



Pemerintah Daerah  
Kabupaten Lampung  
Selatan

# NASKAH AKADEMIK

tentang  
**Perlindungan  
Perempuan**

Tahun  
2023



## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan tentang Perlindungan Perempuan. Penyusunan naskah akademik ini merupakan kerja sama Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan dengan Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Untuk mewujudkan pencapaian penegakan dan pemenuhan hak-hak manusia, pemerintah daerah wajib memberikan perlindungan dan rasa aman terhadap perempuan yang dituangkan dalam suatu kebijakan ditingkat daerah.

Naskah akademik yang disusun ini merupakan hasil telaah secara akademik baik mencakup dimensi filosofis, sosiologis, yuridis, maupun teoritis terkait dengan perlindungan perempuan yang mengantar pada poin-poin materi yang harus dicakup dalam Rancangan Perda tentang Perlindungan Perempuan.

Disadari bahwa penyusunan Naskah Akademik ini masih banyak kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang membangun sangat dibutuhkan dalam rangka penyempurnaan. Naskah Akademik ini dapat menjadi pedoman dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan tentang Perlindungan Perempuan. Demikianlah, atas perhatian dan kerja sama yang baik kami mengucapkan terimakasih.

Bandar Lampung, November 2023

**TIM PENYUSUN**

## DAFTAR ISI

|  |    |    |
|--|----|----|
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....  | i  |    |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....  | ii |    |
| <b>BAB I. PENDAHULUAN</b>  |    |    |
| A. Latar Belakang .....  | 1  |    |
| B. Identifikasi Masalah.....   | 9  |    |
| C. Tujuan dan Kegunaan .....   | 9  |    |
| D. Metode Penelitian.....  | 9  |    |
| <b>BAB II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS</b>   |    |    |
| A. Kajian Teoritis.....  | 11 |    |
| B. Kajian Asas Penyusunan Norma Peraturan Daerah.....                                      | 24 |    |
| C. Kajian Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan<br>Permasalahan .....                       | 30 |    |
| D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah.....  | 35 |    |
| <b>BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG<br/>-UNDANGAN TERKAIT</b> .....      |    | 36 |
| <b>BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b>                                  |    |    |
| A. Landasan Filosofis .....  | 42 |    |
| B. Landasan Sosiologis.....  | 45 |    |
| C. Landasan Yuridis.....   | 47 |    |
| <b>BAB V. JANGKAUAN PENGATURAN, ARAH PENGATURAN DAN<br/>MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH</b> |    |    |
| A. Jangkauan Pengaturan.....   | 50 |    |
| B. Arah Pengaturan.....  | 50 |    |
| C. Ruang Lingkup .....   | 53 |    |
| <b>BAB VI. PENUTUP</b>   |    |    |
| A. Simpulan .....  | 55 |    |
| B. Saran.....  | 56 |    |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>  |    |    |
| <b>LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH</b>   |    |    |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perempuan adalah makhluk yang diciptakan Allah SWT untuk berdampingan bersama laki-laki dalam menjalankan kehidupan di dunia. Keberadaannya menjadi penting karena adanya pembagian peran antara laki-laki dan perempuan. Namun, dilihat dari perlakuan yang diberikan oleh negara-negara di dunia sebelum 1940an memperlihatkan bahwa perempuan menjadi makhluk kedua yang tidak begitu diperhatikan. Oleh karenanya, Majelis Umum PBB mendeklarasikan Universal Declaration of Human Right (Deklarasi Universal HAM)/ UDHR yang disahkan pada tahun 1948 mengenai perlindungan HAM di negara-negara di dunia. Dalam pembukaan UDHR diatur mengenai adanya persamaan pandangan terhadap adanya hak-hak dasar manusia baik perempuan maupun laki-laki sehingga negara perlu untuk membuat pengaturan demi melindungi hak-hak tersebut.<sup>1</sup>

Dengan dideklarasikannya UDHR tersebut, kesadaran mengenai perlindungan HAM di dunia menjadi semakin meningkat khususnya terhadap perempuan. Hal ini terlihat dari dikeluarkannya beberapa aturan pendukung yang menjamin perlindungan HAM perempuan di dunia, yaitu:

- 1). Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan) tahun 1979.<sup>2</sup>
- 2). Beijing Platform for Action tentang Perempuan tahun 1955.<sup>2</sup>
- 3). Deklarasi Kairo Tahun 1991 tentang Hak Asasi Manusia dalam Islam.
- 4). Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1325 tentang Perempuan Perdamaian dan Keamanan (S/RES/1325) tahun 2000.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, 10 Desember 1948, Preamble.

<sup>2</sup> Julie Ballington, *Pengantar*, diunduh dari <http://www.idea.int/publications/wip/upload/Chapter1.pdf> pada 25 November 2018 pukul 15.17 WIB. hlm. 11.

Pada tahun 1984, Indonesia meratifikasi Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) PBB dengan UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. UU tersebut mengatur bahwa Indonesia setuju untuk berpartisipasi dalam usaha-usaha internasional menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan karena isi konvensi tersebut sesuai dengan dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menetapkan bahwa semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan.<sup>4</sup> Akibat hukum dari telah diratifikasinya Konvensi CEDAW oleh Indonesia adalah timbul kewajiban untuk melaksanakan seluruh asas-asas yang tercantum dalam konvensi tersebut. Kewajiban ini dilaksanakan dengan membuat peraturan- peraturan hukum yang diperlukan untuk mewujudkan ketentuan- ketentuan yang terkandung dalam konvensi tersebut.<sup>5</sup>

Pada Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Selain itu, dilihat dari pelaksanaan Otonomi Daerah sejak Tahun 1999 sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbaharui dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang kemudian dirubah menjadi Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah,

---

<sup>3</sup> Ilca Luciak, *Pengawasan Parleментар atas Sektor Keamanan dan Gender*, lampiran, (Jenewa: Geneva Center for The Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008), hlm. 4.

<sup>4</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)*, Undang-Undang Nomor 7, LN. No. 29 Tahun 1984, TLN. No. 3277.

<sup>5</sup> Sulistyowati Irianto, *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, cet ke 1, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), hlm. 109.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan telah melakukan pemantauan berbagai kebijakan daerah, dan menemukan setidaknya ada 40 (empat puluh) kebijakan daerah yang kondusif bagi pemenuhan hak konstitusional perempuan, antara lain tentang pemulihan korban, perlindungan bagi buruh migran, pemberantasan tindak pidana perdagangan orang (trafficking in person), dan penanganan HIV/AIDS.<sup>7</sup> Artinya, peran pemerintah daerah sangat penting sebagai aparat yang langsung berhadapan dengan perempuan itu sendiri.

Suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat atau dirancang haruslah memiliki landasan atau dasar bentukan. Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan agar mempunyai kekuatan berlaku harus memiliki tiga landasan berlaku yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis. Peraturan Daerah (Perda) sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia tentu harus memiliki dasar sebagaimana yang dikemukakan di atas. Setiap masyarakat selalu mempunyai cita-cita hukum (*rechts-idee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum seperti keadilan, ketertiban, kepastian, kesejahteraan, demokratisasi, partisipasi dan lain-lain.

Secara nasional, keberadaan pengaturan mengenai perlindungan perempuan sudah ada dalam beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi CEDAW, UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, dan UU Nomor Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Undang-undang no 23 tahun 2004 ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Dan Kerja Sama Tentang Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan dengan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan.

Beberapa peraturan perundangan tersebut menjadi landasan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memberikan

perlindungan terhadap perempuan baik di tingkat nasional maupun daerah.

Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan sangat prihatin terkait tingginya akan kasus kekerasan pada perempuan dan anak di Lamsel. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) setempat diminta segera bertindak untuk mencegah kejadian berlanjut, maka diperlukan sebuah regulasi untuk melindungi dan mencegah tindak kekerasan khususnya terhadap perempuan.<sup>6</sup>

Substansi landasan dalam menyusun naskah akademik suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, termasuk Rancangan Peraturan Daerah berisikan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Eksistensi hukum pada hakekatnya adalah untuk mengatur perilaku subyek hukum (manusia dan badan hukum) dalam mengadakan hubungan hukum, baik hubungan antar individu, individu dengan badan hukum (privat dan publik) maupun antar badan hukum, termasuk hubungan hukum antar lembaga negara. Dalam hubungan hukum itu, penghargaan, penghormatan, serta perlindungan hak asasi manusia (HAM) merupakan hal amat penting yang tidak mengenal ruang dan waktu. Masalah HAM ini tonggak awalnya adalah Magna Charta tahun 1215, yang merupakan reaksi atas kesewenang-wenangan Raja John dari

Kerajaan Inggris, telah berkembang hingga Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM di Indonesia. Salah satu bidang HAM yang menjadi perhatian bersama, baik di dunia internasional maupun di Indonesia, adalah hak-hak perempuan dan anak. Perempuan merupakan amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada keluarga, masyarakat, bangsa dan Negara. Perempuan sebagai tiang negara digantungkan keberlangsungan dan nasib dari masyarakat, bangsa dan negara. Demikian pula

---

<sup>6</sup> <https://m.lampost.co/berita-kasus-kekerasan-perempuan-dan-anak-tinggi-dpppa-lamsel-diminta-bertindak.html>

kepadanya diharapkan lahir anak dan terbentuknya keluarga, masyarakat, bangsa dan negara yang adil dan makmur.

Sebaliknya, sebagai amanah, seorang perempuan itu sering kali dianggap sebagai beban yang harus dipikul oleh suami, masyarakat, bangsa dan negara. Bagi orang tua dan suami, perempuan dipandang sebagai kewajiban yang berat, memberi makan, mendidik, dan melindungi mereka. Semua itu memerlukan biaya, tenaga dan waktu yang banyak. Akibatnya, ada orang tua dan suami yang tidak mampu untuk melaksanakan kewajiban itu, sehingga perempuan menjadi terlantar, terlunta-lunta, hidup di jalanan, mengemis, dieksploitasi, bahkan karena emosi ada yang menyakiti perempuan secara melampaui batas dan sebagainya.

Dalam hal perempuan sebagai beban inilah terjadi pelanggaran atas hak-hak perempuan, baik oleh orang tua dan atau suami, maupun masyarakat, sehingga perlu diatur secara tegas pelaksanaan kewajiban itu agar tidak melanggar hak-hak mereka.

Konsep Negara Kemakmuran (Welfare State) memandang bahwa perempuan merupakan aset suatu Negara. Walaupun demikian besarnya harapan digantungkan kepada perempuan, karena fisiknya yang lemah dibanding laki-laki dan orang dewasa serta karena kodratnya perempuan itu sendiri, mereka sering menjadi objek pelampiasan kehendak, kemarahan, eksploitasi ekonomi, kekerasan (fisik, psikis dan seksual), kekejaman, penelantaran dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, sebagai aset bangsa maka kita wajib melindungi keberadaan seorang perempuan. Dalam Undang-undang Dasar 1945, dalam Preamble, Alinea ke 4 secara tersurat jelas dinyatakan bahwa Negara aktif melindungi warga negara, dalam hal ini termasuk juga perempuan. Oleh karena itu perempuan harus memperoleh perlindungan hukum sebagai hak warga negara dari segala macam tindakan yang merugikan terhadap diri mereka, baik secara pidana, perdata maupun hukum tata negara.

