

Laporan Monitoring Ramadhan & Praktik Kekerasan
**ATAS NAMA RAMADHAN:
Pseudo-Moral, Kekerasan, dan Pelanggaran Hak Warga Negara**
SETARA Institute, Jakarta 15 Agustus 2009

1. PENDAHULUAN

Jaminan kebebasan sipil di Indonesia telah mendapat pengakuan utuh secara legal dan konstitusional. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah menegaskan setiap orang memiliki seperangkat hak dan kebebasan: bebas dari perlakuan diskriminatif, bebas dari kekerasan, jaminan kesetaraan hukum, dan lain-lain. Sementara Undang-undang RI No. 12/ 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik juga telah menjadi landasan legal yang mengikat pemerintah Republik Indonesia untuk mematuhi norma-norma hak asasi manusia yang tercantum di dalamnya.

Di sisi lain, secara sosiologis bangsa Indonesia merupakan bangsa yang beragama, khususnya dari segi suku, agama, dan etnis. Namun demikian, Konstitusi RI tidak cukup mampu memberikan jaminan bagaimana interaksi keberagaman tetap meletakkan kesetaraan dan keadilan bagi setiap warga negara. Konstitusi RI sendiri bahkan menegaskan, meskipun hak-hak asasi manusia mendapat jaminan konstitusional utuh, tetapi pada Pasal 28 J (2), Konstitusi RI justru membatasinya dengan menyebutkan “bahwa pelaksanaan hak-hak asasi manusia itu harus memenuhi pertimbangan moral dan nilai-nilai agama..”

Politik pembatasan hak asasi manusia dan paradoks konstitusional¹ ini kemudian menjadi landasan berbagai peraturan perundang-undangan yang restriktif terhadap pemenuhan hak asasi manusia. Dengan pembatasan pada Pasal 28 J (2) di atas dan secara demografis penduduk Indonesia mayoritas muslim, semua jaminan hak-hak asasi manusia itu kemudian harus tunduk pada pertimbangan moralitas dan nilai-nilai agama (Islam). Logika mayoritas (berdasarkan fakta demografis mayoritas muslim) telah melahirkan ancaman serius bagi kelompok minoritas atau kelompok yang berbeda dari mainstream. Ancaman kebebasan sipil ini menjadi amat nyata ketika mayoritas muslim memasuki bulan Ramadhan: bulan yang oleh umat Islam dianggap sebagai bulan suci.

Atas dasar bahwa mayoritas umat Islam menjalankan puasa, maka seluruh elemen negara, baik berdasarkan hukum-hukum restriktif yang telah diproduksi maupun berdasarkan landasan moralitas, semuanya ‘dipaksa’ menghormati bulan puasa dengan cara yang ditafsirkan sendiri oleh ‘umat Islam’ dan institusi negara bukan ditafsirkan oleh konsensus nasional yang menjamin kesetaraan mayoritas versus minoritas.

¹Paradoks konstitusional yang melekat dalam Konstitusi Republik Indonesia telah terus menerus menjadi pemicu perdebatan pemenuhan hak konstitusional warga negara versus moralitas dan agama. Pasal 28 J (2) ini juga merupakan salah satu pasal yang mempertegas bahwa jaminan penegakan hak asasi manusia tetap tumpul akibat ‘syarat’ pelaksanaan yang menuntut kepatuhan pada moralitas dan agama. Tafsir moralitas dan agama kemudian ditetapkan secara sosiologis oleh mainstream yang tidak memberikan jaminan relasi mayoritas versus minoritas yang setara.

Setiap Ramadhan tiba, pemandangan yang berulang terus terjadi: razia warung-warung makan yang buka di siang hari, razia pekerja seks, razia pengemis, razia tempat-tempat hiburan malam, minuman keras, mesum, dll, yang menurut logika mayoritas muslim akan berpotensi menciderai Ramadhan. Padahal, jika di bulan-bulan lain, seluruh aspek yang dianggap sebagai 'patologi sosial' oleh institusi negara dan 'mayoritas' muslim ini beroperasi dan dibiarkan. Razia-razia tersebut bahkan menggunakan cara-cara kekerasan. Semua tindakan atas nama memuliakan bulan Ramadhan itu, telah menampakkan fakta-fakta pelanggaran atas: jaminan kebebasan sipil; jaminan kesetaraan di muka hukum; jaminan bebas dari kekerasan; jaminan bebas dari diskriminasi; jaminan hak atas rasa aman; pemenuhan hak untuk memperoleh penghidupan yang layak.

Dalam rangka mendorong diskursus yang lebih mendalam untuk memperoleh jalan penanganan yang rasional, adil, dan menjamin setiap hak dan kebebasan warga negara, SETARA Institute telah melakukan monitoring 'Ramadhan dan Praktik Kekerasan'.

TUJUAN monitoring adalah untuk [1] mendokumentasikan dan mempublikasikan berbagai peristiwa pelanggaran kebebasan sipil sepanjang Bulan Ramadhan; [2] mendorong institusi negara melakukan penanganan holistik atas berbagai praktik kekerasan yang terjadi dan atas perilaku yang dianggap sebagai penyakit masyarakat secara rasional, adil, dan berbasis pada penegakan HAM; dan [3] mendorong masyarakat sipil untuk mengembangkan diskusi-diskusi tentang jaminan-jaminan kebebasan sipil *vis a vis* nilai-nilai agama.

METODOLOGI pengumpulan data laporan monitoring ini adalah dengan memanfaatkan pemberitaan media atas berbagai peristiwa-peristiwa kekerasan yang terjadi menjelang dan selama Bulan Ramadhan. Selain itu, melalui jaringan pemantau kebebasan beragama/ berkeyakinan di 10 provinsi², SETARA Institute juga memperoleh asupan data dan analisa mutakhir tentang praktik-praktik kekerasan yang terjadi. Meski demikian, laporan ini tidak akan menggambarkan secara khusus potret masing-masing daerah.

