

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang: Pentingnya Naskah Akademis dalam Penyusunan Legislasi	1
	B. Cakupan Naskah Akademik	4
	C. Tujuan dan Manfaat Penyusunan Naskah Akademik	5
	D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	6
	E. Sistematika Pembahasan / Penyajian	9
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN EMPIRIS	
	A. Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	12
	1. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Hukum Positif di Indonesia	12
	2. Urusan Pemerintahan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota	20
	3. Prinsip <i>Problem-Based</i> dalam Pembentukan Peraturan Daerah sesuai Kondisi Khusus Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Setempat	25
	B. Kondisi Empirik Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Salatiga	40
	1. Perlindungan Perempuan	40
	2. Perlindungan Anak	54
	C. Problematika dalam Perlindungan Perempuan dan Anak	63
	1. Problematika Khusus	63
	2. Problematika Umum	66
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
	A. Perlindungan Perempuan dalam Legislasi Nasional dan Aturan Internasional	73
	1. Perlindungan Perempuan	73

	2. Prinsip-prinsip Perlindungan Perempuan	75
	3. Legislasi Nasional dan Internasional ...	77
B	Perlindungan Anak dalam Legislasi Nasional dan Aturan Internasional	82
	1. Anak dan Perlindungan Anak	83
	2. Prinsip-prinsip Perlindungan Anak	86
	3. Legislasi Nasional dan Internasional ...	91
BAB IV	LANDASAN YURIDIS, FILOSOFIS DAN SOSIOLOGIS	
A.	Landasan Yuridis	113
B.	Landasan Filosofis	118
	1. Keadilan sebagai Sumber Materiil Peraturan Perundang-undangan	118
	2. Asas Kekhususan atau Spesialitas ...	123
	3. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	128
C.	Landasan Sosiologis	130
BAB V	JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	
A.	Usulan Arah Pengaturan dan Materi Perda ...	136
	1. Pengaturan mengenai Kelembagaan	137
	2. Pengaturan mengenai Tata Kerja Kelembagaan	142
	3. Pengaturan mengenai Fasilitas (Sarana & Prasarana)	144
	4. Pengaturan mengenai pendanaan	144
B.	Usulan Struktur Peraturan Daerah	145
BAB VI	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	149
B.	Rekomendasi	151
	DAFTAR PUSTAKA	
	LAMPIRAN	
	RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang: Pentingnya Naskah Akademis dalam Penyusunan Legislasi

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kegiatan yang kompleks baik berkenaan dengan prosedur maupun penentuan materi yang hendak dimuat. Oleh karena itu, diperlukan tahapan-tahapan kegiatan secara metodik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga proses tersebut bisa menghasilkan peraturan yang tepat dan bermanfaat. Secara garis besar, proses penyusunan peraturan perundang-undangan terdiri dari tiga tahap, yaitu: (1) perencanaan, (2) penyusunan serta (3) pembahasan dan pengesahan.¹ Selain itu, berkaitan dengan substansi atau materi muatan, juga diperlukan justifikasi atau alasan pembenar yang cukup untuk mendasari peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkan. Secara lebih spesifik, justifikasi yang dimaksud mencakup dasar-dasar filosofis, yuridis dan sosiologis.²

¹ Mengacu pada Bab IV, V & VII UU No. 12 Tahun 2011.

² Hal ini dikaitkan dengan “asas dapat dilaksanakan” sebagai salah satu asas dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

Pemberian justifikasi sangat penting karena berkaitan erat dengan objektivitas tindakan pengaturan yang dilakukan, bahwa tindakan pemerintah dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut bukan merupakan tindakan sewenang-wenang yang tidak berdasar (*unreasonable*). Untuk itu, dalam tahap penyusunan peraturan perundang-undangan baik dalam lingkup pusat maupun daerah diwajibkan adanya Naskah Akademik.³

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁴ Secara teoretik, Naskah Akademik harus mampu menjawab atau merasionalisasikan pertanyaan: Mengapa suatu legislasi dibutuhkan?

Penyusunan Naskah Akademik bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan. Dalam ungkapan **Crabbe**, para penyusun:

³ Pasal 43 ayat (3) jo. Pasal 48 UU No. 12 Tahun 2011 (keharusan Naskah Akademik untuk penyusunan Undang-undang); Pasal 56 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 (keharusan Naskah Akademik untuk penyusunan Peraturan Daerah Provinsi di mana berdasarkan Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2011 diberlakukan *mutatis mutandis* untuk penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).

⁴ Pasal 1 Angka 11 UU No. 12 Tahun 2011.

“...have to think of the past, the present and the future. They consider the conduct of society in the past. They write in the present to deal with present particular problems. They speak to the future by laying down rules of conduct for the guidance of society. They have to think of the problems involved from as many different angles as possible – the simple as well as the complex. It is not just a question of changing a few ideas around. They have to think of the legal practitioners who will try to read the law – even if in bad faith – to suit a particular case and who will take advantage of a loophole.”⁵

Ada banyak aspek yang harus menjadi pertimbangan dalam rangka menyusun peraturan perundang-undangan, termasuk Naskah Akademiknya karena Naskah Akademik tersebut yang akan menjadi latar belakang dari tindakan pemerintah dalam melakukan pengaturan lewat peraturan perundang-undangan. Sehingga supaya peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat berhasil-guna maupun berdaya-guna serta dapat dilaksanakan maka penyusun Naskah Akademik harus memiliki pemahaman bahwa: *“Law does not operate in a vacuum. Statute law less. A statute is intended to guide, and regulate, the conduct and affairs of those to whom it is addressed. Its content thus takes cognisance of the cultural, economic, political and social conditions of the society within which it is intended to operate. A sound knowledge of these conditions is very necessary.”⁶*

⁵ V.C.R.A.C. Crabbe, *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Ltd., 1993, h. 11.

⁶ *Id.*, h. 12.

Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, Kota Salatiga melalui Badan Legislasi DPRD berkeinginan untuk membentuk Peraturan Daerah. Rencana pembentukan Peraturan Daerah berkenaan dengan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tersebut telah dicanangkan dalam Program Legislasi Daerah Kota Salatiga Tahun 2010-2014, selain karena makna strategis isu pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak baik pada aras nasional maupun internasional.

Karena sudah menjadi agenda perencanaan, maka untuk melakukan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut Pemerintah Kota Salatiga kemudian melakukan kerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana guna menyusun Naskah Akademik atas Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

B. Cakupan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik dalam rangka Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak akan mencakup 3 (tiga) isu utama untuk dilakukan pembahasan:

Pertama, landasan yuridis-teoretis berkenaan dengan kewenangan Kota Salatiga untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta

permasalahan empiris yang harus dipecahkan lewat Peraturan Daerah *a quo*.

Kedua, pokok-pokok materi muatan dalam *existing laws* mengenai pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak. Isu ini merupakan basis untuk penderivasian materi muatan dalam Peraturan Daerah yang hendak disusun.

Ketiga, pokok-pokok materi muatan yang diusulkan untuk dimuat di dalam Peraturan Daerah serta pertimbangan mengenai landasan yuridis, filosofis dan sosiologisnya supaya Peraturan Daerah yang dihasilkan memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas dapat dilaksanakan (*feasibility*).

C. Tujuan dan Manfaat Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini berusaha untuk menjangkau tujuan sebagai berikut:

Pertama, memberikan preskripsi berupa dasar kewenangan bagi Pemerintah Kota Salatiga untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta mengemukakan alasan-alasan empiris berupa permasalahan-permasalahan sosial yang dihadapi sebagai kebutuhan untuk mengadakan Peraturan Daerah tersebut (antara lain mencakup

faktor-faktor yang menyebabkan belum/kurang efektifnya *existing laws*).

Kedua, melakukan identifikasi terhadap *existing laws* sebagai dasar untuk melakukan penderivasian materi muatan yang seyogianya dapat ditampung di dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Ketiga, merumuskan materi-materi muatan Rancangan Peraturan Daerah dan sekaligus memberikan pertimbangan dari segi dasar-dasar filosofis, yuridis dan sosiologisnya.

Sementara manfaat dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah memberikan bahan pertimbangan yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan dari segi yuridis maupun segi-segi lainnya yang relevan secara komprehensif kepada Pemerintah Kota Salatiga dalam melakukan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan berdasarkan penelitian yang ekstensif dan komprehensif mencakup *legal research* dan sekaligus *empirical research*. Upaya demikian dikuatkan oleh pendapat yang menyatakan: "*Legislative drafting involves the attempted solution of problems faced by governments, and by society as a whole. An understanding of the problems will help in finding the solutions. That depends upon adequate knowledge of the conditions that had given rise to the problems.*"

Parliamentary Counsel must thus have some basic knowledge of indeed almost every subject matter. They supplement their basic knowledge with research.”⁷

Untuk *legal research*-nya, penelitian dimaksudkan untuk memperoleh jawaban atas segi-segi hukum (*legal aspects*) dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak sehingga jawaban tersebut menjustifikasi kewenangan Pemerintah Kota Salatiga dalam membentuk Peraturan Daerah, menjustifikasi kebutuhan atas Peraturan Daerah dan sekaligus menentukan materi muatan yang seyogianya menjadi pokok pengaturan di dalam Rancangan Peraturan Daerah. Pendekatan-pendekatan dalam rangka *legal research* adalah *statute approach* dan *conceptual/analytical approach*. Terkait dengan pendekatan tersebut maka bahan-bahan hukum yang digunakan/dimanfaatkan adalah peraturan perundang-undangan serta buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum.

Sementara untuk *empirical research*-nya, penelitian diharapkan dapat memperoleh jawaban atas permasalahan efektivitas dari *existing laws* di bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak sehingga masih diperlukan Peraturan Daerah untuk semakin mengefektifkan *existing laws* tersebut. *Empirical research* tersebut bertolak dari hipotesis

⁷ Id., h. 13.

bahwa ada *gap* antara *existing laws* dengan realitas sosial (serta pelaksanaan *existing laws* di lapangan) sehingga dengan demikian *existing laws* tersebut belum (kurang) efektif. Jenis *empirical research* yang digunakan adalah *qualitative research*.

Pengumpulan data dalam rangka *empirical research* dilakukan dengan beberapa metode. Pertama, *hearing* dengan DPRD Kota Salatiga dan Pemerintah Kota Salatiga (diwakili oleh SKPD terkait) untuk memperoleh informasi berupa kebutuhan institusi tersebut dalam rangka membentuk Peraturan Daerah, kebijakan yang hendak dituangkan ke dalam Peraturan Daerah, serta keinginan-keinginan lainnya. Kedua, melakukan FGD dengan DPRD Kota Salatiga dan Pemerintah Kota Salatiga (diwakili oleh SKPD terkait) dalam rangka klarifikasi-klarifikasi. Ketiga, melakukan FGD dengan LSM-LSM di Kota Salatiga yang memiliki *concern* di bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak untuk memperoleh informasi aktual berkenaan dengan masalah-masalah pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga, serta kebutuhan-kebutuhan yang dapat diserap ke dalam Rancangan Peraturan Daerah. Ketiga, melakukan FGD dengan unsur penegak hukum di Kota Salatiga untuk memperoleh informasi aktual mengenai kendala penegakan *existing laws* di bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga.

Dari *sharing*, FGD tersebut di atas diperoleh permasalahan-permasalahan terkait anak dan perempuan.

Persoalan terkait anak di mulai dari hak atas asi eksklusive mulai dari penyediaan ruang-ruang laktasi, anak sebagai pekerja, anak berkebutuhan khusus, mekanisme penanganan anak korban kekerasan, perilaku anak: pergi ke MALL di jam sekolah, hak reproduksi, hak untuk didengar. Sementara persoalan terkait perempuan adalah sulitnya deteksi adanya KDRT karena tidak adanya tempat untuk mengadu di luar instansi kepolisian, sekretariat bersama bagi para SKPD yang menangani permasalahan perempuan dan anak serta kepastian leading sektor. rumah aman untuk menangani korban KDRT.

Selanjutnya kedua jenis penelitian ini diintegrasikan sebagai masukan untuk menghasilkan *out put* berupa Rancangan Peraturan Daerah dan materi-materi muatannya.

E. Sistematika Pembahasan/ Penyajian

Bab II Naskah Akademik ini berisi dua bagian besar. Pertama, uraian pendapat hukum mengenai kewenangan Pemerintah Kota Salatiga untuk dapat menyusun Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta asas-asas dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah tersebut. Kedua, pemaparan hasil penelitian empiris mengenai kebutuhan untuk menyusun Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dikaitkan dengan

permasalahan yang dihadapi di Kota Salatiga dalam rangka penerapan atau pelaksanaan *existing laws*.

Bab III Naskah Akademik ini berisi kajian yuridis materi muatan *existing laws* berkenaan dengan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. *Existing laws* tersebut meliputi legislasi maupun regulasi nasional, internasional, provinsi (dalam hal ini Jawa Tengah) maupun Kota Salatiga sendiri. Hasil pengkajian ini merupakan dasar dalam rangka penderivasian materi-materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga.

Bab IV Naskah Akademik ini berisi pertimbangan mengenai dasar-dasar filosofis, yuridis dan sosiologis perlunya pengaturan perihal perlindungan perempuan dan anak

Bab V Naskah Akademik ini berisi materi-materi yang diusulkan untuk dimuat dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga atau dengan kata lain Jangkauan Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Bab VI Penutup (Kesimpulan dan Saran)

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN EMPIRIS

Permasalahan yang hendak dijawab melalui kajian teoretis dan empiris ini adalah: (1) Apakah pemerintah Kota Salatiga berwenang membentuk Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak? (2) Apakah faktor-faktor yang menyebabkan keberlakuan *existing laws* berkenaan dengan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak belum (kurang) efektif di Kota Salatiga serta apakah yang dibutuhkan dalam rangka mengefektifkan *existing laws* tersebut untuk dituangkan ke dalam Rancangan Peraturan Daerah?

Jawaban atas permasalahan tersebut akan disusun dengan sistematika sebagai berikut. Pertama, mengemukakan prinsip-prinsip pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota dengan menyelidiki sumber kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam membentuk peraturan daerah serta kebutuhan yuridis untuk mengadakan peraturan daerah tersebut (*infra* Sub-judul II.A). Kedua, mengemukakan alasan-alasan empiris berupa permasalahan-permasalahan sosial yang dihadapi sebagai kebutuhan untuk mengadakan Peraturan Daerah tersebut (antara lain mencakup faktor-faktor yang menyebabkan belum/kurang efektifnya *existing laws*) (*infra* Sub-judul II.B).

A. Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

1. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Hukum Positif di Indonesia

1.1. Konsep Negara Kesatuan yang Desentralistik

Indonesia adalah Negara Kesatuan atau *unitary State*.⁸ Meskipun menganut bentuk atau susunan negara kesatuan, akan tetapi negara Indonesia dijalankan secara desentralistik sejak masa Indonesia merdeka (terinterupsi sejenak oleh periode Republik Indonesia Serikat) sampai sekarang. Yang dimaksud dengan negara kesatuan yang desentralistik adalah negara kesatuan yang diselenggarakan menurut asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah (*sic*: Pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

Dasar teoretis mengapa Indonesia tidak menganut konsep negara yang sentralistik adalah alasan kewilayahan. **Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim** mengatakan: “Karena wilayah negara Republik Indonesia

⁸ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

⁹ Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004.

itu sangat luas yang meliputi banyak kepulauan yang besar dan kecil, maka tidak mungkinlah jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh Pemerintah yang berkedudukan di Ibukota Negara. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara sampai kepada seluruh pelosok daerah negara, maka perlu dibentuk suatu pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah ini sebenarnya menyelenggarakan pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakatnya.”¹⁰ Lebih lanjut, desentralisasi juga merupakan perwujudan, pada analisis akhir, gagasan konstiusionalisme (pemerintahan terbatas) yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal/teritorial¹¹ dan gagasan demokrasi atau kedaulatan rakyat¹².

Desentralisasi sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan Pemerintah Pusat konsisten dengan prinsip

¹⁰ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN-UI, 1983, h. 250.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006, h. 26.

¹² Pendapat Bagir Manan dalam Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005, h. 70. Dalam pidato Pengukuhan Gelar Doktor Honoris Causa di Univ. Gadjah Mada, Yogyakarta, tahun 1956, Drs. Moh. Hatta menyampaikan pemikirannya yang di kemudian hari dikenal dengan sebutan Konsepsi Hatta berkenaan dengan titik berat otonomi daerah: “Untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah titik pemerintahan sendiri (otonomi) diletakkan pada kabupaten.” Dalam Krishna D. Darumurti & Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, h. 10.

negara hukum yang telah diakui secara konstitusional sebagai prinsip penyelenggaraan negara Indonesia.¹³ Desentralisasi sebagai perwujudan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat¹⁴ sangat terkait dengan upaya pemenuhan kesejahteraan umum seluruh rakyat, bahwa semakin dekat pemerintah hadir di tengah-tengah rakyatnya dapat berbanding lurus dengan semakin sejahteranya rakyat serta semakin mudahnya rakyat berpartisipasi dalam pemerintahan dan sekaligus mengontrolnya. Legislator UU No. 32 Tahun 2004 meyakini bahwa desentralisasi dan otonomi daerah dapat: “... mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”¹⁵

Konsep negara kesatuan yang desentralistik nampak dari bentuk atau susunan negara yang tidak

¹³ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Menurut Asshiddiqie, pembatasan kekuasaan dalam bentuk pembagian kekuasaan secara horisontal maupun vertikal/teritorial adalah salah satu unsur dalam negara hukum. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 125.

¹⁴ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

¹⁵ Menimbang huruf 'a UU No. 32 Tahun 2004.

mengenal 'negara' dalam negara, serta pengakuan atas eksistensi daerah otonom yang memiliki kewenangan dan dapat menjalankan urusan pemerintahan sendiri.¹⁶ Menurut Mawardi, sistem desentralisasi memiliki ciri-ciri:

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semikedaulatan layaknya negara federasi;
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah;
3. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan atau pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.¹⁷

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan tersebut maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan

¹⁶ Pasal 1 angka 6 UU No. 32 Tahun 2004: "Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

¹⁷ Pendapat tersebut dikutip dalam Krishna D. Darumurti & Umbu Rauta, *Op.cit.*, h. 9.

tugas pembantuan.¹⁸ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.¹⁹ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁰

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan pemerintah daerah (dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten/kota) untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah Pusat

¹⁸ Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

¹⁹ Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.

²⁰ Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004.

berdasarkan undang-undang maka pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota.

1.2. Kedudukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Berdasarkan UUD 1945 ditentukan bahwa pemerintah daerah di Indonesia yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan adalah pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.²¹ Berdasarkan landasan konstitusional tersebut nampak bahwa negara Indonesia menjalankan otonomi bertingkat²² dan menganut pola residu berkenaan dengan penentuan urusan pemerintahan daerah yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi.

Pengertian ini mengacu pada ketentuan-ketentuan hukum positif sebagai berikut:

²¹ Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

²² Konsep otonomi bertingkat memiliki indikator adanya pemerintah provinsi di antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota di mana antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota ada hubungan kewenangan yang bersifat hirarkis. Krishna D. Darumurti & Umbu Rauta, Op.cit., h. 9-10.

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.²³
2. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²⁴
3. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.²⁵
4. Urusan pemerintahan yang secara eksklusif merupakan yurisdiksi Pemerintah Pusat yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama;²⁶ sisanya adalah urusan pemerintahan yang dijalankan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan oleh

²³ Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁴ Pasal 2 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁵ Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁶ Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

pemerintah daerah,²⁷ serta dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.²⁸

Pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain Pemerintah Pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.

Akan tetapi, berdasarkan model otonomi bertingkat yang dijalankan di Indonesia, terdapat pembatasan yuridis terhadap satuan pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dalam menyelenggarakan otonominya: “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan” dan “Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan

²⁷ Pasal 10 ayat (1) & (2) UU No. 32 Tahun 2004.

²⁸ Pasal 2 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2007.

daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.”²⁹

Dengan memperhatikan batasan yuridis tersebut maka nampak jelas kedudukan pemerintah daerah kabupaten/kota yang memiliki hubungan hirarkis-vertikal dengan pemerintah daerah provinsi. Implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat pemerintah daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan pemerintah daerah provinsi dan Pemerintah Pusat. Hal ini tidak hanya berkenaan dengan produk hukum pemerintah daerah kabupaten/kota tetapi juga segala bentuk tindak pemerintahan lainnya di luar tindakan *rule-making*.

2. Urusan Pemerintahan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota

Bentuk penyelenggaraan pemerintahan secara teoretis mencakup dua hal: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenende en*

²⁹ Pasal 11 ayat (1) & (2) UU No. 32 Tahun 2004.

verzorgende taken.³⁰ Pengertian tersebut telah tersurat dalam konsep urusan pemerintahan yang ada dalam hukum positif: “Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”³¹

Menurut sifatnya, urusan pemerintahan pada pemerintah daerah kabupaten/kota dibedakan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan dasar.³² Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib pemerintah kabupaten/kota paralel dengan urusan wajib pemerintah

³⁰ N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

³¹ Pasal 1 angka 5 PP No. 38 Tahun 2007.