Perlindungan hukum mempunyai beberapa aspek yaitu perlindungan hukum preventif, represif dan postremedial. Perlindungan preventif adalah upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak perempuan. Perlindungan represif

dilakukan dengan penegakan hukum terhadap pihak yang melanggar hak-hak perempuan melalui proses hukum dengan penghukuman, baik sanksi pidana maupun perdata. Perlindungan postremedial adalah usaha rehabilitasi terhadap perempuan yang menjadi korban pelanggaran hak-hak perempuan, seperti pendampingan dalam proses hukum, pengobatan, dan bimbingan oleh psikolog dan rohaniawan. Dalam hal ini kita dapat memanfaatkan konsep perlindungan hukum dominan dilakukan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan, dan konsep partisipasi/peran organisasi yang bukan mengatas namakan negara (NGO).

Sejumlah permasalahan yang ditemukan berdasarkan hasil pengamatan dan hasil wawancara mengenai pemenuhan hak-hak perempuan serta masalah yang dialami perempuan di Kabupaten Lampung Selatan diantaranya dalam bidang:

- a. Permasalahan kekerasan dalam rumah tangga
- b. Permasalahan di bidang ketenagakerjaan dan pendidikan
- c. Permasalahan di bidang kesehatan
- d. Permasalahan di bidang sosial-keagamaan
- e. Permasalahan di bidang ekonomi
- f. Permasalahan di bidang Kependudukan dan lingkungan hidup.

Berdasarkan data yang terhimpun dari Unit PPA Lampung tahun 2023, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Berikut daftar lengkap kabupaten/kota dengan jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak terbanyak di provinsi Lampung per 16 Juli 2023:

- 1) Lampung Tengah: 73 kasus
- 2) Kota Bandar Lampung: 56 kasus
- 3) Way Kanan: 35 kasus
- 4) Lampung Timur: 30 kasus
- 5) Tulang Bawang Barat: 17 kasus
- 6) Tulang Bawang: 16 kasus
- 7) Pesisir Barat: 13 kasus
- 8) Lampung Selatan: 12 kasus**
- 9) Tanggamus: 12 kasus
- 10) Pesawaran: 11 kasus
- 11) Mesuji: 10 kasus
- 12) Lampung Utara: 7 kasus
- 13) Pringsewu: 7 kasus
- 14) Kota Metro: 5 kasus
- 15) Lampung Barat: 3 kasus

Dinas PPPA Provinsi Lampung juga menemukan, korban kekerasan paling banyak dialami oleh anak sekolah menengah pertama (SMP) dengan persentase 36,2% atau setara dengan 122 orang.<sup>7</sup>

Sedangkan data terbaru Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Lamsel 16 Oktober 2023. Diketahui kasus kekerasan pada perempuan dan anak di Lampung Selatan berada di urutan ketiga tertinggi se-Provinsi Lampung. Urutan pertama Lampung Tengah 86 kasus, Bandar Lampung 68 kasus dan Lamsel 50 kasus.

Kepala Unit Pelaksana Teknis Perlindungan Anak (UPT PA) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Lampung Selatan Acam, mengatakan kekerasan pada anak 40 kasus dan kekerasan pada perempuan 10 kasus. Sehingga, total keseluruhan 50 kasus.<sup>8</sup>

Dalam Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, (UU KDRT) mengatur bahwa negara mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk mencegah terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga, dan melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga. Korban kekerasan dalam rumah tangga, yang kebanyakan adalah perempuan dan anak, harus mendapat perlindungan agar terhindar dan terbebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan, atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan.

Dalam UU KDRT, Pasal 1 angka 2 mengatur bahwa Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah jaminan yang diberikan oleh negara untuk mencegah terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga, dan melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga. Berdasarkan Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 13 UU KDRT mengatur bahwa :

---

<sup>7</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/08/11/kekerasan-terhadap-perempuan-dan-anak-di-lampung-capai-307-kasus-hingga-pertengahan-2023>

<sup>8</sup> <https://m.lampost.co/berita-kasus-kekerasan-perempuan-dan-anak-tinggi-dpppa-lamsel-diminta-bertindak.html>

Pasal 11 Pemerintah bertanggung jawab dalam upaya pencegahan kekerasan dalam rumah tangga;

Pasal 12 (1) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, pemerintah:

- a. Merumuskan kebijakan tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga;
- b. Menyelenggarakan komunikasi, informasi, dan edukasi tentang kekerasan dalam rumah tangga;
- c. Menyelenggarakan advokasi dan sosialisasi tentang kekerasan dalam rumah tangga;
- d. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sensitif gender dan isu kekerasan dalam rumah tangga serta menetapkan standar dan akreditasi pelayanan yang sensitif gender.

Pasal 13 Untuk penyelenggaraan pelayanan terhadap korban, pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan tugas masing-masing dapat melakukan upaya:

- a. Penyediaan ruang pelayanan khusus di kantor kepolisian;
- b. Penyediaan aparat, tenaga kesehatan, pekerja sosial, dan pembimbing rohani;
- c. Pembuatan dan pengembangan sistem dan mekanisme kerja sama program pelayanan yang melibatkan pihak yang mudah diakses oleh korban; dan
- d. Memberikan perlindungan bagi pendamping, saksi, keluarga, dan teman korban.

Menunjukkan konsistensi dan komitmen pemerintah terhadap perlindungan perempuan. Dalam pembuatan suatu kebijakan yang berbentuk Peraturan Daerah perlu memperhatikan kekhasan dalam pola hidup dan perilaku masyarakat. Keberadaan perempuan secara nasional di Indonesia masih sangat rawan secara sosial dan ekonomi yang terlihat dari masih banyaknya tindak kekerasan yang dialami oleh perempuan baik secara fisik maupun psikis. Sementara, perlindungan hukum belum begitu memadai sehingga banyak perempuan yang mengalami trauma bahkan permasalahan yang berdampak pada kesejahteraan dan pembangunan di suatu daerah, maka diperlukan sebuah peraturan daerah Kabupaten Lampung Selatan tentang Perlindungan Perempuan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Permasalahan yang akan dijawab dan diuraikan lebih lanjut dalam penyusunan naskah akademik ini adalah:

1. Apa permasalahan mendasar yang dihadapi dalam pengaturan Peraturan daerah Perlindungan Perempuan?
2. Mengapa rancangan peraturan daerah tentang Perlindungan Perempuan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Perlindungan Perempuan?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. Merumuskan permasalahan konsep dan kebijakan terkait Perlindungan Perempuan.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan peraturan daerah tentang Perlindungan Perempuan.
3. Merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis dan pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Perlindungan Perempuan.

## **D. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan ini menggunakan metode penelitian *socio legal*. Pendekatan ini mengkaji hukum norma sekaligus sebagai gejala sosial yang terkait dengan upaya penanggulangan kekerasan terhadap perempuan melalui proses pembentukan produk hukum daerah. Kajian ini mendayagunakan model *Article Impact Assesment* dalam proses penyusunan naskah akademis.

Pengumpulan data akan dilakukan melalui *indepth interview*, observasi dan *focus group discussion* dengan berbagai pihak.

Sedangkan bahan hukum diperoleh dari studi pustaka yang berupa dokumen-dokumen hukum, hasil penelitian, dan referensi lainnya dikumpulkan melalui prosedur identifikasi, inventarisasi, klasifikasi dan sistematisasi sesuai permasalahan penelitian. Bahan dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (editing), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Pengertian Perempuan**

Pengertian Perempuan sendiri secara etimologis berasal dari kata empu yang berarti-tuan, orang yang mahir atau berkuasa, kepala, hulu, yang paling besar. Namun dalam bukunya Zaitunah Subhan perempuan berasal dari kata empu yang artinya dihargai. Lebih lanjut Zaitunah menjelaskan pergeseran istilah dari wanita ke perempuan. Kata wanita dianggap berasal dari bahasa Sanskerta, dengan dasar kata Wan yang berarti nafsu, sehingga kata wanita mempunyai arti yang dinafsui atau merupakan objek seks. Jadi secara simbolik mengubah penggunaan kata wanita ke perempuan adalah mengubah objek jadi subjek. Tetapi dalam bahasa Inggris wan ditulis dengan kata want, atau men dalam bahasa Belanda, wun dan schen dalam bahasa Jerman. Kata tersebut mempunyai arti like, wish, desire, aim. kata want dalam bahasa Inggris bentuk lampaunya wanted. Jadi, wanita adalah who is being wanted (seseorang yang dibutuhkan) yaitu seseorang yang diinginkan.

Sementara itu feminisme perempuan mengatakan, bahwa perempuan merupakan istilah untuk konstruksi sosial yang identitasnya ditetapkan dan dikonstruksi melalui penggambaran. Atas dasar ini dapat dipahami bahwa kata perempuan pada dasarnya merupakan istilah untuk menyatakan kelompok atau jenis dan membedakan dengan jenis lainnya.

Para ilmuwan seperti Plato, mengatakan bahwa perempuan ditinjau dari segi kekuatan fisik maupun spiritual, mental perempuan lebih lemah dari laki-laki, tetapi perbedaan tersebut tidak menyebabkan adanya perbedaan dalam bakatnya. Sedangkan gambaran tentang perempuan menurut pandangan yang didasarkan pada kajian medis, psikologis, dan sosial, terbagi atas dua faktor, yaitu faktor fisik dan psikis.

Secara biologis dari segi fisik, perempuan dibedakan atas perempuan lebih kecil dari laki-laki, suaranya lebih halus,

perkembangan tubuh perempuan terjadi lebih dini, kekuatan perempuan tidak sekuat laki-laki dan sebagainya. Perempuan mempunyai sikap pembawaan yang kalem, perasaan perempuan lebih cepat menangis dan bahkan pingsan apabila menghadapi persoalan berat.

Sementara Kartini Kartono mengatakan, bahwa perbedaan fisiologis yang alami sejak lahir pada umumnya kemudian diperkuat oleh struktur kebudayaan yang ada, khususnya oleh adat istiadat, sistem sosial-ekonomi dan pengaruh-pengaruh pendidikan. Pengaruh kultural dan pedagogis tersebut diarahkan pada perkembangan pribadi perempuan menurut satu pola hidup dan satu ide tertentu. Perkembangan tadi sebagian disesuaikan dengan bakat dan kemampuan perempuan, dan sebagian lagi disesuaikan dengan pendapat-pendapat umum atas tradisi menurut kriteria-kriteria, feminis tertentu.

