

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN TEGAL**  
**TENTANG**  
**PENGARUSUTAMAAN GENDER**

**2019**

1



**ii**

**KATA  
PENGANTAR**

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tegal, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Tegal, (2), Kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) Aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) Arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Fokus dan program prioritas.

Disamping itu, dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Tegal, disamping juga memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan masyarakat dan Kabupaten Tegal.

Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengaurutamaan Gender.

Tim Penyusun, November 2019



<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>2</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>3</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>4</b>
A. Latar Belakang .....	<b>4</b>
B. Identifikasi Masalah .....	<b>12</b>
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan .....	<b>12</b>
D. Metode Penelitian .....	<b>14</b>
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b> .....	<b>19</b>
A. Kajian Teoritis .....	<b>19</b>
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip.....	<b>56</b>
C. Kajian Praktis/Praktek Empiris .....	<b>63</b>
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru .....	<b>78</b>
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b> .....	<b>90</b>
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b> .....	<b>134</b>
A. Landasan Filosofis .....	<b>135</b>
B. Landasan Sosiologis .....	<b>142</b>
C. Landasan Yuridis .....	<b>146</b>
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN</b> .....	<b>153</b>
<b>BAB VI PENUTUP</b> .....	<b>164</b>
A. Kesimpulan .....	<b>164</b>
B. Rekomendasi .....	<b>166</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>167</b>
<b>LAMPIRAN</b> .....	



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang masalah

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.<sup>1</sup> Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), *Negara Indonesia adalah Negara Hukum*. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.<sup>2</sup> Dijadikannya hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum, dalam negara hukum pemerintah tidak boleh bersifat pasif itu artinya pemerintah harus membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Artinya, bahwa ketika negara melaksanakan kekuasaannya maka negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Pelaksanaan kekuasaan di dalam negara hukum harus dijamin di dalam konstitusi sebagai norma dasar penyelenggaraan negara.

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban

---

<sup>1</sup> Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297

dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan antara lain untuk melindungi segenap bangsa Indonesia. Tujuan ini harus dimaknai sebagai perlindungan yang komprehensif bagi seluruh warga negara, tak terkecuali perempuan. Tujuan yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ini selanjutnya dijabarkan dalam pasal-pasal di dalam batang tubuh UUD 1945. Tak kurang dari 40 hak warga negara dijamin oleh negara di dalam UUD 1945, yang dikenal sebagai hak konstitusional.

Antar Warga Negara harus saling menghargai, persamaan warga Negara tanpa membedakan ras, agama, gender, golongan, budaya, dan suku. Perbedaan gender sesungguhnya tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender. Namun yang menjadi persoalan ternyata perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, peran perempuan sangat berbeda dengan peran seorang pria, umumnya kaum perempuan berperan di dalam rumah untuk mengurus rumah tangga sedang kaum pria berperan di luar rumah dalam memenuhi nafkah rumah tangganya. Dengan perkembangan jaman dan perjuangan perempuan saat ini, telah merubah peran seorang perempuan yang tidak harus berperan didalam rumah menjadi Ibu rumah tangga, tetapi perempuan bisa berperan diluar rumah untuk membantu perekonomian keluarga yaitu dengan cara bekerja dan berkarier diluar rumah bahkan demi membantu perekonomian keluarga banyak perempuan yang rela jauh dari keluarga untuk menjadi TKI dan perempuan juga dapat peran dalam bidang politik yaitu perempuan berjuang untuk merubah paradigma bahwa perempuan tidak bisa menjadi pemimpin dan kurang tegas.

Perempuan bisa menjadi pemimpin yang baik dan tegas ini terbukti dengan Indonesia pernah mempunyai Presiden perempuan, tidak hanya Indonesia saja yang mempunyai pemimpin perempuan tetapi juga negara-negara lain. Perempuan zaman dahulu dianggap tidak perlu meraih pendidikan setinggi mungkin karena kerjanya hanya akan mengurus rumah tangga dan anak, tetapi perempuan berjuang untuk mendapatkan

pendidikan setinggi mungkin karena perempuan ingin menambah ilmu dan wawasan yang luas.

Dalam tataran konstruksi sosial masyarakat Indonesia yang sebagian besar masih menggunakan paradigma patriarki, perempuan ditempatkan sebagai warga kelas dua. Imbasnya, sering kali tutur perempuan tidak didengar. Implikasi lebih lanjut bagi perempuan korban kekerasan seksual justru direviktimisasi oleh masyarakat, dianggap sebagai pihak yang menyebabkan terjadinya kekerasan. Berdasarkan hasil pemantauan Komnas Perempuan, viktimisasi berulang terhadap korban terjadi di banyak wilayah di Indonesia. Kekerasan seksual terjadi secara berulang dan terus menerus, namun tidak banyak masyarakat yang memahami dan peka tentang persoalan ini. Kekerasan seksual seringkali dianggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan semata. Padahal fakta menunjukkan bahwa dampak kekerasan seksual terhadap korban sangat serius dan traumatik serta mungkin berlangsung seumur hidup. Bahkan di beberapa kasus, kekerasan seksual dapat mendorong korban melakukan bunuh diri.<sup>3</sup>

Di Kabupaten Tegal, kasus kekerasan berbasis gender masih sangat banyak terjadi, mulai dari pernikahan anak di bawah umur, kekerasan seksual, kesenjangan sosial di bidang pendidikan dan ekonomi hingga kekerasan rumah tangga. Namun topik mengenai kesetaraan gender masih dianggap tabu untuk diperbincangkan. Tidak sedikit orang yang dilabeli SJW (*social justice warrior*) atau feminis ketika mereka berbicara mengenai isu gender. Istilah feminis dianggap sebagai kata yang memiliki konotasi negatif. Disisi lain, persoalan yang kini dihadapi oleh bangsa Indonesia, merupakan persoalan perempuan karena perempuanlah yang langsung dihadapkan pada persoalan dan krisis di tengah-tengah sistem dan nilai-nilai yang tidak adil terhadap perempuan. Perempuan yang secara spontan bergerak untuk menyelamatkan kehidupan anak dan keluarganya. Persoalan perempuan sampai saat ini masih menjadi hal yang penting untuk dibahas, selain karena terus mengalami

---

<sup>3</sup> Komnas Perempuan, 2014, *Kekerasan Seksual*, <http://www.komnasperempuan.go.id/wp-content/uploads/2012/11/Kekerasan-Seksual-Kenali-dan-Tangani.pdf>, Diakses tanggal 12 November 2019



perkembangan, juga banyak permasalahan perempuan tidak pernah habis oleh suatu masa atau zaman kehadirannya di permukaan bumi, hal ini sangat tampak ketika dibicarakan tentang rendahnya sumberdaya perempuan, masalah kekerasan pada perempuan yang marak terjadi baik di ranah publik atau sektor-sektor lainnya. Semuanya menuntut adanya perhatian dan perjuangan serius oleh semua *stakeholder* yang ada, terlebih dari kelompok perempuan sendiri.

Pergerakan dan perjuangan kaum perempuan Indonesia tak terkecuali di Kabupaten Tegal, menunjukkan semakin maju dan meningkat. Pergerakan dan perjuangan tersebut bukan sekedar dimaksudkan untuk mendapatkan persamaan kedudukan dan hak dengan kaum laki-laki, namun juga untuk lebih dapat melakukan peranannya di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, dan pemerintahan. Kaum perempuan kini semakin menyadari bahwa perempuan sebagai salah satu kekuatan masyarakat mempunyai hak dan kewajiban yang tidak kalah pentingnya dengan kekuatan masyarakat lainnya dan mempunyai tanggung jawab bersama melakukan peranannya dalam masa pembangunan guna meningkatkan ketahanan nasional dalam rangka turut mengisi kemerdekaan bangsa Indonesia menuju masa depan yang lebih baik, adil, dan sejahtera.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang

berkelanjutan. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Sebagaimana dikatakan Bastian dalam Dwiranda, otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu, dan dinamis, serta bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka kewenangan yang dimiliki oleh daerah sangat luas. Pemerintah daerah dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan yang dimiliki pada saat ini.

Di dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk



melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan di dalam Pasal 18 ayat (2) konstitusi, yang mengamatkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya di dalam Pasal 18 ayat (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Seiring dengan perjalanan pembangunan yang sarat dengan perubahan-perubahan mendasar, baik pada tingkat paradigmatik maupun implementatif, dengan sebuah gerakan reformasi yang mengarah pada sistem demokrasi berkelanjutan guna terciptanya mekanisme desentralistik dengan mempertimbangkan potensi-potensi daerah dalam managerial sistem pemerintah daerah (Otonomi Daerah), merupakan peluang dan harapan besar bagi pengembangan potensi-potensi dasar perempuan dalam berbagai organisasi sosial kemasyarakatan yang mempunyai kekuatan basis massa pada tingkat bawah. Disamping merupakan tantangan bagi pengelolaan organisasi terhadap minimnya sumber daya manusia yang selama ini pada tingkat Nasional cukup memprihatinkan, dan ini menggambarkan bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia tak terkecuali di Kabupaten Tegal, “perempuan” perlu ditingkatkan. Perjuangan perempuan tidak pernah usai, meskipun kesempatan dan peluang selalu ada, hal ini disebabkan oleh kuatnya bangunan sosial masyarakat terhadap perempuan serta pemberian segala bentuk kesan yang mendistorsi terhadap kemajuan dan pemberdayaan perempuan, disamping minimnya sumber daya perempuan yang menyebabkan kondisinya semakin marginal oleh sistem dan budaya patriarki yang mengarah pada mekanisme sistem kehidupan sosial bermasyarakat, dan anehnya kondisi ini terkadang didukung dan diciptakan oleh diri “perempuan” sendiri.

Sebuah proses panjang yang pada akhirnya dapat memiliki dan meraih kesempatan bagi para perempuan Indonesia untuk tetap maju dan terus meningkatkan pengetahuan dan pendidikan melalui jalur

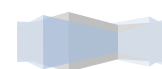
lembaga pendidikan formal ataupun organisasi-organisasi yang berkembang dalam kehidupan masyarakat, karena tidak sedikit yang dapat diperoleh dalam berpartisipasi aktif dalam berorganisasi, selain pengalaman langsung serta nilai-nilai kehidupan sosial masyarakat yang banyak berkembang dalam berorganisasi.

Posisi gender menjadi sorotan dari berbagai kalangan akademi maupun masyarakat dalam berbagai persepsi dan respon yang berbeda. Ketika mendengar nama gender munculnya persepsi salah kaprah yang langsung tertuju pada tuntutan hak-hak atas nama perempuan. Padahal nama gender tidak berarti membicarakan hal yang menyangkut perempuan saja. Gender dimaksudkan sebagai pembagian sifat, peran, kedudukan, dan tugas laki-laki dan perempuan yang ditetapkan oleh masyarakat berdasarkan norma, adat kebiasaan, dan kepercayaan masyarakat. Kesetaraan gender seharusnya mulai ditanamkan pada anak sejak dari lingkungan keluarga. Ayah dan ibu yang saling melayani dan menghormati akan menjadi contoh yang baik bagi anak-anaknya. Demikian pula dalam hal memutuskan berbagai persoalan keluarga, tentu tidak lagi didasarkan atas "apa kata ayah". Jadi, orang tua yang berwawasan gender diperlukan bagi pembentukan mentalitas anak baik laki-laki maupun perempuan yang kuat dan percaya diri. Memang tidak mudah bagi orang tua untuk melakukan pemberdayaan yang setara terhadap anak perempuan dan laki-lakinya. Sebab di satu pihak, mereka dituntut oleh masyarakat untuk membesarkan anak-anaknya sesuai dengan "aturan anak perempuan" dan "aturan anak laki-laki". Di lain pihak, mereka mulai menyadari bahwa aturan-aturan itu melahirkan ketidakadilan baik bagi anak perempuan maupun laki-laki.

Dalam hal ini, Pemerintah dan masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan Pembangunan Kesetaraan Gender (KG). Sangat disadari, sampai saat ini masih terjadi ketidakadilan gender yang dialami perempuan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Termasuk ketidakadilan gender di berbagai bidang pembangunan. Padahal salah satu tujuan pembangunan manusia (*human development*) adalah untuk mencapai Kesetaraan Gender dalam

upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, baik laki-laki maupun perempuan. Pada indikator pencapaian keberhasilan pembangunan kualitas hidup manusia, digunakan konsep gender di dalamnya. *Gender Development Index* (GDI) dan *Gender Empowerment Measurement* (GEM) merupakan ukuran kualitas hidup manusia berdasarkan Kesetaraan Gender. Praktik ketidakadilan gender menjadi hambatan dalam pencapaian keberhasilan pembangunan yang berkeadilan dan berkesetaraan gender. Seharusnya, perempuan dan laki-laki memiliki akses dan partisipasi yang sama terhadap pembangunan. Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam setiap tahap pembangunan, terutama dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan sangat diperlukan. Hal ini dimaksudkan agar kepentingan perempuan dan laki-laki dapat tertampung, sehingga keduanya dapat menikmati hasil pembangunan secara berimbang. Pengarusutamaan Gender bertujuan agar perempuan memiliki kesempatan dan akses terhadap proses dan hasil pembangunan. Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di era otonomi daerah, mengakibatkan tantangan dan peluangnya semakin besar.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka perlu kiranya segera dibentuk perangkat hukum (Peraturan Daerah) mengenai Pengarusutamaan Gender. Tentu saja pembentukan Peraturan Daerah mengenai Pengarusutamaan Gender ini perlu didahului dengan penelitian pendahuluan yang memadai. Mengenai hal-hal apa yang akan dan harus diatur, apa yang menjadi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya serta bagaimana asas-asasnya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Untuk itu, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal merasa perlu untuk membuat Naskah Akademik bagi pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender, agar terwujud peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.



## **B. Identifikasi Masalah**

Penyusunan naskah akademik yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bagaimanakah urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Menurut pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di

masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender, sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender.
3. Merumuskan upaya yang akan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender.

Dengan demikian, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender yang diharapkan dapat memberi arah, jangkauan dan menetapkan ruang lingkup pengaturannya.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang

lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya.<sup>4</sup> Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Adapun kegunaan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan, serta sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

#### **D. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan

---

<sup>4</sup> Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. *Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat *Legal Drafting* Lembaga Administrasi Negara (LAN), Pusdiklat LAN, Jakarta.

menggunakan metode. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.<sup>5</sup>

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>6</sup> Menurut Johny Ibrahim, penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>7</sup> Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, studi kepustakaan, *internet browsing*, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah, dan studi dokumen.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder disini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

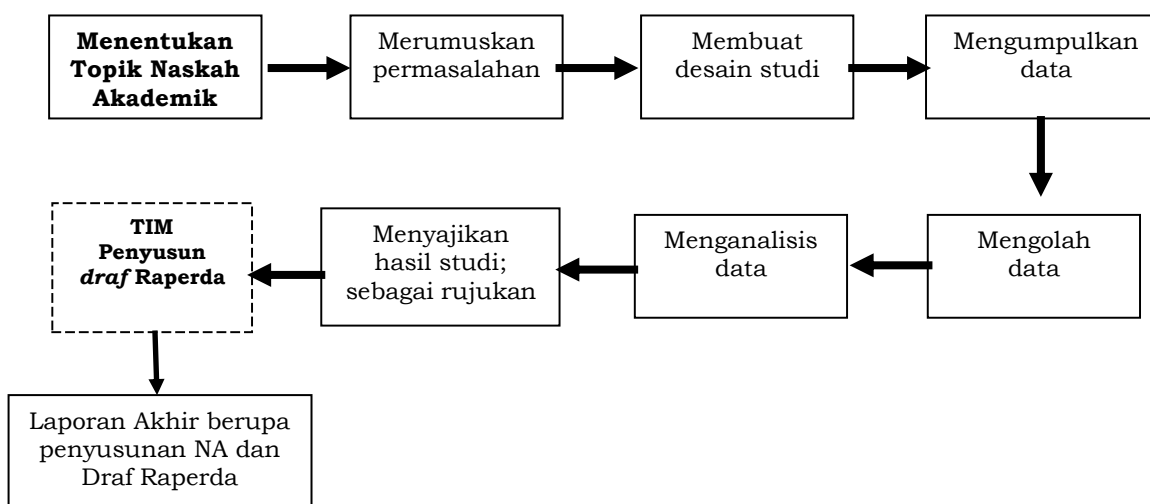
---

<sup>5</sup> Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang, hlm. 294

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

<sup>7</sup> Johny Ibrahim, 2006, *Op.Cit*, hlm. 295

-----Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam pra-penyusunan naskah akademik---



Skema 1: Langkah pra-penyusunan Naskah Akademik

Empat (4) komponen aktivitas utama yang telah dilaksanakan dalam studi ini adalah (1) pengumpulan data/informasi, (2) analisis data, dan (3) penulisan laporan dan (4) lokakarya hasil.

### 1. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

#### a. Studi literatur dan dokumen

Studi ini dilakukan dengan mempelajari Peraturan Perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

#### b. Verifikasi Data di Lapangan

Pengamatan langsung ke lapangan dimana terdapat banyak isu dilakukan untuk tujuan verifikasi data sekunder. Kegiatan ini diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih nyata tentang apa yang sesungguhnya ada dan terjadi di tengah masyarakat. Verifikasi data ini diharapkan dapat menghindari atau meminimalisir kemungkinan manipulasi atau dramatisasi yang mungkin dilakukan demi kepentingan-kepentingan tertentu.

#### c. Konsultasi Publik





Konsultasi publik dilakukan sebagai langkah awal dalam menjangkau materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah. Konsultasi publik ini dilaksanakan sejalan dengan paradigma yang berkembang sekarang bahwa dalam menyusun kebijakan dan peraturan, Pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar peraturan yang dikeluarkan adalah peraturan yang partisipatif sehingga akan aplikatif dan mudah untuk diimplementasikan. Disamping sebagai bahan kajian, hasil konsultasi ini juga menjadi alat pengecekan silang (*cross check*) terhadap informasi atau data yang didapatkan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsultasi publik ini dilakukan dengan instansi terkait ditingkat Kabupaten Tegal.

## **2. Metode Analisis dan Pengolahan Data**

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif. Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Data alternatif didapatkan melalui proses informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat dalam lokakarya. Kesahihan jenis data terakhir ini memang tidak sekuat data saintifik tetapi kegunaannya tidak bisa diabaikan. Sumber data alternatif ini bisa berasal dari otoritas orang-orang yang berpengaruh dalam masyarakatnya (*key persons*), tradisi, *common sense*, mitos, dan pengalaman pribadi. Diperlukan kehati-hatian dalam menyeleksi dan mengolah data alternatif ini tetapi merupakan kesalahan bila jenis data ini diabaikan.

Dalam penelitian ini, metode analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.<sup>8</sup> Menurut Peter Mahmud Marzuki, metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian peneliti tersebut menghadirkan objek yang hendak diteliti.<sup>9</sup> Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh yang didahului dengan pendahuluan, yang berisi latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penyusunan, metode penelitian. Dilanjutkan dengan kajian teortis dan praktik empiris, yang kemudian diteruskan dengan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan, serta diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi.

### **3. Lokakarya Hasil**

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi yang bertanggung jawab dalam Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tegal dan instansi terkait di tingkat Kabupaten Tegal.

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi terhadap *draf* ini selanjutnya akan dilanjutkan kepada DPRD dan instansi terkait (eksekutif) untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>8</sup> Johny Ibrahim, 2006, *Op. Cit.*, hlm. 393

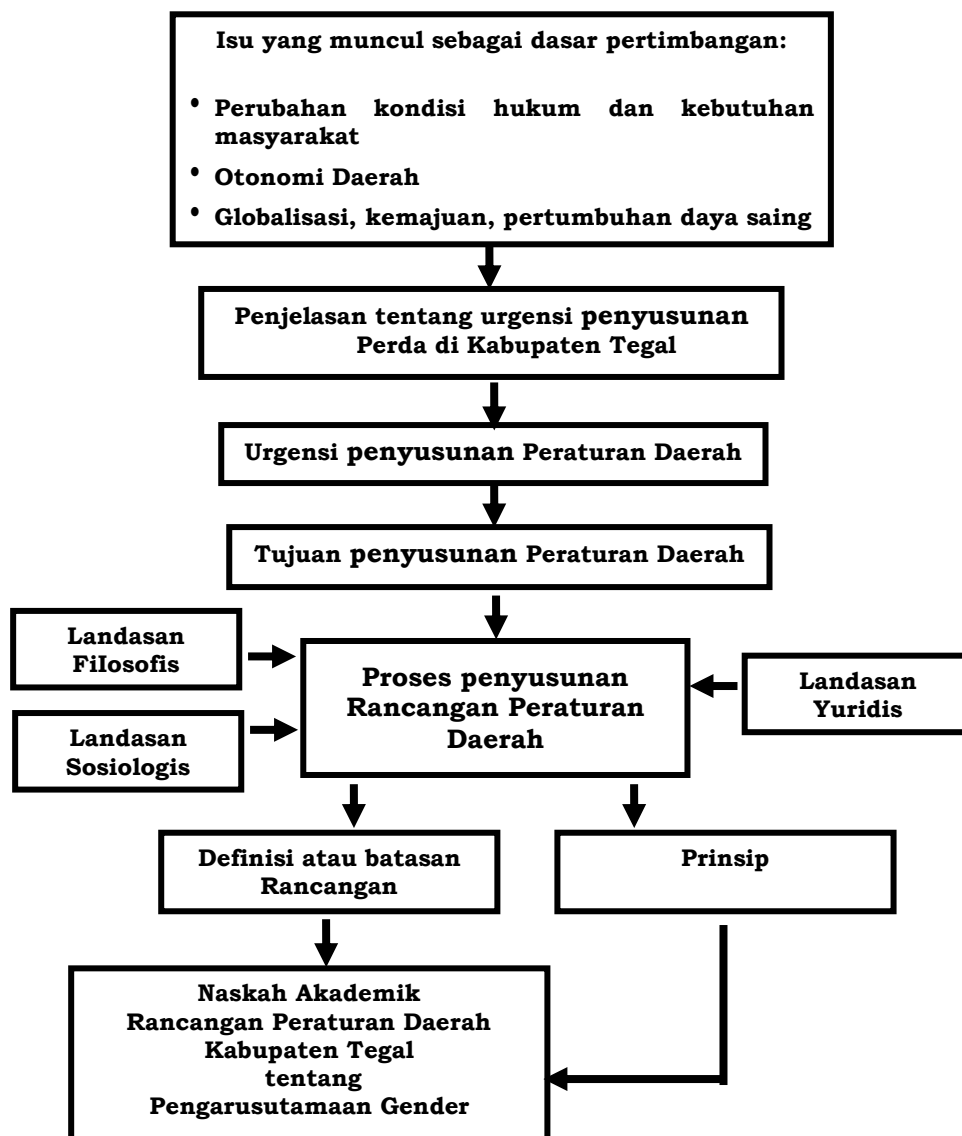
<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 84



**A. Kajian Teoretis**

Alur pikir sistematika naskah akademik secara ringkas digambarkan pada bagan berikut ini.

**Gambar 1.1. Alur Pikir Naskah Akademik**



Dalam menyusun draf rancangan atau amandemen peraturan perundang-undangan harus diperhatikan dua prinsip utama, yaitu prinsip umum yang berkaitan dengan kelaziman penyusunan suatu norma hukum tertulis dan prinsip khusus yang menyangkut substansi spesifik yang akan diatur. Kedua prinsip ini akan memandu setiap langkah perumusan norma atas substansi yang akan diatur yaitu mengenai Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tegal. Dengan demikian alur pikir rumusan norma hukum akan mengalir dengan logis dan konsisten serta dapat dipertanggungjawabkan dari segi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam rancangan/amandemen setiap undang-undang prinsip umum yang tidak boleh dilupakan meliputi pemenuhan prinsip *doelmatigheid* (manfaat), *rechmatigheid* (taat asas), dan *plichtmatigheid* (dapat diterapkan). Selain itu efektivitas hukum juga harus dijaga dengan cara membebaskan suatu konsekuensi yuridis atas setiap pelanggaran norma yang diatur, hal ini dapat berupa sanksi maupun berbagai bentuk disinsentif lainnya. Lebih jauh lagi, prinsip umum yang senantiasa harus dipegang dalam setiap *legal drafting* adalah bahwa bahasa yang digunakan haruslah bersifat normatif. Ini berarti bahwa rumusan setiap pasal harus memuat subyek hukum yang diatur, lingkup kewenangan, hak dan tanggungjawab, serta konsekuensi atas ketidakpatuhan atas norma tersebut.

Dalam pada itu, berdasarkan Teori kedaulatan Hukum, dinyatakan bahwa hukum itu ditaati karena dapat memunculkan rasa keadilan (Crabe, Hugo de Groot, Immanuel Kant) sedangkan menurut Teori hukum Pembangunan (Mochtar Kusumaatmaja) perubahan yang terjadi sebagai konsekuensi dari masyarakat yang sedang membangun, harus pula diikuti dengan perubahan-perubahan teratur dalam hal peraturan perundang-undangan, maupun keputusan. Hal ini penting agar supaya perubahan dan pembangunan dalam masyarakat dapat segera mungkin ditangkap dan dilegalisasi melalui peraturan sebagai landasan hukum (yuridis). Fungsi hukum tidak hanya soal keadilan, tetapi juga kemanfaatan yang kemudian bersinergi dengan keteraturan dan

ketertiban melalui adanya kepastian hukum di dalamnya (Gustav Radbruch). Jikalau demikian, maka ada sinkronisasi antara kebutuhan masyarakat dengan kepastian aturan hukum.