³² Pasal 7 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007.

provinsi.³³ Urusan wajib pemerintah kabupaten/kota adalah:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.³⁴

³³ Pasal 13 & 14 UU No. 32 Tahun 2004.

³⁴ Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

Bidang-bidang urusan wajib di atas dijabarkan lebih lanjut menjadi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;

- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.³⁵

Sementara urusan pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan; dan
- h. ketransmigrasian.³⁶

Berdasarkan deskripsi di atas dapat dirumuskan pengertian sebagai kaidah bahwa sepanjang menyangkut bidang urusan pemerintahan baik wajib atau pilihan yang telah didesentralisasikan kepada daerah otonom (baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota) untuk diselenggarakan berdasarkan asas otonomi maka daerah otonom tersebut dapat membentuk peraturan daerah terkait dengan bidang urusan pemerintahan tersebut baik wajib atau pilihan. Karena

³⁵ Pasal 7 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007.

³⁶ Pasal 7 ayat (4) PP No. 38 Tahun 2007.

pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak merupakan urusan wajib bagi pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota maka Pemerintah Kota Salatiga memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan pemberdayaan serta perlindungan perempuan dan anak.

3. Prinsip *Problem-Based* dalam Pembentukan Peraturan Daerah sesuai Kondisi Khusus Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Setempat

Konsep pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah konsep khusus sebagai bagian dari konsep pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara umum. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³⁷ Produknya disebut peraturan perundang-undangan, *legislation* dalam arti luas, yang mencakup pula *delegated legislation*³⁸ dan

³⁷ Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011.

³⁸ *Delegated legislation* hanyalah salah satu dari tiga istilah untuk menyebut peraturan perundang-undangan yang sifatnya turunan dari legislasi (undang-undang). Disebut *delegated legislation* karena *it is the exercise of a delegated power to make law*. Istilah lain adalah *subsidiary legislation because it is subsidiary to an Act of Parliament; subordinate legislation*

secara teritorial mencakup produk peraturan perundang-undangan semua tingkat pemerintahan (pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota).

Dalam perspektif hukum positif Indonesia, peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.³⁹ Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui secara yuridis kedudukannya di Indonesia. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁴⁰

Pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, dan pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota, tunduk pada pembatasan-pembatasan hukum dan teori hukum. Dalam pernyataan tersebut

because it is made by an authority subordinate to Parliament. V.C.R.A.C. Crabbe, *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Ltd., 1993, h. 213.

³⁹ Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011.

⁴⁰ Pasal 1 angka 8 UU No. 12 Tahun 2011.

terkandung pengertian bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan berdasarkan kehendak bebas lembaga negara atau pejabat yang berwenang membentuknya, tetapi harus berdasarkan kebutuhan spesifik dalam rangka pemecahan masalah dan sesuai dengan hukum yang berlaku serta teori hukum yang mendasarinya.⁴¹ Tujuannya supaya peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, termasuk peraturan daerah kabupaten/kota, menjadi peraturan perundang-undangan yang TEPAT, baik prosedur maupun materi muatan, sehingga *legitimate* dalam membimbing atau mengarahkan tindakan subjek hukum.

Kata TEPAT di atas juga dapat dimaknai berdasarkan pengertian '*morality that makes law possible*' sebagaimana dikemukakan oleh **Lon L. Fuller**. Konsep Fuller tentang *morality that makes law possible* adalah sebagai *internal morality of law*, yaitu "*eight conditions for the minimum success of law's enterprise, that is, the enterprise of subjecting human conduct to the governance of rules.*" Kedelapan syarat tersebut, bagi peraturan

⁴¹ Bandingkan dengan pendapat Crabbe berikut ini: "*Legislative drafting involves the attempted solution of problems faced by governments, and by society as a whole. An understanding of the problems will help in finding the solutions. That depends upon adequate knowledge of the conditions that had given rise to the problems. Parliamentary Counsel must thus have some basic knowledge of indeed almost every subject matter. They supplement their basic knowledge with research. It is important that Counsel have a sound knowledge of law.*" V.C.R.A.C. Crabbe, Op.cit., h. 13.

perundang-undangan, adalah: *“the generality of law, promulgation (prohibition against secret laws), prohibition against retroactive laws, the clarity of laws, prohibition against contradictions in law, prohibition against laws requiring the impossible, constancy of the law through time, and congruence between official action and declared rule.”*⁴²

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut: “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”⁴³ Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria bagi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh Daerah Otonom (secara khusus pemerintah daerah kabupaten/kota) yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan

⁴² Tatsuo Inoue, *The Rule of Law as the Law of Legislation* dalam Luc J. Wintgens, ed., *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, Burlington: Ashgate, 2007, h. 70.

⁴³ Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011.

perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria tersebut maka Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang membentuk suatu Peraturan Daerah.

Berkenaan dengan itu ada beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, dan tidak terkecuali pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota. Pertama, makna peraturan perundang-undangan bagi pemerintah sebagai pemberian bentuk yuridis suatu kebijakan (*policy*). **Crabbe** berpendapat: “*For purposes of government, legislation in the narrow sense is the main form of translating policies into enforceable laws.*”⁴⁴ Tentang pengertian kebijakan (*policy*) dimaksud **Crabbe** menjelaskan: “*The government enacts positive laws of a creative kind with the intention of bringing about a new condition, a new power, a new set of circumstances.*”⁴⁵ Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah pasti mengandung suatu kebijakan tertentu, yaitu maksud atau tujuan tertentu yang hendak direalisasikan oleh pemerintah melalui skema peraturan perundang-undangannya itu. Dalam konteks pemerintah

⁴⁴ V.C.R.A.C. Crabbe, Op.cit., h. 2.

⁴⁵ Ibid., h. 4.

daerah (kabupaten/kota), alternatif kebijakan tersebut adalah memecahkan permasalahan yang dihadapi karena kekhasan kondisi yang dihadapi oleh daerah. Dalam kasus demikian maka pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota dapat dimaknai sebagai usaha dalam rangka mengefektifkan skema peraturan perundang-undangan nasional yang karena jangkauannya terlampau umum dan luas sehingga kurang memperhitungkan kekhususan permasalahan yang dihadapi oleh daerah.

Lebih lanjut, kemungkinan lainnya, hal ini berimplikasi pada sifat atau karakter dari peraturan daerah yang akan dibentuk dalam posisi sebagai peraturan pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara umum sebagai prinsip, dengan parlemen memberikan *delegated legislation* maka hal itu dimaksudkan *leaves the detail provisions* kepada badan/pejabat yang diberikan delegasi untuk membentuk peraturan perundang-undangan pelaksanaannya.⁴⁶ Sebagai peraturan pelaksanaan, maka peraturan daerah akan semakin berkurang tingkat keumuman dan keabstrakannya, lebih teknis-operasional (lebih detail), serta semakin berorientasi pada fakta atau masalah.

⁴⁶ Ibid., h. 213.

Kedua, tidak semua persoalan selesai dengan dibentuknya peraturan perundang-undangan; atau suatu persoalan dapat diselesaikan dengan cara lain ketimbang membentuk peraturan perundang-undangan, misalnya lewat pendidikan atau sosialisasi. **Crabbe** berpendapat atas isu ini sebagai berikut: *“There are, however, certain social ills and problems which a government cannot solve by legislation. Instead an informal approach is usually preferred - a process of socialisation and education. This is usually in the area of private law in which the problematic acts are not in themselves criminal.”*⁴⁷ Hal itu mengindikasikan pengertian bahwa tidak perlu segala harus diatur dengan undang-undang (misalnya persoalan-persoalan yang berdimensi privat). Selain itu, diperlukan suatu alasan yang kuat untuk mengusulkan pembentukan peraturan perundang-undangan, supaya peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak sewenang-wenang (*unreasonable*), tetapi memiliki landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.⁴⁸

Ketiga, bagi pemerintah, peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka pemenuhan asas *rule of law* dalam rangka tindak pemerintahan: *“Every public*

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Terkait dengan hal dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.

*action must ultimately have authority in an existing law.*⁴⁹ Kebutuhan akan peraturan perundang-undangan bersifat timbal balik antara pemerintah dan rakyat. Crabbe menjelaskan: “*Governments need legislation. The governed need well drafted readable, understandable legislation. The arm of the government extends to control every aspect of our lives. Legislation of one type or another binds us. In whatever sphere we lay a claim the tentacles of government are evident. There are Acts of Parliament to guard and to guide us. There is subordinate legislation to regulate, to rule us.*”⁵⁰

Akan tetapi sebaliknya, keempat, pemerintah juga memiliki kekuasaan diskresi untuk mengantisipasi permasalahan yang timbul dalam masyarakat di mana peraturan perundang-undangan yang ada tidak memberikan preskripsi kepada pemerintah mengenai apa yang seyogianya dilakukan.⁵¹ Hal ini seyogianya dipahami bahwa aktivitas pemerintahan harus selalu berjalan apapun keadaannya dan kekuasaan diskresi sebagai bentuk kekuasaan hukum bagi pemerintah

⁴⁹ Ibid., h. 2.

⁵⁰ Ibid., h. 19.

⁵¹ Krishna Djaya Darumurti, *Dasar-dasar Pengujian (Toetsingsgronden) terhadap Kekuasaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Salatiga: Tesis Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana, 2011, h. 21-71.

dapat menjawab persoalan bahwa dalam segala tindakannya pemerintah tidak selalu dapat dituntut untuk mengadakan peraturan perundang-undangan terlebih dahulu. Peraturan perundang-undangan adalah dimaksudkan untuk mengurangi kekuasaan diskresi pada pemerintah dan hakim sehingga tindakannya dapat digeneralisasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵² Akan tetapi, dalam situasi paling ideal sekalipun, sangat sulit menghasilkan peraturan perundang-undangan yang dapat antisipatif terhadap semua keadaan (termasuk situasi yang tidak biasa). Di sinilah eksistensi kekuasaan diskresi pemerintah menjadi *legitimate*.

Kelima, keberlakuan *existing laws* produk badan legislatif nasional dan peraturan perundang-undangan derivasinya di daerah. Bentuk/susunan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang desentralistik. Oleh karena itu, *existing laws* produk badan legislatif nasional dan peraturan perundang-undangan derivasinya otomatis berlaku di daerah. Sehingga materi muatan peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh mengandung duplikasi dengan *existing laws* produk badan legislatif nasional dan peraturan perundang-undangan derivasinya

⁵² Antonin Scalia, *The Rule of Law as a Law of Rules*, The University of Chicago Law Review. Vol. 56, No. 4, 1989, h. 1176.

tersebut. Hal ini berbeda dengan bentuk/susunan negara federal di mana di dalam negara terdapat negara, sehingga tidak serta merta *existing laws* produk badan legislatif federal dan peraturan perundang-undangan derivasinya berlaku di negara bagian. Analog dengan keberlakuan hukum internasional pada negara-negara, dalam situasi tertentu perlu dilakukan transformasi supaya perjanjian internasional dapat berlaku efektif dalam forum domestik negara.⁵³ Dalam hubungan dengan *existing laws* produk badan legislatif nasional dan peraturan perundang-undangan derivasinya maka materi muatan peraturan daerah kabupaten/kota adalah residu atau *gap filler* bagi *existing laws* produk badan legislatif nasional dan peraturan perundang-undangan derivasinya tersebut.

Keenam, terakhir, pembatasan prosedural dan substantif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum. Pembatasan prosedural adalah dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:

⁵³ Menurut teori transformasi, *rules of international law do not become part of municipal law until they have been expressly adopted by the State*. Martin Dixon, *Textbook on International Law*, London: Blackstone Press Ltd., 1993, h. 74.

- a. kejelasan tujuan, yang artinya setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yang artinya setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yang artinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yang artinya setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yang artinya setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan

- bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yang artinya setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. keterbukaan, yang artinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵⁴

Sementara pembatasan substantif adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi

⁵⁴ Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

- memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. kemanusiaan, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
 - c. kebangsaan, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. kekeluargaan, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 - e. kenusantaraan, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. bhinneka tunggal ika, yang artinya Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. keadilan, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- c. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- d. ketertiban dan kepastian hukum, yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan/atau
- e. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan

individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.⁵⁵

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan mengenai syarat-syarat yuridis berkenaan dengan pembentukan Peraturan Daerah Pemerintah Kota Salatiga tentang Perlindungan Perempuan dan Anak sebagai berikut. Pertama, Peraturan Daerah tersebut adalah peraturan perundang-undangan dalam rangka pelaksanaan terhadap *existing laws* tentang perlindungan perempuan dan anak. Kedua, Peraturan Daerah tersebut adalah dalam kerangka mengefektifkan keberlakuan *existing laws* tentang perlindungan perempuan dan anak berkenaan dengan kebutuhan khusus atau permasalahan khusus Kota Salatiga yang belum tertampung oleh *existing laws* tersebut. Ketiga, terdapat pembatasan berkenaan dengan prosedur dan substansi yang harus menjadi pertimbangan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

⁵⁵ Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

B. Kondisi Empirik Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Salatiga

1. Perlindungan Perempuan

1.1. Perempuan Korban Kekerasan

Berkaitan dengan perempuan korban kekerasan, dapat dikemukakan bahwa jumlah perempuan yang menjadi korban kekerasan di Kota Salatiga cenderung meningkat.⁵⁶ Kecenderungan yang terjadi di Kota Salatiga ini tampaknya juga paralel dengan kecenderungan pada tingkat nasional, meskipun untuk Salatiga, ada penurunan jumlah korban dari tahun 2010 (42 kasus) ke tahun 2011 (22 kasus). Namun jumlah 22 kasus pada tahun 2011 tersebut terbatas pada kasus yang sampai di unit Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA) Polres Salatiga, dan belum mencerminkan jumlah kasus riil yang terjadi dan tidak dilaporkan ke Polres Salatiga.

Secara umum, jumlah perkara kekerasan terhadap perempuan berdasarkan catatan Polres Salatiga sejak 2004 hingga 2008 mengalami peningkatan yang signifikan, sebagaimana ditampilkan dalam Tabel 1 berikut:

⁵⁶ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Salatiga Tahun 2012-2017.

TABEL 1
Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di Wilayah
Polres Salatiga
Tahun 2004-2008

NO.	TAHUN	JUMLAH
1.	2004	0
2.	2005	2
3.	2006	8
4.	2007	11
5.	2008	28

Sumber: Polres Salatiga

Data tahun 2010 (per bulan Desember 2010) menunjukkan bahwa jumlah korban kekerasan berbasis gender di Kota Salatiga sebanyak 42 orang yang kesemuanya adalah perempuan. Data tersebut ditampilkan dalam Tabel 2 di bawah ini.

TABEL 2
Jumlah Korban Kekerasan Berbasis Gender di Kota Salatiga
Tahun 2010

NO.	JENIS KEKERASAN	JUMLAH
1.	Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT)	22
2.	Perkosaan	18
3.	Trafficking	1
4.	Penelantaran	1
	JUMLAH TOTAL	42

Sumber: Bapermas Kota Salatiga

Dari jumlah tersebut dapat diketahui bahwa sebagian besar perempuan korban kekerasan justru memiliki pendidikan menengah, yakni SLTA (sebanyak 30 orang atau 71%). Korban yang berlatarbelakang pendidikan SMP

sejumlah 10 orang (24%), dan 2 orang (5%) berpendidikan SD.

Berdasarkan lokasi kejadian, diketahui bahwa sebagian besar kasus kekerasan yang menimpa perempuan terjadi di ranah rumah tangga (domestik), yakni sebanyak 36 kasus (86%). Sisanya (14% atau 6 kasus) terjadi di ruang publik.

Dari sisi pelaku, sebagian besar pelaku berjenis kelamin laki-laki (41 orang atau 98%) dan hanya 1 pelaku (2%) yang perempuan.

Untuk tahun 2011, terdapat 22 kasus kekerasan berbasis gender yang dilaporkan ke Polres Salatiga. Dari 22 kasus tersebut, 21 diantara korbannya adalah perempuan, dan hanya 1 korban yang laki-laki. Sama seperti data tahun 2010, latar belakang pendidikan korban justru relatif tinggi (SLTA dan Perguruan Tinggi).

TABEL 3
Jumlah Korban Kekerasan Berbasis Gender Kota Salatiga
Tahun 2011

NO.	JENIS KEKERASAN	JUMLAH
1.	Kekerasan fisik	20
2.	Kekerasan seksual	0
3.	Kekerasan psikis	2
4.	Eksplorasi	0
5.	Penelantaran	0
	JUMLAH TOTAL	22

Sumber: Laporan Polres Salatiga, Januari 2012

Dari sisi tempat terjadinya kekerasan, lebih dari 50% kekerasan terjadi di ruang domestik, sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut:

TABEL 4
Tempat Kejadian Kekerasan Berbasis Gender di Kota Salatiga
Tahun 2011

NO.	TEMPAT KEJADIAN	JUMLAH	PERSENTASE
1.	Ruang domestik (rumah tangga)	13	59%
2.	Ruang publik	9	41%
	JUMLAH TOTAL	22	100%

Sumber: Laporan Polres Salatiga, Januari 2012

Selain persoalan yang bersifat inheren dalam kasus-kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) seperti keengganan korban untuk melapor ke aparat yang berwenang, persoalan lain yang ada dalam konteks penanganan perempuan korban kekerasan adalah belum adanya sistem penanganan yang bersifat terpadu dan holistik. Sebagai akibatnya, kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan cenderung ditangani secara parsial dengan pola penanganan yang berbeda-beda.

Pemerintah sebenarnya telah mengeluarkan beberapa landasan hukum bagi penanganan perempuan korban kekerasan dengan standar minimal tertentu, di antaranya adalah Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan (PMPP No.2/2008) dan 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 (PMN PPPA No.01/2010).

PMPP No.2/2008 mempertegas perlunya keterpaduan dalam upaya pelaksanaan kebijakan perlindungan terhadap perempuan, termasuk tentunya perlindungan terhadap perempuan yang menjadi korban kekerasan.⁵⁷

Sementara itu, bagian konsiderans PMN PPPA No.01/2010 secara jelas menyatakan bahwa standar pelayanan minimal bagi perempuan dan anak korban kekerasan merupakan amanat undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak.⁵⁸

Berdasarkan PMPP No.2/2008 dan PMN PPPA No.01/2010 tersebut, ada tiga aspek penting yang harus menjadi perhatian dalam upaya pemberian *treatment* yang tepat kepada perempuan korban kekerasan, yakni: aspek kelembagaan, aspek pendanaan dan aspek standar pelayanan.

⁵⁷ Pasal 2 Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan.

⁵⁸ 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, bagian konsiderans huruf d.

1.1.1. Aspek kelembagaan

Berdasarkan Perda Kota Salatiga No. 11 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Kantor Pelayanan Terpadu dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Salatiga, pemberdayaan dan perlindungan perempuan diletakkan di bawah lembaga Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, KB dan Ketahanan Pangan. Namun, peletakan birokratis institusional ini dirasa belum bisa mendorong pelaksanaan pemberdayaan dan perlindungan perempuan secara optimal.

Untuk aspek kelembagaan, PMPP No.2/2008 mengindikasikan perlunya model jejaring (*networking*) dalam kerangka pelaksanaan perlindungan terhadap perempuan di antara SKPD, penegak hukum, lembaga masyarakat, perguruan tinggi, dan masyarakat madani.⁵⁹ Jejaring di antara para *stakeholders* dalam perlindungan perempuan tersebut dikehendaki untuk dilembagakan dalam wujud gugus tugas, forum, kelompok kerja, atau kelembagaan lainnya di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁶⁰

⁵⁹ Pasal 8 ayat (3) Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan.

⁶⁰ Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan.