Seorang tokoh feminis, Mansour Fakih mengatakan bahwa manusia baik laki-laki dan perempuan diciptakan mempunyai ciri biologis (kodrati) tertentu. Manusia jenis laki-laki adalah manusia yang memiliki penis, memiliki jakala (Jawa: kala menjing) dan memproduksi sperma. Sedangkan perempuan memiliki alat reproduksi seperti, rahim dan saluran untuk melahirkan, memproduksi telur, memiliki vagina, dan mempunyai alat menyusui (payudara). Alat-alat tersebut secara biologis melekat pada manusia jenis laki-laki dan perempuan selamanya dan tidak bisa ditukar.

Dalam konsep gendernya dikatakan, bahwa perbedaan suatu sifat yang melekat baik pada kaum laki-laki maupun perempuan merupakan hasil konstruksi sosial dan kultural. Misalnya, bahwa perempuan itu dikenal lemah lembut, kasih sayang, anggun, cantik, sopan, emosional atau keibuan, dan perlu perlindungan. Sementara laki-laki dianggap kuat, keras, rasional, jantan, perkasa, galak, dan melindungi. Padahal sifat-sifat tersebut merupakan sifat yang dapat dipertukarkan. Berangkat dari asumsi inilah kemudian muncul berbagai ketimpangan diantara laki-laki dan perempuan.

Konstruksi sosial yang membentuk perbedaan antara laki-laki dan perempuan itu pada kenyataannya mengakibatkan ketidakadilan terhadap perempuan. Perbedaan peran, status,

wilayah dan sifat mengakibatkan perempuan tidak otonom. Perempuan tidak memiliki kebebasan untuk memilih dan membuat keputusan baik untuk pribadinya maupun lingkungan karena adanya perbedaan-perbedaan tersebut. Berbagai bentuk ketidakadilan terhadap perempuan tersebut adalah, subordinasi, marginalisasi, stereotipe, beban ganda dan kekerasan terhadap perempuan.

Secara eksistensial, setiap manusia mempunyai harkat dan martabat yang sama, sehingga secara asasi berhak untuk dihormati dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya. Secara mendasar, Hak Asasi Manusia meliputi, hak untuk hidup, hak untuk merdeka, hak untuk memiliki sesuatu, serta hak untuk mengenyam pendidikan. Ketiga hak tersebut merupakan kodrat manusia. Siapapun tidak boleh mengganggu dan harus dilindungi.

Partisipasi sejajar antara perempuan dan laki-laki dalam kehidupan adalah salah satu prinsip mendasar yang diamanatkan di dalam Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)) yang diadopsi oleh sidang umum PBB pada tahun 1979 dan disahkan mulai tahun 1981.

Suyono Usman mengatakan bahwa tidak banyak perempuan yang menempati posisi sentral di dalam badan Legislatif dan eksekutif. Kebanyakan dari mereka berada dipinggiran (Periphery Zone) dan kurang kuat pengaruhnya dalam proses pengambilan keputusan.

Affirmative Action bagi Perempuan Ensiklopedia Stanford University menyatakan mengenai pengertian dari affirmative action yaitu: *"Affirmative action" means positive steps taken to increase the representation of women and minorities in areas of employment, education, and business from which they have been historically excluded. When those steps involve preferential selection-selection on the basis of race, gender, or ethnicity-affirmative action generates intense controversy.*

Carol Lee Bacci dalam bukunya *the politics of affirmative action: women, equality dan category politics*, mengemukakan empat poin

utama dalam pembahasan mengenai affirmative action untuk perempuan, yaitu:

- 1) Perempuan yang masuk dalam dunia pendidikan, kesehatan, militer, ekonomi dan politik menandakan bahwa perempuan memiliki posisi penting dalam kemajuan suatu bangsa.
- 2) Keberadaan perempuan dalam dunia pendidikan, kesehatan, militer, ekonomi dan politik merupakan usaha untuk mendapatkan pengakuan, namun ini sering menjadi bagian dari manuver politik untuk membatasi perubahan bagi perempuan sehingga perempuan tumbuh menjadi individu yang mempunyai pikiran strategis, kompeten dan waspada.
- 3) Representasi perempuan berbeda dari laki-laki terutama untuk mengalihkan perhatian dari masalah-masalah sosial tertentu, seperti kebutuhan untuk memikirkan kembali cara masyarakat dalam menangani anak dan perawatan orang tua.
- 4) Perempuan akan berusaha untuk mempertahankan dan meningkatkan representasi dalam mendapatkan posisi daya tawar atau pengaruh. Namun, konsekuensi bagi mereka yang terjun ke dunia pendidikan, kesehatan, militer, ekonomi dan politik adalah harus memilih apakah akan mencoba untuk menggunakan status tradisional perempuan sebagai penjaga dan pemelihara mengacu pada pola dasar perempuan atau mencari basis lain untuk mendapatkan klaim bahwa perempuan merupakan kategori yang layak di dalam bidang-bidang tersebut.

Dari beberapa pengertian affirmative action, maka tujuan utama dari tindakan ini adalah untuk membuka peluang kepada kaum minoritas terutama perempuan agar mereka bisa terintegrasi dalam kehidupan publik secara adil. Tindakan affirmative action memiliki ciri yaitu bersifat sementara. Artinya ketika kelompok yang terlindungi itu telah terintegrasi dan tidak lagi terdiskriminasi, kebijakan ini bisa dicabut karena mereka telah mendapat keadilan.

## **2. Kekerasan terhadap Perempuan Bertentangan dengan Harkat dan Martabat Kemanusiaan, jadi Harus Dihapuskan atau Diberantas.**

Falsafah bangsa Indonesia adalah nilai-nilai Pancasila dan dasar norma bernegara adalah UUD 1945, tidak ada satu butir pun yang mentoleransi adanya kekerasan, apalagi terhadap anak dan perempuan. Produk-produk hukum berikutnya hingga dewasa ini makin menguatkan komitmen Pemerintah NKRI untuk mewujudkan amanat Pancasila dan UUD 1945 ke dalam peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Pelaksanaan lainnya, yaitu dalam Keputusan Presiden, Peraturan dan Keputusan Presiden maupun Menteri-Menteri, sampai ke banyak lahirnya Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur, Bupati/Walikota hingga Peraturan Desa (Perdes) dan Keputusan Kepala Desa, tentang Kebijakan publik yang menghapuskan atau memberantas Kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Salah satu contoh adalah diulangnya ketentuan bahwa Hak Asasi Wanita adalah Hak Asasi Manusia (Pasal 45 UU Nomor 19 Tahun 1999 tentang HAM), bahwa Hak Anak adalah Hak Asasi Manusia (Pasal 52 ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 1999 tentang HAM). Pernyataan bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak juga menjadi dasar pertimbangan dalam konsideran menimbang dari undang-undang baru yang telah berperspektif gender, diantaranya dalam UU Nomor 7 tahun 1984, UU Nomor 19 Tahun 1999 tentang HAM, UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT, UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

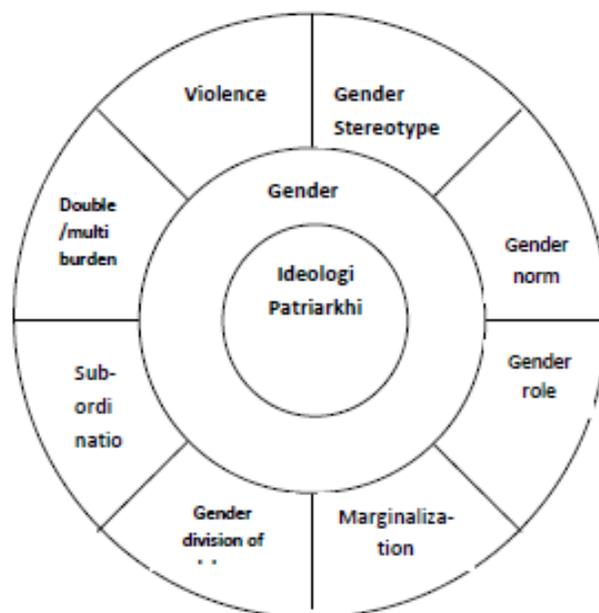
Kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan fenomena gunung es, artinya yang nampak di permukaan, yaitu yang dilaporkan ke kepolisian, lembaga sosial yang memberikan layanan masyarakat seperti TP2K3. bahkan yang lapor ke TP2K3 sangat sedikit, sedangkan kejadian yang sesungguhnya jumlahnya jauh lebih besar. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya masyarakat belum atau tidak tahu bahwa kekerasan terhadap

perempuan dan anak merupakan kejahatan kemanusiaan yang harus dihapuskan atau diberantas, juga tidak tahu kalau pemerintah sudah menyediakan wadah tempat melapor yaitu TP2K3, PPA di Kepolisian, TP2K3, BPPKB, RSUD.

### **3. Siklus Kekerasan terhadap Perempuan dalam Perspektif Psikososial (Ketidakadilan gender), Harus Diubah Menjadi Perspektif Kesetaraan dan Keadilan Gender.**

Dalam kehidupan bermasyarakat, barulah dijumpai adanya kebiasaan-kebiasaan atau adat yang dapat menimbulkan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Adat kebiasaan tersebut dilakukan secara turun-temurun sehingga tidak terasa menjadi mendarah daging, dan dianggap sebagai sesuatu yang harus dilakukan.

Dengan demikian maka, gender merupakan konstruksi sosial, yang lahir dari ideology patriarkhi (ideologi yang berorientasi pada kekuasaan laki-laki atau kebapakan), yang kemudian melahirkan diskriminasi dan eksploitasi terhadap perempuan, yang dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



Keterangan:

- 1) Gender Stereotype: perempuan lemah lembut; laki-laki perkasa.
- 2) Gender norm: perempuan adalah Ibu Rumah Tangga; laki-laki Kepala Keluarga.

- 3) Gender role: perempuan mengelola rumah tangga; laki-laki pencari nafkah.
- 4) Marginalization: adalah salah satu bentuk ketimpangan gender dimana meskipun perempuan mempunyai kriteria kualitas yang sama dengan laki-laki namun masyarakat (pembuat pengumuman tentang perekrutan tenaga kerja) masih meminggirkan (meminggirkan) perempuan.
- 5) Gender division of labour: pada jenis pekerjaan yang sama, upah perempuan/ istri rendah karena dia hanya membantu suami mencari tambahan pendapatan; sementara upah laki-laki/suami tinggi, karena dia sebagai pencari nafkah utama keluarga.
- 6) Subordination adalah ketimpangan gender berupa penempatan laki-laki di atas perempuan, termasuk dalam pemberian imbalan (gaji/ upah) meskipun mereka memiliki prestasi kerja yang sama.