### **1. Telaah Konsep Good Governance**

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan istilah yang populer sejak berakhirnya rezim orde baru yang digantikan dengan gerakan reformasi. Konsep *good governance* ini muncul karena dianggap kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan harapan dari setiap warga negara dalam sebuah pemerintahan. Pemerintahan yang berkualitas akan mewujudkan suatu kehidupan negara yang teratur dan akan mewujudkan *good governance* yang diharapkan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN), mengartikan *good governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *Public Good and Service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. *Good* dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian, *Pertama* nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.<sup>10</sup>

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara sektor swasta dan masyarakat. Institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif pada

---

<sup>10</sup> Joko Widodo, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, hlm. 23



kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan memberi peluang ketimbang mengontrol, dan melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Program* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

- a. Mengikutsertakan semua, transparansi dan bertanggungjawab, efektif dan adil.
- b. Menjamin adanya supremasi hukum.
- c. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
- d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>12</sup>

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) melalui Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyebutkan bahwa adanya hubungan sinergis dan konstruktif di antara Negara, sektor swasta dan masyarakat disusun sembilan pokok karakteristik *Good Governance* yaitu:

- a. Partisipasi (*Participation*).
- b. Penegakan Hukum (*Rule of Law*).
- c. Transparansi (*Transparency*).
- d. Responsivitas (*Responsiveness*).
- e. Konsensus Orientasi (*Consensus Orientation*).
- f. Kesetaraan dan Keadilan (*Equity*).
- g. Efektivitas (*Effectiveness*).
- h. Akuntabilitas (*Accountability*).
- i. Strategi Visi (*Strategic Vision*).<sup>13</sup>

Prinsip-prinsip di atas adalah merupakan suatu karakteristik yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *good governance* yang berkaitan

---

<sup>11</sup> Joko Widodo, 2001, *Ibid*, hlm. 24

<sup>12</sup> Sumarto Hetifa Sj., 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, hlm. 3

<sup>13</sup> Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 182

dengan kontrol dan pengendalian, yakni pengendalian suatu pemerintahan yang baik agar cara dan penggunaan cara sungguh-sungguh mencapai hasil yang dikehendaki *stakeholders*. Masyarakat menyelenggarakan Pemilu untuk menentukan siapa yang menyelenggarakan Negara dan itu adalah pemerintah. Pemerintah adalah ibarat manajer profesional yang disewa oleh rakyat untuk menyelenggarakan organisasi negara untuk sebesar-besarnya kemanfaatan rakyat.

Penerapan *good governance* kepada pemerintah adalah ibarat masyarakat memastikan bahwa mandat, wewenang hak dan kewajibannya telah dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Disini dapat dilihat bahwa arah ke depan dari *good governance* adalah membangun *the professional government*, bukan dalam arti pemerintah yang dikelola oleh para teknokrat. Namun oleh siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional, yaitu mereka yang mempunyai ilmu dan pengetahuan yang mampu mentransfer ilmu dan pengetahuan menjadi *skill* dan dalam melaksanakannya berlandaskan etika dan moralitas yang tinggi. Berkaitan dengan pemerintah yang dikelola siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional mengarah kepada kinerja SDM yang ada dalam organisasi publik sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, yakni responsivitas (*responsiveness*), tanggungjawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

## **2. Telaah Tentang Kebijakan Publik**

Menurut Carl Fried (dalam Leo Agustiono, 2014:7) memberikan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Kemudian ketentuan bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan, meskipun maksud atau

tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai definisi maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Budi Winarno (2014:35) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada



tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindak lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya financial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Tahap evaluasi kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang akan dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

### 3. Telaah Tentang Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dimana pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas-asas:

- 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.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah juga mendorong partisipasi masyarakat. Dalam mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah:

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat;



- b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif;
- d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mencakup:

- a. Penyusunan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah;
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukan dalam bentuk:

- a. Konsultasi publik;
- b. Musyawarah;
- c. Kemitraan;
- d. Penyampaian aspirasi;
- e. Pengawasan; dan/atau
- f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada angka 1, dijelaskan bahwa: Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya

saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab serta untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah, diperlukan upaya-upaya dan usaha-usaha mengenai Pengarusutamaan Gender.

Pembagian urusan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip:

- a. Akuntabilitas adalah bahwa penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
- b. Efisiensi adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
- c. Eksternalitas adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan; dan

- d. Strategi Nasional; adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional, dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip tersebut kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan ini dikelompokkan menjadi Urusan Pemerintahan Absolut (Mutlak), Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum.

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan konkuren ini selanjutnya terbagi atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan

Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

- c. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

#### **4. Telaah Konsep Hukum Feminis**

Perbedaan peran gender antara laki-laki dan perempuan, telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi laki-laki, terlebih bagi perempuan. Ketidakadilan gender, menurut Mansour Fakih termanifestasi dalam berbagai bentuk ketidakadilan yaitu: (1) Marginalisasi atau proses pemiskinan perempuan; (2) Subordinasi atau anggapan tidak penting dalam putusan politik; (3) Stereotipe atau pelabelan negatif; (4) beban kerja lebih panjang dan lebih banyak (multibeban), (5) kekerasan (*violence*); dan (6) sosialisasi ideologi nilai peran gender.<sup>14</sup> Semua bentuk ketidakadilan gender tidak bisa dipisahpisahkan, karena terkait satu sama lain dan disosialisasikan, dibakukan melalui sistem politik, agama, sosial, ekonomi, termasuk hukum.<sup>15</sup> Selama ini, teori hukum tradisional mengajarkan bahwa hukum merupakan seperangkat aturan dan prinsip-prinsip yang memungkinkan masyarakat mempertahankan ketertiban dan kebebasannya. Para penganut teori hukum tradisional berkeyakinan bahwa hukum haruslah netral dan dapat diterapkan kepada siapa saja secara adil, tanpa memandang status sosial, ras, atau gender. Pandangan ini tidak dapat dilepaskan dari teori hukum liberal yang dalam memandang relasi peran gender laki-laki dan perempuan berdasarkan pada kesamaan (*sameness*).

Menurut Margaret Davies sebagaimana dikutip oleh Niken Savitri, *Western Jurisprudence* dan hukum pada umumnya adalah patriarki dan dapat mempunyai banyak pengertian yang mungkin saja tidak berkaitan satu sama lain. Hal ini nampak dari hal hal berikut: *Pertama*, secara

---

<sup>14</sup> Mansour Fakih, 1996, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 12

<sup>15</sup> Mansour Fakih, 1996, *Ibid*, hlm. 13-23

empiris dapat dikatakan bahwa hukum dan teori hukum merupakan domain laki-laki, mereka yang menulis hukum dan teori-teori hukum. *Kedua*, hukum dan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh teori hukum adalah refleksi dari nilai-nilai maskulin. Laki-laki telah membuat hukum dan teori-teori hukum melalui imajinasi mereka. Permasalahan kemudian muncul ketika berkaitan dengan kelompok-kelompok yang terpinggirkan dalam pembuatan keputusan dan teori-teori hukum tersebut di mana kelompok tersebut juga menerapkan nilai-nilai yang ada pada sistem dan budaya mereka. Jadi kedua hal tersebut menjadi saling menguatkan seperti suatu wadah dengan tutupnya, jadi hukum karenanya tidak berbicara atas nama perempuan dan kelompok terpinggirkan lainnya, sehingga Margaret berpendapat bahwa bentuk ideologi patriarki secara umum diulang di dalam hukum. *Ketiga*, adalah ketika hukum yang memang tidak netral tersebut dapat kemudian digunakan oleh orang yang berpengalaman yang menggunakannya sebagai alat untuk menekan orang lain, tidak menjadi pertimbangan bagi pembuat hukum dan juga tidak dipertimbangkan bahwa banyak orang dalam banyak kasus dipengaruhi pesan tertentu dari hukum dan kultur yang ada, sehingga hanya kekuatan dari ideologi yang besar yang dapat memenangkan diskursus tersebut.<sup>16</sup> Sehingga dapat dikatakan sistem hukum yang mendasarkan pada teori hukum positivis telah melanggengkan ketidakadilan gender. Yaitu melalui perumusan peraturan perundang-undangan, aparat penegak hukum dan budaya hukumnya, yang tidak menggunakan perspektif dan pengalaman perempuan, namun tetap menggunakan standar dan nilai-nilai patriarki yang hidup dalam masyarakat.

Dalam perkembangannya muncul teori pendekatan hukum berperspektif perempuan yang didasarkan pada kesetaraan dan keadilan gender dibidang politik, ekonomi, dan sosial. Teori ini dinamakan *Feminist Jurisprudence* atau bisa disebut *Feminist Legal Theory* yang menggunakan sudut pandang teori-teori feminis. Teori ini

---

<sup>16</sup> Niken Savitri, 2008, *HAM Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis terhadap KUHP*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 17-19

lahir dilatarbelakangi pandangan bahwa dalam sejarah, hukum menjadi instrumen yang digunakan untuk melanggengkan ketidakadilan gender. Disamping menggunakan teori-teori feminis, teori hukum feminis juga menggunakan studi hukum kritis (*critical legal studies*). Teori hukum feminis menggunakan metode bertanya pada perempuan apa yang sebenarnya dikehendaki oleh perempuan, dan mempertimbangkan segala pengalaman konkret dan unik dari perempuan. Sehingga tidak ada perbedaan antara teori dan praktik hukum yang terjadi. Teori ini memusatkan pada:

- a. Bagaimana hukum mempengaruhi perempuan dan menyumbangkan penindasan kepada mereka?
- b. Bagaimana hukum bisa digunakan untuk transformasi mengubah status kaum perempuan dengan mengubah hukum dan cara pandang terhadap isu gender menjadi lebih adil dan berimbang.

Berdasarkan hal yang diuraikan di atas, teori *hukum critical legal studies* dan *feminist legal theory*-lah yang akan digunakan dalam pembentukan peraturan tentang Pengarusutamaan Gender. Kedua teori tersebut dapat memberikan arah bagi pembentuk peraturan yang harus melibatkan subyek hukum termasuk aparat penegak hukum dan/atau pihak-pihak lain yang mempunyai pengalaman dalam pencegahan, penanganan, pemulihan dari kasus-kasus kekerasan seksual. Untuk melihat perbedaan yang terjadi selama ini antara laki-laki dan perempuan, sejenak kita menelisik sejarah ke belakang. Secara mudah perlu dibedakan dalam dua konsep tentang laki-laki dan perempuan pada jenis kelamin dan gender.

Konsep jenis kelamin mengacu pada karakteristik biologis laki-laki dan perempuan. Ada perbedaan absolut di antara laki-laki dan perempuan, bahwa laki-laki memiliki penis dan sperma, sedangkan perempuan mengalami menstruasi, memiliki rahim sehingga dapat mengandung dan melahirkan, serta memiliki kelenjar mammae untuk menyusui. Kodrat biologis antara perempuan dan laki-laki adalah





terletak pada karakteristik biologis masing-masing yang khas.<sup>17</sup> Adapula kecenderungan berbeda, tetapi tidak absolut pada perempuan dan laki-laki. Misalnya laki-laki cenderung lebih berotot, perempuan lebih banyak mengandung cairan dalam tubuhnya. Atau laki-laki sering memiliki kekuatan fisik lebih besar daripada perempuan, meski ada juga perempuan yang berbadan lebih kekar dan kuat daripada laki-laki. Hal ini juga masuk pula dalam kekhasan biologis, di mana terjadi perbedaan antara laki-laki dan perempuan pada kromosom dan hormonalnya. Perbedaan karakteristik biologis dan reproduksi tersebut, ternyata menyebabkan terjadinya interpretasi-interpretasi, atau konstruksi-konstruksi, yang membedakan posisi, peran dan nilai laki-laki dan perempuan.<sup>18</sup> Sedangkan konsep Gender disebut sebagai konstruksi sosial, karena sebenarnya itu ciptaan manusia sendiri, bukan dibawa sejak lahir sebagai kehendak Pencipta. Ideologi gender sebagai konstruksi sosial menyebabkan dilestarikannya mitos-mitos serta perbedaan atau diskriminasi terhadap perempuan. Perempuan dilihat sebagai lebih rendah, berbeda, pendamping, menjadi obyek, hak milik, tidak mampu dan tidak memiliki hak untuk mengatur diri sendiri, ada untuk kepentingan laki-laki dan seterusnya. Pandangan-pandangan dan keyakinan demikian secara logis mengakibatkan perempuan memang lebih rentan mengalami kekerasan daripada laki-laki. Juga berpengaruh terhadap struktur dan sistem yang ada dalam masyarakat.<sup>19</sup>

Manifestasi lain dari perbedaan antara laki-laki dan perempuan adalah terciptanya pola relasi kuasa yang timpang. Strausz-Hupe merumuskan bahwa kekuasaan sebagai kemampuan untuk memaksakan kemauan pada orang lain, dan menandakan bahwa semua organisasi sosial, mulai dari perkumpulan philateli sampai dengan negara-negara tangsi, semuanya mempunyai suatu unsur paksaan, di mana seorang atau beberapa anggotanya melakukan secara

---

<sup>17</sup> Kristi Poerwandri, 2008, *Penguatan Psikologis Untuk Menanggulangi Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual, Panduan Dalam Bentuk Tanya-Jawab*, Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana UI, Jakarta, hlm. 1

<sup>18</sup> Kristi Poerwandri, 2008, *Ibid*, hlm. 2

<sup>19</sup> Kristi Poerwandri, 2008, *Ibid*, hlm. 3



terang-terangan fungsi-fungsi memaksa.<sup>20</sup> Selain itu, C. Wrights Mills mengatakan bahwa kekuasaan itu adalah dominasi, yaitu kemampuan untuk melaksanakan kemauan kendatipun orang lain menentang. Harold D. Laswell menganggapnya tidak lain dan tidak bukan adalah penggunaan paksaan yang kuat. Selanjutnya Barrington Moore menambahkan bahwa kekuasaan yang tersimpul dalam usahanya, untuk menemukan dan menerangkan bagaimana cara-cara golongan serta individu tertentu berhasil melakukan dominasi terhadap sesamanya. Maka dapat disimpulkan bahwa suatu tindak kekerasan seksual banyak dilakukan oleh golongan laki-laki, merupakan sebuah tindakan yang didorong oleh beberapa faktor yang melatarinya. Antara lain: faktor konstruksi sosial yang menyimbolkan laki-laki memiliki kekuatan, dominasi yang berbeda dengan perempuan. Kekuatan tersebut dimanifestasikan dalam bentuk tindakan yang memaksakan kemauan pada orang lain, baik dilakukan secara individu maupun lebih dari seorang individu.

## **5. Telaah Tentang Gender, Perbedaan Gender, dan Peran Gender**

Dalam memahami pengertian gender, kita harus membedakan kata gender dengan jenis kelamin (sex). Pengertian seks (jenis kelamin) merupakan pembagian 2 jenis kelamin manusia yang dibedakan berdasarkan biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Menurut Mansur Fakih, manusia berjenis kelamin laki-laki adalah manusia yang memiliki sifat seperti, manusia yang memiliki penis, memiliki jakala (*kalamencing*) dan memproduksi sperma. Kaum perempuan memiliki alat reproduksi seperti rahim dan saluran untuk melahirkan, memproduksi sel telur, memiliki alat vagina dan mempunyai alat menyusui, artinya alat-alat tersebut sepanjang kehidupan manusia akan terus melekat pada manusia berjenis kelamin baik laki-laki maupun pada jenis kelamin perempuan, alat-alat ini tidak

---

<sup>20</sup> Miriam Budiarjo, 2010, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 31

dapat diubah dan dipertukarkan karena ini merupakan ketentuan biologi yang merupakan ketentuan Tuhan atau kodrat.

Pengertian gender menurut Jary dan Jary, misalnya dalam *Dictionary of Sociology* ada dua pengertian. Pertama, kata gender biasa digunakan untuk membedakan antara laki-laki dan perempuan berdasarkan anatomi jenis kelamin. Pada pengertian kedua, terutama pengertian yang digagas para sosiolog dan psikolog bahwa gender lebih diartikan ke dalam pembagian *masculine* dan *feminine* melalui atribut-atribut yang melekat secara sosial dan psikologi sosial, banyak sosiolog yang menekankan bahwa diskursus tentang gender digunakan ketika diciptakan pembagian secara sosial dalam masyarakat ke dalam kategori siapa yang *masculine* dan siapa yang *feminine*.<sup>21</sup>

Para antropolog seperti halnya psikolog dan sosiolog, telah menekankan bahwa gender bukan didefinisikan secara biologi tetapi secara sosial dan kultural. Gender dipandang secara kultural dan historis, seperti, makna, interpretasi, dan ekspresi dari kedua varian gender di antara pelbagai kebudayaan. Faktor-faktor sosial, seperti kelas, usia, ras, dan etnisitas juga mempertajam makna khusus, ekspresi dan pengalaman gender, inilah hal yang memberikan fakta bahwa gender tidak dapat disamakan secara sederhana dengan jenis kelamin (seks) atau seksualitas. Dengan kata lain, dalam konsep gender ini melekat sifat-sifat yang dikonstruksi secara sosial, misalnya apabila laki-laki, dianggap lebih kuat, perkasa, jantan, agresif, dan rasional sedangkan perempuan dianggap lemah lembut, cantik, keibuan, pasif dan emosional. Akan tetapi, dalam perjalanan waktu dan sejarah terdapat pula sifat-sifat yang dipertukarkan, misalnya ada laki-laki yang lembut, emosional dan keibuan atau sebaliknya ada perempuan yang kuat, perkasa dan rasional. Namun, lepas dari perjalanan itu semua, konstruksi sosiallah yang membedakan sifat-sifat yang melekat pada kedua gender tersebut.

---

<sup>21</sup> Jary, David dan Julia Jary, 1991, *Dictionary of Sociology*, Dos Jones Irwin, Illinois, hlm. 254

Perbedaan gender terjadi melalui proses yang sangat panjang, dimulai dengan pembagian kerja secara seksual yang sudah berlangsung ribuan tahun. Oleh karena kondisi biologis yang berbeda maka laki-laki dibedakan pekerjaannya dengan pekerjaan bagi perempuan. Banyak orang beranggapan dan percaya bahwa perempuan sewajarnya hidup di lingkungan rumah tangga. Pekerjaan ini adalah pekerjaan yang diberikan alam kepada perempuan. Dalam bukunya *Pembagian Kerja Secara Seksual*, Arief Budiman menyatakan bahwa di negara barat pada dekade 1980-an telah berkembang pandangan yang sangat kuat mengenai perempuan di rumah tangga dan laki-laki di luar rumah, hanya menguntungkan laki-laki saja. Pembagian kerja yang menempatkan perempuan pada ranah rumah tangga untuk memasak dan mengurus anak membuat perempuan tidak berkembang secara manusiawi. Mereka menjadi sangat kerdil sepanjang hidupnya karena ruang gerak yang sangat terbatas, sedangkan laki-laki memperoleh ruang dan kesempatan yang lebih untuk bergerak dalam kehidupan di luar rumah dan mengembangkan dirinya secara optimal.<sup>22</sup>

Perbedaan secara fisik yang kemudian ditarik kepada perbedaan secara sosial dan kultural melahirkan pula perdebatan mengenai perbedaan psikologis. Pertanyaannya, apakah perbedaan secara psikologis ini juga merupakan perbedaan yang terwariskan secara alamiah atau perbedaan ini hanyalah peran yang dimainkan oleh laki-laki dan perempuan? Arief Budiman telah mencoba mendiskusikan perbedaan psikologis ini dengan mengetengahkan pandangan pengikut teori nature dan pandangan pengikut dari teori nurture. Pengikut teori nature berpandangan bahwa perbedaan psikologis antara laki-laki dan perempuan ini disebabkan oleh faktor biologis kedua jenis manusia ini. Pengikut teori nurture berpandangan bahwa perbedaan ini terbentuk karena proses belajar yang dilalui dalam lingkungan di mana mereka hidup. Namun, ada pula pandangan yang menengahi kedua pandangan yang bertolak belakang ini, yaitu pandangan yang mencoba

---

<sup>22</sup> Arief Budiman, 1985, *Pembagian Kerja Secara Seksual*, Gramedia, Jakarta, hlm. 2

mensintesisakan keduanya, yaitu teori yang menjelaskan bahwa perbedaan ini disebabkan oleh semacam interaksi antara faktor-faktor biologis dan sosio-kultural.<sup>23</sup>

Terlepas dari perdebatan ekstrim kedua teori tersebut, Maria Mies menyebut pembagian kerja seperti ini sangat bersifat patriarkat karena didasarkan pada pemisahan struktur dan subordinasi manusia, yaitu laki-laki yang terpisah dari perempuan. Laki-laki secara total berada di luar rumah (*outside the oikos*) dan perempuan pada posisi subordinasi dan yang terpenting dalam masyarakat patriarkat, perempuan adalah ibu dari anak-anak mereka yang selalu berada di dalam rumah.<sup>24</sup> Fenomena seperti ini berlangsung terus baik pada masyarakat di negara Barat maupun di negara Timur, pembagian kerja atau tugas antara laki-laki dan perempuan menjadi melekat pada gambaran fisik keduanya, misalnya atribut fisik feminin, kulit halus, hidung mungil, bulu mata panjang dan lentik kemudian memperoleh tugas atau pekerjaan yang di-“syah”-kan oleh kebudayaan, yaitu pekerjaan yang membutuhkan ketelitian, halus dan tidak banyak tantangan atau risiko. Hal ini berbeda dengan tugas atau pekerjaan laki-laki karena atribut maskulinitas, seperti badan yang tegap mengindikasikan orang yang disiplin, kuat, dan memiliki kontrol diri.

Sebuah penelitian di Amerika Serikat yang dilakukan oleh Werner ditemukan hasil bahwa maskulinitas dapat dilihat pada laki-laki yang bekerja keras dan bermain keras, seperti kerja sebagai buruh kontraktor, petani atau cowboys. Para laki-laki cenderung bermain di luar rumah, seperti memancing, berkemah, berolahraga dan nongkrong di bar. Pekerjaan laki-laki di luar rumah ini kemudian lazim disebut pekerjaan di sektor publik. Dalam bukunya *Husbands and Wives Blood* dan Wolfe berpendapat bahwa ada dua pola pembagian kerja secara seksual yaitu pola tradisional dan pola kontemporer. Pertama, dalam konsep tradisional perempuan bekerja terpusat pada pekerjaan rumah tangga karena perempuan tidak sesuai dengan pekerjaan-pekerjaan

---

<sup>23</sup> Arief Budiman, 1985, *Loc.Cit*, hlm. 2

<sup>24</sup> Maria Mies, 1986, *Patriarchy and Accumulation on a World Scale*, Zed Books Ltd., London, hlm. 74-75

berat di luar, perempuan lebih sesuai untuk memelihara anak (sebagai *child bearer*), mengandung (*pregnancy*), melahirkan (*childbirth*), dan menyusui (*breastfeeding*), hal inilah yang membuat perempuan harus tinggal di rumah.<sup>25</sup> Kedua, dalam konsep kontemporer, suami dan istri perlu kerja sama yang saling komplementer dalam mengerjakan pekerjaan rumah tangga. Blood dan Wolfe juga memaparkan bahwa hasil kajiannya di Detroit (AS) terdapat perbedaan masculine task dan feminine task. Tugas laki-laki adalah, memperbaiki rumah, membersihkan salju dan memperbaiki alat yang rusak, sedangkan perempuan mencuci, menyetrika, dan memasak. Memang nampaknya tugas-tugas perempuan secara langsung ditentukan oleh kondisi biologis atau mental, misalnya pekerjaan rumah tangga menjadi paket yang diasosiasikan dengan peran perempuan atau ibu.

Sejarah perjalanan perbedaan gender antara laki-laki dan perempuan terjadi sedemikian rupa dengan proses yang panjang dan terbentuknya perbedaan gender ini diakibatkan oleh pelbagai faktor. Bahkan konstruksi sosial ini diperkuat oleh ajaran keagamaan dan dapat pula dibentuk oleh negara. Di samping itu, konstruksi sosial mengenai gender ini tumbuh dan berkembang secara evolusional dan memengaruhi secara biologis baik pada laki-laki maupun pada perempuan, misalnya karena masyarakat telah mengkonstruksi gender kaum perempuan itu harus bersifat lemah lembut maka kaum perempuan terdidik dan tersosialisasi sesuai dengan sifat gender yang telah ditentukan oleh masyarakat. Sebaliknya, konstruksi sosial terhadap kaum laki-laki itu harus bersifat kuat, rasional, dan agresif maka kaum laki-laki terdidik dan tersosialisasi sesuai apa yang ditentukan masyarakat pula. Oleh karena proses ini berlangsung terus akhirnya konstruksi ini menjadi mapan dan sulit dibedakan apakah sifat-sifat perbedaan kedua gender ini adalah hasil bentukan masyarakat (konstruksi sosial) atau suatu kodrat biologis yang telah ditetapkan oleh Tuhan.