Monitoring ini dilakukan selama 1 bulan terhitung tanggal 10 Agustus menjelang memasuki Bulan Ramadhan hingga 10 September 2009. Atas dasar pertimbangan praktis, SETARA Institute tidak melaporkan peristiwa-peristiwa yang terjadi setelah tanggal 10 September 2009. Data yang terkumpul tidak menggambarkan peristiwa yang sesungguhnya terjadi yang kemungkinan lebih banyak dari jumlah yang terdokumentasikan, mengingat daya jangkauan monitoring ini yang terbatas.

TITIK PIJAK DAN KERANGKA ACUAN yang digunakan dalam pemantauan ini adalah bahwa SETARA Institute tidak mengulas ihwal perilaku-perilaku yang dianggap sebagai penyakit masyarakat dan menjadi sasaran razia. SETARA Institute berpijak pada pandangan bahwa aksi-aksi kekerasan yang terjadi, apapun dalilnya tetap tidak dibenarkan dalam negara hukum. Jikapun pekerja seks dianggap melanggar hukum, tapi tetap tidak pernah dibenarkan cara kekerasan menjadi pilihan negara dalam penanganannya.

²Jaringan Pemantau Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan adalah jaringan yang secara reguler melakukan pemantauan kondisi kebebasan beragama/ berkeyakinan di Indonesia. Bersama jaringan ini SETARA Institute secara reguler memproduksi laporan tahunan tentang kondisi kebebasan beragama/ berkeyakinan.

SETARA Institute berpandangan bahwa setiap warga negara tanpa terkecuali memiliki seperangkat hak asasi manusia sebagaimana dijamin dalam Konstitusi RI dan dalam 2 kovenan induk HAM dan konvensi-konvensi internasional hak asasi manusia lainnya. Selain deretan pasal dalam Konstitusi RI, pemerintah Indonesia telah meratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik, yang salah satu muatannya memberikan jaminan utuh pada kebebasan sipil.

Tabel 1:
Beberapa Hak yang Dijamin dalam Konstitusi RI
yang digunakan sebagai Kerangka Acuan Monitoring

Hak atas rasa aman dan perlindungan	Pasal 28G (1)
Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif	Pasal 28 I (2)
Hak atas kesamaan di muka hukum	Pasal 28D (1)
Hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak	Pasal 27 (2)
Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat	Pasal 28E (1), 29 (2)
Hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil	Pasal 28D (1)
Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia	Pasal 28G (2)

SETARA Institute berpandangan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang menganut paham konstitusional. Konstitusionalisme tidak membenarkan keberpihakan dan tindakan negara atas dasar 'moralitas' dan agama melainkan harus tunduk dan patuh pada Konstitusi. SETARA Institute meyakini bahwa domain negara, sebagaimana mandat konstitusionalnya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

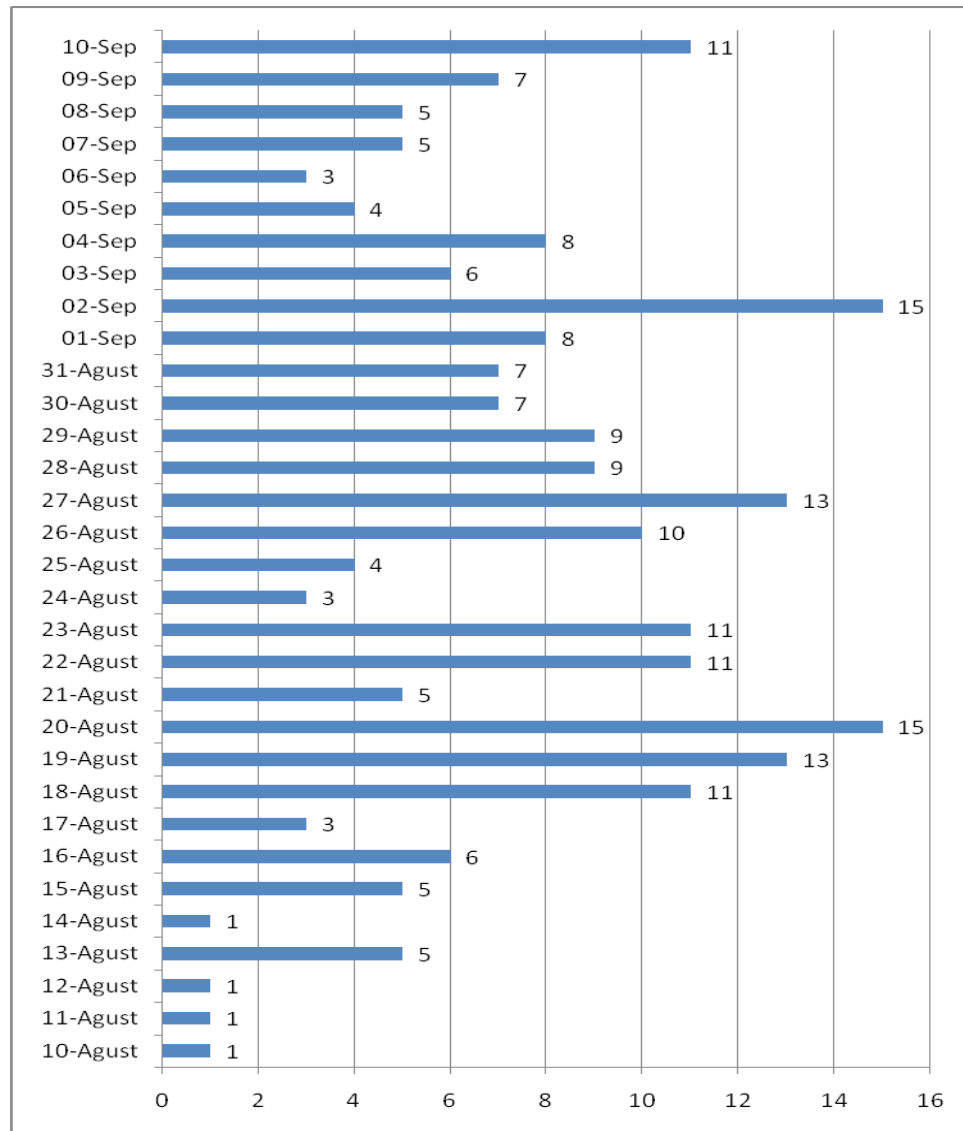
II. TEMUAN-TEMUAN

1. Sebagaimana terjadi pada Bulan Ramadhan sebelum-sebelumnya³, menjelang dan selama Bulan Ramadhan telah terjadi 223 tindakan pelanggaran hak warga negara, baik dengan kekerasan maupun tanpa kekerasan. Semua peristiwa pelanggaran dilakukan atas nama pemuliaan Bulan Ramadhan. Semua peristiwa yang terjadi telah melanggar setidaknya 7 hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh konstitusi: hak atas rasa aman dan perlindungan [Pasal 28G (1)]; hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif [Pasal 28 I (2)]; hak atas kesamaan di muka hukum [Pasal 28D (1)]; hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak [pasal 27 (2)]; hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat [Pasal 28E (1), 29 (2)]; hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil [Pasal 28D (1)]; dan hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia [Pasal 28G (2)].
2. Peristiwa pelanggaran terjadi sejak masa-masa menjelang Ramadhan tiba. Pada masa ini peristiwa pelanggaran lebih banyak berupa peringatan dan desakan penertiban berbagai 'penyakit masyarakat'. Secara berangsur jumlah peristiwa ini kemudian menjadi rutinitas harian sepanjang Ramadhan. Tidak ada angka pelanggaran yang dominan sepanjang

³Laporan Monitoring Ramadhan dan Praktik Kekerasan ini merupakan laporan pertama yang diterbitkan SETARA Institute. Namun demikian, sebagaimana publik mafhum, pada Bulan Ramadhan sebelum-sebelumnya, praktik kekerasan atas nama pemuliaan Ramadhan selalu terjadi.

periode monitoring ini. Yang terlihat dari grafik 1 berikut ini adalah bahwa pelanggaran itu semakin intens terjadi saat memasuki Ramadhan.

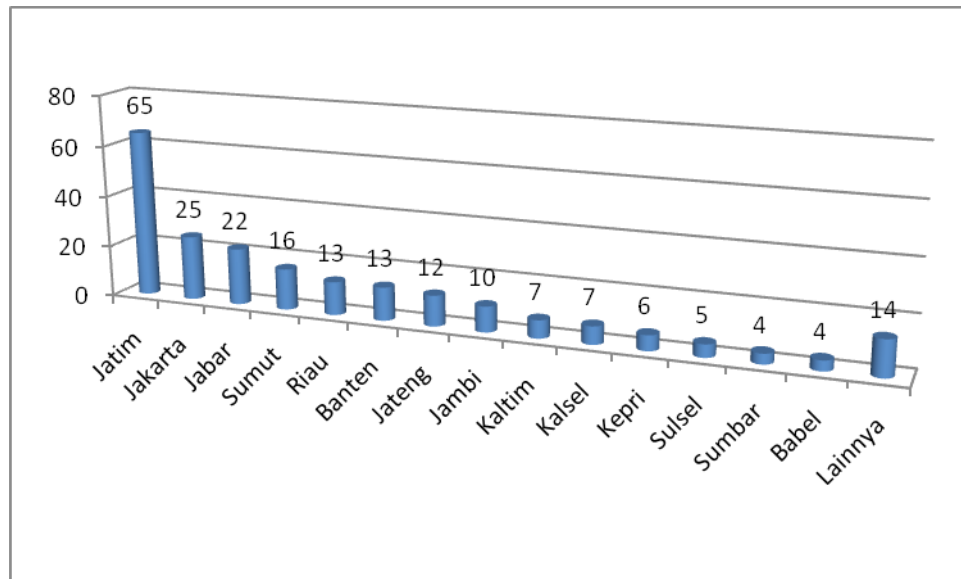
Grafik 1:
Tanggal Terjadinya Peristiwa
[10 Agustus-10 September 2009]



3. Di lihat dari sebaran peristiwa pelanggaran, yang dalam laporan ini dihitung berdasarkan propinsi, Jawa Timur adalah propinsi yang mencatat pelanggaran terbanyak (65 peristiwa) dan mayoritas (20 peristiwa) terjadi di Kota Surabaya. Selanjutnya berturut-turut Jakarta (25 peristiwa), Jawa Barat (22 peristiwa), Sumatera Utara (16 peristiwa), Riau (13 peristiwa), Banten (13 peristiwa), Jawa Tengah (12 peristiwa), Jambi (10 peristiwa). Sisanya adalah beberapa propinsi yang mencatat pelanggaran di bawah 10 peristiwa. Propinsi lainnya (14 peristiwa) adalah jumlah gabungan dari propinsi yang hanya terdapat 1-3 peristiwa yang terdokumentasikan.

Grafik 2:

Lokasi Terjadinya Peristiwa Berdasarkan Propinsi



4. Melihat sebaran peristiwa yang terjadi, analisis yang bisa dikemukakan adalah bahwa untuk daerah-daerah yang 'religius' dan fanatik, maka tingkat kekerasan semakin kecil, mengingat represi negara dan 'represi warga' atas perilaku yang dianggap sebagai penyakit masyarakat telah lama tidak ditolerir, apalagi di Bulan Ramadhan. Hal ini dapat dipahami, sebagaimana di Aceh, daerah yang secara formal menerapkan syariat Islam, tidak ada satupun peristiwa kekerasan di bulan Ramadhan yang terdokumentasikan. Demikian juga di Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan yang hanya mencatatkan peristiwa di bawah angka 10.
5. Untuk daerah yang mencatatkan peristiwa terbanyak, umumnya adalah daerah-daerah metropolis yang tingkat heterogenitasnya tinggi dan adanya unsur-unsur penekan dari masyarakat yang cukup kuat agar institusi negara melakukan tindakan penertiban 'penyakit masyarakat'. Di Jawa Timur, selain ada organisasi masyarakat yang cukup kuat melakukan tekanan, MUI Surabaya juga aktif menyerukan penertiban. Polwiltabes Surabaya meresponnya dengan melakukan serangkaian razia dengan cukup intensif. Demikian juga di Jawa Timur (Pamekasan, Madura) fatwa haram mengemis mendorong aparat Polri dan Sat Pol PP juga memperoleh dukungan moral melakukan penertiban gelandangan dan pengemis.
6. Sejumlah 25 peristiwa yang terjadi di Jakarta umumnya didominasi peristiwa razia gepeng dan pekerja seks. Di samping dua jenis peristiwa ini dianggap sebagai pelanggaran hukum positif [dalam KUHP dan Perda No. 8 /2007 tentang Ketertiban Umum], peristiwa yang terjadi di Jakarta juga merupakan peristiwa yang banyak terjadi di kota-kota besar: gelandangan dan pekerja seks.
7. Meskipun mencatatkan angka cukup besar (22 peristiwa) di Jawa Barat sebenarnya tidak ada kabupaten yang dominan melakukan praktik kekerasan di bulan Ramadhan. Peristiwa itu terjadi menyebar di beberapa kabupaten, Depok, Bandung, dan Bogor masing-masing mencatatkan 4 peristiwa, sisanya tersebar di seluruh kabupaten.

8. Penjelasan serupa berlaku juga untuk menjelaskan 12 peristiwa yang terjadi di Jawa Tengah. Sementara untuk Propinsi Riau, sebagian besar peristiwa terjadi di kawasan Kota Pekanbaru. Satu peristiwa yang sangat mencolok di Riau adalah pembakaran lokalisasi di kabupaten Pelalawan.
9. Dari 223 peristiwa yang terjadi, terdapat 24 kategori peristiwa pelanggaran hak warga negara. Jika peristiwa itu disisir, terdapat 9 sasaran utama praktik razia atas nama pemuliaan Bulan Ramadhan. Praktik kekerasan atas nama Ramadhan merupakan bentuk pseudo-moral negara, yang membenarkan praktik kekerasan, dan telah menimbulkan pelanggaran hak warga negara. 9 sasaran itu adalah: pekerja seks, segala hal yang dianggap sebagai 'penyakit masyarakat', tamu hotel, gepeng, minuman keras, warung makan, tempat hiburan malam, rumah kos, dan panti pijat.

Tabel 2:
Kategori Peristiwa Pelanggaran

Kategori Peristiwa	Jumlah
Razia Pekerja Seks	30
Razia Pekat	25
Razia Tamu Hotel	30
Razia Gepeng	26
Razia Tempat Hiburan Malam	28
Razia Miras	27
Razia Warung Makanan	22
Kebijakan Pengawasan Tempat Hiburan [DKI, Surabaya, Medan, Tarakan, Tangerang, Batam]	6
Razia Panti Pijat	6
Desakan Penertiban PS	3
Desakan Penutupan Tempat Hiburan Malam	2
Penggerebekan Tempat Hiburan Malam	2
Pengrusakan Warung Makan	2
Penutupan Tempat Hiburan	2
Razia Kos	3
Desakan Penutupan Warung Makan	1
Larangan memberi sedekah [DKI]	1
Pembakaran Lokalisasi	1
Pembongkaran Tempat Hiburan Malam	1
Penggerebekan Gudang Miras [ada izin]	1
Penutupan Hotel [terima pasangan mesum]	1
Penutupan Panti Pijat	1
Razia Warga [Pacaran] 70 orang ditangkap	1
Sweeping Tempat Hiburan Malam [Ormas]	1
Jumlah	223

10. Sejumlah 24 kategori peristiwa sebenarnya berpusat pada 5 isu utama yang dikategorikan sebagai 'penyakit masyarakat': prostitusi, minuman keras, gelandangan dan pengemis (gepeng), mesum, dan mereka yang tidak berpuasa atau makan di siang hari. Sementara tempat-tempat yang disasar di mana 5 isu utama itu beroperasi adalah: hotel/ wisma/ kos bagi perbuatan prostitusi dan mesum; tempat hiburan malam bagi perbuatan minuman keras, mesum,

prostitusi; tempat-tempat mangkalnya para gelandangan dan pengemis; panti pijat bagi perbuatan prostitusi dan mesum.

SEMBILAN SASARAN UTAMA

11. Semua tindakan institusi negara yang menysasar 9 sasaran utama dilakukan atas dasar penghormatan terhadap bulan Ramadhan, bukan i'tikad penengakan hukum yang *fair* dan penanganan yang holistik. Jika ditelusuri, masalah sosial yang muncul sesungguhnya akibat negara yang lalai dan lari dari tanggung jawabnya untuk menyelesaikannya secara sungguh-sungguh sebagaimana mandat konstitusional yang dibebankan kepada penyelenggara negara. Negara lebih suka menimpakan persoalan yang tidak mampu ditanganinya sebagai sebuah 'penyakit sosial' yang menjadi sah untuk diberantas dengan dalih ketertiban umum dan memuliakan Ramadhan. Model respon dan penanganan yang ditampilkan oleh institusi negara semakin menegaskan bahwa moralitas dan agama dominan melatarbelakangi semua praktik kekerasan itu. Semestinya negara bekerja dan bertindak di atas landasan Konstitusi, bukan pada landasan moralitas dan agama, karena Indonesia adalah negara konstitusional.
12. Tugas negara adalah menjamin kebebasan sipil warga negara dan memenuhi hak ekonomi sosial budaya; bukan mengatur moralitas warga. Moralitas adalah domain agama atau pandangan hidup lainnya, karena ia tidak bisa diobyektifikasi, sebagaimana hukum positif, yang diakui kebenarannya secara umum.
13. **PENYAKIT MASYARAKAT** adalah terminologi yang tidak ada definisinya secara baku. Jika ditarik padanannya dalam disiplin sosiologi, makan dikenal istilah patologi sosial. Namun demikian, patologi sosial dalam disiplin sosiologi ini menuntut obyektifikasi secara mendalam, mengingat tidak hanya soal prostitusi, mesum, gepeng, miras dll yang dianggap sebagai patologi sosial sebuah masyarakat.
14. Akibat kekaburan definisi ini, dan tidak adanya landasan hukum memadai, tafsir tentang penyakit masyarakat sepenuhnya menjadi otoritas intitusi penegak hukum. Apapun yang menurut penegak hukum dianggap sebagai 'penyakit' dan mengganggu ketertiban umum menjadi sah untuk diberantas meski dengan kekerasan.
15. Dalam praktik pemuliaan Bulan Ramadhan, operasi pekat (penyakit masyarakat) jelas sekali menunjukkan kekaburan tafsir para penegak hukum dan Sat Pol PP. Sebagaimana dalam dokumentasi ini, anak-anak muda yang sedang berinteraksi sosial di Ternate, bisa saja dianggap sebagai penyakit sosial, karena dikhawatirkan akan terjadi mesum massal akibat pertemuan lawan jenis di malam hari. Definisi yang bias, tafsir berdasarkan moralitas formalistik pejabat dan Sat Pol PP menjadikan operasi pekat dalam dokumentasi ini umumnya dilakukan dengan cara membabi buta; siapapun yang dianggap tidak bermoral ditangkap, tanpa pemulihan memadai bagi mereka yang salah tangkap. Operasi dengan cara pandang yang demikian telah menimbulkan pelanggaran hak atas praduga tidak bersalah, kesamaan di muka hukum, hak bebas dari kekerasan dan perlakuan diskriminatif.
16. **PEKERJA SEKS** yang menjadi sasaran utama pemberantasan penyakit masyarakat adalah praktik yang tidak pernah ditangani secara tuntas, karena

negara telah meletakkannya secara salah kaprah sebagai penyakit sosial yang harus diperangi. Padahal, praktik prostitusi. Dalam hukum positif pun (KUHP), prostitusi adalah wilayah yang abu-abu, karena yang dikriminalkan adalah perkosaan. Selama ini institusi negara tidak pernah memberikan penanganan pada akar utama praktik prostitusi, yang sebagian besar adalah persoalan ekonomi. Selama ini, pemberantasan prostitusi hanya menggunakan landasan peraturan-peraturan daerah yang diskriminatif, baik yang secara spesifik tentang Perda larangan pelacuran maupun dikategorikan sebagai perbuatan yang mengganggu ketertiban umum.

17. Laporan ini berpandangan, terlepas dari pro dan kontra terkait prostitusi, yang bisa dipastikan adalah bahwa perempuan-perempuan yang dianggap sebagai pekerja seks telah mengalami kriminalisasi. Kriminalisasi ini dilandasi dengan peraturan-peraturan yang tidak efektif ditegakkan dan tidak menyelesaikan masalah. Akibat kriminalisasi ini, pekerja seks telah melanggar haknya sebagai warga negara, karena hak atas perlindungan dan kepastian hukum dan hak atas asas praduga tak bersalah, hak bebas dari kekerasan dan perlakuan diskriminatif.
18. Sebagaimana mafhum, penanganan prostitusi hanyalah menjadi sarana pemerasan aparatus negara untuk memperoleh keuntungan materil. Prostitusi dibenci tapi dipelihara. Dampak serius dari pola penanganan semacam ini, apalagi dengan dalih hanya untuk memuliakan Bulan Ramadhan adalah perempuan-perempuan pekerja seks kehilangan hak-haknya sebagai warga negara.
19. **TAMU HOTEL** sepanjang menjelang dan di Bulan Ramdhan telah dilanggar hak-haknya: hak atas rasa aman, hak atas praduga tidak bersalah, hak atas perlindungan hukum, dan kebebasan sipilnya sebagai manusia yang merdeka. Terdapat 30 kali razia atas tamu-tamu hotel yang diduga melakukan mesum dan praktik prostitusi. Hotel bukanlah sebagai tempat privat yang mampu menyimpan privasi setiap orang. Dengan dalih penertiban pekerja seks dan praktik mesum, aparat Polri dan Satpol PP gemar melakukan razia hotel-hotel yang umumnya hotel Melati. Sedangkan hotel-hotel berbintang luput dari jamahan Polri dan Sat Pol PP. Tidak ada dalil apapun yang membenarkan praktik razia atas tamu hotel kecuali cara pandang diskriminatif dan subyektif penegak hukum atas orang-orang yang menginap di hotel, yang dianggap sebagai pelaku mesum.
20. Disparitas razia dan penanganan juga menunjukkan hukum hanya berlaku bagi kalangan lemah yang tidak mampu menjangkau hotel-hotel berbintang. Sebagaimana mafhum, 'keamanan hotel' juga menjadi area bisnis aparat penegak hukum.
21. **GEPENG** atau gelandangan dan pengemis pada dasarnya adalah warga negara yang tidak memiliki akses dan kesempatan pada pekerjaan yang layak dalam rangka memperoleh hak atas penghidupan yang layak. Gepeng seharusnya diletakkan sebagai entitas warga negara yang rentan (*vulnerable group*) yang menuntut tindakan khusus sementara untuk memperoleh kesetaraan dengan warga negara lainnya. Namun demikian, hampir semua institusi negara memandang bahwa gepeng adalah 'penyakit sosial' yang mengganggu ketertiban umum sehingga harus diperangi. Perda-perda tentang ketertiban umum di daerah-daerah memasukkan kelompok gepeng ini sebagai obyek penegakan hukum yang diskriminatif.

22. Cara pandang atas gepeng yang demikian, hampir dipastikan tidak akan menyelesaikan masalah. Apalagi dengan cara mengeluarkan fatwa haram 'mengemis' dan/ atau mengkriminalisasi orang-orang yang memberikan sedekah (sebagian uang untuk pengemis). Apa yang seharusnya dilakukan negara adalah memastikan kelompok ini mampu mengakses hak untuk hidup layak. Pola penanganan sebagaimana selama ini dilakukan, dengan menangkapi dan memasukkannya ke dalam panti-panti rehabilitasi juga tidak pernah serius dilakukan. Alih-alih menangani secara manusiawi, baik gepeng maupun pemberinya, sebagaimana terjadi di DKI Jakarta, mereka semua dikriminalkan.
23. Dugaan dan kegeraman sebagian besar pemerintah daerah yang mensinyalir adanya mafia pengemis yang memobilisasi para pengemis adalah fakta dan peristiwa hukum berbeda. Seharusnya, aparat Polri dan Sat Pol PP berkonsentrasi pada penanganan mafia ini. Dalam konteks DKI Jakarta misalnya, aparat kepolisian sesungguhnya mengetahui praktik ini, tapi juga tidak ada penanganan. Siapapun yang digerakkan untuk melakukan tindakan memperoleh keuntungan adalah bentuk tindakan perdagangan manusia. Polisi bisa menjeratnya dengan UU Anti Trafiking. Dan, para gepeng adalah korban perdagangan manusia yang memiliki hak atas pemulihan. Akibat cara pandang yang demikian, para gepeng semakin manjauh dari aksesnya untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak atas kesamaan di muka hukum, dan hak atas perlindungan.
24. **MINUMAN KERAS** adalah suatu produk yang tidak dilarang dalam konteks hukum Indonesia. Namun demikian, hukum positif membatasi peredarannya secara terbatas. Dalam praktik razia miras, yang menjadi sasaran adalah perilaku memabukkan yang mengganggu ketertiban umum. Tapi bagi mereka yang memperoleh izin resmi dari pemerintah, sebagaimana, peristiwa pembongkaran gudang miras di Karawang, seharusnya memperoleh perlindungan.
25. Perlu dicatat, bahwa pembatasan minuman keras bukanlah didasarkan pada argumen keagamaan bahwa miras adalah minuman yang haram, tapi eksese negatif yang ditimbulkannya akibat meminum berlebihan. Tapi menyaksikan 27 praktik razia miras sepanjang Ramadhan, semuanya didedikasikan dalam rangka pemuliaan Ramadhan. Dalam konteks miras, yang kental terlihat adalah kehendak penyeragaman oleh institusi negara atas minuman beralkohol ini sebagai sesuatu yang haram dan berdosa. Apalagi seluruh razia itu dibangun di atas argumen memuliakan Ramadhan.
26. Laporan ini mendukung pembatasan peredaran minuman keras, tapi tetap mekanisme perlindungan hukum harus diberlakukan terhadap mereka yang memperoleh izin dan atau secara budaya membenarkan minuman keras sebagai sesuatu yang merupakan bagian dari adat dan kebudayaannya. Laporan ini juga menolak peredaran minuman keras menjadi area bisnis aparat penegak hukum.
27. **WARUNG MAKAN** yang buka di siang hari adalah sasaran utama razia warung makan yang selama monitoring ini terjadi 22 peristiwa razia dan 2 peristiwa razia yang disertai pengrusakan. Pemuliaan Bulan Ramadhan dengan cara memaksa orang berpuasa dan memaksa orang-orang yang sedang mencari penghidupan bukanlah cara tepat dalam konteks negara hukum. Puasa adalah domain personal yang merupakan manifestasi relasi individu dengan Tuhan yang diyakininya. Dengan demikian, kehadiran negara di tengah orang-orang yang tidak berpuasa dan membuka warung di siang hari sama sekali tidak memperoleh pembenaran legal apapun. Dalam konteks beragama/ berkeyakinan

dan beribadah, tugas negara adalah menjamin setiap orang bebas beribadah menurut keyakinannya. Kewajiban memberikan jaminan ini karena karakter keyakinan yang tidak bisa diserahkan kepada otoritas negara.

28. Berpuasa adalah manifestasi keyakinannya atas suatu ajaran keagamaan. Karena karakter keyakinan yang tidak bisa diadili, maka puasa tidak puasa adalah sama-sama menuntut jaminan negara. Yang dimungkinkan oleh negara adalah melakukan pembatas, bukan pemaksaan semua warung-warung makan tutup. Menyimak 22 peristiwa razia makan, umumnya adalah warung-warung makan pinggir dan kecil yang dilakukan dalam rangka memperoleh hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Terhadap mereka yang tidak berpuasa, negara juga setidaknya telah mengintervensi keyakinan warga negara.
29. **TEMPAT HIBURAN MALAM** yang dituduh menjadi sarang terjadinya perilaku yang 'menyimpang' adalah tempat favorit Polri dan Sat Pol PP melakukan razia sepanjang Ramadhan. Represi negara melalui kebijakan-kebijakan daerah yang memperingatkan agar tempat hiburan malam tidak beroperasi secara umum telah membuat para pengelola hiburan malam memilih tidak membuka tempat hiburannya, daripada harus mengalami pengrusakan.
30. Dalam peristiwa razia-razia tempat hiburan malam, institusi negara telah meletakkan prasangka diskriminatif dan praduga tidak bersalah atas semua pekerja, pengunjung, dan pemilik tempat hiburan malam. Pendasaran razia tempat hiburan malam dalam rangka pemuliaan Ramadhan semakin menegaskan bahwa bangunan logika dibalik itu adalah logika moralitas dan agama.
31. **PANTI PIJAT** berikut para tamu dan pekerjanya juga menjadi sasaran perlakuan diskriminatif dan asumsi keliru dan pukul rata aparat penegak hukum. Para terapis di panti-panti pijat adalah perempuan-perempuan yang mengalami kriminalisasi dan diskriminasi akibat cara pandang penegak hukum yang diskriminatif atas pekerjaan mereka. Negara seharusnya mampu menjernihkan praktik stigmatisasi terhadap para pekerja dan pengguna jasa panti pijat ini dengan tidak mengedepankan pandangan keliru. Namun demikian, mainstream masyarakat telah terlanjur memandang bahwa panti pijat adalah salah satu sarana timbulnya penyakit masyarakat, sehingga sah untuk diperangi. Di samping hak untuk bebas dari kekerasan dan perlakuan diskriminatif, para pekerja panti pijat juga mengalami pelanggaran hak untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak.
32. **RUMAH KOS** juga menjadi sasaran razia menjelang Ramadhan. Tafsir keliru tentang penyakit masyarakat telah menyebabkan aparat Polri dan Sat Pol PP melakukan razia-razia rumah kos. Meski hanya 3 kasus yang terdokumentasikan dalam laporan ini, praktik razia rumah kos adalah preseden buruk bagi diperolehnya jaminan kebebasan sipil, privasi, dan hak atas rasa aman. Bagaimana mungkin praktik razia dibangun atas dasar asumsi, sementara hukum harusnya bekerja di atas fakta-fakta hukum yang sah.
33. Di atas segalanya laporan ini memprihatinkan praktik kekerasan yang terjadi menjelang dan sepanjang Bulan Ramadhan. Praktik ini terus berulang dan akan terus terjadi jika institusi negara tetap memelihara cara pandang diskriminatif, obsesif melakukan penyeragaman, dan bertindak seolah-olah bermoral meski

menimbulkan pelanggaran hak warga negara dan merendahkan martabat manusia.

TANGGUNG JAWAB NEGARA

34. Semua praktik razia tidak ada yang ditangani secara serius. Jika demikian, apa manfaat dari tindakan negara melakukan serangkaian razia kecuali hanya untuk menegaskan performa negara seolah-olah bermoral (pseudo moral), dalam rangka memupuk citra religius yang mungkin dianggap menguntungkan secara politik. Tindakan seolah-olah bermoral juga menunjukkan bahwa negara tidak mampu berdiri secara adil di hadapan seluruh warga negara.
35. Terkait dengan seluruh pelanggaran ini, laporan ini berpandangan bahwa pelanggaran hak warga negara tidak harus selalu berujung pada peradilan. Apalagi dalam hukum hak asasi manusia, di mana sanksi yang dibebankan kepada negara adalah perbaikan kebijakan (*policy reform*) dan pemulihan terhadap mereka yang mengalami pelanggaran. Oleh karena itu, **tanggung jawab negara** dalam hal ini adalah melakukan perbaikan kebijakan dan meneguhkan posisinya pada paham konstitusionalisme yang telah menjadi konsensus nasional, dengan tidak berpihak dan bertindak melebihi batas kewenangan konstitusionalnya.
36. **Negara juga dituntut** untuk melakukan reformasi institusi dengan segenap peningkatan kapasitas sehingga mampu menekan praktik-praktik kekerasan. Di atas segalanya, terhadap perilaku-perilaku yang dianggap sebagai penyakit masyarakat, negara harus mengambil tindakan komprehensif dengan berpijak pada prinsip-prinsip kemanusiaan yang humanis.

Tabel 3:
Pelaku Pelanggaran

	Institusi/ Kelompok Pelaku	Jumlah
aktor negara	Bupati/ Walikota/ Pemda	7
	Dinas Pariwisata & Sat Pol PP	2
	Dinas Sosial & Sat Pol PP	8
	Dinas Sosial	2
	Polri dan Sat Pol PP	17
	Polri	75
	Polri, TNI, Sat Pol PP	5
	Sat Pol PP	87
	Sat Pol PP & TNI	2
	Gabungan	7
	jumlah	212
aktor non-negara	Forum Warga, Gerakan Masyarakat & Massa	5
	Ormas Islam	3
	GP Anshor Sidoarjo	1
	KNPI Binjai	1
	MUI Surabaya	1
		jumlah
	total jumlah pelaku	223

37. Sebagaimana disebutkan pada point 35 dan 37, dalam kerangka hak asasi manusia semua pelaku pelanggaran HAM atau pelaku pelanggaran hak konstitusional warga negara adalah negara, yang direpresentasikan oleh institusi-institusi negara. Kerangka mempersoalkannya adalah dalam kerangka tanggung jawab negara memberikan jaminan kebebasan dan pemenuhan hak asasi manusia, baik melalui perbaikan kebijakan maupun melalui reformasi institusi, sehingga institusi-institusi negara itu tidak lagi aktif melakukan pelanggaran. Negara juga tidak bisa tinggal diam jika menyaksikan terjadinya tindakan pidana yang dilakukan oleh warga negara atau kelompok masyarakat.
38. Sedangkan untuk tindak pidana yang dilakukan oleh warga negara, aparat kepolisian harus melakukan tindakan hukum sebagaimana yang termaktub dalam Kitan Undang-undang Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana (KUHP dan KUHPA).
39. Menyimak tabel 3 di atas, jelas terlihat bahwa praktik pelanggaran pada tahun ini dominan dilakukan oleh institusi negara. Sebanyak 212 peristiwa dilakukan oleh institusi negara, baik melalui kebijakan maupun tindakan aktif negara melakukan razia dan penggebrekan, penutupan, atau tindakan kekerasan lainnya. Sedangkan peristiwa yang dilakukan oleh warga/ kelompok masyarakat hanya 11 peristiwa.
40. Meskipun laporan ini tidak memiliki perbandingan peristiwa pelanggaran pada tahun sebelumnya, mafhum di ingatan publik, bahwa pada masa-masa sebelumnya praktik kekerasan di Bulan Ramadhan didominasi oleh organisasi-organisasi masyarakat (baca: ormas Islam). Namun demikian pada tahun ini, misalnya, FPI sebuah organisasi Islam hanya melakukan 3 aksi razia. Sementara 5 tindakan kekerasan dilakukan oleh warga/ masyarakat yang tidak teridentifikasi.
41. Fakta di atas, satu sisi menarik mengingat aksi-aksi kekerasan yang dilakukan oleh warga negara/ organisasi masyarakat sangat sedikit (meskipun tidak bisa ditolerir). Tapi di sisi lain, pola kekerasan di bulan Ramadhan yang dahulu menjadi ciri aksi organisasi Islam, saat ini diadopsi oleh Sat Pol PP dan institusi kepolisian. Bahkan dalam beberapa kasus, TNI pun turut terlibat dalam razia. Kecenderungan ini dimungkinkan oleh karena 'kepuasan' organisasi-organisasi Islam yang menilai cukup agresif mewakili kepentingan mereka dan melakukan 'penertiban'. Kecenderungan ini juga sekaligus menandakan bahwa modal sosial politik kelompok-kelompok ini melemah akibat kecepatan pemerintah menindak pimpinan organisasi Islam yang melakukan kekerasan pada 1 Juni 2008 dan memenjarakannya. Modal sosial kelompok puritan Islam juga ikut terlemahkan oleh adanya 'represi' simbolik yang dilakukan oleh institusi kepolisian pasca ledakan bom Kuningan, 17 Juli lalu.
42. Kecemasan saat ini terarah pada peran Polri dan Sat Pol PP yang pada tahun ini masih belum berubah banyak dalam menangani perilaku yang dianggap sebagai penyakit masyarakat. Sat Pol PP, misalnya, selama ini merupakan aparat sipil yang gemar melakukan kekerasan dalam rangka penertiban-penertiban dengan mandat menjalankan peraturan daerah. Dalam banyak kasus, Sat Pol PP telah menjadi polisi moral yang mengawasi perilaku masyarakat secara berlebihan. Perda-perda tentang Pelacuran, Ketertiban Umum, dan perda lainnya di daerah-daerah mengandalkan Sat Pol PP sebagai penegak hukumnya. Laporan ini mengingatkan, tidak hanya soal peran Sat Pol PP semata, hukum-hukum yang diproduksi oleh pemerintah daerah juga telah secara sistematis melembagakan

kekerasannya dengan perangkat penegak Sat Pol PP. Sementara, Sat Pol PP minim sekali mendapat pelatihan dan peningkatan kapasitas oleh Polri sebagai pembinanya. Kecemasan atas peran Sat Pol PP tidak hanya menjadi keberatan laporan ini, sejumlah laporan penelitian dan laporan sebuah media massa nasional juga telah menurunkan kajian komprehensif mengenai sepak terjang aparat pamong praja ini.

43. Secara legal, Sat Pol PP merupakan bagian elemen dari pemerintah daerah yang keberadaannya dipayungi oleh UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintah Daerah dan dijabarkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2005 tentang Pedoman Pakaian Dinas, Perlengkapan dan Peralatan Satuan Polisi Pamong Praja. Selebihnya Pemerintah Daerah juga mengatur sendiri-sendiri peranan Sat Pol PP melalui peraturan daerah.
44. Secara umum kewenangan Sat Pol PP adalah:
 - a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum. Menertibkan dalam hal ini adalah melakukan tindakan dalam rangka menumbuhkan ketaatan warga masyarakat agar tidak melanggar ketentraman dan ketertiban umum serta Perda dan Keputusan Kepala Daerah.
 - b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan Keputusan Kepala Daerah. Pemeriksaan dalam hal ini adalah pemeriksaan awal sampai dengan dilimpahkannya hasil pemeriksaan kepada penyidik apabila ditemukan bukti awal adanya pelanggaran.
 - c. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan Keputusan Kepala Daerah. Tidak terdapat ketentuan yang membatasi tindakan yang dapat dilakukan serta mendefinisikan pengertian tindakan represif non yustisial.
45. Namun demikian, akibat ulahnya selama ini, plus minimnya pembinaan oleh Polri dan Pemerintah Daerah, cara kerja Sat Pol PP lebih sering tampil sebagai preman berseragam yang dibiayai oleh negara dibanding sebagai pamong yang menertibkan masyarakat. Perlu dicatat, bahwa sejarah pendirian institusi ini merupakan alat kekuasaan kolonial dengan bentukan karakter yang militeristik.
46. Diskursus pembubaran aparat Sat Pol PP ini memang telah mengundang pro dan kontra mengingat terdapat kebutuhan spesifik bagi daerah-daerah. Namun demikian ada cara lain untuk menekan pola kekerasan yang diidap oleh Sat Pol PP, sebagaimana dipraktikkan oleh pemerintah Kota Solo, menciptakan Sat Pol PP tanpa pentungan sehingga watak militeristik ini bisa hilang dan mampu menampilkan cara kerja yang lebih manusiawi. Setidaknya untuk jangka pendek, reformasi institusi Sat Pol PP adalah menjadi jawaban kecemasan publik.

III. KESIMPULAN & REKOMENDASI

Kesimpulan

1. Sejumlah 223 tindakan pelanggaran hak warga negara, baik dengan kekerasan maupun tanpa kekerasan, terjadi sejak 10 Agustus-10 September 2009 dan menyebar di beberapa propinsi. Praktik kekerasan atas nama Ramadhan merupakan bentuk pseudo-moral negara, yang membenarkan praktik kekerasan, dan telah menimbulkan pelanggaran hak warga negara, dengan 9 sasaran utama: pekerja seks, segala hal yang dianggap sebagai 'penyakit masyarakat', tamu hotel, gepeng, minuman keras, warung makan, tempat hiburan malam, rumah kos, dan panti pijat.
2. Tindakan negara melakukan serangkaian razia tidak didasarkan pada i'tikad penegakan hukum yang adil melainkan pada argumen moralitas dan agama. Negara hukum dan paham konstitusionalisme yang semestinya menjadi titik pijak penyelenggaraan negara telah bergeser oleh dominasi cara pandang dan desakan mainstream yang menafsir banyak perilaku sosial warga negara sebagai tindakan kriminal.
3. Di samping berdasarkan pada cara pandang dan perlakuan diskriminatif, praktik kekerasan di Bulan Ramadhan ini banyak juga didasarkan pada kebijakan-kebijakan diskriminatif yang marak terbit sejak era otonomi daerah.
4. Pelanggaran hak warga negara menuntut penyikapan negara dalam dua bentuk respon: pembaruan kebijakan dan penanganan komprehensif atas sejumlah perilaku yang 'sakit'. Respon reaktif sebagaimana ditampilkan sepanjang Bulan Ramadhan tidak akan menyelesaikan masalah, malah semakin menambah masalah baru. Memandang dan memperlakukan manusia secara setara adalah modal awal memutus praktik diskriminasi dan kekerasan terhadap warga negara. Pendekatan kesejahteraan dalam menangani persoalan sosial adalah pilihan tepat. Pola pendekatan dengan melakukan penertiban hanyalah bentuk pengabaian tanggungjawab negara dalam menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Rekomendasi

5. Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan institusi Polri harus memastikan tidak berulangnya kembali peristiwa-peristiwa pelanggaran dan kekerasan serupa; baik di Bulan Ramadhan yang akan datang maupun di bulan-bulan lainnya terhadap sasaran yang sama.
6. Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus melakukan penataan penanganan sejumlah perilaku sosial yang dianggap menyimpang ini dengan cara menangani akar masalah dari penyakit sosial tersebut dan berpijak pada prinsip-prinsip hak asasi manusia.

7. Pemerintah, Pemerintah Daerah dan institusi Polri harus mengambil langkah-langkah sistematis dalam rangka reformasi institusi Sat Pol PP untuk memastikan penghapusan praktik kekerasan dan diskriminasi yang selama ini melatrat secara institusional.
8. Pemerintah daerah dan anggota parlemen daerah baru harus mengagendakan review kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif yang menjadi landasan berbagai tindakan kekerasan oleh pemerintah daerah, Sat Pol PP, dan kepolisian.[]