Aspek kelembagaan ini penting antara lain karena dilatarbelakangi oleh kekurangjelasan tentang pihak-pihak mana saja yang secara ideal harus terlibat dalam upaya melaksanakan kebijakan perlindungan perempuan dan anak. Aspek kelembagaan tampaknya memang harus dipertimbangkan untuk diatur secara lebih jelas. Kebutuhan ini ternyata juga sejalan dengan identifikasi isu strategis di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang harus mendapat perhatian, sebagaimana dimuat di dalam RPJMD Kota Salatiga Tahun 2012-2017.⁶¹

Keberadaan sebuah lembaga dalam konteks pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak pada lingkup daerah juga diindikasikan oleh *Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan, yang sekaligus juga memberi pedoman tentang keanggotaan di dalam lembaga yang dibentuk dalam konteks pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak*. Mengacu pada Peraturan Menteri tersebut, lembaga yang dibentuk diharapkan memiliki keanggotaan yang berasal dari komponen SKPD terkait, penegak hukum,

⁶¹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Salatiga Tahun 2012-2017, hal. IV-65.

lembaga masyarakat, perguruan tinggi, dan masyarakat madani.⁶²

Untuk mendukung kegiatan perlindungan perempuan dan anak, di Salatiga pada tahun 2009 dikeluarkan SK Walikota Salatiga No. 463-05/316/2009 tentang Tim Pelayanan Terpadu terhadap Tindak Kekerasan berbasis Gender dan Anak Kota Salatiga. Namun, pada kenyataannya Tim yang dibentuk tersebut tidak dapat menjalankan fungsi yang diharapkan karena dua sebab. Pertama, sifat kelembagaan yang cenderung hanya bersifat formalitas dan tidak ada penegasan tentang hak, kewajiban dan kewenangan. Kondisi ini memunculkan ketidakjelasan tentang pihak mana yang semestinya menjadi leader dalam aktivitas Tim. Kedua, personalia yang ditunjuk menjadi anggota Tim juga kurang menunjukkan komitmen terhadap pemberdayaan dan perlindungan terhadap perempuan dan anak.⁶³

Kedua persoalan tersebut akan dapat diminimalisasikan kalau dibentuk struktur institusional yang efisien, efektif, diisi oleh personalia yang memang memiliki komitmen tinggi terhadap pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak, serta diperlengkapi dengan dasar hukum yang kuat sebagai landasan operasional.

⁶² Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008.

⁶³ Hasil wawancara dengan Ibu Puput, dari Koalisi Perempuan Indonesia tanggal 7 Maret 2012.

Selain Tim dimaksud, secara lebih independen sebenarnya sudah ada lembaga-lembaga berbasis masyarakat yang juga ikut berpartisipasi dalam upaya perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga, seperti Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), LsKAR dan Unit Pelayanan dan Bantuan Hukum (UPBH) FH UKSW yang menjalankan fungsi advokasi. Namun, karena tidak ada koordinasi networking yang jelas, masing-masing lembaga kurang mendapat peluang untuk membangun sinergi di antara mereka.

Rumah Aman (Safe House) 112

Salah satu kebutuhan nyata dalam konteks perlindungan perempuan adalah Rumah Aman (Safe House), yakni tempat perlindungan sementara (*shelter*) yang diperuntukkan bagi perempuan korban kekerasan agar terhindar dari risiko kekerasan yang berlanjut. Dari Pasal 1 angka 13 PMN PPPA No.01/2010 dapat diketahui bahwa pada hakikatnya Rumah Aman adalah sarana pendukung yang merupakan bagian dari sistem pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan.

Untuk Kota Salatiga, atas dasar inisiatif dari Polres Salatiga (Peraturan Kapolres Salatiga No. Pol/XII/2010) pada tahun 2010 dibentuk Rumah Aman/Safe House 112 yang berlokasi di RW 7 Jalan Magersari 83 C Tegalrejo, Kecamatan Sidomukti, Salatiga. Kini, hampir di setiap dukuh di Salatiga sudah didirikan rumah aman. Rumah

Aman ini tampaknya dibentuk untuk berfungsi sebagai *connecting hub* antara masyarakat dengan kepolisian dalam semangat kemitraan polisi – masyarakat untuk menjaga ketertiban dan keamanan. Meskipun demikian, sebagian besar rumah aman di Kota Salatiga masih menjadi satu dengan rumah tangga relawan, sehingga sering kali memunculkan ketidaknyamanan baik pada diri korban kekerasan yang ditampung maupun rumah tangga yang menampung.⁶⁴ Kondisi ideal yang diharapkan sebenarnya adalah keberadaan rumah aman yang mandiri, dalam arti terpisah dari rumah fisik dan rumah tangga pihak lain, sehingga perlindungan dan penanganan terhadap korban kekerasan juga dapat dilakukan secara lebih optimal.

Selain itu, konsep Rumah Aman 112 yang sementara ini sudah ada tampaknya berbeda dari konsep rumah aman sebagaimana dimaksud dalam konteks perlindungan perempuan dan anak. Rumah Aman 112 dibuat untuk mengakomodasikan kepentingan ketertiban dan keamanan masyarakat secara umum, bukan khusus untuk perkara-perkara kekerasan terhadap perempuan dan anak. Oleh karena itu, meskipun sudah ada Rumah Aman 112, pengadaan rumah aman yang khusus untuk

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Ibu Puput, dari Koalisi Perempuan Indonesia tanggal 7 Maret 2012.

mengakomodasikan kepentingan perempuan dan anak korban kekerasan tetap menjadi kebutuhan.

1.1.2. Aspek pendanaan

Berkaitan dengan aspek pendanaan, ada indikasi yang jelas bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam kerangka perlindungan perempuan dan anak dibiayai dari alokasi APBD (provinsi dan kabupaten/kota) dan dimungkinkan juga ada bantuan dari pemerintah (pusat).⁶⁵

Untuk Kota Salatiga, pada tahun anggaran 2011 alokasi dana APBD yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak jumlahnya masih sangat kecil (kurang dari 1%), di bawah besaran anggaran normatif yang seharusnya dialokasikan, yakni 5% dari total anggaran.

Selain itu, pendanaan untuk kegiatan perlindungan perempuan dan anak di dalam APBD Kota Salatiga belum muncul sebagai satu item anggaran tersendiri melainkan dianggap sebagai bagian dari item anggaran yang lebih umum tentang pemberdayaan perempuan.

1.1.3. Mekanisme pelaporan / penanganan

Sementara ini mekanisme penanganan kekerasan dengan perempuan atau anak sebagai korban berada pada masing-masing lembaga yang memiliki aktivitas dalam

⁶⁵ Pasal 19 ayat (1) Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan.

pendampingan korban kekerasan, dengan uraian sebagai berikut:

- a. Korban / keluarga melapor ke Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), jika dipandang perlu akan diteruskan kepada pihak yang berwajib, sementara korban dibawa ke rumah aman relawan;
- b. Korban / keluarga melapor ke Bapermas, yang kemudian merujuk ke KPI;
- c. Korban / keluarga melapor ke LsKAR yang memiliki relawan, kemudian dilakukan pendampingan di kepolisian hingga pengadilan;
- d. Korban / keluarga melapor ke UPBH FH UKSW, dilakukan pendampingan hukum sesuai kebutuhan dan terkadang bekerjasama dengan LsKAR.
- e. Korban / keluarga melapor ke Unit PPA Polres Salatiga.

Bapermas Kota Salatiga hingga saat ini belum memiliki prosedur standar untuk penanganan perempuan dan anak korban kekerasan yang mampu mengintegrasikan pendampingan dan layanan yang disediakan oleh berbagai lembaga yang relevan.

Menyangkut standar pelayanan, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sudah menerbitkan 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.

Namun, tentu saja standar pelayanan ini baru bisa diimplementasikan secara optimal apabila sudah ada dukungan kelembagaan yang memadai. Untuk Kota Salatiga, kelembagaan yang terintegrasi untuk mewujudkan perlindungan perempuan dan anak belum ada.

1.2. Pekerja Perempuan

Terkait dengan isu perlindungan pekerja perempuan, ada tiga persoalan yang mengemuka dalam assessment lapangan. Pertama, persoalan yang berkenaan dengan fasilitas Ruang Laktasi bagi pekerja perempuan yang masih menyusui bayinya. Kedua, persoalan yang menyangkut kualitas kesehatan bagi pekerja perempuan, khususnya yang sedang dalam kondisi hamil dan menyusui. Persoalan yang ketiga berkaitan dengan perlindungan terhadap pekerja perempuan yang bekerja di malam hari.

1.2.1. Ruang Laktasi

Kebutuhan Ruang Laktasi didasarkan pada kondisi di mana sering kali pekerja perempuan yang sedang dalam masa menyusui anak harus kehilangan kesempatan menyusui anaknya karena terikat pada tempat dan waktu kerja. Kesempatan yang hilang ini bukan hanya berimbas

pada perempuan yang bersangkutan, melainkan juga pada anak yang sedang dalam masa membutuhkan asupan air susu ibu. Kondisi ini selanjutnya akan mempengaruhi kualitas tumbuh kembang anak yang menjadi rendah sebagai akibat kurangnya asupan air susu ibu sebagai sumber penting bagi kesehatan dan perkembangan anak. Fasilitas peluang bagi ibu menyusui yang berada dalam posisi bekerja sebenarnya dimungkinkan oleh Peraturan Bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan Menteri Kesehatan Nomor 48/Men.PP/XII/2008, NOMOR : PER. 27/MEN/XII/2008, dan NOMOR : 1177/Menkes/PB/XII/2008 tentang Peningkatan Pemberian Air Susu Ibu Selama Waktu Kerja di Tempat Kerja.

Untuk Kota Salatiga, pengadaan ruang laktasi sebagai perwujudan hak perempuan sekaligus anak sudah dimulai di beberapa tempat, namun masih berupa rintisan.

1.2.2. Kesehatan Pekerja Perempuan

Persoalan kesehatan pekerja perempuan, termasuk perempuan yang tengah hamil dan menyusui juga teridentifikasi dalam assessment lapangan. Kondisi ini secara lebih spesifik berkaitan dengan kurangnya asupan gizi pada pekerja perempuan. Ada aspirasi untuk mengatur pelaku usaha (pemberi kerja) agar mereka

memberi perhatian lebih kepada pekerja perempuan mereka, terutama yang sedang hamil dan menyusui.

2. Perlindungan Anak

2.1. Anak Korban Kekerasan & Anak yang Berhadapan dengan Hukum

Pada tahun 2009 tercatat ada 40 anak yang menjadi korban kekerasan. Jumlah ini mengalami penurunan pada tahun 2010, di mana jumlah anak yang menjadi korban kekerasan hanya 18 orang.⁶⁶ Untuk tahun 2010, data kekerasan terhadap anak di Kota Salatiga dapat dilihat dari tabel berikut.

TABEL 5

Korban Kekerasan terhadap Anak di Kota Salatiga Tahun 2010

NO.	JENIS KEKERASAN	JUMLAH
1.	Kekerasan seksual	18
2.	Kekerasan fisik	0
3.	Kekerasan psikis	0
4.	Penelantaran	0
JUMLAH TOTAL		18

Sumber: Data Bapermas Kota Salatiga

Berdasarkan tempat kejadian, sebagian besar kekerasan terhadap anak terjadi di ruang domestik (89%) dan hanya sebagian kecil (11%) yang terjadi di ruang publik sebagaimana ditampilkan dalam Tabel 6 berikut ini:

⁶⁶ Data Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, Keluarga Berencana dan Ketahanan Pangan, Kota Salatiga, 2011.

TABEL 6
Tempat Kejadian Kekerasan terhadap Anak di Kota Salatiga
Tahun 2010

NO.	TEMPAT KEJADIAN	JUMLAH	PERSENTASE
1.	Ruang domestik (rumah tangga)	16	89%
2.	Ruang publik	2	11%
	JUMLAH TOTAL	18	100%

Sumber: Laporan Polres Salatiga, Januari 2012

Kota Salatiga belum memiliki lembaga penyedia layanan bagi anak korban kekerasan yang terintegrasi, sehingga upaya-upaya untuk memberikan perlindungan terhadap anak korban kekerasan juga tidak dapat diselenggarakan secara maksimal.

Pada tataran preventif sudah ada forum / kegiatan yang berfungsi memberikan layanan konsultasi kepada orang tua / keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak, khususnya balita. Forum yang dinamakan Bina Keluarga Balita (BKB) ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman dan meningkatkan keterampilan dalam mengasuh dan membina pertumbuhan dan perkembangan anak. Melalui kegiatan ini, diharapkan tidak terjadi *maltreatment* terhadap anak yang bisa bermuara pada terjadinya kekerasan terhadap anak. Selama tahun 2009 tercatat ada 797 keluarga yang memanfaatkan BKB.

Jumlah ini meningkat menjadi 876 keluarga pada tahun 2010.⁶⁷

Selain anak korban kekerasan, di Kota Salatiga ditemukan juga kondisi anak yang berhadapan dengan hukum (ABH). Menurut data yang tersedia, selama tahun 2009 terdapat 40 anak dalam kondisi berhadapan dengan hukum. Jumlah ini mengalami penurunan pada tahun 2010 dengan jumlah 23 anak yang berhadapan dengan hukum.

2.2. Pekerja Anak

Berdasarkan data yang diperoleh, di Kota Salatiga masih ada pekerja anak, meskipun jumlahnya tidak banyak, hanya 17 anak. Pemerintah Kota Salatiga juga sudah memiliki rencana aksi untuk menghapuskan jenis-jenis pekerjaan terburuk untuk anak di Kota Salatiga. Namun, tampaknya belum ada langkah konkrit yang diambil terhadap pelaku usaha yang mempekerjakan anak.

2.3. Edukasi Kesehatan Reproduksi Remaja

Keterbukaan akses informasi merupakan kondisi yang layak disyukuri sekaligus dikhawatirkan. Di satu sisi, keterbukaan akses informasi bisa sangat membantu masyarakat memperoleh informasi yang mutakhir, namun di sisi lain akses informasi yang terbuka juga memudahkan setiap orang, termasuk remaja dan anak-

⁶⁷ Evaluasi Pelaksanaan Pengembangan Kota Layak Anak, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, Keluarga Berencana dan Ketahanan Pangan, Kota Salatiga, Mei 2011.

anak untuk secara prematur mendapatkan informasi-informasi dalam berbagai wujud yang tidak sesuai dengan usia remaja dan anak-anak. Keadaan ini menjadi semakin layak dikhawatirkan ketika informasi yang didapat oleh remaja dan anak-anak tersaji secara keliru pula.

Secara lebih spesifik, derasnya arus informasi yang memiliki muatan seksualitas dan pornografi telah memunculkan keprihatinan tersendiri. Karakteristik remaja dan anak-anak yang cenderung eksploratif akan berpotensi membawa mereka berjalan ke arah yang keliru manakala mereka tertarik untuk mencoba-coba hal baru sebagai akibat diterimanya informasi yang keliru. Pada titik inilah kemudian diperlukan upaya-upaya untuk memberi pemahaman yang proporsional dan bersifat korektif terhadap informasi-informasi liar yang berkaitan dengan seksualitas. Dengan latarbelakang seperti itu, upaya memberi pemahaman yang benar dan proporsional tentang seksualitas dan kesehatan reproduksi menjadi relevan.

Untuk Kota Salatiga, keberadaan sumber informasi layak anak merupakan kebutuhan yang belum sepenuhnya diwujudkan. Sedangkan, untuk isu kesehatan reproduksi remaja, sebenarnya di setiap sekolah (SMP dan SMA) sudah ada kader-kader kesehatan reproduksi remaja dengan pendekatan teman sebaya (*peer approach*) dan juga

ada pertemuan rutin untuk mensosialisasikan persoalan kesehatan reproduksi remaja.

Meski demikian, ada aspirasi bahwa persoalan kesehatan reproduksi remaja harus ditangani secara lebih terstruktur, misalnya dengan memasukkan materi tersebut ke dalam kurikulum sekolah menengah.

2.4. Kota Layak Anak

Realisasi Kota Salatiga sebagai Kota Layak Anak (KLA) Mandiri tampaknya telah menjadi sasaran yang ingin diwujudkan oleh pemerintah Kota Salatiga. Tentu saja capaian ini akan menjadi lebih baik kalau realisasi KLA Mandiri itu dipahami bukan sekedar sebagai predikat formal, melainkan dimengerti sebagai sebuah kondisi yang substansial. Kalau sekedar dipahami sebagai predikat formal, bukan tidak mungkin realisasi KLA mandiri hanya akan terhenti pada upaya mendapatkan predikat itu sendiri. Namun, pemahaman secara substansial akan jauh lebih bermakna karena mendorong para stakeholders dalam perlindungan anak untuk benar-benar mewujudkan indikator-indikator riil yang menopang kondisi KLA Mandiri. Berikut ini adalah paparan tentang indikator-indikator Kota Layak Anak yang terkait dengan Kota Salatiga.

2.4.1. Instrumen Hukum

Di Kota Salatiga belum ada Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur tentang jaminan pemenuhan hak-hak anak. Meskipun demikian, ada beberapa instrumen yang secara parsial mendukung upaya pemenuhan hak-hak anak, yaitu:

- a) Keputusan Walikota Salatiga Nomor 463-05/313/2008 tentang Tim Forum Komunikasi Anak Kota Salatiga
- b) Keputusan Walikota Salatiga Nomor 463/315/2009 tentang Forum Komunikasi Anak Kota Salatiga
- c) Keputusan Walikota Salatiga Nomor 463-05/316/2009 tentang Tim Pelayanan Terpadu terhadap Tindak Kekerasan berbasis Gender dan Anak Kota Salatiga
- d) Keputusan Walikota Salatiga Nomor 463/ 2011 tentang Gugus Tugas dan Sekretariat Kota Layak Anak.

Meskipun sudah ada beberapa keputusan Walikota yang berkaitan dengan upaya pemenuhan hak-hak anak, landasan hukum yang bersifat proporsional dan komprehensif belum ada, sehingga pelaksanaan upaya pemenuhan hak-hak anak pun belum maksimal.

2.4.2. Anggaran untuk Pemenuhan Hak-hak Anak

Sebagaimana tampak dari Tabel 7, pada tahun 2012, sepuluh SKPD / lembaga di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga mengalokasikan anggaran untuk pemenuhan hak-hak anak.

TABEL 7
Alokasi Anggaran Pemenuhan Hak-hak Anak di setiap SKPD /
Lembaga
di Kota Salatiga Tahun 2009-2012

NO	SKPD & LEMBAGA	2009	2010	2011	2012
		Rp (000)	Rp (000)	Rp (000)	Rp (000)
1	DKK	1.097.644	2.457.863	2.106.000	2.600.000
2	DIKNAS	26.543.330	26.070.143	35.981.693	12.365.689
3	DINKESOSNAKERTRANS	27.000.000	20.685.000	20.000.000	10.000.000
4	DINAS TATA KOTA	1.100.000	1.724.676	4.400.000	2.350.000
5	DINAS PERTANIAN	-	40.000.000	60.000.000	25.000.000
6	DISHUBKOMBUDPAR	-	-	20.000.000	60.000.000
7	DINAS CAPIL	96.492.000	145.295.000	130.000.000	150.000.000
8	BADAN KESBANGPOL & LINMAS	94.050.000	123.020.000	78.000.000	104.500.000
9	BAPERMAS, PP, KB DAN KP	63.500.000	136.554.000	110.778.000	115.000.000
10	KANTOR PERPUSTAKAAN & ARSIP DAERAH	50.657.000	79.750.000	129.500.000	80.000.000
	TOTAL	360.439.974	575.556.682	590.765.693	561.815.689

Sumber: Data Bapermas Kota Salatiga

2.4.3. Partisipasi Anak

Berkaitan dengan partisipasi anak dan hak anak untuk mengemukakan pendapat, di Kota Salatiga sudah ada satu wadah / forum anak, yaitu Rumanksa (Forum Anak Salatiga) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota Salatiga. Forum ini dimaksudkan untuk menjadi wadah anak mengemukakan pendapat dan belajar berdemokrasi secara sehat melalui tukar pendapat tentang permasalahan-permasalahan anak maupun persoalan pembangunan dan kemasyarakatan yang lebih umum.

Secara rutin Forum Anak Salatiga menyelenggarakan Kongres, dan Kongres yang Ke-II diselenggarakan tanggal 30 Maret hingga 1 April 2012, diikuti oleh perwakilan dari Forum Anak Kecamatan di Kota Salatiga dan perwakilan sekolah-sekolah. Forum Anak Kota Salatiga yang dibentuk pada akhir tahun 2009 maupun Forum Anak Kecamatan ini memiliki struktur organisasi yang jelas.

Meski demikian, tampaknya belum ada mekanisme yang terlembaga di level pemerintah maupun masyarakat (misalnya sekolah dan Karang Taruna) guna melibatkan forum anak dalam proses penyusunan, implementasi dan evaluasi kebijakan daerah.⁶⁸ Selain itu, keberadaan forum anak juga baru sampai pada tingkat kecamatan, belum sampai pada tingkat kelurahan.

2.4.4. Kelembagaan

Selain forum Bina Keluarga Balita (BKB) sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, di Kota Salatiga juga terdapat beberapa lembaga berbasis masyarakat yang secara tidak langsung juga berperan di dalam upaya mewujudkan hak-hak anak di Kota Salatiga, yaitu Posyandu, TPA, PAUD, dan sebagainya. Meski demikian, lembaga-lembaga yang ada lebih bersifat parsial baik dalam struktur kelembagaan maupun dalam hal substansi tugas dan tanggungjawabnya.

⁶⁸ Data Bapermas 2011

Selain itu, khususnya yang berkaitan dengan perlindungan terhadap anak korban kekerasan (termasuk kekerasan yang berwujud penelantaran), belum ada fasilitas yang sebenarnya dibutuhkan, yakni atau rumah aman (*safe house*) dan/atau rumah singgah yang memadai dengan didukung oleh struktur kelembagaan yang efektif.

2.4.5. Fasilitas Pendukung

Berdasarkan data yang diperoleh, fasilitas pendukung KLA masih menjadi aspek yang disempurnakan. Adapun fasilitas-fasilitas yang diharapkan ada dalam konteks penciptaan Salatiga sebagai Kota Layak Anak adalah sebagai berikut:

- a) Fasilitas rumah aman dan/ atau rumah singgah; Sebagaimana telah disebutkan, di Salatiga sebenarnya sudah ada Rumah Aman 112 yang diinisiasi oleh Polres Salatiga. Namun, Rumah Aman 112 ini tidak secara spesifik ditujukan untuk kepentingan perlindungan perempuan dan anak.
- b) Fasilitas pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya;
- c) Fasilitas informasi layak anak;
- d) Fasilitas pendukung hak kesehatan anak: ruang laktasi di tempat kerja dan ruang / kawasan bebas rokok.

2.4.6. Dokumen kependudukan (Akta Kelahiran)

Untuk Kota Salatiga pada tahun 2011 hanya ada sekitar 3% dari anak yang lahir yang belum dibuatkan Akta kelahiran.⁶⁹ Mengingat pentingnya Akta Kelahiran sebagai salah satu bentuk perlindungan terhadap anak, Dinas Catatan Sipil Kota Salatiga secara aktif berusaha memaksimalkan pembuatan Akta Kelahiran untuk anak-anak yang lahir di Salatiga maupun yang lahir di luar Salatiga namun dimintakan Akta Kelahiran di Salatiga.⁷⁰ Sebagai bagian dari upaya memaksimalkan penerbitan Akta Kelahiran, pada dasarnya Dinas Catatan Sipil tidak mengenakan pungutan apapun bagi pemohon Akta Kelahiran. Namun, pemohon juga bisa mendapatkan fasilitas lain (map, plastik laminasi, legalisasi Akta dan saksi dari Dinas Catatan Sipil) dengan mengganti biaya.

C. Problematika dalam Perlindungan Perempuan dan Anak

1. Problematika Khusus

1.1. Perlindungan Perempuan

Berkenaan dengan perlindungan perempuan ada beberapa problematika yang ditemukan dalam praktik empirik di Kota Salatiga, yaitu:

⁶⁹ Data Bapermas tahun 2011

⁷⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Afif Zufroningdyah, SH., MH., Kepala Dinas Catatan Sipil Kota Salatiga, tanggal 3 April 2012.

- 1) Ada kecenderungan peningkatan kasus kekerasan terhadap perempuan. Perlu dikemukakan pula bahwa sebagaimana di tempat lain, rekaman laporan kasus kekerasan terhadap perempuan yang disusun oleh lembaga formal (kepolisian atau pemerintah daerah) selalu menampilkan karakteristik gunung es, dalam arti masih ada banyak kasus yang tidak terekam karena tidak dilaporkan oleh korban karena berbagai pertimbangan.
- 2) Belum ada kelembagaan berbasis jejaring yang dapat menghubungkan, mengintegrasikan dan mensinergikan berbagai lembaga, baik lembaga pemerintah maupun lembaga masyarakat secara maksimal. Kondisi ini mengakibatkan masing-masing lembaga yang sama-sama memiliki kepedulian terhadap perlindungan perempuan menjadi bekerja sendiri-sendiri.
- 3) Belum ada fasilitas yang memadai guna mendukung upaya-upaya perlindungan perempuan dan pemenuhan hak-hak perempuan. Fasilitas yang penting dalam konteks perlindungan perempuan adalah rumah aman (*safe house*) yang khusus dibuat untuk tujuan memberikan perlindungan dan rasa aman kepada perempuan korban kekerasan. Selain itu, fasilitas yang dimaksud juga mencakup fasilitas yang perlu diadakan oleh pemerintah dan masyarakat

yang menyangkut hak perempuan sekaligus anak, yaitu ruang laktasi di tempat kerja.

- 4) Belum ada kebijakan *gender budgeting* yang proporsional. Penganggaran untuk kebutuhan perlindungan perempuan masih di bawah besaran normatif, dan juga belum muncul sebagai mata anggaran tersendiri di dalam APBD.

1.2. Perlindungan Anak

Dalam konteks perlindungan anak, problematikan yang ditemukan dalam praktik empirik di Kota Salatiga dapat dikemukakan sebagai berikut.

- 1) Belum ada struktur kelembagaan yang dapat secara maksimal mengintegrasikan berbagai lembaga yang memiliki kepedulian terhadap perlindungan anak.
- 2) Belum ada fasilitas pendukung yang memadai untuk mewujudkan perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak, seperti rumah aman dan/atau rumah singgah, fasilitas informasi layak anak, sarana pemanfaatan waktu luang serta sarana ekspresi kreativitas budaya anak.
- 3) Belum ada mekanisme yang terlembaga berkaitan dengan pelibatan anak di dalam memberikan pendapat mereka terkait dengan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan-kebijakan pemerintah yang bersifat umum maupun yang menyangkut kepentingan anak.

Mekanisme partisipasi ini dirasa perlu untuk diadakan mengingat bahwa di Salatiga sudah ada forum aktif bagi anak untuk mendiskusikan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan pemerintahan, yakni forum Rumanksa (Forum Anak Salatiga).

- 4) Ada kebutuhan untuk mewujudkan dan menjaga standar Salatiga sebagai Kota Layak Anak. Kebutuhan ini menghendaki upaya yang terus-menerus untuk memenuhi standar indikator-indikator dalam borang evaluasi Kota Layak Anak.

2. Problematika Umum

Berdasarkan problematika khusus di atas, dapat diidentifikasi adanya problematika yang berbarengan (*concurring problems*) yang didapati baik dalam perlindungan perempuan maupun perlindungan anak sebagaimana dikemukakan di bawah ini.

2.1. Kelembagaan

Ketiadaan sebuah lembaga yang didukung oleh struktur yang kuat merupakan problematika yang didapati baik dalam hal perlindungan perempuan maupun perlindungan anak. Selama ini, seperti disebutkan sebelumnya, sudah ada lembaga-lembaga yang memiliki perhatian pada perlindungan perempuan dan anak. Namun, pada kenyataannya belum ada sebuah struktur kelembagaan yang komprehensif, terintegrasi serta mampu mengoptimalkan peran masing-masing lembaga

yang dimaksud. Problematika yang lebih khusus terkait dengan aspek kelembagaan dalam upaya perlindungan perempuan dan anak dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) Belum ada kelembagaan yang bersifat terpadu (*integrated*) yang mampu menyediakan layanan komprehensif (kesehatan, psikologis, keagamaan, hukum) bagi perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Sebagai akibatnya, berbagai lembaga yang memiliki kepedulian terhadap perlindungan perempuan dan anak menjadi kurang dapat bersinergi karena tidak ada dukungan mekanisme koordinasi yang baik. Mengacu pada Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan dan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Anak, dalam kerangka perlindungan perempuan dan anak sebenarnya dikehendaki adanya struktur kelembagaan yang berbasis jaringan (*network*) serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan, baik pemerintah maupun komponen masyarakat sipil.
- 2) Karena tidak ada kelembagaan yang terpadu, masing-masing lembaga yang ada (lembaga pemerintah maupun non-pemerintah) cenderung menjalankan tugas dan kegiatannya sesuai dengan

perspektif masing-masing. Hal ini bisa membawa akibat kurang efisiennya upaya perlindungan perempuan dan anak karena dua hal. Pertama, ada kemungkinan terjadi tumpang-tindih tanggungjawab dan fokus kegiatan di antara lembaga-lembaga yang ada. Kedua, ada kemungkinan juga masing-masing lembaga akan saling “mengandalkan” lembaga lain, sehingga justru kegiatan perlindungan perempuan dan anak menjadi “terlepas”, tidak ditangani oleh lembaga manapun (misal: sebuah lembaga merasa bahwa pendampingan perempuan korban kekerasan menjadi *core activity* dari sebuah LSM, sementara LSM yang bersangkutan justru tidak memfokuskan diri pada advokasi lapangan).

- 3) Selain ada keberagaman perspektif yang pada akhirnya berpengaruh pada corak kegiatan, di antara lembaga-lembaga yang terkait dengan upaya perlindungan perempuan dan anak juga belum memiliki standar pelayanan yang jelas, termasuk standar pelayanan yang melibatkan unsur-unsur di luar lembaga secara efektif. Hal ini dapat dipahami mengingat masing-masing lembaga memiliki basis pendekatan yang berbeda-beda (kesehatan, sosial, hukum). Ini tentu saja menjadi kondisi yang kurang ideal, mengingat perlindungan perempuan dan anak

mebutuhkan pendekatan holistik yang melibatkan berbagai lembaga secara simultan.

2.2. Pendanaan

Pendanaan merupakan aspek penting dalam kerangka perlindungan perempuan dan anak. Berdasarkan informasi empirik yang didapat, aspek pendanaan ini menjadi problematika baik dalam konteks perlindungan perempuan maupun perlindungan anak. Selain alokasinya yang dirasa masih belum ideal, inklusi anggaran untuk perlindungan perempuan dan anak di dalam pos anggaran yang lebih umum juga membuat kegiatan perlindungan perempuan dan anak menjadi tersingkirkan oleh kegiatan-kegiatan lain, termasuk kegiatan-kegiatan yang lebih bersifat formal seremonial dan kurang substansial. Oleh karena itu, yang dibutuhkan sebenarnya adalah komitmen anggaran yang tercermin dari penganggaran pendanaan kegiatan perlindungan perempuan dan anak dalam pos anggaran yang jelas, mandiri dan proporsional di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Kebijakan anggaran yang demikian juga sejalan dengan apa yang dikehendaki oleh Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan dan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Anak.

2.3. Fasilitas

Selain pendanaan, aspek penting dalam upaya perlindungan perempuan dan anak adalah keberadaan sarana pendukung. Kebutuhan sarana pendukung ini secara eksplisit juga mengemuka di dalam *assessment* lapangan. Baik untuk perlindungan perempuan maupun perlindungan anak, keberadaan rumah aman (*safe house*) yang khusus dibuat untuk mengakomodasikan kebutuhan perlindungan perempuan dan anak merupakan kebutuhan yang dominan.

Selain rumah aman yang khusus diadakan untuk kepentingan perlindungan perempuan dan anak, fasilitas yang dibutuhkan adalah satu kantor sekretariat untuk menjadi pusat koordinasi jejaring lembaga-lembaga yang terlibat dalam upaya perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga.

Kebutuhan fasilitas rumah aman dengan segala perangkat pendukungnya (termasuk sumber daya manusia pendamping: tenaga medik, psikolog, penasehat hukum, rohaniwan, relawan) menjadi hal yang penting, karena diharapkan fasilitas itu akan bisa menjadi alternatif bagi perempuan dan anak korban kekerasan untuk melaporkan permasalahan mereka manakala melaporkan ke kepolisian tidak menjadi pilihan karena alasan-alasan sosial-budaya maupun psikologis, sebagaimana yang

lazimnya terjadi dalam kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pada bagian ini akan dijawab permasalahan mengenai apakah peraturan yang ada terkait perlindungan perempuan dan anak telah memberikan pengaturan yang rinci dan dapat dilaksanakan atau justru membutuhkan pengaturan lebih lanjut.

Dalam upaya menjawab permasalahan tersebut disusun sistematika yang terbagi dalam dua bagian besar yaitu 1). Perlindungan Perempuan dalam legislasi nasional dan aturan internasional; dan 2). Perlindungan Anak dalam legislasi nasional dan aturan internasional. Dalam masing-masing bagian akan dibagi lagi menjadi beberapa sub bagian yang akan mengevaluasi hal tertentu secara spesifik yang diakhiri dengan rekomendasi apakah aturan mengenai sesuatu hal tersebut dapat langsung dilaksanakan atau membutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Perda.

A. Perlindungan Perempuan dalam Legislasi Nasional dan Aturan Internasional

1. Perlindungan Perempuan

Perlindungan terhadap perempuan pada dasarnya telah diakui Indonesia dalam konstitusi sejak awal

berdirinya negara ini. Pendiri negara ini telah menetapkan bahwa segala warga negara berkesamaan kedudukannya. Namun demikian dalam tataran pelaksanaan, diskriminasi terhadap wanita seringkali terjadi karena dipengaruhi faktor budaya dan kebiasaan turun temurun yang menempatkan kedudukan wanita dibawah pria. Perjuangan kesetaraan antara pria dan wanita di Indonesia sebenarnya telah dimulai jauh sebelum kemerdekaan, sebagai contoh dunia mencatat perjuangan R.A. Kartini melalui surat-surat yang ditulisnya menyangkut pemikiran mengenai pentingnya kesetaraan kedudukan antara wanita dan pria.

Dalam tataran Internasional, nampaknya disadari pula adanya ketidaksejajaran antara pria dan wanita. Hal ini nampak dengan adanya deklarasi mengenai penghapusan diskriminasi terhadap wanita telah dikeluarkan oleh PBB lebih dari 4 dekade yang lalu (tahun 1967). Pada pokoknya deklarasi tersebut memuat mengenai hak dan kewajiban wanita yang didasarkan pada prinsip persamaan dengan pria. Selanjutnya pada tahun 1979 Majelis Umum PBB menyetujui Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Indonesia menandatangani konvensi tersebut pada tahun 1980 dan meratifikasinya tahun 1984 (UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*).

Perlindungan terhadap wanita juga didorong adanya perubahan peran tradisional pria dan wanita dalam masyarakat dan keluarga. Perubahan peran wanita dan pria dalam dunia modern juga membutuhkan persamaan penuh antara pria dan wanita.

2. Prinsip-prinsip Perlindungan Perempuan

Perlindungan kepada perempuan mendasarkan pada dua prinsip. Prinsip pertama adalah prinsip persamaan antara pria dan wanita (Article 2 CEDAW). Pengakuan terhadap persamaan ini harus dituangkan dalam konstitusi atau legislasi nasional masing-masing negara anggota untuk memastikan melalui hukum realisasi prinsip persamaan ini.

Prinsip yang kedua tertuang dalam pembukaan CEDAW yang menyatakan penolakan terhadap diskriminasi dan memproklamasikan bahwa seluruh manusia dilahirkan dengan kebebasan dan memiliki hak dan martabat yang sama, serta setiap orang terikat atas hak dan kebebasan tersebut tanpa perbedaan apapun, termasuk perbedaan yang didasarkan pada jenis kelamin.

Kedua prinsip tersebut dapat dimengerti dengan penjelasan singkat bahwa persamaan antara pria dan wanita berarti tidak ada diskriminasi terhadap wanita.

Article 1 CEDAW mengartikan diskriminasi terhadap wanita sebagai segala perbedaan, perkecualian atau pembatasan yang dibuat atas dasar perbedaan jenis kelamin yang memiliki dampak atau tujuan menghalangi atau meniadakan pengakuan, kenikmatan atau penggunaan hak oleh wanita, kurangnya penghormatan dalam status perkawinan, dalam basis pada persamaan pria dan wanita, berdasar hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam hal politik, ekonomi, sosial, budaya, kemasyarakatan, dan bidang-bidang yang lain.

Adapun dasar filosofi prinsip persamaan antara pria dan wanita adalah pemikiran bahwa diskriminasi terhadap wanita tidak sesuai dengan martabat kemanusiaan. Hal ini menegaskan bahwa wanita adalah manusia yang diciptakan dengan martabat yang sama dengan pria, sehingga layak mendapat pengakuan terhadap martabatnya sejajar dengan pria. Lebih lanjut juga dikatakan bahwa diskriminasi terhadap perempuan menghambat realisasi yang penuh atas potensi yang dimiliki oleh wanita. Dengan demikian hak wanita untuk turut memperbaiki keadaan hidupnya harus mendapatkan dukungan dan perlindungan.

3. Legislasi Nasional dan Internasional

3.1. Sumber Hukum Positif Perlindungan Perempuan dalam Sistem Hukum Indonesia

Secara tegas Indonesia mengakui bahwa Perempuan karena statusnya sebagai perempuan memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan secara khusus. Beberapa sumber hukum positif yang mengatur mengenai perlindungan Perempuan yaitu:

- a. Undang - Undang No 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*).
- b. Undang - Undang No. 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO Convention No. 111 *Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation* (Konvensi ILO mengenai Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan).
- c. Undang - Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- d. Undang - Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
- e. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Kerjasama Pemulihan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga.

- f. Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (*Trafiking*) Perempuan dan Anak.
- g. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.
- h. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan.
- i. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan.
- j. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Anak.
- k. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Lembaga Masyarakat di Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
- l. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 6 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender & Anak.

3.2. Kesempatan dan Perlakuan yang Sama dalam Lingkungan Kerja

Kesempatan untuk bekerja dan diperlakukan sama dalam pekerjaan merupakan bagian dari hak warga negara yang dijamin dalam konstitusi Indonesia, dan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Namun demikian dalam sejarahnya wanita seringkali mendapatkan perlakuan yang berbeda dalam lingkungan pekerjaan. Kesadaran mengenai hal ini merupakan salah satu alasan pengesahan Konvensi ILO mengenai diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan melalui UU No. 21 Tahun 1999. UU ini mewajibkan adanya prinsip pengupahan yang sama bagi tenaga kerja laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama nilainya. Selain itu juga dilarang adanya diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, kebangsaan atau asal-usul keturunan.

Terkait dengan prinsip persamaan gender dalam pekerjaan, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak telah menetapkan Pedoman Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender Bidang Ketenagakerjaan dan Ketrasmigrasian (Permeneg No. 8 Tahun 2010). Pedoman ini juga meliputi pedoman penganggaran dalam tingkat Pemerintah Daerah.

Oleh karenanya dalam rangka persamaan gender, tidak diperlukan Perda khusus yang mengatur hal ini.

Hanya dibutuhkan komitmen untuk melaksanakan tugas yang ditetapkan peraturan perundang-undangan dalam mewujudkan kesetaraan hak dalam lingkup pekerjaan.

3.3. Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan

Perempuan karena kelemahan yang dimiliki secara fisik dan kondisi sosial budaya, mendapatkan perlindungan khusus, salah satunya untuk tidak mendapatkan kekerasan dalam lingkup rumah tangga dengan adanya UU No. 23 Tahun 2004 tentang penghapusan Kekerasan dalam rumah Tangga. Kekerasan dimaksud adalah kekerasan secara fisik dan psikologis. Pada Pasal 10 undang-undang ini dinyatakan bahwa korban berhak mendapatkan perlindungan, pelayanan kesehatan, penanganan khusus terkait rahasia korban, pendampingan pekerja sosial, dan pelayanan bimbingan rohani. Namun demikian undang-undang tidak memberikan kewajiban yang tegas bagi pemerintah maupun pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelayanan terhadap korban. Namun demikian bagaimana hak korban terpenuhi, sesungguhnya tidak ditegaskan dalam undang-undang ini. Dalam bab mengenai kewajiban pemerintah, tidak ada satu ayat pun yang menyatakan pemerintah berkewajiban memenuhi hak korban. Pengaturan terkait hal ini hanya dapat dilihat dalam Pasal 13 yang menyatakan bahwa *untuk*

penyelenggaraan pelayanan terhadap korban, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing dapat melakukan upaya-upaya (sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13). Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa dalam tataran Undang-Undang, pemenuhan hak korban bukan merupakan kewajiban sepanjang Pemerintah melakukan upaya, dimana ukuran dari upaya tersebut tidak jelas.

Pengaturan selanjutnya mengenai penghapusan KDRT diatur dalam PP No. 4 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerja Sama Pemulihan Korban KDRT. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Penyelenggaraan pemulihan terhadap korban dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta lembaga sosial sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing, termasuk menyediakan fasilitas yang diperlukan untuk pemulihan korban. Sedangkan pembiayaan yang dalam upaya pemulihan korban KDRT ini dibebankan pada APBN dan APBD.

Perempuan korban kekerasan setelah dipulihkan dan mendapatkan rehabilitasi dapat menerima pemberdayaan yang pelaksanaannya telah diatur dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 19 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan. Dengan adanya pedoman ini mempermudah kerja minimal SKPD terkait dalam

melaksanakan perlindungan bagi perempuan korban kekerasan termasuk kekerasan dalam rumah tangga.

Melihat pada pengaturan-pengaturan diatas, pada dasarnya perlindungan minimal kepada perempuan korban kekerasan dapat diberikan oleh Pemerintah Daerah dengan memaksimalkan tugas SKPD terkait seperti yang ditugaskan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, tanpa adanya Perda perlindungan dapat diberikan. Perda dibutuhkan jika Pemerintah Daerah ingin memberikan perlindungan yang lebih daripada yang diperintahkan, misalnya memberikan sarana dan prasarana lain yang pengadaannya perlu ditetapkan dengan Perda. Selain itu penetapan dalam Perda diperlukan terkait penganggaran dalam APBD.