---

<sup>25</sup> Blood, Robert O and Wolfe Donald M., 1960, *The Female World*, The Free Press, London, hlm. 47-52



Dalam perbincangan mengenai peran gender pun demikian, ada yang beranggapan bahwa peran laki-laki dan peran perempuan itu terwariskan sesuai statusnya secara biologis sehingga karena perempuan secara fisik lebih lemah maka “seharusnya” berperan di sektor domestik di dalam rumah yang secara fisik akan terlindungi. Sebaliknya, peran laki-laki otomatis “terwariskan” oleh statusnya secara biologis yang kuat dan perkasa sehingga lebih tepat bila berperan di luar rumah di sektor publik. Nampak bahwa, peran gender ini merupakan konstruksi sosial dan budaya dari masyarakat, yaitu peran yang dideterminasi oleh nilai, norma dan aturan yang ada di dalam masyarakat. Seperti yang dipaparkan Julia Cleves Mosse dalam bukunya *Gender dan Pembangunan* bahwa bagi perempuan di seluruh dunia, pekerjaan rumah tangga, apa pun bentuknya merupakan bagian penting dari peran gendernya.<sup>26</sup> Peran gender ini merupakan aktivitas di mana kaum perempuan terutama jika memiliki anak akan mencurahkan segenap energi dan perhatiannya sebagai ibu. Kembali persoalan ini muncul karena peran menjadi ibu itu alamiah atautkah konstruksi sosial.

Secara alamiah seperti yang telah dibahas di atas perempuan telah dilengkapi dengan organ yang berfungsi untuk melahirkan anak artinya hanya kaum perempuan saja yang dapat mengandung, melahirkan dan menyusui anaknya. Nampak bahwa secara akal sehat menjadi ibu itu adalah alamiah. Tetapi menurut Julia Cleves Mosse istilah “ibu” adalah istilah sosial seperti halnya *mama, mae, mutter, moeder, amma, mere, madre, matka, makuahine, mammae, ema, aiti, mor, ame*, itu semua adalah frase kata untuk ibu dan ini adalah milik bahasa, sebuah konstruksi manusia. Tidak dapat dipungkiri bahwa mengandung, melahirkan dan menyusui adalah aktivitas alamiah bagi kaum ibu, tetapi bagaimana dengan peran menjadi ibu rumah tangga? Istilah ibu rumah tangga (*housewife*) adalah istilah yang sudah berumur satu setengah abad lebih. Menurut pengamatan Mosse ibu rumah tangga

---

<sup>26</sup> Mosse Julia Cleves., 1996, *Gender dan Pembangunan*, dikutip dari Silawati, Rifka Annisa dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 39



mulai diperhitungkan tatkala proses industrialisasi menempatkan kaum laki-laki melakukan imitasi pada kelompok kaya aristokrat yang memiliki ibu rumah tangga yang tidak perlu bekerja di luar rumah tetapi dapat mewakili status dan harta kekayaan suaminya. Industrialisasi bermakna bahwa rumah tangga yang sebelumnya sebagai tempat proses produksi akhirnya bergeser sebagai konsumsi artinya pabrik-pabrik memproduksi dan rumah tangga sebagai konsumen yang membeli produk di toko. Mosse juga menjelaskan bahwa di Eropa berkurangnya jumlah pembantu dari rumah tangga kelas menengah setelah Perang Dunia (PD) pertama membuat kaum perempuan harus melakukan pekerjaan di dalam rumahnya sendiri dan menjadi “ibu rumah tangga” yang didomestikasikan, suatu kecenderungan yang berlangsung terus hingga tahun 1950-an. Kemudian sekitar tahun 1960-an muncul model ibu rumah tangga modern di mana ibu atau istri mengurus rumah, mengasuh anak dengan ketersediaan uang tunai yang diberikan suami sebagai pencari nafkah. Hal ini berlanjut hingga membuahkan pemikiran yang memperkuat konstruksi bahwa kaum perempuan memiliki tanggung jawab dalam ranah domestik yaitu rumah tangga.

Lalu bagaimana fenomena tersebut dalam masyarakat Indonesia? Pada empat dekade yang lalu kondisi masyarakat di negara barat tidak jauh berbeda dengan masyarakat Indonesia pada kelas menengah ke bawah kini, masih nampak kehidupan perempuan yang berputar di sekitar kehidupan rumah tangga. Tujuan kaum perempuan seolah-olah hanya untuk menikah dan membangun keluarga, setelah itu hampir sepanjang kehidupan perempuan dilewatkan dalam rumah tangga. Tentu saja kondisi seperti ini banyak mengakibatkan perempuan menjadi sangat tergantung secara ekonomis kepada laki-laki karena pekerjaan di dalam rumah tangga tidak menghasilkan uang atau gaji di samping itu preferensi peran yang berlaku di dalam masyarakat menempatkan laki-laki pada posisi selalu dominan, determinan dan memiliki kesempatan lebih untuk memilih apa yang dikehendaknya. Hal ini berlangsung dari generasi satu ke generasi berikutnya melalui proses sosialisasi dalam keluarga.



## 6. Telaah Tentang Gender dan Kesetaraan Gender

Kata Gender berasal dari bahasa latin Genus yang berarti jenis atau tipe sebenarnya, arti ini kurang tepat, karena kata gender disamakan pengertiannya dengan seks yang berarti juga jenis kelamin. Menurut Musdah Mulia, gender adalah suatu konsep hubungan sosial yang membedakan, dalam arti memisahkan fungsi dan peran laki-laki dan perempuan, perbedaan fungsi tersebut tidak ditentukan karena antara keduanya terdapat perbedaan biologis atau kodrat, tetapi dibedakan atau dipilih menurut kedudukan, fungsi, dan peranan masing-masing dalam bidang kehidupan dan pembangunan. Bahkan Mansur Fakhri mengungkapkan dalam bukunya analisis gender, gender adalah perbedaan perilaku antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial.<sup>27</sup>

Hal ini lebih menitik beratkan pada perbedaan sebagai sesuatu yang sesungguhnya bukanlah kodrat atau ketentuan Tuhan. Melainkan diciptakan oleh manusia (laki-laki dan perempuan) melalui proses sosial dan kultural yang panjang. Gender sosial sebagai dualitas, pada umumnya bersifat lokal dan terikat waktu yang diberlakukan bagi laki-laki dan perempuan yang berada dalam keadaan-keadaan serta kondisi-kondisi yang membatasi bahkan mencegah mereka untuk berkata, berbuat, berangan-angan atau berpikir tentang hal yang sama. Gender dapat pula dimaknai sebagai perbedaan antara laki-laki dan perempuan yang ditimbulkan oleh nilai-nilai sosial budaya yang berbeda sesuai lingkungan dan berubah bersama waktu dibedakan dengan hayati yang bersifat kodrati dan tetap.

Secara mendasar, gender berbeda dari jenis kelamin biologis. Konsep gender berbeda dengan jenis kelamin. Handayani dan Sugiarti mengungkapkan bahwa jenis kelamin (seks) adalah pembagian jenis kelamin yang ditentukan secara biologis melekat pada jenis kelamin tertentu. Lebih lanjut Handayani menjelaskan, seks berarti perbedaan

---

<sup>27</sup> Mansour Fakhri, 1996, *Ibid*, hlm. 18

laki-laki dan perempuan sebagai makhluk yang secara kodrati memiliki fungsi-fungsi organisme yang berbeda. Secara biologis alat-alat biologis tersebut melekat pada laki-laki dan perempuan selamanya, fungsinya tidak dapat dipertukarkan. Secara permanen tidak berubah dan merupakan ketentuan biologi atau ketentuan Tuhan (kodrat). Oleh karena itu Handayani dan Sugiarti (2008) mengatakan bahwa konsep gender adalah sifat yang melekat pada kaum laki-laki dan perempuan yang dibentuk oleh faktor-faktor sosial maupun budaya, sehingga lahir beberapa anggapan tentang peran sosial dan budaya laki-laki dan perempuan.<sup>28</sup>

Begitu pula yang dikemukakan oleh Mugniesyah bahwa konsep gender adalah perbedaan sifat laki-laki dan perempuan yang dikonstruksikan oleh sistem nilai budaya dan struktur sosial. Bentuk sosial atas laki-laki dan perempuan itu antara lain: kalau perempuan dikenal sebagai makhluk yang lemah lembut, cantik, emosional, atau keibuan. Sedangkan laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan, dan perkasa. Sifat-sifat di atas dapat dipertukarkan dan berubah dari waktu ke waktu sehingga, dapat dikatakan bahwa gender dapat diartikan sebagai konsep sosial yang membedakan (dalam arti: memilih atau memisahkan) peran antara laki-laki dan perempuan. Perbedaan fungsi dan peran antara laki-laki dan perempuan itu tidak ditentukan antara keduanya terdapat perbedaan biologis atau kodrat, tetapi dibedakan atau dipilah-pilah menurut kedudukan, fungsi dan peranan masing-masing dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan.<sup>29</sup>

Qorih menambahkan bahwa perbedaan gender antara laki-laki dan perempuan ini terjadi melalui proses yang amat panjang. Melalui proses yang amat panjang inilah maka gender dianggap sebagai kodrat Tuhan yang tidak dapat diubah lagi. Perbedaan peran gender ini akan menimbulkan pembagian kerja yang berbeda pula antara laki-laki dan perempuan yang disebut dengan pembagian kerja gender. Pembagian

---

<sup>28</sup> Handayani dan Sugiarti., 2008, *Konsep dan Teknis Penelitian Gender*, UMM Press, Malang, hlm. 3

<sup>29</sup> Mugniesyah., 2002, *Gender dan Perilaku Masyarakat Petani Lahan Kering dalam Pembangunan Pertanian Berkelanjutan*, Program Studi Wanita IPB, Bogor, hlm. 9

kerja gender ini tercermin dalam tiga peran gender yaitu reproduktif, produktif, dan sosial. Peran reproduktif adalah kegiatan yang berkaitan dengan melahirkan dan mempersiapkan keperluan keluarga tiap harinya. Peran produktif adalah kegiatan yang menghasilkan produksi barang atau jasa, untuk dikonsumsi sendiri atau dijual. Sedangkan peran sosial adalah yang mencakup kegiatan sosial dan gotong royong dalam kehidupan masyarakat.<sup>30</sup>

Konsep ILO dalam Mugniesyah, pengertian tentang keadilan gender (*gender equity*) merupakan keadilan perlakuan bagi laki-laki dan perempuan berdasar pada kebutuhan-kebutuhan mereka, mencakup setara atau perlakuan yang berbeda akan tetapi dalam koridor pertimbangan kesamaan dalam hak-hak, kewajiban, kesempatan-kesempatan, dan manfaat.<sup>31</sup> Kemudian, kesetaraan gender (*gender equality*) adalah suatu konsep yang menyatakan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kebebasan untuk mengembangkan kemampuan personal mereka dan membuat pilihan-pilihan tanpa pembatasan oleh seperangkat stereotype, prasangka, dan peran gender yang kaku.

Kesetaraan dan keadilan gender adalah suatu kondisi dimana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, serasi, seimbang dan harmonis. Kondisi ini dapat terwujud apabila terdapat perlakuan adil antara perempuan dan laki-laki. Penerapan kesetaraan dan keadilan gender harus memperhatikan masalah kontekstual dan situasional, bukan berdasarkan perhitungan secara matematis dan tidak bersifat universal. Wujud Kesetaraan dan Keadilan Gender adalah:

- a. Akses: Kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki pada sumber daya pembangunan.
- b. Partisipasi: Perempuan dan laki-laki berpartisipasi yang sama dalam proses pengambilan keputusan.
- c. Kontrol: perempuan dan laki-laki mempunyai kekuasaan yang sama pada sumber daya pembangunan.

---

<sup>30</sup> Qoriah Siti Nurul., 2008, *Analisis Gender Dalam Program Mandiri Pangan*, IPB, Bogor, hlm. 6

<sup>31</sup> Mugniesyah., 2007, *Gender Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan dalam Ekologi Manusia*, IPB, Bogor, hlm. 13

- d. Manfaat: pembangunan harus mempunyai manfaat yang sama bagi perempuan dan laki-laki.

Konsep gender dalam komunitas telah tertanam sebagai norma, sehingga konsep gender telah membeda-bedakan peranan laki-laki dan perempuan dalam pembagian kerja. Mugniesyah menjelaskan bahwa peranan gender merupakan suatu perilaku yang diajarkan pada setiap masyarakat, komunitas dan kelompok sosial tertentu yang menjadikan aktivitas-aktivitas, tugas-tugas dan tanggung jawab tertentu dipersepsikan oleh umur, kelas, ras, etnik, agama dan lingkungan geografi, ekonomi dan sosial.<sup>32</sup> Peranan gender adalah peranan yang dilakukan perempuan dan laki-laki sesuai status, lingkungan, budaya dan struktur masyarakatnya. Peranan gender menurut Prasadjo mencakup:

- a. Peranan Produktif (Peranan yang dikerjakan perempuan dan laki-laki untuk memperoleh bayaran atau upah secara tunai atau sejenisnya. Termasuk produksi pasar dengan suatu nilai tukar, dan produksi rumah tangga atau subsisten dengan nilai guna, tetapi juga suatu nilai tukar potensial. Contoh bekerja di sektor formal dan informal).
- b. Peranan Reproduksi (Peranan yang berhubungan dengan tanggung jawab pengasuhan anak dan tugas-tugas domestic yang dibutuhkan untuk menjamin pemeliharaan dan reproduksi tenaga kerja yang menyangkut kelangsungan keluarga. Contoh melahirkan, memelihara dan mengasuh anak, mengambil air, memasak, mencuci, membersihkan rumah, memperbaiki baju, dan sebagainya)
- c. Peranan Pengelolaan Masyarakat dan Politik
  - 1) Peranan Pengelolaan Masyarakat atau Kegiatan Sosial (semua aktivitas yang dilakukan pada tingkat komunitas sebagai kepanjangan peranan reproduktif. Bersifat volunteer dan tanpa upah);
  - 2) Pengelolaan Masyarakat Politik atau Kegiatan Politik (peranan yang dilakukan pada tingkat pengorganisasian komunitas pada

---

<sup>32</sup> Mugniesyah., 2006, *Komunikasi Gender*, Program Studi Wanita IPB, Bogor, hlm. 8



tingkat formal secara politik. Biasanya dibayar langsung atau tidak langsung dan dapat meningkatkan status).<sup>33</sup>

Peranan gender berhubungan dengan relasi gender yang merujuk pendapat Agarwal dalam Mugniesyah diartikan suatu hubungan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki yang terlihat pada lingkup gagasan (ide), praktik dan representasi yang meliputi pembagian kerja, peranan, dan alokasi sumberdaya antara laki-laki dan perempuan. Berdasarkan definisi tersebut, relasi gender menitikberatkan hubungan kekuasaan (akses dan kontrol) antara laki-laki dan perempuan terhadap pembagian kerja, peranan, dan alokasi sumberdaya. Analisis gender adalah analisis sosial (meliputi aspek ekonomi, budaya, dan sebagainya) yang melihat perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi kondisi (situasi) dan kedudukan (posisi) di dalam keluarga dan komunitas atau masyarakat. Fokus utama analisis situasi gender meliputi tiga bagian utama, yaitu:

- a. pembagian kerja atau peran;
- b. akses dan kontrol terhadap sumberdaya serta manfaat program pembangunan, dan
- c. partisipasi dalam kelembagaan dan pengambilan keputusan di dalam keluarga.

Pada tingkat keluarga/rumahtangga, analisis gender dilihat dari dua aspek yang pertama, pembagian kerja antara perempuan dan laki-laki dalam kegiatan produktif, reproduktif, dan pengelolaan kelembagaan masyarakat serta curahan waktu dalam kegiatan tersebut. kedua, akses dan kontrol perempuan dan laki-laki terhadap sumberdaya keluarga (lahan, anak, harta, pendidikan).

## **7. Telaah Tentang Peran dan Status Perempuan dalam Keluarga Inti**

Sajogyo dalam Meliala keluarga inti terdiri dari seorang suami dan isteri, serta anak-anak yang dilahirkan dalam perkawinan, sedangkan keluarga merupakan suatu grup atau kelompok kekerabatan yang

---

<sup>33</sup> Prasodjo, 1999, *Gender dan Pembangunan*, IPB, Bogor, hlm. 11

menggambarkan kesatuan berdasarkan keanggotaan. Dalam hubungannya, setiap anggota menempati posisi masing-masing dan perbendaharaan peran ini berdasarkan berbagai pertimbangan yang ada, seperti perbedaan umur, jenis kelamin, posisi ekonomi, perbedaan generasi dan perbedaan dalam pembagian kekuasaan.<sup>34</sup>

Perbedaan posisi individu dalam keluarga hanya sebagian disebabkan oleh perbedaan biologis antara fisik yang kuat dan lemah, terlibat atau tidaknya dalam kegiatan seperti mengandung, menyusui, melahirkan, serta membesarkan bayi. Laki-laki dianggap mempunyai fisik yang lebih kuat sehingga ditempatkan di sektor yang lebih membutuhkan kekuatan fisik untuk menguasainya, sedangkan sebaliknya perempuan ditempatkan di sector yang lebih ringan. Selain perbedaan biologis sebagian lagi dibedakan secara social dan budaya lingkungan keluarga itu. Sajogyo dalam Meliala menjelaskan bahwa kekuasaan dinyatakan sebagai kemampuan untuk mengambil keputusan yang mempengaruhi kehidupan keluarga itu. Pembagian kerja menunjukkan kepada pola peranan yang ada dalam keluarga dimana khusus suami dan isteri melakukan pekerjaan-pekerjaan tersebut. Sajogyo berpendapat bahwa ada dua tipe peranan yang dilakoni oleh perempuan, yaitu: Pola peranan yang menggambarkan perempuan seluruhnya hanya dalam pekerjaan pemeliharaan kebutuhan hidup seluruh anggota keluarganya; dan Pola peranan yang menggambarkan dua peranan, yaitu peranan dalam pekerjaan rumah tangga dan pekerjaan mencari nafkah.

## **8. Telaah Tentang Bentuk dan Faktor yang Mempengaruhi Ketidakadilan Gender**

Perbedaan gender tidak akan menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketimpangan gender. Pada kenyataannya perbedaan gender tersebut telah melahirkan berbagai ketidakadilan terutama pada perempuan. Ketimpangan gender (permasalahan atau isu gender) dapat

---

<sup>34</sup> Meliala Sembiring., 2006, *Pembagian Kerja Gender dalam Rumah Tangga*, IPB, Bogor, hlm. 14

diartikan sebagai suatu kesenjangan antara kondisi normatif atau kondisi gender sebagaimana yang dicita-citakan dengan kondisi objektif atau kondisi gender sebagaimana adanya. Fakih dalam Puspitasari menyatakan bahwa ketidakadilan gender adalah suatu sistem dan struktur yang menempatkan laki-laki dan perempuan sebagai korban dari sistem. Ketidakadilan gender termanifestasikan dalam berbagai bentuk ketidakadilan, misalnya: subordinasi, marjinalisasi, beban kerja lebih banyak, dan stereotip.<sup>35</sup>

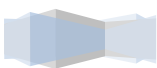
a. Marjinalisasi

Marjinalisasi artinya : suatu proses peminggiran akibat perbedaan jenis kelamin yang mengakibatkan kemiskinan. Misalnya dengan anggapan bahwa perempuan berfungsi sebagai pencari nafkah tambahan, maka ketika mereka bekerja diluar rumah (sektor publik), seringkali dinilai dengan anggapan tersebut. Jika hal tersebut terjadi, maka sebenarnya telah berlangsung proses pemiskinan dengan alasan gender.

Marjinalisasi sering juga disebut sebagai pemiskinan terhadap kaum perempuan atau disebut juga pemiskinan ekonomi. Dari segi sumbernya bisa berasal dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsiran, agama, keyakinan tradisi dan kebiasaan atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan. Marjinalisasi perempuan dapat berarti peminggiran perempuan. Pertama, perempuan terpinggirkan dari pekerjaan produktif yang karena perempuan dianggap tidak memiliki keterampilan tinggi. Terlepas dari persoalan sektor yang digeluti perempuan, keterlibatan perempuan di sektor manapun dicirikan oleh “skala bawah”. Kedua, masalah yang dihadapi oleh buruh perempuan yaitu adanya kecenderungan perempuan terpinggirkan pada jenis-jenis pekerjaan yang berupah rendah, kondisi kerja buruk dan tidak memiliki kestabilan kerja. Ketiga adalah marjinalisasi dengan adanya feminisasi sektor-sektor tertentu. Keempat, yaitu

---

<sup>35</sup> Anandita Puspitasari., 2006, *Analisis Program Pengembangan Masyarakat Berdasarkan Perspektif Gender*, IPB, Bogor, hlm. 23



pelebaran ketimpangan ekonomi antara perempuan dan laki-laki yang diindikasikan oleh perbedaan upah.

Selain itu ada juga keyakinan agama karena suami adalah tulang punggung keluarga dan harus bertanggung jawab terhadap keluarga, maka cukup suami saja yang mengurus kegiatan produksi, sehingga perempuan-perempuan banyak yang hanya mengurus kegiatan reproduksi atau rumahtangga saja.

b. Subordinasi

Subordinasi artinya : suatu penilaian atau anggapan bahwa suatu peran yang dilakukan oleh satu jenis kelamin lebih rendah dari yang lain. Perempuan dianggap bertanggung jawab dan memiliki peran dalam urusan domestik atau reproduksi, sementara laki-laki dalam urusan publik atau produksi.

Contoh : masih sedikitnya jumlah perempuan yang bekerja pada posisi atau peran pengambil keputusan atau penentu kebijakan dibanding laki-laki.

Subordinasi adalah anggapan bahwa perempuan tidak penting terlibat dalam pengambilan keputusan politik. Perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender dalam masyarakat yang mengakibatkan adanya diskriminasi kerja bagi perempuan. Anggapan sementara perempuan itu irrasional atau emosional, sehingga perempuan tidak bisa tampil memimpin, dan berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak penting. Perempuan diidentikkan dengan jenis-jenis pekerjaan tertentu.

Diskriminasi yang diderita oleh kaum perempuan pada sektor pekerjaan misalnya prosentase jumlah pekerja perempuan, penggajian, pemberian fasilitas, serta beberapa hak-hak perempuan yang berkaitan dengan kodratnya yang belum terpenuhi.

Bentuk subordinasi terhadap perempuan yang menonjol adalah bahwa semua pekerjaan yang dikategorikan sebagai reproduksi dianggap lebih rendah dan menjadi subordinasi dari pekerjaan





produksi yang dikuasai kaum laki-laki. Hal ini menyebabkan banyak laki-laki dan perempuan sendiri akhirnya menganggap bahwa pekerjaan domestik dan reproduksi lebih rendah dan ditinggalkan.

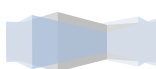
c. Stereotipi

Stereotipi adalah pelabelan terhadap suatu kelompok atau jenis pekerjaan tertentu. Stereotipi adalah bentuk ketidakadilan. Stereotipi merupakan pelabelan atau penandaan terhadap suatu kelompok tertentu, dan biasanya pelabelan ini selalu berakibat pada ketidakadilan, sehingga dinamakan pelabelan negatif. Hal ini disebabkan pelabelan yang sudah melekat pada laki-laki, misalnya laki-laki adalah manusia yang kuat, rasional, jantan, dan perkasa. Perempuan distereotipikan sebagai makhluk yang lembut, cantik, emosional, atau keibuaan.

Dengan adanya pelabelan tersebut tentu saja akan muncul banyak stereotipi yang dikonstruksi oleh masyarakat sebagai hasil hubungan sosial tentang perbedaan laki-laki dan perempuan. Oleh karena itu perempuan identik dengan pekerjaan-pekerjaan di rumah, maka peluang perempuan untuk bekerja di luar rumah sangat terbatas, bahkan ada juga perempuan yang berpendidikan tidak pernah menerapkan pendidikannya untuk mengaktualisasikan diri. Akibat adanya stereotipi (pelabelan) ini banyak tindakan-tindakan yang seolah-olah sudah merupakan kodrat. Misalnya: karena secara sosial budaya laki-laki dikonstruksikan sebagai kaum yang kuat, maka laki-laki mulai kecil biasanya terbiasa atau berlatih untuk menjadi kuat. Perempuan yang sudah terlanjur mempunyai label lemah lembut, maka perlakuan orang tua mendidik anak seolah-olah memang mengarahkan untuk terbentuknya perempuan yang lemah lembut.

d. Kekerasan

Kekerasan (*violence*) adalah suatu serangan (*assault*) terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang. Kekerasan terhadap manusia ini sumbernya macam-macam, namun ada salah satu jenis kekerasan yang bersumber anggapan gender. Kekerasan ini disebut



sebagai “*gender-related violence*”, yang pada dasarnya disebabkan oleh kekuasaan. Berbagai macam dan bentuk kejahatan yang dapat dikategorikan kekerasan gender ini, baik dilakukan di tingkat rumah tangga sampai di tingkat negara, bahkan tafsiran agama.