#### **4. Law and Development, Mendorong Perda yang *Pro Poor* lewat Implementasi Model *Article Impact Assesment***

Pembangunan hukum telah menimbulkan dampak diskriminasi kepada kelompok masyarakat sehingga mereka kehilangan akses dan penguasaan atas sumber daya (*resources*). Terjadinya hubungan asimetri antara hukum dan masyarakat telah menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan (*inequalities*) baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik. Keterbatasan kemampuan hukum untuk mengakomodir semua situasi dan kondisi serta tata nilai kehidupan masyarakat selayaknya dapat diantisipasi semaksimal mungkin sehingga kualitas pengaturan menjadi lebih baik. Keterbatasan kemampuan hukum disebabkan oleh dua aspek utama teknik substantif yang menurut Atiya<sup>9</sup> mengakibatkan hukum yang tidak baik atau buruk:

*Law may be bad because they are technically bad; for instance, because they are obscure, ambiguous, internally*

---

<sup>9</sup> P.S. Atiya, *Law & Modern Society*, Oxford University Press, Great Clarendon – London, 1995. hlm 203

*inconsistent, difficult to discover, or hard to apply to a variety of circumstances. and secondly, laws may be substantively bad simply in the sense that they produce unacceptable results— injustice or plain idiocy, or less extremely, because they are inefficient and expensive, or produce inconsistency or anomaly between like cases.*

Pendapat tersebut di atas menunjuk pada dua aspek penting yang harus dicermati, yaitu aspek teknis dan aspek substansi. Aspek teknis dan substansi menurut Atiya merupakan kedua hal yang dapat menjadikan suatu Perda menjadi tidak baik. Pendapat Atiya di atas juga berkenaan dengan diksi atau pilihan kata yang secara teknis dirumuskan oleh legal drafter dan diksi teknis ini kemudian bermuatan substantif yang menjadikan karakter perda tersebut *pro-poor* atau tidak. Dapat disimpulkan dari pendapat Atiya bahwa penting sekali melihat akibat atau *impact* secara substantif dari pilihan-pilihan kata yang secara teknis dibuat oleh legal drafter tersebut.

Masih berkaitan dengan hal di atas, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa penyusunan legislasi terdiri atas dua tahapan utama, yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.<sup>10</sup>

Apabila kita renungkan proses sosiologis dan yuridis ini sangat berkaitan dengan apa yang dikemukakan oleh Atiya dalam konteks teknis substantif. Artinya, perumusan perda, baik oleh Satjipto Rahardjo maupun Atiya, mensyaratkan proses hubungan yang

---

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hal. 135.

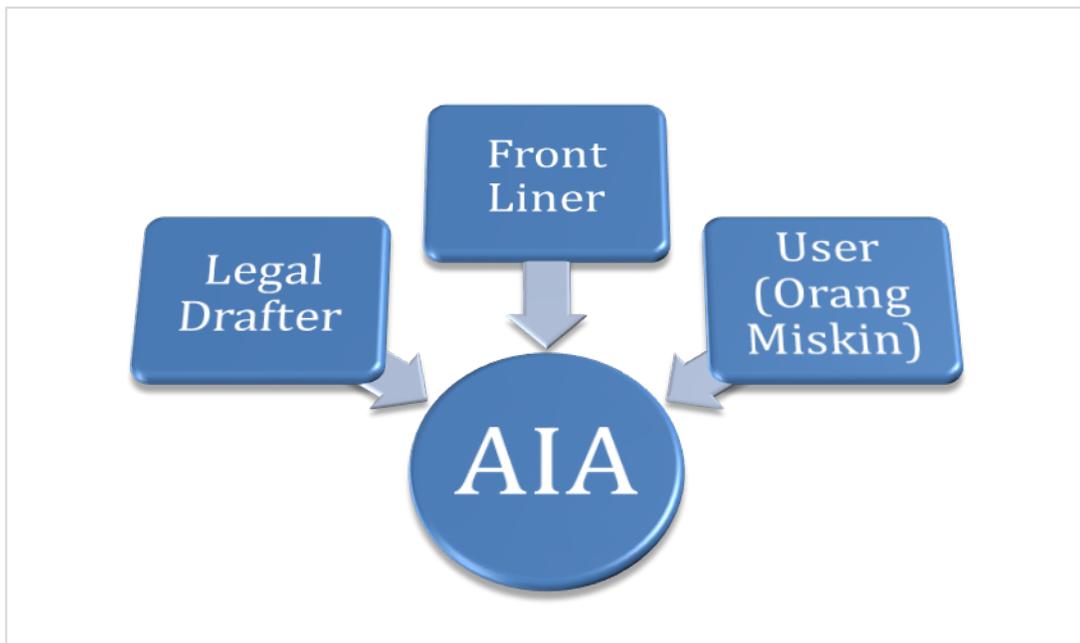
sangat erat antara teknis substantif dalam bahasa Atiya dan sosiologis yuridis dalam bahasa Satjipto. Hal ini menunjukkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak hanya suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya. Dalam konteks ini, terdapat suatu kebutuhan yang menjelaskan hubungan sebab akibat antara teknis yuridis dan akibatnya secara sosial politik.

Ironisnya secara praktis, penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah kemudian hanya memunculkan aspek teknis yuridis dan meninggalkan aspek substantif sosial. Permasalahan ini sudah muncul dalam stranas akses terhadap keadilan yang menyatakan bahwa pendidikan hukum termasuk di dalamnya pendidikan perancang peraturan perundang-undangan lebih bersifat teknis-normatif. Kelemahan inilah yang harus dipetakan dan ditemukan solusinya oleh kalangan perguruan tinggi.

Oleh karena itulah tim peneliti memajukan model *Article Impact Assessment (AIA)* yang dapat mewakili kebutuhan teknis-substantif ini secara lebih rinci dalam tiap-tiap perumusan norma dibandingkan dengan model saat ini yang hanya melihat akibat secara umum penerapan perda.

Model AIA ini dapat diintegrasikan dalam penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah sehingga keseluruhan penyusunan raperda mempunyai nilai teknis-yuridis dan substantif-sosiologis. Dalam penerapannya, AIA akan menanyakan beberapa indikator legal empowerment kepada 3 pemangku kepentingan yaitu kepada legal drafter sendiri, *service frontliner*, dan user (orang miskin).

Ragaan 1. Skema Triadik dalam model AIA



### 5. Indikator Legal Empowerment Dalam Kerangka AIA

Ketimpangan antara hukum dan keadaan sosial terwujud dalam bentuk kemiskinan masyarakat. Kemiskinan dimaksud ditandai oleh tidak berfungsinya hukum dalam menjamin pemenuhan hak-hak yang paling mendasar dalam konteks akses terhadap keadilan bagi orang miskin. Untuk itulah diperlukan *legal empowerment*, tidak saja terhadap orang miskin, namun yang lebih utama lagi dalam konteks penelitian ini adalah legal empowerment terhadap naskah akademik dan rancangan peraturan daerah.

Secara konkrit, Model AIA akan menguji apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan peraturan daerah mempunyai nilai legal empowerment dengan indikator-indikator tertentu yang akan dibahas dalam sub-bab ini. Dalam kaitannya dengan akses terhadap keadilan bagi orang miskin, AIA harus digunakan dalam kerangka *legal empowerment*. Dengan demikian indikator-indikator legal empowerment akan menjadi check list bagi legal drafter ketika menguji tiap-tiap pasal perumusan norma dalam Perda.

Apakah indikator-indikator legal empowerment tersebut. UNDP dalam hal ini menyatakan bahwa *Access to Justice is the "ability of people to seek and obtain a remedy through formal or informal institutions of justice, and in conformity with human rights*

*standards*<sup>11</sup>. UNDP juga menambahkan bahwa “*Access to justice is closely linked to poverty reduction since being poor and marginalized means being deprived of choices, opportunities, access to basic resources and a voice in decision-making*”<sup>12</sup> Dengan demikian, dapat dirumuskan indikator legal empowerment dalam hal ini adalah kesempatan, pilihan, akses, kemampuan. Dalam konteks penerapan AIA, legal drafter harus menguji apakah norma-norma dalam pasal-pasal raperda membuka kesempatan dan akses serta memberikan pilihan dan kemampuan kepada masyarakat miskin untuk mendapatkan jaminan HAM atau tidak?

The Commission for Legal Empowerment of the Poor (CLEP) menyatakan bahwa “*the fight against poverty by identifying and providing the poor with legal and institutional tools that allow them to benefit from greater security and to create wealth within the rule of law*” (CLEP 2006: 1).<sup>13</sup> Indikator-indikator yang bisa diabstraksikan adalah keamanan dan kesejahteraan. Dalam konteks ini, legal drafter harus dapat menguji apakah norma yang dirumuskan dapat memberikan keamanan dan kesejahteraan atau tidak?

Indikator-indikator yang bisa diabstraksikan adalah hak, kapasitas, dan kesempatan.<sup>14</sup> Dalam konteks AIA, pertanyaan *legal drafter* adalah apakah norma-norma yang dirumuskan dalam raperda dapat menjamin hak, meningkatkan kapasitas, dan memberikan kesempatan kepada orang miskin atau tidak?

---

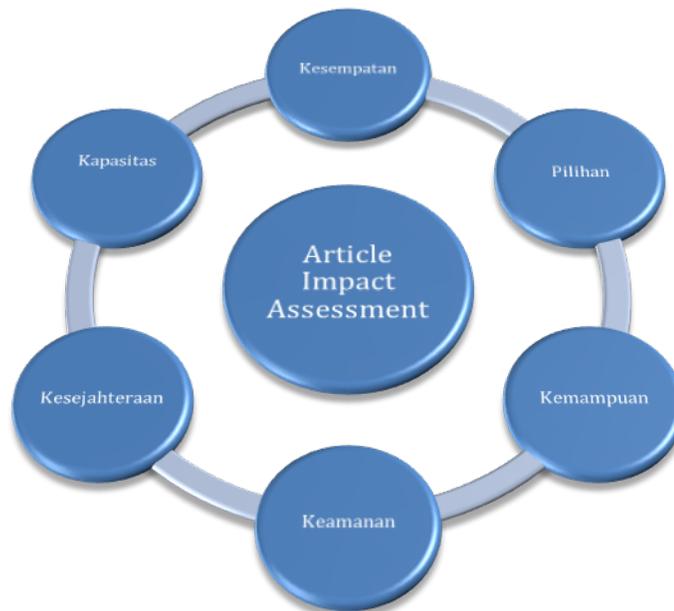
<sup>11</sup>UNDP, 2005, Programming for Justice: Access for All, [www.undp.org/governance/docs/Justice\\_Guides\\_ProgrammingForJustice-Access-ForAll.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-Access-ForAll.pdf).

<sup>12</sup>UNDP(2004) Access to Justice Practice Note, [www.undp.org/governance/docs/Justice\\_PN\\_En.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_En.pdf).

<sup>13</sup> Commission on Legal Empowerment of the Poor (2006), Agreed Principles and Conceptual Framework, <http://legalempowerment.undp.org/>.

<sup>14</sup> Bruce, John W., Omar Garcia-Bolivar, Tim Hanstadt, Michael Roth, Robin Nielsen, Anna Know, and Jon Schmidt (2007), Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment, Burlington, VT: ARD Inc. for USAID, [http://www.ardinc.com/upload/photos/676LEP\\_Phase\\_II\\_FINAL.pdf](http://www.ardinc.com/upload/photos/676LEP_Phase_II_FINAL.pdf).

Ragaan 2. Indikator *Legal Empowerment* dalam Kerangka AIA



Secara konkrit, Model AIA akan menguji apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan peraturan daerah memberikan kesempatan atau tidak? Memberikan pilihan-pilihan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kemampuan atau tidak? Memberikan keamanan atau tidak? Membuka akses kesejahteraan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kapasitas atau tidak?

Melalui field research, pertanyaan-pertanyaan tersebut diajukan untuk melihat: pertama, kesamaan persepsi tiga pemangku kepentingan (legal drafter, frontliner, orang miskin) dalam memaknai diksi (pilihan kata) yang digunakan dalam perumusan norma Peraturan Daerah; kedua sejauh mana diksi dalam tiap-tiap perumusan pasal memenuhi indikator-indikator *legal empowerment*.

## 9.2. AIA dan Karakter Hukum Pengayoman

Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku akan menggerakkan peraturan dan sistem yang dibangun. Perda selayaknya mengabdikan kepada kebahagiaan manusia, sehingga dapat berfungsi menjadi instrumen menuju negara hukum yang membahagiakan rakyatnya.<sup>15</sup> Oleh karena itu

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Perss, Yogyakarta, 2008.

dalam pembentukan Perda dibutuhkan langkah-langkah pengayoman yang mampu menjadi jembatan bagi keterbatasan si miskin untuk mengakses pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemda. Skema triadik dalam model AIA diharapkan menjadi jembatan antara pemangku-pemangku kepentingan dalam pembentukan perda sehingga menghasilkan perda yang *pro-poor*.

Pembentukan Perda yang berdasarkan “kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat” tersebut paralel dengan pendapat Eugen Ehrlich, sebagai salah satu pemikir hukum dalam perspektif sosiologis yang menyatakan bahwa hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Lebih lanjut Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif baru akan memiliki daya berlaku yang efektif jika berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*). Menurut pemikiran Ehrlich, mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan hukum harus mempunyai hubungan yang erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat bersangkutan.

Pemberdayaan produk hukum daerah sebagai instrumen yang menjamin hak-hak masyarakat miskin berkaitan erat dengan proses pembentukan hukum pengayoman. Hukum pengayoman yang dimaksud adalah menempatkan kedaulatan tujuan hukum dan asas-asas hukum agar pemenuhan hak-hak masyarakat miskin dapat dilakukan oleh pemerintah melalui peningkatan kapasitas dan akses mereka pada keadilan. Hukum pengayoman sebagai bentuk pemberdayaan produk hukum daerah membutuhkan sebuah proses pembentukan dengan pendekatan yang komprehensif dan partisipatif. Pendekatan perda yang mengayomi akan melahirkan produk hukum yang responsif terhadap keterbatasan masyarakat miskin dalam mengakses pelayanan. Sebagai produk hukum administrasi pembentukan Perda diorientasikan untuk memberikan kerangka legal dalam melaksanakan pelayanan dan pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat. Kerangka legal yang dibangun dilandaskan pada pikiran-pikiran dasar yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat terutama masyarakat miskin.

## **B. Kajian Asas Penyusunan Norma Peraturan Daerah**

Peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida, secara umum membedakan dua kategori asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.<sup>16</sup>

Asas-asas formal meliputi:

- a) Asas tujuan jelas; Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.
- b) Asas lembaga yang tepat; Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.
- c) Asas urgensi/perlunya pengaturan; Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.
- d) Asas dapat dilaksanakan; Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.

---

<sup>16</sup> I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007. Hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

- e) Asas konsensus; Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Asas-asas material meliputi:

- a) Asas kejelasan terminologi dan sistematika; Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.
- b) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.
- c) Asas kesamaan hukum; Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semaunya.
- d) Asas kepastian hukum; Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.
- e) Asas penerapan-hukum yang khusus; Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan *margin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Asas-asas formal dan material yang ada diatas merupakan asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang juga telah diakomodir dalam UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini akan menjadi pijakan dasar dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan.

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration* sebagai berikut:<sup>17</sup>

- a) Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b) Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c) Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
- d) Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e) Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
- f) Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- g) Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h) Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- i) Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j) Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
- k) Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
- l) Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
- m) Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas umum administrasi publik yang baik ini bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang

---

<sup>17</sup> Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 38-39.

diselenggarakan terhadap masyarakat, termasuk dalam Perlindungan Perempuan. Urgensi asas ini karena sangat mungkin Perda yang dibentuk muatannya tidak baik tapi pelaksanaannya baik, atau sebaliknya aturannya baik tapi penyelenggaranya menerapkannya dengan tidak baik.

Berdasarkan ketentuan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah disesuaikan juga dalam PERPU No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, ditentukan bahwa Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a) kejelasan tujuan; artinya, tujuan dari perda yang akan dibentuk tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan dalam dasar filosofis, yuridis dan sosiologis dalam pembentukan Perda. Pembentukan Perda Perlindungan Perempuan yang akan dibentuk tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan dalam dasar filosofis, yuridis dan sosiologis dalam pembentukan Perda yang menjadi dasar legitimasi pemberian Perlindungan Perempuan di Kabupaten Lampung Selatan.
- b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; artinya, perda ini dapat dibentuk atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (hak inisiatif lembaga legislatif) atau oleh Kepala Daerah. Perda dibahas bersama antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, dan atas persetujuan bersama antara keduanya, kepala daerah menetapkan perda.
- c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; Artinya, materi muatan yang terkandung dalam perda yang akan dibentuk berkesesuaian dengan jenis perdanya. Pembentukan Perda Perlindungan Perempuan, materi muatannya intinya akan mengatur mengenai arti penting Perlindungan Perempuan sebagai jaminan terhadap hak konstitusional masyarakat khususnya di Kabupaten Lampung Selatan.
- d) dapat dilaksanakan; artinya, perda yang akan dibentuk akan menjadi pedoman perilaku bagi semua pihak serta ketentuan pasal/norma dalam perda dapat diimplentasikan/operasional. Pembentukan Perda Perlindungan Perempuan akan menjadi

pedoman bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dalam penyelenggaraan Perlindungan Perempuan di Kabupaten Lampung Selatan.

- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; artinya perda yang akan dibentuk dapat diterima baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis. Pembentukan Perda Perlindungan Perempuan dilandasi dengan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, sehingga diharapkan keberlakuannya dapat tercermin secara filosofis, sosiologis dan yuridis.
- f) kejelasan rumusan; artinya bahwa rumusan pasal dapat dipahami dan dilaksanakan dan tidak menimbulkan tafsir ganda (ambigu). Pembentukan Perda Perlindungan Perempuan akan dirumuskan dengan bahasa hukum yang tepat sehingga tidak multitafsir.
- g) Keterbukaan; artinya, peran serta masyarakat dapat diakomodasi baik dalam proses penyusunan, pelaksanaan maupun pengawasan. Pembentukan Perda Perlindungan Perempuan akan melibatkan peran serta masyarakat baik dalam proses penyusunan, pelaksanaan maupun pengawasannya.

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan Ranperda yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Salah satu aspek pokok dalam penyusunan Ranperda adalah menentukan Materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Undang Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan menentukan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:<sup>18</sup>

- a) Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
- b) Kemanusiaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;

---

<sup>18</sup> Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.

- c) Kebangsaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d) Kekeluargaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
- e) Kenusantaraan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
- f) Kebhinnekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g) Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- h) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
- i) Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
- j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Asas yang akan digunakan disesuaikan dengan materi muatan Ranperda yang akan disusun, sehingga tidak semua asas yang ada tersebut dapat diakomodir secara keseluruhan. Asas yang juga perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda Perlindungan Perempuan adalah Asas-asas sebagai berikut:

1. Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
2. Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;

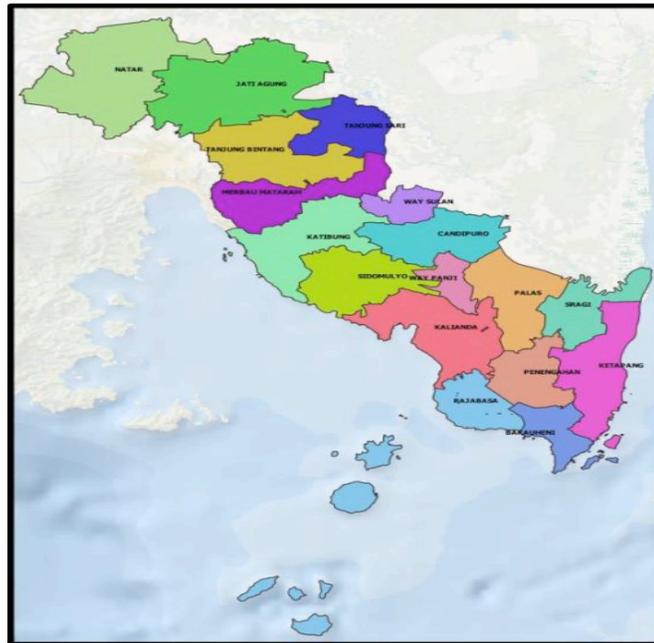
Dalam konteks pembentukan Perda Perlindungan Perempuan, keberadaan asas-asas yang telah dipaparkan di atas akan diakomodir dengan baik. Pemberlakuan asas-asas tersebut di atas dalam penyusunan Peraturan Daerah Perlindungan Perempuan akan disesuaikan dengan kondisi masyarakat, aspek sosial politik dan kearifan lokal di Lampung Selatan.

### **C. Kajian Praktik Penyelenggaraan dan Kondisi Permasalahan**

Wilayah Kabupaten Lampung Selatan terletak antara 105014' sampai dengan 105045' Bujur Timur dan 5015' sampai dengan 60 Lintang Selatan. Mengingat letak yang demikian ini, daerah Kabupaten Lampung Selatan seperti halnya daerah-daerah lain di Indonesia merupakan daerah tropis.

Kabupaten Lampung Selatan bagian Selatan meruncing dan mempunyai sebuah teluk besar yaitu Teluk Lampung. Di Teluk Lampung terdapat sebuah pelabuhan yaitu Pelabuhan Panjang, dimana kapal-kapal dalam dan luar negeri dapat merapat. Secara umum, pelabuhan ini merupakan faktor yang sangat penting bagi kegiatan ekonomi penduduk Lampung. Sejak tahun 1982, Pelabuhan Panjang termasuk dalam wilayah Kota Bandar Lampung.

## Peta Administrative Kabupaten Lampung Selatan



Sumber: diolah dari data BPS Lampung Selatan dalam angka 2023

Curah Hujan (mm) merupakan ketinggian air hujan yang terkumpul dalam tempat yang datar, tidak meresap, tidak menguap dan tidak mengalir. Curah hujan satu mm artinya dalam luasan satu meter persegi pada tempat yang datar tertampung air setinggi satu millimeter atau tertampung air sebanyak satu liter.