B. Perlindungan Anak dalam Legislasi Nasional dan Aturan Internasional

Anak merupakan individu yang keberadaannya tidak dapat diingkari. Pada masa yang akan datang anak menjadi pelaku aktif dalam pembangunan, oleh sebab itu anak perlu mendapat perhatian khusus agar dapat tumbuh kembang secara layak dan terpenuhi hak-haknya. Perlindungan terhadap hak anak dimaksudkan untuk melindungi anak karena keterbatasan fisik dan mental anak.

Pada bagian ini akan dibahas mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak, kemudian dilanjutkan dengan

pembahasan mengenai perlindungan anak dalam legislasi nasional dan aturan internasional. Pada setiap bagian akan terdiri dari beberapa pokok pikiran terkait dengan topik yang dibahas.

1. Anak dan Perlindungan Anak

Anak menurut ketentuan dalam Pasal 1 butir 1 UU Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun. Disamping batasan tersebut terdapat berbagai batasan usia anak yang lain antara lain dalam KUHP Pasal 330 menyebutkan mereka yang belum mencapai 21 tahun atau sudah menikah termasuk belum dewasa. UU No. 3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang menyebutkan anak adalah orang yang dalam perkara anak nakal telah mencapai usia 8 tahun tetapi belum mencapai usia 18 tahun dan belum pernah kawin. Pedoman mengenai usia yang digunakan sebagai dasar penentuan anak bergantung pada kekhususan permasalahan yang dihadapi. Apabila ada aturan yang mengatur secara khusus, maka yang dipakai adalah aturan tersebut, namun apabila tidak ada aturan khususnya maka dipakai aturan yang bersifat umum. Hal ini berdasarkan *lex specialist derogat lex generalis*. Undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak merupakan aturan yang mengatur secara khusus mengenai perlindungan anak oleh karena itu ketentuan dalam undang-undang ini yang digunakan sebagai pedoman.

Dalam rangka memahami perlunya perlindungan anak, perlu diperhatikan latar belakang mengenai psikologi anak. Dengan demikian dapat dimengerti tahap perkembangan yang terjadi pada seorang anak secara mental. Masa perkembangan anak dibagi ke dalam beberapa periode yaitu periode vital, periode estetis, periode intelektual, periode pueral, dan periode pubertas.⁷¹ Setiap fase saling mempengaruhi atau bertalian erat dengan fase sebelumnya, tujuan dalam setiap perkembangan adalah menjadi manusia dewasa yang sanggup hidup mandiri. Anak merupakan pribadi yang utuh yang masih berada dalam usaha menemukan pribadinya yang sesungguhnya dan dalam taraf belajar hal-hal yang ada di sekitarnya. Dengan demikian anak belum memiliki kematangan secara mental untuk berpikir dan menganalisis suatu permasalahan yang memiliki aspek yang luas.

Watak dan pribadi seorang dewasa selalu dipengaruhi oleh pengalaman-pengalaman masa lalu, khususnya pengalaman pada masa kanak-kanak.⁷² Oleh pengalaman ini terjadi pembentukan pribadi yang dapat berkembang ke arah baik atau buruk. Dengan demikian masa kanak-kanak

⁷¹ Chr. Hari Soetjningsih, *Psikologi Perkembangan Anak*, Widya Sari Press dan Fakultas Psikologi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2004. Hal. 66.

⁷² Kohnstamm, *Persoonlijkheid in wording* sebagaimana dikutip oleh kartini Kartono dalam bukunya *Psikologi Anak*, Alumni, Bandung, 1979.

memiliki peran yang sangat penting bagi pembentukan anak menjadi orang dewasa.

Perlindungan terhadap anak telah menjadi perhatian masyarakat Internasional dengan dicantumkannya hak anak dalam *Declaration of Human Rights* tahun 1948. Kesadaran masyarakat Internasional akan pentingnya menjamin terpenuhinya hak-hak anak semakin nyata dan tertuang dalam *Declaration on the Rights of the Child* pada tahun 1959. Kemudian pada tahun 1989 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mengadaptasi konvensi tentang hak-hak anak (*Convention on the Rights of the Child*). Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut melalui Keputusan Presiden No. 36 tahun 1990. Kemudian pada tahun 1999, Indonesia mengundangkan undang-undang tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 tahun 1999). Undang-undang tersebut memuat ketentuan mengenai hak anak, anak yang dimaksudkan sesuai ketentuan Pasal 1 butir 5 adalah mereka yang berusia dibawah 18 tahun dan belum menikah. Kesadaran pemerintah akan pentingnya menjamin hak anak semakin nyata dengan adanya undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut UU Perlindungan Anak). Pada saat berlakunya undang-undang ini semua ketentuan yang terkait dengan perlindungan anak dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU Perlindungan Anak.

Dalam berbagai peraturan yang menyangkut anak khususnya UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, terdapat beberapa norma yang mengatur mengenai perlindungan anak. Terkait dalam bahasan penelitian ini, norma-norma tersebut adalah: *pertama*, bahwa anak diakui sebagai seorang yang sedang dalam masa perkembangan baik secara fisik maupun secara psikis, dan oleh karena itu memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu. *Kedua*, anak memiliki hak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar dan optimal. *Ketiga*, anak memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dari tindakan-tindakan yang akan merugikan anak. *Keempat*, anak memiliki hak untuk mengembangkan dan mengekspresikan dirinya. *Kelima*, negara, pemerintah, masyarakat, dan orang tua berkewajiban untuk mendukung dan memberikan perlindungan kepada anak dari tindakan-tindakan yang dapat merugikan anak secara fisik dan psikis.

2. Prinsip-prinsip Perlindungan Anak

Kesadaran perlindungan kepada anak merupakan sesuatu hal yang semakin lama semakin disadari dalam masyarakat modern. Pendapat ini merupakan pendapat yang diterima secara umum oleh masyarakat dunia, yang nampak dalam mukadimah *Convention on the Rights of The Child* (Konvensi Hak-Hak Anak)⁷³ yang menyatakan bahwa anak

⁷³ Konvensi ini diratifikasi oleh Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 36 tahun 1990 tentang pengesahan *Convention on the Rights of The Child*.

karena ketidakmatangan fisik dan mentalnya membutuhkan perlindungan dan perawatan khusus termasuk perlindungan hukum yang layak sebelum dan sesudah kelahiran.

Telah disepakati bersama dalam konvensi tersebut prinsip-prinsip Perlindungan Anak, dengan demikian pengaturan terhadap perlindungan anak di Indonesia harus senantiasa merujuk pada prinsip-prinsip tersebut sebagaimana akan dijelaskan berikut ini:

2.1. Prinsip Non Diskriminasi (*Non Discrimination Principle*)

Konvensi Hak-hak anak menyebutkan secara tegas bahwa perlindungan anak harus diberikan tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, keyakinan politik dan pendapat-pendapat lain, kebangsaan, asal etnik, sosial, kekayaan, ketidakmampuan, kelahiran atau kedudukan lain dari anak atau orang tua anak atau pengasuhnya yang sah.⁷⁴ Selanjutnya juga dikatakan bahwa negara harus mengambil tindakan atau langkah untuk menjamin terpenuhinya prinsip non diskriminasi. Lingkup non diskriminasi juga semakin luas dengan dimasukkannya ketentuan bahwa anak tidak boleh mendapatkan hukuman berdasarkan kedudukan, kegiatan, pendapat yang

⁷⁴ Lihat Konvensi Hak-hak anak Pasal 1:1

dinyatakan, atau keyakinan orang tua anak, wali, atau anggota-anggota keluarga anak.⁷⁵

2.2. Prinsip Kepentingan yang Terbaik bagi Anak (*The Best Interest of The Child Principle*)

Dalam setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka perlindungan anak, kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama.⁷⁶ Akan tetapi dalam Konvensi tersebut tidak didefinisikan mengenai apa yang dimaksud sebagai kepentingan yang terbaik untuk anak. Definisi *best interest of the child* dikemukakan oleh

John Eekelaar demikian⁷⁷:

‘Basic interests, for example to physical, emotional and intellectual care developmental interests, to enter adulthood as far as possible without disadvantage; autonomy interests, especially the freedom to choose a lifestyle of their own’

dan ditambahkan pula :

‘It would be logically possible to have framed the Convention on the Rights of the Child as a list of duties owed by adults to children. But that would have revealed a negative, suspicious, view of human nature; it would have seen people as servile, responding best to restraint and control’.

⁷⁵ Lihat Konvensi Hak-hak anak Pasal 1:2

⁷⁶ Lihat Konvensi Hak-hak anak Pasal 1:3

⁷⁷ John Eekelaar sebagaimana dikutip oleh Michael Freeman, *A Commentary on the United Nations Convention on The Rights of The Child, Article 3 The Best Interest of The Child*; Martinus Nijhoff Publishers; Leiden, Boston; 2007.

Berdasarkan pada pengertian diatas maka diketahui bahwa kepentingan yang terbaik bagi anak dikaitkan dengan pemenuhan kepentingan yang paling mendasar seperti kebutuhan fisik, emosional, perkembangan intelektualitas, memasuki kedewasaan sedapat mungkin tanpa kerugian, otonomi, kebebasan memilih gaya hidup sendiri. Selanjutnya dapat pula diketahui bahwa konvensi hak-hak anak berisi daftar kewajiban yang harus dipenuhi orang dewasa terhadap anak.

2.3. Prinsip Pemenuhan Hak untuk Hidup, Kelangsungan Hidup, dan Perkembangan Anak

Prinsip yang ketiga ini termuat dalam artikel 6 CRC dan Pasal 2 UU Perlindungan Anak. Pada dasarnya hak untuk hidup adalah hak yang paling utama, sebab tanpa adanya garansi perlindungan yang efektif pada hak untuk hidup, maka hak-hak lain yang dimiliki manusia akan berkurang maknanya (UN Doc.HRI/GEN/1/Rev.7, 1982, para. 1). Selanjutnya disebutkan dalam UN Doc. CRC/GC/2003/5, 2003, para. 12 bahwa hak yang dimiliki anak atas *inherent right to life* dan kewajiban negara untuk menjamin pemenuhan kehidupan dan perkembangan anak diharapkan diartikan secara luas dan menyeluruh meliputi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, psikologi, dan sosial.

2.4. Prinsip Penghargaan terhadap Pendapat Anak

Pada dasarnya telah diakui bahwa anak merupakan individu yang harus dihargai keberadaannya dan pendapatnya. Masyarakat internasional telah mengakui bahwa setiap manusia memiliki hak untuk menyampaikan pendapat di muka umum, termasuk juga anak. Namun demikian harus tetap diingat bahwa hak anak tersebut dibarengi juga dengan hak anak untuk mendapatkan perlindungan dari segala bentuk penyalahgunaan dan kekerasan.

Penghargaan terhadap pendapat anak ini tertuang dalam Pasal 12 Konvensi Hak-Hak Anak (*the right of the child to be heard*). Beberapa hak anak menurut pengaturan dalam undang-undang perlindungan anak terkait dengan penyampaian pendapat terdapat di: 1). Pasal 2d, yaitu hak anak untuk dihargai pendapatnya; 2). Pasal 6, yang menyebutkan bahwa anak memiliki hak untuk berpikir dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya; 3). Pasal 10, menyatakan bahwa anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya; 4). Pasal 24, berisi jaminan negara dan pemerintah agar anak dapat menggunakan haknya untuk menyampaikan pendapat; 5). Pasal 56, mengatur agar pemerintah dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan wajib mengupayakan dan membantu anak agar dapat bebas

menyatakan pendapat dan berpikir sesuai dengan tingkat usia dan kecerdasannya.

3. Legislasi Nasional dan Internasional

3.1. Sumber Hukum Positif Perlindungan Anak dalam Sistem Hukum Indonesia

Indonesia adalah salah satu negara yang mengakui perlindungan kepada anak. Beberapa peraturan perundangan yang mengatur mengenai anak legislasi nasional Indonesia adalah:

- a. Undang-undang No. 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, berisi aturan umum yang bertujuan untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan anak.
- b. Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 1988 tentang usaha Kesejahteraan Anak bagi Anak yang Mempunyai Masalah, berisi usaha yang ditujukan bagi anak yang tidak memiliki orang tua dan terlantar, anak terlantar dan anak yang mengalami masalah kelakuan guna meningkatkan kesejahteraan anak.
- c. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 36 tahun 1990 yang meratifikasi Konvensi Internasional mengenai Hak Anak.
- d. UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan.

Undang-undang ini tidak secara khusus mengatur mengenai anak. Namun dalam pengaturannya disebutkan bahwa upaya kesehatan termasuk juga kesehatan anak.

- e. Undang-Undang No. 3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Peraturan ini hanya berisi ketentuan mengenai penyelenggaraan peradilan anak.
- f. Instruksi Presiden No. 1 tahun 1997 tentang Program Makanan Tambahan Anak Sekolah. Peraturan ini merupakan instruksi lintas sektoral oleh pemerintah untuk melaksanakan program makanan tambahan anak sekolah di Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah negeri dan swasta yang ditunjuk.
- g. Instruksi Presiden No. 3 tahun 1997 tentang Penyelenggaraan Pembinaan Kualitas Anak. Peraturan ini berisi instruksi yang bertujuan agar penyelenggaraan pembinaan kualitas anak oleh orang tua, masyarakat dan pemerintah dapat dikoordinasikan secara lebih terpadu.
- h. Keputusan Presiden No. 65 tahun 1998 tentang Pengesahan Perubahan terhadap Pasal 43 ayat 2 konvensi tentang hak-hak anak.
- i. Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam undang-undang ini diatur

mengenai perlindungan terhadap hak-hak dasar yang dimiliki anak.

- j. Undang-undang No. 1 tahun 2000 tentang pengesahan ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the worst forms of Child Labour (Konvensi ILO No. 182 mengenai pelarangan dan tindakan segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, berisi pengesahan ILO *convention*, di dalamnya memuat pekerjaan-pekerjaan yang termasuk pekerjaan terburuk untuk anak.
- k. Undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-undang ini mengatur secara umum aspek-aspek yang berkaitan dengan Perlindungan Anak, tetapi tidak terdapat pengaturan secara khusus hal-hal yang berkaitan dengan penyampaian pendapat di muka umum oleh anak.
- l. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 59 tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak. Keputusan Presiden ini menetapkan pedoman bagi pelaksanaan program aksi nasional penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

- m. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 87 tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak, berisi landasan dan pedoman bagi Pemerintah, Propinsi, dan Kabupaten/kota serta organisasi non pemerintah dalam melaksanakan penghapusan eksploitasi seksual komersial anak.
- n. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 88 tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (*Trafficking*) Perempuan dan Anak. Peraturan ini berisi landasan dan pedoman bagi pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan penghapusan perdagangan (*Trafficking*) perempuan dan anak.

3.2. Kedudukan Anak

Pembahasan mengenai kedudukan anak selalu dikaitkan dengan pemberian identitas dan pencatatan kelahiran seorang anak. Artikel 7 Konvensi Hak Anak menyatakan bahwa anak harus didaftarkan segera setelah kelahirannya dan memiliki hak untuk mempunyai nama (*the right to birth registration, name, and nationality, and the right to know and be cared for by parents*). Pendaftaran anak merupakan salah satu kewajiban negara untuk memenuhi Hak Hidup dan kehidupan anak (*obligation to fulfil the rights to life*). Dalam rangka memenuhi kewajiban

ini UU Perlindungan Anak dalam Pasal 5, 27 dan 28 telah mengatur mengenai identitas anak. Disebutkan bahwa pembuatan akta kelahiran merupakan tanggung jawab pemerintah dan tidak dikenai biaya. Namun demikian pembuatan akta kelahiran tersebut dilakukan berdasarkan permohonan dari orang tua atau jika orang tuanya tidak diketahui dilakukan berdasarkan keterangan orang yang menemukannya.

Oleh karenanya diketahui bahwa ada peran aktif orang tua dalam rangka pelaksanaan kewajiban negara dalam memenuhi hak mengenai kedudukan anak.

Pengaturan yang menyangkut pencatatan kelahiran anak telah jelas, oleh karenanya tidak diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam Perda. Dalam hal ini yang masih penting untuk dilakukan adalah sosialisasi mengenai pentingnya pencatatan kelahiran anak dalam bentuk akta kelahiran.

Mengenai anak yang dilahirkan dari perkawinan campuran⁷⁸, UU No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan pada intinya mengatur bahwa setiap anak yang lahir dari orang tua yang memiliki kewarganegaraan Indonesia, baik dilahirkan dalam perkawinan yang sah maupun diluar perkawinan yang

⁷⁸ Perkawinan campuran adalah perkawinan yang dilakukan antara seorang WNI dan seorang lain yang berkewarganegaraan asing.

sah, akan memiliki kewarganegaraan Indonesia.⁷⁹ Lebih lanjut juga diatur bahwa anak yang baru lahir ditemukan dalam wilayah Indonesia dan tidak diketahui orang tuanya juga diberikan kewarganegaraan Indonesia. Dengan demikian, diketahui bahwa pengakuan terhadap kedudukan anak terkait kewarganegaraan telah jelas, sehingga tidak menimbulkan kebingungan dalam penerapannya. Anak yang memiliki kewarganegaraan Indonesia ini berhak untuk mendapatkan hak terkait dengan kedudukan anak sebagaimana telah dibahas pada paragraf di atas. Pengaturan yang demikian merupakan bagian dari hak asasi manusia, khususnya anak sesuai dengan Pasal 53 UU No 39 tahun 1999 tentang HAM.

3.3. Perlindungan Kesehatan Anak

Article 24 CRC menyatakan bahwa '*States Parties recognize the right of the child to the highest attainable standard of health ...*' Ketentuan ini diadopsi dalam Pasal 44 - 47 UU Perlindungan Anak. Berdasarkan ketentuan ini diketahui bahwa perlindungan atas kesehatan anak wajib diberikan sejak anak dalam kandungan. Tanggungjawab perlindungan kesehatan anak terletak pada orang tua, masyarakat, dan pemerintah, termasuk pemerintah daerah.

⁷⁹ Lihat pasal 4 UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

Pengaturan dalam kedua ketentuan diatas sejalan dengan pengaturan dalam UU Kesehatan khususnya pada Pasal 4 yang mengatakan bahwa hak atas kesehatan dimiliki oleh setiap orang, yang berarti hak ini juga dimiliki oleh anak. Selanjutnya dalam Pasal 5 ditegaskan bahwa setiap orang (termasuk anak) memiliki hak yang sama dalam mengakses sarana kesehatan dan mendapatkan pelayanan kesehatan yang bermutu. Tanggung jawab pemerintah diatur dalam Pasal 14 – 20 UU Kesehatan, yang pada pokoknya mengatur bahwa pemerintah bertanggungjawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat. Hal ini termasuk menjamin ketersediaan lingkungan, sarana, dan informasi terkait kesehatan. Selain pemerintah, dalam Pasal 10 UU Kesehatan, legislator juga mengatur bahwa setiap orang berkewajiban menghormati hak orang lain dalam upaya memperoleh lingkungan yang sehat, baik fisik, biologi, maupun sosial. Hal ini dapat diartikan termasuk di dalamnya hak anak untuk memperoleh lingkungan yang sehat.

Pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam penyelenggaraan dan pembinaan kesehatan masyarakat juga tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Tenaga Kerja dan

Transmigrasi, dan Menteri Kesehatan No. 48/Men.PP/XII/2008; No. PER.27/MEN/XII/2008; No. 1177/Menkes/PB/XII/2008 tentang Peningkatan Pemberian Air Susu Ibu selama waktu kerja dan di tempat kerja. Peraturan bersama ini hanya berisi kewajiban tiap kementerian untuk melakukan pembinaan dan penyadaran bagi ibu dan pelaku usaha terkait dengan pemberian ASI. Selanjutnya juga tertuang dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 03 tahun 2010 tentang Penerapan Sepuluh Langkah Menuju Keberhasilan Menyusui. Pada pokoknya mengatur mengenai langkah-langkah dalam upaya mencapai keberhasilan menyusui. Dalam peraturan ini memberikan perintah yang tidak tegas karena dikatakan bahwa Bupati/walikota dapat melakukan pembinaan atas pelaksanaan Penerapan Sepuluh Langkah Menuju Keberhasilan Menyusui di fasilitas pelayanan kesehatan di tingkat Kabupaten/Kota.

Sampai sejauh ini, perlu ada pengaturan lebih lanjut mengenai masalah kesehatan untuk dituangkan dalam Perda terkait dengan pelaksanaannya. Sebagai contoh, *pertama*, mengenai pemberian ASI di tempat kerja, PERDA dalapt mengatur secara lebih jelas taknis pelaksanaannya. Kemudian contoh *kedua*, mengenai kewajiban setiap orang untuk menyediakan lingkungan yang sehat, termasuk untuk anak; menimbulkan pertanyaan bagaimanakah hal

ini dapat diwujudkan secara nyata sehingga anak mendapatkan lingkungan yang sehat. Salah satu usulan adalah dengan membuat perda yang mengatur mengenai kewajiban penyediaan lingkungan yang sehat bagi anak, setidaknya di lingkungan rumah, sekolah, dan transportasi umum.

3.4. Partisipasi Anak dalam Pengambilan Keputusan

Partisipasi anak adalah salah satu tujuan Perlindungan Anak sebagaimana tertera dalam Pasal 3 UU Perlindungan Anak. Dalam konvensi hak anak, partisipasi anak tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) yang menyatakan *"negara-negara pihak akan menjamin anak yang berkemampuan untuk menyatakan secara bebas pandangannya sendiri mengenai semua hal yang menyangkut anak itu dengan diberikannya bobot yang layak pada pandangan-pandangan anak yang mempunyai nilai sesuai dengan usia dan kematangan dari anak yang bersangkutan"*. Hal tersebut ditegaskan kembali pada Pasal (2) yang menyatakan *"untuk itu anak khususnya akan diberi kesempatan untuk didengarkan dalam setiap acara kerja, acara pengadilan dan administrasi yang menyangkut anak bersangkutan baik langsung atau melalui seorang wakil atau badan yang tepat, dengan cara yang konsisten dengan ketentuan-ketentuan prosedural undang-undang nasional"*.

Dalam rangka mewujudkan partisipasi anak, Pasal 24 UU Perlindungan Anak memberikan tugas kepada negara dan pemerintah untuk memberikan jaminan bagi anak untuk mempergunakan haknya dalam penyampaian pendapat sesuai dengan tingkat kecerdasan anak. Sebagai pelaksanaan perintah Pasal 24 tersebut, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengeluarkan peraturan Peraturan No. 3 Tahun 2011 tentang Kebijakan Partisipasi Anak dalam Pembangunan dan Peraturan No. 4 tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kebijakan Partisipasi Anak dalam Pembangunan.

Partisipasi anak yang dimaksud dalam kebijakan ini diartikan sebagai *keterlibatan anak dalam proses pengambilan keputusan yang berhubungan dengan anak dan anak dapat menikmati perubahan yang terjadi akibat dari keputusan tersebut yang berkenaan dengan hidup mereka baik secara langsung maupun tidak langsung, yang dilaksanakan dengan persetujuan dan kemauan semua anak berdasarkan kesadaran dan pemahaman*. Dalam PerMent tersebut dikemukakan bahwa Kebijakan partisipasi anak dalam pembangunan dapat dijadikan acuan bagi daerah dalam menyusun program dan kegiatan partisipasi anak dalam pembangunan daerah yang disesuaikan dengan kondisi, situasi, kebutuhan, dan kemampuan daerah.

Lampiran Permen No. 4 tahun 2011 telah memberikan berbagai contoh mengenai pelaksanaan partisipasi anak. Hal ini dapat dijadikan contoh bagi pengaturan mengenai partisipasi anak di tingkat kota. Namun demikian, sebenarnya pelaksanaan ini tidak perlu dalam bentuk Perda namun dapat dilakukan sebagai pelaksanaan tugas di SKPD terkait.

3.5. Hak anak Hak Anak dalam Penyampaian Pendapat di Muka Umum

Untuk lebih jelasnya mengenai hak anak untuk menyampaikan pendapat di muka umum diuraikan sebagai berikut:

- a. Dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Perlindungan anak merupakan salah satu dari hak asasi manusia. Oleh karena itu untuk melihat hak anak harus dikaitkan dengan konsep yang ada dalam peraturan perundangan tentang hak asasi manusia. Salah satu asas dasar dalam Pasal 3 butir 3 bahwa setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi. Pada Pasal 25 dikatakan bahwa setiap orang berhak untuk menyampaikan pendapat di muka umum. Kemudian pada Pasal 55 dikatakan bahwa setiap anak berhak untuk berpikir dan

- berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya. Berdasarkan pengaturan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa anak memiliki kebebasan untuk berpikir dan berpendapat serta untuk menyampaikan pendapat di muka umum.
- b. Dalam UU No. 9 tahun 1999 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum
- Definisi Pasal 1 huruf a memberikan pengertian bahwa penyampaian pendapat merupakan hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya dengan cara bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan pengaturan dalam undang-undang ini diketahui bahwa anak yang juga adalah warga negara memiliki hak untuk menyampaikan pendapat di muka umum.
- c. Dalam UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- Undang-undang ini merupakan ekspresi kepedulian terhadap hak asasi anak. Beberapa hak anak menurut pengaturan dalam undang-undang perlindungan anak terkait dengan penyampaian pendapat terdapat di: 1). Pasal 2d, yaitu hak anak untuk dihargai pendapatnya; 2). Pasal 6, yang menyebutkan bahwa anak memiliki hak untuk

berpikir dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya; 3). Pasal 10, menyatakan bahwa anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya; 4). Pasal 24, berisi jaminan negara dan pemerintah agar anak dapat menggunakan haknya untuk menyampaikan pendapat; 5). Pasal 56, mengatur agar pemerintah dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan wajib mengupayakan dan membantu anak agar dapat bebas menyatakan pendapat dan berpikir sesuai dengan tingkat usia dan kecerdasannya.

Berdasarkan uraian undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa anak memiliki hak untuk menyampaikan pendapatnya. Pengaturan dalam undang-undang tersebut tidak secara jelas menuliskan bahwa hal itu termasuk menyampaikan pendapat di muka umum. Oleh sebab itu dengan penafsiran sistematis dapat disimpulkan bahwa penyampaian pendapat yang menjadi hak anak meliputi dua hal yaitu penyampaian pendapat di muka umum dan tidak di muka umum, misalnya dalam lingkup keluarga atau sekolah.

3.6. Pemenuhan Hak Pendidikan Anak

Pendidikan merupakan hak anak dan merupakan kewajiban negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua

untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi anak untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 49 UU Perlindungan Anak). Selanjutnya dalam rangka pelaksanaan perintah undang-undang tersebut, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengeluarkan peraturan No. 5 tahun 2011 tentang Kebijakan Pemenuhan Hak Pendidikan Anak. Permen tersebut memberikan pedoman penyelenggaraan pemenuhan pendidikan anak secara menyeluruh dan berkelanjutan. Kebijakan tersebut meliputi Rencana Aksi Nasional berupa program dan kegiatan yang dapat dijadikan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Aksi Daerah tentang Pemenuhan Hak Pendidikan Anak di daerah yang disesuaikan dengan kondisi, situasi, kebutuhan, dan kemampuan daerah (Pasal 3 jo Pasal 7 Permen No. 5 tahun 2011).

Rencana Aksi Nasional Pemenuhan Hak Pendidikan di daerah tidak perlu dituangkan dalam Perda, akan tetapi sekalipun tidak dibuat Perda pelaksanaan hak ini tetap dapat dilakukan dengan mengoptimalkan kinerja SKPD terkait.

3.7. Perlindungan bagi Anak Berkebutuhan Khusus

Anak yang membutuhkan perlindungan khusus adalah anak dalam situasi darurat seperti anak yang menjadi pengungsi, korban kerusuhan, korban bencana alam dan anak dalam situasi konflik bersenjata; anak

yang berhadapan dengan hukum; anak dari kelompok minoritas dan terisolasi; anak yang tereksplotasi secara ekonomi dan/atau seksual; anak yang diperdagangkan; anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat aditif lainnya; anak korban penculikan, dan perdagangan; anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental; anak yang menyandang cacat; anak korban perlakuan salah dan penelantaran (Pasal 1 angka 15 UU Perlindungan Anak). Di dalam pengertian tersebut termasuk di dalamnya adalah Anak yang berkebutuhan Khusus (ABK). Anak Berkebutuhan Khusus adalah anak yang mengalami keterbatasan/keluarbiasaan baik fisik, mental-intelektual, sosial, maupun emosional yang berpengaruh secara signifikan dalam proses pertumbuhan dan perkembangannya dibandingkan dengan anak-anak lain seusianya (Pasal 1 angka 2 Permeneg No. 10 Tahun 2011 tentang Kebijakan Penanganan Anak Berkebutuhan Khusus).

Berdasarkan pengaturan pasal tersebut, diketahui bahwa lingkup pengertian anak berkebutuhan khusus sangatlah luas. Menteri negara Pemeberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengeluarkan peraturan No. 10 tahun 2011 tentang Kebijakan Penanganan Anak Berkebutuhan Khusus. Pelaksanaan program dan kegiatan Kebijakan Penanganan Anak Berkebutuhan Khusus di daerah dilakukan oleh satuan

kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan anak dengan melibatkan dinas instansi terkait dan lembaga masyarakat di daerah yang disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Oleh karenanya pemenuhan perlindungan ini tidak mendesak dibuat dalam bentuk Perda, kecuali ada komitmen lebih dari daerah terkait perlindungan anak berkebutuhan khusus, misalnya dalam bentuk penyediaan anggaran dari APBN.

3.8. Perlindungan bagi Anak Terlantar

Konstitusi memberikan jaminan bahwa negara melindungi anak-anak terlantar. Undang-undang Perlindungan Anak pada Pasal 55 menegaskan bahwa pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, baik di dalam lembaga maupun di luar lembaga. Pemerintah juga membuka peluang lembaga masyarakat melaksanakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar (Pasal 55 ayat (2) UU Perlindungan Anak). Namun demikian, hal ini tidak membebaskan tanggung jawab pemerintah untuk melindungi anak-anak terlantar.

Dalam ketentuannya selanjutnya dalam Pasal 56 UU Perlindungan Anak, disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan wajib mengupayakan dan membantu anak, agar anak dapat : a.

berpartisipasi; b. bebas menyatakan pendapat dan berpikir sesuai dengan hati nurani dan agamanya; c. bebas menerima informasi lisan atau tertulis sesuai dengan tahapan usia dan perkembangan anak; d. bebas berserikat dan berkumpul; e. bebas beristirahat, bermain, berekreasi, berkreasi, dan berkarya seni budaya; dan f. memperoleh sarana bermain yang memenuhi syarat kesehatan dan keselamatan.

Tidak disebutkan adanya upaya agar anak dapat mendapatkan pendidikan; ini menjadi peluang bagi pengaturan lebih lanjut dalam Perda.

3.9. Perlindungan bagi Pekerja Anak dan Anak yang Bekerja

Pada prinsipnya anak yang bekerja tidak dilarang namun demikian ada pembatasan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang sehingga ketika anak bekerja tidak meniadakan hak-hak anak. Batasan yang diberikan dalam hal anak bekerja adalah larangan untuk memperkerjakan anak dalam kategori pekerjaan yang dianggap buruk untuk anak (Keppres No. 59 Tahun 2002). Jaminan perlindungan kepada anak juga nampak dengan adanya pembatasan usia minimal anak untuk bekerja yakni 15 tahun (Undang-undang No. 20 tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment*). Menjadi

peluang pengaturan dalam perda mengenai pekerja anak dan anak yang bekerja adalah dalam hal penetapan rencana strategis daerah dalam rangka memastikan hak-hak anak yang berkerja terpenuhi dan adanya sanksi (denda) bagi pelaku usaha yang memperkerjakan anak yang belum berusia 15 tahun.

3.10. Perlindungan Anak Korban Kekerasan dan Anak yang berhadapan dengan Hukum

Pada prinsipnya anak dilindungi dari segala tindak kekerasan baik secara fisik maupun psikis (Pasal 3 UU Perlindungan Anak, Pasal 2 jo. Pasal 5 – Pasal 9 UU Penghapusan KDRT). Selanjutnya dalam Pasal 13 dan pasal 14 UU penghapusan KDRT disebutkan adanya upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan upaya tersebut dapat bekerjasama dengan masyarakat atau lembaga sosial lainnya. kata dapat dalam pasal tersebut membuat pengaturan dalam UU menjadi kurang tegas, sebab kata dapat berbeda maknanya dengan kata wajib. Namun demikian panduan pelaksanaan perlindungan bagi anak korban kekerasan telah disediakan dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 1 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu bagi perempuan dan Anak Korban kekerasan. Peraturan Menteri ini memang bertujuan untuk

memberikan panduan bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam memberikan layanan terpadu bagi anak dan perempuan korban kekerasan. Oleh karenanya pelaksanaannya tidak perlu menunggu pembuatan Perda namun dapat dilaksanakan dengan optimalisasi SKPD terkait. Perda yang dibutuhkan dalam pemberian layanan terpadu ini adalah Perda penetapan anggaran dalam APBD dimana salah satu mata anggarannya diperuntukkan bagi Standard Pelayanan Minimum bidang layanan terpadu bagi perempuan dan anak (Pasal 10 ayat 2 PerMen No. 1 tahun 2010).

3.11. Pewujudan Kota Layak Anak dalam rangka Pemenuhan Hak Anak

Kota Layak Anak (KLA) adalah kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak. KLA merupakan program pengembangan yang dicanangkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada tahun 2010. Panduan yang disediakan dalam rangka peerwujudan Kota Layak Anak sudah lengkap sampai ke petunjuk teknis pelaksanaan.

Bahkan panduan pengembangan KLA dan panduan evaluasi KLA juga telah disiapkan.

Mengingat pada hal-hal tersebut diatas, maka untuk melaksanakan KLA di kota Salatiga tidak perlu menunggu Perda yang secara khusus mengatur KLA pada dasarnya telah dapat dilakukan dengan melaksanakan berbagai Peraturan Menteri yang terkait KLA. Ditambahkan pula bahwa kota sebagai KLA tidak eksis karena ditetapkan dalam Perda sebagai KLA namun karena melaksanakan pedoman pengembangan KLA. Perda terutama dibutuhkan terkait penetapan anggaran dalam APBD yang dialokasikan untuk pengembangan KLA. Selain itu Perda terkait KLA juga dapat dibuat dalam rangka kongkritisasi peran pelaku usaha daerah dan masyarakat dalam rangka perwujudan KLA.

3.12. Peran Serta Masyarakat dalam Perlindungan Anak

Perlindungan Anak bukan hanya menjadi tugas pemerintah, namun perlu peran serta dari masyarakat. Pada dasarnya seluruh peraturan perundang-undangan mengenai anak mengakui dan menugaskan masyarakat untuk ikut berperan serta. Namun demikian belum terdapat satu peraturan pun yang secara khusus mengatur mengenai bentuk peran serta yang dapat dilakukan masyarakat dalam upaya pemenuhan hak anak.

BAB IV

LANDASAN YURIDIS, FILOSOFIS DAN SOSIOLOGIS

Peraturan perundang-undangan adalah komponen utama dari sistem hukum yang berfungsi sebagai dasar tindakan (*reason for action*). Hal ini berimplikasi, sebagai dasar tindakan, peraturan perundang-undangan harus aplikatif atau dapat dilaksanakan sesuai fungsinya. Supaya fungsional, peraturan perundang-undangan sebagai produk ‘keputusan’ dari penguasa yang meletakkan kaidah-kaidah umum-abstrak harus secara presuntif memenuhi kriteria fundamental yaitu *make sense in the world* dan *make sense in the context of the legal system*.⁸⁰ Dalam pengertian demikian maka peraturan perundang-undangan seyogianya merepresentasikan dimensi evaluatif baik secara filosofis maupun kemasyarakatan dan sekaligus merepresentasikan dimensi yuridis atau formal sebagai komponen dari bangunan sistem hukum yang hirarkis-logis.⁸¹

Sub-judul ini bertujuan untuk memberikan justifikasi bagi landasan yuridis, filosofis dan sosiologis terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga dalam rangka

⁸⁰ Neil MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford: Clarendon Press, 1978, h. 103.

⁸¹ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 1999, h. 154-157.

penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Sebagai kaidah, supaya peraturan daerah yang hendak dibentuk dapat berlaku maka peraturan daerah tersebut secara intrinsik seyogianya memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif (yaitu filosofis dan kemasyarakatan/sosiologis).

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.⁸² Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dilakukan. Pertama, kemasyarakatan/sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.⁸³ Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut. Kedua, kefilosofatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah

⁸² Id., h. 150.

⁸³ Id., h. 152.

itu dipandang bernilai atau penting;⁸⁴ memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given*.

A. Landasan Yuridis

Negara Indonesia adalah negara hukum.⁸⁵ Asas negara hukum (*the Rule of Law*) mengandung pengertian: “*The rule of law, at its core, requires that government officials and citizens are bound by and act consistent with the law. This basic requirement entails a set of minimal characteristics: law must be set forth in advance (be prospective), be made public, be general, be clear, be stable and certain, and be applied to everyone according to its terms.*”⁸⁶ Berdasar pengertian tersebut, membentuk peraturan perundang-undangan adalah konsekuensi imperatif dari tuntutan negara hukum.

Konsep negara hukum memiliki dua fungsi yang sangat berkaitan erat dengan maksud/tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸⁷ Pertama, *to impose legal restraints on government officials*. Fungsi ini dilakukan dengan dua cara. Pertama, *government officials must abide by valid positive laws in force at the time of any given action*. Konsekuensi yang kemudian

⁸⁴ Id., h. 152-153.

⁸⁵ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

⁸⁶ Brian Z. Tamanaha, *A Concise Guide to the Rule of Law*, Legal Studies Research Paper Series No. 07-0082, St. John's University School of Law, 2007, h. 3.

⁸⁷ Id., h. 3-7 *passim*.

timbul: *“government actions must have positive legal authorization (without which the action is improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.”* Hal itu berarti, dalam kerangka *the Rule of Law*, untuk memediasi tindakan intervensionis negara kepada warga negara diperlukan adanya hukum positif, yaitu Peraturan Perundang-undangan. Karena itu negara harus melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan. Tetapi meskipun negara yang membuat Peraturan Perundang-undangan, tidak berarti negara tidak terikat olehnya. Cara kedua, *“imposes restrictions on the law itself, erecting limitations on the law making power of the government.”* Konsekuensi yang timbul adalah:

certain prohibited actions cannot be legally allowed, even by a legitimate lawmaking authority. Legal restrictions of this sort rank above (control over) ordinary lawmaking. The most familiar versions of this are: 1) constitutionally imposed limits, 2) transnational or international legal limits, 3) human rights limits, and 4) religious or natural law limits. In different ways and senses, these types of law are superior to and impose restraints upon routine law making.

Fungsi kedua negara hukum adalah *to maintain order and coordinate behavior and transactions among citizens*. Tentang fungsi ini Tamanaha mengatakan:

This aspect of the rule of law holds that a framework of legal rules governs social behavior. People must generally behave in a fashion that does not breach legal rules. Transgressions of legal rules or social disruptions—whether treated as criminal or civil (societies draw different lines)—will provoke a response from legal institutions charged with enforcing legal requirements and resolving disputes consistent with applicable legal norms.

Fungsi kedua asas negara hukum memberikan penekanan pada peraturan perundang-undangan sebagai kaidah perilaku sosial bagi warga negara yang memungkinkan institusi hukum negara untuk memberikan reaksi atas pelanggaran yang terjadi dalam rangka penegakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembentukan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kota Salatiga adalah konsisten dengan asas negara hukum. Pembentukan Peraturan Daerah ini juga konsisten dengan dasar kewenangan hukum pemerintah Kota Salatiga untuk melakukan pengaturan (*supra* Bab II.A) dan peraturan perundang-undangan nasional tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (*supra* Bab III) karena maksud/tujuan pembentukannya adalah untuk mengimplementasikan secara efektif peraturan perundang-undangan nasional di wilayah hukum Kota Salatiga.

Peraturan perundang-undangan nasional sebagai dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah:

1. **UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan**
2. **UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak**
3. **UU No. 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 138 Mengenai Usia Minimum Anak diperbolehkan Bekerja**
4. **UU No. 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan**
5. **UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**
6. **UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak**
7. **UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga**
8. **UU No.21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang**
9. **UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial**
10. **UU No. 36/2009 tentang Kesehatan**
11. **Keppres No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak)**

- 12. Keppres No. 59 Tahun 2002 Tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak**
- 13. Keppres No. 88 Tahun 2002 Tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan Dan Anak**
- 14. Keppres No, 88 Tahun 2002 Tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan Dan Anak**
- 15. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan**
- 16. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Perempuan**
- 17. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Anak**
- 18. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Lembaga Masyarakat di Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak**
- 19. Permen Pemberdayaan Perempuan No. 6 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender & Anak**

B. Landasan Filosofis

1. Keadilan sebagai Sumber Materiil Peraturan Perundang-undangan

Tesis tentang landasan filosofis atau nilai intrinsik bagi peraturan perundang-undangan adalah keadilan (*justice*).⁸⁸ Menurut Radbruch, “*Law is a creation of man, and like any human creation it can be understood only by its idea... a view of human creations that is blind to purposes, that is, to values, is impossible.*”⁸⁹ **Radbruch** melanjutkan: “*Law is a cultural phenomenon, that is, a fact related to value. The concept of law can be determined only as something given, the meaning of which is to realize the idea of law. Law may be unjust (summum jus – summa injuria); but it is law only because its meaning is to be just.*”⁹⁰ Kaidah hukum yang diberi bentuk sebagai peraturan perundang-undangan harus adil karena jika tidak adil maka dia bukan hukum. Dari pernyataan di atas nampak bahwa posisi evaluatif keadilan terhadap

⁸⁸ Salah satu Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 adalah Asas Keadilan (Pasal 6 ayat (1) huruf ‘g UU No. 12 Tahun 2011).

⁸⁹ Kurt Wilk, ed., *The Legal Philosophy of Lask, Radbruch and Dabin*, Cambridge-Mass.: Harvard University Press, 1950, h. 51-52.

⁹⁰ Id., h. 52.

peraturan perundang-undangan adalah imperatif: “*lex iniusta non est lex.*”⁹¹

Landasan keadilan bagi peraturan perundang-undangan memiliki fungsi legitimasi, yaitu membedakan peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum yang valid berlaku dan berbeda dengan *the gunman's threat situation* (premanisme). Inoue menyatakan: “*The differentia specifica that distinguishes law from other species of norms is that the justificatory reasons it claims to have are reasons based on justice as a distinct value, distinct from love, spiritual salvation and the like. Law claims that it is in accordance with justice. This justice-claim inheres in the concept of law. The gunman's threat is not only unjust. Being a pure imperative, it does not even need to claim to be just.*”⁹²

Sebagai sumber materiil peraturan perundang-undangan, keadilan merupakan dasar rasional penderivasian kaidah-kaidah bagi peraturan perundang-undangan. *Content* keadilan dalam fungsinya sebagai sumber materiil peraturan perundang-undangan menurut Bodenheimer: “*From the point of view of justice, we are*

⁹¹ *Adagium* terkenal oleh St. Augustine yang berarti: “*an unjust law is no law.*” Hilaire McCoubrey, *Textbook on Jurisprudence*, London: Blackstone Press Ltd., 1996, h. 71.

⁹² Tatsuo Inoue, *The Rule of Law as the Law of Legislation* dalam Luc J. Wintgens ed., *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, Aldershot-Burlington: Ashgate, 2007, h. 65.

deeply interested in the fairness and reasonableness of these rules, principles, and standards, their effects upon human beings, and their worth as measured in terms of their contribution to human happiness and productive human effort."⁹³

Ada tiga pengertian keadilan yang dikemukakan oleh **Bodenheimer** sehubungan fungsi regulatif keadilan terhadap peraturan perundang-undangan. **Pertama**, *fairness* dan *reasonableness* dari peraturan perundang-undangan. *Fairness* berkisar soal-soal prosedural, sementara *reasonableness* menyangkut soal-soal substantif atau materi muatan dari peraturan perundang-undangan. **Kedua**, akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan kepada umat manusia. Akibat di sini mengacu pada tuntutan yang bersifat positif berkenaan dengan integritas atau keutuhan manusia (tidak boleh melanggar secara terang-terangan integritas atau keutuhan manusia). **Ketiga**, kontribusinya terhadap kebahagiaan dan upaya produktif manusia. Kontribusi di sini mengandung pengertian positif bahwa peraturan perundang-undangan harus membahagiakan manusia dan harus memajukan upaya produktif manusia; bukan sebaliknya, menimbulkan nestapa kepada manusia tanpa justifikasi yang jelas dan masuk akal.

⁹³ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge-Mass.: Harvard University Press, 1970, h. 177.

Berdasarkan pengertian keadilan sebagaimana telah dijelaskan di atas, motivasi pembentukan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kota Salatiga dapat dijustifikasi. Pertama, dari pertimbangan *reasonableness*, pembentukan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah kebutuhan yang *reasonable* karena tidak terhindarkan. Selain itu, materi muatan dalam Peraturan Daerah tersebut adalah materi muatan yang *reasonable* dalam rangka menimbulkan efek dapat dilaksanakannya skema peraturan perundang-undangan tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak secara efektif di Kota Salatiga.

Kedua, akibat yang dikehendaki oleh adanya Peraturan Daerah tersebut adalah positif bagi martabat manusia, dalam hal ini kepentingan khusus perempuan dan anak, tidak sebaliknya. Peraturan perundang-undangan nasional telah meletakkan dasar perlindungan yang memadai terhadap kepentingan khusus perempuan dan anak, sementara porsi dari Peraturan Daerah ini adalah memberikan penguatan terhadap peraturan perundang-undangan nasional tersebut dalam rangka implementasi. Oleh karena itu hal ini konsisten pula

dengan Asas Pengayoman⁹⁴ dan Asas Kemanusiaan⁹⁵ di dalam Asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Ketiga, Peraturan Daerah tersebut memiliki kontribusi positif guna memajukan kepentingan perempuan dan anak, tidak sebaliknya. Materi muatan Peraturan Daerah tersebut dimaksudkan agar ada jaminan institusional yang mantap terhadap peraturan perundang-undangan nasional yang telah ada khususnya menyangkut: institusi atau kelembagaan di daerah yang fungsinya korektif atas ketakterpenuhan hak-hak perempuan dan anak; jaminan supaya komitmen pemerintah daerah dalam rangka kewajiban korelatifnya atas hak-hak perempuan dan anak lebih jelas dan operasional; serta penataan dan harmonisasi hubungan antar lembaga baik pemerintah maupun *civil society* untuk memberikan perlindungan yang semakin baik terhadap hak-hak perempuan dan anak.

Berdasarkan penjelasan di atas maka tidak ditemukan adanya pertentangan atau inkonsistensi antara

⁹⁴ Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat (Pasal 6 ayat (1) huruf 'a UU No. 12 Tahun 2011).

⁹⁵ Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional (Pasal 6 ayat (1) huruf 'b UU No. 12 Tahun 2011).

materi muatan dan motivasi untuk pembentukan Peraturan Daerah dengan argumen keadilan. Oleh karena itu, *a fortiori*, terdapat landasan filosofis, yaitu asas keadilan, yang menjustifikasi kebutuhan pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

2. Asas Kekhususan atau Spesialitas

Secara aksiologis, hukum dan peraturan perundang-undangan dibutuhkan manusia dalam rangka melindungi atau mempertahankan kebutuhan atau kepentingan spesifiknya yang lahir atau timbul dari aspek fisik (hakikat manusia sebagai makhluk yang secara ragawi benar-benar hidup) dan eksistensial (keberadaan manusia yang berbeda dengan makhluk lain).⁹⁶ Perempuan dan anak memiliki kepentingan atau kebutuhan yang khas berkenaan dengan aspek fisik dan eksistensialnya. Oleh karena itu, untuk melindungi kepentingan atau kebutuhan tersebut, diperlukan bentuk pengaturan khusus yang dapat mengakomodir kepentingan atau kebutuhannya yang khas.

Pengaturan khusus yang direkomendasikan tidak bertentangan dengan Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu Asas Kesamaan Kedudukan

⁹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Penerbit Prenada Media Grup, 2008, h. 42-43.

dalam Hukum dan Pemerintahan. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan memiliki pengertian bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.⁹⁷ Asas ini adalah asas kesamaan umum, yang berangkat dari asumsi bahwa semuanya sama sehingga tidak boleh dibeda-bedakan. Sementara pengaturan khusus bertolak dari asumsi kesamaan yang luas sebagai asas kesamaan khusus, untuk mengecualikan asas kesamaan umum, bahwa hal berbeda tidak dapat diperlakukan sama.

Dimensi keadilan dari asas kekhususan atau spesialisasi adalah konsep kesamaan yang luas, di mana di dalamnya pada saat yang sama juga diterima kemungkinan timbulnya atau adanya kondisi ketidaksamaan laten. Dalam kaitan dengan isu tersebut ada dua pendapat sebagai jawaban yang otoritatif untuk dijadikan sebagai rujukan.

Pertama, **H.L.A. Hart** dalam *“The Concept of Law”* yang menyatakan: *“The general principle of the idea of justice is that individuals are entitled in respect of each other to a certain relative position of equality or inequality.”*

⁹⁷ Pasal 6 ayat (1) huruf 'h' UU No. 12 Tahun 2011.

Sehingga atas dasar pengertian tersebut maka sebagai konsekuensinya formula tentang keadilan yang dapat diderivasi yaitu: “*treat like case alike*” dan “*treat different cases differently.*”⁹⁸

John Rawls, ahli filsafat terkemuka tentang keadilan dari Amerika Serikat, mengemukakan dua asas keadilan dari teori *justice as fairness*-nya sebagai berikut: Pertama, “*Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.*” Kedua, “*Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both: (a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.*”⁹⁹

Dua pendapat tersebut layak diyakini memberikan jawaban yang tepat atas isu yang timbul dalam rangka memberikan justifikasi terhadap asas kekhususan atau spesialisasi sebagai dasar tuntutan bagi kebutuhan pengaturan khusus untuk situasi khusus. Karena dasar kepentingan atau kebutuhannya berbeda dengan laki-laki atau orang dewasa maka seyogianya formula keadilan

⁹⁸ Dalam Anthony D’Amato, *Analytic Jurisprudence Anthology*, Cincinnati-Ohio: Anderson Publishing Co., 1996, h. 251-252.

⁹⁹ Hilaire McCoubrey, *Op.cit.*, h. 267.

yang berlaku dalam rangka pengaturan hukum terhadap kepentingan atau kebutuhan perempuan dan anak adalah “*treat different cases differently.*”

Alasan pertama adalah karena perempuan dan anak merupakan kelompok rentan dalam masyarakat. *Feminist Legal Theory* yang menaruh perhatian atas isu ini mempermasalahkan kecenderungan *male-oriented appreciation of law* dengan akibat negatifnya produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan pemerintah justru lebih berdampak membebani atau memberatkan kaum perempuan. Misalnya peraturan perundang-undangan yang materi muatannya diskriminatif kepada perempuan. Oleh karena itu, agenda progresif dari *Feminist Legal Theory* ialah “*seeks to articulate women’s perspective upon law and thereby to empower women in the future development or redevelopment of law.*”¹⁰⁰ Agenda ini bisa dipahami sebagai bentuk pengupayaan terwujudnya kesetaraan yang hakiki terhadap kedudukan perempuan dalam masyarakat sehingga pemberdayaan tersebut adalah dalam kerangka pengaturan khusus yang berbeda untuk mengakomodasi kepentingan atau kebutuhan perempuan yang *mutatis mutandis* juga berlaku untuk anak.

¹⁰⁰ Id., h. 230-231.

Alasan kedua, defisit dalam perlindungan terhadap perempuan dan anak oleh peraturan perundang-undangan yang terlalu umum sehingga memerlukan perantara peraturan perundang-undangan yang lebih khusus dan teknis untuk operasionalitasnya (tindakan nyata pemerintah dalam implementasi) didasarkan pada pertimbangan kebutuhan setempat yang juga khusus. Keumuman (*generality*) dengan hal dapat dilaksanakannya (*feasibility*) peraturan perundang-undangan tidak selalu kompatibel. Inoue mengatakan: “*mere generality in formulation of laws is not enough. If a law formulated in a general language can be defended only as a protection of special vested interests, it fails to pass the test.*”¹⁰¹

Tentang hal dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan Fuller berpendapat: “*To command what cannot be done is not to make law; it is to unmake law, for a command that cannot be obeyed serves no end but confusion, fear and chaos.*”¹⁰² Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dimaksudkan untuk melengkapi dan memperkuat skema peraturan perundang-undangan nasional sesuai kebutuhan dan realitas khusus yang ada di Kota Salatiga

¹⁰¹ Tatsuo Inoue, Op.cit., h. 71.

¹⁰² Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1969, h. 35.

supaya dapat dilaksanakan secara efektif dengan melalui ketentuan-ketentuan yang semakin operasional.

3. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Sub-judul ini akan mendiskusikan lebih lanjut kompatibilitas Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah bidang pemberdayaan perempuan dan anak dengan Asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan selain Asas Pengayoman, Asas Kemanusiaan, Asas Keadilan dan Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, karena telah didiskusikan sebelumnya. Peraturan Daerah Kota Salatiga dalam rangka Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak kompatibel dengan Asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi: Asas Kebangsaan, Asas Kekeluargaan, Asas Kenusantaraan, Asas Bhineka Tunggal Ika, Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum dan Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tidak bertentangan dengan Asas Kebangsaan, Asas Kekeluargaan, Asas Kenusantaraan, Asas Bhineka Tunggal Ika, Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum dan Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Jaminan kompatibilitas tersebut mengacu pada pertimbangan bahwa Rancangan Peraturan Daerah ini tidak menghasilkan rumusan kaidah atau ketentuan hukum baru, tetapi bersifat pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan nasional yang telah ada sebelumnya.

Yang menjadi pokok pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah pengaturan mengenai kelembagaan, kewenangan dan tata kerjanya (termasuk hubungan antar lembaga), pembiayaan serta pertanggungjawaban dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kota Salatiga yang masih dalam koridor asas-asas dan kaidah-kaidah penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia (*supra* Bab II.A dan Bab III). Materi muatan yang demikian tidak bertentangan Asas Kebangsaan, Asas Kekeluargaan, Asas Kenusantaraan, Asas Bhineka Tunggal Ika, Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum dan Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan selaku Asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undang menurut UU No. 12 Tahun 2011. Malah sebaliknya materi muatan tersebut menegaskan asas-asas yang tersebut.

C. Landasan Sosiologis

Masyarakat Kota Salatiga membutuhkan Peraturan Daerah dalam rangka Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Kebutuhan tersebut mengacu pada permasalahan empiris atau faktual yang ada, yaitu tentang kelembagaan yang eksistensinya perlu lebih diperjelas dan dipertegas, termasuk tata kerjanya. Hal ini karena penyelenggaraan urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kota Salatiga sifatnya lintas sektoral. Kelemahan dalam praksis ialah ada ketidakjelasan mengenai instansi yang bertanggung jawab, khususnya instansi sebagai *leading sector*. Kelemahan ini berdampak negatif pada kesigapan respons pemerintah Kota Salatiga terhadap permasalahan perempuan dan anak.

Masalah lainnya adalah kurangnya perhatian terhadap kebutuhan spesifik perempuan dan anak, khususnya yang menjadi korban KDRT. Konsekuensinya adalah pelayanan tersebut tidak efektif. Untuk mengakomodir kebutuhan ini, pengaturan dalam Peraturan Daerah akan menginisiasi satu unit khusus dalam rangka pelayanan terhadap perempuan dan anak korban KDRT supaya pelayanan tersebut diberikan dengan mengacu pada pendekatan berbasis kebutuhan yang spesifik.

Selain kepentingan korban KDRT, Peraturan Daerah ini juga mengakomodir kebutuhan perempuan menyangkut aspek reproduksi dan kesehatan bayi. Peraturan Daerah ini memuat

pengaturan mengenai kewajiban pada tempat-tempat kerja untuk menyediakan ruang laktasi bagi ibu yang masih menyusui tetapi harus bekerja.

Kepedulian atas perlindungan Perempuan dan anak merupakan tuntutan yang tidak bisa lagi diabaikan. Pengabaian atas persoalan ini sama dengan pengabaian hak dasar perempuan dan anak atau HAM mereka. Ini juga berarti bahwa pelanggaran terhadap hak konstitusional perempuan dan anak sebagai kelompok rentan di suatu negara. Oleh karena itu, sistem pembangunan haruslah diarahkan untuk memberikan kepastian hukum dan hak kelompok ini. Hal ini merupakan keharusan sebagai bentuk akuntabilitas suatu pemerintahan.

Fakta menunjukkan bahwa terdapat sejumlah masalah terkait perlindungan perempuan dan anak di kota Salatiga. Data adanya kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga hingga tahun 2008 menunjukkan kecenderungan naik. Sementara data per tahunnya juga cukup besar seperti kekerasan dalam rumah tangga yang dilaporkan ke polisi pada tahun 2011 ada 22 kasus. Data-data ini merujuk pada kasus yang dilaporkan ke aparat negara saja. Sementara ada banyak yang tidak dilaporkan dengan berbagai alasan. Sementara tentang hak anak yang telah ditentukan dalam berbagai peraturan perundangan untuk dipenuhi oleh negara sehingga terwujud kondisi kota layak anak (KLA) masih terus diupayakan. Untuk Salatiga, berdasarkan indikator yang ditentukan sejatinya telah menuju pada kondisi kota layak anak sekalipun memang

masih terus harus diupayakan. Masih ada fasilitas-fasilitas serta kondisi-kondisi yang perlu diwujudkan seperti pengadaan ruang laktasi, keterlibatan dunia usaha, keterlibatan lembaga masyarakat, informasi layak anak, ketersediaan SDM Klaster Hak Anak, termasuk pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak.

Sekalipun demikian, data yang berasal dari berbagai pihak menunjukkan bahwa sesungguhnya Salatiga telah cukup berupaya untuk mewujudkan kepastian perlindungan dan pemberdayaan perempuan dan anak. Hal tersebut dilakukan oleh Bapermas, Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), LsKAR, Unit Pelayanan dan Bantuan Hukum FH-UKSW, unit PPA Polres Salatiga, Safe House 112, begitu juga Fakultas Psikologi dan RSUD sebagai lembaga rujukan. Lembaga-lembaga tersebut memang menangani berdasarkan sumber daya yang ada pada masing-masing dengan tujuan yang sama, yakni untuk melindungi anak dan perempuan. Dengan demikian, meskipun dalam wujud sporadik, sebenarnya Salatiga telah memiliki sumber daya serta kemampuan untuk melakukan perlindungan kepada perempuan dan anak sebagaimana diamanatkan dalam berbagai peraturan perundangan. Hal yang perlu dilakukan adalah mengupayakan pengintegrasian berbagai sumber daya yang ada sehingga perlindungan terhadap perempuan dan anak ini dapat dipadukan serempak dengan standar pelayanan yang juga terpadu. Oleh karena itu sudah saatnya negara dalam hal ini pemerintah kota Salatiga bersama dengan komponen-

komponen masyarakat harus mengubah paradigma perlindungan perempuan dan anak, yang meliputi aspek transformatif berikut:

- a) dari tindakan responsif ke tindakan preventif;
- b) dari program sektoral ke integrasi program multi sektoral;
- c) dari tanggungjawab Pemerintah semata menjadi tanggung jawab bersama;
- d) dari mekanisme sporadis ke koordinatif;

Selain itu, langkah lain yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- e) penyediaan sarana dan prasarana;
- f) penganggaran yang sensitif gender.

Dengan demikian masalah ini memang berpulang pada negara sebagai pelayan publik yang berkewajiban untuk menjamin perlindungan terhadap perempuan dan anak serta masyarakat sebagai kelompok pendorong yang tidak kalah penting untuk mewujudkan hak konstitusional perempuan dan anak secara bahu-membahu.

BAB V

JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Pembahasan mengenai arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah disusun dengan dilandaskan pada pembahasan pada bab sebelumnya. Adapun pada bagian ini mengenai jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah akan berisi dua hal, pertama arah pengaturan yang diusulkan untuk dimuat dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga dan kedua berisi struktur Peraturan Daerah Kota Salatiga.

Adapun dasar pertimbangan yang digunakan dalam penyusunan bidang pokok pengaturan seperti akan diuraikan dalam pembahasan di bawah didasarkan pada hal-hal berikut ini: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011), dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan dalam rangka pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak baik nasional maupun internasional.

A. Usulan Arah pengaturan dan Materi Perda

Ada empat bidang pokok pengaturan yang direkomendasikan oleh Naskah Akademik ini sebagai materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Salatiga. **Pertama**, pengaturan mengenai kelembagaan dalam rangka penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak. Ada dua alternatif pendekatan dalam pengaturan ini, yaitu struktural (mengadakan suatu badan khusus) atau fungsional (merevitalisasi badan yang telah ada). Pengaturan tentang kelembagaan juga mengakomodir partisipasi *civil society*.

Kedua, pengaturan mengenai tata kerja kelembagaan. Pengaturan ini bertujuan agar kelembagaan yang ada dapat fungsional. Pengaturan ini mencakup tata kerja internal dan eksternal serta memberikan kesempatan yang seluas-luasnya, termasuk pemberdayaan, bagi partisipasi *civil society*. Pengaturan tata kerja kelembagaan ini meliputi aspek komando atau direktif dan aspek koordinatif.

Ketiga, pengaturan mengenai fasilitas (sarana/prasarana). Pengaturan ini memiliki dua tujuan yaitu untuk fasilitasi sarana dan prasarana yang menjadi kebutuhan utama dalam rangka perlindungan perempuan dan anak serta untuk pengaturan sarana dan prasarana tersebut. Fasilitasi sarana dan prasarana tersebut tidak hanya tanggung jawab pemerintah, tetapi juga, dalam hal tertentu, tanggung jawab *civil society*.

Keempat, pengaturan mengenai pendanaan. Pengaturan ini fungsinya adalah meng-*cover* terselenggaranya kegiatan dalam rangka perlindungan perempuan dan anak. Pengaturan ini diadakan karena terkait dengan sumber pembiayaan oleh pemerintah (pusat maupun daerah). Ruang lingkup pengalokasiannya meliputi pendanaan rutin dan non-rutin. Namun demikian, pengaturan ini tidak menutup kemungkinan ruang partisipasi *civil society* dalam rangka pendanaan.

Di bawah ini akan dibahas masing-masing usulan untuk dapat dipahami arah pengaturan dalam Peraturan Daerah yang akan disusun, sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai Kelembagaan

Dimaksud dengan kelembagaan dalam hal ini adalah institusi sebagai wadah untuk realisasi/pelaksanaan perlindungan perempuan dan anak. Aspek kelembagaan diusulkan sebagai salah satu pengaturan dengan memperhatikan problematika khusus terkait dengan aspek kelembagaan dalam upaya perlindungan perempuan dan anak.

Secara sporadik sebenarnya Salatiga telah memiliki sumber daya serta kemampuan untuk melakukan perlindungan kepada perempuan dan anak sebagaimana diamanatkan dalam berbagai peraturan perundangan. Hal yang perlu dilakukan adalah mengupayakan pengintegrasian berbagai sumber daya yang ada sehingga perlindungan terhadap perempuan dan anak ini dapat dipadukan serempak dengan standar pelayanan yang juga terpadu. Oleh karena itu

sudah saatnya negara dalam hal ini pemerintah kota Salatiga bersama dengan komponen-komponen masyarakat harus mengubah paradigma perlindungan perempuan dan anak, yang meliputi aspek transformatif berikut:

- a) dari tindakan responsif ke tindakan preventif;
- b) dari program sektoral ke integrasi program multi sektoral;
- c) dari tanggungjawab Pemerintah semata menjadi tanggung jawab bersama; dan
- d) dari mekanisme sporadis ke koordinatif.

Berdasar pada uraian diatas, maka diajukan 2 alternatif pendekatan dalam pengaturan ini, yaitu struktural (mengadakan suatu badan khusus) atau fungsional (merevitalisasi badan yang telah ada). Setiap alternatif pada dasarnya diusulkan untuk memberikan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang lebih baik. Alternatif pendekatan kelembagaan tersebut dijelaskan demikian:

1) Pendekatan Struktural

Yang dimaksud dengan pendekatan ini adalah membentuk suatu badan atau lembaga baru dari yang sudah ada saat ini. Adapun lembaga tersebut dapat dibentuk dengan beberapa pilihan bentuk yaitu:

- a. Kelembagaan yang diamanatkan oleh PERMEN PPA No. 2 tahun 2008. Peraturan ini sebagai pedoman pemerintah untuk pembentukan suatu lembaga

pemberdayaan perempuan seperti P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak)

P2TP2A dibentuk oleh pemerintah melalui SKPD terkait dengan mewadahi berbagai komponen yang selama ini berperan dalam pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Komponen dimaksud terdiri dari komponen dalam pemerintahan (berbagai SKPD terkait) maupun dari lembaga masyarakat seperti Koalisi Perempuan Indonesia LsKAR UPBH FH-UKSW dan lainnya. Keterlibatan dalam P2TP2A dilakukan dengan memperhatikan kompetensi dan keunggulan masing-masing komponen.

Meskipun Permen menyatakan bahwa P2TP2A dibentuk oleh pemerintah maupun berbasis masyarakat, namun permen juga menyatakan perlunya pengintegrasian program dan anggaran dalam Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya ketika lembaga ini telah terbentuk maka lembaga ini sebaiknya tetap berada dibawah SKPD terkait yang ditetapkan dalam Perda sebagai koordinator.

Dalam P2TP2A meliputi berbagai bidang seperti pusat rujukan, pusat konsultasi usaha, pusat konsultasi kesehatan reproduksi, pusat konsultasi hukum, pusat krisis terpadu (PKT), pusat pelayanan terpadu (PPT), pusat pemulihan trauma (*trauma center*), pusat penanganan krisis perempuan dan anak (*crisis*

center), pusat pelatihan, pusat informasi ilmu pengetahuan dan teknologi (PIPTEK), rumah aman (*shelter*), rumah singgah, atau bentuk lainnya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kelembagaan yang terbentuk ini merupakan bentukan pemerintah sebagai wadah bersama sebagai wujud pelaksanaan kerjasama antara pemerintah dengan lembaga masyarakat yang eksis dalam pemberdayaan perempuan

- b. Kelembagaan yang mirip/sama dengan badan nasional yang telah ada seperti Komnas Perempuan dan Anak sebagai lembaga independen.

Sedikit berbeda dengan usulan di atas, pada bagian ini lembaga yang dibentuk merupakan lembaga independen yang terdiri dari berbagai komponen di masyarakat yang memiliki perhatian di bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak. Lembaga independen merupakan lembaga *non-governmental*, walaupun pada awalnya dibentuk oleh pemerintah melalui Perda dan mendapatkan bantuan pendanaan dari pemerintah, lembaga ini tidak berada dibawah SKPD tertentu namun bersifat independen.

2) Pendekatan Fungsional

Berbeda dengan pendekatan sebelumnya, pada pendekatan fungsional tidak dibentuk lembaga baru.

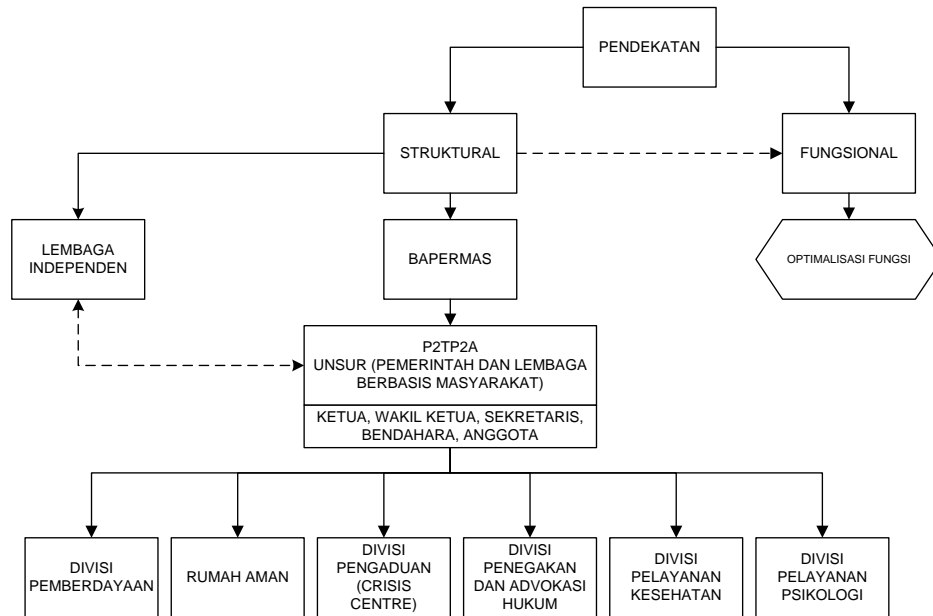
Artinya masing-masing lembaga, baik SKPD maupun lembaga masyarakat di bidang perlindungan perempuan dan anak tetap melaksanakan kegiatannya masing-masing. Tiadanya lembaga yang menjadi wadah bersama tidak serta merta diartikan bahwa masing-masing komponen berjalan sendiri-sendiri. Oleh karena itu pada pendekatan yang kedua diusulkan optimalisasi lembaga yang sudah ada. Mengoptimalkan peran lembaga-lembaga yang ada di Pemerintah Kota Salatiga seperti Bapermas, Bappeda, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, Dinas Pendidikan, maupun lembaga-lembaga masyarakat.

Kata kunci dalam pendekatan yang kedua adalah optimalisasi, dengan demikian masing-masing SKPD melaksanakan tugas dan fungsi dengan lebih optimal sesuai yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kerjasama dengan komponen masyarakat dilakukan sebagai pelaksanaan amanat peraturan perundang-undangan yang membuka peluang bagi peran masyarakat.

Terkait dengan kata kunci optimalisasi, maka setiap komponen harus saling melakukan koordinasi. Dalam lingkup pemerintahan daerah, walikota dapat menetapkan SKPD yang menjadi koordinator. Pembahasan mengenai hal ini terkait dengan aspek pengaturan mengenai tat kerja kelembagaan yang dibahas dibawah ini.

Apa yang diuraikan di atas, secara ringkas bisa ditampilkan dalam gambar berikut:

Gambar 1: Pendekatan dan Struktur Kelembagaan Perlindungan Perempuan dan Anak



2. Pengaturan mengenai Tata Kerja Kelembagaan

Pengaturan tata kerja kelembagaan ini meliputi aspek komando atau direktif dan aspek koordinatif untuk memastikan hubungan antar lembaga yang ada berlangsung secara harmonis. Hal ini penting untuk menjamin terlaksananya perlindungan perempuan dan anak yang baik.

Mekanisme/hubungan kerja antar komponen dalam setiap kelembagaan yang diusulkan didasarkan pada

pendekatan yang digunakan dalam usulan pembentukan kelembagaan (pendekatan struktural dan fungsional).

Pada pendekatan struktural yang pertama yaitu membentuk lembaga seperti diamanatkan Permen (P2TP2A), hubungan kelembagaan dibagi dalam dua aspek yaitu direktif dan koordinatif. Aspek direktif nampak dalam hubungan antara SKPD yang menjadi koordinator dan anggota P2TP2A (atau apapun namanya yang disepakati). Artinya apabila Bapermas ditetapkan sebagai koordinator, maka hubungan antara Bapermas dan lembaga yang menjadi anggota P2TP2A dihubungkan dengan garis komando. Sedangkan aspek koordinatif nampak pada hubungan antara lembaga yang menjadi anggota P2TP2A dan antar lembaga yang menjalankan berbagai peran dalam P2TP2A (seperti pusat konsultasi, *crisis center*, *shelter*, dll.).

Pada pendekatan struktural yang kedua, yaitu dibentuk lembaga independen, hubungan kerja yang terjadi antara pemerintah (SKPD terkait) dan lembaga independen tersebut adalah hubungan koordinatif.

Pada pendekatan fungsional, maka hubungan yang terjadi adalah hubungan koordinatif. Koordinasi terjadi antara berbagai SKPD yang ada dan lembaga masyarakat yang bergerak dalam perlindungan perempuan dan anak.

3. Pengaturan mengenai Fasilitas (sarana/prasarana)

Fasilitas merupakan hal penting untuk merealisasikan semua gagasan terkait pemberdayaan perempuan dan anak sesuai dengan standar pelayanan terpadu yang dikehendaki oleh PERMEN PPA No. 2 tahun 2008 serta dalam rangka menunjang tupoksi masing-masing kelembagaan.

Oleh karena kelembagaan yang diusulkan tersebut pada akhirnya harus menjalankan suatu kegiatan maka diperlukan fasilitas seperti: tenaga ahli dalam berbagai bidang seperti kesehatan, psikologi, hukum, relawan, rohaniwan yang mempunyai komitmen terhadap perlindungan perempuan; demikian juga tidak kalah penting adalah tempat untuk tujuan pertama atau rumah konsultasi (kelembagaan ketiga) oleh para korban kekerasan berbasis gender serta tempat bertanya semua pihak untuk masalah-masalah terkait perempuan dan anak serta rumah aman atau rumah alternatif atau *shelter* sebagai tempat untuk pelayanan dan pengamanan sementara terhadap korban yang memerlukan pelayanan.

4. Pengaturan mengenai Pendanaan

Perihal pendanaan diperlukan dua hal yaitu sumber pendanaan dan pengalokasian dana untuk berjalan lancarnya kelembagaan yang diusulkan untuk dibentuk tersebut di atas. Sumber pendanaan tentunya yang utama adalah dari pemerintah baik pusat terlebih pemerintah

daerah perlu menganggarkan secara jelas dan akurat dengan menyesuaikan ketentuan pemerintah pusat yaitu 5% dari anggaran daerah. Di samping itu dimungkinkan kelembagaan yang menangani pemberdayaan perempuan dan anak ini melakukan penggalangan dana dari sumber non pemerintah selama tidak mengikat.

Sementara pendanaan tersebut akan digunakan dialokasikan untuk keperluan rutin dan non rutin kelembagaan yang dibentuk ini dalam rangka merealisasikan kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk pemberdayaan perempuan dan anak baik untuk keperluan personil yang ada juga untuk kegiatan-kegiatan pemberdayaan.

B. Usulan Struktur Peraturan Daerah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya, struktur Peraturan Daerah yang dapat dikemukakan secara garis besar adalah sebagai berikut:

BAB I : KETENTUAN UMUM

Bagian ini memuat pengertian-pengertian penting yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak, di antaranya: pengertian “perempuan”, “anak”, “perlindungan perempuan”, “perlindungan anak”, “rumah aman”, “kekerasan”, dan lain-lain.

BAB II : ASAS DAN TUJUAN

- a. Asas: Non-diskriminasi, Kepentingan Terbaik, Kesetaraan dan Pengayoman.
- b. Tujuan: mencegah dan menghapuskan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, memberikan rasa aman bagi perempuan dan anak yang hak-haknya dilanggar, menyediakan layanan yang terintegrasi terhadap perempuan dan anak yang hak-haknya dilanggar, membangun sinergi di antara pihak-pihak yang berkecimpung di bidang perlindungan perempuan dan anak.

BAB III : KEWAJIBAN DAN TANGGUNGJAWAB DALAM**PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK**

Bagian ini berisi muatan tentang penegasan kewajiban dan tanggungjawab dalam perlindungan perempuan dan anak, yang pada dasarnya berada pada pihak pemerintah, masyarakat dan keluarga.

BAB IV : PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK

Materi yang termuat dalam bagian ini adalah tentang penyelenggaraan perlindungan perempuan, termasuk perempuan dalam kategori-kategori khusus seperti: perempuan korban kekerasan (termasuk KDRT) dan pekerja perempuan.

Bagian ini juga berisi muatan tentang penyelenggaraan perlindungan anak.

BAB V : PELAYANAN BAGI PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN KEKERASAN

Dalam bagian ini dimuat ketentuan-ketentuan mengenai bentuk-bentuk pelayanan terhadap perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan, termasuk pelayanan yang disediakan oleh lembaga yang dibentuk untuk menangani perempuan dan anak korban kekerasan.

BAB VI : KELEMBAGAAN

Bagian ini memuat tentang lembaga yang dibentuk untuk menangani perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga. Beberapa aspek penting yang dimuat dalam bagian ini antara lain: pembentukan lembaga, struktur organisasi lembaga, keanggotaan dalam lembaga, kewenangan lembaga.

Lembaga yang dibentuk akan mengacu pada lembaga P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak) yang disebut di dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 1 Tahun 2010, yang dilengkapi dengan divisi-divisi operasional sesuai kebutuhan.

Pada bagian ini dimuat juga materi tentang tata kerja kelembagaan.

BAB VII : FASILITAS

Bagian ini memuat ketentuan-ketentuan tentang fasilitas yang diperlukan dalam kerangka perlindungan perempuan dan anak,

seperti: kantor sekretariat lembaga, rumah konsultasi dan rumah aman.

BAB VIII : PERAN SERTA MASYARAKAT

Bagian ini memuat tentang bentuk-bentuk peran serta masyarakat serta tata cara peran serta masyarakat dalam upaya-upaya perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga.

BAB IX : PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bagian ini memuat tentang kewajiban Pemerintah Kota untuk melakukan pembinaan dalam kerangka perlindungan perempuan dan anak, serta bentuk-bentuk pembinaan dimaksud. Selain itu dimuat juga tentang kewenangan Pemerintah Kota untuk mengawasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam kerangka pemberdayaan perlindungan perempuan dan anak.

BAB X : PEMBIAYAAN

Pada bagian ini dimuat tentang sumber pembiayaan untuk kegiatan perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga dan juga alokasi penggunaan dana tersebut.

BAB XI : KETENTUAN PERALIHAN

BAB XII : KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di dalam bab-bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Perempuan dan anak memiliki kepentingan atau kebutuhan yang khas berkenaan dengan aspek fisik dan eksistensialnya. Oleh karena itu, untuk melindungi kepentingan atau kebutuhan tersebut, diperlukan bentuk pengaturan khusus.
2. Fakta menunjukkan bahwa terdapat sejumlah masalah terkait perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga. Kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak cenderung naik hingga tahun 2008. Sementara data per tahunnya juga cukup besar seperti tahun 2011 ada 22 kasus yang dilaporkan ke polisi. Di samping itu ada banyak kasus yang tidak dilaporkan dengan berbagai alasan.
3. Perihal hak anak telah ditentukan dalam berbagai peraturan perundangan untuk dipenuhi oleh negara supaya indikator Kota Layak Anak (KLA) dapat dipenuhi. Sejatinya Salatiga telah menuju pada kondisi kota layak anak berdasarkan indikator yang ditentukan. Namun masih ada fasilitas-fasilitas serta kondisi-kondisi yang

perlu diwujudkan seperti pengadaan ruang laktasi, keterlibatan dunia usaha, keterlibatan lembaga masyarakat, informasi layak anak, ketersediaan SDM Klaster Hak Anak, karena itu kondisi KLA ini masih perlu terus diupayakan, termasuk fasilitas pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak (P2TP2A).

4. Kota Salatiga telah berupaya untuk mewujudkan perlindungan perempuan dan anak melalui berbagai lembaga yang ada, seperti Bapermas, Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), LsKAR, Unit Pelayanan dan Bantuan Hukum FH-UKSW, Unit PPA Polres Salatiga (antara lain melalui pembentukan *Safe House* 112), termasuk Fakultas Psikologi UKSW dan RSUD sebagai lembaga rujukan. Lembaga-lembaga tersebut menangani berdasarkan sumber daya yang ada pada masing-masing dengan tujuan yang sama. Jadi meskipun masih bersifat sporadik, sebenarnya Salatiga telah memiliki sumber daya serta kemampuan untuk melakukan upaya perlindungan perempuan dan anak sebagaimana diamanatkan dalam berbagai peraturan perundangan. Karena itu yang perlu dilakukan adalah mengupayakan pengintegrasian berbagai sumber daya yang ada sehingga perlindungan terhadap perempuan dan anak ini dapat dipadukan serempak dengan standar pelayanan yang juga terpadu.
5. Belum ada kelembagaan berbasis jejaring yang dapat menghubungkan, mengintegrasikan dan mensinergikan

- berbagai lembaga, baik lembaga pemerintah maupun lembaga masyarakat secara maksimal untuk pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
6. Belum ada fasilitas yang memadai guna mendukung upaya-upaya pemberdayaan dan perlindungan / pemenuhan hak anak seperti rumah aman / *shelter*, ruang laktasi di tempat kerja, rumah singgah untuk anak, fasilitas informasi layak anak, sarana pemanfaatan waktu luang serta sarana ekspresi kreativitas budaya anak.
 7. Belum ada mekanisme yang terlembaga berkaitan dengan pelibatan anak di dalam memberikan pendapat terkait dengan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan-kebijakan pemerintah yang bersifat umum maupun yang menyangkut kepentingan anak.
 8. Belum ada kebijakan *gender budgeting* yang proporsional. Penganggaran untuk kebutuhan perlindungan perempuan masih di bawah besaran normatif, dan juga belum muncul sebagai mata anggaran tersendiri di dalam APBD.

B. Rekomendasi

Bertolak dari kesimpulan tersebut maka direkomendasikan untuk memaksimalkan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak adalah hal-hal sebagai berikut:

1. Perlu segera dibuat pengaturan khusus untuk memenuhi kebutuhan khas perempuan dan anak dalam rupa Peraturan Daerah.

2. Perlu segera dibentuk kelembagaan yang bersifat terpadu (*integrated*) yang mampu menyediakan layanan komprehensif (kesehatan, psikologis, keagamaan, hukum) bagi perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Agar lembaga yang memiliki kepedulian terhadap perlindungan perempuan dan anak di Salatiga ini dapat bersinergi dengan dukungan mekanisme koordinasi yang baik dan efisien.
3. Struktur kelembagaan tersebut hendaknya berbasis jaringan (*network*) serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan, baik pemerintah maupun komponen masyarakat sipil.
4. Perlu diwujudkan komitmen anggaran yang tercermin dari penganggaran pendanaan kegiatan perlindungan perempuan dan anak dalam pos anggaran yang jelas, mandiri dan proporsional di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta kebijakan *gender budgeting* yang memadai.
5. Perlu disediakan sarana pendukung / fasilitas untuk memaksimalkan upaya perlindungan perempuan dan anak seperti:
 - a. Rumah Aman dengan segala perangkat pendukungnya (termasuk sumber daya manusia pendamping: tenaga medik, psikolog, penasehat hukum, rohaniwan, relawan)

- b. Kantor Sekretariat untuk menjadi pusat koordinasi jejaring lembaga-lembaga yang terlibat dalam upaya perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga.
- c. *Crisis Centre* yang bisa menjadi alternatif bagi perempuan dan anak korban kekerasan untuk melaporkan permasalahan mereka manakala melaporkan ke kepolisian tidak menjadi pilihan karena alasan-alasan sosial-budaya maupun psikologis, sebagaimana yang lazimnya terjadi dalam kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga.