berdasarkan sejarah resmi, dan peraturan-peraturan (*rules*) yang sebenarnya tersirat dalam konstitusi.

Tergambar juga makna konstitusional yang bisa ditunjukkan dengan istilah kebalikannya, yakni tindakan inkonstitusional, yang dimaknai sebagai suatu tindakan yang bertentangan dengan konstitusi, dalam bentuk *unconstitutional conditions*,

²⁴ Kamala Chandrakirana, dkk, 2010, *op.cit.*, hlm. 17.

melampaui larangan-larangan konstitusional (*constitutional prohibitions*). Sementara cara menguji konstitusional atau tidaknya suatu norma tidak hanya bertentangan sepenuhnya dengan konstitusi (*contrary to*) namun juga dapat dinyatakan tidak konstitusional karena tidak konsisten dengan konstitusi (*inconsistent with*). Pelbagai cara memastikan konstitusionalitas sebuah norma semata-mata ditujukan untuk membela signifikansi konstitusionalitas perundang-undangan (*constitutionality of laws*) sebagai prinsip fundamental yang melekat pada setiap negara hukum. []

BAB 3

TEMUAN PENELITIAN

KAJIAN tentang produk hukum daerah diskriminatif telah banyak dilakukan oleh pelbagai lembaga dan individu sejak tahun 2008. Beberapa kajian yang bisa disebutkan antara lain Robin Bush (2008)²⁵, Komnas Perempuan (2009),²⁶ SETARA Institute (2008)²⁷, Michael Buehler dan Dani Muhtada (2016)²⁸. Beberapa diantaranya juga ditulis dalam bentuk disertasi, seperti Yasrul Huda²⁹ yang menulis *Contesting Sharia: State Law, Decentralization and Minangkabau Custom* di Universitas Leiden, 2013, Belanda dan Muntoha, yang menulis *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syaria*”, di Program Doktor Ilmu

25 Robin L. Bush, *Regional “Sharia” Regulation in Indonesia: Anomaly or Symptom*, 2008, dalam Greg Fealy dan Sally White, *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, hlm. 174.

26 Kamala Chandrakirana, dkk, 2010, *op.cit.*, hlm. 20.

27 Ismail Hasani dkk., *Berpihak dan Bertindak Intoleran, Intoleransi Masyarakat dan Restriksi Negara dalam Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2009, hlm. 23-24.

28 Michael Buehler dan Dani Muhtada, *Democratization and the Diffusion of Shari’a Law: Comparative Insights from Indonesia*, Southeast Asia Research, Vol. 24, No. 2, (261-282), 2016 dan Michael Buehler, *The rise of shari’a by-laws in Indonesian districts: An indication for changing patterns of power accumulation and political corruption*, South East Asia Research, 16, 2, hlm. 255-285

29 Yasrul Huda, 2014, *Contesting Sharia: State Law, Decentralization and Minangkabau Custom*, 2014, Universitas Leiden. Lihat <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/22643/Dissertation%20Yasrul%20Huda%20-%20FINAL%20VERSION.pdf?sequence=3>, diunduh pada 3 Oktober 2014.

Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.³⁰

Bush dan Buehler-Muhtada mengkaji perda dengan optik Ilmu Politik. Jika Bush menyimpulkan bahwa perda-perda tersebut sebagai *political symptom*, maka Buehler-Muhtada menggambarkan paradoks konsistensi ideologi partai-partai di daerah dimana perda itu diproduksi. Yasrul Huda cenderung mengafirmasi keberadaan perda-perda dengan argumentasi sosiologis. Sedangkan Muntoha lebih mengkoreksi bagaimana mekanisme penanganan agar perda-perda serupa tidak terbit di kemudian hari. Sementara SETARA Institute dan Komnas Perempuan mengkaji perda-perda tersebut dalam perspektif hak asasi manusia. Selain merupakan bentuk politisasi identitas (agama), perda-perda tersebut juga secara konstitusional problematik karena bertentangan dengan jaminan-jaminan hak konstitusional warga negara.

Kajian terbaru yang dilakukan oleh SETARA Institute ditujukan untuk mencari jalan advokasi dan penyikapan ketatangeraan atas produk hukum daerah yang diskriminatif. Bukan hanya melembagakan diskriminasi, sebagaimana temuan Komnas Perempuan, tetapi juga berdampak terhadap pemenuhan hak atas pelayanan publik yang adil, setara, dan berkualitas. Riset ini menggambarkan bagaimana produk hukum daerah dalam pelbagai bentuknya, menimbulkan dampak, baik langsung maupun tidak langsung terhadap pelayanan publik. Riset ini memperkuat bahwa keberadaan perda-perda diskriminatif adalah

bentuk pelanggaran HAM (*violation by rule*) dan menuntut penyikapan ketatanegaraan.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada 1999, terdapat 421 produk hukum daerah yang diskriminatif (Komnas Perempuan, 2016). Buehler dan Muhtada (2016) mencatat angka berbeda dalam publikasinya, yakni 422 dan 433 produk hukum daerah yang berbasis syariah dan non-syariah. Sementara SETARA Institute mencatat sebanyak 72 peraturan daerah terkategori intoleran yang membatasi kebebasan beragama/kepercayaan kelompok minoritas, termasuk di dalamnya kelompok Ahmadiyah, Syiah, Millah Abraham, dan lainnya. Pada penelitian tersebut, SETARA Institute mengambil sampel atau contoh peraturan daerah yang disahkan sejak tahun 2000.

3.1. Temuan Berbasis Aplikasi LAPOR! SP4N

LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat) adalah sebuah sarana aspirasi dan pengaduan berbasis media sosial yang mudah diakses dan terpadu dengan 81 Kementerian/Lembaga, 5 Pemerintah Daerah, serta 44 BUMN di Indonesia. LAPOR! dikembangkan oleh Kantor Staf Presiden (KSP) dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat untuk pengawasan program dan kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik. LAPOR! diinisiasi oleh Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP-PPP) dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat sekaligus interaksinya dengan pemerintah dalam rangka pengawasan program pembangunan dan pelayanan publik.

Penggunaan data LAPOR dalam riset ini

³⁰ Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*, Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010.

ditujukan untuk memperoleh gambaran aneka jenis pelayanan publik yang paling sering dilaporkan, yang artinya berpotensi mengandung masalah, sebagai upaya untuk menggambarkan bagaimana praktik pelayanan publik di area riset. Laporan ini disusun dengan metode tabulasi untuk memperoleh sajian jumlah permasalahan yang diadukan, kelompok korban yang terkena dampak, dan gambaran masalah yang disajikan. Data yang diolah bersumber dari aduan atau pelaporan masyarakat yang tersedia di *website* <https://www.lapor.go.id/> milik Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!).

Gambaran praktik diskriminasi dalam pelayanan publik diperoleh dari data yang dianalisis dari aplikasi LAPOR! SP4N. SETARA Institute menemukan 402.260 aduan per -21 Desember 2018. Dari angka pengaduan tersebut, terdapat 169 aduan yang relevan dengan penelitian ini secara nasional. Dari jumlah 169 tersebut, 50 aduan terjadi di wilayah Jawa Barat. Tidak ada aduan yang terdokumentasikan dari wilayah Yogyakarta.

Dari 169 aduan tersebut, terdapat total 202 korban dengan klasifikasi 10 kelompok yang terdiskriminasi. Secara khusus, terdapat 64 korban untuk wilayah Jawa Barat. Penyebab lebih banyaknya jumlah korban daripada jumlah aduan karena pada beberapa aduan, dalam satu aduan terdapat lebih dari satu kelompok yang terdiskriminasi, terutama yang berkaitan dengan ketertiban umum. Detail kelompok korban yang terdiskriminasi adalah *marginalized group* (66), pekerja seks (50), disabilitas (31), umat Kristiani (16), etnis tertentu (10), LGBT (14), umat Budha (7), Tionghoa (4), umat Konghucu (1) dan jemaat Ahmadiyah (3).

Secara garis besar, sektor pelayanan publik dibagi 3 (tiga) sektor, yaitu pelayanan administrasi, jasa, dan pelayanan barang. Dari 169 total aduan yang terkumpul, terdapat 48 aduan diskriminatif di sektor pelayanan administrasi, dengan 5 terbanyak pada bidang: pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan dengan 17 aduan, izin pelaksanaan kegiatan atau acara keagamaan (ibadah) 7 aduan, izin membangun tempat ibadah 6 aduan, pengurusan pernikahan 4 aduan, dan pengurusan Kartu Keluarga 3 aduan. Khusus Jawa Barat, dari total 50 aduan, 14 aduan diskriminatif berada pada bidang: 6 aduan terkait izin pembangunan tempat ibadah, 5 aduan terkait izin pelaksanaan kegiatan atau acara keagamaan (ibadah), 2 aduan terkait pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan, dan 1 aduan terkait pengurusan surat tanah.

Pengolahan data dalam mengevaluasi LAPOR! SP4N menggunakan 19 *keyword*³¹ yang berkaitan dengan kelompok minoritas dan kelompok rentan. Dari 19 *keyword* yang digunakan, secara nasional terdapat 4 (empat) *keyword* yang tidak menghasilkan atau tidak terdapat informasi yang relevan, yaitu Ahmadiyah, Syiah, Hindu, dan LGBT.³² Sementara, khusus daerah penelitian, Jawa Barat terdapat 7 (tujuh) *keyword* yang tidak menghasilkan atau tidak terdapat informasi yang relevan, yaitu Klenteng, Pelacur,

31 *Keywords*: (1) Minoritas; (2) Tionghoa; (3) Diskriminasi; (4) Kristen/Gereja; (5) Disabilitas/Difabel; (6) Ketertiban Umum; (7) Wanita Malam; (8) Wanita Penghibur; (9) Pelacur; (10) PSK; (11) Buddha/Vihara; (12) Waria; (13) Gelandangan; (14) Pengemis; (15) Klenteng; (16) LGBT; (17) Syiah; (18) Hindu; (19) Ahmadiyah.

32 Berkaitan dengan LGBT, kami kemudian menggunakan *keyword* yang lebih spesifik, yaitu Waria.

Tionghoa, Wanita Malam, Wanita Penghibur, Syiah, dan Hindu. Dari 19 *keyword* ini, kami menggunakan 3 (tiga) kata potensial sebagai *keyword*, yaitu kata “diskriminasi, minoritas, dan ketertiban umum” untuk memeriksa potensi diskriminasi yang dihadapi oleh terlapor/pelapor.

Dengan menggunakan total 19 *keyword* tersebut, terdapat 10 kelompok yang terdiskriminasi.³³ Dengan menggunakan total 19 *keyword*, riset ini secara nasional menemukan 169 aduan masyarakat di situs LAPOR!, dari 169 aduan tersebut, terdapat total 202 korban dengan klasifikasi 10 kelompok yang terdiskriminasi. Secara khusus, terdapat 64 korban untuk wilayah Jawa Barat. Penyebab lebih banyaknya jumlah korban daripada jumlah aduan karena pada beberapa aduan, dalam satu aduan terdapat lebih dari satu kelompok yang terdiskriminasi, terutama yang berkaitan dengan ketertiban umum. Ke 10 kelompok tersebut yaitu:

Tabel 2:
Kelompok Korban Terdiskriminasi

No.	Kelompok Korban	Korban Aduan
1	Gepeng/Orang Terpinggirkan	66
2	Pekerja Seks Komersial (PSK)	50
3	Difable	31
4	Umat Kristiani	16
5	Etnis Tertentu	10
6	LGBT/Waria	14
7	Umat Budha	7
8	Tionghoa	4

³³ Gelandangan dan Pengemis dijadikan satu, yaitu Gepeng.

9	Umat Konghucu	1
10	Ahmadiyah	3
Total		202

Dari 10 kelompok korban tersebut, riset ini kemudian mengklasifikasikannya kelompok korban sebagai berikut:

Tabel 3:
Klasifikasi kelompok korban terdiskriminasi

No.	Kelompok Korban	Korban Aduan
1	Kelompok Termarjinalkan	66
2	Perempuan	50
3	National Minority (Agama, ras, etnik)	41
4	Difabel	31
5	LGBT	14
Total		202

Dalam aplikasi LAPOR!, posisi korban diletakkan sebagai terlapor oleh orang yang merasa terganggu oleh adanya kelompok-kelompok tersebut. Dari 202 total korban aduan, semua posisi korban adalah terlapor, kecuali untuk kategori Difabel, yang 5 dari 31 aduan diantaranya berstatus pelapor dan 25 dari 41 *national minority* sebagai pelapor. Secara khusus, dari total 64 korban aduan di Jawa Barat, semua posisi korban juga terlapor, kecuali pada *national minority* yang 5 dari 10 aduan diantaranya berstatus pelapor.

3.1.1. Orientasi Pengaduan

Dari 66 aduan terhadap kelompok termarjinalkan, 45 aduan berorientasi kepada mengganggu kenyamanan dan ketertiban, 5 aduan berorientasi kepada penegakan aturan,

6 aduan berorientasi kepada dorongan untuk pembinaan dan rehabilitasi, dan 10 aduan berorientasi kepada permintaan perhatian dan pertolongan. Pelaporan ini muncul akibat adanya asumsi ketidaknyamanan dan ketidaktertiban, dimana hampir semua daerah di Indonesia, memiliki perda ketertiban umum, yang sebagian besar mendiskriminasi kelompok-kelompok rentan.

Dari 50 aduan terhadap kelompok *women*, 45 aduan berorientasi kepada mengganggu kenyamanan dan ketertiban, 2 aduan berorientasi kepada permintaan pembinaan dan rehabilitasi, 2 aduan berorientasi penegakan aturan, dan 1 aduan berorientasi kepada permintaan perhatian atau pertolongan.

Dari 41 aduan terhadap kelompok *national minorities*, 5 aduan berorientasi kepada mengganggu kenyamanan dan ketertiban, 5 aduan dorongan penegakan aturan, 5 aduan permohonan informasi dan pertimbangan dan 26 aduan berupa permintaan perhatian dan pertolongan.

Dari 31 aduan terhadap kelompok difabel, 3 aduan berorientasi kepada penegakan aturan, 5 aduan berorientasi kepada permintaan informasi dan pertimbangan, dan 23 aduan berorientasi kepada permintaan perhatian atau pertolongan.

Sedangkan sisanya, dari 14 aduan terhadap kelompok LGBT, terdapat 9 aduan berorientasi kepada mengganggu kenyamanan dan ketertiban, 4 aduan berorientasi kepada permintaan perhatian atau pertolongan, dan 1 aduan berorientasi penegakan aturan.

3.1.2. Sebaran Wilayah

Dari total 169 total aduan yang dihimpun, peristiwa-peristiwa tersebut terjadi tersebar di 30 kabupaten/kota, yang jika dikluster berdasarkan provinsi, terdapat 5 provinsi dengan pangaduan terbanyak, yaitu: Jawa Barat (50 aduan), DKI Jakarta (45 aduan), Jawa Tengah (28 aduan), Jawa Timur (13 aduan), dan Kalimantan Selatan (11 aduan).

Secara khusus, aduan di Jawa barat tersebar pada 5 kabupaten/kota, yaitu: Kota Bandung (44 aduan), Kota Bogor (3 aduan), Depok, Kota Bekasi, dan Cianjur (masing-masing 1 aduan).

3.1.3. Klasifikasi Sektor Pelayanan Publik

Secara garis besar, sektor pelayanan publik dibagi 3 (tiga) sektor, yaitu pelayanan administrasi, jasa, dan pelayanan barang. Dari 169 total aduan yang terkumpul, terdapat 48 aduan diskriminatif di sektor pelayanan administrasi, dengan 5 terbanyak pada bidang: pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan dengan 17 aduan, izin pelaksanaan kegiatan atau acara keagamaan (ibadah) 7 aduan, izin membangun tempat ibadah 6, aduan pengurusan pernikahan 4 aduan, dan pengurusan Kartu Keluarga 3 aduan.

Khusus Jawa Barat, dari total 50 aduan, 14 aduan diskriminatif berada pada bidang: 6 aduan terkait izin pembangunan tempat ibadah, 5 aduan terkait izin pelaksanaan kegiatan atau acara keagamaan (ibadah), 2 aduan terkait pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan, dan pengurusan surat tanah dengan 1 aduan.

Dalam sektor pelayanan jasa, dari 169 total aduan, terdapat 326 aduan pada pelbagai sektor pelayanan jasa,³⁴ dengan 5 besar: (a) jasa pemanfaatan ruang publik dengan 103 aduan, (b) jasa pemanfaatan umum dengan 94 aduan, (c) jasa pemanfaatan waktu malam dengan 50 aduan, (d) jasa pemanfaatan gedung atau bangunan dengan 44 aduan, dan (e) jasa

³⁴ Penyebab lebih banyaknya total aduan yang terkumpul dari LAPOR! dengan total diskriminasi di sektor pelayanan jasa adalah, satu aduan masyarakat memiliki dampak terdiskriminasinya kelompok korban pada beberapa bidang pelayanan jasa sekaligus (3-4 bidang sekaligus).

keamanan dan ketertiban dengan 18 aduan.³⁵

Secara khusus, dari total 50 aduan di Jawa Barat, terdapat 80 aduan di pelbagai sektor pelayanan jasa, dengan 5 besar: 34 aduan terkait dengan pemanfaatan ruang publik, 33 aduan terkait jasa pemanfaatan umum, 8 aduan terkait pemanfaatan waktu malam, 2 aduan terkait jasa keamanan dan ketertiban, serta santunan finansial, jasa pendidikan, pemanfaatan gedung dan bangunan masing-masing 1 aduan.

Dari 169 total aduan yang terkumpul, terdapat 1 aduan pada sektor pelayanan barang, yaitu pada bidang pengadaan sembako murah.

Memeriksa secara paralel produk-produk hukum di daerah yang merekam pengaduan masyarakat, ditemukan bahwa dari 169 aduan yang tersebar pada 30 daerah di 14 provinsi, terdapat setidaknya 16 produk hukum daerah yang berpotensi diskriminatif pada beberapa pasal di dalamnya, dan memiliki hubungan hukum dengan peristiwa-peristiwa yang diadakan, yaitu :

Tabel 4:
Produk Hukum Berpotensi Diskriminatif Berdasarkan Data LAPOR! SP4N

No	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
1.	Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum	Peraturan Daerah Provinsi	LGBT, Kelompok termarjinalkan	DKI Jakarta
2.	Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas	Peraturan Daerah Provinsi	Kelompok Difabel	DKI Jakarta
3.	Perda Kota Ternate nomor 4 tahun 2014 tentang ketertiban umum.	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Kota Ternate

³⁵ Aduan yang terkumpul selalu berimplikasi kepada terdiskriminasi kelompok korban pada pemanfaatan ruang publik, pemanfaatan gedung atau bangunan, pemanfaatan umum, dan pemanfaatan jam malam.

No	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
4.	Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima	Peraturan Daerah	PKL	Kota Semarang
5.	Perda Kota Besar Semarang Tanggal 10 Februari 1956 Tentang Pemberantasan Pelacuran di Jalan Dalam Kota Besar Semarang	Peraturan Daerah	Perempuan	Kota Semarang
6.	Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Ijin Gangguan	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Kota Semarang
7.	Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Kabupaten Bojonegoro
8.	Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen Di Kota Makassar	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Makassar

Secara khusus, produk hukum daerah yang tercatat di Jawa Barat yang berpotensi memiliki hubungan dengan pengaduan-pengaduan sebagaimana dimaksud dan/atau menjadi dasar praktik diskriminasi adalah:

Tabel 5:
Produk Hukum Berpotensi Diskriminatif di Jawa Barat
Berdasarkan Data LAPOR! SP4N

No	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
1.	Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Jawa Barat	Peraturan Gubernur	Ahmadiyah	Jawa Barat
2.	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 13 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat	Peraturan Daerah Provinsi	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Jawa Barat
3.	Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 451.05/Kep.103-Kesbangpol/2011 Tentang Tim Penanganan Jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat	Keputusan Gubernur	Ahmadiyah	Jawa Barat
4.	Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 14 Tahun 2001 Tentang Ketertiban Umum	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Kota Depok
5.	Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Ketertiban Umum;	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Kota Depok
6.	Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan Dan Keindahan;	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Kota Bandung

No	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
7.	Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Cianjur Nomor 18 Tahun 1995 Tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Cianjur Nomor 13 Tahun 1986 Tentang Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan dalam Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Cianjur;	Peraturan Daerah	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Cianjur
8.	Keputusan Bersama Bupati Cianjur dan Kepala Kepolisian Resort Cianjur tentang Penyelenggaraan Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat;	Keputusan Bersama	LGBT, Kelompok termarjinalkan	Cianjur

3.2. Diskriminasi terhadap Perempuan

Organisasi pendampingan perempuan dan anak korban kekerasan, Rifka Annisa, *Women's Crisis Center* Yogyakarta, mencatat setiap tahun terdapat hampir 300 kasus kekerasan terhadap perempuan. Lembaga itu mendata kasus kekerasan terhadap perempuan sepanjang 2009-2015. Menurut Defirentia One, Manajer Humas dan Media Rifka Annisa, setiap hari setidaknya satu perempuan menjadi korban kekerasan.³⁶

Selama kurun waktu 2009-2015 tersebut, terdapat 2.156 kasus yang ditangani Rifka Annisa. Terdiri dari kekerasan terhadap isteri sebanyak 1.541 kasus, 227 perkosaan, 128 pelecehan seksual, 206 kekerasan dalam

³⁶ Tempo.co, 30 April 2016, *Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Yogyakarta Tinggi*. Lihat <https://nasional.tempo.co/read/767246/kasus-kekerasan-terhadap-perempuan-di-yogyakarta-tinggi/full&view=ok>

pacaran, 48 kekerasan dalam keluarga, empat perdagangan manusia, dan lainnya dua kasus. Seringkali korban kekerasan seksual, kata Defirentia tidak dipercaya dan tidak didengar. Lingkungan sosial di tempat korban tinggal bahkan ikut menyalahkan. Itu membuat korban tidak aman dan tidak percaya pada orang lain maupun lingkungan.

Sementara, sepanjang 2017, Rifka Annisa mencatat jumlah kekerasan terhadap anak dan perempuan mencapai 287 kasus di Yogyakarta. Sebanyak 209 kasus diantaranya adalah kekerasan terhadap istri.³⁷ Rinciannya tahun 2017, kasus kekerasan terhadap perempuan terbanyak ada di Kabupaten Sleman dengan 83 kasus. Kemudian Kota Yogyakarta 52 kasus, Bantul 44 kasus, Kabupaten Gunungkidul 17 kasus dan Kulon Progo 12 kasus. Bahkan pada 2018, Komnas Perempuan telah memosisikan DIY di urutan ke-4 sebagai provinsi paling banyak kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.³⁸

Rifka Annisa juga mencatat tahun 2017 terdapat peningkatan pada kasus kekerasan dalam bentuk pelecehan seksual sebanyak 13 kasus, kekerasan dalam pacaran sebanyak 13 kasus dan perkosaan sebanyak 29 kasus yang semuanya menimpa perempuan usia remaja, antara 12 tahun hingga 25 tahun. Modus yang muncul sering kali dengan penipuan dan bujuk

rayu yang dilakukan lewat media sosial seperti Whatsapps, BlacBerry Messenger (BBM) dan juga Facebook dengan pelaku kekerasan rata-rata berusia di atas 18 tahun. Pelaku mendekati korban dengan pelbagai bujuk rayu lewat media sosial. Mulai iming-iming uang hingga janji untuk menikah terutama pada kasus pacaran.³⁹

Sesuai riwayat pendampingan yang dilakukan, banyak korban yang mengalami lebih dari satu kali kasus kekerasan. Dilihat dari usia korban yang mengalami tindak kekerasan juga beragam, mulai dari remaja berusia 18 tahun, dewasa, hingga kelompok lansia di atas 45 tahun.⁴⁰ Kekerasan terbanyak berbentuk kekerasan ekonomi dan psikologis, yang kemudian diikuti dengan kekerasan fisik. Tak jarang korban juga mengalami semua jenis kekerasan sekaligus.

Kekerasan ekonomi yang dimaksud antara lain berupa penelantaran dan tidak diberikan nafkah oleh suami, sementara istri dilarang bekerja dan tak bisa bekerja karena beban tanggung jawab keluarga. Ada pula istri yang bekerja kemudian suami memanfaatkan sumberdaya ekonomi milik istri. Sementara kekerasan psikologis ditemukan dalam bentuk caci maki, intimidasi dan ancaman, selingkuh dan membandingkan dengan perempuan lain. “Kata-kata seperti *tak pateni* (saya bunuh), itu sering diucapkan oleh suami jika istrinya tidak patuh kata suami”⁴¹

37 Rappler.com, 27 Desember 2017, *Kekerasan Terhadap Perempuan Di Yogyakarta Masih Tinggi*. Lihat <https://www.rappler.com/indonesia/berita/192098-kekerasan-perempuan-yogyakarta-tinggi>

38 Kumparan.com, 5 September 2018, *Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Anak Di Diy Terbanyak Ke-4 Nasional*. Lihat <https://kumparan.com/Tugujogja/Kasus-Kekerasan-Terhadap-Perempuan-Dan-Anak-Di-Yogyakarta-Duduki-Urutan-4-Nasional-1536155631812215928>

39 Rappler.com, *op.cit.*

40 [Kabarhandayani.com](http://kabarhandayani.com/), 26 Oktober 2017, *Rifka Annisa: Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Di Yogyakarta Tinggi*. Lihat <http://kabarhandayani.com/rifka-annisa-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan-di-yogyakarta-tinggi/>

41 Rappler.com, *op.cit.*

Dalam korban kekerasan yang menimpa perempuan, tak jarang anak mereka juga ikut menjadi korban. Istri yang juga seorang ibu kemudian membawa serta anaknya bila menjalani proses pendampingan yang mengharuskan mereka tinggal di *shelter* karena kondisi yang mengancam. Masih menurut Rifka Annisa, juga diketahui anak yang melihat atau mengalami kekerasan dari orang tuanya juga menjadi korban. Anak-anak kemudian *permissive* pada hal hal negatif, seperti minum alkohol, merokok atau kekerasan pada kawan sepermainan.⁴²

Negara sebagai pemangku kebijakan dan pelindung warganya perlu didorong untuk terlibat dalam penegakan hukum dan aturan. Negara memang sudah memberikan aturan dan perlindungan yang baik untuk mencegah kekerasan pada perempuan dan anak. Tetapi, kelemahannya masih muncul dalam penerapan aturan tersebut, misalnya aturan tentang P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak) itu sudah diharuskan ada di setiap kota dan kabupaten. Tetapi ada beberapa kendala yang membuat implementasinya tidak berjalan, misalnya kapasitas tenaga yang ada tidak memiliki ketrampilan soal pendamping korban. Kasus kekerasan yang ditangani sebagian besar berakhir di luar penyelesaian hukum. Dari seluruh kasus, hanya 15 persen yang berakhir dengan putusan pidana dan perceraian, sebanyak 85 persen lainnya rujuk dengan catatan.⁴³

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

3.3. Temuan Khusus di Daerah Istimewa Yogyakarta

3.3.1. Produk Hukum Daerah

Riset ini mencatat 24 produk hukum daerah yang berpotensi diskriminatif terhadap kelompok rentan di Provinsi Yogyakarta, yang terbagi atas beberapa jenis, yakni: Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (4), Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (2), Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (2), Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (14), Peraturan Bupati (1), dan Instruksi Kepala Daerah (1). Adapun kelompok-kelompok yang berpotensi menjadi korban diskriminasi adalah: etnis Tionghoa, kelompok marjinal/kelompok terpinggirkan, aliran kepercayaan, kelompok difabel, minoritas Agama, perempuan, dan LGBT.

Tabel 6:
Produk Hukum Berpotensi Diskriminatif
di D.I. Yogyakarta

No.	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
1.	Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman <i>Policy</i> Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi	Instruksi Kepala Daerah	Etnis Tionghoa	Provinsi
2.	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis	Perda DIY	Kelompok terpinggirkan/ termarjinalkan	Provinsi
3	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah	Perda DIY	Kelompok Aliran Kepercayaan	Provinsi
4.	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ketentraman, Ketertiban Umum Dan Perlindungan Masyarakat	Perda DIY	Kelompok terpinggirkan/ termarjinalkan LGBT Kelompok Difabel	Provinsi
5.	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Dan Kartu Identitas Anak	Perda DIY	Minoritas Agama	Provinsi

No.	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
6.	Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Penanggulangan <i>Human Immunodeficiency Virus</i> (HIV) dan <i>Acquired Immuno Deficiency Syndrome</i> (AIDS)	Perda Prov. DIY	Perempuan	Provinsi
7.	Perda Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas	Perda Prov. DIY	Kelompok Difabel	Provinsi
8.	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2017 Tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis	Peraturan Gubernur DIY	Kelompok terpinggirkan/termarjinalkan LGBT	Provinsi
9.	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No.60 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penyediaan Bantuan Hukum bagi Penyandang Disabilitas	Peraturan Gubernur DIY	Kelompok Difabel	Provinsi
10.	Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029	Perda Kota	Kelompok Difabel	Kota Yogyakarta
11.	Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 06 Tahun 2011 Tentang Izin Gangguan	Perda Kabupaten	Kelompok terpinggirkan/termarjinalkan	Kab. Bantul
12.	Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum	Perda Kabupaten	Kelompok terpinggirkan/termarjinalkan Kelompok Difabel	Kab. Bantul

No.	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
13.	Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan	Perda Kota	Kelompok Difabel Perempuan	Kota Yogyakarta
14.	Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta	Perda Kota	Kelompok Difabel	Kota Yogyakarta
15.	Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung	Perda Kota	Kelompok Difabel	Kota Yogyakarta
16.	Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta	Peraturan Walikota	Aliran Kepercayaan	Kota Yogyakarta
17.	Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Kota Layak Anak	Perda Kota	Anak-anak terkategori Kelompok Difabel ataupun kelompok terpinggirkan	Kota Yogyakarta
18.	Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Bangunan Gedung	Perda Kabupaten	Kelompok Difabel	Kab. Sleman
19.	Peraturan Bupati Sleman Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Kabupaten Layak Anak	Peraturan Bupati	Anak-anak terkategori Kelompok Difabel ataupun kelompok terpinggirkan	Kab. Sleman

No.	Produk Hukum	Jenis	Potensi Korban	Wilayah
20.	Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa	Perda Kabupaten	Kelompok Difabel	Kab. Sleman
21.	Perda Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas	Perda Kabupaten	Kelompok Difabel	Kab. Sleman
22.	Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 9 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas	Perda Kabupaten	Kelompok Difabel	Kabupaten Gunungkidul
23.	Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2015 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima	Perda Kabupaten	Kelompok terpinggirkan/termarjinalkan	Kabupaten Gunungkidul
24.	Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul	Perda Kabupaten	Perempuan	Kab. Bantul

3.3.2. Dampak Produk Hukum Daerah

Secara umum, terdapat 8 dampak yang ditimbulkan akibat adanya produk hukum diskriminatif terhadap kelompok rentan, antara lain: (1) kehilangan hak untuk menikmati hak konstitusional yang dijamin oleh Konstitusi RI, seperti dialami oleh etnis Tionghoa di Yogyakarta dan jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat, (2) kehilangan hak atas penegakan hukum yang *fair* dan reviktimisasi akibat stigma sparatis dan pemabuk bagi mahasiswa Papua di Yogyakarta, (3) restriksi dalam pelayanan publik,

(4) alienasi sosial yang meluas bagi kelompok LGBT/waria dan perempuan pekerja seks, (5) akselerasi intoleransi karena legitimasi produk hukum diskriminatif, (6) meningkatnya kesulitan pendirian tempat ibadah, (7) kekerasan terhadap kelompok marginal dan keterbatasan akses bantuan hukum dan (8) tidak terpenuhinya hak-hak anak yang bermasalah dengan hukum.

Riset ini mencatat 77 kasus diskriminatif yang menasar 81 kelompok korban di Yogyakarta, yang tersebar di Kota Yogyakarta, Sleman dan Gunung Kidul, dan beberapa daerah lainnya.

Dalam 77 kasus tersebut, 69 tersebar di daerah penelitian, yakni Sleman 19 kasus, Kota Yogyakarta dan Gunung Kidul masing-masing 25 kasus. Sementara dari 81 kelompok korban, 73 kelompok tersebar di daerah penelitian seperti tabel di bawah.

Dari 77 kasus tersebut ditemukan 148 praktik pelayanan diskriminatif (128 diantaranya terjadi di daerah penelitian) yang terbagi dalam 46 pada sektor pelayanan administrasi (41 diantaranya terjadi di daerah penelitian) dan 102 di sektor pelayanan jasa (87 diantaranya terjadi di daerah penelitian).

Tabel 7:
Kelompok Korban Diskriminasi di Bidang Pelayanan Publik di D.I. Yogyakarta⁴⁴

No	Kelompok Korban	DI Yogyakarta	Sleman	Gunung Kidul	DI Yogyakarta
1	Minoritas Etnis (Papua)	7	1	-	8
2	Syiah	-	2	-	2
3	Aliran Kepercayaan	4	4	-	8
4	Kristiani (Katolik-Kristen)	4	1	2	7
5	Hindu	-	-	1	1
6	LGBT	3	4	3	10
7	Minoritas Dalam Agama (Ahmadiyah)	2	-	1	3
8	Pekerja Seks	2	1	4	7

⁴⁴ Selain 73 kasus di atas, ada 8 kasus diskriminasi yang terjadi di luar daerah penelitian. Mereka terdiri 7 kasus menasar kelompok LGBT, dan 1 kasus menasar umat Kristiani.

9	Minoritas Etnis (Tionghoa)	2	-	3	5
10	Difabel	2	4	6	12
11	Kelompok termarginalisasi	1	4	5	10
Total		27	21	25	73

Dari 77 kasus diskriminatif dengan 81 klasifikasi korban, riset ini mencatat total 148 bentuk pelayanan diskriminatif yang terbagi dalam 46 bentuk di sektor pelayanan administrasi dan 102 di sektor pelayanan jasa.

Tabel 8:
Diskriminasi Berdasarkan Jenis Pelayanan Administrasi di D.I. Yogyakarta

No.	Pelayanan Administrasi	Yogyakarta	Sleman	Gn. Kidul	DI Yogyakarta
1	Pelayanan kemasyarakatan	9	5	6	20
2	Pengurusan/Pembuatan KTP	1	2	2	5
3	Pengurusan izin kegiatan	3	2	-	5
4	Hak atas kepemilikan tanah	2	-	1	3
5	Pelaksanaan kegiatan keagamaan	2	-	2	4
6	Pembangunan tempat ibadat	1	-	2	3
7	Pelayanan pemakaman	1	-	-	1
Total		19	9	13	41

Tabel 9:
Diskriminasi Berdasarkan Jenis Pelayanan Jasa
di D.I. Yogyakarta

No.	Pelayanan Jasa	Yogyakarta	Sleman	Gn. Kidul	DI Yogyakarta
1	Jasa keamanan dan ketertiban	10	10	4	24
2	Pemanfaatan ruang publik	5	6	7	18
3	Pemanfaatan umum	5	5	5	15
4	Jasa Pendidikan	1	4	5	10
5	Pemanfaatan gedung/ bangunan	3	3	4	10
6	Pelayanan sosial	2	-	5	7
7	Kesehatan	-	-	3	3
Total		26	28	33	87

Dari 19 kasus diskriminatif dengan 21 korban di Kabupaten Sleman diskriminasi terhadap kelompok difabel menjadi salah kasus yang menarik untuk disoroti. Dalam hal pendidikan, Fahmi, salah satu informan dari kelompok difabel, mengalami penolakan ketika mendaftar di salah satu SMA Negeri di Sleman. Alasan yang diberikan oleh pihak sekolah yaitu karena masih belum tersedianya layanan pendidikan untuk difabel. Fahmi mengatakan:

...waktu itu alasannya kepala sekolahnya bilang, “kami belum menerima kondisi seperti ini” (maksudnya pakai kursi roda). Nah itu sih. Pernah sih protes ke dinas pendidikan, tapi dinas pendidikan ga terlalu ya, ga memberikan

ketegasan, Cuma bilang “Ya diterima aja. Akhirnya ya udah, saya ke swasta, ke SMA Muhammadiyah Pakem.”⁴⁵

Kemudian pada kasus lain, difabel perempuan yang juga mengalami diskriminasi bahkan pada ranah hukum ketika terjadi pemeriksaan. Kondisi disabilitas yang dianggap tidak cakap hukum membuat difabel tidak dianggap sah keterangannya. Alhasil, difabel, terutama perempuan yang menjadi korban kekerasan seksual, kerap tidak bisa menyatakan kesaksiannya dan membuat perkaranya dihentikan dan tidak bisa diteruskan.⁴⁶

Masih terjadi di Sleman, sorotan berikutnya

45 Wawancara SETARA Institute dengan Fahmi, Penyandang Difabel, Yogyakarta, Desember 2018.

46 Baca <https://www.solider.id/baca/4312-diskriminasi-sebagai-difabel-perempuan-refleksi-atas-perayaan-hari-perempuan>

terkait dengan diskriminasi terhadap aliran kelompok kepercayaan dalam pendidikan. Dalam hal ini, belum terakomodirnya mata pelajaran yang berbasis kepada kepercayaan secara khusus, bukan sekedar mata pelajaran agama, sehingga bersifat formalitas mata pelajaran. Bambang, yang merupakan Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia (MLKI) sekaligus warga Sapta Dharma mengatakan:

...pelayanan pendidikan kepada penganut kepercayaan memang kita susah (mendapatkannya). Tapi sekarang sudah mulai, di Jogja (kota) sudah ada yang mendapatkan layanan. Namun, pelajaran kepercayaan masih seadanya atau formalitas mata pelajaran saja. Tapi Sleman belum, belum ada. Jadi, kamu sekolah ikut ini itu (pelajaran agama) bukan wajib untuk agamanya ini, tapi untuk sebagai pelajaran saja. Iya formalitas, sering yah, “Pak gimana yah anak saya, ini belajar Sapta Darma tapi gak ada di sekolah”, ya sudah sekarang masuk aja dulu, yang penting itu bukan kepercayaannya tapi itu adalah pembelajaran keagamaan, gitu aja.⁴⁷

Merujuk kepada Pasal 16 ayat (3) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah disebutkan bahwa kurikulum muatan lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa, antara lain: (a) pendidikan bahasa Jawa; (b) pendidikan seni budaya; (c) pendidikan antikorupsi; (d) pendidikan kesehatan; (e) pendidikan potensi/ keunggulan lokal; (f) pendidikan teknologi informatika dan komunikasi; dan (g) pendidikan pengembangan kepribadian.

⁴⁷ Wawancara SETARA Institute dengan bersama Baskoro dan Bambang, MLKI sekaligus warga Sapta Darma, Yogyakarta, November 2018.

Dalam jabaran pasal ini, terlihat bahwa tidak terdapat pendidikan yang berkaitan dengan kepercayaan lokal atau aliran kepercayaan dalam mata pelajaran muatan lokal.

Di Kota Yogyakarta, riset ini mencatat 25 kasus diskriminatif dengan 27 korban di Kota Yogyakarta. Terdapat tiga sorotan praktik diskriminasi di Kota Yogyakarta ini, *pertama* terhadap mahasiswa Papua, *kedua* Aliran Kepercayaan Sumarah, dan *ketiga* etnis Tionghoa (sekaligus penganut Kristen).

Pertama, mahasiswa Papua mendapat perlakuan diskriminatif dari masyarakat sekitar, terutama dalam mencari rumah kos-kosan untuk ditempati. Stigma negatif juga melekat kepada mereka, bahwa mereka separatis, tukang mabuk, dan ungkapan-ungkapan tidak pantas lainnya. Praktik diskriminasi ini muncul bukan dari perda atau produk hukum daerah tetapi dari regulasi sosial yang tumbuh di tengah masyarakat Yogyakarta. Seperti disampaikan oleh Paulus, Ketua Asrama Mahasiswa Papua di DIY:

Selama ini, mahasiswa Papua merasa tidak nyaman di Jogja karena banyak kejadian yang tidak mengenakan menimpa mahasiswa Papua di Jogja. Kesulitan-kesulitan mahasiswa Papua seperti: 1) Mahasiswa Papua sangat kesulitan mencari kos-kosan di Yogyakarta karena mereka dari Papua (rambut keriting, kulit hitam). Kos-kosan di Jogja banyak yang diperuntukan kos khusus muslim sehingga mahasiswa Papua yang notabene banyak yang beragama Kristen/selain Islam tidak bisa menyewa kos. Selain itu, adapula kos-kosan yang ada tulisan kamar kosong tapi ketika ditanya pemiliknya dibilang sudah penuh. Pernah suatu ketika ada mahasiswa Papua yang tinggal dalam satu kamar kos dengan

orang Makasar lalu setelah dua bulan diminta pindah oleh bapak Kos karena merasa tidak nyaman dengan kehadiran mahasiswa Papua. Akhirnya ia terpaksa tinggal di kampus.⁴⁸

Lebih lanjut, Paulus mengatakan:

Mahasiswa Papua mendapat Stigma dari masyarakat sebagai sekelompok separatis, pemabuk, pengacau, dan sebagainya. Ketika terjadi suatu aksi kekerasan yang korbannya adalah mahasiswa Papua, maka mahasiswa Papua tetap dijadikan tersangka sementara pelakunya dibiarkan. Adapula kasus kekerasan yang menimpa Mahasiswa Papua tidak ditangani dan ditindaklanjuti sebagaimana mestinya seperti pada tahun 2016, ketika Asrama Mahasiswa Papua dikepung ormas tertentu. Justru yang ditekan adalah mahasiswa Papua. Selain itu ada pula kasus Obito Goya yang dia adalah korban tetapi kemudian dijadikan tersangka di pengadilan. Kemudian ada banyak juga masalah kekerasan dan keamanan yang menimpa mahasiswa Papua itu tidak diselesaikan malah di tutup-tutupi.⁴⁹

Sorotan *kedua* terhadap aliran kepercayaan Sumarah. Secara umum, layanan publik seperti pelayanan pembuatan KTP, izin kegiatan dan pelayanan kesehatan tidak ada masalah. Seperti yang disampaikan Kuswijaya dan Nugroho, Penghayat Sumarah DIY, bahwa:

Pelayanan pembuatan KTP baik-baik saja. Untuk perubahan KTP sudah pernah dilakukan oleh salah satu anggota penghayat Sumarah. Awalnya buat surat pengantar RT/

RW, ke Kelurahan, Ke Kecamatan. Selain itu ada pula kelengkapan administratif lain berupa surat pernyataan mengubah kolom agama dalam KTP yang sebelumnya diisi agama tertentu dan akan digantikan dengan kepercayaan. Lalu ada pula surat pengantar dari Paguyuban Sumarah yang menyatakan bahwa benar yang bersangkutan benar-benar merupakan penghayat kepercayaan Sumarah. Proses pembuatan KTP juga mudah karena kebetulan blangko KTP-nya ada sehingga sehari langsung jadi pada kolom agama diisi strip (-) lalu kalau di KK (Kartu Keluarga) kolom agamanya adalah Kepercayaan. Izin-izin kegiatan penghayat tidak ada masalah. Semuanya dilayani dengan baik oleh kepolisian baik Polsek, Polsekta, pelayanannya cukup baik. Pelayanan kesehatan juga tidak ada masalah.⁵⁰

Meskipun demikian, masih terdapat beberapa kasus pelayanan KTP masih menemui kesulitan, dijelaskan Kuswijaya:

...anggota penghayat Sumarah yang lain yang bermasalah yakni pada saat meminta surat pengantar dari Dukuh yang tidak/sulit didapatkan karena dukuhnya tidak mau menandatangani surat pengantar perubahan KTP karena menganggap belum ada itu KTP dengan status agama "Kepercayaan".

Namun, persoalan utama yang dialami kelompok Sumarah yang menjadi temuan riset ini ada pada kegiatan-kegiatan kearifan lokal/budaya berupa ekspresi renungan penghayat kepercayaan yang belum pernah difasilitasi oleh Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta,

48 Wawancara SETARA Institute bersama Paulus Samon, Ketua Asrama Mahasiswa Papua di DIY, Yogyakarta, 24 Desember 2018.

49 *Ibid.*

50 Wawancara SETARA Institute bersama Kuswijaya dan Nugroho, MLKI dan Penghayat Sumarah DIY, Yogyakarta, 16 Desember 2018.

meskipun sebelumnya sudah diajukan tetapi mereka belum (dijawab) secara terbuka. Dijelaskan Kuswijaya:

...yang bermasalah sebenarnya ada pada kegiatan-kegiatan kearifan lokal/budaya, misalnya ekspresi renungan penghayat kepercayaan yang belum pernah difasilitasi oleh Dinas kebudayaan Kota Yogyakarta. Padahal kami sudah ajukan surat, tapi mereka belum secara terbuka. Jawaban yang kami dapat “tidak ada agenda untuk melayani penghayat dan sebagainya”. Bahkan kami satu kalipun belum pernah diundang untuk berembung di Dinas Kebudayaan. Lain halnya dengan di Kabupaten lain seperti di Kulonprogo, Sleman, Bantul yang sudah melayani penuh kegiatan-kegiatan penghayat kepercayaan. Padahal kegiatan setiap minggu, setiap bulan dan setiap tahun rutin dilaksanakan namun tidak ada bantuan dari pemerintah untuk hal tersebut. Keberadaan sanggar paguyuban Sumarah juga tidak ada bantuan untuk perawatan seperti halnya Masjid di Yogyakarta. Semua dibiayai secara mandiri dan dari donatur. Pengelolaannya semua sendiri.

Merujuk pada Peraturan Walikota Yogyakarta No. 61 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kebudayaan, dari Pasal 11 sampai dengan Pasal 20, terdapat seksi-seksi pelestarian warisan dan nilai budaya, warisan budaya, pengetahuan, dan teknologi, tata nilai budaya, kepurbakalaan dan permuseuman, sejarah dan bahasa, sejarah, bahasa dan sastra, adat, seni, dan tradisi, seni dan film, adat dan tradisi. Namun, tidak ditemukan muatan yang secara eksplisit menyatakan bahwa penghayat kepercayaan adalah bagian dari kebudayaan di Kota Yogyakarta yang harus dibina oleh Dinas Kebudayaan. Konstruksi hukum

demikian melandasi adanya anggapan dari Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta bahwa penghayat kepercayaan/ kerohanian bukan merupakan ruang lingkup kebudayaan di Kota Yogyakarta.

Selain itu, dalam hal akses pendidikan, aliran kepercayaan juga belum terfasilitasi dengan maksimal. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah Pasal 16 Ayat (3) menyebutkan, kurikulum muatan lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa, antara lain: (a) pendidikan bahasa Jawa; (b) pendidikan seni budaya; (c) pendidikan antikorupsi; (d) pendidikan kesehatan; (e) pendidikan potensi/ keunggulan lokal; (f) pendidikan teknologi informatika dan komunikasi; dan (g) pendidikan pengembangan kepribadian. Pada Pasal 16 ayat (3) ini terlihat bahwa tidak terdapat pendidikan yang berkaitan dengan kepercayaan lokal dalam kurikulum muatan lokal.

Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa atau disebut juga agama lokal Nusantara merupakan sistem keyakinan yang dianut, dihayati dan dijalankan secara turun temurun oleh masyarakat Nusantara jauh sebelum masuk agama-agama yang datang kemudian.⁵¹ Rachmat Subagya menyebutkan agama asli. Dalam bukunya yang berjudul “Agama Asli Indonesia”, Subagya mendefinisikan agama lokal Nusantara sebagai sistem spritualitas asli yang tidak bercampur dengan agama-agama

⁵¹ Sudarto, *Kondisi Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, Jakarta:Pustaka Masyarakat SETARA, 2017, hlm. 10.

lain yang datang ke Nusantara kemudian.⁵²

Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 43 Tahun 2009 dan Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pasal 1 poin 2 menjelaskan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan Yang Maha Esa berdasarkan keyakinan yang diwujudkan dengan perilaku ketaqwaan dan peribadatan terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta pengamalan budi luhur yang ajarannya bersumber dari kearifan lokal bangsa Indonesia. Kemudian pada poin 3 juga dijelaskan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, selanjutnya disebut Penghayat Kepercayaan adalah setiap orang yang mengakui dan meyakini nilai-nilai penghayatan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Riset ini mencatat diskriminasi terhadap penghayat kepercayaan Sumarah, salah satu kelompok kepercayaan di Yogyakarta yang didirikan oleh R.Ng. Soekino Hartono atau biasa dipanggil Pak Kino, dalam akses pelayanan publik di Yogyakarta. Paguyuban Sumarah merupakan salah satu aliran kebatinan yang berkembang di Indonesia, khususnya di Jawa. Secara etimologi, istilah Paguyuban Sumarah berasal dari dua kata, "guyub" dan "Sumarah". Kata "guyub" berasal dari bahasa Jawa yang berarti rukun, suka damai, saling mencintai, tolong menolong, maaf-memaafkan. Sedangkan kata Sumarah diambil dari satu kalimat Sujud Sumarah ke

hadirat Ilahi. Sumarah artinya menyerahkan jiwa raga kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan jalan Sujud Sumarah yang bertujuan untuk mendapatkan ketentraman lahir dan batin.⁵³ Sumarah juga sering diartikan Sujud Marang Allah (Sumarah).

Pasal 27 *International Covenant on Civil, Cultural, and Political Rights (ICCPR)* misalnya mengatakan bahwa "di Negara-negara dimana terdapat golongan minoritas berdasarkan etnis, agama, atau bahasa, orang-orang yang tergabung dalam kelompok-kelompok minoritas tersebut tidak dapat dipungkiri haknya, dalam komunitas bersama anggota lain dari kelompok mereka untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agama mereka sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri."⁵⁴ Adapun jaminan penikmatan yang diberikan terhadap kelompok minoritas, antara lain:

1. Hak untuk menikmati budaya mereka, untuk mengakui dan mempraktikkan agama mereka sendiri, dan untuk menggunakan bahasa mereka sendiri secara privat maupun di ruang publik;
2. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam kehidupan budaya, agama, sosial, ekonomi, dan publik.
3. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada mereka pada tingkat nasional maupun regional;

52 Rachmat Subagya, *Agama Asli Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan & Yayasan Citraloka, 1981, hlm. 1

53 Dewan Pimpinan Pusat Paguyuban Sumarah, 1971: 03 jilid I, dalam Fendi Gatot Saputro, *Penghayatan Ketuhanan Menurut Aliran Kebatinan Paguyuban Sumarah*, Jurnal Filsafat UGM, Vol 19, No 2 Tahun 2009, hlm. 128.

54 ICCPR 1996 Pasal 27.

4. Hak untuk membentuk dan mengelola perkumpulan mereka sendiri;
5. Hak untuk membentuk dan menjalin kontak secara damai dengan anggota kelompoknya atau dengan orang-orang dari kelompok minoritas lainnya, baik di negaranya sendiri maupun hubungan yang melewati batas negara;
6. Kebebasan untuk melaksanakan hak-hak mereka, secara individual atau dalam komunitas dengan anggota kelompoknya, tanpa diskriminasi.⁵⁵

Sementara sorotan *ketiga*, terhadap etnis Tionghoa. Secara umum, persoalan Tionghoa ini hampir terjadi di seluruh D.I. Yogyakarta, karena produk hukum yang ditemukan dalam riset ini berada pada tingkat provinsi. Dalam hal ini ada dua kasus, yaitu soal diskriminasi hak milik tanah dengan alasan murni karena Etnis Tionghoa, melalui Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non-Pribumi serta relasi masyarakat yang segregatif.

Perihal pertanahan, pada dasarnya menjadi kewenangan dalam urusan Keistimewaan di Yogyakarta. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dijelaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemeritahan daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam

Undang-Undang ini. Kemudian pada ayat (2) dijelaskan bahwa kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan pemerintah daerah DIY; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang. Pada Pasal 32 dan 33 penjelasan tentang Pertanahan di Yogyakarta semakin dirincikan. Pasal 32 ayat (4) menjelaskan bahwa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah *keprabon* dan tanah bukan *keprabon* yang terdapat di seluruh Kabupaten/Kota dalam wilayah DIY.⁵⁶

Alasan yang digunakan oleh Pemda DIY dalam mempertahankan kebijakan pertanahannya terlihat pada terbitnya Surat Keterangan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi DIY tertanggal 8 Mei 2012, No: 593/00531/RO.I/2012, yang mengatakan:⁵⁷ “Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/1975 sampai saat ini masih berlaku dan merupakan *affirmative policy* yang tujuannya untuk melindungi warga pribumi agar kepemilikan tanah tidak beralih kepada warga atau

⁵⁵ Sudarto, *Kondisi Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat, loc. cit.*

⁵⁶ Pada bagian penjelasan UU dijelaskan tanah Keprabonan adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam raja, dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Sementara tanah bukan Keprabonan terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakasi, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.

⁵⁷ Harian Kedaualatan Rakyat 02 November 2014 dalam Ratih Lestarini, *Kebijakan Pertanahan Bagi WNI Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif*, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1 Januari-Maret 2018.

pemodal yang secara finansial memiliki kemampuan lebih atau kuat.⁵⁸ Hal ini sejalan dengan Pasal 32 ayat (5) yang menjelaskan bahwa Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah-tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Terdapat pandangan yang berbeda dalam melihat kasus pertanahan di Yogyakarta, sebagian menyebut diskriminasi, namun sebagian lain menyebut bagian dari Keistimewaan. Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada (UGM), Yogyakarta, Nurhasan Ismail, menjelaskan bahwa lahirnya larangan nonpribumi menguasai tanah dengan pertimbangan dalam rangka perlindungan terhadap kelompok masyarakat lemah, yakni WNI pribumi. Sebelum terbitnya Instruksi Wagub DIY, kebijakannya justru lebih keras lagi, yakni tidak boleh ada pengalihan tanah milik orang pribumi kepada orang keturunan. Sekarang, boleh dialihkan dengan status Hak Guna Bangunan (HGB). Bahkan, pemilik HGB juga diberi keleluasaan yakni bisa memakai sertifikat HGB untuk jaminan utang atau dialihkan/dijual. Nurhasan Ismail, menegaskan status keistimewaan DIY juga menjadi basis adanya perbedaan dalam penerapan aturan penguasaan tanah. Aturan itu ditujukan adanya keadilan sosial ekonomi.⁵⁹

Penerapan Instruksi Wagub DIY bukan sebuah perbuatan atau sikap diskriminasi. Menurutnya, orang akan beranggapan

ada diskriminasi karena hanya dilihat dari prinsip persamaan, yakni setiap orang berhak memiliki tanah hak milik. Namun, UU Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria juga membuka adanya ketidaksamaan hukum. Dalam konteks itu, kalau ditujukan untuk melindungi kelompok masyarakat lemah, maka disebut *positive discrimination*, yaitu diskriminasi yang punya dampak positif karena untuk melindungi kelompok masyarakat yang lemah. Instruksi Wagub juga bukan mengatur tanah Kasultanan, tapi tanah umum yang dimiliki masyarakat. Instruksi Wagub DIY itu hakikatnya adalah mencegah adanya kesenjangan dalam penguasaan tanah antarkelompok di dalam masyarakat.⁶⁰

Selain Nurhasan Ismail, pakar pertanahan, Suyitno, juga menilai hal yang serupa. Menurutnya keberadaan Instruksi Wagub DIY 898/1975 tidak bertentangan dengan UU Republik Indonesia 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UU PA). Suyitno menilai tidak ada masalah jika Pemda DIY mengeluarkan instruksi tersebut. Diskriminasi yang selama ini digaungkan oleh sebagian warga Yogyakarta keturunan Tionghoa menurutnya adalah hal yang wajar dilakukan pemerintah. Tujuannya untuk melindungi masyarakat ekonomi lemah dari “kerakusan” para pemilik modal besar. Sejarah menyebutkan instruksi Wagub dikeluarkan guna melindungi tanah warga dari pemilik modal besar (diskriminasi positif).⁶¹

Sementara, sebagian pihak menyebut

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Lihat <https://news.detik.com/berita/d-3893029/penjelasan-gamblang-mengapa-nonpribumi-tak-boleh-miliki-tanah-di-diy>

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Lihat <https://kumparan.com/tugujogja/soal-kepemilikan-tanah-di-yogyakarta-suyitno-tak-bertentangan-dengan-uu-agraria>

melalui Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non-Pribumi, telah mendiskriminasi etnis Tionghoa dalam kepemilikan tanah di Yogyakarta. Produk hukum ini berpotensi menyasar 11.450 penduduk Tionghoa di D.I. Yogyakarta.⁶² Dalam aturan tersebut, etnis Tionghoa tidak dapat memiliki tanah (hak milik), namun hanya sebatas HGB. Dijelaskan narasumber berinisial C, bahwa:

...sengketa yang terjadi bukanlah antara etnis Tionghoa dengan Kesultanan atau pihak Keraton, namun dengan BPN Yogyakarta. Setiap kami mengurus (tanah) ke BPN, muncul dagelan “kalau mau dilayani, harus mau turun dulu status tanahnya (dari tanah milik pribadi ke milik negara”, kalau tidak mau, kadang tidak dilayani dengan baik.⁶³

Surat instruksi tersebut telah membuat mereka yang dianggap sebagai WNI nonpribumi merugi. Misalnya, seorang bersuku Jawa menjual sebidang tanah dan bangunan dengan status Sertifikat Hak Milik (SHM) kepada seorang WNI nonpribumi. Setelah transaksi jual beli terjadi, maka selanjutnya WNI nonpribumi pasti akan membalik nama kepemilikan atas namanya. Maka WNI nonpribumi tadi harus ke BPN untuk memproses balik nama. Pada proses balik nama itulah, BPN (Badan Pertanahan Nasional) akan menurunkan tanah dan rumah bersertifikat SHM menjadi HGB karena aturan tersebut. Artinya, hak pemilikan atas tanah

akan dikembalikan ke negara. Sementara WNI nonpribumi, hanya bisa menguasai rumah atau bangunan di atas tanah yang dibelinya.⁶⁴

Terkait argumentasi diskriminasi positif, Komnas HAM pernah membahasnya dengan Pemerintah Daerah Yogyakarta. Dalam surat rekomendasi Komnas HAM yang ditujukan pada Gubernur Yogyakarta pada 11 Agustus 2014, jelas menegaskan bahwa alasan diskriminasi itu tidak dapat dibenarkan. Menurut Komnas HAM, *affirmative policy* hanya bisa ditempuh guna melindungi kelompok rentan, yakni anak-anak, perempuan, kaum lanjut usia, disabilitas, serta kelompok-kelompok minoritas. Selain itu, pembatasan atau pengurangan hak asasi hanya bisa dilakukan dalam bentuk undang-undang, bukan surat instruksi.⁶⁵

Salah satu kasus yang ditemui di lapangan berdasarkan wawancara dengan narasumber yang juga terlibat dalam proses advokasi, salah satu warga etnis Tionghoa, Feronica, yang sampai saat ini masih bersengketa dengan BPN karena dibatalkannya permohonan peralihan hak atas tanah yang sudah bersertifikat oleh Kantor Pertanahan Nasional (KPN) Kab. Kulonprogo. KPN menolak dengan landasan Instruksi Tahun 1975, serta menulis kata “Non Pribumi” dalam alasan pembatalannya.⁶⁶ Surat terbuka juga telah dikirimkan kepada Presiden Republik Indonesia Joko Widodo, tertanggal 23 Januari 2019. Dalam kasus

62 Sensus penduduk Tahun 2010.

63 Wawancara SETARA Institute bersama C, Yogyakarta, 07 November 2018.

64 Lihat <https://tirto.id/susahnya-tionghoa-punya-tanah-di-yogya-bQS1>

65 Lihat <https://tirto.id/mengapa-nonpribumi-tak-boleh-punya-tanah-di-yogya-bQZI>

66 Tim SETARA diperlihatkan dan diperkenankan mengambil foto bukti surat tersebut. Dalam surat tertulis atas nama pemohon Gloria Adi Kusumaningrum.

ini, BPN secara nyata masih menggunakan istilah nonpribumi. Padahal, dalam Instruksi Presiden No. 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan, penggunaan istilah pribumi dan nonpribumi dalam semua perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, perencanaan program, ataupun pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dihentikan.

Kasus diskriminasi seperti ini sudah dibawa ke Ombudsman Yogyakarta dan Pusat, BPN Pusat, dan Komnas HAM. Namun sampai sekarang arahan dari lembaga tersebut tidak ditindaklanjuti BPN Yogyakarta. Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non-Pribumi ini juga pernah diujimateriilkan oleh salah satu warga etnis Tionghoa lainnya, Handoko (pemohon), di Mahkamah Agung dengan termohon Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui permohonan dengan surat permohonan tertanggal 28 Januari 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 28 Januari 2015 dan diregister dengan nomor 13 P/HUM/2015.

Dalam dalil-dalilnya sebagai pemohon, Handoko mengatakan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non-Pribumi sebagai suatu peraturan yang tidak ditemukan di wilayah lain di Indonesia perihal tidak bisanya WNI non-pribumi memiliki tanah dengan status

hak milik di DIY dan sampai sekarang masih diberlakukan. Padahal, pemohon merupakan WNI sejak lahir, bagian dari bangsa dan rakyat Indonesia, dan memiliki KTP di Yogyakarta.

Dalil lainnya, pemohon juga mengatakan bahwa tidak hanya pemohon yang dirugikan dengan adanya aturan tersebut. Bahkan sudah ada orang lain yang melaporkannya ke Presiden Republik Indonesia dan ke Komnas HAM agar aturan tersebut di cabut, sebagaimana dalam Surat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tertanggal 16 November 2011 No. 4325/016-300/XI/2011 dan Surat Komnas HAM tertanggal 11 Agustus 2014 No. 037/R/Mediasi/VIII/2014.⁶⁷ Namun, rekomendasi pencabutan dari Komnas HAM tidak digubris oleh termohon. Lebih lanjut, pemohon juga merasa heran karena BPN Kanwil DIY mengikuti aturan buatan termohon tersebut meskipun BPN Pusat sudah mengatakan kalau Perda dilarang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Dalam putusannya, MA menyatakan permohonan keberatan hak uji materiil pemohon (Handoko) tidak dapat diterima. Dalam pertimbangan hukumnya, objek yang menjadi permohonan keberatan uji materiil pemohon, yakni Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non-Pribumi, bukan termasuk peraturan perundang-undangan

⁶⁷ Surat-surat ini menjadi bukti P-4 dan P-5 dalam gugatan uji materiil terhadap Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non-Pribumi oleh saudara Handoko sebagai pemohon dan Gubernur DIY sebagai termohon.

sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo* Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung No. 01/2011 Tentang Hak Uji Materiil. Oleh karenanya, MA tidak berwenang untuk mengujinya.

Di sisi lain, terdapat Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dikatakan bahwa Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Keberlakuan Instruksi Kepala Daerah No. K.898/1975 yang dianggap sebagai *affirmative policy*, dapat diartikan sebagai sebuah dasar hukum yang melegalisasi tindakan pembatasan pemberian hak atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa di Wilayah DIY. Padahal apabila merujuk pada UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai Peraturan Perundang-Undangan, Instruksi K.898/1975 dapat dikatakan tidak lagi berlaku sebab materi muatan pada Instruksi Kepala Daerah itu bertolak belakang dengan semangat yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yang mengatur bahwa seluruh WNI dapat memiliki Hak Milik atas tanah di seluruh

Wilayah Indonesia termasuk DIY.⁶⁸

Selain soal hak milik tanah, etnis Tionghoa juga masih menghadapi persoalan sosial dalam hal relasi masyarakat. Dijelaskan informan lainnya, Tjundaka Prabawa bahwa:

...kesetaraan warga keturunan dengan warga lain sudah baik. Pengurusan surat-surat administrasi yang melibatkan RT/RW, kelurahan, kecamatan tidak ada pembedaan. Pemerintah sekarang sudah sangat peduli. Pelayanan publik sudah baik. Namun, Justru di masyarakat kita ini yang kurang baik. Intoleransi ini yang agak berat. Bahkan mau kost atau beli rumah pun sulit. Nonmuslim enggak boleh masuk di lingkungan itu. Nah ini yang menjadi masalah saat ini. Bahkan ngontrak rumah pun sulit untuk non muslim. Ini yang sangat sulit. Kalau dulu orang campur dengan beda agama beda suku itu tidak masalah. Tapi kalau sekarang itu menjadi persoalan.⁶⁹

Di Gunung Kidul, riset ini mencatat 25 kasus diskriminatif dengan 25 korban di Kabupaten Gunung Kidul yang menasar Ahmadiyah, Difabel, perempuan ODHA (Orang Dengan HIV & AIDS) dan kelompok non muslim. Dalam kasus Ahmadiyah, secara umum di Gunung Kidul sudah aman, baik relasi dengan masyarakat maupun pelayanan publik secara umum. Dijelaskan Ahmad Kamsori:

Khusus untuk Gunung Kidul aman-aman saja. Tidak ada isu macam-macam. Sehingga kita

68 Ratih Lestarini, *Kebijakan Pertanahan...*, *op.cit.*

69 Wawancara SETARA Institute bersama Tjundaka Prabawa, Tokoh Masyarakat Kampung Ketandan/Warga Keturunan Tionghoa, Yogyakarta, 28 Desember 2018.

bisa terus mengadakan kegiatan hanya kita memang banyak berkonsultasi, komunikasi juga dengan Polsek. Hanya saja, saat Ramadhan masjid kami tidak mendapat kunjungan safari dari desa atau dari kecamatan. Tapi juga tidak ada ancaman apapun tidak ada.⁷⁰

Berikutnya, persoalan kelompok difabel di dominasi dengan masalah aksesibilitas yang belum ramah kelompok difabel. Keberadaan guru pendamping untuk anak-anak disabilitas, dalam hal ini rungu wicara, juga masih kurang di Gunung Kidul. Guru pendamping khusus, hadir hanya setiap satu minggu satu kali, yaitu hari Jumat. Itu pun datang dari Yogyakarta (provinsi). Sementara untuk kelompok perempuan ODHA, diskriminasi cenderung dialami dalam hal pelayanan kesehatan. Bahkan, dijelaskan:

...dokter spesialis saja, bajunya dipegang, itu S-2 UGM loh. S-2 UGM aja nggak mau dipegang sama orang ODHA. Mereka itu nggak mau, diajak salaman aja nggak mau. Lalu, kadang ya, nggak dipanggil-panggil. Dibiarkan aja (nunggu), karena mereka takutnya bersentuhan tangan itu pasti keluar.⁷¹

Terkait dengan kasus nonmuslim, terjadi dalam hal akses pendidikan. Di Gunung Kidul belum terdapat fasilitas yang menunjang bagi nonmuslim. Seperti disampaikan Sulastyanta Bayu Pratama:

...saya pada akhirnya menerima juga ketika kebijakan pemerintah, misalnya akses

fasilitas pendidikan, fasilitas peribadatan di lingkungan pendidikan. Kan sekarang banyak dibangun musala di fasilitas pendidikan umum, ya ini potret yang dibangun sekian lama bahwa mayoritas dan minoritas itu bagian dari cara mengkalkulasi hak beribadat. Kalau yang banyak menjadi rujukan. Sekolah umum itu kan, anak saya itu di SD negeri, kalau beribadat itu ya di perpustakaan. Nggak ada ruang khusus untuk doa untuk semua umat. Rumah doa, ruang doa yang bisa dipergunakan oleh banyak setiap umat. Nggak ada tuh fasilitasnya, akhirnya berdoa mereka di kelas di perpustakaan. Terus mereka belajar agama, karena jumlahnya sih, di perpustakaan, belum disediakan ruang khusus...yang lebih universal. Mestinya kan simbol-simbol karena pemerintah harusnya menyediakan itu. Sekolah negeri khususnya.⁷²

3.4. Temuan Khusus di Provinsi Jawa Barat

3.4.1. Produk Hukum Daerah

Hingga 2018, terdapat 91 produk hukum daerah yang berpotensi diskriminatif di Jawa Barat, baik produk di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat dengan beragam jenis yaitu: Peraturan Gubernur (1), Peraturan Daerah Provinsi (1), Perda Kab/Kota (37), Surat Edaran (18), Perbup/Perwali (9), SKB (8), SK Bupati/Walikota (6), Himbauan/Instruksi Bupati (9), dan Keputusan Walikota

70 Wawancara SETARA Institute bersama Ahmad Kamsori, jamaah Ahmadiyah, Gunung Kidul Desember 2018.

71 Wawancara SETARA Institute bersama TT, Aktivistis dan ODHA Yogyakarta, 24 Januari 2019.

72 Wawancara SETARA Institute bersama Sulastyanta Bayu Pratama, Penganut Hindu, Yogyakarta, 6 Desember 2018.

(2). Dari 91 produk hukum tersebut 5 diantaranya di Kota Tasikmalaya, 1 di Kota Bogor, dan 10 di Cianjur. Adapun kelompok rentan yang berpotensi menjadi korban adalah Jamaah Ahmadiyah, Syiah, etnis Tionghoa, minoritas Agama, aliran kepercayaan, kelompok termarjinalkan, perempuan dan LGBT. Berikut penyajian tabelnya:

Tabel 10:
Produk Hukum Berpotensi Diskriminatif di Jawa Barat⁷³

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
1.	Peraturan Daerah No. 28 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Peraturan Daerah
2.	Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Indramayu No. 7 Tahun 1999 tentang Prostitusi di Kabupaten Indramayu	Kabupaten Indramayu	Peraturan Daerah
3.	Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2000 tentang Kesusilaan di Kabupaten Garut	Kabupaten Garut	Peraturan Daerah
4.	Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2002 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi No. 17/Hk-Pd/Tb.013.1/VIII/1984 tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila di Kabupaten Bekasi	Kabupaten Bekasi	Peraturan Daerah
5.	Peraturan Bupati Cianjur Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pakaia Dinas Harian Pegawai di Lingkungan Pemerintahan Cianjur	Kabupaten Cianjur	Peraturan Bupati

⁷³ Data bersumber dari Komnas Perempuan (2016) dan SETARA Institute (2019).

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
6.	SE Bupati Cianjur No: 400/5368/Kesra tentang penyampaian khotbah Jumat terkait pencegahan penyimpangan seksual atau LGBT	Kabupaten Cianjur	Surat Edaran
7.	Surat Edaran Bupati Tahun 2001 tentang Wajib Busana Muslim dan Pandai Baca Al Quran untuk Siswa Sekolah di Kabupaten Indramayu	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
8.	Instruksi Bupati No. 4 Tahun 2004 tentang Pemakaian Busana Muslim bagi Siswa dan Mahasiswa di Kabupaten Sukabumi	Kabupaten Sukabumi	Instruksi Bupati
9.	Peraturan Bupati Sukabumi No.33 Tahun 2008 tentang Standar Isi Program Pengembangan Diri Bidang Pembiasaan Ahlak Mulia di sekolah dan Madrasah	Kabupaten Sukabumi	Peraturan Bupati
10.	Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2005 tentang Pengerahan Calon Tenaga Kerja (TKI) ke Luar Negeri dari Kabupaten Sukabumi	Kabupaten Sukabumi	Peraturan Daerah
11.	Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dari Kabupaten Cianjur	Kabupaten Cianjur	Peraturan Daerah
12.	Peraturan Daerah No. 22 Tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Bidang Ketenaga-kerjaan Kabupaten Karawang	Kabupaten Karawang	Peraturan Daerah
13.	Surat Keputusan Bersama No. 451.7/KEP.58-Pem.Um/ 2004,KEP-857/0.2.22/Dsp.5/12/2004, kd.10.08/ 6/ST.03/1471/2004 tentang Pelarangan kegiatan Ajaran Ahmadiyah di Kabupaten Kuningan	Kabupaten Kuningan	Surat Keputusan Bersama
14.	Surat Keputusan Bersama No. 143 Tahun 2006 tentang Penutupan dan Pelarangan Aktivitas Jemaat Ahmadiyah di Kabupaten Sukabumi	Kabupaten Sukabumi	Surat Keputusan Bersama
15.	Surat Keputusan Bersama No. 450/Kep. 72 - Kesbang/ 2007 Tentang Pernyataan Sikap Terhadap Jemaat Ahmadiyah di Kota Tasikmalaya	Kota Tasikmalaya	Surat Keputusan Bersama

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
16.	Surat Keputusan Bersama No. 21 Tahun 2005 tentang Larangan Melakukan Aktivitas Penyebaran Ajaran/Faham Ahmadiyah di Kabupaten Cianjur	Kabupaten Cianjur	Surat Keputusan Bersama
17.	Surat Keputusan Bersama No. 450/Kep. 225 – PEM/2005 tentang Pelarangan Kegiatan Ajaran Ahmadiyah di Kabupaten Garut	Kabupaten Garut	Surat Keputusan Bersama
18.	Surat Pernyataan Bersama tentang Pelarangan Kegiatan Jamaah Ahmadiyah di Wilayah Kabupaten Bogor	Kabupaten Bogor	Surat Pernyataan Bersama
19.	Surat Edaran Bupati No. 451/2719/ASSDA Tahun 2001 tentang Gerakan Aparatur Berahlaqul Karimah dan Masyarakat Marhamah di Kabupaten Cianjur	Kabupaten Cianjur	Surat Edaran
20.	Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2006 tentang Ketertiban Umum	Kota Bogor	Peraturan Daerah
21.	Surat Keputusan Bupati No. 36 Tahun 2001 tentang Pembentukan Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam (LPPI) Kabupaten Cianjur	Kabupaten Cianjur	Surat Keputusan Bupati
22.	Peraturan Daerah No. 77 Tahun 2004 tentang Pendidikan Madrasah Diniyah Awaliyah Kabupaten Cianjur	Kabupaten Cianjur	Peraturan Daerah
23.	Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 12 Tahun 2012 tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Takmiliyah	Kabupaten Indramayu	Peraturan Daerah
24.	Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2005 tentang Penertiban Minuman Beralkohol Kabupaten Sukabumi	Kabupaten Sukabumi	Peraturan Daerah
25.	Surat Edaran Bupati No. 451/SE/04/Sos/2001 tentang Upaya Peningkatan Kualitas Keimanan dan Ketakwaan Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Surat Edaran Bupati

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
26.	Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No. 3 Tahun 2001 tentang Pemulihan Kemanan dan Ketertiban yang Berdasarkan kepada Ajaran Moral, Agama, Etika dan nilai-nilai Budaya Daerah Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Peraturan Daerah
27.	Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2003 tentang Revisi Renstra Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Peraturan Daerah
28.	Surat Keputusan Bupati No. 421.2/Kep.326 A/Sos/2001 tentang Persyaratan Memasuki Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Surat Keputusan
29.	Himbauan Bupati No. 556.3/SP/03/Sos/2001 tentang Pengelolaan Pengunjung Kolam Renang Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Himbauan Bupati
30.	Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 02 Tahun 2008 tentang anti perbuatan maksiat	Kabupaten Garut	Peraturan Daerah
31.	Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2011 tentang Wajib Belajar Pendidikan Diniyah Takmiliyah dan Taman Pendidikan Alqur'an di Kabupaten Karawang	Kabupaten Karawang	Peraturan Daerah
32.	Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 2 Tahun 2009 tentang Pendidikan Diniyah Takmiliyah dan Awaliyah	Kabupaten Cirebon	Peraturan Daerah
33.	Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta No.24 Tahun 2009 tentang wajib belajar madrasah diniyah takmiliyah awaliyah	Kabupaten Purwakarta	Peraturan Daerah
34.	Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No. 02 Tahun 2011 Pendidikan Diniyah di Kota Tasikmalaya	Kota Tasikmalaya	Peraturan Daerah
35.	Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran dan Minuman Keras di Kabupaten Purwakarta	Kabupaten Purwakarta	Peraturan Daerah

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
36.	Surat Edaran Bupati No. 061/0659/0rg/2010 tentang Penggunaan Pakaian Kerja Sehari-hari di Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Surat Edaran Bupati
37.	Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2009 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat di Kota Tasikmalaya	Kota Tasikmalaya	Peraturan Daerah
38.	Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 23 Tahun 2012 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmilyah	Kabupaten Bandung	Peraturan Daerah
39.	Peraturan Daerah No.17 Tahun 2009 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Minuman Keras di Kota Bekasi	Kota Bekasi	Peraturan Daerah
40.	Keputusan Walikota No. 300.45-122 Tahun 2011 tentang Pelarangan Aktivitas Jemaat Ahmadiyah di Kabupaten Bogor	Kabupaten Bogor	Keputusan Walikota
41.	Peraturan Gubernur No.12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat	Jawa Barat	Peraturan Gubernur
42.	Peraturan Walikota No. 9 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Kota Depok	Kota Depok	Peraturan Walikota
43.	Peraturan Bupati No. 11 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jamaah Ahmadiyah di Kabupaten Bekasi	Kabupaten Bekasi	Peraturan Bupati
44.	Peraturan Bupati Bogor tentang Pelarangan Aktivitas Jemaat Ahmadiyah di Kabupaten Bogor	Kabupaten Bogor	Peraturan Bupati
45.	Surat Keputusan Bupati No.300/675/KesbangPollinmas/09 Tahun 2009 tentang Penghentian Kegiatan Pembangunan dan Kegiatan Ibadah, Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia, di RT. 01 RW. 09 Dusun III Kabupaten Bekasi	Kabupaten Bekasi	Surat Keputusan Bupati

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
46.	Surat Keputusan Walikota No. 503/367-Huk tentang Pembatalan Surat Keputusan No. 601/389-Pem Tahun 2006 tentang Pendirian Gereja Yasmin Kota Bogor	Kota Bogor	Surat Keputusan Walikota
47.	Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 7 Tahun 2003 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum	Kabupaten Indramayu	Peraturan Daerah
48.	Surat Edaran Setda Kabupaten Indramayu No. 025/376/Kesra tentang Juklak Pemakaian Pakaian Kerja/ Seragam Sekolah Muslimah (Berjilbab)	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
49.	Surat Edaran Bupati Indramayu No. 430/2559/Kesra tentang Pemberantasan Pornografi dan Porno Aksi	Bupati Indramayu	Surat Edaran
50.	Instruksi Bupati Indramayu No. 1 Tahun 2005 tentang Pembacaan Ayat Suci Al-Quran Pada Setiap Pelaksanaan Upacara Bendera Hari Senin di Lingkungan SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA	Kabupaten Indramayu	Instruksi Bupati
51.	Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur No. 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran	Kabupaten Cianjur	Peraturan Daerah
52.	Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006 Tentang Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlaql Karimah di Kabupaten Cianjur	Kabupaten Cianjur	Peraturan Daerah
53.	Peraturan Bupati Sukabumi No. 6 Tahun 2006 Tentang Program Wajib Belajar Pendidikan Keagamaan sebagai Bagian Dari Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar	Kabupaten Sukabumi	Peraturan Bupati
54.	Instruksi Bupati Sukabumi No. 3 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Program Wajib Belajar Pendidikan Keagamaan	Kabupaten Sukabumi	Instruksi Bupati
55.	Surat Edaran Bupati Sukabumi No. 451/682-Psk Tahun 2007 Tentang Pembiasaan Akhlak Mulia di Sekolah	Kabupaten Sukabumi	Surat Edaran
56.	Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2005 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Keras di Wilayah Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Peraturan Daerah

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
57.	Surat Edaran Bupati Sukabumi No. 45197/08.Psk Tahun 2008 Tentang Baca Tulis Alquran	Kabupaten Tasikmalaya	Surat Edaran
58.	Instruksi Bupati No. 2 Tahun 2004 Tentang Pembubuhan Penanggalan Hijriyah Pada Setiap Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi	Kabupaten Sukabumi	Instruksi Bupati
59.	Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam di Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Peraturan Daerah
60.	Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2009 Tentang Ketertiban Umum di Kabupaten Tasikmalaya	Kabupaten Tasikmalaya	Peraturan Daerah
61.	Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 27 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Praktek dan Tempat Kemaksiatan Perjudian dan Prostitusi	Kabupaten Karawang	Peraturan Daerah
62.	Instruksi Bupati Sukabumi Nomor 4 Tahun 2004 tentang Monitoring, Evaluasi dan Fasilitasi Pelaksanaan Program Wajib Belajar Pendidikan Keagamaan	Kabupaten Sukabumi	Instruksi Bupati
63.	Keputusan Bupati Sukabumi Nomor 189 Tahu 2006 tentang Majelis Ta'lim Aparatur Unit Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sukabumi	Kabupaten Sukabumi	Keputusan Bupati
64.	Surat Bupati Indramayu Nomor 429/2284/Kesra, Nomor 430/2265/Kesra, Nomor 480/2320/ Kesra, Nomor 480/2317/Kesra, Nomor 480/2319/Kesra, Nomor 462.3/2328/Kesra Tahun 2002 perihal Pemberantasan Pornografi dan Pornoaksi kepada media cetak dan elektronik di Indramayu	Kabupaten Indramayu	Surat Bupati
65.	Himbauan Bupati Indramayu Nomor 451/848/ Kesra perihal himbauan dalam rangka penerimaan siswa/i baru pada tahun ajaran 2007/2008	Kabupaten Indramayu	Himbauan Bupati
66.	Surat Edaran Bupati Indramayu No. 420/1192/ Kesra tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
67.	Surat Edaran Bupati Indramayu No. 451.15/1266-Kesra tentang Evaluasi Wajib Baca Al-Quran Selama 15 Menit	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
68.	Surat Edaran Bupati Indramayu No. 451.1/699-Kesra Tahun 2005 tentang Memakmurkan Masjid	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
69.	Surat Edaran Bupati Indramayu Nomor 425.3/1305/Kesra	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
70.	Surat Edaran Bupati Indramayu No. 451.4/161/Sos tentang Wajib Belajar Al-Quran	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
71.	Surat Bupati Indramayu Nomor 003.2/133/Kesra, Perihal Himbauan dalam Rangka Menyambut Tahun Baru Islam	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
72.	Surat Edaran Bupati Indramayu No. 451.4/1463/Kesra tentang Peningkatan Iman dan Taqwa	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
73.	Peraturan Bupati Sukabumi Nomor 33 Tahun 2008 tentang Standar Isi Program Pengembangan Diri Bindang Pembiasaan Akhlak Mulia di Sekolah Dan Madrasah	Kabupaten Sukabumi	Peraturan Bupati
74.	Himbauan Bupati Indramayu No. 420/193/Kesra tentang Upaya Pembangunan Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM)	Kabupaten Indramayu	Himbauan Bupati
75.	Surat Edaran Bupati Indramayu No. 451.7/930/Kesra tentang Pembentukan Majelis Ta'lim di Sekolah/Madrasah	Kabupaten Indramayu	Surat Edaran
76.	Surat Seruan Bupati Indramayu No. 451.11/2412/Kesra Tahun 2002 tentang Peningkatan Keimanan dan Ketakwaan	Kabupaten Indramayu	Surat Seruan
77.	Peraturan Bupati Cianjur Nomor 06 Tahun 2007 tentang Hari dan Jam Kerja Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah	Kabupaten Cianjur	Peraturan Bupati
78.	Surat Sekda Nomor 450/1019-psk perihal penyebaran Instruksi Bupati Sukabumi Nomor. 04 Tahun 2004 perihal pemakaian busana muslim bagi siswa dan mahasiswa di Kabupaten Sukabumi	Kabupaten Sukabumi	Surat Edaran

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
79.	Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pembinaan, Pengawasan dan Ketertiban Umum	Kota Depok	Peraturan Daerah
80.	Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 08 Tahun 2009 Tentang Wajib Belajar Pendidikan Keislaman	Kabupaten Sukabumi	Peraturan Daerah
81.	Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Pendidikan Diniyah Takmilyah	Kabupaten Sumedang	Peraturan Daerah
82.	Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Kabupaten Sumedang	Peraturan Daerah
83.	Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 18 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Kabupaten Indramayu	Peraturan Daerah
84.	SKB I tertanggal 3 November 2002 tentang Pelarangan aliran/ajaran JAI di wilayah Kabupaten Kuningan yang ditandatangani MUSPIDA, Pimpinan DPRD, MUI dan Pimpinan Ponpes dan Ormas Islam Kabupaten Kuningan; Surat Keputusan Bersama I yang ditandatangani oleh Bupati Kuningan, Kepala Kajari, Ketua Pengadilan Negeri, Komandan Kodim, Kapolres Kuningan dan MUI tertanggal 03 November 2002, yang melarang penyebaran ajaran Ahmadiyah di kuningan	Kabupaten Kuningan	Surat Keputusan Bersama
85.	SKB II yang ditandatangani oleh Bupati Kuningan, Kajari, Ketua Pengadilan Negeri, Komandan KODIUM, Kapolres Kuningan dan MUI tertanggal 3 Januari 2005 tentang larangan seluruh kegiatan ajaran ahmadiyah dan semua aktivitas keagamaannya yang bertentangan dengan ajaran Islam di Kabupaten Kuningan	Kabupaten Kuningan	Surat Keputusan Bersama
86.	Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya	Kota Tasikmalaya	Peraturan Daerah

No.	Produk Hukum Daerah	Tingkatan Wilayah	Jenis Kebijakan
87.	Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 18 tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya	Kota Tasikmalaya	Peraturan Walikota
88.	Keputusan Walikota Tasikmalaya Nomor: 467.2/ Kep.147-Kesbangpol/2015 Tentang Pembentukan TIM Koordinasi Penerapan Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya	Kota Tasikmalaya	Keputusan Walikota
89.	Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Kabupaten Cirebon	Peraturan Daerah
90.	Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Persyaratan Tambahan Kenaikan Kelas Pada Jenjang Pendidikan Dasar di Kabupaten Purwakarta	Kabupaten Purwakarta	Peraturan Bupati
91.	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 13 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat.	Jawa Barat	Peraturan Daerah Provinsi

3.4.2. Dampak Produk Hukum Daerah

Di Jawa Barat, tercatat 28 kasus diskriminatif yang menasar 32 kelompok korban, yang tersebar di tiga daerah penelitian Cianjur, Kota Tasikmalaya dan Kota Bogor. Dari 28 kasus tersebut ditemukan 54 praktik pelayanan diskriminatif yang terbagi dalam 30 diskriminasi di sektor pelayanan administrasi dan 24 di sektor pelayanan jasa.

Tabel 11:
Kelompok Korban Diskriminasi di Bidang Pelayanan Publik di Jawa Barat

No	Kelompok Korban	Tasikmalaya	Cianjur	Bogor	Jawa Barat
1	LGBT	-	4	5	9
2	Kristen	3	7	6	16
3	Perempuan	1	1	1	3

4	Etnis Tionghoa	-	-	2	2
5	Konghucu	-	-	1	1
6	Syiah	-	-	1	1
Total		4	12	16	32

Dari 32 kelompok korban dalam 28 kasus diskriminatif yang tercatat di daerah penelitian di Provinsi Jawa Barat, riset ini mencatat total 54 bentuk pelayanan diskriminatif yang terbagi dalam 30 bentuk di sektor pelayanan administrasi dan 24 di sektor pelayanan jasa, yang berdasarkan aktor atau pelaku tindakan diskriminatif terbagi dua, yakni negara atau representasi negara di daerah sebagai aktor diskriminatif sebanyak 19 kasus dan 9 kasus untuk aktor non negara.

Tabel 12:
Diskriminasi Sektor Pelayanan Jasa di Jawa Barat

No.	Sektor Pelayanan Jasa	Tasikmalaya	Cianjur	Bogor	Jawa Barat
1.	Jasa keamanan dan ketertiban;	1	4	7	12
2.	Akses pemanfaatan ruang publik	-	2	4	6
3.	Akses pemanfaatan gedung	-	1	3	4
4.	Pemanfaatan jam malam	-	1	-	1
	Pemanfaatan umum	-	-	1	1
Total		1	8	15	24

Tabel 13:
Diskriminasi Sektor Pelayanan Administrasi di Jawa Barat

No.	Sektor Pelayanan Jasa	Tasikmalaya	Cianjur	Bogor	Jawa Barat
1	Perizinan pelaksanaan ibadah/ kegiatan keagamaan	2	7	3	12
2	Pelayanan kemasyarakatan	-	7	8	15
3	Pembangunan rumah ibadah	-	2		2
4	Pengurusan KTP	-	1		1
Total		2	17	11	30

Riset ini mencatat 12 kelompok korban perlakuan diskriminatif dalam 12 kasus di Kabupaten Cianjur. Salah satu sorotan kasus diskriminasi yang terjadi di Cianjur adalah terkait Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 03 Tahun 2006 tentang Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlaqul Karimah atau biasa disebut Perda Gerbang Marhamah. Kasus-kasus yang terjadi, sebagian besar merupakan dampak dari implementasi Perda Gerbang Marhamah ini, seperti aturan jam malam, wajib jilbab di perkantoran, dan penutupan warung makan di Bulan Ramadhan. Produk hukum ini berpotensi menjadi instrumen favoritisme institusi pemerintah terhadap kelompok mayoritas. Hal ini terlihat dari defenisi Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlaqul Karimah, pada Pasal 1 Angka 6 dan hakekatnya pada Pasal 2 yang mengarah kepada salah satu agama, sehingga beberapa implementasinya berpotensi tidak sesuai dengan agama/ kepercayaan lainnya. Hal ini terkonfirmasi dari wawancara bersama para narasumber di lapangan, salah satunya Hendra dari GKI Cianjur yang mengatakan:

Pada semangat awalnya, tentu untuk membentuk masyarakat untuk berakhlaqul karimah, sesuatu yang mulia dan bagus. Cuma bahasa-bahasa yang dipakai tidak memberikan ruang pengakuan bagi kami yang nonmuslim ini. Jadi “tidak begitu ramah bagi kami yang lain” kenapa tidak menggunakan bahasa yang lain yang lebih mencerminkan kesetaraan. Akhirnya, kami merasa bahwa itu semua bukan milik kami, kami merasa diakui apa tidak sebenarnya. Ruang-ruang di Perda tersebut tidak buat kami, saya pikir.⁷⁴

⁷⁴ Wawancara SETARA Institute bersama Hendra dari Gereja Kristen Indonesia (GKI), Cianjur, 17 Feb 2019.

Informan lainnya, Willy dari Organisasi Paguyuban Sosial Marga Tionghoa, juga mengatakan:

...jadi kalau Kota Cianjur yang berslogan kota yang maju dan agamis, sekarang setelah diskusi sama teman-teman menjadi lebih islamis, bukan agamis lagi. Saya berharap kalau memang ingin ditonjolkan nilai-nilai agamisnya, sebaiknya ditambah fasilitas budaya yang lainnya.⁷⁵

Di Kota Tasikmalaya, riset ini mencatat 4 kelompok korban yang terdiskriminasi dalam 3 kasus diskriminatif di Tasikmalaya. Potensi diskriminasi terhadap perempuan menjadi salah satu sorotan di Tasikmalaya. Terlebih, setelah wacana penerapan Perda Syariah yang antara lain mewajibkan pemakaian jilbab bagi perempuan muslim di wilayah hukum Tasikmalaya pada tahun 2012. Bahkan media setempat juga memberitakan bahwa Pemkot Tasikmalaya akan membentuk satuan polisi syariah yang bertugas mengawasi dan menindak pelanggaran terhadap perda syariah, termasuk memberi sanksi pada perempuan muslim yang tidak menutup aurat dan berjilbab.⁷⁶ Wacana ini muncul akibat adanya Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No. 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan yang berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya.

⁷⁵ Wawancara SETARA Institute bersama Willy dari Organisasi Paguyuban Sosial Marga Tionghoa, Cianjur, 17 Feb 2019.

⁷⁶ BBCnews Indonesia, 6 Juni 2012, *Setara Perihatn Perda Syariah Tasikmalaya*. Lihat https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2012/06/120606_tasiksyariah

Melalui Pasal 9 ayat (1), ruang gerak perempuan terbatas, misalnya tentang cara berpakaian perempuan. Hal dapat terjadi karena frasa “setiap orang yang diketahui atau diduga akan melakukan perbuatan-perbuatan dan/atau tindakan-tindakan” serta frasa “meruntuhkan akhlak, moral”. Lewat frasa ini, kemudian diperkuat dengan Pasal 11 ayat (1) yang mewajibkan setiap pemeluk Islam untuk berpakaian yang menutupi batasan aurat, maka jika ada perempuan yang tidak mengenakan jilbab atau berpakaian yang tidak sesuai dengan ketentuan perda tersebut, maka perempuan tersebut akan terkena dampak dari produk hukum ini, yakni sasaran dari pembinaan khusus berupa rehabilitasi sosial dan akhlak.⁷⁷

Produk hukum ini berpotensi menjadi instrumen kriminalisasi perempuan dan favoritisme kelompok agama tertentu. Favoritisme tampak jelas sebagaimana dituangkan dalam Pasal 3 yang membahas maksud dan tujuan, Pasal 4 yang membahas prinsip-prinsip dasar, dan Pasal 5 yang membahas implementasi, secara eksplisit mengarah kepada salah satu agama (Islam), sehingga beberapa implementasinya berpotensi tidak sesuai dengan agama/kepercayaan lainnya.

Riset ini mencatat 16 kelompok korban yang terdiskriminasi dalam 13 kasus diskriminatif

di Bogor (5 kasus di Kabupaten Bogor). Diskriminasi terhadap umat Kristen dan LGBT perlu menjadi sorotan dalam riset ini. Berkaitan dengan umat Kristen, kasus-kasus yang terjadi berupa penolakan, pembatasan, pembekuan izin, dan penyegelan gereja. Salah satu produk hukum yang menjadi dasar adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No: 9 tahun 2006 dan No: 8 tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah, khususnya Pasal 14 yang membahas tentang syarat pembangunan rumah ibadah. Sekalipun produk hukum ini diproduksi di tingkat nasional, implementasinya diserahkan pada masing-masing daerah. Kota dan Kabupaten Bogor salah satu daerah yang cukup intensif menegakkan produk hukum yang diskriminatif ini.

Soal ijin pembangunan gereja, menurut Andreas Setiman, Pendeta Gereja Kristen Muria Indonesia, sulitnya akses perizinan rumah ibadah (gereja) Kristen di Kota Bogor, membuat sebagian besar rumah ibadah Kristen tidak memiliki izin sebagai rumah ibadah, salah satunya rumah ibadah jamaah GKMI di salah satu ruko di Bundaran Taman Yasmin, Bogor.⁷⁸ Tanggapan lain juga disampaikan Dominik, Pengurus Gereja Katolik Santa Sanjaya, bahwa:

...kita mendengar juga keluhan bahwa ada gereja-gereja denominasi yang kecil-kecil ini merasa dibatasi. Saya hanya mendengar, saya

⁷⁷ Instituteperempuan, 29 April 2015, *Analisa Terhadap Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No.12/2009 Tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Berlandaskan Pada Ajaran Agama Islam Dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya: Mendorong Pemerintah Melakukan Pengawasan & Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Yang Diskriminatif Terhadap Perempuan*. Lihat <http://www.instituteperempuan.or.id/?p=297>

⁷⁸ Wawancara SETARA Institute bersama Andreas Setiman, Pendeta Gereja Kristen Muria Indonesia, Bogor, 6 Februari 2019.

belum tahu dimana gereja itu berada, kecuali gereja Katolik yang pernah beberapa tahun lalu dibatasi ibadahnya di Tulang Kuning, Kecamatan Parung.⁷⁹

Lebih lanjut, menurut Dominik, pemerintah sebenarnya sudah mempunyai produk hukum untuk mengantisipasi hal ini, sehingga kalau masih terjadi, maka itu artinya bentuk pembiaran. Menurut Dominik:

Saya melihat sebenarnya pemerintah ini sudah dibekali dengan pelbagai macam perangkat, baik itu undang-undang ataupun perangkat-perangkat organisasi. Tapi mereka tidak berani, pemerintah tidak berani, jadi mereka terkesan bisa membiarkan. (kemudian) yang kedua karena takut akan tekanan, misalnya dari ormas tertentu, itu kesan saya.

Sementara, dalam kasus diskriminasi terhadap LGBT, stereotipe negatif yang melekat kepada kelompok LGBT menjadi salah satu penyebab terjadinya diskriminasi, sehingga kerap diasumsikan mengganggu ketertiban umum. Narasumber dari TransVoice Bogor mengatakan:

79 Wawancara SETARA Institute bersama Dominikus Menyetuba, pengurus gereja Katolik, Kasi Lingkungan PSE Paroki Ignatius Loyola Semplak Atang Sandjaya, Bogor, 25 Januari 2019. Setelah ditelusuri, kasus yang terjadi berupa ratusan orang yang mengatasnamakan warga muslim Parung Panjang memprotes keberadaan tiga gereja di perumahan Griya Parungpanjang, Kab. Bogor pada 2017 karena alasan ketiadaan IMB. Padahal IMB sudah diurus sejak tahun 1999, namun selalu di tolak. Ada sejumlah unsur dari rangkaian persyaratan yang sulit dipenuhi, misal rekomendasi tertulis Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota. Massa juga menuntut jemaat Gereja Methodist Indonesia, Huria Kristen Batak Protestan, dan gereja Katolik untuk meninggalkan rumah ibadah yang mereka tempati. Lihat juga BBC Indonesia, *Ratusan Orang Protes Keberadaan Tiga Gereja di Kabupaten Bogor*, 21 Mei 2017.

...jadi pengusiran ini kan dari bu Lurah, karena kita nongkrong di satu tempat ini. Jadi dipasang spanduk, "Dilarang beroperasi di sini" komunitas waria. Waria dilarang beroperasi di tempat ini, gitu. Setelah itu kan, teman-teman waria akhirnya berhenti untuk nongkrong di situ. Trus dicoba untuk diadvokasi. Memang, dimata bu Lurah ini, waria itu negatif. Kita minta solusianya, dia bakal ngasi, ibaratnya, (seperti) pemberdayaan. Tapi sampai ini belum ada.⁸⁰

Pada kasus lain, diskriminasi juga mengarah pada pelayanan KTP, seperti yang dikatakan TransVoice Bogor:

Ada. seperti teman saya, kemarin. Karena dia ekspresinya sudah beda, ekspresinya itu sudah feminim. Terus dia mau mengakses KTP lagi kan, karena dia mau mengganti foto. Pas sampai di kecataman itu, katanya beda banget. Jadi ga bisa bikin. Jadi harus diganti jenis kelaminnya ke perempuan dan harus melalui pengadilan. Sementara dia ingin mengganti foto aja. Dan dia udah mengakui bahwa dia itu waria. Tetapi si petugas kecamatan itu melempar permohonan ke Disdukcapil (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil). Dan di Disdukcapil juga menolak, bahwa katanya kamu itu beda banget sama ekspresi yang dulu sama yang sekarang gitu. Sampai sekarang jadi dia ga bisa bikin KTP.⁸¹

Praktik diskriminasi juga masih dialami oleh etnis Tionghoa, terutama yang berkaitan dengan penamaan. Menurut Gunadi, Matakini (Tionghoa):

80 Wawancara SETARA Institute bersama TransVoice, Bogor 14 Januari 2019.

81 *Ibid.*

Klenteng ini jadi persoalan kemudian, karena ada pelarangan budaya Tionghoa, agama Cina itu termasuk Konghucu. Sebenarnya Vihara itu Buddha, Klenteng itu Konghucu. Tapi masalahnya kan Inpres itu kan gak boleh, Mandarin gak boleh, budaya-budaya Cina gak boleh, agama Cina gak boleh, Klenteng pun gak boleh, bio itu gak boleh. Jadi bio dihapus namanya Vihara. Klenteng kan berubah waktu itu, tidak Klenteng lagi namanya harusnya kan bio berubah jadi vihara kan, karena gak boleh.⁸²

Di luar data di tiga daerah penelitian, riset ini juga menemukan kasus-kasus diskriminasi terhadap kelompok Ahmadiyah di Jawa Barat dalam kurun waktu 2007-2017. Selama 10 tahun tersebut, terdapat 244 kasus intoleransi, diskriminasi dan kekerasan terhadap Ahmadiyah di pelbagai daerah di Jawa Barat. Dari 244 kasus tersebut ditemukan 583 praktik diskriminasi pelayanan publik yang terbagi dalam 285 sektor pelayanan bidang administrasi dan 298 sektor pelayanan jasa.

Sebanyak 285 diskriminasi pelayanan bidang administrasi yang dialami oleh Ahmadiyah antara lain 115 bentuk pelanggaran pada pelayanan kemasyarakatan, 74 bentuk pelanggaran pada pelaksanaan ibadah/kegiatan keagamaan, 38 bentuk pelanggaran pada perizinan kegiatan lainnya, 21 bentuk pelanggaran pada pembangunan tempat ibadah, 15 bentuk pelanggaran pada pengurusan KTP, 13 bentuk pelanggaran pada perizinan pendirian organisasi kemasyarakatan, 5 bentuk pelanggaran pada pengurusan haji, 3 bentuk pelanggaran pada pengurusan surat nikah/pernikahan, dan 1 bentuk pelanggaran pada pengurusan pemakaman. Sementara sebanyak 298 diskriminasi pelayanan bidang jasa yang dialami Ahmadiyah adalah 166 bentuk pelanggaran pada jasa keamanan dan ketertiban, 70 bentuk pelanggaran pada pemanfaatan gedung, 33 bentuk pelanggaran pada pemanfaatan ruang publik, 17 bentuk pelanggaran pada pemanfaatan umum dan 12 bentuk pelanggaran pada jasa pendidikan.

Tabel 14:
Kasus Diskriminasi Terhadap Ahmadiyah
Tahun 2007-2017

No.	Tahun	Setara	Lapangan	Total
1.	2007	9	-	10
2.	2008	57	-	57
3.	2009	5	-	5
4.	2010	22	1	23
5.	2011	32	5	37
6.	2012	24	2	26
7.	2013	39	2	41

⁸² Wawancara SETARA Institute dengan Gunadi, Matakun (Tionghoa) Konghucu, Bogor, 31 Januari 2019.

No.	Tahun	Setara	Lapangan	Total
8.	2014	7	2	9
9.	2015	8	-	8
10.	2016	6	11	17
11.	2017	6	5	11
Total		216	28	244

Sumber: Setara 2007-2017 dan data lapangan (2019)

Tabel 15:
Sebaran Daerah Kasus Diskriminasi Ahmadiyah
di Jawa Barat tahun 2007-2017

No.	Kota	Total Kasus
1.	Cianjur	45
2.	Tasikmalaya (Kab. & Kota)	38
3.	Kota Depok	20
4.	Kab. Bogor	15
5.	Kab. Kuningan	13
6.	Kota Bekasi	12
7.	Kab. Bandung	11
8.	Majalengka	11
9.	Kab. Sukabumi	10
10.	Kota Bandung	8
11.	Ciamis	8
12.	Kota Banjar	6
13.	Kab. Garut	6
14.	Kota Sukabumi	5
15.	Kota Bogor	5
16.	Kab. Sumedang	4
17.	Kab. Bekasi	3
18.	Cimahi	2
19.	Kab. Subang	2
20.	Kab. Karawang	1
21.	Cirebon	1
22.	Lingkup Provinsi	18
Total		244

Sumber : Mengolah dari data Setara Institute 2007-2017 dan data lapangan (2019)

Cianjur, Tasikmalaya, dan Bogor menjadi penyumbang terbanyak dalam kasus diskriminasi terhadap kelompok Ahmadiyah. Dari tabel di atas dapat dilihat Cianjur dengan 47 kasus, Tasikmalaya (kota dan kabupaten) dengan 38 kasus, dan Bogor (kota dan kabupaten) dengan 22 kasus.

Tabel 14:
Diskriminasi Sektor Pelayanan Administrasi

No.	Sektor Pelayanan Administrasi	Jumlah
1.	Pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan	115
2.	Pelaksanaan ibadah/kegiatan keagamaan;	74
3.	Izin kegiatan lainnya;	38
4.	Izin membangun tempat ibadah;	21
5.	Pengurusan KTP	15
6.	Izin mendirikan organisasi kemasyarakatan;	13
7.	Pengurusan Haji	5
8.	Pengurusan surat nikah/pernikahan	3
9.	Pengurusan pemakaman	1
Total		285

Tabel 15:
Diskriminasi Sektor Pelayanan Jasa

No.	Sektor Pelayanan Jasa	Jumlah
1.	Jasa keamanan dan ketertiban;	166
2.	Akses pemanfaatan gedung;	70
3.	Akses pemanfaatan ruang publik;	33
4.	Akses pemanfaatan umum;	17
5.	Jasa Pendidikan	12
Total		298

Sektor pelayanan yang terdiskriminasi didominasi pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan (115 kasus) mencerminkan bahwa pelayanan publik dari pemerintah atau institusi negara terhadap jemaat Ahmadiyah dilakukan tidak sebagaimana mestinya, termasuk di dalamnya larangan atau pembatasan aktivitas Ahmadiyah dan pembiaran atas pengamanan terhadap jamaah Ahmadiyah oleh kepolisian, kemudian juga termasuk *statement* atau pernyataan pejabat publik dan kepala daerah yang menyudutkan Ahmadiyah dengan alasan ketertiban dan keamanan serta produk hukum yang telah melarang Ahmadiyah.

Kemudian, diskriminasi pada sektor pelayanan pelaksanaan ibadah/kegiatan keagamaan (74 kasus) dan akses pemanfaatan gedung (70 kasus) mencerminkan bahwa kondisi peribadatan dan jaminan atas kebebasan beragama jemaat Ahmadiyah belum terjamin. Hal ini terkonfirmasi dari dominasi kasus dalam 244 catatan kasus diskriminasi, yakni: ancaman dan intimidasi, termasuk *statement* pejabat pemerintahan dengan 63 kasus, penyegelan rumah ibadah 51 kasus, penyerangan dan perusakan terhadap masjid atau jemaat Ahmadiyah 37 kasus, tuntutan pembubaran 22 kasus dan penolakan terhadap Ahmadiyah dengan 9 kasus.

Dan terakhir, 166 sektor jasa keamanan dan ketertiban yang terdiskriminasi dari 244 kasus diskriminasi yang tercatat mencerminkan bahwa jaminan atas keamanan terhadap Ahmadiyah belum terjamin, layaknya warga negara lainnya. Penyegelan dan perusakan rumah ibadah, ancaman dan intimidasi, serta penyerangan terhadap jemaat Ahmadiyah masih terjadi.

Tindakan-tindakan intoleran tersebut seakan mendapat legitimasi melalui produk hukum yang berpotensi diskriminatif terhadap kelompok minoritas, Ahmadiyah salah satunya, misalnya melalui Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, Dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 3 Tahun 2008, Nomor: KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor: 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/ Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat dan Peraturan Gubernur No.12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jamaah Ahmadiyah di Jawa Barat. Melalui produk hukum ini, kelompok-kelompok intoleran atau tindakan-tindakan yang berpotensi mendiskriminasi memiliki pijakan hukum dalam melakukan pelanggaran, pembubaran, dan bahkan berujung kekerasan terhadap aktivitas jemaat Ahmadiyah.

3.5. Varian Konteks Praktik Diskriminasi

Riset ini mengategorikan temuan praktik diskriminasi dalam empat varian yakni: (1) ketersediaan produk hukum dan berdampak diskriminatif dalam pelayanan publik, (2) ketersediaan produk hukum diskriminatif-menimbulkan diskriminasi, (3) ketidakterediaan produk hukum diskriminatif-fakta diskriminasi dan diskriminasi pelayanan publik, dan (4) ketersediaan produk hukum nasional diskriminatif-fakta diskriminasi dan diskriminasi pelayanan publik di daerah.

Riset ini mengategorikan temuan diskriminasi dalam pelayanan publik ke dalam empat kategori, yakni:

3.5.1. Varian 1: Ketersediaan Produk Hukum dan Berdampak Diskriminatif dalam Pelayanan Publik

Diskriminasi pada kategori 1 ini memenuhi tiga unsur, yaitu (1) terdapat produk hukum daerah, (2) ditemukan kasus diskriminasi, dan (3) berdampak pada akses pelayanan publik yang dialami oleh kelompok rentan. Pada kategori ini, teridentifikasi dialami oleh empat (4) kelompok, yakni Ahmadiyah dan Syiah di Jawa Barat, serta etnis Tionghoa dan Aliran Kepercayaan di Yogyakarta.

Adapun produk hukum yang mendiskriminasi Ahmadiyah di Jawa Barat adalah Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat. Produk hukum ini menjadi legitimasi dalam pembatasan dan pelarangan aktivitas-aktivitas Ahmadiyah, baik aktivitas sosial maupun kegiatan yang berkaitan dengan peribadatan dan pembangunan tempat ibadah. Bahkan pada kasus tertentu berujung kepada kekerasan, ancaman, pengusiran, dan tuntutan pembubaran terhadap kelompok Ahmadiyah.

Ketentuan dimaksud terlihat pada Pasal 3. Pada ayat (1) disebutkan penganut, anggota dan/atau pengurus Jemaat Ahmadiyah dilarang melakukan aktivitas dan/atau kegiatan dalam bentuk apapun sepanjang berkaitan dengan kegiatan penyebaran penafsiran dan aktivitas yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama Islam. Kemudian pada ayat (2) disebutkan aktivitas/kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) penyebaran ajaran Ahmadiyah secara lisan, tulisan, ataupun melalui media elektronik; (b) pemasangan papan nama organisasi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di tempat umum; (c) pemasangan papan nama

pada rumah peribadatan, lembaga pendidikan dan lain sebagainya dengan identitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia; dan (d) penggunaan atribut Jemaat Ahmadiyah Indonesia dalam bentuk apapun. Kemudian pada ayat (3) disebutkan Pemerintah Daerah menghentikan aktivitas/kegiatan Penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, produk hukum yang mendiskriminasi penganut Syiah di Jawa Barat adalah Surat Edaran Walikota Bogor Nomor: 300/1321-Kesbangpol tentang Larangan Perayaan Hari Asyura⁸³ dan Respon Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kota Bogor Nomor: 042/SEK-MUI/KB/VI/2015 tentang Faham Syiah. Produk hukum ini telah dicabut atas perintah pengadilan sebagai hasil mediasi atas gugatan Yayasan Satu Keadilan Bogor, pada 29 Maret 2016. Namun demikian, regulasi sosial seperti respons MUI, masih menjadi instrumen pembatasan bagi penganut Syiah untuk merayakan hari besar keagamaannya.

Di Yogyakarta, produk hukum yang menjadi instrumen praktik diskriminasi etnis Tionghoa adalah Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. WNI Keturunan Tionghoa di Kota

⁸³ Lihat juga <https://www.jpnn.com/news/kritik-larangan-perayaan-asyura-di-bogor-ini-kata-bupati-purwakarta>. Karena produk hukum sudah dicabut, maka SE Walikota Bogor tidak lagi dihitung sebagai temuan riset.

Yogyakarta tidak dapat memiliki hak milik atas tanah. WNI keturunan Tionghoa di Kota Yogyakarta hanya diberi Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha.⁸⁴

Melalui produk hukum tersebut etnis Tionghoa tidak dapat mengakses hak milik atas tanah sebagaimana seharusnya seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dikatakan bahwa Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Terakhir, ketersediaan produk hukum, adanya praktik diskriminasi, dan berdampak pada kualitas pelayanan publik juga dialami kelompok aliran kepercayaan di Yogyakarta. Merujuk pada Peraturan Walikota Yogyakarta No.61 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Dinas Kebudayaan, dari pasal 11 sampai dengan pasal 20, terdapat seksi-seksi pelestarian warisan dan nilai budaya, warisan budaya, pengetahuan, dan teknologi, tata nilai budaya, kepurbakalaan dan permuseuman, sejarah dan bahasa, sejarah, bahasa dan sastra, adat, seni, dan tradisi, seni dan film, adat dan tradisi. Namun, tidak ditemukan muatan yang secara eksplisit menyatakan bahwa penghayat kepercayaan adalah bagian dari kebudayaan

di Kota Yogyakarta yang harus dibina oleh Dinas Kebudayaan. Konstruksi hukum demikian melandasi adanya anggapan dari Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta bahwa penghayat kepercayaan/kerohanian bukan merupakan ruang lingkup kebudayaan di Kota Yogyakarta.

3.5.2. Varian 2: Ketersediaan Produk Hukum Diskriminatif-Menimbulkan Diskriminasi

Varian kedua ini merujuk bahwa di suatu konteks, terdapat produk hukum diskriminatif dan ditemukan adanya praktik diskriminasi. Tetapi tidak berlanjut dan berdampak pada pelayanan publik. Artinya, sekalipun mengalami diskriminasi, kelompok ini tetap memperoleh pelayanan publik.

Kasus diskriminasi model ini bertolak dari regulasi sosial dalam konteks relasi sosial kemasyarakatan yang stigmatif dan *stereotype* negatif lainnya. Perempuan pekerja seks, sebagian LGBT, kelompok termarginalkan lainnya, mengalami diskriminasi dalam hal relasi sosial oleh adanya produk hukum, dan oleh menguatnya regulasi sosial di suatu masyarakat. Dalam hal mengakses pelayanan publik kelompok-kelompok tersebut tidak mengalami diskriminasi, seperti dalam hal pengurusan administrasi, kesehatan, pendidikan (untuk anak-anaknya), dan ibadah, umumnya tidak terdapat persoalan.

Secara umum, produk hukum daerah yang mendiskriminasi kelompok tersebut berkaitan dengan ketertiban umum, karena keberadaan kelompok tersebut dianggap mengganggu ketertiban dan kenyamanan dalam lingkungan masyarakat, sehingga dalam aktivitasnya sering terkena razia atau penertiban,

⁸⁴ <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fa0a5a5e0f60/masalah-hak-wni-keturunan>

pengusiran, dan pelarangan. Dalam beberapa pasal terkait ketertiban umum, sering ditemukan frasa “kesepakatan umum” yang bias mayoritas dan diskriminatif terhadap kelompok yang dianggap sebagai patologi sosial. Sebagai contoh, pada Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 13 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat yang menyebutkan gangguan ketertiban umum yang selanjutnya disebut gangguan ketertiban adalah semua kondisi yang tidak teratur disebabkan oleh perilaku tidak taat kepada hukum, norma, serta kesepakatan umum sehingga mengakibatkan terganggunya kepentingan umum.

Selain Perda di atas, di Cianjur, Jawa Barat juga terdapat Surat Edaran No. 400/5368/Kesra tentang Penyampaian Khotbah Jumat terkait pencegahan penyimpangan seksual atau LGBT⁸⁵. Di Yogyakarta terdapat Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, kemudian Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 2 Tahun 2017 Tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat.

3.5.3. Varian 3: Ketidakterediaan Produk Hukum Diskriminatif-Fakta Diskriminasi dan Diskriminasi Pelayanan Publik

Varian ketiga ini menunjuk pada bahwa di suatu daerah sebenarnya tidak ada produk hukum yang diskriminatif terkait tema atau

praktik tertentu. Akan tetapi ditemukan fakta diskriminasi dan berdampak pada pelayanan publik. Dalam kasus ini, diskriminasi didorong oleh norma sosial yang berlaku di tengah masyarakat. Pada kategori ini, diskriminasi teridentifikasi dialami oleh kelompok seperti, mahasiswa Papua di Yogyakarta dan kelompok minoritas agama terkait dengan persoalan pelayanan pemakaman.

Mahasiswa Papua misalnya, mereka mendapat perlakuan diskriminatif dari masyarakat sekitar, terutama dalam mencari rumah kos-kosan untuk ditempati. Diskriminasi ini terjadi karena stigma negatif yang telah melekat kepada mereka, bahwa mereka separatis, tukang mabuk, dan ungkapan-ungkapan buruk lainnya.⁸⁶

3.5.4. Varian 4: Ketersediaan Produk Hukum Nasional Diskriminatif-Fakta Diskriminasi dan Diskriminasi Pelayanan Publik Di Daerah.

Adapun yang dimaksud diskriminasi pada varian keempat adalah bahwa diskriminasi di suatu daerah disebabkan oleh adanya peraturan di tingkat nasional. Selain terjadi diskriminasi di daerah, kelompok ini juga tidak memperoleh pelayanan publik yang adil. Dengan kata lain, produk hukum nasional yang diskriminatif telah melahirkan fakta diskriminasi dan berdampak pada pelayanan publik di daerah. Pada kategori ini diskriminasi teridentifikasi dialami oleh kelompok seperti, Ahmadiyah, minoritas Agama dan etnis Tionghoa.

⁸⁵ Lihat juga <https://www.antaranews.com/berita/759427/pemkab-cianjur-keluarkan-surat-edaran-pencegahan-lgbt>

⁸⁶ Wawancara SETARA Institute bersama Paulus Samon, Ketua Asrama Mahasiswa Papua di DIY, Yogyakarta, 24 Desember 2018.

Ahmadiyah dan etnis Tionghoa juga termasuk dalam kategori 4, selain juga kategori 1, karena juga terdapat produk hukum nasional yang menjadi landasan praktik diskriminasi terhadap kedua kelompok masyarakat ini. Ada Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, Dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 3 Tahun 2008, Nomor: KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor: 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.

Dalam dasar pertimbangan SKB (Surat Keputusan Bersama) tersebut, pada huruf d disebutkan bahwa dari hasil pemantauan terhadap 12 (dua belas) butir Penjelasan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) sebagaimana dimaksud pada huruf c, Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) menyimpulkan bahwa meskipun terdapat beberapa butir yang telah dilaksanakan namun masih terdapat beberapa butir yang belum dilaksanakan oleh penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) sehingga dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat.

Kemudian pada keputusannya, poin kedua menyebutkan memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran faham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW. Dan poin ketiga, Penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat

Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU dan Diktum KEDUA dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya.

Sementara etnis Tionghoa melalui Keppres No. 240 Tahun 1967 tentang Kebijakan Pokok Yang Menjangkut Warga Negara Indonesia Keturunan Asing. Pasal 5 menyebutkan khusus terhadap Warga Negara Indonesia Keturunan Asing yang masih memakai nama Cina diandjurkan mengganti nama-namanya dengan nama Indonesia sesuai dengan ketentuan yang berlaku". Dalam konsiderans (pertimbangan yang menjadi dasar penetapan keputusan, peraturan, dan sebagainya), mengingat Keppres 240/1967 merujuk antara lain pada Keputusan Presidium Kabinet No. 127/U/Kep/12/1966 tentang Peraturan Ganti Nama Bagi WNI yang Memakai Nama Cina.⁸⁷

Sementara, terkait minoritas agama, diskriminasi yang terjadi berkaitan tentang pendirian rumah ibadah. Melalui produk hukum tersebut, persyaratan administratif mereduksi dan membatasi kebutuhan serta hak-hak konstitusional warga negara, dalam hal ini warga negara dari kelompok minoritas agama, dalam pemenuhan haknya untuk melaksanakan ibadah sesuai agama dan kepercayaannya. Produk hukum yang dimaksud adalah Peraturan Bersama Menteri

⁸⁷ Lihat <https://www.tionghoa.info/bisakah-kita-memberi-nama-tionghoa-untuk-anak/> diakses 24 Februari 2019. Kebijakan ini sebenarnya sudah berubah sejalan dengan pemulihan hak-hak masyarakat Tionghoa saat Abdurrahman Wahid 1999. Namun praktik di lapangan, khususnya di daerah masih terjadi pembatasan.

Agama dan Menteri Dalam Negeri No: 9 tahun 2006 dan No: 8 tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat. Pada pasal 14 dijelaskan;

Ayat (1): pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.

Ayat (2): selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus, meliputi:

- a. Daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3);
- b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh Lurah/ Kepala Desa.
- c. Rekomendasi tertulis kepala kantor Departemen Agama Kab/Kota; dan
- d. Rekomendasi tertulis FKUB Kab/ Kota.

Pengenalan varian-varian sebagaimana dikemukakan di atas, akan mempermudah penyikapan mengatasi persoalan diskriminasi. Jika masalahnya ada pada produk hukum daerah, maka *addressing* penyikapan ada pada pemerintah provinsi. Demikian juga jika

produk hukum tersebut di tingkat nasional, maka sasaran perbaikannya ada pada tingkat nasional. Sedangkan praktik diskriminasi yang dipicu oleh regulasi sosial, pemberdayaan akseptasi sesama warga melalui pendidikan publik, bisa menjadi salah satu upaya untuk mengurangi praktik diskriminasi dan dampak pelayanan publik diskriminatif.

3.6. Respons dan Hambatan Advokasi

Atas pelbagai praktik diskriminasi yang dialami oleh kelompok-kelompok korban, penyikapan yang sejauh ini dilakukan adalah (1) mengadukan peristiwa diskriminasi pada lembaga pendamping hukum seperti organisasi bantuan hukum (OBH) dan organisasi pengada layanan, (2) mengadukan kepada institusi pemerintah penyedia layanan, (3) mengadukan kepada institusi pengawas dan penegak hukum seperti Ombudsman dan kepolisian, (4) memperkarakan secara hukum melalui peradilan dan (5) menerima tanpa upaya hukum.

Respons minimalis dari institusi-institusi pemerintah dan penegak hukum menjadi salah satu hambatan utama penyelesaian kasus-kasus diskriminasi. Sedangkan dari internal korban, hambatan advokasi berpusat pada ketersediaan dan kekuatan mental korban untuk menjadi *survivor* dalam penyelesaian kasus. Sementara secara teknis, kerja advokasi penyelesaian kasus membutuhkan waktu yang lama dan keterbatasan keberlanjutan kerja pendampingan dari organisasi-organisasi pendamping dan pemberi bantuan hukum.

Keberlanjutan praktik diskriminasi di lokasi penelitian juga disebabkan oleh pembiaran

yang dilakukan oleh pemerintah daerah sekalipun jika dirujuk pada regulasi di tingkat nasional dan Konstitusi RI, hak-hak kelompok yang terlanggar itu justru memperoleh jaminan legal dan konstitusional oleh negara. Praktik diskriminasi juga lahir dari peraturan tingkat nasional yang diikuti produk hukum tingkat lokal dan pemerintah daerah yang tidak punya kreativitas mengatasi tata kelola keberagaman.[]

BAB 4

KESIMPULAN & REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

DENGAN menggunakan kerangka hak asasi manusia, riset ini menggambarkan bagaimana produk hukum daerah dalam pelbagai bentuknya, menimbulkan dampak diskriminasi, baik diskriminasi yang bersifat langsung (*direct discrimination*) maupun diskriminasi yang bersifat tidak langsung (*indirect discrimination*) yang kemudian menimbulkan dampak lanjutan dalam hal diskriminasi pelayanan publik.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada 1999, terdapat 421 produk hukum daerah yang diskriminatif (Komnas Perempuan, 2016). Buehler dan Muhtada (2016) mencatat angka berbeda dalam publikasinya, yakni 422 dan 433 produk hukum daerah yang berbasis syariah dan non-syariah. Sementara SETARA Institute mencatat sebanyak 72 peraturan daerah terkategori intoleran yang membatasi kebebasan beragama/kepercayaan kelompok minoritas, termasuk di dalamnya kelompok Ahmadiyah, Syiah, Millah Abraham, dan lainnya. Pada penelitian ini, SETARA Institute mengambil sampel atau contoh peraturan daerah yang disahkan sejak tahun 2000.

Gambaran praktik diskriminasi dalam pelayanan publik diperoleh dari data yang dianalisis dari aplikasi LAPOR! SP4N. SETARA Institute menemukan 402.260 aduan per -21 Desember 2018. Dari angka pengaduan tersebut, secara nasional terdapat 169 aduan yang

relevan dengan penelitian ini secara nasional. Dari jumlah 169 tersebut, 50 aduan terjadi di wilayah Jawa Barat. Tidak ada aduan yang terdokumentasikan dari wilayah Yogyakarta.

Dari 169 aduan tersebut, terdapat total 202 korban dengan klasifikasi 10 kelompok yang terdiskriminasi. Secara khusus, terdapat 64 korban untuk wilayah Jawa Barat. Penyebab lebih banyaknya jumlah korban daripada jumlah aduan karena pada beberapa aduan, dalam satu aduan terdapat lebih dari satu kelompok yang terdiskriminasi, terutama yang berkaitan dengan ketertiban umum. Detail kelompok korban yang terdiskriminasi adalah *marginalized group* (66), pekerja seks (50), disabilitas (31), umat Kristiani (16), etnis tertentu (10), LGBT (14), umat Budha (7), Tionghoa (4), umat Konghucu (1) dan jemaat Ahmadiya (3).

Secara garis besar, sektor pelayanan publik dibagi 3 (tiga) sektor, yaitu pelayanan administrasi, jasa, dan pelayanan barang. Dari 169 total aduan yang terkumpul, terdapat 48 aduan diskriminatif di sektor pelayanan administrasi, dengan 5 terbanyak pada bidang: pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan dengan 17 aduan, izin pelaksanaan kegiatan atau acara keagamaan (ibadah) 7 aduan, izin membangun tempat ibadah 6, aduan pengurusan pernikahan 4 aduan, dan pengurusan Kartu Keluarga 3 aduan. Khusus Jawa Barat, dari total 50 aduan, 14 aduan diskriminatif berada pada bidang: 6 aduan terkait izin pembangunan tempat ibadah, 5 aduan terkait izin pelaksanaan kegiatan atau acara keagamaan (ibadah), 2 aduan terkait pelaksanaan pelayanan kemasyarakatan, dan pengurusan surat tanah dengan 1 aduan.

Memeriksa secara paralel produk-produk

hukum di daerah yang merekam pengaduan masyarakat, ditemukan bahwa dari 169 aduan yang tersebar pada 30 daerah di 14 provinsi, terdapat setidaknya 16 produk hukum daerah yang berpotensi diskriminatif pada beberapa pasal di dalamnya, dan memiliki hubungan hukum dengan peristiwa-peristiwa yang diadukan. Secara khusus, produk hukum daerah yang tercatat di Jawa Barat yang berpotensi memiliki hubungan dengan pengaduan-pengaduan sebagaimana dimaksud dan/atau menjadi dasar praktik diskriminasi adalah: Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor: 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Jawa Barat, Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 451.05/Kep.103-Kesbangpol/2011 tentang Tim Penanganan Jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat dan peraturan lain dengan tema ketertiban umum.

Riset ini juga secara khusus merekam praktik diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selama kurun waktu 2009-2015 tersebut, terdapat 2.156 kasus yang ditangani Rifka Annisa. Terdiri dari kekerasan terhadap isteri sebanyak 1.541 kasus, 227 perkosaan, 128 pelecehan seksual, 206 kekerasan dalam pacaran, 48 kekerasan dalam keluarga, empat perdagangan manusia, dan lainnya dua kasus. Pada tahun 2017, tercatat 287 kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan.

4.1. 1. Produk Hukum Daerah Diskriminatif

Di luar data yang direkam dari aplikasi LAPOR! SP4N, riset ini mencatat 24 produk hukum daerah yang berpotensi diskriminatif terhadap kelompok rentan di Provinsi

Yogyakarta, yang terbagi atas beberapa jenis, yakni: Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (4), Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (2), Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (2), Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota (14), Peraturan Bupati (1), dan Instruksi Kepala Daerah (1). Adapun kelompok-kelompok yang berpotensi menjadi korban diskriminasi adalah: etnis Tionghoa, kelompok marjinal/kelompok terpinggirkan, aliran Kepercayaan, kelompok difabel, minoritas Agama, perempuan, dan LGBT. Dari 24 produk hukum daerah diskriminatif di D.I. Yogyakarta, 21 diantaranya terdapat di daerah penelitian, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Gunung Kidul.

Hingga 2018, terdapat 91 produk hukum daerah yang berpotensi diskriminatif di Jawa Barat, baik produk di tingkat provinsi maupun dikabupaten/kota yang ada di Jawa Barat dengan beragam jenis yaitu: Peraturan Gubernur (1), Peraturan Daerah Provinsi (1), Perda Kab/Kota (37), Surat Edaran (18), Perbup/Perwal (9), SKB (8), SK Bupati/Walikota (6), Himbauan/Instruksi Bupati (9), dan Keputusan Walikota (2). Dari 91 produk hukum tersebut 5 diantaranya di Kota Tasikmalaya, 2 di Kota Bogor, dan 10 di Cianjur. Adapun kelompok rentan yang berpotensi menjadi korban adalah Jamaah Ahmadiyah, Syiah, etnis Tionghoa, minoritas Agama, aliran kepercayaan, kelompok termarjinalkan, perempuan dan LGBT. Dari 91 produk hukum daerah diskriminatif di Jawa Barat, 11 diantaranya terdapat di daerah penelitian, yaitu Kota Tasikmalaya, Kota Bogor, dan Kabupaten Cianjur.

4.1.2. Dampak Produk Hukum Daerah

Diskriminatif

Secara umum, terdapat 8 dampak yang ditimbulkan akibat adanya produk hukum diskriminatif terhadap kelompok rentan, antara lain: (1) kehilangan hak untuk menikmati hak konstitusional yang dijamin oleh Konstitusi RI, seperti dialami oleh etnis Tionghoa di Yogyakarta dan jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat, (2) kehilangan hak atas penegakan hukum yang *fair* dan reviktimisasi akibat stigma sparatis dan pemabuk bagi mahasiswa Papua di Yogyakarta, (3) restriksi dalam pelayanan publik, (4) alienasi sosial yang meluas bagi kelompok LGBT/waria dan perempuan pekerja seks, (5) akselerasi intoleransi karena legitimasi produk hukum diskriminatif, (6) meningkatnya kesulitan pendirian tempat ibadah, (7) kekerasan terhadap kelompok marginal dan keterbatasan akses bantuan hukum dan (8) tidak terpenuhinya hak-hak anak yang bermasalah dengan hukum.

Riset ini mencatat terdapat 77 kasus diskriminatif yang menyangar 81 kelompok korban di Yogyakarta, yang tersebar di Kota Yogyakarta, Sleman dan Gunung Kidul, dan beberapa daerah lainnya. Dari 77 kasus tersebut ditemukan 148 praktik pelayanan diskriminatif (128 diantaranya terjadi di daerah penelitian) yang terbagi dalam 46 pada sektor pelayanan administrasi (41 diantaranya terjadi di daerah penelitian) dan 102 di sektor pelayanan jasa (87 diantaranya terjadi di daerah penelitian).

Sementara, di Jawa Barat, tercatat 28 kasus diskriminatif yang menyangar 32 kelompok korban, yang tersebar di tiga daerah penelitian Cianjur, Kota Tasikmalaya dan Kota Bogor. Dari 28 kasus tersebut ditemukan 54 praktik pelayanan diskriminatif yang terbagi

dalam 30 diskriminasi di sektor pelayanan administrasi dan 24 di sektor pelayanan jasa. Di luar data di tiga daerah penelitian, riset ini juga menemukan kasus-kasus diskriminasi terhadap kelompok Ahmadiyah di Jawa Barat dalam kurun waktu 2007-2017. Selama 10 tahun tersebut, terdapat 244 kasus intoleransi, diskriminasi dan kekerasan terhadap Ahmadiyah di pelbagai daerah di Jawa Barat. Dari 244 kasus tersebut ditemukan 583 praktik diskriminasi pelayanan publik yang terbagi dalam 285 sektor pelayanan bidang administrasi dan 298 sektor pelayanan jasa.

Sebanyak 285 diskriminasi pelayanan bidang administrasi yang dialami oleh Ahmadiyah antara lain 115 bentuk pelanggaran pada pelayanan kemasyarakatan, 74 bentuk pelanggaran pada pelaksanaan ibadah/kegiatan keagamaan, 38 bentuk pelanggaran pada perizinan kegiatan lainnya, 21 bentuk pelanggaran pada pembangunan tempat ibadah, 15 bentuk pelanggaran pada pengurusan KTP, 13 bentuk pelanggaran pada perizinan pendirian organisasi kemasyarakatan, 5 bentuk pelanggaran pada pengurusan haji, 3 bentuk pelanggaran pada pengurusan surat nikah/pernikahan, dan 1 bentuk pelanggaran pada pengurusan pemakaman. Sementara sebanyak 298 diskriminasi pelayanan bidang jasa yang dialami Ahmadiyah adalah 166 bentuk pelanggaran pada jasa keamanan dan ketertiban, 70 bentuk pelanggaran pada pemanfaatan gedung, 33 bentuk pelanggaran pada pemanfaatan ruang publik, 17 bentuk pelanggaran pada pemanfaatan umum dan 12 bentuk pelanggaran pada jasa pendidikan.

4.2. Rekomendasi

Produk hukum diskriminatif akan menjadi bom waktu, menyebabkan konflik sosial antar etnik, agama, dan ikatan sosio-kultural lainnya. Pembatasan hak asasi manusia – termasuk kebebasan beragama, berserikat, dan berekspresi – melemahkan hubungan antara negara dan warganya, dan potensi manusia sepenuhnya dari rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu segera merevisi atau mencabut produk hukum daerah diskriminatif dan regulasi lainnya untuk mengembalikan hak masyarakat Indonesia.

Prioritas harus diberikan kepada produk hukum daerah yang secara langsung menyebabkan praktik diskriminasi, seperti Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Surat Keputusan Walikota Bogor No. 503/367-Huk Tentang Pembatalan Surat Keputusan No. 601/389-Pem Tahun 2006 Tentang Pendirian Gereja Yasmin Bogor di Jawa Barat dan Instruksi Kepala DIY No. K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-pribumi di D.I. Yogyakarta.

Selanjutnya, revisi diperlukan untuk menambah spesifikasi dan kejelasan produk hukum daerah yang mengatur ketertiban umum untuk melindungi dan menentang penggunaannya secara eksekutif dan tidak akuntabel terhadap kelompok marjinal dan LGBT.

Pemerintah pusat, melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Hukum dan HAM (KemenkumHAM) perlu membuat repository produk hukum daerah yang menyatu dan terpusat, sebagai instrumen pengawasan pemerintah pusat terhadap kinerja legislasi daerah untuk memastikan pencegahan berkelanjutan atas potensi terbitnya produk hukum daerah diskriminatif dengan membentuk Badan Pusat Legislasi Nasional, sebagaimana dijanjikan oleh Jokowi-Maruf Amin.

Pemerintah perlu melakukan pengembangan kebijakan inklusif dan proses konsultasi publik yang efektif. Setiap produk hukum baru harus melibatkan minoritas terlebih pihak yang secara langsung terdampak oleh produk hukum yang dibentuk.

Menyikapi diskriminasi yang saat ini terjadi, pemerintah seharusnya memitigasi permasalahan dengan menyediakan mekanisme komplain atau optimalisasi SP4N-LAPOR! atau semacam pendampingan terkait diskriminasi dan membantu pihak yang mengalami diskriminasi untuk mendapatkan pendampingan hukum dalam menghadapi pelanggaran hak konstitusional.[]

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Buehler, Michael, *The rise of shari'a by-laws in Indonesian districts: An indication for changing patterns of power accumulation and political corruption*, South East Asia Research, 16, 2
- Buehler, Michael dan Muhtada, Dani, *Democratization and the Diffusion of Shari'a Law: Comparative Insights from Indonesia*, Southeast Asia Research, Vol. 24, No. 2, (261-282), 2016.
- Chandrakirana, Kamala, dkk, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2010.
- Conde, H. Victor, *A Handbook of International Human Rights Terminology*, 2nd ed, Nebraska: Library of Congress Cataloging, 1947.
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women yang telah disahkan dengan UU No 7 Tahun 1984;
- Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan, Diproklamasikan oleh Resolusi Majelis Umum 36/55, 25 November 1981.
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, resolusi Majelis Umum 217 A (III) tanggal 10 Desember 1948.

- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.
- Hasani, Ismail dkk., *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga: Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Nasional Baru Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Jakarta : Pustaka Masyarakat Setara, 2013.
- _____, *Berpihak dan Bertindak Intoleran, Intoleransi Masyarakat dan Restriksi Negara dalam Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2009.
- Kean, Warwick Mc, *Equality and Non Discrimination Under International Law*, 1983.
- Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, Resolusi Perserikatan Bangsa Bangsa No. 2106 (XX) 21, Desember 1965, mulai berlaku sejak 4 Januari 1969.
- Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Resolusi Majelis Umum 34/180 tanggal 18 Desember 1979; PBB, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 1-20378, diberlakukan pada tanggal 3 September 1981.
- Langley, Winston E., *Encyclopedia of Human Rights Issues Since 1945*, Westport: Greenwood Press, 1999.
- Lestari, Ratih, *Kebijakan Pertanahan Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskriminasi Atau Diskriminasi Positif*, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1 Januari-Maret 2018.
- Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syaria'ah*, Yogyakarta: Safria Insania Press, 2010.
- Principe, Michael L., *Albert Venn Dicey and the Principles of the Rule of Law: Is Justice Blind? A Comparative Analysis of the United States and Great Britain*, Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, Vol. 2:357, Loyola Marymount University, 2000.
- Perjanjian Hak-Hak Penyandang Disabilitas (CRPD), diadopsi pada 13 Desember 2006 di kantor pusat PBB di New York dan berlaku pada 3 Mei 2008.
- Radjab, Suryadi A dan Ismail Hasani, *Hilangnya Rasa Aman : Hak Asasi Manusia Dan Transisi Politik Indonesia*, Jakarta : Kerjasama PBHI dan The Asia Foundation, 2002.
- Rasmussen, Kasper Lippert, *The Badness of Discrimination*, Journal Ethical Theory and Moral Practice, Vol. 9. 2006.
- Republik Indonesia: Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.
- Republik Indonesia: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.
- Republik Indonesia: Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Republik Indonesia: Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Republik Indonesia: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Republik Indonesia: Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan

- Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Republik Indonesia: Intruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi Dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan.
- Saputro, Fendi Gatot, *Penghayatan Ketuhanan Menurut Aliran Kebatinan Paguyuban Sumarah*, Jurnal Filsafat UGM, Vol 19, No 2. 2009.
- Sexual orientation and gender identity UN Resolution, 2016, No A/HRC/RES/32/2.
- Subagya, Rachmat, *Agama Asli Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan & Yayasan Citraloka, 1981.
- Sudarto, *Seri Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan : Kondisi Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2017.
- Sunny, Ismail, *Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2003.
- Vandenhoe, Wouter, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Oxford, 2005.
- Media Online:**
- Antaraneews, *Pemkab Cianjur keluarkan surat edaran pencegahan LGBT*, 18 Oktober 2018, lihat <https://www.antaraneews.com/berita/759427/pemkab-cianjur-keluarkan-surat-edaran-pencegahan-lgbt>
- BBCnews Indonesia, 6 Juni 2012, *Setara Perihatin Perda Syariah Tasikmalaya*. Lihat https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2012/06/120606_tasiksyariah
- BBCnews Indonesia, 21 Mei 2017, *Ratusan Orang Protes Keberadaan Tiga Gereja di Kabupaten Bogor*, lihat <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39989672>
- Detiknews, *Penjelasan Gamblang Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Miliki Tanah di DIY*, 01 Maret 2018, lihat <https://news.detik.com/berita/d-3893029/penjelasan-gamblang-mengapa-nonpribumi-tak-boleh-miliki-tanah-di-diy>
- Hukumonline, *Masalah Hak WNI Keturunan Tionghoa untuk Memiliki Tanah di Yogyakarta*, 21 Mei 2012, lihat <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fa0a5a5e0f60/masalah-hak-wni-keturunan>.
- Instituteperempuan, 29 April 2015, *Analisa Terhadap Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No.12/2009 Tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Berlandaskan Pada Ajaran Agama Islam Dan Norma-Norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya: Mendorong Pemerintah Melakukan Pengawasan & Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Yang Diskriminatif Terhadap Perempuan*. Lihat <http://www.instituteperempuan.or.id/?p=297>
- JPNN.com, *Kritik Larangan Perayaan Asyura di Bogor, Ini Kata Bupati Purwakarta*, 28 Oktober 2015, lihat <https://www.jpnn.com/news/kritik-larangan-perayaan-asyura-di-bogor-ini-kata-bupati-purwakarta>

- Kabarhandayani.com, *Rifka Annisa: Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Di Yogyakarta Tinggi*, 26 Oktober 2017, Lihat [Http://Kabarhandayani.Com/Rifka-Annisa-Kasus-Kekerasan-Terhadap-Perempuan-Di-Yogyakarta-Tinggi/](http://Kabarhandayani.Com/Rifka-Annisa-Kasus-Kekerasan-Terhadap-Perempuan-Di-Yogyakarta-Tinggi/)
- Kompas.com, *Kelompok Penghayat Agama Dinilai Masih Alami Diskriminasi Akses Pelayanan Publik*, 06 Desember 2016. Lihat <https://nasional.kompas.com/read/2016/12/06/15501621/kelompok-penghayat.agama.dinilai.masih.alami.diskriminasi.akses.pelayanan.publik>
- Kompas.com, *MK: Kolom Agama di KTP dan KK Dapat Ditulis "Penghayat Kepercayaan"*, 07 November 2017, lihat <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/07/13020811/mk-kolom-agama-di-ktp-dan-kk-dapat-ditulis-penghayat-kepercayaan>.
- Kumparan.com, *Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di DIY Terbanyak Ke-4 Nasional*, 5 September 2018, Lihat <https://Kumparan.Com/Tugujogja/Kasus-Kekerasan-Terhadap-Perempuan-Dan-Anak-Di-Yogyakarta-Duduki-Urutan-4-Nasional-1536155631812215928>
- Kumparan.com, *Soal Kepemilikan Tanah di Yogyakarta, Suyitno: Tak Bertentangan dengan UU Agraria*, 27 Februari 2018, lihat <https://kumparan.com/tugujogja/soal-kepemilikan-tanah-di-yogyakarta-suyitno-tak-bertentangan-dengan-uu-agraria>
- Rappler.com, *Kekerasan Terhadap Perempuan Di Yogyakarta Masih Tinggi*, 27 Desember 2017, Lihat <https://www.Rappler.Com/Indonesia/Berita/192098-Kekerasan-Perempuan-Yogyakarta-Tinggi>
- Solider.id, *Diskriminasi Sebagai Difabel Perempuan, Refleksi Atas Perayaan Hari Perempuan Internasional*, 09 Maret 2018, lihat <https://www.solider.id/baca/4312-diskriminasi-sebagai-difabel-perempuan-refleksi-atas-perayaan-hari-perempuan>
- Tempo.co, *Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Yogyakarta Tinggi*, 30 April 2016, lihat <https://nasional.tempo.co/read/767246/kasus-kekerasan-terhadap-perempuan-di-yogyakarta-tinggi/full&view=ok>
- Tionghoa.info, *Bisakah Kita Memberi Nama Tionghoa Untuk Anak?*, 25 Mei 2017, lihat <https://www.tionghoa.info/bisakah-kita-memberi-nama-tionghoa-untuk-anak/> diakses 24 Februari 2019.
- Tirto.id, *Kolom Agama KTP Penghayat, Dirjen Dukcapil: Kami Ikuti Putusan MK*, 29 Februari 2019, lihat <https://tirto.id/kolom-agama-ktp-penghayat-dirjen-dukcapil-kami-ikuti-putusan-mk-dhNy>.
- Tirto.id, *Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Punya Tanah di Yogya?*, 05 Oktober 2016, lihat <https://tirto.id/mengapa-nonpribumi-tak-boleh-punya-tanah-di-yogya-bQZl>.
- Tirto.id, *Susahnya Tionghoa Punya Tanah di Yogya*, 5 Oktober 2016, lihat <https://tirto.id/susahnya-tionghoa-punya-tanah-di-yogya-bQS1>.

BIODATA PENULIS

ISMAIL HASANI adalah pengajar Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2003-sekarang) dan Direktur Eksekutif SETARA Institute (2018-sekarang). Selain berfokus mengabdikan pada dua institusi di atas, Hasani juga tercatat sebagai Pengurus Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Pusat Muhammadiyah sejak 2005 termasuk pada periode 2015-2020 dan Ketua Majelis Anggota Nasional (MAN) Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI) periode 2017-2021. Hasani menulis tidak kurang dari 5 buku riset dan puluhan laporan penelitian dengan topik Konstitusi, *rule of law*, dan hak asasi manusia. Selain itu pria yang sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Gajah Mada ini juga menulis artikel baik untuk jurnal ilmiah maupun di media massa seperti Kompas, Media Indonesia, Republika, dll. Chapter terakhir yang ditulisnya adalah *The Decreasing Space for Non-Religious Expression in Indonesia: The Case of Atheism*, dalam *Tim Lindsey and Helen Pausacker, Religion, Law, and Intolerance in Indonesia*, London and New York, Routledge, 2016.

NORYAMIN AINI adalah Alumni S-1 di Fakultas Syariah IAIN Jakarta, tahun 1989, dan menyelesaikan *Graduate Diploma*, dan S-2 (MA) Sosiologi di awal 1995. Sebagai dosen IAIN Syarif Hidayatullah, sejak 1995. Tahun 1999-2000, dia mengikuti *Ph.D. Sandwich program*, bidang *Gender Studies* di McGill University, Montreal, Canada, dan sekarang menyelesaikan program doktoral di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.

Noryamin Aini banyak menulis artikel jurnal dan kontributor bab

dalam sejumlah buku. Karyanya di bidang kajian sosial hukum, dan sosiologi agama. Tulisannya diterbitkan di sejumlah jurnal nasional dan internasional seperti *Policy, Organisation and Society* (1994), *BYU Law Review* (2008). Tidak kurang dari 25 artikel telah diterbitkannya. Tahun 2005, dia mengikuti *international training* bidang HAM di Lund University, Swedia dengan *grant* pemerintah Swedia. Tahun 2008 dan 2010, dia menjadi anggota delegasi Indonesia untuk dialog *bilateral* tentang HAM antara pemerintah Indonesia dan Norwegia. Di penghujung 2015, dia mendapat *grant* sebagai *visiting fellow* di *College of Asia and the Pacific*, Australian National University, Canberra

IKHSAN YOSARIE adalah peneliti SETARA Institute. Sarjana Ilmu Politik ini menyelesaikan S1 pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Andalas, Padang.

Sejak mahasiswa, Ikhsan aktif di beberapa organisasi ekstra, seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), dan intra kampus seperti UKM Pengenalan Hukum dan Politik, dan beberapa organisasi/komunitas lainnya, serta mendirikan beberapa komunitas diskusi dan literasi mahasiswa. Sejak mahasiswa sampai sekarang, Ikhsan juga aktif menulis di media cetak dan online, baik lokal maupun nasional, seperti Kompas, Media Indonesia, Sindo, Republika, Tempo, dan lainnya.

Ikhsan juga pernah terlibat sebagai salah satu editor untuk dua buku, yakni *Evidence Based Policy: Peran Ilmu Sosial dan Humaniora dalam Pembuatan Kebijakan Publik* (2018) dan *Bunga Rampai Ilmu Politik* (2018).

PROFILLEMBAGA

SETARA Institute adalah perkumpulan individual/ perorangan yang didedikasikan bagi pencapaian cita-cita di mana setiap orang diperlakukan setara dengan menghormati keberagaman, mengutamakan solidaritas dan bertujuan memuliakan manusia.

SETARA Institute didirikan oleh orang-orang yang peduli pada penghapusan atau pengurangan diskriminasi dan intoleransi atas dasar agama, etnis, suku, warna kulit, gender, dan strata sosial lainnya serta peningkatan solidaritas atas mereka yang lemah dan dirugikan.

SETARA Institute percaya bahwa suatu masyarakat demokratis akan mengalami kemajuan apabila tumbuh saling pengertian, penghormatan dan pengakuan terhadap keberagaman. Namun, diskriminasi dan intoleransi masih terus berlangsung di sekitar kita bahkan mengarah pada kekerasan. Karena itu langkah-langkah memperkuat rasa hormat atas keberagaman dan hak-hak manusia dengan membuka partisipasi yang lebih luas diharapkan dapat memajukan demokrasi dan perdamaian.

SETARA Institute mengambil bagian untuk mendorong terciptanya kondisi politik yang terbuka berdasarkan penghormatan atas keberagaman, pembelaan hak-hak manusia, penghapusan sikap intoleran dan *xenophobia*.

SETARA Institute for Democracy and Peace adalah organisasi berbasis perhimpunan yang didirikan oleh 28 tokoh, pemikir, dan aktivis yang menaruh kepedulian pada pemajuan HAM, *rule of law*, demokrasi, pluralisme dan perdamaian di Indonesia. Sejak didirikan pada 14 Oktober 2005, SETARA Institute telah memproduksi berbagai pengetahuan tentang kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan, dinamika perlindungan hak konstitusional warga, dan berbagai laporan studi kebijakan pada tema-tema yang menjadi area perhatiannya. SETARA Institute adalah salah satu organisasi yang secara reguler mempublikasikan laporan kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan sejak 2007 hingga sekarang. []

Visi Organisasi

Mewujudkan perlakuan setara, plural dan bermartabat atas semua orang dalam tata sosial politik demokratis.

Nilai-nilai Organisasi

1. Kesetaraan
2. Kemanusiaan
3. Pluralisme
4. Demokrasi

Misi Organisasi

1. Mempromosikan, pluralisme, humanitarian, demokrasi dan hak asasi manusia.
2. Melakukan studi dan advokasi kebijakan publik dibidang pluralisme, humanitarian, demokrasi dan hak asasi manusia
3. Melancarkan dialog dalam penyelesaian konflik
4. Melakukan pendidikan publik

Keanggotaan

SETARA Institute ini beranggotakan individu-individu yang peduli pada promosi gagasan dan praksis pluralisme, humanitarian, demokrasi, dan hak asasi manusia, yang bersifat perorangan dan suka rela.

Managemen Organisasi

Dewan Nasional

Ketua	: Azyumardi Azra
Sekretaris	: Benny Soesetyo
Anggota	: Kamala Chandrakirana M. Chatib Basri Rafendi Djamin

Badan Pengurus

Ketua	: Hendar di
Wakil Ketua	: Bonar Tigor Naipospos
Sekretaris	: Dwiyanto Prihartono
Wakil Sekretaris	: D. Taufan
Bendahara	: Despen Ompusunggu
Direktur Eksekutif	: Ismail Hasani
Direktur Riset	: H a l i l i
Direktur Internal	: Diah Hastuti

Badan Pendiri

1. Abdurrahman Wahid
 2. Ade Rostiana S.
 3. Azyumardi Azra
 4. Bambang Widodo Umar
 5. Bara Hasibuan
 6. Benny K. Harman
 7. Benny Soesetyo
 8. Bonar Tigor Naipospos
 9. Budi Joehanto
 10. D. Taufan
 11. Despen Ompusunggu
 12. Hendardi
 13. Ismail Hasani
 14. Kamala Chandrakirana
 15. Luhut MP Pangaribuan
 16. M. Chatib Basri
 17. Muchlis T
 18. Pramono Anung W
 19. Rachlan Nashidik
 20. Rafendi Jamin
 21. Dwiyanto Prihartono
 22. Robertus Robert
 23. Rocky Gerung
 24. Saurip Kadi
 25. Suryadi A. Radjab
 26. Syarif Bastaman
 27. Theodorus W. Koekeritz
 28. Zumrotin KS
-



Jl. Hang Lekiu II No. 41 Kebayoran Baru Jakarta Selatan, 12120.

Homepage: <http://www.setara-institute.org/>

email: setara_institute@hotmail.com; setara@setara-institute.org

Twitter: @Suara Setara

Facebook: Setara Institute