### Jumlah Kecamatan Lampung Selatan 2023

| Kecamatan<br>Subdistrict | Ibukota Kecamatan<br>Capital of Subdistrict | Luas<br>Total Area<br>(km <sup>2</sup> /sq.km) |
|--------------------------|---|--|
| (1)                      | (2)   | (3)  |
| Natar                    | Merak Batin                                 | 250,88   |
| Jati Agung               | Marga Agung                                 | 164,47   |
| Tanjung Bintang          | Jati Baru                                   | 129,72   |
| Tanjung Sari             | Kerto Sari                                  | 103,32   |
| Katibung                 | Tanjung Ratu                                | 188,62   |
| Merbau Mataram           | Merbau Mataram                              | 113,94   |
| Way Sulan                | Karang Pucung                               | 46,54  |
| Sidomulyo                | Sidorejo                                    | 158,99   |
| Candipuro                | Titiwangi                                   | 84,90  |
| Way Panji                | Sidoharjo                                   | 38,45  |
| Kalianda                 | Kalianda                                    | 179,82   |
| Rajabasa                 | Banding                                     | 100,39   |
| Palas                    | Bangunan                                    | 165,57   |
| Sragi                    | Kuala Sekampung                             | 93,44  |
| Penengahan               | Pasuruan                                    | 124,96   |
| Ketapang                 | Bangun Rejo                                 | 108,60   |
| Bakauheni                | Hatta                                       | 57,13  |
| <b>Lampung Selatan</b>   |   | <b>2 109,74</b>                                |

Sumber: diolah dari data BPS Lampung Selatan dalam angka 2023

Kondisi jumlah penduduk di wilayah Lampung, Jumlah penduduk Kabupaten Lampung Selatan tahun 2022 berada di urutan keempat dengan besaran mencapai 1.081.115 jiwa dibawah Kabupaten Lampung Timur. Artinya sebesar 11,80 persen populasi penduduk di Lampung berada di Kabupaten Lampung Selatan.

Kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lampung Selatan cenderung mengalami peningkatan. Hal ini terlihat dari menurunnya presentase penduduk miskin. Dibanding tahun 2021, penduduk miskin Kabupaten Lampung Selatan turun sebesar 1,05 persen. Dari 145,83 (ribu) penduduk di tahun 2021 menjadi 136,21 (ribu) penduduk pada tahun 2022.

Perbandingan nilai IPM Kabupaten Lampung Selatan dengan IPM kabupaten/kota lain di Provinsi Lampung, terlihat bahwa Kabupaten Lampung Selatan (IPM = 69,00) menduduki peringkat ketujuh setelah Kota Bandar Lampung (78,01), Kota Metro (77,89), Kabupaten Pringsewu (70,98), Kabupaten Lampung Tengah (70,80), Kabupaten Lampung Timur (70,58) dan Kabupaten Tulang Bawang (69,53). Kabupaten Lampung Timur mengalami pertumbuhan IPM terbesar tahun 2022, yaitu tumbuh 0,92 poin. Sedangkan pertumbuhan terkecil dialami oleh Kabupaten Metro, yaitu tumbuh 0,40 poin.

APM pada jenjang pendidikan SD/MI sebesar 99,04, sementara pada jenjang pendidikan SMP/MTs sebesar 80,73, APM pada jenjang pendidikan SMA/SMK/MA sebesar 59,04. Secara umum, APM akan selalu lebih rendah dari APK karena APK memperhitungkan jumlah penduduk di luar usia sekolah pada jenjang pendidikan yang bersangkutan.

Secara umum, APK digunakan untuk mengukur keberhasilan program pembangunan pendidikan yang diselenggarakan dalam rangka memperluas kesempatan bagi penduduk untuk mengenyam pendidikan. APK pada jenjang pendidikan SD/MI sebesar 102,85, sementara pada jenjang pendidikan SMP/MTs sebesar 83,74, APK pada jenjang pendidikan SMA/SMK/MA sebesar 78,81. Jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Kabupaten Lampung Selatan pada Maret 2022 mencapai 136,21 ribu orang (13,14 persen) berkurang sebesar 9,64

ribu orang jika dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2021 yang tercatat sebesar 145,85 ribu orang (14.19 persen). Garis kemiskinan pada Maret 2022 sebesar Rp 470.857,-.

Dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan sangat dibutuhkan data mengenai kependudukan. Apalagi jika dikaitkan dengan dwifungsi penduduk dalam pembangunan, yaitu sebagai fungsi subjek dan fungsi objek. Fungsi subjek bermakna bahwa penduduk adalah pelaku pembangunan, dan fungsi objek bermakna bahwa penduduk menjadi target dan sasaran pembangunan yang dilakukan. Kedua fungsi tadi harus berjalan seiring dan sejalan secara integral. Hasil Proyeksi Penduduk Interim 2020–2023 (Pertengahan tahun/Juni) mencatat Penduduk Kabupaten Lampung Selatan pada Juni tahun 2022 berjumlah 1.081.115 jiwa.

Kepadatan penduduk di Lampung Selatan tahun 2022 mencapai 512 jiwa/km<sup>2</sup>. Kepadatan Penduduk di 17 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan Jati Agung dengan kepadatan sebesar 805 jiwa/ km<sup>2</sup> dan terendah di Kecamatan Rajabasa sebesar 253 jiwa/Km<sup>2</sup>. Ratio Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2022 sekitar 104,58- 105 persen yang berarti penduduk Laki-laki lebih banyak dibanding penduduk perempuan.

**Tabel 3.1.2** Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Kabupaten Lampung Selatan, 2022  
*Population by Age Groups and Sex in Lampung Selatan Regency, 2022*

| Kelompok Umur<br>Age Groups | Jenis Kelamin/Sex |                     | Jumlah Total     |
|-----------------------------|-------------------|---------------------|------------------|
|                             | Laki-Laki<br>Male | Perempuan<br>Female |                  |
| (1)                         | (2)               | (3)                 | (4)              |
| 0–4                         | 49 990            | 47 662              | 97 652           |
| 5–9                         | 48 747            | 46 762              | 95 509           |
| 10–14                       | 46 542            | 44 010              | 90 552           |
| 15–19                       | 44 775            | 42 116              | 86 891           |
| 20–24                       | 45 528            | 42 796              | 88 324           |
| 25–29                       | 44 988            | 41 998              | 86 986           |
| 30–34                       | 42 678            | 41 483              | 84 161           |
| 35–39                       | 43 506            | 42 764              | 86 270           |
| 40–44                       | 40 665            | 39 596              | 80 261           |
| 45–49                       | 36 815            | 35 321              | 72 136           |
| 50–54                       | 30 659            | 29 735              | 60 394           |
| 55–59                       | 25 487            | 24 822              | 50 309           |
| 60–64                       | 20 001            | 18 913              | 38 914           |
| 65–69                       | 14 502            | 13 429              | 27 931           |
| 70–74                       | 8 970             | 8 465               | 17 435           |
| 75+                         | 8 797             | 8 593               | 17 390           |
| <b>Lampung Selatan</b>      | <b>552 650</b>    | <b>528 465</b>      | <b>1 081 115</b> |

Sumber: diolah dari data BPS Lampung Selatan dalam angka 2023

Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan sangat prihatin terkait tingginya akan kasus kekerasan pada perempuan dan anak di Lamsel. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) setempat diminta segera bertindak untuk mencegah kejadian berlanjut.

Kami sangat prihatin atas kejadian kekerasan pada perempuan dan anak di Lampung Selatan. Mudah-mudahan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Lamsel punya solusi dan formula untuk menekan kasus tersebut," ujar Sekkab Lamsel Thamrin, Senin, 16 Oktober 2023.

Menurut DPPPA Lamsel sudah membentuk tim untuk pencegahan penanganan kasus tersebut. "Kejadian kekerasan perempuan dan anak di lingkungan masyarakat tentunya sering kali tidak bisa dihindari. Tapi, kami tentunya sangat prihatin sekali. Kami berharap Dinas PPPA Lamsel bisa menurunkan angka kasusnya dengan berbagai upaya yang dilakukan pencegahan dan penanganannya, Ketua Pengadilan Negeri (PN) Kalianda Arizal Anwar, mengatakan kasus kekerasan perempuan dan anak khususnya pelecehan seksual cukup tinggi di Lampung Selatan. Bahkan terbanyak keduanya setelah kasus narkoba.

"Hal ini bisa kami lihat dari perkara yang masuk ke PN Kalianda. Untuk kasus ini cukup tinggi vonisnya. Hal ini sebagai efek jera terhadap terdakwa. Sebab, jeratan hukumnya pun tinggi. Untuk diketahui, kasus kekerasan pada perempuan dan anak di Lampung Selatan berada di urutan ketiga tertinggi se-Provinsi Lampung. Urutan pertama Lampung Tengah 86 kasus, Bandar Lampung 68 kasus dan Lamsel 50 kasus.

Kepala Unit Pelaksana Teknis Perlindungan Anak (UPT PA) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Lampung Selatan Acam, mengatakan kekerasan pada anak 40 kasus dan kekerasan pada perempuan 10 kasus. Sehingga, total keseluruhan 50 kasus. Menurut dia, kekerasan pada anak yang terjadi di Lampung Selatan yakni persetubuhan anak di bawah umur, pencabulan dan pelecehan seksual pada anak, pembunuhan terhadap anak dibawah umur, melarikan anak di bawah umur (penculikan), TPPO, narkoba anak di bawah umur dan video asusila.

Sementara, kekerasan pada perempuan meliputi fisik, pelecehan seksual dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT).<sup>19</sup>

#### **D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah.**

Implikasi penerapan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan yang akan diatur dalam peraturan daerah, akan dikaji kaitannya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia yakni:

- 1) Adanya pembatasan terhadap perilaku masyarakat, terutama perlakuan kekerasan terhadap perempuan, berupa kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya.
- 2) Adanya tuntutan kesadaran hukum masyarakat, untuk memahami jalur hukum yang disediakan untuk menyelesaikan masalah hukum berkenaan perlindungan Perempuan Korban Kekerasan.
- 3) Adanya tuntutan sikap profesional kepada pemerintah dan masyarakat yang mengemban tugas pengawasan bagi Perlindungan Perempuan.
- 4) Adanya tuntutan bagi Pemerintah yang mengemban tugas dan pengawasan dalam upaya mengadakan sosialisasi dan konsultasi publik untuk meningkatkan kesadaran hukum berkaitan dengan melakukan perlindungan Perempuan

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan tentang Perlindungan Perempuan akan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, sehingga sangat diperlukan adanya pengaturan sebagai dasar penyelenggaraan perlindungan perempuan korban kekerasan di Kabupaten Lampung Selatan oleh Pemerintah Daerah.