Hampir semua kelompok masyarakat, terdapat perbedaan tugas dan peran sosial atas laki-laki dan perempuan. Tanpa disadari, perbedaan tugas dan peran ini telah menghambat potensi dasar laki-laki dan perempuan dalam berbagai hal. Realitas ini menunjukkan bagaimana jenis kelamin telah menghambat seseorang untuk mempelajari ilmu pengetahuan tertentu, mengembangkan bakat dan minat dalam bidang tertentu dan sebagainya, semata-mata karena alasan bahwa hal itu telah pantas (secara sosial budaya) bagi jenis kelamin tertentu.

e. Beban Kerja

Berkembangnya wawasan kemitra sejajar berdasarkan pendekatan gender dalam berbagai aspek kehidupan, maka peran perempuan mengalami perkembangan yang cukup cepat. Namun, perlu dicermati bahwa perkembangan perempuan tidaklah “mengubah” peranannya yang “lama” yaitu peranan dalam lingkup rumah tangga (peran reproduktif). Maka dari itu perkembangan peranan perempuan ini sifatnya menambah, dan umumnya perempuan mengerjakan peranan sekaligus untuk memenuhi tuntutan pembangunan. Untuk itulah maka beban kerja perempuan terkesan berlebihan. Karena adanya anggapan bahwa kaum perempuan bersifat memelihara, rajin dan tidak akan menjadi kepala rumah tangga, maka akibatnya semua pekerjaan domestik menjadi tanggung jawab kaum perempuan. Oleh karena itu perempuan menerima beban ganda, selain harus bekerja domestik, mereka masih harus bekerja membantu mencari nafkah.

Perempuan bekerja sebagai buruh memiliki motivasi yang berbeda-beda. Di antaranya tentu saja karena butuh uang. Alasan lain karena keinginan untuk mandiri, diajak keluarga/teman/tetangga, disuruh orang tua. Untuk anak-anak ada alasan yang khas yaitu memperoleh

uang untuk jajan. Bagi wanita muda yang bekerja di industri modern ada alasan khusus yaitu menunda usia perkawinan atau mencari calon suami. Motivasi lain karena suami tidak bekerja/pendapatan kurang, ingin mencari uang sendiri, mengisi waktu luang, mencari pengalaman, ingin berperan serta dalam ekonomi keluarga, mengembangkan pengetahuan dan wawasan, memungkinkan aktualisasi kemampuan, memberikan kebanggaan diri dan kemandirian, serta memungkinkan subyek mengaktualisasikan aspirasi pribadi.

Alasan perempuan ini dimanfaatkan kaum kapitalis dengan memberikan upah yang rendah karena perempuan dianggap hanya sebagai pencari uang tambahan untuk keluarga. Keberadaan perempuan dianggap tidak terlalu penting dalam sektor publik. Dengan demikian buruh perempuan harus dilindungi agar tidak diperlakukan tidak adil oleh pihak-pihak yang hanya memanfaatkannya untuk keperluan ekonomi.

Analisis gender merupakan suatu kerangka kerja yang digunakan untuk mempertimbangkan dampak suatu program pembangunan yang mungkin terjadi terhadap laki-laki dan perempuan dan juga terhadap hubungan sosial ekonomi diantara mereka. Analisis gender juga dapat digunakan untuk melihat sebuah bentuk ketidakadilan gender. Menurut Irwan dalam Chairnani menjelaskan ada tiga hal yang menyebabkan terjadinya ketimpangan gender yaitu. Pertama akar sosial budaya dimana ketimpangan gender itu tersusun menjadi suatu realitas objektif, kedua melihat pada proses pemberian makna dan pemeliharaan ketimpangan secara terus-menerus, ketiga melihat pada integrasi pasar yang memiliki peran penting dalam segmentasi antara laki-laki dan perempuan. Selain itu, faktor teknologi juga mempengaruhi ketimpangan tersebut, karena ada tenaga perempuan yang tergantikan dengan kehadiran teknologi tersebut. Fakih dalam Puspitasari menyatakan bahwa ketidakadilan gender dapat bersifat:



- a. Langsung, yaitu perbedaan perlakuan secara terbuka dan berlangsung disebabkan perilaku/sikap, norma/nilai, maupun aturan yang berlaku.
- b. Tidak langsung, seperti peraturan sama, tetapi pelaksanaannya menguntungkan jenis kelamin tertentu.
- c. Sistemik, yaitu ketidakadilan yang berakar dalam sejarah, norma, atau struktur masyarakat yang mewariskan keadaan yang bersifat membeda-bedakan.<sup>36</sup>

## 9. Telaah Tentang Kesadaran Kesetaraan Gender

Kesetaraan gender adalah kesamaan perolehan kesempatan dan hasil untuk perempuan dan laki-laki, termasuk penghapusan diskriminasi dan ketidaksetaraan struktural dalam mengakses sumber daya, kesempatan dan jasa-jasa seperti akses yang sama untuk kesehatan, pendidikan, sumber daya produktif, partisipasi sosial dan ekonomi. Memfokuskan kesetaraan gender sebagai sasaran pembangunan berarti mengakui bahwa kondisi sosial, ekonomi, budaya, sistem politik serta lembaga berdasarkan gender dan analisis status ketidaksetaraan perempuan yang dilakukan secara sistematis dengan memperhitungkan perbedaan ras, etnik, kelas dan ketidakmampuan.<sup>37</sup>

Inpres nomer 9 Tahun 2000 mendefinisikan kesetaraan gender sebagai kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan nasional serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut. Dalam relasi sosial yang setara, perempuan dan laki-laki merupakan faktor yang sama pentingnya dalam menentukan berbagai hal yang menyangkut kehidupan, baik dilingkungan keluarga, masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa

---

<sup>36</sup> Anandita Puspitasari., 2006, *Analisis Program Pengembangan Masyarakat Berdasarkan Perspektif Gender*, IPB, Bogor, hlm. 27

<sup>37</sup> Sastriyani dan Sugihastuti., 2003, *Gender Keluarga dan Gerakan-gerakan Sosial*, Mediator, Bekasi, hlm. 117

kesetaraan gender adalah suatu kondisi dan situasi dimana laki-laki maupun perempuan memiliki kesamaan peran, tugas, tanggungjawab dan memiliki akses serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan termasuk penghapusan ketidakadilan gender serta memiliki hak yang sama dalam menikmati hasil-hasil pembangunan.

Kesadaran menurut kamus lengkap psikologi mengartikan kesadaran sebagai mengetahui sesuatu. Menurut Zeman kesadaran merupakan pikiran. Kesadaran digambarkan sebagai mental yang berisi hal-hal proporsional seperti keyakinan, harapan, kekhawatiran dan keinginan. Atkinson menyatakan bahwa kesadaran mencakup pengertian persepsi, pemikiran, perasaan dan ingatan seseorang yang aktif pada saat-saat tertentu. Pendapat ini didukung oleh pendapat Farthing yang menyatakan bahwa kesadaran berhubungan erat dengan intensi yaitu suatu perjuangan untuk mencapai tujuan.<sup>38</sup>

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa kesadaran kesetaraan gender yang dimaksud adalah mengetahui, merasakan dan meyakini bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kesamaan peran, tugas, tanggungjawab, memiliki akses dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan serta memiliki hak yang sama dalam menikmati hasil-hasil pembangunan.

Adapun aspek-aspek kesadaran gender menurut Fadhil adalah sebagai berikut:<sup>39</sup>

a. Partisipasi atau peran;

Partisipasi atau peran adalah mengetahui, merasakan dan meyakini bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kesamaan untuk terlibat dan ikut serta dalam perencanaan dan pengambilan keputusan maupun pelaksanaan segala kegiatan baik dalam wilayah publik maupun domestik.

---

<sup>38</sup> Ndaru Tri Rahayu, 2008, *Hubungan Antara Kesadaran Kesetaraan Gender Pada Laki-Laki Dewasa Awal*, USD, Yogyakarta, hlm. 12

<sup>39</sup> Fadhil D.C., 2002, *Bahan Informasi Pengarusutamaan Gender*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, hlm. 27

b. Akses;

Akses adalah mengetahui, merasakan dan meyakini bahwa laki-laki dan perempuan memiliki peluang atau kesempatan untuk menggunakan sumber daya. Sumber daya adalah potensi yang dimiliki individu untuk menyelenggarakan kegiatan produktif untuk menghasilkan pemenuhan kebutuhan.

c. Kontrol;

Kontrol adalah mengetahui, merasakan dan meyakini bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kewenangan penuh untuk mengambil keputusan atas penggunaan dan pemanfaatan berbagai macam hasil sumber daya.

d. Manfaat.

Manfaat adalah mengetahui, merasakan dan meyakini bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kesamaan untuk memperoleh manfaat dari berbagai kegiatan bagi sebagai pelaku maupun sebagai pemanfaat dan pengikat hasil tersebut.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kesadaran kesetaraan gender pada individu yaitu:

a. Pendidikan;

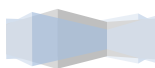
Menurut Fadhil pendidikan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kesadaran kesetaraan gender pada individu. Pendidikan adalah suatu bidang yang strategis untuk menanamkan nilai-nilai positif dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>40</sup> Adapun salah satu tujuan pendidikan yaitu mengubah perilaku individu ke arah yang lebih baik agar individu lebih memiliki rasa tanggungjawab kemasyarakatan, mandiri, berkepribadian, mampu berpikir dan memiliki pertimbangan dalam bersikap.<sup>41</sup>

Indonesia Australia Partnership In Basic Education (IAPBE) menyatakan bahwa menanamkan keyakinan akan nilai-nilai kesetaraan dan keadilan gender antara laki-laki dan perempuan

---

<sup>40</sup> Fadhil D.C., 2002, *Loc.Cit*, hlm. 38

<sup>41</sup> Kusumiyati, R.Y.E., 2001, *Perbedaan Sikap Pria terhadap Pelecehan Seksual*, Fenomena Jurnal Psikologi, hlm. 8



sedini mungkin dalam pendidikan adalah suatu hal yang penting. Proses sosialisasi nilai-nilai kesetaraan gender ini dapat dilakukan melalui buku-buku pelajaran, mata pelajaran, guru atau staf sekolah dan lain sebagainya. Menanamkan kesadaran kesetaraan gender melalui pendidikan diharapkan dapat membentuk individu yang mampu menjunjung tinggi demokrasi, menegakkan keadilan dan hak dasar kemanusiaan, serta menghapuskan diskriminasi dan berbagai bentuk ketidakadilan gender.

Sesuai dengan tahap pendidikan yang ditempuh individu, pemahaman atau pandangan akan gender akan mengalami banyak perubahan dari individu yang kurang menyadari kesetaraan gender menjadi individu yang sadar gender.

b. Sosialisasi.

Perbedaan laki-laki dan perempuan secara gender terkonstruksi turun temurun dalam suatu sistem masyarakat melalui proses yang panjang sehingga perbedaan antara laki-laki dan perempuan tersebut dianggap sebagai ketentuan Tuhan yang tidak dapat dirubah yang kemudian mengakibatkan lahirnya berbagai bentuk ketidakadilan terhadap perempuan. Ketimpangan dan ketidakadilan gender ini, termasuk di dalamnya adalah tidak pelecuhan seksual terhadap perempuan. Ketidakadilan gender ini sangat mungkin sebagai salah satu bentuk dari ketidaksadaran individu akan kesetaraan gender.

Berdasarkan keprihatinan berbagai pihak yang peduli terhadap nasib perempuan, maka mereka melakukan upaya penyadaran tentang kesetaraan gender dengan cara mensosialisasikan nilai-nilai kesetaraan gender melalui publikasi melalui media massa, diantaranya radio, televisi, video, film, sinetron, iklan, koran, majalah, buku, brosur dan lain sebagainya. Selain itu, sosialisasi kesetaraan gender ini juga dilakukan melalui gerakan-gerakan sosial yang dialamatkan ke berbagai isu sosial seperti ketenagakerjaan, kesehatan reproduksi, politik, ekonomi, agama, seni dan sebagainya melalui berbagai program, pelatihan atau seminar. Hal ini didukung

oleh pendapat Staggenborg yang mengemukakan bahwa kesadaran akan kesetaraan gender pada laki-laki muncul melalui aktivitas gerakan sosial. Informasi mengenai kesetaraan gender tersebut diharapkan dapat menambah pengetahuan, membantu memperluas gagasan baru mengenai relasi-relasi gender, mengubah pandangan dan keyakinan yang sudah melekat tentang hubungan antara laki-laki dan perempuan serta memberikan ruang pada laki-laki dan perempuan untuk menerapkan gagasan, pandangan dan keyakinan akan kesetaraan gender dalam kehidupan sehari-hari.<sup>42</sup>

## **B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggaran negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

---

<sup>42</sup> Nurhayati dan Sugiyanto, 2005, *Atribusi Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Kesadaran terhadap Kesetaraan Gender*, UGM, Yogyakarta, hlm. 37



Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1) berikut dengan penjelasannya, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) meliputi:

1. Asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum adalah dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Asas kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. Asas ketidakberpihakan

Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Asas kecermatan

Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

## 5. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

## 6. Asas keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

## 7. Asas kepentingan umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

## 8. Asas pelayanan yang baik

Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, telah dpositifkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

### a. Asas kejelasan tujuan;

asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;  
Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;  
Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan;  
Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;  
Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan;  
Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan.  
Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya, di dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diatur mengenai asas materi muatan perundang-undangan, yaitu:

a. Asas Pengayoman;

Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas Kemanusiaan;

Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas Kebangsaan;

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas Kekeluargaan;

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas Kenusantaraan;

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Asas Bhinneka Tunggal Ika;

Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Asas Keadilan;

Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, di dalam Pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam menyusun suatu Rancangan

Peraturan Daerah mengenai Pengarusutamaan Gender, tentunya ada berbagai regulasi yang mengaturnya, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Di dalam Undang-Undang tersebut, disebutkan bahwa penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas penghormatan hak asasi manusia; keadilan dan kesetaraan gender; nondiskriminasi; dan perlindungan korban. Adapun yang dimaksud dengan kesetaraan gender adalah suatu keadaan di mana perempuan dan laki-laki menikmati status yang setara dan memiliki kondisi yang sama untuk mewujudkan secara penuh hak-hak asasi dan potensinya bagi keutuhan dan kelangsungan rumah tangga secara proporsional.

Asas-asas tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum, yang berlangsung dengan cara menjadikan asas tersebut sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender harus berdasarkan pada asas formal dan asas materiil, serta asas yang termuat dalam peraturan perundang-undangan mengenai Pengarusutamaan Gender.





Kabupaten Tegal memiliki topografi bervariasi. Bagian utara Kabupaten Tegal merupakan dataran rendah. Sedangkan di bagian selatan merupakan pegunungan, dengan puncaknya Gunung Slamet (3.428 meter). Di perbatasan Kabupaten Pemalang, terdapat rangkaian perbukitan terjal dan sungai besar yang mengalir, yaitu Kali Gung dan Kali Erang, keduanya bermata air di hulu Gunung Slamet.<sup>43</sup>

Secara administratif Kabupaten Tegal terbagi dalam 18 kecamatan, yang terdiri atas 281 desa dan 6 kelurahan. Sejak berdiri, pusat pemerintahan Kabupaten Tegal berada di Tegal. Namun sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1984, pusat pemerintahannya dipindahkan dari wilayah Kota Tegal ke Kecamatan Slawi. Mulai akhir tahun 1989, Kecamatan Slawi dikembangkan menjadi Ibu kota Kabupaten Tegal. Adapun 18 kecamatan yang berada di Kabupaten Tegal, yaitu:

- |                  |                 |
|------------------|-----------------|
| 1. Adiwerna      | 10. Lebaksiu    |
| 2. Balapulang    | 11. Margasari   |
| 3. Bojong        | 12. Pagerbarang |
| 4. Bumijawa      | 13. Pangkah     |
| 5. Dukuhturi     | 14. Slawi       |
| 6. Dukuhwaru     | 15. Suradadi    |
| 7. Jatinegara    | 16. Talang      |
| 8. Kedungbanteng | 17. Tarub       |
| 9. Kramat        | 18. Wanureja    |

Visi Kabupaten Tegal adalah terwujudnya masyarakat Kabupaten Tegal yang sejahtera, mandiri, unggul, berbudaya, dan berakhlak mulia. Untuk mewujudkan visi tersebut, misi Kabupaten Tegal adalah sebagai berikut:

- a. Mewujudkan pemerintah yang bersih, terbuka, akuntabel, dan efektif melayani masyarakat.

---

<sup>43</sup> Wikipedia, 2019, *Kabupaten Tegal*, [https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Tegal](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Tegal) Diakses Tanggal 19 September 2019





- b. Memperkuat daya saing melalui pembangunan infrastruktur yang handal, berkualitas, dan terintegrasi serta berwawasan lingkungan.
- c. Membangun perekonomian rakyat yang kokoh, maju, berkeadilan, dan berkelanjutan.
- d. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia melalui penguatan layanan bidang pendidikan, kesehatan, dan sosial dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- e. Menciptakan tata kehidupan masyarakat yang tertib, aman, tentram, dan nyaman dengan tetap menjaga dan melestarikan nilai-nilai budaya serta kearifan lokal.<sup>44</sup>

## **2. Kajian terhadap Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender**

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka,

---

<sup>44</sup> Tegal Kabupaten, 2019, *Portal Kabupaten Tegal*, <http://www.tegalkab.go.id/> Diakses Tanggal 19 September 2019

bersahabat, dan damai. Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Penguatan perempuan dan kesetaraan gender di Indonesia sudah menjadi bagian terintegrasi dalam pembangunan di tingkat nasional dan daerah. Pasal 27 dan 28 UUD 1945 jelas menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan di Indonesia didasarkan pada prinsip kesetaraan laki-laki dan perempuan. Kesetaraan gender merupakan salah satu strategi yang diarusutamakan dalam pembangunan nasional mencakup tiga isu, yakni peningkatan kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan; perlindungan perempuan terhadap berbagai tindak kekerasan; dan peningkatan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan.

Upaya untuk menghadirkan kesetaraan gender di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir merujuk pada sejumlah aturan perundangan yang telah diterbitkan oleh para pengambil kebijakan di antaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW); Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya); dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenants on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Untuk aturan pelaksanaan CEDAW, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 yang menjadi acuan dasar perumusan strategi pengarusutamaan gender itu kemudian disusul oleh terbitnya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah. Selain mengatur pelaksanaan strategi pengarusutamaan gender, SK Mendagri tersebut juga mencantumkan pernyataan bahwa semua pembiayaan yang diperlukan bagi pelaksanaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan di daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk masing-masing provinsi, kabupaten, kota, sekurang-kurangnya 5 persen dari APBD provinsi, kabupaten, dan kota. Lima tahun kemudian, karena dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, SK Mendagri No.132/2003 diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender. Ada pula Peraturan Menteri Keuangan No. 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan, yang menyediakan semacam panduan untuk menyiapkan Pernyataan Anggaran Gender (*Gender Budget Statement*, GBS). Lebih lanjut, Menteri Dalam Negeri mengharuskan setiap daerah menunjuk *gender focal point*.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) telah menerbitkan rencana Program Legislasi Nasional (Prolegnas) serta memasukkan Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas 2012. Sejak diperkenalkan secara tidak resmi kepada masyarakat, RUU Kesetaraan dan Keadilan Gender telah memicu perdebatan publik antara mereka yang mendukung pengesahan RUU tersebut dan mereka yang menentang pengesahannya berdasarkan berbagai perspektif, termasuk keyakinan agama. *Women Research Institute* (WRI) mendukung inisiatif

parlemen itu dengan mengadakan penelitian kebijakan untuk mengidentifikasi masalah dan memberi rekomendasi kebijakan yang memungkinkan secara politis bagi RUU KKG yang sedang dibahas di DPR-RI. Secara khusus, WRI memusatkan perhatian pada beberapa hal yang dianggap kunci penyamaan persepsi tentang kesetaraan dan keadilan gender.

Rancangan Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender perlu didukung, karena sebagian besar kebijakan yang lahir pada era Reformasi dan ditujukan untuk mendorong demokratisasi di Indonesia tidak serta-merta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama kesejahteraan perempuan. Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report, HDR*) 2013 yang diterbitkan *United Nations Development Programme* (UNDP) menempatkan *Gender Inequality Index* (GII) Indonesia pada ranking 106, jauh di bawah GII Vietnam yang berada di ranking 48. *Gender Inequality Index* dihitung berdasarkan sejumlah indikator, antara lain, Angka Kematian Ibu (AKI atau *Maternal Mortality Rate, MMR*) dan persentase keterwakilan perempuan di parlemen nasional. Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia pada 2013 adalah 220 per 100 ribu kelahiran, sedangkan Vietnam 59 per 100 ribu. Sementara persentase perempuan yang duduk di parlemen nasional Vietnam sebanyak 24,4 persen, sedangkan Indonesia hanya 18,2 persen.<sup>45</sup> Sebagai tambahan, *World Economic Forum* mengeluarkan *Global Gender Gap Index* (GGI), yaitu data terdiri dari empat kategori dasar *economic participation and opportunity, educational attainment, health and survival* dan *political empowerment*.

Indonesia memiliki nilai GGI 0.6631 yang diperoleh dari komponen *economic participation and opportunity* 0.5881, *educational attainment* 0.9574, *health and survival* 0.9663 dan *political empowerment* 0.1334. Hal ini menunjukkan bahwa peluang ekonomi (0.5881) dan politik (0.1334) perempuan lebih rendah daripada kapasitas pendidikan (0.9574) dan kesehatan (0.9663). Artinya, meski memiliki kapasitas,

---

<sup>45</sup> United Nations Development Programme, 2013, *Human Development Report 2013*, Palgrave and Macmillan, New York, hlm. 17

perempuan Indonesia belum tentu punya kesempatan yang sama untuk menggunakan kapasitasnya itu. Sekalipun menunjukkan adanya peningkatan kapasitas, capaian kondisi dan posisi perempuan tampak lebih rendah dibanding beberapa negara Asia Tenggara. Ranking GGI Indonesia (95) berada di bawah Laos (60) dan Vietnam (73). Situasi dan posisi perempuan Indonesia juga tampak rendah, terutama karena AKI yang tinggi dan belum tercapainya keterwakilan 30 persen perempuan di parlemen. Data yang sama memperlihatkan bahwa persentase perempuan anggota parlemen di Vietnam sudah 24,4 persen sementara Laos 25 persen. Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa kebijakan mengenai kesetaraan gender sangat dibutuhkan untuk menjamin perempuan Indonesia dapat menerapkan kapasitasnya semaksimal mungkin.

Indonesia juga sudah berkomitmen menghapus semua bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan mencapai kesetaraan gender dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Dalam kaitan dengan upaya pemerintah melaksanakan strategi pengarusutamaan gender, ada beberapa aturan perundangan seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terutama dalam Bab 12 tentang perbaikan kualitas bagi kesejahteraan perempuan dan perlindungan anak. Selain itu, pada undang-undang yang sama, perspektif gender juga diarusutamakan pada 13 bab sebagai dasar bagi pelaksanaan strategi pengarusutamaan gender di setiap bidang pembangunan. Undang-undang tersebut kemudian diimplementasikan melalui Inpres No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Instruksi Presiden itu menginstruksikan kepada Menteri, Kepala Lembaga Pemerintahan Nondepartemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya

perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional berperspektif gender.

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

- a. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Ketentuan Umum Permendagri No. 15 Tahun 2008 yang dimaksud PUG di daerah adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah. Dengan demikian, PUG merupakan sebuah strategi untuk mewujudkan KG, bukan suatu tujuan. Selain menjelaskan konsep PUG, dianggap perlu untuk menyusun indikator untuk mengukur implementasi PUG, sekaligus membatasi ruang lingkup substansi pembahasan. Indikator tersebut dirumuskan dari pengertian PUG yang terdapat dalam Permendagri No. 15 Tahun 2008. Kelima indikator implementasi PUG di daerah, yaitu:

1. Kebijakan daerah terkait KG dan PUG;
2. Tahap Perencanaan: Analisis Gender;
3. Tahap Penyusunan: Program KG dan Pemberdayaan Perempuan;
4. Tahap Pelaksanaan: Pembentukan dan Kegiatan Pokja/Focal Point PUG; dan
5. Tahap Pemantauan (monitoring) dan Evaluasi.

Masalah utama yang dihadapi perempuan di Kabupaten Tegal adalah sebagai berikut:

- a. Tinggi dan meningkatnya angka kematian ibu;
- b. Meningkatnya angka Infeksi HIV;
- c. Tingginya pelanggaran HAM terhadap pekerja migran perempuan;
- d. Tingginya angka kekerasan dalam rumah tangga;
- e. Rendahnya representasi politik perempuan.

Alasan utama yang menjadi permasalahan terjadinya ketimpangan keterlibatan perempuan pada pasar tenaga kerja adalah kuatnya sistem patriarki di dalam budaya Indonesia. Patriarki adalah tatanan kekeluargaan yang sangat mementingkan garis turunan bapak. Negara yang menganut sistem patriarki; cenderung membiarkan dominasi laki-laki terhadap perempuan bahkan perempuan selalu saja dipandang orang kedua setelah laki-laki di dalam dinamika bermasyarakat secara holistik maupun spesifik. Hal inilah yang membuat terjadinya pembagian kerja terhadap perempuan, karena laki-lakilah yang selalu mengambil keputusan, baik dalam keluarga, maupun di tempat kerja.

Adapun Silvia Walby mengatakan bahwa patriarkhi merupakan sistem terstruktur dan praktek sosial yang menempatkan kaum laki-laki sebagai pihak yang mendominasi, melakukan operasi dan mengeksploitasi kaum perempuan. Sistem ini ada dalam dua bentuk yakni (1) Private patriarchy (patriarkhi domestik) yakni yang menekankan kerja dalam rumah tangga sebagai stereotipe perempuan, dan; (2) Public patriarchy (patriarkhi publik) yakni yang memberikan stigmatisasi terhadap laki-laki sebagai pekerja di sektor publik yang sarat dengan karakter keras penuh tantangan. Sedangkan di Indonesia, tak terkecuali di Kabupaten Tegal, kaum perempuan telah lama terjebak di dalam budaya patriarki dan diskriminasi tidak hanya pada tataran privat, namun juga telah secara struktural pada ranah publik.

Kabupaten Tegal mempunyai wilayah administrasi yang terdiri atas 18 Kecamatan, 287 Desa/Kelurahan. Pemerintahan Kabupaten Tegal dipimpin oleh Bupati sebagai Kepala Daerah dan Kepala Eksekutif yang dibantu oleh Wakil Bupati. Dalam menyusun kebijakan dan mengawasi kebijakan dinas daerah dan lembaga teknis daerah, Bupati dibantu oleh Sekretaris Daerah. Jumlah wakil rakyat yang duduk pada



DPRD sebanyak 50 orang, dengan 40 orang laki-laki dan 10 orang perempuan. PNS Kabupaten Tegal pada tahun 2018 sebanyak 9708 orang, 49,22 persen diantaranya perempuan.<sup>46</sup> Berikut akan disandingkan dalam tabel, jumlah PNS menurut Pendidikan Tertinggi yang ditamatkan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018.

Tabel 2.1 Jumlah PNS menurut Pendidikan Tertinggi yang ditamatkan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018

Pendidikan Terakhir	PNS		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
Sampai dengan SD	151	4	155
SLTP/ sederajat	408	26	434
SMA/ sederajat	1006	667	1673
Diploma I	449	507	956
Diploma III/ Sarjana Muda	181	620	801
S1, S2, S3	2735	2954	5689
Jumlah Total	4930	4778	9708

Sumber: BPS Kabupaten Tegal

Penduduk Kabupaten Tegal berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2018 sebanyak 1.437.225 jiwa yang terdiri atas 714.305 jiwa penduduk laki-laki dan 722.920 jiwa penduduk perempuan. Besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2018 penduduk laki-laki terhadap perempuan sebesar 98,81. Kepadatan penduduk di Kabupaten Tegal Tahun 2018 mencapai 1.635 jiwa/km<sup>2</sup>. Jumlah pencari kerja terdaftar di Kabupaten Tegal pada Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kabupaten Tegal pada Tahun 2018 sebesar 15.564 pekerja terdiri dari 7.698 laki-laki dan 7.766 perempuan.



<sup>46</sup> BPS Kabupaten Tegal, 2019, *Kabupaten Tegal Dalam Angka 2019*, BPS, Tegal, hlm. 31



Tabel 2.2 Jumlah Penduduk menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018

Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
0-4	63816	59967	123783
5-9	65828	62215	128043
10-14	67591	63520	131111
15-19	62967	57632	120599
20-24	58397	56191	114588
25-29	55301	542261	109527
30-34	50801	52740	103541
35-39	50832	52732	103564
40-44	46331	47426	93757
45-49	42357	44783	87140
50-54	40412	44197	84609
55-59	36020	38693	74713
60-64	30197	30983	61180
65-69	18278	20980	39258
70-74	11740	16127	27867
75+	13437	20508	33945
Jumlah	714305	722920	1437225

Sumber: BPS Kabupaten Tegal



Tabel 2.3 Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas menurut Jenis Kegiatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018

Kegiatan Utama	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
<b>Angkatan Kerja</b>	<b>422502</b>	<b>266294</b>	<b>688796</b>
Bekerja	384350	246243	630593
Pengangguran Terbuka	38152	20051	58203
<b>Bukan Angkatan Kerja</b>	<b>93803</b>	<b>272811</b>	<b>366614</b>
Sekolah	41341	38109	79450
Mengurus rumahtangga	20321	204054	224375
Lainnya	32141	30648	62789
Jumlah Total	516305	539105	1055410

Sumber: BPS Kabupaten Tegal

Tabel 2.4 Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas yang termasuk Angkatan Kerja menurut kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018

Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
15-19	19357	15315	34672
20-24	51822	37256	89078
25-29	49771	21866	71637
30-34	49912	20895	70807
35-39	48781	28572	77353
40-44	45740	31300	77040
45-49	41875	29679	71554
50-54	38533	24920	63453
55-59	30717	25594	56311
60+	45994	30897	76891
Jumlah Total	422502	266294	688796

Sumber: BPS Kabupaten Tegal



Tabel 2.5 Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas menurut Lapangan Pekerjaan Utama dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018

Lapangan Pekerjaan Utama	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
Pertanian, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan	77840	30089	107929
Pertambangan dan Penggalian	7490	-	7490
Industri Pengolahan	83598	66156	149754
Konstruksi	47779	-	47779
Perdagangan Besar dan Eceran	53773	67154	120927
Transportasi dan pergudangan	26239	-	26239
Penyediaan akomodasi dan makan minum	33944	29313	63257
Jasa keuangan dan asuransi	6603	608	7211
Jasa perusahaan	3786	2365	6151
Administrasi pemerintahan	10050	4183	14233
Jasa pendidikan	16780	25511	42291
Jasa kesehatan dan kegiatan sosial	1624	7105	8729
Jasa lainnya	12709	10824	235533
Kategori lainnya	2135	2935	5070
Jumlah Total	384350	246243	630593

Sumber: BPS Kabupaten Tegal



Tabel 2.6 Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Menurut Status Pekerjaan Utama dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018

Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
Berusaha Sendiri	85758	71653	157411
Berusaha dibantu buruh tidak tetap	38350	20451	58801
Berusaha dibantu buruh tetap	15839	5457	21296
Buruh/karyawan/pegawai	150789	101677	252466
Pekerja bebas di pertanian	28652	13529	42181
Pekerja bebas di nonpertanian	54717	4122	58839
Pekerja tak dibayar	10245	29354	39599
Jumlah	384350	246243	630593

Sumber: BPS Kabupaten Tegal

Perkara yang masuk tahun 2018 di Pengadilan Agama Kabupaten Tegal sebanyak 4212 perkara. Dominasi perkara yang masuk adalah cerai gugat 68,77 persen dan cerai talak 22,24 persen. Perceraian paling banyak disebabkan karena faktor meninggalkan salah satu pihak, ekonomi, perselisihan dan pertengkaran. Stabilitas keamanan merupakan persyaratan penting dalam mendukung proses pembangunan dalam suatu wilayah. Data Pengadilan Negeri Slawi menunjukkan indikator kondisi keamanan di Kabupaten Tegal. Terlihat bahwa jumlah perkara pidana yang masuk di Pengadilan Negeri sebanyak 41.685 perkara. Jenis perkara yang dominan adalah pelanggaran disusul kejahatan pidana biasa.



Tabel 2.7 Jumlah Kasus Kejahatan Menurut Kepolisian Resort Tegal  
2016-2018

<b>Jenis Kejahatan</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Pembunuhan	2	2	2
Penganiayaan Berat	1	7	10
Kekerasan dalam rumah tangga	-	-	1
Pencabulan	10	15	14

Sumber: BPS Kabupaten Tegal

Tabel 2.8 Jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Menurut  
Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal, Tahun 2018

<b>PMKS</b>	<b>Jenis Kelamin</b>	
	<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>
Anak balita terlantar	4	4
Anak terlantar	2	4
Anak yang berhadapan hukum	4	1
Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau perlakuan salah	-	2
Anak dengan kedisabilitas	430	340
Lanjut usia terlantar	893	1334
Penyandang disabilitas	4379	3853
Tuna susila	-	67
Gelandangan	27	7
Pengemis	23	16
Pemulung	68	33
Perempuan rawan sosial	-	18677

Sumber: BPS Kabupaten Tegal

Berdasarkan hal tersebut diatas, dibutuhkan sebuah kebijakan yang dapat dijadikan payung hukum bagi pelbagai kebijakan responsif gender mengingat masih adanya kesenjangan antara kebijakan dan



pelaksanaan di lapangan seperti yang telah dipaparkan. Dengan demikian, peraturan daerah mengenai pengarusutamaan gender sangat diperlukan agar pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut bisa dipantau. Sanksi pun dapat dijatuhkan kepada pihak-pihak yang tidak melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender**

Standar atau tolok ukur yang dijadikan sebagai alat/pisan analisis dalam setiap tahap pengarusutamaan gender berupa parameter yang di dalamnya terdapat indikator-indikator mengenai kesetaraan gender yang terdiri atas akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat. Dalam Ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau. j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf h, menyatakan bahwa, yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Sedangkan yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Secara tegas bahwa Asas Materi Muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menganut prinsip-prinsip “Kesetaraan

Gender”. Pengintegrasian keempat indikator ini dapat digambarkan sebagai berikut:

#### 1. Akses

Akses mempertimbangkan bagaimana kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan untuk setiap sumber daya yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga norma-norma hukum yang dirumuskan mencerminkan keadilan dan kesetaraan gender. Untuk itu diperlukan informasi yang lengkap mengenai akses terhadap:

- a) Informasi, meliputi tersedianya informasi untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai sasaran yg dituju dan/atau persoalan yang dihadapi; dan tersedia dan dapat diakses dengan mudah, dapat dimengerti, dan digunakan oleh yang bersangkutan.
- b) Sumberdaya meliputi biaya yang terjangkau; Adanya sarana dan prasarana yang terjangkau-kedekatan jarak dan kemudahan mencapai sarana dan prasarana yang diperlukan; Tersedianya SDM yang dapat memberikan bantuan dan/atau membantu memberikan solusi mengatasi persoalan yang dihadapi.
- c) Faktor sosial budaya meliputi: Adanya keberdayaan perempuan dan laki-laki dan masyarakat untuk memberikan solusi mengatasi persoalan yang dihadapi; Di berbagai tempat masih dipegang teguh tradisi/kebiasaan yang dapat merugikan perempuan. Misalnya: harus menunggu suami dan/atau mertua untuk mengambil putusan mengantar isteri/menantu ke rumah sakit untuk melahirkan. Untuk mengatasinya diperlukan pemberdayaan perempuan dan laki-laki dan masyarakat untuk mempunyai kemampuan mengambil keputusan yang terbaik bagi perempuan yang akan melahirkan, dan keluarga untuk segera dibawa/ diantar ke rumah sakit, terutama apabila dia mengalami kesulitan melahirkan.



## 2. Partisipasi

Partisipasi memperhatikan apakah peraturan perundang-undangan memberikan kesempatan yang setara untuk ikut berpartisipasi bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam setiap kebijakan dan program pembangunan. Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki untuk turut serta dalam menentukan proses pemecahan persoalan/solusi yang dihadapi. Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki untuk turut serta dalam pengambilan keputusan. Jumlah dan kualitas. Keberdayaan institusi dan peran serta masyarakat untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, terutama persoalan yang dihadapi perempuan.

## 3. Kontrol

Kontrol menganalisa apakah norma-norma hukum yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan memuat ketentuan yang setara berkenaan dengan relasi kekuasaan antara laki-laki dan perempuan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya. Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki dalam menggunakan haknya dengan berdaya guna dan berhasil guna. Keberdayaan institusi dan masyarakat untuk mewujudkan kesetaraan yang adil bagi perempuan dan laki-laki. Adanya peraturan Perundang-undangan yang menjamin perwujudan kesetaraan yang adil antara perempuan dan laki-laki, terutama bagi perempuan-perempuan pedesaan dan perempuan kepala keluarga. Contoh: Undang-undang/Perda dan kebijakan nasional dan daerah yang menjamin terwujudnya kesetaraan dan keadilan bagi perempuan dan laki-laki.

## 4. Manfaat

Manfaat, menganalisa apakah norma-norma hukum yang dirumuskan dapat menjamin bahwa suatu kebijakan atau program akan menghasilkan manfaat yang setara bagi laki-laki dan perempuan di kemudian hari. Penikmatan manfaat yang sama dan adil dari hak dan kewajiban yang dipenuhi. Penikmatan manfaat



yang sama dan adil dari hak yang dipenuhi, terutama dipenuhinya hak perempuan.

Contoh: Perempuan menikmati manfaat dari hasil kerjanya untuk dirinya sendiri dan keluarganya; dan Hak Perempuan untuk menikmati manfaat dari pemilikan dan pengelolaan hak atas tanah.

Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat, pada dasarnya saling berkaitan antar satu dengan lainnya, tidak bisa dipisah-pisahkan, sama penting dan sama kuatnya, tidak hierarkis, dan harus dikaji secara holistik. Namun demikian, apa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah responsif gender dalam hal ini bukanlah hanya menerapkan keempat indikator tersebut di atas tetapi termasuk juga mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam CEDAW ketika pelaksanaan pengarusutamaan gender.

Pemerintah dan masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan Pembangunan Kesetaraan Gender (KG). Sangat disadari, sampai saat ini masih terjadi ketidakadilan gender yang dialami perempuan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Termasuk ketidakadilan gender di berbagai bidang pembangunan. Padahal salah satu tujuan pembangunan manusia (*human development*) di Indonesia adalah untuk mencapai KG dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, baik laki-laki maupun perempuan. Pada indikator pencapaian keberhasilan pembangunan kualitas hidup manusia, digunakan konsep gender di dalamnya. *Gender Development Index* (GDI) dan *Gender Empowerment Measurement* (GEM) merupakan ukuran kualitas hidup manusia berdasarkan KG. Praktik ketidakadilan gender menjadi hambatan dalam pencapaian keberhasilan pembangunan yang berkeadilan dan berkesetaraan gender. Seharusnya, perempuan dan laki-laki memiliki akses dan partisipasi yang sama terhadap pembangunan.

Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam setiap tahap pembangunan, terutama dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan sangat diperlukan. Hal ini dimaksudkan agar kepentingan perempuan dan laki-laki dapat tertampung, sehingga keduanya dapat

menikmati hasil pembangunan secara berimbang. PUG bertujuan agar perempuan memiliki kesempatan dan akses terhadap proses dan hasil pembangunan. Pelaksanaan PUG di era otonomi daerah, mengakibatkan tantangan dan peluangnya semakin besar. Berdasarkan hal tersebut, beberapa implikasi terhadap penerapan sistem baru yang akan diatur berdasarkan kajian analisis peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain:

### **1. Asas, Maksud, dan Tujuan**

Pelaksanaan pengarusutamaan gender berasaskan penghormatan terhadap hak asasi manusia, keadilan, kesetaraan, agama, kemanusiaan, kebangsaan, persamaan substantif, nondiskriminasi, manfaat, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Pelaksanaan PUG dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum dan pedoman kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang Responsif Gender. Adapun tujuan pelaksanaan pengarusutamaan gender antara lain:

- a. memberikan acuan bagi aparatur Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian Gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di Daerah;
- b. mewujudkan perencanaan Responsif Gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan laki-laki dan perempuan;
- c. mewujudkan pengelolaan anggaran Daerah yang Responsif Gender;
- d. meningkatkan Kesetaraan dan Keadilan Gender dalam kedudukan, peranan, dan tanggungjawab laki-laki dan perempuan sebagai insan dan sumber daya pembangunan;
- e. meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani Pemberdayaan Perempuan;
- f. mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender terhadap laki-laki dan perempuan di segala bidang kehidupan dan pembangunan di Daerah;

- g. mewujudkan relasi laki-laki dan perempuan yang setara sehingga memiliki hak yang sama dalam mengakses, mengontrol, berpartisipasi, dan memperoleh manfaat pembangunan dan hak asasi manusia;
- h. mewujudkan kehidupan yang harmonis dalam berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang setara, adil, dan beradab dengan tetap menjaga dan menghargai norma agama dan sosial yang telah berlaku dalam masyarakat;
- i. menghapus segala bentuk Diskriminasi Gender dan Kekerasan Gender; dan
- j. mempercepat tercapainya persamaan substantif antara laki-laki dan perempuan sebagai mitra sejajar di segala bidang kehidupan dalam rangka mewujudkan generasi penerus yang berkualitas.

## **2. Tanggungjawab, Tugas, dan Wewenang Pemerintah Daerah.**

Bupati bertanggungjawab atas pelaksanaan PUG di Daerah. Tanggungjawab tersebut dapat dilimpahkan kepada Wakil Bupati Bupati. Pemerintah Daerah bertugas merumuskan kebijakan, strategi dan pedoman mengenai pelaksanaan PUG. Dalam melaksanakan tugas tersebut Pemerintah Daerah berwenang:

- a. Menetapkan kebijakan Daerah dalam pelaksanaan PUG di Daerah;
- b. Mengkoordinasi, memfasilitasi, dan memediasi pelaksana kebijakan PUG di Daerah;
- c. Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG;
- d. Memfasilitasi anggaran untuk kegiatan PUG;
- e. Memfasilitasi penguatan kelembagaan dan pengembangan mekanisme PUG pada lembaga Pemerintah Daerah, perguruan tinggi dan lembaga non Pemerintah Daerah;
- f. Mengkoordinasikan dan memfasilitasi pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan yang Responsif Gender;
- g. Melakukan pemberian bantuan teknis, fasilitasi pelaksanaan PUG, analisis Gender, perencanaan anggaran yang Responsif Gender, pengembangan materi komunikasi, informasi, dan edukasi PUG;

- h. Melaksanakan PUG yang terkait dengan bidang pembangunan, terutama di bidang kewarganegaraan, pendidikan, ketenagakerjaan, ekonomi, kesehatan, administrasi dan kependudukan, perkawinan, hukum, politik dan pemerintahan, lingkungan hidup, sosial dan budaya, dan komunikasi dan informasi;
- i. Memfasilitasi data terpilah menurut jenis kelamin;
- j. Melakukan advokasi, koordinasi, monitoring dan evaluasi terhadap kelembagaan PUG di semua tingkatan; dan
- k. Melakukan koordinasi dengan instansi vertikal.

### **3. Hak dan Kewajiban**

Setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dan perlakuan yang adil melalui pelaksanaan pengarusutamaan gender di bidang kewarganegaraan, pendidikan, ketenagakerjaan, ekonomi, kesehatan, administrasi dan kependudukan, perkawinan, hukum, politik dan pemerintahan, lingkungan hidup, sosial dan budaya, serta komunikasi dan informasi. Pemerintah Daerah wajib menjamin terwujudnya tujuan penyelenggaraan pengarusutamaan gender melalui: Pelaksanaan penyelenggaraan PUG; Komunikasi, informasi, dan edukasi mengenai PUG; dan Implementasi ARG dalam perumusan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan setiap kebijakan dan program pembangunan.

Setiap orang berinisiatif untuk: Membangun relasi sebagai mitra yang sejajar antara laki-laki dan perempuan; Menerapkan Kesetaraan dan Keadilan Gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; Menanamkan Kesetaraan dan Keadilan Gender kepada anak sejak usia dini; Mencegah terjadinya Diskriminasi Gender dan Kekerasan Gender; dan Memberikan informasi yang benar dan bertanggungjawab kepada pihak yang berwenang jika mengetahui adanya Diskriminasi Gender dan Kekerasan Gender. Setiap Dunia Usaha dan Lembaga Masyarakat berinisiatif untuk: Mewujudkan tujuan penyelenggaraan pengarusutamaan gender; dan Melakukan komunikasi,

informasi, dan edukasi untuk mendukung terwujudnya tujuan penyelenggaraan pengarusutamaan gender.

#### **4. Perencanaan dan Pelaksanaan**

Pemerintah Daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan Responsif Gender yang dituangkan dalam RPJMD, Renstra SKPD, dan Renja SKPD. Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan Responsif Gender tersebut dilakukan melalui Analisis Gender. Dalam melakukan Analisis Gender, dapat menggunakan GAP atau metode analisis lain. Analisis Gender terhadap RKA SKPD dilakukan oleh masing-masing SKPD. Pelaksanaan Analisis Gender terhadap RPJMD, Renstra SKPD, Renja SKPD dan RKA SKPD dapat bekerjasama dengan lembaga Perguruan Tinggi atau pihak lain yang memiliki kapabilitas di bidangnya.

Hasil Analisis Gender dituangkan dalam Penyusunan GBS. Hasil Analisis Gender yang terdapat dalam GBS menjadi dasar SKPD dalam menyusun kerangka acuan kegiatan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan dokumen RKA/DPA SKPD. SKPD yang membidangi urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan Daerah mengkoordinasikan penyusunan RPJMD, Renstra SKPD, dan RKA SKPD yang Responsif Gender. RKA SKPD yang Responsif ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

Bupati menetapkan SKPD yang membidangi urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan PUG di Daerah. Dalam upaya percepatan pelembagaan PUG di seluruh SKPD dibentuk Pokja PUG. Anggota Pokja PUG adalah seluruh kepala/pimpinan SKPD. Bupati menetapkan Kepala SKPD yang membidangi urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan Daerah sebagai Ketua Pokja PUG dan Kepala SKPD yang membidangi urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan sebagai Sekretariat Pokja PUG. Pembentukan Pokja PUG ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

## **5. Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender**

Kelompok kerja pengarusutamaan gender mempunyai tugas: Mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing masing SKPD; Melaksanakan sosialisasi dan advokasi PUG kepada camat, kepala desa, dan lurah; Menyusun program kerja setiap tahun; Mendorong terwujudnya Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender; Menyusun rencana kerja Pokja PUG setiap tahun; Bertanggung jawab kepada Bupati melalui Wakil Bupati; Merumuskan rekomendasi kebijakan kepada Bupati; Menyusun profil Gender Daerah; Melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing masing instansi; Menetapkan Tim Teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran Daerah; Menyusun RAD PUG; dan Mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan Focal Point di masing masing SKPD.

Pokja PUG mempunyai fungsi: Mengidentifikasi dan mengkaji isu Gender pada masing-masing SKPD; Mengembangkan komunikasi, informasi dan edukasi PUG; Mengembangkan model pembangunan Responsif Gender; Memberikan saran dan/atau masukan bagi perumusan kebijakan PUG kepada Bupati; Mengimplementasikan program dan kegiatan PUG; dan Fasilitasi dan advokasi program dan kegiatan PUG.

## **6. Focal Point Pengarusutamaan Gender**

Focal Point PUG pada setiap SKPD terdiri dari pejabat dan/atau staf yang membidangi tugas perencanaan dan/atau program. Focal Point PUG dipilih dan ditetapkan oleh Kepala SKPD. Focal Point PUG, bertugas: Mempromosikan PUG pada unit kerja; Memfasilitasi penyusunan rencana kerja dan penganggaran SKPD yang Responsif Gender; Melaksanakan pelatihan, sosialisasi, advokasi, PUG kepada seluruh pejabat dan staf di lingkungan SKPD; Melaporkan pelaksanaan PUG kepada pimpinan SKPD; Mendorong pelaksanaan Analisis Gender terhadap kebijakan, program, dan kegiatan pada unit kerja; dan Memfasilitasi penyusunan data gender pada masing-masing SKPD.

Focal Point PUG berfungsi: Memberikan saran berdasarkan permintaan perspektif gender dalam semua aspek pekerjaan dengan menggunakan sumber daya sendiri atau di luar keahlian; Mewakili SKPD dalam lokakarya dan acara-acara PUG tentang informasi PUG; Membantu dalam penyusunan kajian dan presentasi oleh ketua, sekretaris, dan lembaga lain yang membutuhkan, dengan menggunakan sumber daya sendiri atau di luar keahlian; Menjadi sumber informasi; dan Menghadiri acara penting yang relevan dengan Gender dan wilayah substantif yang dicakup untuk menyebarkan informasi tentang kemajuan yang dibuat di SKPD secara relevan.

## **7. Pelaporan, Pemantauan, dan Evaluasi**

Bupati menyampaikan laporan pelaksanaan PUG kepada Gubernur secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali. Materi laporan tersebut meliputi: Pelaksanaan program dan kegiatan; Instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan; Sasaran kegiatan; Penggunaan anggaran yang bersumber dari APBD atau sumber lain; Permasalahan yang dihadapi; dan Upaya yang telah dilakukan. Laporan tersebut menjadi bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG. Bupati menetapkan pedoman mekanisme pelaporan di tingkat Desa/Kelurahan dan Kecamatan.

Bupati melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG. Pemantauan dan evaluasi dilakukan pada setiap SKPD dan secara berjenjang antar susunan pemerintahan. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG dilakukan sebelum diadakannya penyusunan program atau kegiatan tahun berikutnya. SKPD yang membidangi urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan Daerah melakukan evaluasi secara makro terhadap pelaksanaan PUG berdasarkan RPJMD dan Renja SKPD. Pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan melalui kerjasama dengan Perguruan Tinggi, Pusat Studi Wanita, atau Lembaga Swadaya Masyarakat. Hasil evaluasi pelaksanaan PUG menjadi bahan masukan dalam penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan tahun berikutnya.

## **8. Pemberdayaan**

Pemerintah Daerah melaksanakan PUG untuk melakukan pemberdayaan bagi laki-laki dan perempuan. Pemberdayaan Perempuan meliputi: Kualitas hidup perempuan; Perlindungan perempuan; Kualitas keluarga; dan Sistem data Gender. Kualitas hidup perempuan meliputi: Pelembagaan PUG pada lembaga Pemerintah Daerah; Pemberdayaan perempuan dalam bidang pendidikan, politik, hukum sosial, pemerintahan dan ekonomi; dan Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan.

Perlindungan perempuan meliputi: Pencegahan kekerasan terhadap perempuan; Penyediaan layanan bagi perempuan korban kekerasan; dan Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan. Bentuk kekerasan terhadap perempuan antara lain: Kekerasan fisik; Kekerasan psikis; Kekerasan seksual; dan/atau Kekerasan lainnya. Kualitas keluarga meliputi: Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender; Pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender; dan Penyediaan layanan bagi keluarga dalam mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender. Sistem Data Gender diperlukan untuk melakukan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data Gender dalam kelembagaan data.

## **9. Peran Serta Masyarakat dan Penghargaan**

Setiap orang, kelompok, organisasi masyarakat dan/atau lembaga swadaya masyarakat dapat berperan serta dalam pelaksanaan PUG. Peran serta masyarakat meliputi: memberikan masukan dan/atau saran dalam penyusunan RAD PUG dan pengembangan model pembangunan Responsif Gender; dan fasilitasi implementasi PUG. Peran serta masyarakat dikoordinasikan oleh setiap SKPD.

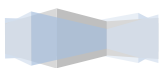
Pemerintah Daerah dapat memberikan penghargaan bagi lembaga Pemerintahan Daerah, masyarakat atau swasta, yang telah melaksanakan



PUG. Penghargaan ditandai dengan semakin membaiknya kondisi dan posisi Kesetaraan dan Keadilan Gender di berbagai pembangunan Daerah, sebagai akibat dari kebijakan strategis yang Responsif Gender

### **10. Pendanaan**

Pemerintah Daerah wajib menyediakan anggaran bagi pelaksanaan PUG. Pendanaan pelaksanaan bersumber dari: APBD; Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan/atau Sumber pendanaan dan pembiayaan lain yang sah dan tidak mengikat. Pendanaan dan pembiayaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait, baik harmonisasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah, yang akan dibentuk.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender antara lain:

#### **A. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan Peraturan lainnya. Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

## **B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);**

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Tegal merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan Pasal 1 angka 7.

**C. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Dicrimination Againts Women*) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277);**

Pada tahun 1967 Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengeluarkan Deklarasi mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap wanita. Deklarasi tersebut memuat hak dan kewajiban wanita berdasarkan persamaan hak dengan pria dan menyatakan agar diambil langkah-langkah seperlunya untuk menjamin pelaksanaan Deklarasi tersebut. Oleh karena Deklarasi itu sifatnya tidak mengikat maka Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kedudukan Wanita berdasarkan Deklarasi tersebut menyusun rancangan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Pada tanggal 18 Desember Tahun 1979 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menyetujui Konvensi tersebut. Karena ketentuan Konvensi pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka Pemerintah Republik Indonesia dalam Konferensi Sedunia Dasawarsa Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi Wanita di Kopenhagen pada tanggal 29 Juli 1980 telah menandatangani Konvensi tersebut. Penandatanganan itu merupakan penegasan sikap Indonesia yang dinyatakan pada tanggal 18 Desember 1979 pada waktu Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa melakukan pemungutan suara atas resolusi yang kemudian menyetujui Konvensi tersebut.

Dalam pemungutan suara itu Indonesia memberikan suara setuju sebagai perwujudan keinginan Indonesia untuk berpartisipasi dalam usaha-usaha internasional menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap wanita karena isi Konvensi itu sesuai dengan dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan. Ketentuan dalam Konvensi ini tidak akan mempengaruhi asas dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang mengandung asas persamaan hak antara pria dan wanita sebagai perwujudan tata hukum Indonesia yang sudah kita anggap baik atau lebih baik bagi dan sesuai, serasi serta selaras dengan aspirasi bangsa Indonesia. Sedang dalam pelaksanaannya, ketentuan dalam Konvensi ini wajib disesuaikan dengan tata kehidupan masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, adat istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku dan diikuti secara luas oleh masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum nasional memberikan keyakinan dan jaminan bahwa pelaksanaan ketentuan Konvensi ini sejalan dengan tata kehidupan yang dikehendaki bangsa Indonesia.

Filosofi yang mendasari konvensi adalah itu diskriminasi terhadap perempuan tidak sesuai dengan martabat manusia dan merupakan penghalang bagi realisasi penuh dari potensi perempuan. Oleh karena itu, hak perempuan untuk berbagi secara setara dalam kondisi kehidupan yang lebih baik harus dipromosikan dan dilindungi. Konvensi ini memperhatikan bahwa Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa menegaskan kembali keyakinan pada hak asasi manusia yang fundamental, dalam martabat dan nilai pribadi manusia dan dalam hak-hak yang setara antara pria dan wanita. Memperhatikan juga bahwa Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menegaskan prinsip tidak dapat diterimanya diskriminasi dan menyatakan bahwa semua manusia dilahirkan bebas dan setara dalam martabat dan hak dan bahwa setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang ditetapkan di dalamnya, tanpa perbedaan dalam bentuk apa pun, termasuk perbedaan berdasarkan

jenis kelamin. Memperhatikan pula bahwa negara-negara peserta Perjanjian Internasional tentang Hak Asasi Manusia memiliki kewajiban untuk memastikan persamaan hak laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik. Mempertimbangkan konvensi internasional yang berakhir di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan agen khusus yang mempromosikan kesetaraan hak laki-laki dan perempuan. Memperhatikan juga resolusi, deklarasi dan rekomendasi yang diadopsi oleh PBB dan agen khusus yang mempromosikan kesetaraan hak laki-laki dan perempuan.

Prihatin, bagaimanapun, bahwa meskipun berbagai instrumen diskriminasi yang luas terhadap wanita terus ada Mengingat bahwa diskriminasi terhadap perempuan melanggar prinsip kesetaraan hak dan menghormati martabat manusia, merupakan hambatan bagi partisipasi perempuan, dengan syarat setara dengan laki-laki, dalam kehidupan politik, sosial, ekonomi dan budaya negara mereka, menghambat pertumbuhan kemakmuran masyarakat dan keluarga dan membuat lebih sulit pengembangan penuh dari potensi perempuan dalam melayani negara mereka dan kemanusiaan.

Prihatin bahwa dalam situasi kemiskinan perempuan memiliki paling sedikit akses ke makanan, kesehatan, pendidikan, pelatihan dan peluang untuk pekerjaan dan kebutuhan lain. Yakin bahwa pembentukan tatanan ekonomi internasional baru berdasarkan pada ekuitas dan keadilan akan berkontribusi signifikan terhadap promosi kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Menekankan bahwa pemberantasan *apartheid*, semua bentuk rasisme, diskriminasi rasial, kolonialisme, neokolonialisme, agresi, pendudukan asing dan dominasi dan campur tangan dalam urusan internal Negara adalah penting untuk penikmatan penuh atas hak-hak pria dan wanita bahwa penguatan perdamaian dan keamanan internasional, relaksasi internasional ketegangan, kerja sama timbal balik di antara semua Negara terlepas dari sosial dan ekonomi mereka sistem, pelucutan umum dan lengkap, khususnya pelucutan nuklir di bawah ketat dan kontrol internasional

yang efektif, penegasan prinsip-prinsip keadilan, kesetaraan dan saling menguntungkan dalam hubungan antar negara dan realisasi hak rakyat di bawah dominasi asing dan kolonial dan pendudukan asing untuk penentuan nasib sendiri dan kemerdekaan, serta penghormatan terhadap kedaulatan nasional dan integritas teritorial, akan mendorong kemajuan sosial dan pengembangan dan sebagai konsekuensinya akan berkontribusi pada pencapaian kesetaraan penuh antara pria dan wanita.

Yakin bahwa pembangunan penuh dan lengkap suatu negara, kesejahteraan dunia dan dunia, sebab perdamaian membutuhkan partisipasi maksimal wanita dengan syarat setara dengan pria dalam semua ladang, mengingat kontribusi besar wanita untuk kesejahteraan keluarga dan untuk perkembangan masyarakat, sejauh ini tidak sepenuhnya diakui, signifikansi sosial dari bersalin dan peran kedua orang tua dalam keluarga dan dalam pengasuhan anak, dan menyadari bahwa peran perempuan dalam prokreasi seharusnya tidak menjadi dasar untuk diskriminasi tetapi bahwa asuhan anak-anak membutuhkan pembagian tanggung jawab antara pria dan wanita dan masyarakat secara keseluruhan. Sadar bahwa perubahan dalam peran tradisional laki-laki serta peran perempuan dalam masyarakat dan dalam keluarga dibutuhkan untuk mencapai kesetaraan penuh antara pria dan wanita. Bertekad untuk menerapkan prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Deklarasi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan dan, untuk tujuan itu, untuk mengadopsi tindakan yang diperlukan untuk penghapusan diskriminasi semacam itu dalam segala bentuk dan manifestasinya.

**D. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No.111 Concerning Discrimination In Respect Of Employment And Occupation* (Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3836);**

Manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa memiliki hak asasi atau hak dasar sejak dilahirkan, sehingga tidak ada manusia atau pihak lain yang dapat merampas hak tersebut. Hak asasi manusia diakui secara universal sebagaimana tercantum dalam piagam Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia yang disetujui PBB Tahun 1948, Deklarasi ILO di Philadelphia Tahun 1944, dan Konstitusi ILO. Dengan demikian semua negara di dunia secara moral dituntut untuk menghormati, menegakkan, dan melindungi hak tersebut. Salah satu bentuk hak asasi adalah persamaan kesempatan, dan perlakuan dalam pekerjaan jabatan. Persamaan tersebut sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 27. Ketentuan tersebut telah pula diatur dalam Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

Sebagai anggota PBB dan Organisasi Ketenagakerjaan Internasional atau *International Labour Organization* (ILO), Indonesia menghargai, menjunjung tinggi dan berupaya menerapkan keputusan-keputusan kedua lembaga internasional dimaksud. Konvensi ILO Nomor 111 mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan yang disetujui pada Konferensi Ketenagakerjaan Internasional keempat puluh tanggal 25 Juni 1958 di Jenewa merupakan bagian dari perlindungan asasi pekerja. Konvensi ini mewajibkan setiap negara anggota ILO yang telah meratifikasi untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi pekerjaan dan jabatan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, kebangsaan atau asal usul keturunan. Pokok-pokok pikiran yang mendorong lahirnya konvensi ini adalah: Konvensi ILO No.100 Tahun 1951 mengenai kesamaan remunerasi dan pengupahan bagi pekerja laki-laki dan pekerja perempuan meminta semua negara untuk menjamin pelaksanaan prinsip pengupahan yang sama bagi pekerja laki-laki dan pekerja perempuan untuk pekerjaan yang sama nilainya. Kenyataan menunjukkan bahwa praktek diskriminasi terjadi tidak hanya mengenai prinsip pengupahan yang sama bagi pekerja laki-laki dan pekerja perempuan, akan tetapi juga mengenai perlakuan dan



kesempatan dalam pekerjaan dan jabatan. Oleh sebab itu dirasakan perlu menyusun dan mengesahkan Konvensi yang secara khusus melarang diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, kebangsaan atau asal-usul keturunan.

Adapun alasan Indonesia mengesahkan konvensi ini adalah sebagai berikut:

1. Pancasila sebagai falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia dan Undang Undang Dasar 1945 sebagai sumber dan landasan hukum nasional, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagaimana tercermin dalam Sila-sila Pancasila khususnya Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Untuk itu bangsa, Indonesia bertekad untuk mencegah, melarang dan menghapuskan segala bentuk diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan sesuai dengan ketentuan Konvensi ini.
2. Dalam rangka pengamalan Pancasila dan pelaksanaan Undang Undang Dasar 1945, Indonesia telah menetapkan peraturan perundang-undangan yang mengatur pencegahan dan pelarangan segala bentuk diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan.
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia melalui Ketetapan Nomor VII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia menugasi Presiden dan DPR untuk meratifikasi berbagai instrumen PBB yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa tanggal 18 Desember 1979 mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Disamping itu Presiden Republik Indonesia telah ikut menandatangani Keputusan Pertemuan Tingkat Tinggi mengenai Pembangunan Sosial di Kopenhagen Tahun 1995. Keputusan pertemuan tersebut antara lain mendorong anggota PBB meratifikasi tujuh Konvensi ILO yang memuat hak-hak dasar pekerja, termasuk Konvensi Nomor 111 Tahun 1958 mengenai Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan.

4. ILO dalam Sidang Umumnya yang ke-86 di Jenewa bulan Juni 1998 telah menyepakati Deklarasi ILO mengenai Prinsip dan Hak-hak Dasar di Tempat Kerja. Deklarasi tersebut menyatakan bahwa setiap negara wajib menghormati dan mewujudkan prinsip-prinsip ketujuh Konvensi Dasar ILO.
5. Dalam pengamalan Pancasila dan penerapan peraturan perundang-undangan masih dirasakan adanya penyimpangan perlindungan hak pekerja. Oleh karena itu pengesahan Konvensi ini dimaksudkan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hukum secara efektif sehingga lebih menjamin perlindungan hak pekerja dari setiap bentuk diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan.
6. Pengesahan Konvensi ini menunjukkan kesungguhan Indonesia dalam memajukan melindungi hak-hak dasar pekerja khususnya hak mendapatkan persamaan kesempatan dan perlakuan dalam pekerjaan dan jabatan. Hal ini akan lebih meningkatkan citra positif Indonesia dan memantap kepercayaan masyarakat internasional.

Selain itu, pokok-pokok konvensi yang terdapat dalam Undang-Undang ini adalah Negara anggota ILO yang mengesahkan Konvensi ini wajib melarang setiap bentuk diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan termasuk dalam memperoleh pelatihan dan keterampilan yang didasarkan atas kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, kebangsaan atau asal usul keturunan; Negara anggota ILO yang mengesahkan Konvensi ini wajib mengambil langkah-langkah kerja sama dalam peningkatan pentaatan pelaksanaannya, peraturan perundang-undangan, administrasi, penyesuaian kebijaksanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan; Negara anggota ILO yang mengesahkan Konvensi ini wajib melaporkan pelaksanaannya.

**E. Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);**

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia merupakan Undang-Undang yang berisi materi muatan yang bersifat

umum, yang mengatur mengenai hak asasi manusia untuk seluruh Warga Negara Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 terdiri atas XI Bab dan 106 Pasal. Undang-Undang ini merupakan instrumen hukum nasional yang menjamin penghormatan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan bagi setiap Warga Negara Indonesia, termasuk juga penyandang cacat. Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 senantiasa menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyebutkan Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia Hak asasi manusia melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak ini tidak dapat diingkari karena pengingkaran terhadap hak asasi manusia berarti mengingkari martabat kemanusiaan.

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya. Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian, 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.

Sejalan dengan pandangan di atas, Pancasila sebagai dasar negara mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan menyandang dua aspek yakni, aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Oleh karena itu, kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini berarti bahwa setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini juga berlaku bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama negara dan pemerintah. Dengan demikian, negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi. Kewajiban menghormati hak asasi manusia tersebut, tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.

Sejarah bangsa Indonesia hingga kini mencatat berbagai penderitaan, kesegaran dan kesengajaan sosial, yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin dan status sosial lainnya. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horizontal (antar warga negara sendiri) dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*).

Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara

kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan. Hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia tidak dapat dipisahkan dari manusia pribadi karena tanpa hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia yang bersangkutan kehilangan harkat dan martabat kemanusiaannya. Oleh karena itu, negara Republik Indonesia termasuk Pemerintah berkewajiban, baik secara hukum maupun secara politik, ekonomi, sosial dan moral untuk melindungi dan memajukan serta mengambil langkah-langkah konkret demi tegaknya hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia.

Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum. Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi. Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun. Hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, di dalam undang-undang ini, hak itu meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak wanita, hak anak.

Materi muatan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang secara khusus mengatur mengenai hak wanita adalah Pasal 45 sampai dengan Pasal 51 yang menyebutkan bahwa hak wanita adalah hak asasi manusia. Sistem pemilihan umum, kepartaian,

pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan. Keterwakilan wanita adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi wanita untuk melaksanakan peranannya dalam bidang eksekutif, yudikatif, legislatif, kepartaian, dan pemilihan umum menuju keadilan dan kesetaraan jender. Seorang wanita yang menikah dengan seorang pria berkewarganegaraan asing tidak secara otomatis mengikuti status kewarganegaraan suaminya tetapi mempunyai hak untuk mempertahankan, mengganti, atau memperoleh kembali status kewarganegaraannya.

Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang dan jalur pendidikan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan. Wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan. Wanita berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita. Hak khusus yang melekat pada diri wanita dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum. Perlindungan khusus terhadap fungsi reproduksi adalah pelayanan kesehatan yang berkaitan dengan haid, hamil, melahirkan, dan pemberian kesempatan untuk menyusui anak. Wanita yang telah dewasa dan atau telah menikah berhak untuk melakukan perbuatan hukum sendiri, kecuali ditentukan lain oleh hukum agamanya. Adapun melakukan perbuatan hukum sendiri adalah cakap menurut hukum untuk melakukan perbuatan hukum, dan bagi wanita beragama Islam yang sudah dewasa, untuk menikah diwajibkan menggunakan wali.

Seorang istri selama dalam ikatan perkawinan mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan kehidupan perkawinannya, hubungan dengan anak-anaknya dan hak pemilikan serta pengelolaan harta bersama. Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak dan tanggung

jawab yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan anak-anaknya, dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak. Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan harta bersama tanpa mengurangi hak anak, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 sudah mengakomodir persoalan hak asasi manusia bagi hak wanita. Namun implementasi dan penegakkan hukum dari Undang-Undang ini yang harus dijalankan. Tujuannya agar perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak wanita mutlak diberikan oleh Negara agar tidak menimbulkan pelanggaran dan diskriminasi hak wanita, sebagai bagian dari warga Negara Indonesia yang bermartabat.

**F. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);**

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, secara umum telah banyak mengatur mengenai perlindungan hak ketenagakerjaan, karena tujuan pembentukan undang-undang ini salah satunya untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.

Definisi tenaga kerja yang diatur dalam undang-undang ini adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur bahwa setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan. Walaupun undang-undang telah mengatur demikian, namun terdapat banyak kasus diskriminasi terhadap gender di sektor ketenagakerjaan.



**G. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1 memberikan definisi dan pengertian terkait Keuangan Negara, yaitu semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu



diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas; proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diaduknya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Sejalan dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan lembaga-lembaga infra/supranasional. Ketentuan tersebut meliputi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, pemerintah asing, badan/lembaga

asing, serta hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah.

**H. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);**

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu undang-undang ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ruang lingkup Undang-Undang ini meliputi:

- a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. Pengelolaan kas;
- f. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- h. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;

- i. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. Penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. Pengelolaan Badan Layanan Umum;
- l. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai. Selanjutnya di dalam Bab IV Undang-Undang ini, mengatur mengenai pengelolaan uang, pada bagian pertama mengenai pengelolaan kas umum negara/daerah, Pasal 28 ayat (3) disebutkan bahwa Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang berkaitan dengan pengelolaan uang daerah selanjutnya diatur dengan Peraturan Daerah.

**I. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);**

Undang-Undang ini ditetapkan dengan pertimbangan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan rasa aman dan bebas dari segala bentuk kekerasan sesuai dengan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa segala bentuk

kekerasan terutama kekerasan dalam rumah tangga merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat serta bentuk diskriminasi yang harus dihapus. Bahwa korban kekerasan dalam rumah tangga yang kebanyakan adalah perempuan harus mendapatkan perlindungan dari negara dan/atau masyarakat agar terhindar dan terbebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan.

Definisi Kekerasan dalam Rumah Tangga atau KDRT, sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 1 UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga. UU PKDRT ini lahir melalui perjuangan panjang selama lebih kurang tujuh tahun yang dilakukan para aktivis gerakan perempuan dari berbagai elemen.

Di Indonesia, secara legal formal, ketentuan ini mulai diberlakukan sejak tahun 2004. Misi dari Undang-undang ini adalah sebagai upaya, ikhtiar bagi penghapusan KDRT. Dengan adanya ketentuan ini, berarti negara bisa berupaya mencegah terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga, dan melindungi korban akibat KDRT. Sesuatu hal yang sebelumnya tidak bisa terjadi, karena dianggap sebagai persoalan internal keluarga seseorang. Pasalnya, secara tegas dikatakan bahwa, tindakan keekerasan fisik, psikologis, seksual, dan penelantaran rumah tangga (penelantaran ekonomi) yang dilakukan dalam lingkup rumah tangga merupakan tindak pidana. Tindakan-tindakan tersebut mungkin biasa dan bisa terjadi antara pihak suami kepada isteri dan sebaliknya, atapun orang tua terhadap anaknya. Sebagai undang-undang yang membutuhkan pengaturan khusus, selain berisikan pengaturan sanksi pidana, undang-

undang ini juga mengatur tentang hukum acara, kewajiban negara dalam memberikan perlindungan segera kepada korban yang melapor. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa ketentuan ini adalah sebuah terobosan hukum yang sangat penting bagi upaya penegakan HAM, khususnya perlindungan terhadap mereka yang selama ini dirugikan dalam sebuah tatanan keluarga atau rumah tangga.

Terobosan hukum lain yang juga penting dan dimuat di dalam UU PKDRT adalah identifikasi aktor-aktor yang memiliki potensi terlibat dalam kekerasan. Pada Pasal 2 UU PKDRT disebutkan bahwa lingkup rumah tangga meliputi (a) suami, isteri, dan anak, (b) orang-orang yang memiliki hubungan keluarga sebagaimana dimaksud pada huruf (a) karena hubungan darah, perkawinan, persusuan, pengasuhan, dan perwalian, yang menetap dalam rumah tangga dan atau (c) orang-orang yang bekerja membantu rumah tangga dan menetap dalam rumah tangga tersebut sehingga dipandang sebagai anggota keluarga. Identifikasi kekerasan terhadap pekerja rumah tangga sebagai kekerasan domestik sempat mengundang kontroversi karena ada yang berpendapat bahwa kasus tersebut hendaknya dilihat dalam kerangka relasi pekerjaan (antara pekerja dengan majikan). Meskipun demikian, UU PKDRT mengisi jurang perlindungan hukum karena sampai saat ini undang-undang perburuhan di Indonesia tidak mencakup pekerja rumah tangga. Sehingga korban kekerasan dalam rumah tangga adalah orang yang mengalami kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dalam lingkup rumah tangga.

UU PKDRT merupakan terobosan hukum yang positif dalam ketatanegaraan Indonesia. Dimana persoalan pribadi telah masuk menjadi wilayah publik. Pada masa sebelum UU PKDRT ada, kasus-kasus KDRT sulit untuk diselesaikan secara hukum. Hukum Pidana Indonesia tidak mengenal KDRT, bahkan kata-kata kekerasan pun tidak ditemukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Kasus-kasus pemukulan suami terhadap isteri atau orang tua terhadap anak diselesaikan dengan menggunakan pasal-pasal tentang penganiayaan,

yang kemudian sulit sekali dipenuhi unsur-unsur pembuktiannya, sehingga kasus yang diajukan, tidak lagi ditindaklanjuti.

Selain itu, walaupun UU ini dimaksudkan memberikan efek jera bagi pelaku KDRT, ancaman hukuman yang tidak mencantumkan hukuman minimal dan hanya hukuman maksimal sehingga berupa ancaman hukuman alternatif kurungan atau denda dirasa terlalu ringan bila dibandingkan dengan dampak yang diterima korban, bahkan lebih menguntungkan bila menggunakan ketentuan hukum sebagaimana yang diatur dalam KUHP. Apalagi jika korban mengalami cacat fisik, psikis, atau bahkan korban meninggal. Sebagai UU yang memfokuskan pada proses penanganan hukum pidana dan penghukuman dari korban, untuk itu, perlu upaya strategis diluar diri korban guna mendukung dan memberikan perlindungan bagi korban dalam rangka mengungkapkan kasus KDRT yang menyimpannya.

**J. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);**

Undang-Undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat. Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yang diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh, terdiri dari:

- a. Penyusunan rencana;
- b. Penetapan rencana;
- c. Pengendalian rencana; dan



d. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran,

tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

**K. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Internasional Covenant on Economic, Social And Culture Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557));**

Konvensi ini mengatur mengenai hak-hak manusia di bidang ekonomi, sosial dan budaya untuk mendapatkan perlakuan yang layak secara kemanusiaan. Secara umum konvensi ini terkait pula pada perlindungan hak asasi manusia yang telah diakomodir melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Konvensi memberikan perlindungan hak bagi setiap rakyatnya dalam menentukan nasibnya sendiri. Serta memberikan penegasan atas persamaan gender baik laki-laki maupun perempuan. Bentuk pengawasan dari PBB dicantumkan pula dengan bentuk kewajiban negara untuk menyampaikan laporan tentang pelaksanaan konvenan ini.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 berisi tentang pengakuan hak asasi setiap orang di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, yakni hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan (Pasal 7),



hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh (Pasal 8), hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial (Pasal 9), hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda (Pasal 10), hak atas standar kehidupan yang memadai (Pasal 11), hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai (Pasal 12), hak atas pendidikan (Pasal 13 dan 14), dan hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya.

**L. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Internasional Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558));**

Kovenan ini mengukuhkan mengenai pokok-pokok hak asasi manusia di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum dan penjabarannya mencakup pokok-pokok lain yang terkait. Kovenan ini dimaksudkan sebagai acuan umum hasil pencapaian untuk semua rakyat dan bangsa bagi terjaminnya pengakuan dan penghormatan dan kebebasan dasar secara universal dan efektif.

Secara umum konvensi ini terkait pula pada perlindungan hak asasi manusia. Pengaturan hak asasi manusia yang telah diakomodir melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, hak-hak yang ada didalam konvensi ini sering disebut hak-hak negatif (*negative rights*), artinya hak-hak dan kebebasan yang dijamin didalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas atau terlihat berkurang. Inilah yang membedakan dengan model legislasi *International Covenant on Economic, Social And Culture Rights* yang justru menuntut peran maksimal negara untuk memenuhi hak dalam konvensi tersebut atau hak yang demikian itu sering disebut hak-hak positif (*positive rights*).

Pertimbangan Indonesia meratifikasi konvensi ini, dapat dikatakan sebagai tindak lanjut dari lahirnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia maupun ratifikasi. Terhadap *International Covenant on Economic, Social And Culture Rights* (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya). Ada dua klasifikasi terhadap hak-hak dalam *International Covenant On Civil And Political Rights*, yakni *Non-Derogable* dan *Derogable Rights*. Hak *Non-Derogable* adalah hak-hak yang bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara pihak, walaupun dalam keadaan darurat sekalipun. Hak-hak yang termasuk kedalam jenis ini adalah hak atas hidup, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari perbudakan, hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian utang, hak bebas dari pemidaanaan yang berlaku surut, hak sebagai subyek hukum, dan hak atas kebebasan berpikiran keyakinan dan beragama. Sedangkan Hak *Derogable* adalah hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara-negara pihak. Yang termasuk jenis Hak *Derogable* adalah hak kebebasan berkumpul secara damai, hak kebebasan berserikat, termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh, dan hak kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, termasuk kebebasan mencari, menerima, dan memeberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memerhatikan baik tulisan maupun lisan.

**M. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);**



Digunakannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sitematikanya diatur dalam Undang-Undang ini.

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-Undang. Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiel (*wet ini materiele zin*) dan Undang-undang dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian Undang-undang dalam arti materiel itu menyangkut Undang-Undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-Undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu Undang-Undang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari sisi praktis tidak jarang terjadi dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 14 menjelaskan tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelas telah mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah yaitu: “materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

**N. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);**

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2, dan 6 disebutkan bahwa: Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan

umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Di dalam Pasal 11 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Selanjutnya di dalam Pasal 12 Undang-Undang ini mengatur mengenai :

- (1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. Pendidikan;
  - b. Kesehatan;
  - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;  
dan
  - f. Sosial.
- (2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. Tenaga kerja;
  - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. Pangan;
  - d. Pertahanan;



- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olahraga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

(3) Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;

- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut, disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Disebutkan di dalam Lampiran huruf H mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, bahwa kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah penanggulangan bencana kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

- a. Kualitas Hidup Perempuan;

Pelebagaan Pengarusutamaan gender pada lembaga pemerintah tingkat daerah kabupaten/kota; pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat daerah kabupaten/kota; penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat daerah kabupaten/kota.

- b. Perlindungan perempuan;

Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup Daerah kabupaten/kota; Penyediaan layanan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat Daerah kabupaten/kota; Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat Daerah kabupaten/kota

- c. Kualitas Keluarga;

Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender (KG) dan hak anak tingkat Daerah kabupaten/kota; Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya dalam Daerah kabupaten/kota;

Penyediaan layanan bagi keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya dalam Daerah kabupaten/kota

d. Sistem Data Gender dan Anak;

Pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data gender dan anak dalam kelembagaan data ditingkat Daerah kabupaten/kota.

Selain itu, di dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai Perda. Di dalam Pasal 236, Pasal 237 dan Pasal 238 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa Perda dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Perda tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Perda memuat materi muatan: penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan dan materi muatan perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan republik Indonesia.

Penyusunan perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda. Pembentukan perda tersebut dilakukan secara efektif dan efisien. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksanan penegakkan/pelaksanaan perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak lima puluh juta rupiah. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain sanksi sebagaimana tersebut di atas, perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan



pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif tersebut berupa: teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif, dan/atau sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Pasal 250 Undang-Undang ini disebutkan bahwa Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi: terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; terganggunya akses terhadap pelayanan publik; terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

**O. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);**

Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-

undangan dan AUPB. Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

**P. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 59);**

Peraturan Pemerintah ini adalah untuk menetapkan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah ini. Selanjutnya Pasal 2 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal 15 Agustus 1950.

**Q. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);**

Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah. Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*techno-structure*), dan staf pendukung (*supporting staff*).

Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah

dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada Kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standarisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya. Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah

ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

**R. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);**

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur mengenai pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya termuat penghargaan dan sanksi administratif. Peraturan Pemerintah ini dilandasi dalam rangka untuk memberi kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi administratif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

**S. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178);**

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka SPM tidak lagi dimaknai dalam kontekstual sebagai norma, standar, prosedur, dan kriteria. Batasan pengertian SPM secara tekstual memang tidak berubah, yaitu bahwa SPM merupakan ketentuan mengenai Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar yang berhak diperoleh setiap Warga Negara secara minimal, namun terdapat perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar, kriteria penetapan SPM, dan mekanisme penerapan SPM.

Pengaturan mengenai Jenis Pelayanan Dasar ditentukan dengan tegas dan jelas dalam Peraturan Pemerintah ini dan tidak didelegasikan lebih lanjut kedalam peraturan perundang-undangan lainnya. Terkait dengan Mutu Pelayanan Dasar maka pengaturan lebih rincinya ditetapkan oleh masing-masing menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sesuai dengan jenis SPM. Pengaturan oleh menteri terkait merupakan pengaturan mengenai standar teknis SPM. Penetapan SPM dilakukan berdasarkan kriteria barang dan/atau jasa kebutuhan dasar yang bersifat mutlak dan mudah distandarkan yang berhak diperoleh oleh setiap Warga Negara secara minimal sesuai dengan Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar. Untuk mekanisme penerapan SPM maka tidak lagi ditentukan berdasarkan indikator SPM dan batas waktu pencapaian tetapi mengutamakan penerapan SPM dengan berdasarkan: pengumpulan data secara empiris dengan tetap mengacu secara normatif sesuai standar teknis; penghitungan kebutuhan pemenuhan Pelayanan Dasar; penyusunan rencana pemenuhan Pelayanan Dasar; dan pelaksanaan pemenuhan Pelayanan Dasar, yang kesemuanya itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan bukan oleh kementerian terkait. Perubahan paradigma penting lainnya mengenai SPM yaitu dalam konteks belanja Daerah. Terhadap belanja Daerah maka ditentukan secara tegas dan jelas bahwa belanja Daerah diprioritaskan untuk mendanai pelaksanaan SPM. Atas prioritas tersebut dan terlaksananya SPM maka SPM telah menjamin hak konstitusional masyarakat, sehingga bukan kinerja Pemerintah Daerah yang menjadi prioritas utama apalagi kinerja kementerian tetapi prioritas utamanya yaitu terpenuhinya kebutuhan dasar Warga Negara.

Secara umum Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai prinsip penetapan dan penerapan SPM, jenis SPM termasuk materi muatannya yang terdiri atas Jenis Pelayanan Dasar, Mutu Pelayanan Dasar, dan penerima Pelayanan Dasar, penerapan dan pelaporan SPM, pembinaan dan pengawasan SPM, ketentuan lain-lain, dan ketentuan penutup yang salah satunya menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah

Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

**T. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);**

Peraturan Pemerintah ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklari-fikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah terkelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

Peraturan Pemerintah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini

kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dari Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir. Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai

pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk Pemerintah Daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntansi akrual.

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

**U. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);**

Peraturan Presiden ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal Pasal 21 ayat (6), Pasal 29, Pasal 31, Pasal 47 ayat (4), Pasal 53, Pasal 54 ayat (3), Pasal 55 ayat (3), Pasal 59, Pasal 63, Pasal 64 ayat (3), Pasal 85, Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, dan Pasal 92 Undang-Undang



Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**V. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional;**

Instruksi Presiden ini ditetapkan dengan pertimbangan alam rangka meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dipandang perlu melakukan strategi pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional. Pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah. Presiden menginstruksikan salah satunya kepada Bupati/Walikota untuk Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.

Adapun yang dimaksud dengan Pengarusutamaan Gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. Gender adalah konsep yang mengacu pada peran-peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.

Pengarusutamaan gender bertujuan terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksana, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ruang lingkup pengarusutamaan gender meliputi seluruh perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan nasional

**W. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927);**

Peraturan Menteri ini didasari dengan pertimbangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah masih diperlukan peningkatan pengintegrasian gender melalui penguatan kelembagaan, perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan yang responsif gender. Di dalam Permendagri ini menyebutkan bahwa Pengarusutamaan Gender di daerah yang selanjutnya disebut PUG adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi laki dan perempuan. Gender adalah konsep yang mengacu pada perbedaan peran, fungsi dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan. Perencanaan Responsif Gender

adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki.

Pemerintah daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD, Rencana Strategis SKPD, dan Rencana Kerja SKPD. Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender dilakukan melalui analisis gender. Bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. Tanggung jawab bupati/walikota dapat dilimpahkan kepada wakil bupati/wakil walikota. Bupati/Walikota menetapkan SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. Dalam upaya percepatan pelembagaan pengarusutamaan gender di seluruh SKPD kabupaten/kota dibentuk Pokja PUG kabupaten/kota.

Pokja PUG kabupaten/kota mempunyai tugas: mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing SKPD; melaksanakan sosialisasi dan advokasi PUG kepada camat, kepala desa, dan lurah; menyusun program kerja setiap tahun; mendorong terwujudnya Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender; menyusun rencana kerja POKJA PUG setiap tahun; bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui wakil bupati/walikota; merumuskan rekomendasi kebijakan kepada bupati/walikota; menyusun Profil Gender kabupaten/kota; melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing-masing instansi; menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah; menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di kabupaten/kota; dan mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan Focal Point di masing-masing SKPD.



**X. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 31 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Penelitian Pengarusutamaan Gender, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 678);**

Beberapa materi muatan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini, diantaranya Pengelolaan adalah suatu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan kebijakan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang responsif gender, yang tepat sasaran dan berdasarkan fakta yang sebenarnya dengan didukung data dan informasi yang lengkap. Penelitian adalah kegiatan yang dilakukan menurut kaidah dan metode ilmiah secara sistematis untuk memperoleh informasi, data dan keterangan yang berkaitan dengan pemahaman dan pembuktian kebenaran atau ketidakbenaran perlunya permasalahan perempuan dan anak diatur suatu kebijakan. Pemberdayaan perempuan adalah serangkaian upaya secara sistematis dan terencana untuk meningkatkan kualitas hidup, perlindungan, hak dan partisipasi aktif perempuan dalam pembangunan nasional dan daerah. Pengarusutamaan Gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.

Pedoman Pengelolaan Penelitian Pengarusutamaan Gender, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bertujuan untuk memberikan acuan dalam menyusun dan melaksanakan penelitian kebijakan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang responsif gender guna mendukung penyusunan kebijakan. Pedoman Pengelolaan Penelitian Pengarusutamaan Gender, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak meliputi kerangka kerja pengelolaan penelitian, prioritas substansi penelitian, persyaratan proposal penelitian, kemitraan dan peningkatan kemampuan, publikasi dan pelaporan, evaluasi dampak penelitian, pengelola dan pelaksana penelitian.

**Y. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 Tahun 2015 tentang Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 615).**

Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan, anak, dan kualitas keluarga; meningkatkan kapasitas kelembagaan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di pusat dan daerah, termasuk pengembangan sistem data gender dan anak; dan memberikan perlindungan hak perempuan dan pemenuhan hak anak termasuk perlindungan khusus bagi anak dari berbagai bentuk kekerasan dan perlakuan diskriminatif lainnya. Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, dilakukan melalui: memberikan akses kepada perempuan dan anak terhadap layanan pendidikan, kesehatan, dan bidang strategis lainnya; mendorong keterlibatan perempuan dan anak dalam proses pembangunan; memberikan pengetahuan, keterampilan, nilai-nilai karakter, budi pekerti, dan ketahanan keluarga; dan mendorong program-program yang dapat meningkatkan kemandirian perempuan di bidang ekonomi, politik, hukum, sosial, budaya, serta bidang strategis lainnya.

Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, dilakukan melalui upaya: pembentukan, pengembangan dan penguatan kapasitas lembaga perlindungan perempuan dan anak termasuk unit-unit layanan pengaduan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta layanan bantuan hukum; peningkatan kualitas sumber daya manusia pengelola; penguatan kapasitas kelembagaan PUG dan Anak di pusat dan daerah; dan penguatan dan pengembangan sistem data gender dan anak. Dalam rangka menyelenggarakan tersebut dilakukan melalui upaya promotif, preventif, kuratif, maupun rehabilitatif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

## A. Landasan Filosofis

Dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan daerah proses legislasi daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka mengakomodir segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan Peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kemandirian daerah dalam kerangka otonomi. Dengan demikian produk hukum yang lahir sejatinya merupakan bentuk konsensus yang mengikat warga negara secara lokalistik. Pada konteks ini perlu dipahami bahwa hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sambil dijalankan. Kesadaran adalah tujuannya, kesadaran adalah kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang tidak jauh atau semakin mendekati hakikat yang harus dicapai. Berbicara tentang hakikat hidup berbangsa dan bernegara, ada beberapa isu mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu faham kebangsaan, kemanusiaan, negara hukum atau negara kekuasaan, keadilan sosial, dan kedaulatan rakyat.

Dalam konteks menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (*civil society*) sebagaimana diutarakan oleh Ibnu Tricahyo bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga atau rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada warga atau rakyat. Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya. Sebaliknya kekuasaan justru seringkali mempengaruhi (bahkan menentukan perkembangan masyarakat).<sup>47</sup> Indonesia sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup Pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula berlandaskan Pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa

---

<sup>47</sup> Ibnu Tricahyo, 2005, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Jakarta, hlm. 1



pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan. Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dapatlah kita pandang sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha pencapaian tujuan bangsa dengan peraturan perundang-undangan dengan catatan harus benar-benar suatu peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak masyarakat (*civil society*). Dalam lingkup daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa daerah berdasarkan asas otonomi dan dengan tugas pembantuan kecuali hal-hal yang hanya menjadi kewenangan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Pemberian otonomi seluas-luasnya tersebut semata-mata digunakan untuk mengembangkan potensi daerah dan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimaksud tersebut di beberapa daerah adalah berbeda sehingga untuk pengembangannya pun berbeda pula antar daerah. Pengembangan potensi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat salah satunya bisa dicapai dengan pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah tersebut penting kiranya yang digunakan sebagai instrumen ataupun pedoman pelaksanaan pembangunan serta kebijakan daerah. Selain sebagai acuan pembangunan daerah tersebut, perda diperlukan sebagai landasan hukum bagi pengambilan suatu kebijakan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Untuk menjalankan otonomi maka Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang



bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan instrumen yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu, secara substansi penyusunan dan penetapan kebijakan di daerah hendaknya Pemerintah Daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Berdasarkan Pembukaan UUD 1945 alinea IV, Negara Indonesia dibentuk salah satu tujuannya adalah memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu merupakan tugas dari pemerintah untuk senantiasa berusaha meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, maka kebijakan yang dilakukan pemerintah pun semestinya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian maka adanya kebijakan hukum ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana merekayasa masyarakat agar tercapai kesejahteraan. Peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan daerah harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima apabila dikaji secara filosofis, yaitu cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Falsafah hidup suatu bangsa berisi mengenai nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum. Sehingga, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus mencerminkan nilai dan moral yang tumbuh di masyarakat bersangkutan. Semua nilai yang berkembang di Indonesia merupakan cermin dari Pancasila, karena Pancasila merupakan cermin dari pandangan hidup, cita-cita bangsa, dan jalan kehidupan bangsa.

Secara kodrati manusia diciptakan Tuhan memang berbeda-beda antara satu orang dengan orang yang lain. Namun demikian, perbedaan tersebut tidak berarti bahwa diantara mereka boleh merendahkan

kelompok lain, diskrimatif terhadap jenis yang lain, atau menganggap diri lebih mulia dan unggul dibanding orang lain. Perbedaan alamiah yang sudah diciptakan Tuhan tersebut hendaknya dimaknai sebagai sarana untuk saling memperkaya diri, saling memahami, dan saling memperteguh toleransi. Dari sisi fungsionalnya, manusia diciptakan Tuhan sama, yaitu melestarikan kehidupan dan menjaga keseimbangannya. Hanya saja, muncul kecenderungan di kalangan beberapa masyarakat yang mencoba membuat pembeda di antara mereka, baik dalam hal sikap, perilaku maupun perlakuan. Sebagai contoh misalnya, beberapa masyarakat masih membedakan antara laki-laki dan perempuan dalam hal fungsi serta peran sosialnya.

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagaimana dikehendaki oleh Sang Pencipta. Oleh karena itu manusia mempunyai hak-hak dasar yang merupakan kebutuhan dasar yang harus dipenuhi agar dapat hidup layak dan utuh sesuai dengan harkat dan martabatnya. Karena sifatnya asasi atau mendasar, maka hak asasi manusia tidak dapat dihilangkan oleh siapa pun atau oleh apa pun. Pengingkaran terhadap hak asasi manusia merupakan pengingkaran terhadap Tuhan sendiri sebagai Sang Pencipta manusia. Pengingkaran terhadap kebutuhan dasar manusia merupakan pengingkaran terhadap sifat hakiki dari manusia itu sendiri. Karena merupakan kebutuhan dasar manusia, dalam kehidupan kenegaraan, dimana masyarakat sudah menyerahkan kekuasaan untuk mengatur kehidupan mereka pada negara, maka sudah menjadi tanggung jawab negara untuk menjamin pemenuhannya. Isi dari hak-hak dasar tersebut dari waktu ke waktu mengalami perubahan, karena manusia mempunyai penafsiran yang berbeda-beda mengenai apa yang menjadi kebutuhan dasar manusia yang tidak dapat dihilangkan oleh apa pun atau siapa pun.

Perkembangan perlindungan HAM di berbagai bidang secara lebih rinci dan lengkap secara internasional menunjukkan semakin sadarnya komunitas internasional akan arti pentingnya perlindungan dan pemenuhan HAM serta mengingatkan kembali bahwa manusia yang

hidup di luar perlindungan HAM memang benar-benar menderita. Penderitaan ini merupakan salah satu pendorong negara yang bijak untuk memberikan pengakuan, perlindungan, serta penjaminan pemenuhan HAM warganya. Di hadapan Tuhan manusia diciptakan dengan harkat dan martabat yang sama. Perempuan, laki-laki, kaya-miskin, pejabat-rakyat biasa, disabilitas tidak disabilitas, semua mempunyai harkat dan martabat yang sama di hadapan Tuhan, sehingga semua mempunyai hak-hak dasar yang sama yang harus dipenuhi agar dapat hidup secara layak dan utuh.

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam UUD 1945. Pada sila ke5 Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 secara jelas dinyatakan bahwa “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia” menjadi salah satu dasar filosofi bangsa, karenanya setiap warga negara Indonesia tanpa ada pengecualian berhak untuk memperoleh keadilan sosial yang sebaik-baiknya.

Perlindungan dan pemenuhan HAM pada umumnya dan pengarusutamaan gender khususnya merupakan tanggung jawab negara, karena masyarakat melalui perjanjian politik, telah menyerahkan kekuasaan mereka untuk mengatur kehidupan bermasyarakat mereka kepada negara. Secara moral dan hukum masyarakat juga mempunyai tanggung jawab untuk tidak melanggar HAM sesama anggota masyarakat lainnya. Secara yuridis ketatanegaraan, negaralah yang bertanggung jawab untuk melindungi dan menjamin pemenuhan HAM. Melalui politik hukum negara dapat saja memberikan beban tanggung jawab kepada masyarakat untuk ikut mendukung pemenuhan HAM anggota masyarakat lainnya. Akan tetapi manakala masyarakat secara layak tidak mampu atau tidak mungkin untuk menjamin pemenuhan HAM, maka tetap negaralah yang bertanggung jawab untuk memenuhinya.

Secara filosofis dan konstitusional, pengarusutamaan gender bertumpu pada dasar falsafah dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diamanatkan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama baik dalam hal pekerjaan,

mengakses fasilitas umum, mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak dan sebagainya. Pemicu utama terjadinya marginalisasi dan diskriminasi terhadap perempuan berpangkal dari melembaganya sikap dan perilaku *stereotype* dan prejudisme mulai dari kalangan awam, kelompok intelektual hingga elit penguasa. Namun, hal yang paling berbahaya adalah jika sikap tersebut tumbuh dan bersemayam dalam diri para penguasa, sebagai *decision maker*, mereka berpotensi melahirkan kebijakan yang bias akan hak asasi manusia, karena dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan, memang berangkat dari rendahnya pengetahuan secara komprehensif tentang Pengarusutamaan Gender. Akibatnya, kebijakan yang lahir penuh dengan nuansa diskriminasi, sinisme, apriori bahkan apatis.

Prinsip-prinsip pengaturan masalah pengarusutamaan gender dalam kerangka hukum sejalan dengan nilai-nilai luhur yang dianut bangsa Indonesia, diantaranya :

1. Penghormatan atas martabat yang melekat, otoritas individual termasuk kebebasan untuk membuat pilihan sendiri dan kemandirian setiap orang.
2. Non diskriminasi.
3. Partisipasi penuh dan efektif, serta keterlibatan dalam masyarakat.
4. Penghormatan atas perbedaan adalah bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan.
5. Kesetaraan kesempatan.
6. Aksesibilitas.
7. Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.

Landasan filosofis rancangan peraturan daerah tentang pengarusutamaan gender dengan berbasis hak (*right based approach*) berimplikasi pada perubahan cara pandang terhadap hubungan negara dan masyarakat khususnya perempuan. Pendekatan berbasis hak dalam pengarusutamaan gender mengatur kewajiban negara, artinya bahwa negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat secara bertahap dan progresif. Menghormati bermakna bahwa pandangan, sikap dan perilaku pemerintah dan

lembaga negara memperhatikan dan mengedepankan hak-hak dasar masyarakat baik dalam perumusan kebijakan publik maupun penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk tidak turut serta dalam pelanggaran terhadap hak-hak dasar masyarakat. Melindungi bermakna bahwa negara akan melakukan upaya nyata dan sungguh-sungguh untuk mencegah dan menindak setiap bentuk tindakan pelanggaran hak-hak dasar masyarakat yang dilakukan oleh berbagai pihak. Memenuhi berarti bahwa upaya negara untuk menggunakan sumberdaya dan sumberdana yang tersedia dalam memenuhi hak-hak dasar masyarakat, termasuk menggerakkan secara aktif sumberdaya dari masyarakat, swasta dan berbagai pihak.

Pelaksanaan kewajiban negara untuk terlebih dahulu menghormati, melindungi, dan kemudian memenuhi hak-hak dasar masyarakat akan membuat proses pemenuhan hak-hak dasar tersebut lebih progresif dan tidak terhambat oleh ketersediaan sumber daya dan sumberdana. Negara dapat memilih berbagai instrumen kebijakan baik melalui anggaran maupun peraturan perundangan untuk melaksanakan kewajiban pemenuhan hak-hak dasar secara bertahap. Negara juga dapat menentukan skala prioritas dalam penggunaan sumberdaya dan sumber dana secara lebih efisien dan lebih berpihak kepada pengarusutamaan gender.

Pemerintah daerah sebagai salah satu penyelenggara negara dan pengemban amanat rakyat berperan aktif untuk menciptakan perluasan kesempatan bagi terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat seperti hak atas pekerjaan, hak atas pangan, hak atas pendidikan dan kesehatan dan sebagainya. Dengan memperhatikan sumberdaya dan sumberdana yang tersedia, pemerintah daerah bertindak aktif dalam memprioritaskan anggaran dan regulasi yang mendukung pemenuhan hak-hak dasar. Pemerintah daerah harus berupaya sekuat tenaga untuk mengatur dan mengarahkan sektor-sektor produktif, investasi publik dan regulasi yang lebih mengarah pada pengarusutamaan gender. Oleh sebab itu, kebijakan pemerintah daerah tentunya akan lebih berpihak kepada kepentingan masyarakat akan menjadi prioritas dalam pembangunan.

Dengan demikian, perlu dilakukan perubahan paradigma dalam pengarusutamaan gender, dari yang semula bersifat karitatif menjadi bersasarkan pemenuhan hak.

Secara filosofis, pengarusutamaan gender merupakan penunjang pelaksanaan pembangunan dibidang kesejahteraan sosial dan merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945. Sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, Pemerintah Daerah salah satunya perlu untuk mengatur kebijakan mengenai pengarusutamaan gender. Pengaturan terkait pengarusutamaan gender nantinya juga harus mencerminkan dan menjunjung norma serta tujuan pembangunan nasional berdasarkan visi dan misi Daerah. Di samping itu juga memperhatikan karakteristik budaya masyarakat dan kearifan lokal yang ada di Kabupaten Tegal. Oleh karena itu agar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender yang akan dibentuk agar nantinya dapat diberlakukan secara optimal, maka dalam membentuknya harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara, visi-misi daerah dan kearifan lokal yang hidup dan berkembang di Daerah. Di samping itu keberadaan peraturan daerah ini nantinya harus mampu memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah. Di samping tentunya harus mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## **B. Landasan Sosiologis**

Peraturan Daerah disusun berdasarkan kebutuhan akan aturan hukum yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan pengarusutamaan gender, hal-hal yang bersifat teknis, strategik, berikut lembaga-lembaga yang berkoordinasi di Kabupaten Tegal. Landasan sosiologis berhubungan dengan latar sosial atau hal-hal yang berdimensi sosial dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang wajib dipertimbangkan dalam proses pembuatannya. Sebab, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk berdasarkan realita

dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Hal ini penting agar sebuah produk peraturan perundangan (Peraturan Daerah) tidak menimbulkan keresahan, ketidakpuasan dan yang berujung pada resistensi masyarakat ketika hendak diberlakukan.

Pemerintah Daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah tidak hanya harus memahami keadaan masyarakat tetapi juga mempertimbangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*) yang ada di dalam masyarakatnya. Karena itu sebelum mengajukan prakarsa pembuatan peraturan daerah, Pemerintah Daerah mempunyai fungsi yang sangat penting untuk bisa mempelajari situasi dan kondisi secara tepat (Bambang Sunggono, 1994:12-13). Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut dapat berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Dalam proses pembentukan hukum hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, apabila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup, produk hukum tersebut berpotensi membelenggu dan merugikan masyarakat sebab didalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.



Syaukani dan Thohari (2008), menyebutkan bahwa bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart (2009) mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengena menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle (2007) sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi,



inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, diperlukan pengarusutamaan gender sehingga dapat berperan serta dalam proses pembangunan. Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi peningkatan pengintegrasian gender melalui penguatan kelembagaan, perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan yang responsif gender di daerah. Selain itu, dalam meningkatkan indeks pembangunan gender, upaya pengarusutamaan gender perlu dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi pada seluruh satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal serta lembaga non pemerintah daerah.

Pengarusutamaan gender merupakan salah satu strategi untuk menciptakan kondisi yang setara dan seimbang antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh peluang/ kesempatan, partisipasi, kontrol, dan manfaat pembangunan, sehingga akan tercipta suatu

kondisi keadilan dan kesetaraan gender. Dengan demikian, maka pengaturan mengenai Pengarusutamaan Gender dimasukkan kedalam suatu bentuk peraturan-perundang-undangan dengan bentuk Peraturan Daerah menjadi urgen untuk segera diwujudkan sebagai wujud kepedulian dan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat.

### **C. Landasan Yuridis**

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Kabupaten Tegal. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan Peraturan Daerah

berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Peraturan Daerah yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) mengenai Penyusunan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, serta telah berkesesuaian dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender. Aturan ini dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi *stakeholder* serta masyarakat Kabupaten Tegal secara lebih luas.

Berkaitan dengan itu, agar peraturan daerah yang tengah disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau peraturan daerah yang lain maka perlu dilakukan upaya sinkronisasi atau penyesuaian hukum agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lain, mengingat terdapat kecenderungan tumpang tindih atas peraturan perundang-undangan yang ada. Itulah yang dimaknai sebagai sinkronisasi dan koherensi, serta harmonisasi hukum. Pengalaman sejauh ini menunjukkan, bahwa fakta adanya peraturan

perundang-undangan yang tumpang tindih (*overlapp*) terjadi karena kecenderungan adanya ego sektoral antar sektor (kementerian), direktorat jenderal bahkan peraturan daerah yang saling bertubrukan satu sama lainnya. Akibatnya, kebijakan seringkali tidak efektif. Peraturan daerah yang tumpang tindih menjadi bukti penyebab ketidakpastian hukum, membingungkan, dan menciptakan delegitimasi regulasi.

Pada tahun 1967 Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengeluarkan Deklarasi mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap wanita. Deklarasi tersebut memuat hak dan kewajiban wanita berdasarkan persamaan hak dengan pria dan menyatakan agar diambil langkah-langkah seperlunya untuk menjamin pelaksanaan Deklarasi tersebut. Oleh karena Deklarasi itu sifatnya tidak mengikat maka Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kedudukan Wanita berdasarkan Deklarasi tersebut menyusun rancangan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Pada tanggal 18 Desember Tahun 1979 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menyetujui Konvensi tersebut. Karena ketentuan Konvensi pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka Pemerintah Republik Indonesia dalam Konferensi Sedunia Dasawarsa Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi Wanita di Kopenhagen pada tanggal 29 Juli 1980 telah menandatangani Konvensi tersebut. Penandatanganan itu merupakan penegasan sikap Indonesia yang dinyatakan pada tanggal 18 Desember 1979 pada waktu Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa melakukan pemungutan suara atas resolusi yang kemudian menyetujui Konvensi tersebut.

Dalam pemungutan suara itu Indonesia memberikan suara setuju sebagai perwujudan keinginan Indonesia untuk berpartisipasi dalam usaha-usaha internasional menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap wanita karena isi Konvensi itu sesuai dengan dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan. Ketentuan dalam Konvensi ini tidak akan mempengaruhi

asas dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang mengandung asas persamaan hak antara pria dan wanita sebagai perwujudan tata hukum Indonesia yang sudah kita anggap baik atau lebih baik bagi dan sesuai, serasi serta selaras dengan aspirasi bangsa Indonesia. Sedang dalam pelaksanaannya, ketentuan dalam Konvensi ini wajib disesuaikan dengan tata kehidupan masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, adat istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku dan diikuti secara luas oleh masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum nasional memberikan keyakinan dan jaminan bahwa pelaksanaan ketentuan Konvensi ini sejalan dengan tata kehidupan yang dikehendaki bangsa Indonesia.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia merupakan Undang-Undang yang berisi materi muatan yang bersifat umum, yang mengatur mengenai hak asasi manusia untuk seluruh Warga Negara Indonesia. Ketentuan Pasal 1 angka 1 menyebutkan Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia Hak asasi manusia melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak ini tidak dapat diingkari karena pengingkaran terhadap hak asasi manusia berarti mengingkari martabat kemanusiaan.

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender menyebutkan bahwa Pengarusutamaan Gender di daerah yang selanjutnya disebut PUG adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi laki dan perempuan. Gender adalah konsep yang mengacu pada perbedaan peran, fungsi dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan. Perencanaan Responsif Gender adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki.

Pemerintah daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD, Rencana Strategis SKPD, dan Rencana Kerja SKPD. Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender dilakukan melalui analisis gender. Bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. Tanggung jawab bupati/walikota dapat dilimpahkan kepada wakil bupati/wakil walikota. Bupati/Walikota menetapkan SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. Dalam upaya percepatan

pelembagaan pengarusutamaan gender di seluruh SKPD kabupaten/kota dibentuk Pokja PUG kabupaten/kota.

Pokja PUG kabupaten/kota mempunyai tugas: mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing SKPD; melaksanakan sosialisasi dan advokasi PUG kepada camat, kepala desa, dan lurah; menyusun program kerja setiap tahun; mendorong terwujudnya Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender; menyusun rencana kerja POKJA PUG setiap tahun; bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui wakil bupati/walikota; merumuskan rekomendasi kebijakan kepada bupati/walikota; menyusun Profil Gender kabupaten/kota; melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing-masing instansi; menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah; menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di kabupaten/kota; dan mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan Focal Point di masing-masing SKPD.

Untuk itu, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan diatas, maka Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tegal harus menyesuaikan dengan Peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam pembuatan peraturan daerah tentang Pengarusutamaan Gender ada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait yang perlu dielaborasi dan sinkronisasi. Hal ini sekaligus menjawab mengapa secara yuridis peraturan ini dibuat, yaitu untuk melengkapi Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender. Sehingga kajian terkait dengan hal tersebut diperlukan dan lebih lanjut diwujudkan dalam bentuk Draf Peraturan Daerah. Maksud dari inventarisasi peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai rujukan terhadap norma-norma yang tertuang dalam berbagai aturan peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan daerah Pemerintah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender.



## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Adapun pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender merupakan upaya yang perlu dilakukan.

Penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud di atas diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender dengan dilaksanakan berdasarkan penghormatan terhadap hak asasi manusia, keadilan, kesetaraan, agama, kemanusiaan, kebangsaan, persamaan substantif, nondiskriminasi, manfaat, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Pengaturan mengenai Pengarusutamaan Gender ini, diharapkan agar memberikan landasan hukum dan pedoman kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang Responsif Gender yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap mentaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengarusutamaan Gender yang berkemanusiaan, efektif, efisien, dan transparan.





Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender, arah dan jangkauan pengaturan antara lain:

1. Bab I Ketentuan Umum
2. Bab II Asas, Maksud, dan Tujuan
3. Bab III Ruang Lingkup
4. Bab IV Tanggungjawab, Tugas, dan Wewenang Pemerintah Daerah
5. Bab V Hak dan Kewajiban
6. Bab VI Perencanaan dan Pelaksanaan
7. Bab VII Pelaporan, Pemantauan, dan Evaluasi
8. Bab VIII Pemberdayaan
9. Bab IX Anggaran Responsif Gender
10. Bab X Peran Serta Masyarakat
11. Bab XI Penghargaan
12. Bab XII Rencana Aksi Daerah
13. Bab XIII Pembinaan
14. Bab XIV Pendanaan
15. Bab XV Ketentuan Sanksi
16. Bab XVI Ketentuan Penutup

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Istilah “materi muatan” pertama kali digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”. Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang- undang, Attamimi mengatakan:

“...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam

ungkapan Thorb Pecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.<sup>48</sup>

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.<sup>49</sup> Sri Sumantri juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:

- a. Ketentuan umum;
- b. Materi pokok yang diatur;
- c. Ketentuan pidana (jika diperlukan);
- d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan
- e. Ketentuan penutup.

Pengelompokkan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat

---

<sup>48</sup> A.Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, h. 193-194.

<sup>49</sup> Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung, h. 90.

materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, maka materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain. Pengelompokkan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Urutan pengelompokkan adalah sebagai berikut:

- a. Bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
- b. Bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
- c. Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.

Pedoman 98 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapapasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Pedoman 109 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Lingkup materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif-normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender.

Pembahasan pada ruang lingkup terdiri dari tiga bagian, yaitu ruang lingkup wilayah, ruang lingkup pembahasan, dan ruang lingkup substansi. Ruang lingkup wilayah mencakup batas wilayah studi yang berupa batas administratif. Sedangkan ruang lingkup pembahasan merupakan batasan pembahasan studi, dan lingkup substansi merupakan batasan pembahasan substansi yang digunakan dalam studi penelitian. Lingkup substansi yang digunakan dalam penelitian nantinya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan perumusan pengelolaan keuangan daerah.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai kerangka pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)



4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
  5. Ketentuan Penutup
- D. PENUTUP
- E. PENJELASAN (jika diperlukan)
- F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

## **1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam peraturan perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal. Ketentuan umum dapat memuat leboh dari satu pasal. Ketentuan umum berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Ketentuan umum dalam rancangan peraturan daerah ini akan diuraikan beberapa definisi operasional dalam istilah yang digunakan, antara lain:

- a. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
- c. Daerah adalah Kabupaten Tegal.
- d. Bupati adalah Bupati Kabupaten Tegal.
- e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.



- f. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- g. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- h. Pengarusutamaan Gender yang selanjutnya disebut PUG adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi laki dan perempuan.
- i. Gender adalah konsep yang mengacu pada perbedaan peran, fungsi, dan tanggungjawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.
- j. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.
- k. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.
- l. Diskriminasi Gender adalah sehalag bentuk perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, pemanfaatan, atau penggunaan hak asasi manusia yang didasarkan atas jenis kelamin.
- m. Kekerasan Gender adalah setiap perbuatan terhadap seseorang yang dilakukan atas dasar jenis kelamin yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual, dan/atau penelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum, baik yang terjadi di lingkup domestik maupun publik.
- n. Analisis Gender adalah proses analisis data Gender secara sistematis tentang kondisi laki-laki dan perempuan khususnya berkaitan dengan tingkat akses, partisipasi, kontrol, dan perolehan manfaat dalam proses pembangunan untuk mengungkapkan akar

- permasalahan terjadinya ketimpangan kedudukan, fungsi, peran dan tanggungjawab antara laki-laki dan perempuan.
- o. Perencanaan Responsif Gender adalah perencanaan untuk mencapai Kesetaraan dan Keadilan Gender, yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki.
  - p. Anggaran Responsif Gender yang selanjutnya disingkat ARG adalah anggaran yang respon terhadap kebutuhan perempuan dan laki-laki yang tujuannya untuk mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender.
  - q. *Gender Analisis Pathway* (alur kerja Analisis Gender) yang selanjutnya disingkat GAP adalah alat analisis yang dikembangkan untuk membantu para perencana SKPD melakukan PUG.
  - r. *Gender Budget Statement* yang selanjutnya disingkat GBS adalah dokumen yang menginformasikan suatu output kegiatan telah Responsif Gender terhadap isu gender yang ada, dan/atau suatu biaya telah dialokasikan pada output kegiatan untuk menangani permasalahan kesenjangan Gender.
  - s. *Focal Point* PUG adalah Aparatur SKPD yang mempunyai kemampuan untuk melakukan PUG di Unit Kerjanya masing-masing.
  - t. Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender yang selanjutnya disebut Pokja PUG adalah wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak Pengarusutamaan Gender dari berbagai instansi/lembaga di Daerah.
  - u. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
  - v. Rencana Strategis SKPD yang selanjutnya disebut Renstra SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun.
  - w. Rencana Kerja SKPD yang selanjutnya disebut Renja SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun.
  - x. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat RKA SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

- y. Rencana Aksi Daerah PUG yang selanjutnya disingkat RAD PUG adalah acuan/arahan kepada setiap stakeholders dalam melaksanakan strategi PUG untuk mencapai Kesetaraan dan Keadilan Gender dengan lebih fokus, efisien, efektif, sistematis, terukur, dan berkelanjutan sehingga dapat mendorong percepatan tersusunnya kebijakan program dan kegiatan pembangunan yang Responsif Gender sehingga Pemerintah Daerah mendukung kelancaran perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring evaluasi PUG secara optimal dalam pembangunan menuju terwujudnya Kesetaraan dan Keadilan Gender
- z. Dan lain-lain.

## **2. Materi Yang Akan Diatur**

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender, antara lain:

- a. Tanggungjawab, Tugas, dan Wewenang Pemerintah Daerah;
- b. Hak dan Kewajiban;
- c. Perencanaan dan Pelaksanaan;
- d. Pelaporan, Pemantauan, dan Evaluasi;
- e. Pemberdayaan;
- f. Anggaran Responsif Gender;
- g. Peran Serta Masyarakat;
- h. Penghargaan;
- i. Rencana Aksi Daerah;
- j. Pembinaan;
- k. Pendanaan.

Adapun pelaksanaan Pengarusutamaan Gender berasaskan:

- a. Asas penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah penghormatan terhadap hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng.
- b. Asas keadilan adalah suatu kondisi adil bagi laki-laki dan perempuan melalui proses kultural dan struktural yang menghentikan



hambatan-hambatan aktualisasi bagi pihak-pihak yang karena jenis kelaminnya mengalami hambatan-hambatan secara struktural dan kultural.

- c. Asas kesetaraan adalah suatu keadaan dimana laki-laki dan perempuan menikmati status dan memiliki kondisi yang sama untuk mewujudkan secara penuh hak-hak asasi dan potensi dalam semua bidang kehidupan.
- d. Asas agama adalah pelaksanaan PUG harus dilandaskan pada nilai-nilai agama.
- e. Asas kemanusiaan adalah bahwa pelaksanaan PUG harus mencerminkan perlindungan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
- f. Asas kebangsaan adalah bahwa pelaksanaan PUG harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- g. Asas persamaan substantif adalah bahwa pelaksanaan PUG harus merealisasikan pemenuhan hak asasi manusia, kebutuhan hidup, aspirasi yang berbeda antara laki-laki dan perempuan.
- h. Asas non diskriminasi adalah bahwa pelaksanaan PUG harus merealisasikan pengakuan, penghormatan, dan pemajuan hak asasi manusia serta kesetaraan dan keadilan.
- i. Asas manfaat adalah bahwa pelaksanaan PUG harus memberikan manfaat yang setara bagi laki-laki dan perempuan.
- j. Asas partisipasi adalah bahwa pelaksanaan PUG harus memberikan kesempatan yang setara bagi perempuan dan laki-laki untuk berperan serta dalam setiap aspek kehidupan.
- k. Asas transparansi adalah bahwa pelaksanaan PUG harus dapat diakses oleh publik.
- l. Asas akuntabilitas adalah bahwa pelaksanaan PUG harus memiliki indikator keberhasilan yang dapat diukur dan dipertanggungjawabkan.



Pelaksanaan PUG dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum dan pedoman kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang Responsif Gender. Pelaksanaan PUG bertujuan:

- a. memberikan acuan bagi aparatur Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian Gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di Daerah;
- b. mewujudkan perencanaan Responsif Gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan laki-laki dan perempuan;
- c. mewujudkan pengelolaan anggaran Daerah yang Responsif Gender;
- d. meningkatkan Kesetaraan dan Keadilan Gender dalam kedudukan, peranan, dan tanggungjawab laki-laki dan perempuan sebagai insan dan sumber daya pembangunan;
- e. meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani Pemberdayaan Perempuan;
- f. mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender terhadap laki-laki dan perempuan di segala bidang kehidupan dan pembangunan di Daerah;
- g. mewujudkan relasi laki-laki dan perempuan yang setara sehingga memiliki hak yang sama dalam mengakses, mengontrol, berpartisipasi, dan memperoleh manfaat pembangunan dan hak asasi manusia;
- h. mewujudkan kehidupan yang harmonis dalam berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang setara, adil, dan beradab dengan tetap menjaga dan menghargai norma agama dan sosial yang telah berlaku dalam masyarakat;
- i. menghapus segala bentuk Diskriminasi Gender dan Kekerasan Gender; dan



- j. mempercepat tercapainya persamaan substantif antara laki-laki dan perempuan sebagai mitra sejajar di segala bidang kehidupan dalam rangka mewujudkan generasi penerus yang berkualitas

### **3. Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup**

Bab ini akan berisi tentang hal-hal yang beralih setelah ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Daerah ini, serta berisi tentang waktu keberlakuan dari Peraturan Daerah ini keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama.



## **A. KESIMPULAN**

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Berdasarkan permasalahan yang ada serta hasil analisis data dan pembahasan hasil analisis, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tegal merupakan hal yang penting sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sehingga perlu untuk dibuat Peraturan Daerah. Kesimpulan penting yang dapat diambil, antara lain sebagai berikut:

1. Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender didasarkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi peningkatan pengintegrasian gender melalui penguatan kelembagaan, perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan yang responsif gender di daerah.
2. Secara filosofis, Pengarusutamaan Gender merupakan bagian dari pemenuhan tujuan bernegara Republik Indonesia, yaitu negara

melindungi dan menjamin hak setiap orang untuk bebas dari perlakuan diskriminatif sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

Secara sosiologis, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi peningkatan pengintegrasian gender melalui penguatan kelembagaan, perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan yang responsif gender di daerah.

Secara Yuridis, di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 disebutkan bahwa Pemerintah daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD, Rencana Strategis SKPD, dan Rencana Kerja SKPD.

3. Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tegal adalah dengan cara menginventarisir peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait baik dalam harmonisasi maupun sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.
4. Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan rancangan peraturan daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender adalah sebagai berikut:
  - a. Tanggungjawab, Tugas, dan Wewenang Pemerintah Daerah;



- b. Hak dan Kewajiban;
- c. Perencanaan dan Pelaksanaan;
- d. Pelaporan, Pemantauan, dan Evaluasi;
- e. Pemberdayaan;
- f. Anggaran Responsif Gender;
- g. Peran Serta Masyarakat;
- h. Penghargaan;
- i. Rencana Aksi Daerah;
- j. Pembinaan; dan
- k. Pendanaan.

## **B. REKOMENDASI**

Untuk mendukung realisasi rancangan pembentukan peraturan daerah tentang Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tegal. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender harus banyak mengadopsi Ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pengarusutamaan Gender yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini perlu segera dibuat. Khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Bupati perlu segera dirancang. Apabila rancangan ini telah disetujui, maka seluruh peraturan-peraturan pelaksanaannya telah harus dibuat sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Tegal.





## DAFTAR PUSTAKA

### A. Literatur

- A. Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta
- Anandita Puspitasari., 2006, *Analisis Program Pengembangan Masyarakat Berdasarkan Perspektif Gender*, IPB, Bogor
- Arief Budiman, 1985, *Pembagian Kerja Secara Seksual*, Gramedia, Jakarta
- Blood, Robert O and Wolfe Donald M., 1960, *The Female World*, The Free Press, London
- BPS Kabupaten Tegal, 2019, *Kabupaten Tegal Dalam Angka 2019*, BPS, Tegal
- Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta
- Fadhil D.C., 2002, *Bahan Informasi Pengausutamaan Gender*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta
- Gede Pantje Astawa & Suprin Na`a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung
- Handayani dan Sugiarti., 2008, *Konsep dan Teknis Penelitian Gender*, UMM Press, Malang
- Hendrdjogi, 2007, *Koperasi: Asas-asas, Teori, dan Praktek*, PT. Raja Grafindo, Jakarta
- Ibnu Tricahyo, 2005, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Jakarta Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta
- Jary, David dan Julia Jary, 1991, *Dictionary of Sociology*, Dos Jones Irwin, Illinois

- Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Banyumedia, Malang
- Joko Widodo, 2001, Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, PT. Insan Cendikia, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta
- Kristi Poerwandri, 2008, Penguatan Psikologis Untuk Menanggulangi Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual, Panduan Dalam Bentuk Tanya-Jawab, Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana UI, Jakarta
- Kusumiyati, R.Y.E., 2001, Perbedaan Sikap Pria terhadap Pelecehan Seksual, Fenomena Jurnal Psikologi,
- Mansour Fakhri, 1996, Analisis Gender dan Transformasi Sosial, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Maria Mies, 1986, Patriarchy and Accumulation on a World Scale, Zed Books Ltd., London
- Maria Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada
- Meliala Sembiring., 2006, Pembagian Kerja Gender dalam Rumah Tangga, IPB, Bogor
- Miriam Budiarjo, 2010, Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa, Sinar Harapan, Jakarta
- Mosse Julia Cleves., 1996, Gender dan Pembangunan, dikutip dari Silawati, Rifka Annisa dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Mugniesyah., 2002, Gender dan Perilaku Masyarakat Petani Lahan Kering dalam Pembangunan Pertanian Berkelanjutan, Program Studi Wanita IPB, Bogor
- Mugniesyah., 2006, Komunikasi Gender, Program Studi Wanita IPB, Bogor
- Mugniesyah., 2007, Gender Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan dalam Ekologi Manusia, IPB, Bogor
- Ndaru Tri Rahayu, 2008, Hubungan Antara Kesadaran Kesetaraan Gender Pada Laki-Laki Dewasa Awal, USD, Yogyakarta





- Niken Savitri, 2008, HAM Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis terhadap KUHP, PT. Refika Aditama, Bandung
- Nurhayati dan Sugiyanto, 2005, Atribusi Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Kesadaran terhadap Kesetaraan Gender, UGM, Yogyakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Prasodjo, 1999, Gender dan Pembangunan, IPB, Bogor
- Qoriah Siti Nurul., 2008, Analisis Gender Dalam Program Mandiri Pangan, IPB, Bogor
- Sastriyani dan Sugihastuti., 2003, Gender Keluarga dan Gerakan-gerakan Sosial, Mediator, Bekasi
- Soedarmayanti, 2000, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, Mandar Maju, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sumarto Hetifa Sj., 2003, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Yayasan Obor Indonesia, Bandung
- United Nations Development Programme, 2013, Human Development Report 2013, Palgrave and Macmillian, New York
- Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. *Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat *Legal Drafting* Lembaga Administrasi Negara (LAN), PUSDIKLAT LAN, Jakarta
- Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

## **B. Peraturan perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42)
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita



(*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277)

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No.111 Concerning Discrimination In Respect Of Employment And Occupation* (Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3836)

Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279)

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419)

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Internasional Covenant on Economic, Social And Culture Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Internasional Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 59)

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041)

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322)

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927)

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 31 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Penelitian Pengarusutamaan Gender, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 678)

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 Tahun 2015 tentang Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 615)

### **C. Referensi Lain**

Wikipedia, 2019, Kabupaten Tegal, [https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Tegal](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Tegal) Diakses Tanggal 19 September 2019

Komnas Perempuan, 2014, Kekerasan Seksual, <http://www.komnasperempuan.go.id/wp-content/uploads/2012/11/Kekerasan-Seksual-Kenali-dan-Tangani.pdf>, Diakses tanggal 12 November 2019