---

<sup>19</sup> <https://m.lampost.co/berita-kasus-kekerasan-perempuan-dan-anak-tinggi-dpppa-lamsel-diminta-bertindak.html>

### **BAB III**

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

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 akan menggambarkan sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah bantuan hukum untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

- 1) UUD 1945 Pasa, 1 Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3039);
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999 Tentang Pengesahan Konvensi ILO 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3835);
- 4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Azasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);
- 5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers, (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 166 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887);
- 6) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi manusia (Lembaran Negara tahun 2000 Nomor 208 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4026);
- 7) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 Tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4252);

- 8) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279);
- 9) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301);
- 10) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4419);
- 11) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Dan Kerja Sama Tentang Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga;
- 12) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan;
- 13) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan Tanggal 28 Januari 2012.
- 14) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan;
- 15) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak sebagai pengganti peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia 05 Tahun 2010 Tentang Panduan Pembentukan Dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu dan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia nomor 6 tahun 2015 Tentang Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini merupakan landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah. Pemerintahan daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota adalah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945). Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).

Ketentuan tersebut menjadi politik hukum pembentukan peraturan daerah tentang Perlindungan Perempuan. Sebagai dasar hukum formal pembentukan perda ini adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, sebagaimana juga ditentukan pada Pedoman 39 Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (TP3U) Lampiran UU 12/2011, yang menyatakan bahwa dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat sinkronisasi yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah Kabupaten Lampung Selatan memiliki kewenangan dalam melakukan pengaturan mengenai Perlindungan Perempuan. Dengan demikian, diperlukan sebuah Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan yang memberikan kepastian hukum.

## **BAB IV**

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

Setidaknya terdapat 3 (tiga) teori yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Perda yang baik, yaitu:<sup>20</sup>

1. Teori materiil (*materiele theory*), yaitu penyusunan perda dilihat dari segi muatan yang akan diatur;
2. Teori formil (*formele theory*), yaitu penyusunan perda dilihat dari segi bentuk/formatnya;
3. Teori filsafat (*philosofische theory*), yaitu penyusunan perda dilihat dari landasan filsafatnya (*philosofische grondslag*).

Perda yang baik menurut teori materiil adalah perda yang muatan isinya sedapat mungkin digali dari hukum masyarakat (*common law*). Materi perda berisi kesadaran hukum masyarakat, terlebih di era otonomi daerah yang seluas-luasnya. Teori ini mengandaikan bahwa kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*) ekuivalen dengan keadilan sosial (*social justice*).

Teori formil hukum mengajukan 3 (tiga) syarat peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik, yaitu:

1. tuntas mengatur permasalahannya;
2. sedikit mungkin memuat ketentuan tentang delegasi peraturan perundang-undangan (*delagatie van wetgeving*);
3. hindari memuat ketentuan yang bersifat elastis. Perda yang tidak tuntas mengatur permasalahan sering kali menimbulkan “inflasi” peraturan. Pemberian kewenangan delegasi dari legislatif (DPRD) kepada eksekutif (Kepala Daerah) harus dibatasi oleh kewenangan normatif yang memang dimiliki oleh eksekutif. Teori formil dalam pembentukan perda juga menginginkan agar dihindari pasal-pasal yang bersifat “karet”, misalnya tentang pengecualian “demi kepentingan umum”, karena pengertian stipulatif tentang “kepentingan umum” (*publieke belang*) masih belum baku di Indonesia. Oleh karena

---

<sup>20</sup> W. Riawan, 2009 : 86-87.

itu, dalam teori formil, semua pengertian harus dirinci secara limitatif agar tidak menimbulkan interpretasi yang bias, melebar, dan tarik-ulur kewenangan.

Teori filsafat mengedepankan bahwa Perda yang dibentuk harus mencerminkan filsafat hidup masyarakat, dengan demikian perda yang dibentuk harus memuat kearifan lokal masyarakat yang akan diatur. Jangan sampai perda yang akan dibentuk justru “menciderai” rasa keadilan di masyarakat karena sifatnya yang *top-down*, sedapat mungkin perda yang dibentuk telah melalui mekanisme peran serta masyarakat sehingga bersifat *bottom-up*.

Perda yang dibentuk harus mencerminkan kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*), sehingga masyarakat yang diatur akan “sukarela” untuk patuh. Perda juga harus berlaku secara yuridis. Hukum itu ibarat tombak bermata dua: mata tombak yang satu bernama adil, sedang yang satu bernama benar. Jadi, hukum itu harus adil dan benar. Istilah keadilan multiinterpretatif, misalnya, Aristoteles mengemukakan yang dinamakan adil adalah adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Benar adalah kesesuaian antara perbuatan dengan peraturan. Adil dan benar mewujudkan perdamaian, karena hukum mengandung filosofi pengayoman dan perdamaian. Hal ini harus tercermin dalam Perda/produk hukum daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>21</sup>, pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

Landasan filosofis, Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis Yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis Landasan politis yang dimaksud disini

---

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 243-244

ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat".

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staats-fundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebhineka-tunggal-ikaan, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbautheorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan

politik yang nyata (*riete machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Sesuai dengan konsep landasan pembentukan aturan diatas, dalam pembentukan peraturan daerah tentang Perlindungan Perempuan ini juga dilandaskan pada aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis dalam pembentukan perda merupakan suatu keniscayaan ketika pembentuk perda dihadapkan pada sebuah pertanyaan: “Apakah hukum itu? Dan apa pula keadilan itu?” Suatu produk peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas. Politik hukum yang dijadikan dasar

pijakan juga harus mapan, sehingga dapat dijadikan pegangan. Sudah menjadi tugas para pembentuk peraturan hukum untuk dapat menjelaskan esensi hukum atau keadilan yang dilandasi oleh pengetahuan hukum. Tugas filsafat dalam hal ini adalah menguji secara kritis dan mendalam (radikal) terhadap suatu peraturan daerah yang akan dibentuk.

Dalam produk hukum daerah berupa Perda, analisis kritis harus dimulai dari pembentukan perda itu sendiri, oleh karena itu dalam konsiderans menimbang suatu Perda selalu dicantumkan secara eksplisit tentang landasan filosofis pembentukannya. Ada latar belakang yang menjadi landasan pembentukan Perda. Dengan demikian, Perda bukan dibentuk hanya atas dasar “intuisi sesaat” dari pemerintah daerah, tetapi lahir dari kebutuhan untuk melindungi kepentingan umum. Dalam peraturan perundang-undangan, landasan filosofis ini diletakkan dalam konsiderans menimbang yang didahului kata “bahwa”.

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B. Arief Sidharta<sup>22</sup> menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosofatan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Terminologi dan konsep *green constitution* merupakan fenomena baru di kalangan praktisi dan akademisi yang menggeluti tentang isu lingkungan, termasuk di kalangan para ahli hukum dan

---

<sup>22</sup> B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hlm. 85.

konstitusi. Jimly Asshiddiqie yang mencoba mengakrabkan publik Indonesia dengan terminologi dan konsep *green constitution* tersebut. Pada prinsipnya, *green constitution* melakukan konstitusionalisasi norma hukum lingkungan ke dalam konstitusi melalui menaikkan derajat norma perlindungan lingkungan hidup ke tingkat konstitusi. Dengan demikian, pentingnya prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup menjadi memiliki pijakan yang kuat dalam peraturan

Isu lingkungan pun akhirnya menjadi salah satu Hak Asasi Manusia sebagaimana tercantum dalam pasal 28H ayat (1) yang menegaskan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Hal tersebut tentu memberikan dampak positif yang secara tidak langsung negara berkewajiban untuk betul-betul melestarikan lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk memenuhi hak warga negaranya.

Berdasarkan pada pasal tersebut, Indonesia sebenarnya telah menerapkan konsep *ecocracy*. Gagasan *ecocracy* ini merupakan upaya untuk mengutamakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam arus politik pembangunan nasional. Namun, walaupun Indonesia dalam konstitusinya telah mengakui *subjective right* atau *duty of the state* tetapi pemuatan pola dan arah pembangunan berkelanjutan belum ditempatkan pada pasal-pasal khusus melainkan ditumpangkan atau dicampurkan dengan hak-hak fundamental lainnya.<sup>23</sup>

Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, Selanjutnya agar hukum harus dapat menjalankan fungsinya sebagai *sosial engineering*. Hukum harus mampu menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat agar menjadi lebih baik sesuai tujuan dibuatnya hukum itu. Satjipto Rahardjo<sup>24</sup>, menguraikan langkah yang diambil dalam

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm 208

*social engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sector mana yang dipilih;
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dari langkah sistematis yang disusun oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka produk hukum harus mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan menghadapkannya dengan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat tersebut. Artinya hukum yang akan diterapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang. Selanjutnya penyusunan kemungkinan rencana kerja yang akan dilaksanakan dengan membuat dugaan-dugaan penerapan hukum yang cocok dengan masyarakat.

Berangkat dari paparan diatas jelas bahwa landasan filosofis pembentukan Perda Perlindungan Perempuan pada dasarnya adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi penyelenggaraan sistem Perlindungan Perempuan di Kabupaten Lampung Selatan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup

masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence* yang memandang hukum sebagai sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang dan bangsa. Selanjutnya tentang hal ini, Mochtar Kusumaatmadja<sup>25</sup> mengemukakan, sebagai berikut :

*“Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu”.*

Oleh karenanya, proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun 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.

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan

---

<sup>25</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5.

hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat, bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

### **C. Landasan Yuridis**

Validitas hukum sebagaimana dimaksudkan oleh Hans Kelsen, adalah eksistensi spesifik dari norma-norma. Dikatakan bahwa suatu norma adalah valid adalah sama halnya dengan mengakui eksistensinya atau menganggap norma itu mengandung —kekuatan mengikat‖ bagi mereka yang perbuatannya diatur oleh peraturan tersebut.<sup>26</sup>

Validitas hukum adalah suatu kualitas hukum yang menyatakan bahwa norma-norma hukum itu mengikat dan mengharuskan orang untuk berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum tersebut. Suatu norma hanya dianggap valid apabila didasarkan kondisi bahwa norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma.

Berkenaan dengan validitas hukum ini, Satjipto Rahardjo dengan mendasarkan pada pandangan Gustav Radbruch mengungkapkan, bahwa validitas adalah keabsahan berlakunya suatu hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum tersebut. Bahwasanya hukum itu dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Radbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum, yakni keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum.<sup>27</sup>

Selain memperhatikan peraturan perundang-undangan yang telah dikaji diatas, pembentukan Perda Perlindungan Perempuan akan memperhatikan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 16) UUD 1945 Pasa, 1 Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>26</sup> Hans Kelsen, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: General Theory of Law and State, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 40

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 19

- 17) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3039);
- 18) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999 Tentang Pengesahan Konvensi ILO 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3835);
- 19) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Azasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);
- 20) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers, (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 166 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887);
- 21) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi manusia (Lembaran Negara tahun 2000 Nomor 208 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4026);
- 22) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 Tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4252);
- 23) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279);
- 24) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301);
- 25) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4419);
- 26) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Dan Kerja Sama Tentang Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga;
- 27) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan;

- 28) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan Tanggal 28 Januari 2012.
- 29) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan;
- 30) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak sebagai pengganti peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia 05 Tahun 2010 Tentang Panduan Pembentukan Dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu dan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia nomor 6 tahun 2015 Tentang Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

## **BAB V**

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

#### **A. Jangkauan**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan di Kabupaten Lampung Selatan menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan perlindungan dan bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam memfasilitasi perlindungan perempuan terhadap kekerasan dan tindak kekerasan yang dialami sehingga memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### **B. Arah Pengaturan**

Arah pengaturan dari Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan, disesuaikan dengan system perlindungan hukum yaitu perlindungan preventif dan represif. Sistem perlindungan hukum juga menerapkan mekanisme sanksi untuk mewujudkan kepatuhan terhadap hukum, sanksi yang digunakan adalah sanksi administrasi, dan sanksi pidana ringan. Yang menjadi tujuan dari peraturan daerah adalah berada dalam wilayah kebijakan bukan wilayah penegakan hukum, oleh karena itu sanksi dijatuhkan bukanlah bertujuan untuk penghukuman (punishment) tetapi kepatutan (equity).

Istilah yang akan digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, untuk membatasi konsep definisi agar memudahkan pemahaman mengenai materi muatan dan mencegah ketidakjelasan rumusan. Ketentuan umum dalam Raperda Perlindungan Perempuan di Kabupaten Lampung Selatan adalah sebagai berikut:

1. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Lampung Selatan.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.
6. Penyelenggaraan adalah pelaksanaan suatu hal yang dilakukan guna mencapai suatu tujuan.
7. Diskriminasi adalah setiap perbedaan, pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung yang didasarkan pada perbedaan 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 azasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.
8. Kekerasan adalah setiap perbuatan secara melawan hukum dengan atau tanpa menggunakan sarana terhadap fisik dan psikis yang menimbulkan bahaya bagi nyawa, badan atau menimbulkan terampasnya kemerdekaan seseorang.
9. Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, eksploitasi ekonomi, sosial, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ranah publik atau dalam kehidupan pribadi.
10. Kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam rumah tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang perempuan dan

anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, ekonomi dan/ atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.

11. Perdagangan Orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan dan penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan uang atau memberikan bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendall atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.
12. Perempuan adalah orang (manusia) yang mempunyai puki, dapat menstruasi, hamil, melahirkan anak, dan menyusui.
13. Korban tindak kekerasan adalah perseorangan atau kelompok orang yang mengalami penderitaan baik fisik, mental maupun emosional, kerugian ekonomi, atau mengalami pengabaian, pengurangan atau perampasan hak-hak dasarnya, sebagai akibat pelanggaran hak asasi manusia, atau tindak pidana serta tindak kekerasan yang dilakukan baik oleh aparat negara atau oleh negara atau aparat Pemerintah Daerah atau oleh orang perorangan, termasuk korban adalah ahli warisnya.
14. Perlindungan adalah serangkaian pemenuhan hak-hak perempuan dan anak korban kekerasan dan diskriminasi mulai dari upaya pencegahan, penanganan dan pemberdayaan.
15. Pencegahan adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk mencegah terjadi tindak kekerasan kepada perempuan dan anak.
16. Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak yang selanjutnya disingkat UPTDPPA adalah unit pelaksana teknis Daerah yang dibentuk Pemerintah Daerah dalam memberikan layanan bagi perempuan dan anak yang

mengalami kekerasan, diskriminasi, perlindungan khusus, dan masalah lainnya.

17. Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang selanjutnya disebut Gugus Tugas adalah lembaga koordinatif yang bertugas mengoordinasikan upaya pencegahan dan penanganan tindak pidana perdagangan orang di Kabupaten Majalengka.
18. Orang Tua adalah ayah dan/ atau ibu kandung, atau ayah dan/ atau ibu tiri, atau ayah dan/ atau ibu angkat.
19. Keluarga adalah orang yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah dan garis menyamping sampai derajat ketiga, atau yang mempunyai hubungan perkawinan, atau orang yang menjadi tanggungan perempuan dan/ atau anak.
20. Masyarakat adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan organisasi sosial dan/ atau organisasi kemasyarakatan.
21. Swasta adalah Lembaga Non Pemerintah, Dunia Usaha dan Media Massa.

### **C. Ruang Lingkup**

Muatan Peraturan Daerah yang dapat dibagi-bagi dalam substansi yaitu:

- 1) Ketentuan Umum
- 2) Asas, Prinsip Dan Tujuan
- 3) Ruang Lingkup
- 4) Hak Asasi manusia Dan Kebebasan Dasar Manusi
- 5) Pemberdayaan Perempuan
- 6) Perlindungan Perempuan
- 7) Peran Serta Masyarakat
- 8) Pendanaan
- 9) Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan
- 10) Sanksi
- 11) Ketentuan Penutup

Hal-hal yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum: Berisikan peristilahan-peristilahan dan pengertian terhadap hal-hal yang berkaitan tentang perlindungan perempuan
2. Maksud, Tujuan, Asas dan Prinsip Perlindungan Perempuan dalam Perda: Menjadi dasar fundamental untuk merumuskan bentuk perlindungan perempuan yang diberikan dan untuk terjaminnya pemenuhan hak-hak perempuan yang berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan aturan lainnya.
3. Hak dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah: Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan. Tanggung jawab tersebut meliputi:
  - a. Tanggung jawab untuk mewujudkan serta meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menghormati hukum, adat dan tradisi, dan mampu bersikap toleran;
  - b. Menetapkan kebijakan yang dapat menjamin terlaksananya perlindungan perempuan;
  - c. Memberikan perlindungan dan rasa aman dalam masyarakat khususnya bagi perempuan; dan
  - d. Menyelenggarakan sosialisasi dalam rangka mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak perempuan ataupun kekerasan bagi perempuan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Peraturan Perundang-undangan, termasuk di dalamnya dalam penyusunan Raperda. Maksud dan tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan dalam merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan Raperda Perlindungan Perempuan di Kabupaten Lampung Selatan. Naskah Akademik ini memuat konsep dasar dan konsep hirarki Peraturan Perundang-undangan yang akan diacu dan memberikan gambaran deskriptif kondisi perempuan di Kabupaten Lampung Selatan sehingga urgensi pembentukan Raperda Perlindungan Perempuan dapat tersampaikan melalui data yang akurat.

Naskah akademis ini dikaji dengan bentuk penelitian sociolegal dimana penelitian dilakukan dengan mengkaji permasalahan yang ada di Kabupaten Lampung Selatan khususnya permasalahan perempuan. Proses pembuatan rancangan peraturan daerah ini dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Inventarisasi bahan hukum;
2. Identifikasi bahan hukum;
3. Sistematisasi bahan hukum;
4. Analisis bahan hukum;
5. Perancangan dan penulisan.

Dengan kajian diatas maka diperlukan adanya Peraturan Daerah di Kabupaten Lampung Selatan yang mengatur tentang Perlindungan Perempuan. Mengingat pentingnya perempuan, maka harus memperoleh perlindungan hukum yang memadai.

Diperlukannya koordinasi semua stakeholder dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan, karena perempuan dan anak adalah kelompok yang paling rentan menjadi korban tindak pidana. Dalam kerangka perlindungan hak asasi manusia, pada hakikatnya, perlindungan terhadap perempuan

merupakan salah satu perwujudan hak untuk hidup, hak untuk bebas dari perhambaan (*servitude*) atau perbudakan (*slavery*). Hak asasi ini bersifat langgeng dan universal, artinya berlaku untuk setiap orang tanpa membeda-bedakan asalusul, jenis kelamin, agama, serta usia sehingga, setiap negara berkewajiban untuk menegakkannya tanpa terkecuali.

## **B. Saran**

1. Penyusunan naskah akademik Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan ini merupakan kajian akademis agar kebijakan Perlindungan Perempuan dilakukan dengan optimal dan menjunjung asas-asas yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Kajian ini dilakukan dengan seksama, maka ditemukan masukan dengan dibuatnya naskah akademik ini apa tidak digabung sekalian dengan perda tentang perlindungan anak sehingga yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak menjadi satu peraturan daerah melihat dinas Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak kabupaten Lampung Selatan satu pintu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta. 2006.
- Gilissen, John dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, yang telah diterjemahkan kedalam Bahasa Indonesia oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Hadjon, M, Philipus , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hart, H.L.A. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, Nusamedia, Bandung. 2009.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Kusumaatmadja, Mochtar *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun.
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut Undang Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, cet. Kedua, Bandung: Nusa Media, 2008.
- Paton, G.W., *A Text-book of Jurisprudence*, London: Oxford Univesity Press, 1964.
- Pfeffermann, Guy. *Path Out of Poverty. The Role of Private Enterprise in Developing Countries*. Washington,D.C.: International Finance Cooperation, 2000.
- Seidman, Ann dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2001.
- Sidharta, B. Arief. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.
- Soemantri, Sri , *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- Susanto, Anthon F. *Ilmu Hukum Non Sistematika Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Syafrudin, Ateng, “Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah”, dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*,

- penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Syaukani, Imam dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2008.
- Tanya, L, Bernard, *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010.
- Tim Penyusun LAN-Depdagri, Modul 1 *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.
- Ujan, Andre Ata, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Vlies, I.C. van der, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.
- Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Wome, (CEDAW), 1979, diunduh dari [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econventio](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econventio.ht).ht m pada 25 November 2018 pukul 16.59 WIB.
- Gosita, Arif Masalah Perlindungan Anak & Perempuan. Akademika Pressindo, Jakarta. 1989
- Gultom, Maidin. Perlindungan Hukum Terhadap Anak & Perempuan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008
- Irianto, Sulistyowati Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan, cet ke 1. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2006
- Jurnal Perempuan, 2006, Sejauh Mana Komitmen Negara ?, jurnal YJP, No 25 thun 2006, ISSN1410-153X
- Kelsen, Hans Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: General Theory of Law and State. Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa. 2006
- Lubis, M. Solly. Landasan dan Teknik Perundang-undangan. Bandung: Penerbit CV Mandar Maju. 1989
- Luciak, Ilca. Pengawasan Parlemeter atas Sektor Keamanan dan Gender. Jenewa: Geneva Center for The Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2008
- Manan, Bagir Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia. Jakarta: Penerbit Ind-Hill.Co, 1992
- Marhaendra, Gede Wija Atmaja, –Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah, Disertasi Doktor, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang. 2012
- Naskah Akademik Raperda Perlindungan Perempuan Perserikatan Bangsa-Bangsa, Dekarasi Universal Hak Asasi Manusia, 10 Desember 1948, Preambule.
- Rahardjo, Satjipto Ilmu Hukum. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti. 2000
- Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on The Elimination of All Forms of

Discrimination Against Women), Undang-Undang Nomor 7, LN. No. 29 Tahun 1984, TLN. No. 3277.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82, TLN Tahun 2011.

Soekanto, Soerjono Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. 2014

## **LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH**