

**NASKAH AKADEMIK**

**TENTANG**

**PENGARUSUTAMAAN GENDER (PUG)**

**KABUPATEN SITUBONDO**



**DINAS PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK**

**KABUPATEN SITUBONDO**

**TAHUN 2021**

## KATA PENGANTAR

Dengan adanya perkembangan pembangunan yang demikian pesat, perlu mendapatkan suatu aspirasi yang kuat dari pemerintah daerahnya. Salah satu cara untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik yakni dengan peraturan yang berkesesuaian dengan sistem hukum negara dan juga kajian peraturan perundang-undangan. Tidak dapat dipungkiri bahwasanya dinamika peraturan perundang-undangan sangat dinamis, baik pada tingkat atas maupun dibawahnya baik secara horizontal maupun vertikal. Untuk menciptakan suatu tatanan peraturan yang baik menjadi sangat penting sekali apabila pemerintah melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan penyesuaian peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud sebelumnya.

Puji Syukur selalu terpanjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas terselesaikannya Naskah Akademis Raperda Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender dengan tepat waktu. Kami mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bupati Situbondo
2. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo
3. Perangkat Daerah (PD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo

Dan semua pihak yang telah membantu terselesaikannya Naskah Akademis Raperda Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender dengan tepat waktu. Dengan segala keterbatasan kami menerima kritik dan saran yang konstruktif demi lebih sempurnanya Naskah Akademis tentang Pengarusutamaan Gender Kabupaten Situbondo ini dapat membawa manfaat bagi kita semua untuk membangun Kabupaten Situbondo yang lebih baik untuk kedepannya.

Situbondo, Desember 2021

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	2
Daftar Isi .....	3
Daftar Tabel .....	5
Daftar Gambar .....	6
Daftar Diagram .....	7
Daftar Bagan .....	8
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>9</b>
A. Latar Belakang .....	9
B. Identifikasi Masalah.....	19
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	20
D. Metode Penelitian Naskah Akademik.....	21
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SITUBONDO TENTANG PENGARUSUTAMAAN GENDER .....</b>	<b>29</b>
A. Kajian Teoritis Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender ....	29
1. Teori tentang Gender .....	29
2. Teori Hukum Feminis.....	33
3. Tinjauan Tentang Pengarusutamaan Gender .....	37
4. Teori tentang Otonomi Daerah .....	39
5. Teori tentang Perancangan Peraturan Perundang-undangan .....	56
B. Kajian terhadap Asas/ Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma .....	65
C. Praktik kondisi Pengarusutamaan Gender Kabupaten Situbondo ....	69
D. Kajian Implikasi Penerapan Pengarusutamaan Gender Kabupaten Situbondo .....	74
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN YANG TERKAIT .....</b>	<b>80</b>

<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>93</b>
A. Landasan Filosofis .....	93
B. Landasan Sosiologis.....	94
1. Geografi dan Iklim Kabupaten Situbondo .....	95
2. Pemerintahan.....	96
C. Landasan Yuridis.. ..	98
 <b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP</b>	
<b>MATERI MUATAN .....</b>	<b>102</b>
 <b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>122</b>
A. Kesimpulan .....	122
B. Saran.....	123
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>124</b>

## DAFTAR TABEL

TABEL 1	Persyaratan Pengarusutamaan .....	15
TABEL 2	Perbandingan Tata Urutan Perundang-Undangan .....	60
TABEL 3	Program Prioritas Pembangunan Daerah .....	71
TABEL 4	Isu Strategis .....	72
TABEL 5	Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengarusutamaan Gender .....	80
TABEL 6	Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender....	102

**DAFTAR GAMBAR**

GAMBAR 1	Geografi dan Iklim Kab Situbondo .....	96
GAMBAR 2	Jumlah PNS Menurut Jenis Pendidikan Tertinggi dan Jenis Kelamin, 2021.....	98

**DAFTAR DIAGRAM**

DIAGRAM 1 Jumlah Penduduk di Kabupaten Situbondo.....	18
DIAGRAM 2 Jumlah Penduduk di Kabupaten Situbondo .....	73

**DAFTAR BAGAN**

BAGAN 1 Desain Penelitian Naskah Akademik .....	28
BAGAN 2 Perkembangan Peraturan Pemerintah Daerah .....	54
BAGAN 3 Pendapat Hans Kelsen (Stufentheorie) .....	63



## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

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

Keinginan Indonesia untuk mewujudkan sebuah negara kesejahteraan bisa dengan jelas kita lihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: “Membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.<sup>3</sup> Melaksanakan kesejahteraan tersebut melalui pembangunan disegala bidang. Pembangunan nasional pada hakikatnya merupakan pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

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

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

3. C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 2

4. Arianto Suryo, 2008, *Peran Bappeda Dalam Perencanaan Pembangunan Di Daerah Dengan Berlakunya Uu No. 32 Tahun 2004*, Malang, Skripsi, hlm 1

kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.<sup>4</sup>

Dalam rangka mencapai tujuan diatas pemerintah melakukan pembangunan disegala bidang. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah ini haruslah merata yang berarti dampak pembangunan harus dirasakan oleh semua lapisan masyarakat bukan hanya untuk lapisan tertentu. Pembangunan juga harus seimbang maksudnya pembangunan harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh bangsa dan negara ini. Selain itu pembangunan juga melihat keselarasan dan keserasian antara pembangunan yang dilakukan dengan keadaan dan lingkungan masyarakat yang ada. Jadi pembangunan haruslah merata, seimbang, selaras dan serasi. Dalam upaya pemerintah melaksanakan pembangunan secara merata, seimbang, selaras dan serasi haruslah mendapat dukungan dari seluruh masyarakat Indonesia yang merupakan potensi sumber daya manusia yang sangat besar dengan didukung oleh suatu proses perencanaan yang baik oleh badan-badan pemerintah dan badan-badan non pemerintah.<sup>5</sup>

Penciptaan tujuan dimaksud diwujudkan melalui berbagai proses pembangunan di segala bidang yang saling terkait dan saling menunjang satu sama lain sebagai bagian dari pembangunan nasional. Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan sumber daya manusia Indonesia seutuhnya, baik laki-laki maupun perempuan. Dalam UUD 1945 Pasal 27 dinyatakan bahwa adanya jaminan kesamaan hak bagi seluruh warga negara, baik laki-laki maupun perempuan termasuk anak-anak di depan hukum. Upaya peningkatan peranan perempuan dalam pembangunan telah tersirat dalam lima falsafah dasar bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pancasila sebagai cara dan falsafah hidup bangsa Indonesia, tidak membuat perbedaan antara laki-laki dan perempuan, yang dinyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai status, hak, dan kewajiban, serta kesempatan yang sama di dalam keluarga dan masyarakat.

Sesama warga negara harus saling menghargai, tanpa membedakan ras, agama, gender, golongan, budaya, dan suku. Perbedaan gender sesungguhnya tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender. Namun yang menjadi persoalan ternyata perbedaan gender telah melahirkan

berbagai ketidakadilan, peran perempuan sangat berbeda dengan peran seorang pria, umumnya kaum perempuan berperan di dalam rumah untuk mengurus rumah tangga sedang kaum pria berperan di luar rumah dalam memenuhi nafkah rumah tangganya. Dengan perkembangan jaman dan perjuangan perempuan saat ini, telah merubah peran seorang perempuan yang tidak harus berperan didalam rumah menjadi Ibu rumah tangga, tetapi perempuan bisa berperan diluar rumah untuk membantu perekonomian keluarga yaitu dengan cara bekerja dan berkarier diluar rumah bahkan demi membantu perekonomian keluarga banyak perempuan yang rela jauh dari keluarga untuk menjadi TKI dan perempuan juga dapat peran dalam bidang politik yaitu perempuan berjuang untuk merubah paradigma bahwa perempuan tidak bisa menjadi pemimpin dan kurang tegas.

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

Di Kabupaten Situbondo, kasus kekerasan berbasis gender masih sangat banyak terjadi, mulai dari pernikahan anak di bawah umur, kekerasan seksual, kesenjangan sosial di bidang pendidikan dan ekonomi hingga kekerasan rumah tangga. Namun topik mengenai kesetaraan gender masih dianggap tabu untuk diperbincangkan. Tidak sedikit orang yang dilabeli SJW (social justice warrior) atau feminis ketika mereka berbicara mengenai isu gender. Istilah feminis dianggap sebagai kata yang memiliki konotasi negatif. Disisi lain, persoalan yang kini dihadapi oleh bangsa Indonesia, merupakan persoalan perempuan karena

perempuanlah yang langsung dihadapkan pada persoalan dan krisis di tengah-tengah sistem dan nilai-nilai yang tidak adil terhadap perempuan. Perempuan yang secara spontan bergerak untuk menyelamatkan kehidupan anak dan keluarganya. Persoalan perempuan sampai saat ini masih menjadi hal yang penting untuk dibahas, selain karena terus mengalami perkembangan, juga banyak permasalahan perempuan tidak pernah habis oleh suatu masa atau zaman kehadirannya di permukaan bumi, hal ini sangat tampak ketika dibicarakan tentang rendahnya sumberdaya perempuan, masalah kekerasan pada perempuan yang marak terjadi baik di ranah publik atau sektor-sektor lainnya. Semuanya menuntut adanya perhatian dan perjuangan serius oleh semua stakeholder yang ada, terlebih dari kelompok perempuan sendiri.

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

Pembangunan nasional ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia, baik perempuan maupun laki-laki, termasuk anak-anak maupun dewasa. Selain itu, Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women*), yang tertuang di dalam UU No. 7 Tahun 1984).

Tujuan dari berbagai kerangka hukum ini tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Sasaran kebijakan RPJPN 2005-2025 dijabarkan lebih lanjut dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) I periode 2004-2009,

RPJMN II periode 2010-2014, dan seterusnya. Selanjutnya RPJMN tersebut diterjemahkan ke dalam kebijakan perencanaan tahunan, yaitu Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Salah satu dari delapan arah RPJPN 20 tahun tersebut adalah mewujudkan bangsa Indonesia yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera. Arah ini selanjutnya dijabarkan menjadi lima sasaran, yang salah satunya adalah meningkatnya kualitas sumber daya manusia, termasuk peran perempuan dalam pembangunan. Sedangkan masalah, arah, strategi, dan sasaran kebijakan kesetaraan gender dalam pembangunan di RPJPN 2005-2025 (UU No. 17/2007) pada RPJMN II ini selanjutnya diuraikan di dalam Pembangunan Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan. Dasar pertimbangan memasukkan arah, strategi, dan sasaran kebijakan Pembangunan Kesetaraan Gender ke dalam RPJPN 2005-2025 dan RPJMN 2010-2014 adalah: 1) kesetaraan antara perempuan dan laki-laki dalam memperoleh hak, kesempatan dan tanggung jawab dalam pembangunan merupakan wujud dari penghormatan terhadap hak asasi dan pemenuhan asas keadilan sosial; dan 2) kesetaraan antara perempuan dan laki-laki merupakan prasyarat sekaligus menjadi indikator yang efektif dalam pembangunan yang berkelanjutan, dengan selalu mempertimbangkan penghapusan kesenjangan gender dalam berbagai bidang pembangunan.

Kesetaraan gender bukan berarti memperlakukan laki-laki dan perempuan secara sama, melainkan mewujudkan perlakuan yang adil bagi laki-laki dan perempuan, dengan mempertimbangkan kebutuhan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Secara kualitatif, arah, strategi, dan sasaran kebijakan kesetaraan gender ditujukan untuk secara sistematis menjawab berbagai isu ketidaksetaraan gender yang terdapat di berbagai bidang pembangunan dan lintas bidang pembangunan. Secara kuantitatif, kesetaraan gender mengacu pada: 1) pencapaian kemampuan dasar (pendidikan, kesehatan, dan ekonomi) yang merata bagi laki-laki dan perempuan sebagai hasil dari prioritas pembangunan; dan 2) meningkatkan keseimbangan keterwakilan perempuan dalam ranah pengambilan keputusan. Pengukuran pencapaian kesetaraan gender secara umum dapat dilihat

---

<sup>6</sup> Pembangunan Kesetaraan Gender Background Study RPJMN III, Direktorat Kependudukan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Bappenas, 2013

melalui indikator komposit yaitu Indikator Ketidaksetaraan Gender (Gender-inequality Index-GII).<sup>6</sup>

Gender dipahami sebagai perbedaan sifat, peran, fungsi, dan status antara perempuan dan laki-laki yang dipengaruhi oleh relasi sosial budaya dan struktur masyarakat yang lebih luas. Sedangkan perbedaan berdasarkan pada perbedaan biologis yang bersifat kodrati, universal, dan kekal bukan disebut dengan jenis kelamin. Sebagai konstruksi sosial budaya, gender dapat berubah sesuai dengan tempat dan perkembangan zaman, serta berbeda antar kelompok masyarakat, antara lain antaretnik, kelompok umur, tingkat pendidikan, dan tingkat pendapatan. Oleh karena itu, menjadi perempuan berbeda dengan menjadi laki-laki, baik berbeda dalam hal pengalaman, kebutuhan, maupun persoalan yang dihadapi. Menjadi nelayan perempuan berbeda dengan menjadi nelayan laki-laki, demikian juga menjadi pejabat perempuan berbeda dengan menjadi pejabat laki-laki. Perbedaan gender seringkali menyebabkan terjadinya ketidakadilan. Misalnya seseorang tidak mendapatkan kesempatan memegang tanggung jawab tertentu karena berjenis kelamin perempuan/lakilaki, bukan karena kemampuan yang dimiliki. Atau seseorang diperlakukan rendah dan tidak mendapat fasilitas karena seseorang tersebut perempuan atau laki-laki. Ketidakadilan atau kesenjangan gender ini terjadi di berbagai bidang pembangunan.

Upaya mengatasi kesenjangan gender di Indonesia telah dilakukan melalui berbagai pendekatan untuk mendukung strategi pengarusutamaan gender, pemerintah mengeluarkan berbagai regulasi dan produk hukum seperti Inpres No. 9/2000, Permendagri No. 15/2008, Permendagri No. 67/2011, serta UU No. 17/2007 tentang RPJPN 2005-2025, yang memberi mandat kepada menteri-menteri dan instansi pemerintah untuk mengintegrasikan gender ke dalam semua rencana dan program-program pembangunan.

Pada tahun 2012, terbit Surat Edaran Bersama antara 4 (empat) Kementerian, yakni Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP dan PA) Nomer 270/M.PPN/11/2012 Nomer SE 33/MK.02/2012 Nomer 050/4379A/SJ dan SE 46/MPP-PA/11/2012 tentang Strategi Nasional Percepatan

---

<sup>6</sup> Ibid

Pengarusutamaan Gender (PUG) melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG). Pada tingkat sub nasional instruksi-instruksi tersebut belum diimplementasikan secara keseluruhan.

Melalui Inpres No. 9 Tahun 2000, Pemerintah menerapkan strategi PUG untuk meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender dalam pembangunan. PUG merupakan strategi mengintegrasikan perspektif gender dalam pembangunan yang dimulai dari proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi seluruh kebijakan, program dan kegiatan pembangunan. PUG ditujukan untuk mewujudkan kesetaraan gender dalam pembangunan, yaitu pembangunan yang lebih adil dan merata bagi seluruh penduduk Indonesia baik laki-laki maupun perempuan. Kesetaraan gender dapat dicapai dengan mengurangi kesenjangan antara penduduk laki-laki dan perempuan dalam mengakses dan mengontrol sumber daya, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan proses pembangunan, serta mendapatkan manfaat dari kebijakan dan program pembangunan (RPJMN 2015-2019). Dalam pelaksanaannya, PUG mensyaratkan dipenuhinya tujuh prasyarat, yaitu komitmen, kebijakan, kelembagaan, sumber daya, data, alat analisis, dan partisipasi masyarakat.

Ketujuh prasyarat ini saling berhubungan dan tidak berdiri sendiri. Berikut adalah ketujuh prasyarat utama dari PUG <sup>7</sup>

**Tabel 1.**  
**Persyaratan Pengarusutamaan Gender**

No.	Prasyarat PUG	Keterangan
1	Komitmen	Adanya komitmen politik dan kepemimpinan lembaga, misalnya komitmen yang tertuang dalam renstra.
2	Kebijakan	Adanya kerangka kebijakan sebagai wujud komitmen pemerintah yang ditujukan bagi perwujudan kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan. (misalnya: kebijakan, strategi, program, panduan, Juklak/juknis, dll)
3	Kelembagaan	Adanya Struktur dan mekanisme pemerintah yang mendukung pelaksanaan PUG, seperti Pokja PUG focal point, forum, dan tim.
4	Sumber Daya - Sumber Daya Manusia	Adanya sumber daya yang memadai, yaitu: - Sumber daya manusia yang memiliki

<sup>7</sup> Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG), Di Lingkungan Sekretariat Jenderal Kementerian Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia 2016.

	- Sumber Dana	kepekaan pengetahuan, dan keterampilan analisis gender. - Sumber dana yang memadai untuk pelaksanaan PUG dan ARG.
5	Data Terpilah	Adanya sistem informasi dan data terpilah menurut jenis kelamin
6	Alat Analisis	Ada alat analisis, untuk perencanaan penganggaran, serta monitoring dan evaluasi
7	Partisipasi Masyarakat	Adanya dorongan masyarakat madani kepada pemerintah dalam pelaksanaan PUG

Sumber : Strategi Nasional Percepatan PUG, 2012

Komitmen untuk melaksanakan PUG menjadi prasyarat utama dari PUG. Komitmen tersebut kemudian dituangkan dalam kebijakan-kebijakan agar mudah dilaksanakan. Untuk melaksanakan kebijakan PUG, dibutuhkan kelembagaan yang akan menggerakkan dan mengkoordinasikan bagian-bagian yang ada dalam organisasi. Pelaksanaan PUG membutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas, baik dari sisi pemahaman konsep gender, ketrampilan dalam melakukan analisis, maupun sensitifitas gender. Pelaksanaan PUG juga harus didukung dengan sumber dana yang memadai, baik untuk pelembagaan PUG maupun untuk merespon kesenjangan gender. Untuk dapat merespon kesenjangan gender, perlu dilakukan analisis gender yang didukung dengan data terpilah dan data spesifik gender yang memadai.<sup>8</sup>

Pelaksanaan PUG perlu dipantau dan dievaluasi hasilnya agar dapat selalu ditingkatkan. Proses tersebut dilakukan dengan melibatkan masyarakat sebagai pemanfaat kebijakan pemerintah, agar hasilnya lebih tepat sasaran untuk mempercepat pelaksanaan PUG, pemerintah telah mengeluarkan Surat Edaran Bersama (SEB) mengenai Strategi Nasional dan petunjuk pelaksanaannya yang ditandatangani oleh Menteri Bappenas Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, serta Menteri Perberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai tim Penggerak PPRG Nasional (Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender Melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender/Stranas PPRG, 2013). Stranas tersebut mewajibkan kepada seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk mengintegrasikan persepektif gender dalam perencanaan dan penganggaran. Integrasi ini dilakukan dengan analisis gender dan menuangkannya dalam gender budget statement (GBS). Penerapan PUG akan

---

<sup>8</sup> Ibid



menghasilkan kebijakan publik yang lebih efektif untuk mewujudkan pembangunan yang lebih adil dan merata bagi seluruh penduduk Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan.

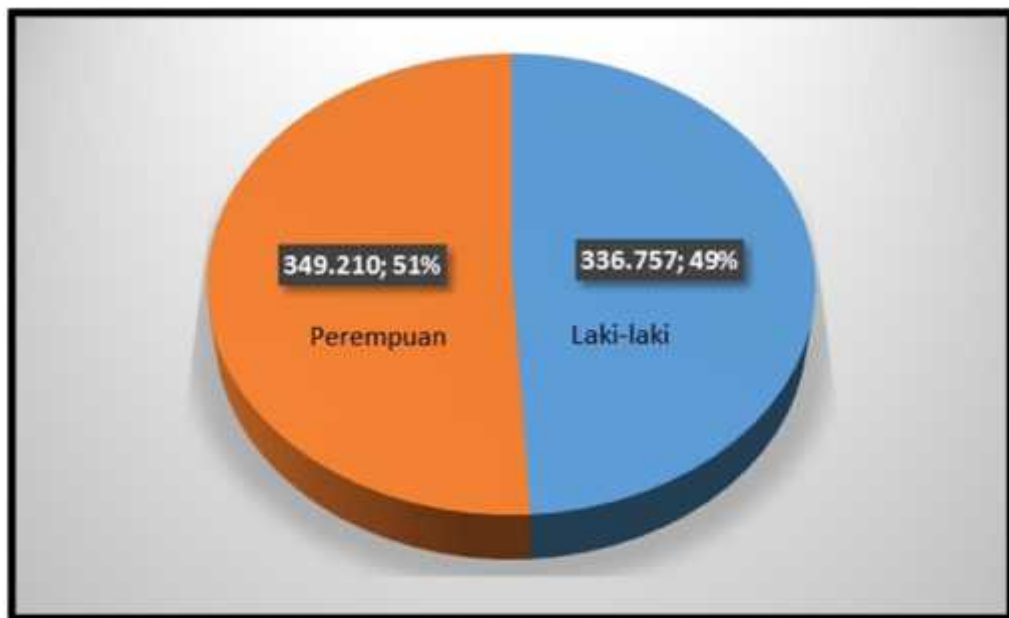
Manfaat hasil-hasil pembangunan di Indonesia belum dapat dirasakan secara merata oleh seluruh rakyat Indonesia. Berbagai bentuk ketimpangan atau kesenjangan yang ada, menjadi halangan bagi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat untuk turut menikmati hasil pembangunan dari program pemerintah daerahnya. Ketimpangan terjadi pada berbagai kelompok masyarakat, termasuk diantaranya ketimpangan antar wilayah, antar kelompok sosial ekonomi serta antar jenis kelamin. Salah satu bentuk ketimpangan yang banyak mendapat perhatian dari berbagai pihak, baik di dalam negeri maupun di kalangan internasional, adalah ketimpangan antar jenis kelamin atau kesenjangan gender. Berbagai indikator dan indeks terkait kesenjangan gender sudah tersedia untuk mengukur besar kecilnya kesenjangan gender yang terjadi pada suatu wilayah atau pada sektor pembangunan. Kesenjangan gender terjadi pada berbagai aspek/sektor pembangunan, seperti politik, ekonomi aspek sosial budaya. Dibandingkan dengan negara-negara lain, Indonesia termasuk salah satu negara yang memiliki ketimpangan gender tinggi dan masuk dalam kelompok Medium Human Development Group. Pada tahun 2013, nilai Indonesia dalam Indeks Kesenjangan Gender (Gender Inequality Index) adalah 0.500 atau berada diantara Cambodia dengan angka 0.505 dan Bhutan dengan indeks 0.495 (UNDP, 2014). Angka ini menempatkan Indonesia pada posisi ke-103 dari 187 negara yang didata. Menyadari hal ini Pemerintah Indonesia terus mempromosikan Pengarusutamaan Gender (PUG) sebagai strategi kunci untuk mengatasi ketimpangan gender dalam berbagai sektor pembangunan.

Dalam menunjang Pengarusutamaan Gender (PUG) pemerintah daerah pun memiliki andil di dalamnya, hal ini tertuang dalam amanat UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan urusan wajib non pelayanan dasar. Dapat diketahui bahwa alasan yang mendasari mengapa harus diatur mengenai PUG adalah bahwa untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik

laki-laki dan perempuan, bahwa untuk memberikan kepastian hukum tentang pedoman pembangunan di daerah terkait dengan pengarusutamaan gender, dan penyesuaian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga dengan adanya otonomi daerah, maka harapannya tujuan dari PUG ini bisa dilakukan secara efektif dan efisien.

Salah satu wilayah daerah yang memiliki kewenangan mengenai PUG adalah Kabupaten Situbondo. Jika dilihat jumlah penduduk di Kabupaten Situbondo dapat dibedakan menjadi berikut :

**Diagram 1**  
Jumlah Penduduk di Kabupaten Situbondo menurut  
Kelompok Umur dan Jenis Kelamin, 2021



Sumber: Diagram diolah, Data BPS Kabupaten Situbondo dalam Angka 2021

Jika dilihat dari jumlah penduduk tersebut sehingga memperlihatkan bahwa jumlah perempuan lebih tinggi sebesar 12.453 dari jumlah laki laki yang ada di wilayah Kabupaten Situbondo. Strategi PUG ini digunakan untuk memastikan penghapusan kesenjangan antara penduduk laki-laki dan perempuan dalam mengakses dan mendapatkan manfaat pembangunan, serta berpartisipasi dan mengontrol proses pembangunan, penguasaan dalam akses sumber daya pembangunan, termasuk informasi, teknologi, finansial, dan sebagainya. Strategi

PUG dilakukan dengan cara mengintegrasikan perspektif (sudut pandang) gender ke dalam proses pembangunan di berbagai bidang, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pemantauan, dan evaluasi pembangunan. Alasan pentingnya pengaturan mengenai PUG adalah :

- a) Untuk mendukung kesetaraan gender di Kabupaten Situbondo
- b) Untuk mewujudkan penyelenggaraan pelayanan masyarakat di Kabupaten Situbondo berperspektif gender secara optimal
- c) Untuk mendukung pembangunan daerah yang berperspektif pengarusutamaan gender.
- d) Untuk meningkatkan kesejahteraan antara laki-laki dan perempuan

Sehingga dengan adanya pengaturan mengenai PUG, maka dapat menjadi acuan baik dalam pembuatan produk hukum daerah, kebijakan daerah serta penentuan program – program yang harus bercermin/berlandaskan pada PUG. Hal ini karena, masalah mengenai PUG ini tidak hanya digunakan dalam 1 PD di Kabupaten Situbondo, namun perlu kerjasama antara beberapa pihak dalam mewujudkan tujuan dari PUG. Berdasarkan pertimbangan diatas maka dalam rangka memberikan arah pengaturan yang jelas terkait Pengarusutamaan Gender Di Daerah (PUG) maka dipandang penting untuk merumuskan pengaturan dalam kerangka regulasi (*legal framework*) melalui peraturan Daerah sebagai payung hukum pembentukan yang sah dan memiliki dasar legalitas.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah tim peneliti merumuskan identifikasi permasalahan antara lain:

- (1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam rangka Pengarusutamaan Gender di Daerah?
- (2) Mengapa perlu dirumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagai dasar pemecahan masalah, sehingga dipandang penting dan menjadi dasar untuk

melakukan pembenaran dilakukannya pelibatan Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam penyelesaian masalah tersebut ?

- (3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah ?
- (4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah?

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

#### **1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik**

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah antara lain:

- (1) Untuk mendiskripsikan, memetakan isu hukum (*legal issue*), mengkaji, dan menganalisis permasalahan apa yang dihadapi tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah.
- (2) Untuk mengkaji dan menganalisis dasar urgensitas dirumuskannya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagai dasar pemecahan masalah, sehingga dipandang penting dan menjadi dasar untuk melakukan pembenaran dilakukannya pelibatan Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam penyelesaian masalah tersebut.
- (3) Untuk mengkaji dan menganalisis dasar-dasar pertimbangan atau landasan baik dari aspek filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah.
- (4) Untuk mengkaji, menganalisis dan menawarkan konsep atas sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah.

## **2. Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

### **a) Kegunaan Teoritik**

Diharapkan penelitian Naskah Akademik ini dapat memiliki manfaat teoritik bagi pengembangan khasanah keilmuan dalam bidang ilmu ekonomi, hukum ekonomi, hukum perbankan, ilmu perundang-undangan dan legislative drafting agar dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah bersejalan dengan optik kajian teoritik sehingga melahirkan mekanisme Pengarusutamaan Gender di Daerah yang profesional, efisiensi, dan efektifitas.

### **b) Kegunaan Praktis**

Diharapkan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah secara aplikatif dan praktis adalah sebagai kerangka acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik di tingkat eksekutif dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Situbondo (yang terdiri dari Bupati, Dinas PPPA Kabupaten Situbondo, Bappeda, dan Bagian Hukum) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo. Sedangkan bagi masyarakat, perguruan tinggi, dan LSM diharapkan penyusunan Naskah Akademik (NA) menjadi sumber rujukan dan informasi mengenai kebutuhan mendasar serta urgensi Dinas PPPA Kabupaten Situbondo bagi terwujudnya pembangunan berbasis kesejahteraan.

## **D. Metodologi Penelitian Naskah Akademik**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto<sup>9</sup>, penelitian atau riset itu bermakna pencarian, yaitu pencarian jawab mengenai suatu masalah. Maka dengan demikian apa yang disebut metode penelitian itu pada dasarnya akan merupakan metode (atau cara dan/atau prosedur) yang harus ditempuh agar orang bisa menemukan jawab yang boleh dipandang benar (dalam arti true, bukan atau tidak selalu dalam arti right atau just) guna menjawab masalah tertentu itu. Apa yang harus dipandang benar dan bagaimana prosedur yang benar untuk memperoleh

kesimpulan yang benar guna menjawab sang masalah secara benar itu merupakan persoalan filsafat yang banyak dibahas dalam pemikiran ontologi dan epistemologi.

Berdasarkan sifatnya penelitian dibedakan atas penelitian dasar dan penelitian terapan. Penelitian dasar bertujuan untuk menemukan suatu konsep baru. Sedangkan penelitian terapan berusaha merumuskan suatu kebijakan. Penelitian ini merupakan penelitian terapan yang berusaha merumuskan suatu kebijakan. Kebijakan yang dihasilkan dari penelitian ini adalah berupa usulan perlunya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender bagi terwujudnya pembangunan berbasis kesejahteraan

Berdasarkan pemahaman di atas maka, metode penelitian secara umum dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan umum ke arah fenomena yang dipilih oleh peneliti untuk diselidiki atau suatu pedoman untuk mengarahkan penelitian. Hakikat penelitian itupun merupakan suatu penemuan informasi lewat prosedur tertentu atau lewat prosedur terstandar. Dengan prosedur tertentu itu diharapkan orang lain dapat mengikuti, mengulangi atau menguji kesahihan (validitas) dan keterandalan (reliabilitas informasi yang diteliti). Menurut Peter Mahmud Marzuki<sup>12</sup> dalam bukunya penelitian hukum, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Lebih lanjut dikatakan dalam melakukan penelitian hukum, langkah- langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan isu hukum dibidang Pengarusutamaan Gender termasuk juga didalamnya terdiri dari bahan-bahan non hukum;
- c) Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum

---

<sup>9</sup>Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, Hukum Paradigma, Metode dan Masalah, Jakarta: Elsam dan Huma, hlm 78

- e) Memberikan diskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan

Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender menggunakan metode penelitian hukum Yuridis Normatif (*Normative Legal Reserach*). Untuk mengkaji permasalahan yang ada, maka penggalian bahan hukum sekunder menggunakan beberapa pendekatan yakni:

**Pertama** *statute approach* (pendekatan perundang-undangan)<sup>10</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan regulasi pelaksanaan yang bersangkutan paut dengan isu hukum di bidang perbankan, ekonomi dan bisnis dalam skala peraturan hierarki yang lebih tinggi sampai perturan paling rendah maupun ranah kebijakan dalam lingkup Kabupaten Situbondo.<sup>11</sup>

**Kedua**, adalah *conceptual approach* (pendekatan konsep) yakni pendekatan melalui prinsip-prinsip dan konsep-konsep yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan konteks Pengarusutamaan Gender sebagaimana diutarakan oleh Abdulkadir Muhammad<sup>12</sup> bahwa penelitian hukum adalah kegiatan mengungkapkan kembali konsep hukum<sup>13</sup>, bahan hukum, fakta hukum, dan sistem hukum yang telah pernah ada untuk dikembangkan atau diperbaiki atau dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu penelitian hukum juga berupaya menggali, mencari, dan menemukan nilai-nilai baru yang bermanfaat bagi kesejahteraan manusia akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam hal yang lebih spesifik adalah konsep-konsep hukum yang relevan untuk menganalisis mengenai Pengarusutamaan Gender.

**Ketiga**, pendekatan lintas disiplin keilmuan yaitu memotret pelaksanaan Pengarusutamaan Gender ditinjau dari perspektif ilmu-ilmu non hukum antara lain dari aspek ilmu ekonomi dan/atau rumpun keilmuan dalam bidang administrasi khususnya terkait dengan implementasi prinsip-prinsip *Good Governance*.<sup>15</sup>

10 Peter Mahmud et.al (2010) Ibid, hlm. 171-172

11Peter Mahmud Marzuki, Loc.cit hlm 93

12Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif, Malang: Bayumedia, hlm.

313-315, Lihat juga K. Zweigert H. Kotz, An Intoduction To Comparative Law, Clarendon Press, Oxford, 1998 hlm 34-44

13 Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, hlm 37

14Dalam penelitian terhadap taraf sinkronisasi baik vertikal maupun horizontal, maka yang diteliti adalah sampai sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi. Hal ini dapat ditinjau secara vertikal, yakni apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan, apabila dilihat dari sudut hirarki perundang-undangan tersebut. Sedang apabila dilakukan penelitian taraf sinkronisasi secara horisontal, maka yang ditinjau adalah perundang-undangan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama.

15 Keterlibatan ilmu-ilmu non-hukum dibahas lebih khusus, maka pendekatan sosial budaya, biologi dan ekonomi pada pengelolaan sumberdaya alam implikasinya pada pembentukan hukum baru, merupakan bidang-bidang ilmu yang paling banyak dibahas

## 2. Jenis Bahan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>16</sup> ranah dari penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*) mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf harmonisasi dan sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penelusuran bahan hukum dalam pendekatan normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah bahan hukum primer, baik yang berupa perundang-undangan, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Adapun jenis dan sumber bahan hukum dalam penelitian naskah akademik ini mencakup:

### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari serangkaian peraturan perundang-undangan yang disusun secara sistematis dan hierarkis yang meliputi:

1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2370)
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277)
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419)

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI-Press, hlm. 50-51.



6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);
9. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5080)
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
11. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)
12. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)
13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041)

14. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6206)
15. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927)
17. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 06 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 254)
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).

#### **b) Bahan hukum Sekunder**

Adapun bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku literatur yang relevan dengan topik Pengarusutamaan Gender, dokumen perencanaan perusahaan (*corporate plan*), makalah, prosiding, jurnal, laporan hasil penelitian sebelumnya, dan position paper yang relevan dengan topik pengaturan. Disamping itu bahan hukum sekunder juga terdiri hasil wawancara dengan stakeholder terkait antara lain Dinas PPPA Kabupaten Situbondo, Bappeda, dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Situbondo.

### c) **Bahan Hukum Tersier**

Adapun bahan hukum tersier bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris dan Kamus Hukum.

## **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian naskah akademik ini meliputi:

- a) Bahan Hukum Primer dikumpulkan dengan cara pertama inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik pengaturan Pengarusutamaan Gender. Kedua, studi kepustakaan di Perpustakaan. Ketiga, penelusuran informasi melalui internet.
- b) Bahan Hukum Sekunder dan tersier dikumpulkan dengan cara pertama, wawancara, observasi, dan *Focus Group Discusion* (FGD). Kedua, dokumentasi yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menganalisis obyek-obyek pengaturan data yang relevan.
- c) Bahan Hukum tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan.

## **4. Metode Pengolahan Bahan Hukum**

Pengelohan bahan hukum dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

- a) Tabulasi, yaitu menginventarisasi peraturan perundang-undangan dalam bentuk matriks dengan mencantumkan relevansi pasal-pasal perundang-undangan secara hierarkis dan sistematis khususnya norma hukum yang berkaitan dengan mekanisme Pengarusutamaan Gender.
- b) Analisis, yaitu menguraikan secara detail informasi yang diperoleh secara deskriptif melalui wawancara dengan stakeholder terkait .
- c) Perumusan norma-norma ke dalam Rancangan Peraturan Daerah secara sistematis sebagaimana yang termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

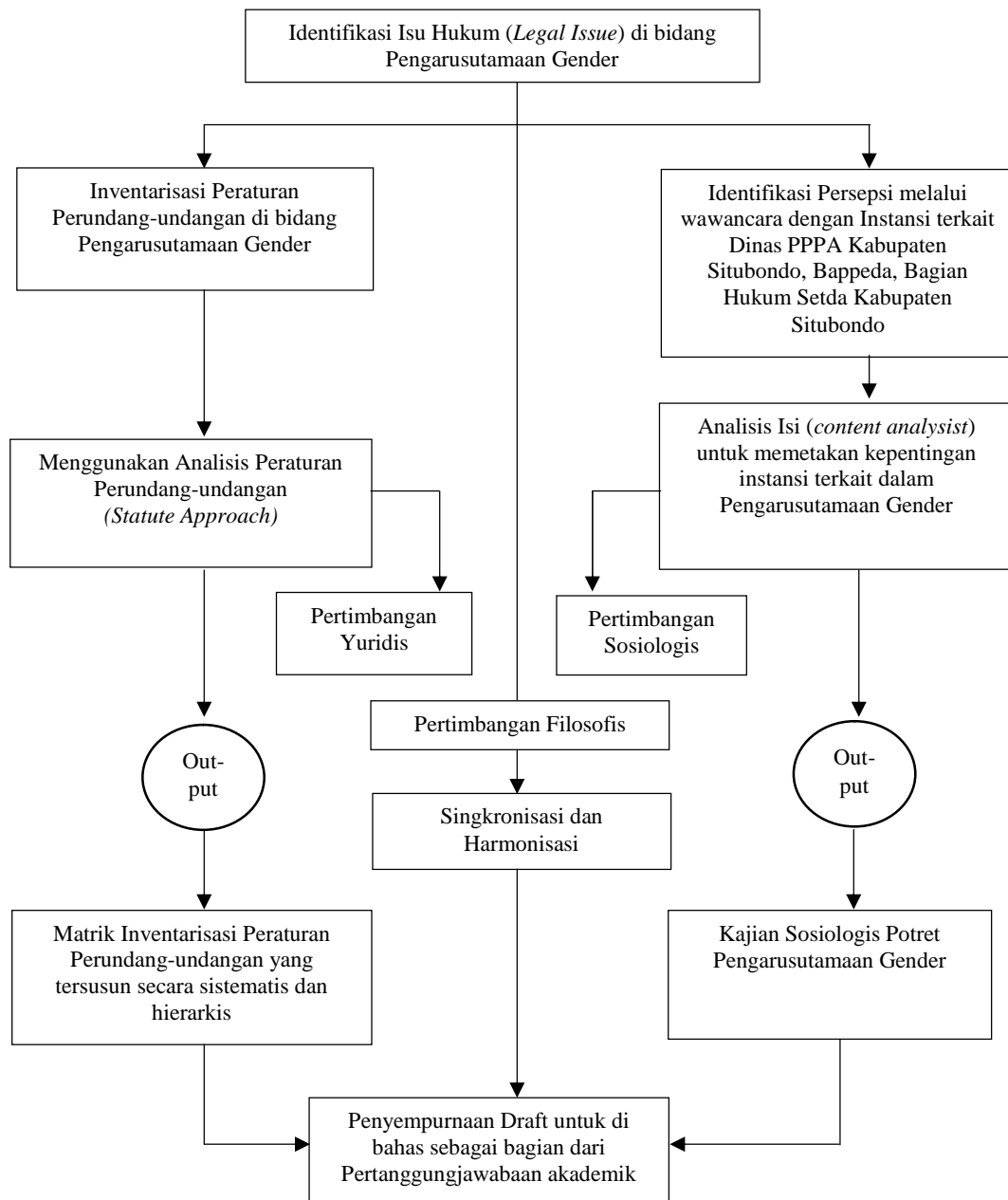
## **5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Untuk mencapai tujuan dari adanya penelitian yang ditetapkan dalam uraian bab satu, maka teknik analisis yang digunakan deskriptif kualitatif dan analisis isi

(*content analysis*). Analisis deskriptif adalah suatu kajian terhadap data yang diperoleh baik dari sumber primer maupun sumber sekunder untuk memperoleh informasi yang diperlukan yang dikaitkan dengan tujuan penelitian. Sedangkan untuk analisis isi (*content analysis*) adalah analisis yang dilakukan terhadap dokumen hukum perundang-undangan untuk memperoleh informasi yang tersirat dalam usaha mencari dasar hukum pembentukan peraturan daerah tentang Pengarusutamaan Gender.

## 6. Desain Penelitian Naskah Akademik

**Daftar Bagan 1**



## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SITUBONDO TENTANG PENGARUSUTAMAAN GENDER (PUG) KABUPATEN SITUBONDO

#### A. Kajian Teoretis Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) Kabupaten Situbondo

##### 1. Teori Tentang Gender

Gender adalah serangkaian karakteristik yang terikat kepada dan membedakan maskulinitas dan femininitas. Karakter tersebut dapat mencakup jenis kelamin (laki-laki, perempuan, atau interseks), hal yang ditentukan berdasarkan jenis kelamin (struktur sosial seperti peran gender), atau identitas gender. Orang-orang yang tidak mengidentifikasi dirinya sebagai pria atau wanita umumnya dikelompokkan ke dalam masyarakat *nonbiner* atau *genderqueer*. Beberapa kebudayaan memiliki peran gender spesifik yang berbeda dari “pria” dan “wanita” yang secara kolektif disebut sebagai gender ketiga seperti golongan Bissu di masyarakat Bugis di Sulawesi dan orang hijra di Asia Selatan.

Kata gender berasal dari bahasa Prancis Pertengahan *gendre* yang pada gilirannya berasal dari kata bahasa latin *Genus* yang berarti “jenis” atau “tipe”. Kata dalam bahasa Prancis modern yang terkait adalah *genre* (seperti pada *genre sexuel*). *Oxford English Dictionary* edisi pertama tahun 1900 menyebutkan bahwa arti awal gender sebagai “jenis” sudah tidak lazim dipakai. Kata gender masih dipakai meluas terutama dalam linguistik untuk menyebut gender gramatikal (pengelompokan kata benda maskulin, feminin dan netral). Arti akademis dari kata “gender” dalam konteks peran sosial pria dan wanita kurang lebih berasal dari tahun 1945. Gerakan feminis tahun 1970-an kemudian mengembangkan dan mempopulerkan kata tersebut. Kata gender juga masih banyak digunakan sebagai

pengganti dari kata seks atau jenis kelamin (sebagai kategori biologi), meskipun terdapat beberapa pihak yang berusaha mempertahankan perbedaan di antara keduanya pada prinsipnya berguna namun tidak digunakan secara luas dan memiliki variasi pemakaian di berbagai konteks.

Seksolog Selandia Baru yaitu John Money mencetuskan perbedaan penggunaan istilah jenis kelamin biologis dan gender sebagai peran pada tahun 1955. Sebelum itu, kata “gender” jarang digunakan untuk menyebut hal lain selain gender gramatikal dalam ilmu bahasa. Definisi yang diajukan John Money tidak langsung banyak diakui sebelum akhirnya pada dekade 1970-an ketika teori feminis mengangkat konsep perbedaan antara jenis kelamin biologis dan gender sebagai konstruksi sosial. Definisi tersebut hingga kini masih digunakan untuk beberapa konteks seperti dalam ilmu sosial dan beberapa dokumen terbitan Organisasi Kesehatan Dunia.

Berdasarkan definisinya, konsep gender yakni suatu sifat yang melekat pada kaum laki - laki maupun perempuan yang di kontruksi secara sosial maupun kultural (Mansour Fakih :8). Misalnya bahwa perempuan dikenal lemah lembut, cantik, emosional atau keibuan. Sementara laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan dan perkasa. Terbentuknya perbedaan gender antara manusia jenis laki-laki dan perempuan karena dibentuk, disosialisasikan, diperkuat dan dikonstruksikan secara sosial atau kultural melalui ajaran keagamaan atau negara. Ada beberapa teori tentang Gender yang diklasifikasikan sebagai berikut:<sup>17</sup>

Teori Fungsionalisme yang dicetuskan oleh Miriam Johnson. Ia mengakui bahwa adanya pandangan berat sebelah yang tak sengaja dalam teori Parson tentang keluarga dan kecenderungan fungsionalisme untuk meminggirkan masalah ketimpangan sosial, dominasi dan penindasan. Dalam pandangannya perempuan mengalami kerugian di dalam masyarakat karena pengaruh patriarki yang ada di dalam keluarga.

Teori Konflik Anaitik yang menganalisis gender berdasarkan perspektif teori konflik yakni Janet Chafetz. Pendekatan yang dilakukannya lintas kultural dan historis dan mencoba merumuskan teori gender di dalam masyarakat dalam pola-pola khusus. Ia menyebutkan bahwa ketimpangan gender berasal dari stratifikasi jenis kelamin. Wanita mengalami kerugian paling sedikit jika dapat

---

17 George Ritzer. “Teori Sosiologi Modern”. 2004. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. Hlm 407

menyeimbangkan tanggung jawab rumah tangga dan kebebasan berperan dalam produksi ekonomi secara signifikan.

Teori Sistem Dunia, dalam teori ini memandang kapitalisme global di seluruh fase historisnya sebagai sebuah sistem untuk dijadikan sasaran analisis sosiologi. Menurut Kathryn B. Ward sistem dunia tak dapat dipahami kecuali bila tenaga kerja rumah tangga dan sektor informal diperhitungkan dalam analisis dan karena proporsi wanita banyak terdapat di kedua sektor tersebut maka wanita perlu mendapat perhatian khusus.

Menurut Riant Nugroho (2008) gerakan kaum perempuan pada hakekatnya adalah gerakan transformasi dan bukanlah gerakan untuk membalas dendam kepada kaum lelaki. Artinya gerakan transformasi perempuan adalah suatu proses pergerakan untuk menciptakan hubungan antara sesama manusia (laki-laki dan perempuan) agar lebih baik dan baru yang meliputi hubungan ekonomi, politik, kultural, ideologi, lingkungan dan hubungan antara laki-laki dan perempuan.

Sementara itu pandangan kritis juga dinyatakan oleh Hillary M. Lips dalam bukunya yang terkenal *Sex and Gender*, yang mendefinisikan bahwa gender sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan (*cultural expectation for women and men*). Gender tidak bersifat universal namun bervariasi dari masyarakat yang satu ke masyarakat yang lain. Dimana ada dua elemen yang mendasar yakni gender tidak identik dengan jenis kelamin dan gender merupakan dasar dari pembagian kerja di semua masyarakat.

Beberapa ilmu seputar gender salah satunya adalah cabang dari ilmu sosial yaitu kajian gender. Seksologi dan ilmu saraf juga membahas beberapa hal mengenai gender. Kajian gender umumnya membahas gender sebagai sebuah konstruksi sosial sementara ilmu-ilmu dalam ilmu alam membahas mengenai perbedaan biologis antara laki-laki dan perempuan yang dapat mempengaruhi perkembangan gender pada manusia. Kedua pendekatan tersebut berkontribusi dalam menyelidiki seberapa jauh perbedaan biologis mempengaruhi pembentukan identitas gender pada seseorang. Trikotomi antara jenis kelamin biologis, gender psikologis, dan peran gender sosial pertama kali muncul pada sebuah artikel jurnal mengenai transseksualisme pada tahun 1978.

Dalam konteks hukum diskriminasi, seks dan jenis kelamin yang menyangkut arti biologis umumnya lebih dipilih ketimbang gender sebagai norma yang terkonstruksi secara sosial dan lebih terbuka dari sisi tafsir maknanya. Pakar hukum Amerika Serikat Julia A. Greenberg, menyatakan bahwa meskipun gender dan seks adalah konsep yang terpisah, kedua kata tersebut memiliki keterikatan dengan diskriminasi gender seringkali terjadi akibat dari stereotipe masing-masing seks. Upaya mengintegrasikan perspektif gender dalam pembangunan di Indonesia telah dilakukan lebih dari satu dasawarsa. Terbitnya INPRES No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional menjadi satu titik tolak kebijakan yang sangat penting dalam mendorong upaya tersebut. Kebijakan ini kemudian dipertegas juga dalam Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014 yang menetapkan gender sebagai salah satu isu lintas bidang yang harus diintegrasikan dalam semua bidang pembangunan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP & PA) menjadi satu lembaga yang diharapkan berperan penting dalam mendukung keberhasilan upaya tersebut melalui fungsi koordinasi, advokasi dan fasilitasi yang dimilikinya.

Sejak beberapa tahun terakhir ini kita menyaksikan banyak upaya mendorong implementasi Anggaran yang Responsif Gender (ARG), yang dimulai dengan dikeluarkan PMK 109/2009 dengan tujuh kementerian negara/lembaga sebagai pilot di dalam melaksanakan ARG di tahun 2010. PMK 109/2009 diperbarui dengan keluarnya Peraturan Menteri Keuangan No.104/PMK 02/2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga untuk pelaksanaan anggaran di tahun 2011 dengan fokus pelaksanaan ARG di sektor-sektor ekonomi, politik dan sosial. Perencanaan yang responsif gender dilakukan dengan memasukkan perbedaan pengalaman, spirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki dalam proses penyusunan kebijakan dan program pembangunan daerah.

Gender bukanlah kodrat ataupun ketentuan Tuhan, oleh karena itu gender berkaitan dengan proses keyakinan bagaimana seharusnya laki-laki dan perempuan berperan dan bertindak sesuai dengan tata nilai yang terstruktur, ketentuan sosial dan budaya di tempat mereka berada. Kiritikan terhadap wanita



secara sosial berakar pada sektor domestik, yakni institusi keluarga. Sama juga halnya dengan teori yang disampaikan oleh Socrates untuk menghilangkan keluarga konvensional. Seorang pemikir feminis teoritis awal Jhon Stuart Mill pada tahun 1869 mengemukakan bahwa pekerjaan perempuan di sektor domestik, sebagai pekerjaan yang irasional, emosional dan tiranis. Identitas gender merupakan identifikasi personal seseorang terhadap gender dan peran gender tertentu dalam masyarakat. Istilah wanita dalam sejarah penggunaannya seringkali diartikan sebagai tubuh perempuan. Penggunaan tersebut kini dipandang kontroversial oleh beberapa kalangan feminis. Feminis mempertanyakan ide-ide dominan yang ada mengenai gender dan jenis kelamin biologis seperti jenis kelamin seseorang terikat dengan peran sosial tertentu. Filsuf Amerika Serikat, Judith Butler, menilai bahwa konsep wanita memiliki lebih banyak kesulitan yang bukan hanya akibat dari cara pandang masyarakat terhadap wanita sebagai sebuah kategori sosial, namun juga sebagai pengertian dan kesadaran diri, sebuah identitas subyektif yang diadakan atau dikonstruksi secara kultural.

## 2. Teori Hukum Feminis

Perbedaan peran gender antara laki-laki dan perempuan, telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi laki-laki, terlebih bagi perempuan. Ketidakadilan gender, menurut Mansour Fakih termanifestasi dalam berbagai bentuk ketidakadilan yaitu:<sup>23</sup> (1) Marginalisasi atau proses pemiskinan perempuan; (2) Subordinasi atau anggapan tidak penting dalam putusan politik; (3) *Stereotype* atau pelabelan negatif; (4) Beban kerja lebih panjang dan lebih banyak (multibeban); (5) Kekerasan (*violence*) dan (6) sosialisasi ideologi nilai peran gender. Semua bentuk ketidakadilan gender tidak bisa dipisahkan, karena terkait satu sama lain dan disosialisasikan, dibakukan melalui sistem politik, agama, sosial, ekonomi, termasuk hukum.<sup>18</sup>

Selama ini, teori hukum tradisional mengajarkan bahwa hukum merupakan seperangkat aturan dan prinsip-prinsip yang memungkinkan masyarakat mempertahankan ketertiban dan kebebasannya. Para penganut teori hukum tradisional berkeyakinan bahwa hukum haruslah netral dan dapat diterapkan kepada siapa saja secara adil, tanpa memandang status sosial, ras, atau gender.

Pandangan ini tidak dapat dilepaskan dari teori hukum liberal yang dalam memandang relasi peran gender laki-laki dan perempuan berdasarkan pada kesamaan (sameness).

Menurut Margaret Davies sebagaimana dikutip oleh Niken Savitri, Western Jurisprudence dan hukum pada umumnya adalah patriarki dan dapat mempunyai banyak pengertian yang mungkin saja tidak berkaitan satu sama lain. Hal ini nampak dari hal hal berikut<sup>19</sup>:

**Pertama**, secara empiris dapat dikatakan bahwa hukum dan teori hukum merupakan domain laki-laki, mereka yang menulis hukum dan teori-teori hukum.

**Kedua**, hukum dan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh teori hukum adalah refleksi dari nilai-nilai maskulin. Laki-laki telah membuat hukum dan teori-teori hukum melalui imajinasi mereka. Permasalahan kemudian muncul ketika berkaitan dengan kelompok-kelompok yang terpinggirkan dalam pembuatan keputusan dan teori-teori hukum tersebut di mana kelompok tersebut juga menerapkan nilai-nilai yang ada pada sistem dan budaya mereka. Jadi kedua hal tersebut menjadi saling menguatkan seperti suatu wadah dengan tutupnya , jadi hukum karenanya tidak berbicara atas nama perempuan dan kelompok terpinggirkan lainnya, sehingga Margaret berpendapat bahwa bentuk ideologi patriarki secara umum diulang di dalam hukum.

**Ketiga** adalah ketika hukum yang memang tidak netral tersebut dapat kemudian digunakan oleh orang yang berpengalaman yang menggunakannya sebagai alat untuk menekan orang lain, tidak menjadi pertimbangan bagi pembuat hukum dan juga tidak dipertimbangkan bahwa banyak orang dalam banyak kasus dipengaruhi pesan tertentu dari hukum dan kultur yang ada, sehingga hanya kekuatan dari ideologi yang besar yang dapat memenangkan diskursus tersebut.

Sehingga dapat dikatakan sistem hukum yang mendasarkan pada teori hukum positivis telah melanggengkan ketidakadilan gender Yaitu melalui perumusan peraturan perundang-undangan, aparatur penegak hukum dan budaya hukumnya, yang tidak menggunakan perspektif dan pengalaman perempuan, namun tetap menggunakan standar dan nilai-nilai patriarki yang hidup dalam masyarakat.

---

<sup>18</sup> Lebih lanjut, baca Mansour Fakhri, *ibid*, halaman 23

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

Dalam perkembangannya muncul teori pendekatan hukum berperspektif perempuan yang didasarkan pada kesetaraan dan keadilan gender dibidang politik, ekonomi, dan sosial. Teori ini dinamakan *Feminist Jurisprudencel* atau bisa disebut *Feminist Legal Theory* yang menggunakan sudut pandang teori-teori feminis. Teori ini lahir dilatarbelakangi pandangan bahwa dalam sejarah, hukum menjadi instrumen yang digunakan untuk melanggengkan ketidakadilan gender. Disamping menggunakan teori-teori feminis, teori hukum feminis juga menggunakan studi hukum kritis (*critical legal studies*).

Teori hukum feminis menggunakan metode bertanya pada perempuan apa yang sebenarnya dikehendaki oleh perempuan, dan mempertimbangkan segala pengalaman konkret dan unik dari perempuan. Sehingga tidak ada perbedaan antara teori dan praktik hukum yang terjadi. Teori ini memusatkan pada<sup>20</sup>:

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

Berdasarkan hal yang diuraikan di atas, teori hukum *critical legal studies* dan *feminist legal theory* yang akan digunakan dalam pembentukan peraturan tentang Penghapusan Kekerasan Seksual. Kedua teori tersebut dapat memberikan arah bagi pembentuk peraturan yang harus melibatkan subyek hukum termasuk aparat penegak hukum dan/atau pihak-pihak lain yang mempunyai pengalaman dalam pencegahan, penanganan, pemulihan dari kasus-kasus kekerasan seksual. Untuk melihat pembedaan yang terjadi selama ini antara laki-laki dan perempuan, sejenak kita menelisik sejarah ke belakang. Secara mudah perlu dibedakan dalam dua konsep tentang laki-laki dan perempuan pada jenis kelamin dan gender. Konsep jenis kelamin mengacu pada karakteristik biologis laki-laki dan perempuan. Ada perbedaan absolut di antara laki-laki dan perempuan, bahwa laki-laki memiliki penis dan sperma, sedangkan perempuan mengalami menstruasi, memiliki rahim sehingga dapat mengandung dan melahirkan, serta memiliki kelenjar mammae untuk menyusui. Kodrat biologis antara perempuan dan laki-laki

20 Apakah Teori Hukum Berperspektif Feminis Itu ? materi pelatihan Konvensi CEDAW, baca juga Nursyahbani

Katjasungkana, Metode Analisa Kasus Berperspektif Gender, makalah, tanpa tahun, halaman 1

adalah terletak pada karakteristik biologis masing-masing yang khas. Adapula kecenderungan berbeda, tetapi tidak absolut pada perempuan dan laki-laki. Misalnya laki-laki cenderung lebih berotot, perempuan lebih banyak mengandung cairan dalam tubuhnya. Atau laki-laki sering memiliki kekuatan fisik lebih besar daripada perempuan, meski ada juga perempuan yang berbadan lebih kekar dan kuat daripada laki-laki. Hal ini juga masuk pula dalam kekhasan biologis, di mana terjadi perbedaan antara laki-laki dan perempuan pada kromosom dan hormonalnya<sup>21</sup>. Perbedaan karakteristik biologis dan reproduksi tersebut, ternyata menyebabkan terjadinya interpretasi-interpretasi, atau konstruksi-konstruksi, yang membedakan posisi, peran dan nilai laki-laki dan perempuan<sup>22</sup>.

Sedangkan konsep Gender disebut sebagai konstruksi sosial, karena sebenarnya itu ciptaan manusia sendiri, bukan dibawa sejak lahir sebagai kehendak Pencipta. Ideologi gender sebagai konstruksi sosial menyebabkan dilestarikannya mitos-mitos serta pembedaan atau diskriminasi terhadap perempuan. Perempuan dilihat sebagai lebih rendah, berbeda, pendamping, menjadi obyek, hak milik, tidak mampu dan tidak memiliki hak untuk mengatur diri sendiri, ada untuk kepentingan laki-laki dan seterusnya<sup>23</sup>. Pandangan-pandangan dan keyakinan demikian secara logis mengakibatkan perempuan memang lebih rentan mengalami kekerasan daripada laki-laki. Juga berpengaruh terhadap struktur dan sistem yang ada dalam masyarakat.

Manifestasi lain dari pembedaan antara laki-laki dan perempuan adalah terciptanya pola relasi kuasa yang timpang. Strausz-Hupe merumuskan bahwa kekuasaan sebagai “kemampuan untuk memaksakan kemauan pada orang lain, dan menandakan bahwa semua organisasi sosial, mulai dari perkumpulan philateli sampai dengan negara-negara tangsi, semuanya mempunyai suatu unsur paksaan, di mana seorang atau beberapa anggotanya melakukan secara terang-terangan fungsi-fungsi memaksa<sup>24</sup>.

Selain itu, C. Wrights Mills mengatakan bahwa kekuasaan itu adalah dominasi, yaitu kemampuan untuk melaksanakan kemauan kendatipun orang lain menentang. Harold D. Laswell menganggapnya “tidak lain dan tidak bukan adalah penggunaan paksaan yang kuat. Selanjutnya Barrington Moore menambahkan bahwa kekuasaan yang tersimpul dalam usahanya, untuk menemukan dan

21 Kristi Poerwandari, Penguatan psikologis untuk menanggulangi Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual, Panduan dalam Bentuk Tanya-Jawab, Jakarta: Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008, hal. 1.

22 Ibid, hal. 2.

23. Ibid hal 2

24 Miriam Budiarjo, Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa, Jakarta: Sinar Harapan, hal 31.

menerangkan bagaimana cara- cara golongan serta individu tertentu berhasil melakukan dominasi terhadap sesamanya.

Maka dapat disimpulkan bahwa suatu tindak kekerasan seksual banyak dilakukan oleh golongan laki-laki, merupakan sebuah tindakan yang didorong oleh beberapa faktor yang melatarinya. Antara lain: faktor konstruksi sosial yang menyimbolkan laki-laki memiliki kekuatan, dominasi yang berbeda dengan perempuan. Kekuatan tersebut dimanifestasikan dalam bentuk tindakan yang memaksakan kemauan pada orang lain, baik dilakukan secara individu maupun lebih dari seorang individu.

### **3. Tinjauan Tentang Pengarusutamaan Gender**

Pengarusutamaan Gender atau biasa disingkat dengan PUG adalah strategi yang dilakukan secara rasional dan sistimatis untuk mencapai dan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam sejumlah aspek kehidupan manusia (rumah tangga, masyarakat dan negara), melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program diberbagai bidang kehidupan dan pembangunan.

Pengarusutamaan gender adalah proses untuk menjamin perempuan dan laki-laki mempunyai akses dan kontrol terhadapnya, memperoleh manfaat pembangunan dan pengambilan keputusan yang sama di semua tahapan proses pembangunan dan seluruh proyek, program, dan kebijakan pemerintah (Inpres 9/2000 tentang PUG dalam Pembangunan Nasional). Pada Konferensi Perempuan IV di Beijing tahun 1995, *Platform of Action* secara tegas para partisipan mendukung konsep gender mainstreaming dengan menyatakan bahwa pemerintah dan para pengambil keputusan harus terlebih dahulu secara aktif mempromosikan rencana kebijakan-kebijakan dan program yang berspektif gender.

Dan mengintegrasikan kebijakan gender dalam empat tahap manajemen yang berkesinambungan yaitu organisasi dan lembaga perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari tingkat nasional, propinsi, hingga kabupaten/kota secara berkelanjutan. Permasalahan Gender menjadi sebuah kajian yang sangat menarik, dimana didalamnya ada beberapa ciri yang dilakukan untuk mengidentifikasi Isu Strategis Gender, yakni :

- a. Menyangkut relasi/kondisi laki-laki dan perempuan
- b. Adanya ketimpangan kondisi (perbedaan peran, akses, partisipasi, kontrol, manfaat) antara laki-laki dan perempuan
- c. Adanya rasa ketidakadilan yang dialami laki-laki dan perempuan: diskriminasi, marginalisasi, subordinasi (bentuk dan akibat yang ditimbulkan)
- d. Ada unsur pengaruh budaya dan kebijakan (unsur eksternal dan internal pemerintah)
- e. Cakupan luas (dirasakan oleh banyak orang di banyak tempat)
- f. Mendesak untuk segera diselesaikan dalam konteks kewilayahan
- g. Efek karambol (kalau diselesaikan berdampak positif pada isu gender lain)
- h. Berorientasi pada perubahan sistemik, yakni perubahan relasi laki-laki dan perempuan.

Anggaran Responsif Gender (ARG) adalah anggaran yang mengakomodasi keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses dan manfaat berpartisipasi dalam mengambil keputusan dan mengontrol sumber-sumber daya serta kesetaraan terhadap kesempatan dan peluang dalam menikmati hasil pembangunan. Penerapan ARG merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. ARG bukan fokus pada penyediaan anggaran pengarusutamaan gender, tapi lebih kepada mewujudkan keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses dan manfaat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan mempunyai kontrol terhadap sumber-sumber daya, serta mewujudkan kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki dalam memilih dan menikmati hasil pembangunan.

## 4. Teori Tentang Otonomi Daerah

### 4.1. Teori tentang Otonomi Daerah dan Pemerintah Daerah

#### 4.1.1 Pengertian Otonomi Daerah

Aktualisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menyentuh perdebatan tentang bangunan bentuk negara dan bentuk pemerintahan, sepanjang sejarah perjalanan kekuasaan di republik ini.<sup>25</sup> *The Founding father republic* ini diwarnai dengan logika suasana kebatinan anti kolonialisme dan impereliasme.<sup>33</sup> Setiap negara di dunia memiliki sistem pemerintahan, bentuk pemerintahan, dan bentuk negara yang berbeda-beda. Penggunaan model pemerintahan tersebut didasarkan pada kehendak masing-masing negara dalam penerapannya. Sebagaimana di Indonesia yang memiliki sistem pemerintahan presidensial yang berbentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahannya republik. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum UUD 1945 diamandemen, Negara Indonesia menggunakan bentuk negara kesatuan yang tersentralistik atau proses pelaksanaan pemerintahan berada pada pemerintah pusat. Akibat dari penggunaan sistem tersebut pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan secara mandiri. Sehingga setelah era reformasi dengan beberapa kali amandemen akhirnya sistem yang tersentralistik tersebut diubah menjadi sebuah negara kesatuan yang kekuasaan tidak bertumpu pada pemerintah pusat akan tetapi pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola secara mandiri dengan kemampuan dan potensi yang dimiliki daerah. Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk Kesatuan.<sup>26</sup> UUD NRI 1945 telah menjelaskan bahwa dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat konsep otonomi daerah yang memberikan ruang kepada daerah dalam menentukan kebijakan daerahnya. Perubahan UUD 1945 membawa semangat baru bagi pemerintah daerah dengan diberikannya kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan. Keberadaan Pemerintah Daerah di Indonesia secara Konstitusional diatur dalam pasal 18 UUD 1945 ayat (1) yang berbunyi:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang.”

25 Ernest Geleer, *Membangun Masyarakat Sipil, Prasarat Menuju Kebebasan*, Bandung: Mizan, 1994 hlm 87

26 Negara kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan.

Menurut Bagir Manan Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa asas dekonsentrasi adalah instrumensentralisasi, karena itu sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistem pemerintahan daerah yang merupakan antitesis dari sentralisasi.<sup>27</sup> Pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan prinsip hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yakni pelaksanaan prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah dimaksudkan adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pendapat dari Hoesin bahwa otonomi mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa control langsung dari pemerintah pusat.<sup>28</sup> Pemerintahan daerah dan otonomi daerah tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah merupakan suatu pilihan politik suatu bangsa, hal ini merupakan dampak penerapan dari bentuk sebuah negara. Masing-Masing negara menerapkan otonomi daerah sesuai dengan kondisi politik kekuasaan tersebut.

Penerapan otonomi daerah juga dimaksud sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat-pusat daerah baru yang bersifat metropolitan, kosmopolitas, sebagai sentra perdagangan, bisnis dan industri. Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Hakekat dari otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus yang merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan daerah. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi daerah bukan berarti kemerdekaan, tetapi merupakan ikatan kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi, memiliki susunan organisasi

27 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

28 Hoessin, Bhenyamin, 2000, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No 1/Vol.1/Juli. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, Hlm 16



Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintah (eksekutif) dan unsur-unsur pengaturan (reguler) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan. Sebagai konsekuensi sistem desentralisasi tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (*vrijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daerah yang bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*).<sup>29</sup>

Menurut Sadu Wasistiono<sup>30</sup> bahwa otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan peluang sekaligus tantangan bagi daerah tersebut demi kemajuan bangsa. Disebut peluang, karena dengan kewenangan yang luas disertai berbagai sumber daya (alam, manusia, sosial-budaya) yang telah diserahkan, maka daerah memiliki kebebasan untuk melakukan kreasi dan inovasi. Dinamakan tantangan, karena untuk mencapai kemajuan, daerah dituntut bekerja keras dan cerdas mendayagunakan berbagai modal yang dimiliki, baik modal berupa uang (*money capital*), modal intelektual (*intellectual capital*), maupun modal sosial (*social capital*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat daerah khususnya, dan bangsa pada umumnya. Menurut H.A.W Widjaja pengertian urusan pemerintahan diluar fungsi lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya (fungsi eksekutif) yang dilakukan oleh Presiden. Dengan demikian urusan pemerintahan ini tidak mencampuri fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. dengan demikian kewenangan yang dapat didesentralisasikan adalah urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi (eksekutif) tidak meliputi kompetensi bidang legislatif dan bidang yudikatif.

---

29 Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 79-80.

30 Sadu Wasistiono, 2008, Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, Bandung: Fokusmedia, hlm. 126

Bagir Manan mengemukakan bahwa otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.<sup>31</sup> Pendapat Bagir Manan tersebut pada hakikatnya bersifat akumulatif, yaitu bahwa otonomi haruslah memiliki kedua asas tersebut yaitu kebebasan dan kemandirian. Istilah otonomi sendiri atau “autonomy” secara etimologis berasal dari kata Yunani “autos” yang berarti sendiri dan “nomous” yang berarti peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science. Otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, otonomi daerah, daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur atau diurus “own laws”. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (regeling) juga mengandung arti pemerintahan (bestuur).<sup>32</sup>

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara bersamaan. kedua istilah tersebut secara akademik terdapat perbedaan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Bahkan menurut banyak kalangan, otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada daerah.<sup>33</sup> Otonomi daerah diartikan sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam makna sempit diartikan sebagai “mandiri” sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar.<sup>34</sup>

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang

31 Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm 2

32 Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah, Alumni Bandung, 2004, hlm.1

33 Dede Rosyada, DKK. Pendidikan Kewarganegaraan (civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003), Edisi Revisi, 2003, h.149

34. Ibid. hlm.150

pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.<sup>35</sup>

Kebijakan desentralisasi dilaksanakan dengan prinsip Otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah dengan menumbuhkembangkan kualitas demokrasi di Daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Prinsip Otonomi luas ini, yaitu pemberian kewenangan kepada Daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-undang. Kewenangan yang dimiliki oleh Daerah ini, yakni membentuk, menjalankan, serta melaksanakan kebijakan Daerah dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>36</sup>

Menurut Henry Maddick dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.<sup>37</sup> Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarnomenjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan Daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>38</sup>

Pada hakekatnya pemerintahan daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan wajib dan pilihan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan 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.

---

35 Inu Kencana Syafei, Sistem Pemerintahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, , 2002. hal.85-86

36Sunarno Siswanto,Hukum pemerintahan daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

37 Juanda,Hukum Pemerintahan Daerah..Op.Cit., hlm. 52

38 Ibid

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshiddiqie dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara, yakni:

- 1) Ajaran rumah tangga materiil
- 2) Ajaran rumah tangga formil dan
- 3) Ajaran rumah tangga riil.

Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut:

Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.

Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.

Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional.

Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan peraturan lainnya.

Desentralisasi mencakup transfer kekuasaan, otoritas dan tanggung jawab atas urusan-urusan atau fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah.<sup>39</sup> Melalui pelaksanaan pemerintahan negara yang sebelumnya terpusat, maka setelah diterapkan desentralisasi kewenangan pemerintah pusat tersebut dibagikan ke masing-masing daerah, baik pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota. Desentralisasi ditentukan bahwa pemerintahan daerah memiliki otonomi untuk menentukan daerahnya masing-masing sebagaimana hukum mengaturnya, baik dalam bentuk konstitusi maupun undang-undang.

#### Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya pertimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

#### **Prinsip Otonomi Luas**

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam

39 Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, hlm 142.

rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

### **Prinsip Otonomi Nyata**

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

### **Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab**

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>40</sup> Prinsip otonomi yang bertanggungjawab berarti bahwa pemberian otonom daerah benar benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:<sup>41</sup>

- 1) Lancar dan teratur pembangunan diseluruh wilayah negara
- 2) Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahannya yang diberikan
- 3) Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa
- 4) Terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dan
- 5) Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.

<sup>40</sup> Rozali Abdullah, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 5.

<sup>41</sup> Prof. Drs. C.S.T Kansil., SH., Chistine S.T. Kansil, SH., MH., Pemerintah Daerah di Indonesia, Sinar Grafika : Jakarta, 2014, hlm 8

### **Tujuan Otonomi Daerah**

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

- 1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat,
- 2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan
- 3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

### **Pemerintah Daerah**

Sebelum membahas pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, peneliti akan jelaskan terlebih dahulu arti pemerintahan daerah. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Istilah sistem pemerintahan daerah berasal dari gabungan dua kata yaitu sistem dan pemerintahan daerah. Sistem berarti keseluruhan yang terdiri dari

beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>42</sup> Pemerintahan daerah dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan maka Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.<sup>43</sup> Beberapa pendapat yang mengemukakan tentang pemerintahan dan berbagai asas penyelenggaraan pemerintahan seperti yang dikutip Paimin Napitupulu, antara lain:<sup>44</sup>

Zamhir Islmie: pemerintahan yang otonom adalah penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan: Mendekati asas kerakyatan sedekat mungkin , mengurus urusan yang nyata-nyata merupakan urusan umum dalam bentuk partisipasi luas dan terorganisasir serta control efektif dari masyarakat; dan Melaksanakan sebanyak mungkin unsure efisensi dalam lapangan pemerintahan untuk membina kesejahteraan masyarakat dalam konsep Negara kesejahteraan.

S. Pamudji: pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet).

M. Rassyid: pemerintahan sebagai kebutuhan yang mempunyai tujuan utama untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan sewajarnya.

---

<sup>42</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>43</sup> Sirojul Munir, Hukum Pemerintahan daerah. Op.Cit.

<sup>44</sup> Ibid.,



Ndraha: pemerintahan sebagai proses pegakuan, perlindungan, dan pemenuhan tuntutan yang diperintah (rakyat) akan jasa publik dan layanan sipil pada saat dibutuhkan.

Menurut Sarundajang pemerintahan di daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri atau *local self government* dan lokal *administrative* atau *local state government*.<sup>45</sup> Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai: *Lokal Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri ,mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (*made be wind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

*Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah- wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawaipegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

---

<sup>45</sup> Sarundajang, Op Cit..hlm 19. 47 Ibid.,

Dengan demikian antara pemerintah lokal administratif dengan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri terdapat perbedaan-perbedaan yang prinsipil. Tetapi kedua-duanya dibutuhkan untuk menyelenggarakan tugas pemerintah sebaik mungkin dalam rangka realisasi asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Sarundajang<sup>46</sup> yang mengkaji Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah menjelaskan alasan perlunya pemerintahan daerah di Indonesia yakni:

#### **a. Alasan Sejarah**

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesianya. Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultante dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jadi, dalam pandangan sejarah, urgensi pemerintahan daerah lebih di dorong oleh eksistensi pemerintahan daerah yang telah berlangsung dan dilaksanakan selang beberapa masa baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan Indonesia.

<sup>46</sup> Ibid., hlm 21-25.

### **b. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah**

Secara geografis, wilayah negara Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang satu sama lain dipisahkan oleh selat, laut dan dikelilingi lautan yang amat luas. Kondisi wilayah yang demikian ini, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula keadaan dan kekayaan alam serta potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri. Keanekaragaman yang menjadi aset bangsa yang berharga untuk mendatangkan devisa guna pembentukan pendapatan nasional. Untuk itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut. Alasan situasi dan kondisi wilayah di atas, akhirnya mendorong pemerintah pusat untuk membentuk dan membina pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian hak otonom dalam mengurus rumah tangganya.

### **c. Alasan Keterbatasan Pemerintah**

Setelah disepakati asas atau prinsip dan tujuan serta arah perjuangan Indonesia merdeka sebagaimana tertuang dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaannya diperlukan perangkat pemerintahan di daerah, karena disadari bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah ditekankan pada proses pengambilan keputusan rapat pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa perangkat pemerintah di daerah adalah sebagai bagian dalam mekanisme pemerintahan pusat dan bukan merupakan negara sendiri. Agar menjaga kemungkinan agar pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari pemerintah pusat, maka dinyatakan selanjutnya bahwa di samping ada daerah otonom, ada juga yang bersifat administrasi belaka, dimana semua daerah itu merupakan wilayah administrasi pemerintahan negara yang pembentukannya ditetapkan dengan undang-undang. Pemerintahan negara, berfungsi menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang sifatnya umum. Jika diperhadapkan pada kenyataan bahwa kemampuan pemerintah memiliki

keterbatasan, maka pertimbangan pendelegasian kewenangan kepada unit pemerintahan di daerah-daerah tidak terhindarkan lagi. Sebab tidaklah mungkin pemerintah dapat menangani semua urusan yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Hal ini membawa konsekuensi logis terhadap kesiapan dan kemauan politik pemerintah untuk turut menyertakan personel, perangkat dan pembiayaan dalam urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan tersebut.

#### **d. Alasan Psikologis dan Politis**

Ketika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penyusunan, maka pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan integralistik dan demokratis serta semangat persatuan dan kesatuan nasional. Semangat persatuan dan kesatuan tersebut telah menjiwai berbagai rencana pemerintah pada masa itu, termasuk dalam merancang sistem pemerintah daerah. Dengan demikian, untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh dan keutuhan masyarakat di wilayah, daerah-daerah perlu memilih pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan, disamping untuk memberikan rasa tanggung jawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus memberi kesempatan kepada daerah untuk berperan serta dalam pemerintahan, sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia. Alasan politis dan psikologis ini memang tepat, karena sejarah telah membuktikan bahwa sekian lamanya kita hidup di bawah pemerintahan penjajah, semata-mata hidupnya disebabkan satu faktor utama, yakni lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa pada waktu itu.

Kajian klasik milik Hoggart menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai *independence of localities* yang kedeap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian Hoggart, Samoff menyatakan pula otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan- peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

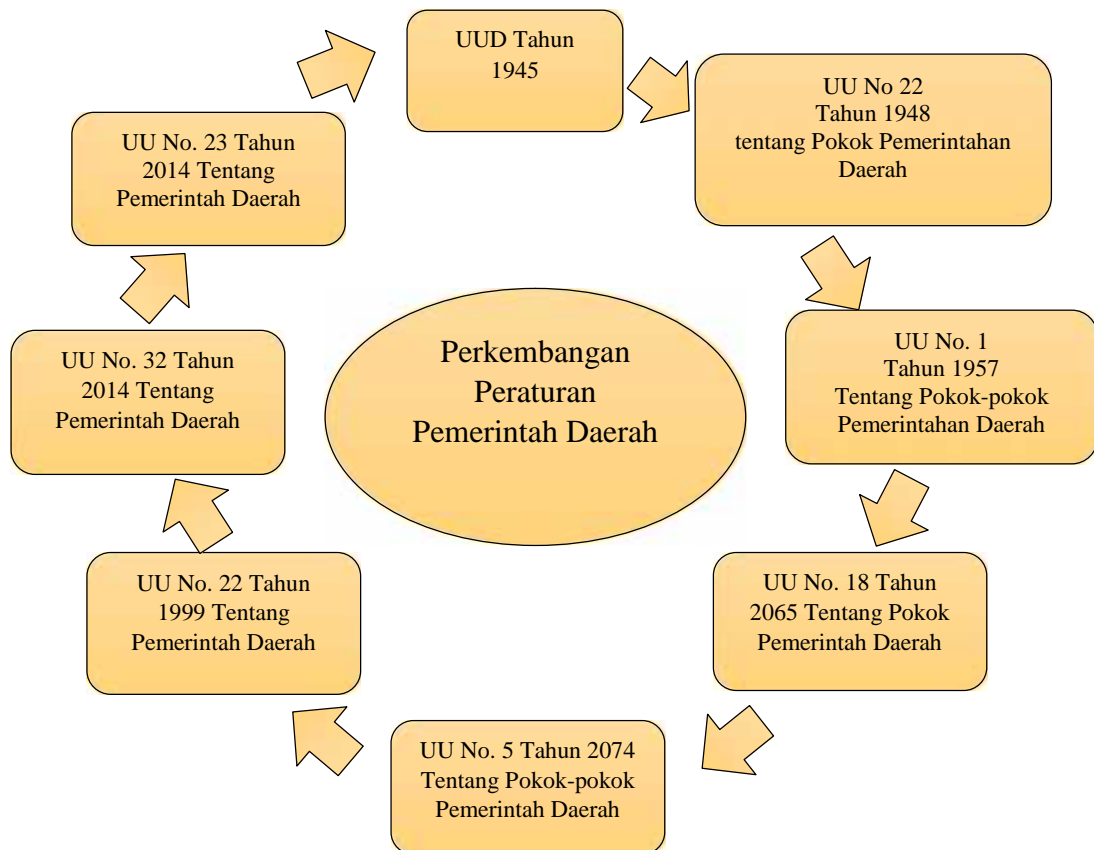
Setelah kemerdekaan, sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut dari waktu ke waktu sejalan dengan adanya konfigurasi politik yang mewarnai proses terciptanya suatu undang-undang pemerintahan daerah yang representatif dan aktual. Sejak kemerdekaan sampai saat ini, proses desentralisasi dengan distribusi kekuasaan/kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah selalu bergerak dan berubah-ubah dari satu titik ke titik lain dengan bobot kekuasaan yang berpindah-pindah mengikuti perubahan sistem politik (rezim) dalam memandang visi tentang kebangsaan.

Secara normatif, definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>47</sup> Konsep otonomi daerah yang selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda, mempengaruhi jalannya pemerintahan di daerah. Perbedaan itu sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi, yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada

<sup>47</sup> Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Bagan 1 Perkembangan Peraturan Pemerintah Daerah

Pemerintah Pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada Pemerintahan Daerah sebagaimana di sampaikan pada bagan 1 di bawah ini.

**Bagan 1**  
**Perkembangan Peraturan Pemerintah Daerah**



Sumber : Tim Naskah Akademik, 2021.

Pada era kemerdekaan (1945-1965) sebagai babak awal baru bagi terbentuknya pemerintahan daerah, oleh pemerintah telah dikeluarkan beberapa kebijakan tentang otonomi daerah yang diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Periode orde baru berjalan cukup panjang selama 32 tahun sejak tahun 1966 hingga 1998. Pada era ini ditetapkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan terus bertahan hingga jatuhnya rezim orde baru melalui reformasi di Indonesia. Kebijakan pelaksanaan otonomi daerah selama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah berjalan dengan dimensi yang amat berbeda dibandingkan dengan era sebelumnya. Secara kontekstual, selama penerapan Undang-Undang tersebut diperkenalkan dimensi baru menyangkut otonomi daerah, yaitu otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Reformasi besar-besaran yang terjadi di Indonesia pada akhir tahun 1998 mengakibatkan lengsernya rezim orde baru. Euforia reformasi yang menggulirkan dinamika perubahan, ikut menumbuh kembangkan kesadaran masyarakat di daerah-daerah, khususnya elit-elit politik daerah untuk menuntut hak dan kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis, yang selama masa orde baru selalu dikekang dan dieksploitasi oleh Pemerintah Pusat. Isu yang dikembangkan oleh elit-elit politik daerah adalah pembagian kekuasaan/kewenangan yang seimbang antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk perimbangan terhadap eksploitasi sumber daya alam yang selama masa orde baru di monopoli pemerintah pusat. Reformasi bidang politik dan pemerintahan daerah telah melahirkan agenda dan kesepakatan nasional, yang ditandai dengan diterbitkannya TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI. Tap MPR inilah yang menjadi semangat dan landasan awal pengaturan pemerintahan daerah setelah reformasi, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik yang terdiri dari provinsi-provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan daerah otonom dan memiliki hak otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Tentang Pemerintahan Daerah. Hak otonomi bukan berarti untuk memecah daerah- daerah yang ada di Indonesia melainkan untuk lebih

memajukan daerah dengan melibatkan peran aktif masyarakat daerah, peran aktif masyarakat di daerah dapat dilakukan dengan cara pemberian otonomi tersebut. Otonomi daerah merupakan salah satu kebijakan pengembangan wilayah yang mencoba merubah sistem sentralistik menjadi desentralistik. Melalui kebijakan ini, diharapkan dapat mempercepat proses pembangunan pada tingkat lokal, memberi ruang gerak pada bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan efisiensi pemanfaatan sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal, sehingga muncul formulasi dan model pembangunan daerah yang efisien dan terdesentralisasi.

Sejak tahun 1945 sampai era Orde Baru, pemerintahan bersifat sentral dan di era Reformasi ini diganti dengan asas desentralisasi atau otonomi yang pertama kali diturunkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah pusat memberikan keleluasaan kepada masyarakatnya untuk mengelola dan memanajemen potensi yang dimiliki masing-masing daerah yang diwadahi oleh pemerintah daerah.

## **5. Teori Perancangan Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kajian teoritik-akademik ilmu perundang-undangan tidak akan pernah terlepas dari aspek politik yang berjalan secara beriringan dengan aspek hukum dalam bingkai politik hukum ketatanegaraan. Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.

Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan



dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. L. J. Van Apeldorn berpendapat politik hukum sebagai politik perundang-undangan yang artinya politik hukum tersebut ialah menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Dari pendapat kedua ahli hukum tersebut dapat kita sarikan bahwa politik hukum merupakan sebuah kebijakan tentang hukum yang akan di terapkan maupun penggantian hukum yang sudah di terapkan dengan menetapkan tujuan dan isi dari pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan.

Penjabaran di atas dipertegas oleh pendapat yang diutarakan oleh Satjipto Rahardjo, menurut pendapat Satjipto Rahadjo<sup>48</sup> mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu:

- 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada.
- 2) cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut.
- 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah.
- 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Menurut Bagir Manan menyatakan bahwa politik hukum tidak lain adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut. Secara internal, menurut Bagir Manan, ada tiga lingkup utama politik hukum,yaitu :

- 1) Politik pembentukan hukum;
- 2) Politik mengenai isi (asas dan kaidah) hukum; dan
- 3) Politik penegakan hukum.

Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan,pembaruan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum seperti itu mencakup:

48 Ibid.hlm 10

- 1) Kebijakanaksanaan (pembentukan) perundang-undangan;
- 2) Kebijakanaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan
- 3) Kebijakanaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

Politik mengenai isi hukum adalah kebijakanaksanaan agar asas dan kaidah hukum Memenuhi unsur filosofis, yuridis dan sosiologis:

- 1) Mencerminkan kebijakanaksanaan di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan hankam.
- 2) Mencerminkan tujuan dan fungsi hukum tertentu yang hendak dicapai.
- 3) Mencerminkan kehendak mencapai cita-cita berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain.

Lebih lanjut menurut Jimly Asshidiqie bahwa, pembangunan nasional Indonesia dalam arti pembangunan hukum nasional mencakup komponen pembangunan structural-institutional, komponen pembangunan cultural-behavioral, dan pembangunan hukum instrumental yang menyangkut materi hukum nasional. Ketiga komponen pembangunan hukum tersebut berlaku, baik dalam kerangka fungsi-fungsi legislasi, administrasi, maupun fungsi judisial. Dalam ketiga fungsi itu, masing-masing terkait adanya institusi- institusi hukum, adanya unsur subjek hukum pendukungnya, dan instrumen normatif yang mengaturnya.

Dalam arti yang lebih sempit, instrumen peraturan perundang-undangan itu sendiri terkait pula dengan kegiatan pembuatannya (*law making*), kegiatan pemyarakatannya (*law promulgation and law socialisation*), dan kegiatan penegakannya (*law enforcement*) yang di dalamnya juga terkait dengan elemen institusionalnya, elemen manusianya, dan elemen-elemen proseduralnya. Untuk menunjang keseluruhan fungsi dan aktifitas terkait dengan hukum itu diperlukan (a) makro desain kebijakan pembangunan hukum nasional yang menyeluruh, dan (b) pusat administrasi informasi hukum yang terpadu yang mencakup informasi berkenaan dengan peraturan (*regelen*), penetapan administrasi negara (*beschikkingen*), dan putusan-putusan peradilan (*vonis*), serta putusan-putusan penyelesaian sengketa lain, seperti arbitrase dan '*despute desolution*' lainnya. Sistem informasi terpadu tersebut diharapkan dapat pula mencakup kebutuhan baik untuk tingkat pusat maupun sampai ke tingkat daerah.<sup>49</sup>

Berpangkal dari konteks politik hukum perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas menunjukkan bahwa perjalanan pengaturan perundang-undangan di Indonesia mengalami dinamisasi dan pasang surut dalam kerangka implementasi di masyarakat. Dalam aspek sejarah dinamisasi sebagaimana dimaksud nampak pada kelahiran TAP MPRS No XX/MPRS/1966 yang di revisi dengan TAP MPR No III/MPR/2000 dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, problematika perundang-undangan diakomodir di dalam UU No 10 Tahun 2004 maupun UU No 12 Tahun 2011. Secara jelas hierarki perundang-undangan yang terdapat pada masing-masing produk hukum adalah sebagai berikut ini:

Bagir Manan, Politik Perundang-undangan dalam rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi, makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996. Selanjutnya Perbandingan Tata Urutan Perundang-Undangan dapat dilihat pada Tabel 2.

Pembuatan hukum (*law making*), yaitu menyangkut kegiatan-kegiatan penelitian, perencanaan, pengkajian, perancangan, pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan menjadi peraturan resmi, Pengadministrasian hukum (*the administration of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengadministrasian dalam arti sempit berupa penomoran, penerbitan, pengumuman, dan pendokumentasian ataupun dalam arti luas mencakup pelaksanaan atau penerapan hukum dalam praktek penyelenggaraan negara, Dalam pengertiannya yang sempit, misalnya, dapat dipertanyakan sejauhmana produk-produk peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pejabat administrasi negara, dan vonis-vonis hakim mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah-daerah di seluruh Indonesia telah terdokumentasikan dengan baik, tentu masih menjadi tanya tanya besar.

---

<sup>49</sup>Jimly Asshidiqie mengutarakan bahwa dari segi lain (proses kegiatannya), sistem hukum nasional itu juga meliputi fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan:

**Tabel 2**  
**Perbandingan Tata Urutan Perundang-Undangan**

No.	TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/2000	UU No 10 Tahun 2004	UU No 12 Tahun 2011
1	UUD	UUD	UUD	UU NRI Tahun 1945
2	TAP MPR/S	TAP MPR/S	UU/Perpu	Ketetapan MPR
3	UU/Perpu	UU	PP	UU/Perpu
4	PP	Perpu	Perpres	Perpres
5	Keppres	PP	Perda terdiri dari Perda Propinsi Perda Kabupaten/kota, Perdes	Perda Propinsi dan Perda Kabupaten/Kota
6	Peraturan Pelaksana Lainnya	Perda		Pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa jenis Peraturan Perundangundangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat dibentuk dengan Undang- Undang atau Pemerintah atas perintah Undang- Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat

Sumber : Tim Naskah Akademik, 2021.

Pemasyarakatan hukum (*the socialization and promulgation of law*), yaitu menyangkut kegiatan penyebarluasan dan pemasyarakatan informasi peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam ilmu hukum dikenal adanya teori fiktif yang menentukan bahwa pada saat suatu peraturan diundangkan maka pada waktu yang bersamaan semua orang sudah dianggap tahu hukum, padahal dalam kenyataannya, apalagi di lingkungan negara sebesar dan seberagam dengan tingkat perkembangan yang tidak merata seperti Indonesia, teori fiktif itu hanyalah teori hayalan. Untuk mengatasi kelemahannya itulah diperlukan langkah-langkah bersengaja untuk memasyarakatkan segala peraturan perundang-undangan dengan sungguh-sungguh.

Penegakan hukum (*the enforcement of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengawasan terhadap penyimpangan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, penghakiman, dan pemidanaan atau penetapan vonis oleh hakim, serta kegiatan eksekusi putusan, dan kegiatan pemasyarakatan kembali (*resosialisasi*). Mengacu pada tabel di atas tentunya setiap produk perundang-undangan yang lahir tidak terlepas dari kewenangan konstitusional yang diamanatkan di dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya sesuai dengan yurisdiksi dan teritorial. Adapun kewenangan sebagaimana dimaksud mencakup wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (i) fungsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi yudikatif atau yudisial. Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ yudikatif adalah birokrasi aparat penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Semua organ harus dihubungkan dengan hierarkinya masing-masing mulai dari yang tertinggi hingga terendah, yaitu terkait dengan aparat tingkat pusat, tingkat Provinsi, dan tingkat Kabupaten/Kota.

Keseluruhan elemen, komponen, hierarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Mengacu pada konteks tersebut maka salah satu elemen dalam sistem hukum nasional adalah kaidah aturan. Kaidah-kaidah peraturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang hanya dapat dikatakan

sebagai suatu tata hukum dalam sebuah sistem hukum nasional jika validitasnya dapat dilacak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada konstitusi.<sup>50</sup> Tata hukum, sebagai personifikasi negara, merupakan suatu hierarki peraturan perundang-undangan yang memiliki level berbeda. Kesatuan peraturan perundang-undangan ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.<sup>51</sup>

Peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai suatu tata hukum nasional juga disusun secara hierarkis. Hubungan hierarkis tersebut terjalin secara utuh dan berpuncak pada konstitusi yang dalam negara hukum dikenal sebagai prinsip supremasi konstitusi. Berdasarkan kerangka teoritik diatas maka dalam sistem norma yang dinamik (*Nomodynamics*) Hans Kelsen mengajarkan bahwa suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi. Hans kelsen menamakan sebuah norma yang tertinggi tersebut yaitu Grundnorm. Sedangkan menurut Hans Nawiasky Di dalam teori Von Stufenbau der Rechtsordnung mengatakan bahwa norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut sebagai Staatsgrundnorm melainkan Staatsfundamental norm atau dikenal dengan istilah norma fundamental negara. Dasar pertimbangannya adalah sebuah grundnorm dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah. Sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin bisa berubah akibat adanya sebuah pemberontakan *coup de etat*, *putsch*, *anschluss*, dan lain sebagainya<sup>52</sup>. Kedua tokoh tersebut mengembangkan pemahaman tentang hierarki norma dalam bentuk piramida atau dikenal dengan teori Piramida. Untuk mempermudah pemahaman kedua teori tersebut dapat digambarkan sebagaimana Bagan 2.

<sup>50</sup>Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961), hal 115 dan 123-124, dikutip dari Jimly Asshidiqie, *Ibid* hlm 8,

<sup>51</sup>*Ibid.*, hal 124, Beberapa penulis menyatakan bahwa teori hirarki norma ini dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis teori terlebih dahulu dibanding Hans Kelsen, yang disebut Jeli dengan "stairwell structure of legal order", Teori Merkl ini adalah tentang tahapan hukum (die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum, Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lain atau tindakan, Pembuatan hirarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah, Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi, Lihat Zoran Jeli, "A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law", *Journal Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, Vol, 1 No, 2, 1998, hal 149, Bandingkan dengan Ian Stewart, *The Critical Legal Science of Hans Kelsen*, *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990, hal 283, Dikutip dari Jimly Asshidiqie, *Ibid* hlm 8.

<sup>52</sup>Attamimi dalam Satya Arinanto, 1997, *Proses Perumasan Dasar Negara Pancasila (Studi Tentang Kedudukan Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Tentang polemic Mengenai Hari Lahir dan Penggal Pancasila dalam Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara)* PPS-FH UI, Tidak Diterbitkan, hlm 14

## Bagan 2 Pendapat Hans Kelsen (Stufentheorie)



Sumber: Hierarki Norma Negara Hans Nawiasky; Leben und Werk 1969

Berdasarkan uraian di atas maka secara kontekstual dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga asas mendasar. Adapun tiga asas sebagaimana dimaksud antara lain asas *lex superior derogate lex inferior*, *lex specialist derogate lex generalis*, *lex posterior derogat lex priori*. Berdasarkan studi ilmu hukum tiga asas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahami konstruksi hukum perundang-undangan di Indonesia. secara detail dapat dijelaskan bahwa<sup>53</sup>

Asas *Lex Superior derogate lex inferior*, peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.

Asas *Lex Specialist derogate lex generalis*, peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.

Asas *Lex Posterior derogate lex priori*, peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama.

Mengacu ketiga prinsip (asas) di atas maka dalam sistem perundang-undangan di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari pemahaman dan pemaknaan

<sup>53</sup>PP OTODA, 2011, Rekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bidang Legislasi (Studi di Provinsi Papua dan Papua Barat), Bekerjasama PP OTODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI, hlm 140

tentang sistem hukum nasional yang perlu diperluas sehingga mencakup pengertian yang lebih menyeluruh.

Sistem hukum dalam lingkup ilmu perundang-undangan sangat berkaitan erat dengan cabang kekuasaan dalam suatu negara. Dari segi cabang kekuasaannya, sistem hukum di bidang perundang-undangan mencakup:<sup>54</sup> Kekuasaan legislatif (*legislative power*), yaitu cabang kekuasaan yang menentukan arah kebijakan pemerintahan dan menetapkan peraturan perundang-undangan pada tingkatan tertentu, yaitu biasanya dalam bentuk Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Kekuasaan eksekutif (*executive branch*), yaitu cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi pemerintahan dan melaksanakan arahan-arahan yang ditentukan oleh atau berdasarkan UUD dan UU.

Kekuasaan yudikatif atau yudisial (*judiciary*), yaitu cabang kekuasaan yang menguji materi peraturan dan menilai pelaksanaan undang-undang serta mengadili perkara-perkara pelanggaran hukum pada umumnya.

Mengacu pada cabang-cabang kekuasaan negara sebagaimana dimaksud di atas maka sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami perubahan pasca diterbitkannya UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan mendasarkan pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasiskan “hierarki struktural” yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hierarki struktural menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun pada sisi lain, Undang-Undang ini juga mengakui “hierarki fungsional” artinya berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural.<sup>55</sup>

Menurut Yuliandri<sup>56</sup> pada kondisi perubahan hierarki peraturan perundang-undangan tentu akan berimplikasi pada penataan struktur peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan penentuan materi muatan peraturan

<sup>54</sup>Jimly Asshidigie, Ibid, hlm 17

<sup>55</sup>Rahadi Zakaria, 2011, Politik Hukum Perubahan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dan 76Yuliandri, 2011, Problematika Tertib Hukum dalam Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Makalah disampaikan Seminar Nasional dengan Tema, Tertib Hukum Indonesia Pasca UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Malang 4 Oktober 2011, hlm 7

<sup>56</sup>Bagir Manan, 1992, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: IND-HILL,CO, hlm 21-23



perundang-undangan, serta berlakunya prinsip-prinsip dalam pemberlakuan hierarki. Hal demikian disebabkan oleh<sup>57</sup>:

**Pertama**, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan atau dasar yuridis yang jelas;

**Kedua**, Tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan. Hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi dapat dijadikan landasan dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk;

**Ketiga**, ada prinsip bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah, dengan berbagai variasi prinsip *lex posterior derogate priori* dan *lex specialis derogate lex generali*, serta *lex superior derogat legi inferiori*.

Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Makalah disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema “Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma**

Pada kajian ini akan membahas asas yang berkaitan dengan Kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender. Beberapa asas mendasar ini berguna sebagai kerangka paradigmatis produk hukum daerah yang partisipatif dan sebagai pemenuhan dari kaedah peraturan perundangan yang berlaku. Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan menjelaskan bahwa untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, harus dibuat berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:

### **1. Asas kejelasan tujuan**

Setiap pembentukan peraturan daerah harus mempunyai tujuan yang jelas. Adapun tujuan dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender, antara lain: memberikan acuan bagi

aparatur Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di Daerah mewujudkan perencanaan pembangunan daerah berperspektif gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi dan penyelesaian permasalahan laki-laki dan perempuan.

Mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan memperhatikan kearifan agama dan nilai budaya masyarakat Kabupaten Situbondo mewujudkan pengelolaan anggaran daerah yang responsif gender meningkatkan kesetaraan dan keadilan dalam kedudukan, peranan dan tanggung jawab laki laki dan perempuan sebagai insan dan sumber daya pembangunan; dan meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani pemberdayaan perempuan.

## **2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat**

Asas ini bermaksud, bahwa dalam pembentukan setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga pembentuk peraturan yang berwenang. Peraturan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang. Terkait dengan hal tersebut, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender dibuat oleh pemerintah daerah Kabupaten Situbondo sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. Pembuatan Perda ini diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan**

Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Secara umum, penyusunan naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender berlandaskan pada kaidah-kaidah penyusunan norma yang dirancang secara hierarkis dan sistematis termasuk kebaruan peraturan perundang-undangan. Untuk penyusunan kerangka rancangan peraturan daerah Kabupaten Situbondo berlandaskan pada;

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Untuk penyusunan materi pokok rancangan peraturan daerah Kabupaten Situbondo berlandaskan pada:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277);
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927) Dan peraturan lain yang berkaitan langsung.

- f. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 06 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 254).

#### **4. Asas Dapat dilaksanakan**

Bahwa dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus memperhatikan efektivitas peraturan tersebut dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis. Bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender harus mengacu pada kerangka filosofis dan sosiologis sebagai berikut: bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di Daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah bahwa dalam rangka kelembagaan pengarusutamaan gender, pemberdayaan, penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan serta sistem data gender dan anak di Kabupaten Situbondo, maka diperlukan pengarusutamaan gender sebagai upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam segala aspek pembangunan dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf b, Lampiran Romawi I huruf H Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten Situbondo memiliki kewenangan dalam rangka mengatur pengarusutamaan gender bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender.

#### **5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan**

Setiap perancangan peraturan perundang-undangan dibuat berdasarkan kebutuhan dan kebermanfaatan terhadap kehidupan masyarakat di daerah. Penyusunan naskah akademik dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender dilaksanakan sesuai dengan kaidah akademis mulai dari inventarisasi peraturan perundang-undangan,

permasalahan sosial, dan uji publik yang sebenarnya pemerintah Kabupaten Situbondo.

## **6. Asas Kejelasan Rumusan**

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami, sehingga tidak menimbulkan multi tafsir. Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender dengan melihat objektif dari aspek kependudukan, ekonomi, budaya dan sektor yang lain sehingga perumusan disesuaikan dengan kebutuhan mendasar masyarakat dalam lingkup Kabupaten Situbondo.

## **7. Asas Keterbukaan**

Dalam pembentukan peraturan daerah dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan bersifat terbuka dan transparan. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mendapatkan kesempatan untuk memberikan kritik dan saran yang membangun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender, tim peneliti dan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo melakukan langkah-langkah penelitian akademik melalui penelitian normatif. Penelitian normatif dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait, mengidentifikasi dan menganalisis norma-norma, asas serta peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal.

## **C. Praktek Kondisi Pengarusutamaan Gender Kabupaten Situbondo**

Pengarusutamaan gender diamanatkan melalui Instruksi Presiden/INPRES Pengarusutamaan Gender No. 9/2000, yang mengharuskan semua instansi pemerintah di tingkat nasional dan daerah, untuk mengarusutamakan gender ke dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi seluruh kebijakan dan program. Menurut INPRES tersebut, Kementrian dan lembaga ditingkat nasional

dan lokal harus mengatasi persoalan ketidak-setaraan gender dan menghapuskan diskriminasi gender. Peraturan Menteri Dalam Negeri/Permendagri No. 15/2008 berisi pedoman untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender di tingkat propinsi dan kabupaten. UUD Negara Indonesia dan ratifikasi berbagai konvensi internasional menunjukkan komitmen negara terhadap kesetaraan gender dan menyebabkan dikeluarkannya berbagai undang-undang lokal yang efektif. Selain itu, kebijakan pengarusutamaan gender diintegrasikan dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran, juga data terpilah, indikator dan target, untuk pertama kalinya dimasukkan dalam rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Peraturan-peraturan ini, terutama yang menyangkut instruksi pengarusutamaan gender telah sanggup membangun momentum bagi program dan inisiatif kesetaraan gender, namun kekuatannya dibatasi oleh klasifikasi INPRES No. 9/2000 yang hanya berupa “instruksi” dan bukan undang-undang, sehingga pelaksanaannya di tingkat lokal menjadi berbeda. Seperti halnya konsep pembangunan berkelanjutan dan tatakelola pemerintah yang baik, maka RPJMN 2010-2014 juga mengharuskan dilakukannya pengarusutamaan gender dalam semua kebijakan dan program. Pedoman Umum tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Lokal, yang dikeluarkan oleh Kemendagri tahun 2010 mengharuskan semua lembaga pemerintah untuk menggunakan analisa gender dalam proses penganggaran. Ketentuan ini diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.119/2009. Tahun 2011, Pernyataan Anggaran Gender (*Gender Budget Statement*) yang disebut dalam PMK ini akan diperluas mencakup sektor-sektor lainnya dan pada tahun 2012 akan diperluas ke tingkat regional. Sejumlah pemerintah lokal telah mulai menggunakan analisis gender dalam menyusun anggaran mereka. Pemerintah Lokal Jawa Sulawesi, Kalimantan dan Sumatera kini bekerjasama dengan organisasi masyarakat sipil untuk melakukan analisis gender di beberapa sektor, seperti kesehatan dan pendidikan, dengan melihat bagaimana anggaran untuk sektor-sektor tersebut dapat mengurangi kesenjangan gender yang ada. Adanya keharusan bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam proses Musrenbang ditingkat desa, kecamatan dan kabupaten/kota, yang diatur dalam Surat Edaran Bersama tahunan yang diterbitkan oleh Menteri Bappenas dan Kemendagri,

menyediakan lebih banyak peluang untuk memasukkan kepentingan perempuan dalam proses perencanaan pembangunan. Program Prioritas Kab Situbondo dan isu strategis di Kabupaten Situbondo, dapat terlihat melalui tabel berikut ini :

**Tabel 3**  
**Program Prioritas Pembangunan Daerah (RPJMD 2021-2026)**

Kode			Urusan/bidang urusan pemerintah program prioritas Pembangunan Daerah Kabupaten Situbondo	Prioritas Pembangunan Daerah (Y/T)	Arah kebijakan daerah	Indikator kinerja	Program	Pelaksanaan Program	Program Kependudukan	Program Keluarga Berencana
1			2	3	4	5	6	7	8	9
1	08		Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak				Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak			
1	08		1.08.0100 Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak				1.08.0100 Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak			
1	08	10815	PENINGKATAN KUALITAS HIDUP DAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN	Y	Mengembangkan Pranata sosial berbasis perempuan dan anak dalam berbagai aspek kehidupan	Jumlah pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan dan anak (P2TP2A) di tingkat kecamatan dan kabupaten	Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan	Peningkatan pelaksanaan program pengendalian penduduk di provinsi	Program Kependudukan, KB dan pembangunan keluarga	Keluarga Berencana
1	08	10815	PROGRAM PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGARUSUTAMAAN GENDER DAN ANAK	Y	Mengembangkan Pranata sosial berbasis perempuan dan anak dalam berbagai aspek kehidupan	Presentase angka kekerasan terhadap perempuan dan anak yang tertangani	Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak	Peningkatan pembinaan kesetaraan ber KB jalur pemerintah	Program Kependudukan, KB dan pembangunan keluarga	Keluarga Berencana

Sumber : Analisis Kepustakaan Tim Naskah Akademik, 2021

**Tabel 4**  
**Isu Strategis**

No	Isu Strategis		
	RPJMD Kabupaten Situbondo	RPJMD Propinsi Jawa Timur	RPJMN 2019-2024
1	2	3	4
1	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak diantaranya mengenai belum tersedianya data dan informasi mengenai partisipasi perempuan dalam pembangunan	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Isu Strategis Pengarusutamaan Gender, hal ini juga berkontribusi terhadap IPM dan perspektif partisipasi perempuan. (Buku 11 RPJMN, Sub bab 1.1.3.2)
	Permasalahan kemiskinan angka kemiskinan masih tinggi upaya mengatasi permasalahan kemiskinan	Kemiskinan	Isu Strategis Pembangunan Lintas Bidang Peningkatan Pemerataan dan Penanggulangan Kemiskinan. (Buku II RPJMN, Sub bab 1.2.1) Isu strategis dalam percepatan penurunan kemiskinan dan peningkatan pemerataan pada periode 2015-2019 adalah: pertumbuhan ekonomi yang inklusif terutama bagi masyarakat kurang mampu dan rentan, peningkatan penyelenggaraan perlindungan sosial yang komprehensif bagi penduduk rentan dan pekerja informal perluasan dan peningkatan pelayanan dasar untuk masyarakat kurang mampu dan rentan, dan pengembangan penghidupan berkelanjutan.

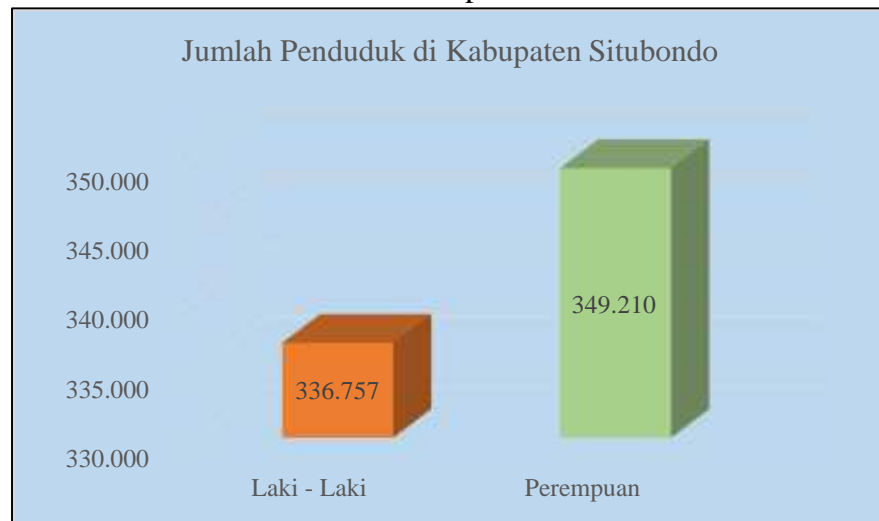
Sumber : Analisis kepustakaan Tim Naskah Akademik, 2021

Jika ditinjau dari hal tersebut, keberadaan pengarusutamaan gender menjadi prioritas dalam melaksanakan pembangunan di daerah. Pola pembangunan daerah melalui pengarusutamaan gender adalah salah satu pondasi dalam pembangunan nasional. Gender dipahami sebagai perbedaan sifat, peran, fungsi, dan status antara perempuan dan laki-laki yang dipengaruhi oleh relasi sosial budaya dan struktur masyarakat yang lebih luas. Sedangkan perbedaan berdasarkan pada perbedaan biologis yang bersifat kodrati, universal, dan kekal bukan disebut dengan jenis kelamin. Sebagai konstruksi sosial budaya, gender dapat berubah sesuai dengan tempat dan perkembangan zaman, serta berbeda antar kelompok masyarakat, antara lain antaretnik, kelompok umur, tingkat pendidikan, dan tingkat pendapatan. Oleh karena itu, menjadi perempuan berbeda



dengan menjadi laki-laki, baik berbeda dalam hal pengalaman, kebutuhan, maupun persoalan yang dihadapi. Dalam menunjang mengenai Pengarusutamaan Gender (PUG) pemerintah daerah pun memiliki andil didalamnya, hal ini tertuang dalam amanat UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan urusan wajib non pelayanan dasar. Dapat diketahui bahwa alasan yang mendasari mengapa harus diutamakan mengenai PUG adalah bahwa untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik laki-laki dan perempuan, bahwa untuk memberikan kepastian hukum tentang pedoman pembangunan di daerah terkait dengan pengarusutamaan gender, dan penyesuaian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga dengan adanya otonomi daerah, maka harapannya tujuan dari PUG ini bisa dilakukan secara efektif dan efisien. Salah satu wilayah daerah yang memiliki kewenangan mengenai PUG adalah Kabupaten Situbondo. Jika dilihat jumlah penduduk di Kabupaten Situbondo dapat dibedakan menjadi berikut :

Diagram 2  
Jumlah Penduduk di Kabupaten Situbondo



Sumber data : BPS Kabupaten Situbondo dalam Angka 2021

Jika dilihat dari jumlah penduduk tersebut sehingga memperlihatkan bahwa jumlah perempuan lebih tinggi sebesar 12.453 dari jumlah laki laki yang

ada di wilayah kabupaten Situbondo. Strategi PUG ini digunakan untuk memastikan penghapusan kesenjangan antara penduduk laki-laki dan perempuan dalam mengakses dan mendapatkan manfaat pembangunan, serta berpartisipasi dan mengontrol proses pembangunan, penguasaan dalam akses sumber daya pembangunan, termasuk informasi, teknologi, finansial, dan sebagainya. Strategi PUG dilakukan dengan cara mengintegrasikan perspektif (sudut pandang) gender ke dalam proses pembangunan di berbagai bidang, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pemantauan, dan evaluasi pembangunan.

#### **D. Kajian Implikasi Penerapan Pengarusutamaan Gender Kabupaten Situbondo**

Ruang lingkup materi pengaturan Peraturan Daerah Kab Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender tidak jauh berbeda dengan ruang lingkup peraturan Perundang-Undangan di atasnya. Pentingnya pembangunan Gender ini adalah amanat sebagaimana dalam RPJMN, sehingga untuk mengintegrasikan pembangunan tersebut juga dilaksanakan dalam skup kecil. Ruang lingkup tersebut diletakkan kedalam konteks wilayah administratif yang lebih kecil yaitu Kabupaten Situbondo.

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

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf h, menyatakan bahwa, yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Sedangkan yang dimaksud dengan “asas

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

Secara tegas bahwa Asas Materi Muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menganut prinsip-prinsip “Kesetaraan Gender”. Pengintegrasian keempat indikator ini dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Akses Akses mempertimbangkan bagaimana kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan untuk setiap sumber daya yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga norma-norma hukum yang dirumuskan mencerminkan keadilan dan kesetaraan gender. Untuk itu diperlukan informasi yang lengkap mengenai akses terhadap:
  - a) Informasi, meliputi tersedianya informasi untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai sasaran yg dituju dan/atau persoalan yang dihadapi; dan tersedia dan dapat diakses dengan mudah, dapat dimengerti, dan digunakan oleh yang bersangkutan.
  - b) Sumberdaya meliputi biaya yang terjangkau; Adanya sarana dan prasarana yang terjangkau-kedekatan jarak dan kemudahan mencapai sarana dan prasarana yang diperlukan; Tersedianya SDM yang dapat memberikan bantuan dan/atau membantu memberikan solusi mengatasi persoalan yang dihadapi.
  - c) Faktor sosial budaya meliputi: Adanya keberdayaan perempuan dan laki-laki dan masyarakat untuk memberikan solusi mengatasi persoalan yang dihadapi; Di berbagai tempat masih dipegang teguh tradisi/kebiasaan yang dapat merugikan perempuan. Misalnya: harus menunggu suami dan/atau mertua untuk mengambil putusan mengantar isteri/menantu ke rumah sakit untuk melahirkan. Untuk mengatasinya diperlukan pemberdayaan perempuan dan laki-laki dan masyarakat untuk mempunyai kemampuan mengambil keputusan yang terbaik bagi perempuan yang akan melahirkan, dan keluarga untuk

segera dibawa/ diantar ke rumah sakit, terutama apabila dia mengalami kesulitan melahirkan.

2. Partisipasi Partisipasi memperhatikan apakah peraturan perundang-undangan memberikan kesempatan yang setara untuk ikut berpartisipasi bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam setiap kebijakan dan program pembangunan. Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki untuk turut serta dalam menentukan proses pemecahan persoalan/solusi yang dihadapi. Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki untuk turut serta dalam pengambilan keputusan. Jumlah dan kualitas. Keberdayaan institusi dan peran serta masyarakat untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, terutama persoalan yang dihadapi perempuan.
3. Kontrol Kontrol menganalisa apakah norma-norma hukum yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan memuat ketentuan yang setara berkenaan dengan relasi kekuasaan antara laki-laki dan perempuan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya. Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki dalam menggunakan haknya dengan berdaya guna dan berhasil guna. Keberdayaan institusi dan masyarakat untuk mewujudkan kesetaraan yang adil bagi perempuan dan laki-laki. Adanya peraturan Perundang-undangan yang menjamin perwujudan kesetaraan yang adil antara perempuan dan laki-laki, terutama bagi perempuan-perempuan pedesaan dan perempuan kepala keluarga. Contoh: Undang-undang/Perda dan kebijakan nasional dan daerah yang menjamin terwujudnya kesetaraan dan keadilan bagi perempuan dan laki-laki.
4. Manfaat Manfaat, menganalisa apakah norma-norma hukum yang dirumuskan dapat menjamin bahwa suatu kebijakan atau program akan menghasilkan manfaat yang setara bagi laki-laki dan perempuan di kemudian hari. Penikmatan manfaat yang sama dan adil dari hak dan kewajiban yang dipenuhi. Penikmatan manfaat yang sama dan adil dari hak yang dipenuhi, terutama dipenuhinya hak perempuan. Contoh: Perempuan menikmati manfaat dari hasil kerjanya untuk dirinya sendiri dan keluarganya; dan Hak Perempuan untuk menikmati manfaat dari pemilikan dan pengelolaan hak atas tanah.

Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam setiap tahap pembangunan, terutama dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan sangat diperlukan. Hal ini dimaksudkan agar kepentingan perempuan dan laki-laki dapat tertampung, sehingga keduanya dapat menikmati hasil pembangunan secara berimbang. PUG bertujuan agar perempuan memiliki kesempatan dan akses terhadap proses dan hasil pembangunan. Pelaksanaan PUG di era otonomi daerah, mengakibatkan tantangan dan peluangnya semakin besar. Berdasarkan hal tersebut, beberapa implikasi terhadap penerapan sistem baru yang akan diatur berdasarkan kajian analisis peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain:

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

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

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

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

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

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

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

ekonomi, kesehatan, administrasi dan kependudukan, perkawinan, hukum, politik dan pemerintahan, lingkungan hidup, sosial dan budaya, dan komunikasi dan informasi;

- i. Memfasilitasi data terpilah menurut jenis kelamin;
- j. Melakukan advokasi, koordinasi, monitoring dan evaluasi terhadap kelembagaan PUG di semua tingkatan; dan
- k. Melakukan koordinasi dengan instansi vertikal.

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

Setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dan perlakuan yang adil melalui pelaksanaan pengarusutamaan gender di bidang kewarganegaraan, pendidikan, ketenagakerjaan, ekonomi, kesehatan, administrasi dan kependudukan, perkawinan, hukum, politik dan pemerintahan, lingkungan hidup, sosial dan budaya, serta komunikasi dan informasi. Pemerintah Daerah wajib menjamin terwujudnya tujuan penyelenggaraan pengarusutamaan gender melalui: Pelaksanaan penyelenggaraan PUG; Komunikasi, informasi, dan edukasi mengenai PUG; dan Implementasi ARG dalam perumusan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan setiap kebijakan dan program pembangunan. Setiap orang berinisiatif untuk: Membangun relasi sebagai mitra yang sejajar antara laki-laki dan perempuan; Menerapkan Kesetaraan dan Keadilan Gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; Menanamkan Kesetaraan dan Keadilan Gender kepada anak sejak usia dini; Mencegah terjadinya Diskriminasi Gender dan Kekerasan Gender; dan Memberikan informasi yang benar dan bertanggungjawab kepada pihak yang berwenang jika mengetahui adanya Diskriminasi Gender dan Kekerasan Gender. Setiap Dunia Usaha dan Lembaga Masyarakat berinisiatif untuk: Mewujudkan tujuan penyelenggaraan pengarusutamaan gender; dan Melakukan komunikasi, informasi, dan edukasi untuk mendukung terwujudnya tujuan penyelenggaraan pengarusutamaan gender.

### BAB III

## EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini berisi uraian terkait kondisi hukum (*legal existing*) serta beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan substansi atau materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah. Uraian dalam bab ini adalah sangat penting dalam upaya sinkronisasi serta harmonisasi peraturan daerah yang sedang dirancang dengan peraturan perundang-undangan lain baik secara vertikal maupun horizontal guna menghindari terjadinya tumpang tindih peraturan. Peraturan perundang-undangan terkait sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut:

**Tabel 5**  
**Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengarusutamaan Gender**

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
1	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 18 ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.	Pasal ini merupakan landasan yuridis konstitusional bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagai langkah untuk mewujudkan kemandirian, partisipasi, dan pelayanan publik, maka daerah diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum dalam bentuk peraturan daerah.
2	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 9) sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran		Undang-Undang ini merupakan landasan yuridis bagi pembentukan Kabupaten Situbondo sebagai suatu wilayah hukum yang otonom, mengingat bahwa selain elemen penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, elemen penting lain dalam penyelenggaraan desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom. Secara esensial, kedua elemen tersebut merupakan



No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
	Negara Republik Indonesia Nomor 2370)		elemen yang berkaitan satu sama lain dalam hal penyelenggaraan desentralisasi.
3	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277)		Bahwa Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita memberikan kepastian hukum setiap warga negara bersamaan dengan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan tidak boleh ada bentuk diskriminasi terhadap wanita. Hal ini tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Indonesia 1945. Undang-Undang tersebut juga harus menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo yang mempunyai sifat desentralisasi dalam menjalankan otonomi daerahnya memperhatikan kesamaan gender dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan. Sehingga kebijakan tersebut tidak mencerminkan diskriminasi
4	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak sasi Manusia (Lembaran epublik Indonesia Tahun 999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 3886)	Pasal 3 (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan; (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dalam semangat di depan hukum; (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan manusia, tanpa diskriminasi.	Dalam ketentuan Undang-Undang tersebut, dijelaskan secara eksplisit bahwa setiap orang yang dilahirkan di Negara Indonesia bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam semangat persaudaraan. Setiap orang juga berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan manusia tanpa diskriminasi. Oleh sebab itu, dalam mengejawantahan peraturan daerah kabupaten Situbondo tentang pengarusutamaan gender di daerah tidak ada diskriminasi terhadap perlakuan antara laki-laki dan perempuan, karena semuanya sederajat dan sama di muka hukum.
5	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004	Pasal 3 Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas: a. Penghormatan hak asasi manusia;	Dalam undang-undang ini mengatur secara umum mengatur tentang pencegahan dan perlindungan serta pemulihan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga, selain itu, Undang-

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
	Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);	b. Keadilan dan kesetaraangender; c. Nondiskriminasi; dan b. d. Perlindungan korban	<p>Undang ini juga mengatur tentang secara spesifik kekerasan yang terjadi dalam rumah tangga dengan unsur-unsur tindak pidana yang berbeda dengan tindak pidana penganiayaan. Undang-Undang ini juga mengatur tentang kewajiban bagi aparat penegak hukum, tenaga kesehatan, pekerja sosial, relawan pendamping atau pembimbing rohani untuk melindungi korban agar mereka lebih sensitive dan responsive terhadap kepentingan rumah tangga yang sejak awal diarahkan pada keutuhan rumah tangga. Oleh karena itu, aturan ini menjadi salah satu dasar yuridis dalam pembentuk peraturan daerah kabupaten Situbondo tentang pengarusutamaan gender.</p> <p>Undang-undang ini mengatur bahwa tidak ada diskriminasi terhadap perempuan dan semua memiliki hak dan kewajiban yang sama, dan setara di dalam hukum.</p> <p>Sebagaimana telah diaturnya dalam pasal Undang-undang ini ibahwa asas yang dianut dalam undang-undang ini salah satunya adalah non diskriminasi dan kesetaraan gender. Yang dimaksud kesetaraan gender adalah suatu keadaan dimana perempuan dan laki-laki menikmati status yang setara dan memiliki kondisi yang sama untuk mewujudkan secara penuh hak-hak asasi dan potensinya bagi keutuhan dan kelangsungan rumah tangga secara proporsional.</p>
6	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);		<p>Undang-undang menjadi salah satu landasan yuridis Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah. Undang-undang menjadi dasar yuridis menjadi dasar sistem perencanaan pembangunan nasional yang dalam penjelasan undang-undang ini menjelaskan bahwa proses perencanaan mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan yaitu pertama pendekatan politik. Pendekatan politik bahwa pemilihan Presiden/Kepalada Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih</p>

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
			<p>menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam pembangunan jangka menengah. Dengan pendekatan ini agenda tentang penngarusutamaan gender merupakan salah satu perencanaan yang telah disusun oleh Bupati Situbondo atau setidaknya menjadi agenda politik bahwa bupati Situbondo harus memperhatikan pembangunan sumber daya manusia dengan kebijakan pengarusutamaan gender.</p> <p>Kedua Pendekatan teknokratik, pendekatan ini dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Ketiga pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholder), sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pangarusutamaan Gender di Daerah perlu untuk melibatkan masyarakat sebagai kritik dan saran terhadap pembentukan Peraturan Daerah tersebut. Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas merupakan jenjang pemerintahan yang diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik ditingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.</p>
7	<p>Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights</i> (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);</p>		<p>kelahirannya pada tahun 1945 menjunjung tinggi HAM. Sikap Indonesia tersebut dapat dilihat dari kenyataan bahwa meskipun dibuat sebelum diproklamasikannya DUHAM, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah memuat beberapa ketentuan tentang penghormatan HAM yang sangat penting. Hakhak tersebut antara lain hak semua bangsa atas kemerdekaan (alinea pertama Pembukaan); hak atas</p>

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
			<p>kewarganegaraan (Pasal 26); persamaan kedudukan semua warga negara Indonesia di dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1)); hak warga negara Indonesia atas pekerjaan (Pasal 27 ayat (2)); hak setiap warga negara Indonesia atas kehidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2)); hak berserikat dan berkumpul bagi setiap warga negara (Pasal 28); kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu (Pasal 29 ayat (2)); dan hak setiap warga negara Indonesia atas pendidikan (Pasal 31 ayat (1)). Dalam ratifikasi undang-undang tersebut adalah pasal 3 yang menyatakan bahwa persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Oleh karena itu, menjadi maffhum bahwa kesetaraan gender tentang hak antara laki-laki dan perempuan yang sama maka peraturan yang berada dibawahnya undang-undang ini tentu harus memperhatikan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan.</p>
8	<p>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional tentang HakHak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);</p>		<p>Undang-undnag ini menjadai salah satu dasar yuridis Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah karena dalam penjelasannya UndangUndang ini menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan sejak kelahirannya pada tahun 1945 menjunjung tinggi HAM.</p> <p>Sikap Indonesia tersebut dapat dilihat dari kenyataan bahwa meskipun dibuat sebelum diproklamasikannya DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah memuat beberapa ketentuan tentang penghormatan HAM yang sangat penting. Hakhak tersebut antara lain hak semua bangsa atas kemerdekaan (alinea pertama Pembukaan); hak atas kewarganegaraan (Pasal 26); persamaan kedudukan semua warga negara Indonesia di dalam hukum</p>

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
			<p>dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1)); hak warga negara Indonesia atas pekerjaan (Pasal 27 ayat (2)); hak setiap warga negara Indonesia atas kehidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2)); hak berserikat dan berkumpul bagi setiap warga negara (Pasal 28); kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu (Pasal 29 ayat (2)); dan hak setiap warga negara Indonesia atas pendidikan (Pasal 31 ayat (1)). Dalam ratifikasi undang-undang tersebut adalah pasal 3 yang menyatakan bahwa persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Oleh karena itu, menjadi mafhum bahwa kesetaraan gender tentang hak antara laki-laki dan perempuan yang sama maka peraturan yang berada dibawahnya undang-undang ini tentu harus memperhatikan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan.</p>
9	<p>Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5080);</p>	<p>Pasal 3 Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga berdasarkan prinsip pembangunan kependudukan yang terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. kependudukan sebagai titik sentral kegiatan pembangunan;</li> <li>b. pengintegrasian kebijakan kependudukan ke dalam pembangunan sosial budaya, ekonomi, dan lingkungan hidup;</li> <li>c. partisipasi semua pihak dan gotong royong;</li> <li>d. perlindungan dan pemberdayaan terhadap keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat;</li> <li>e. kesamaan hak dan kewajiban antara pendatang dan penduduk setempat;</li> <li>f. perlindungan terhadap</li> </ul>	<p>Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah Undang-Undang ini sebagai salah satu landasan yuridis. Berdasarkan ketentuan pasal 3 huruf g Undang-Undang ini menyatakan bahwa prinsip pembangunan kependudukan menganut prinsip keadilan dan kesetaraan gender.</p>

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
		budaya dan identitas penduduk lokal; dan 1) g. keadilan dan kesetaraan gender.	
10	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor Republik Indonesia 5234);	Pasal 5 Dalam membentuk peraturan perundangundangan arus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan keterbukaan.	Dengan mendasarkan pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasiskan hierarki struktural yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hierarki struktural menggambarkan hierarki susunan lembaga/lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun pada sisi lain, Undang-Undang ini juga mengakui “hierarki fungsional” artinya berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundangundangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural. Menurut Yuliandri mengutarakan bahwa pada kondisi perubahan hierarki peraturan perundang-undangan tentu akan berimplikasi pada penataan struktur peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan, serta berlakunya prinsip-prinsip dalam pemberlakuan hierarki. Hal demikian disebabkan oleh: Pertama, bahwa setiap pembentukan peraturan perundangundangan harus mempunyai landasan atau dasar yuridis yang jelas; Kedua, Tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan. Hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi dapat dijadikan landasan dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk; Ketiga, ada prinsip bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah, dengan berbagai

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
			<p>variasi prinsip <i>lex posterior derogate priori</i> dan <i>lex specialis derogate lex generali</i>, serta <i>lex superior derogat legi inferiori</i>. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka secara legal formal pengaturan tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah diharapkan mampu memenuhi kaedah pembentukan peraturan daerah yang partisipatif.</p>
11	<p>Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);</p>	<p>Pasal 19 Kewenangan Desa meliputi:</p> <p>a. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul;</p> <p>b. Kewenangan local berskala desa;</p> <p>c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah. Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan</p> <p>d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>	<p>Dalam Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender ini, Undang-Undang tentang Desa menjadi salah satu landasan yuridis dengan dasar bahwa desa diberi kewenangan untuk mengatur desa secara otonom berdasarkan kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah salah satunya tugas tentang pengarusutamaan gender, sehingga pengarusutamaan gender di Kabupaten Situbondo diharapkan tidak hanya terapkan ditingkat kabupaten Situbondo saja namun sampai ke desa.</p>
12	<p>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);</p>	<p>Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Huruf H Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan Anak Sub Urusan Kualitas Hidup Perempuan</p> <p>a. pelebagaan PUG pada lembaga pemerintah tingkat Daerah Kabupaten/Kota.</p> <p>b. Pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat Daerah Kabupaten/Kota.</p>	<p>Dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah Kabupaten Situbondo Undang-Undang ini menjadi salah satu landasan yuridis. Pengarusutamaan Gender di Daerah merupakan bagian kewenangan daerah sebagaimana disebutkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sub Urusan Kualitas Hidup Perempuan.</p>

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
		c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat Daerah Kabupaten/Kota.	
13	Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);		Pemerintahan Daerah terdiri atas pembinaan dan pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisien dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga Pemerintah non kementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/ kota dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden.
14	Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6206);	Pasal 10 huruf H melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan, meliputi: 1. perencanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di Kecamatan; 2. fasilitasi percepatan pencapaian standar pelayanan minimal di	Dalam peraturan daerah menggunakan landasan yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan. Sebagai dalam penjelasan dari peraturan pemerintah tersebut, pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat dilaksanakan untuk mengefektifkan Penyelenggaraan pemerintahan daerah di kecamatan dan mengoptimalkan pelayanan public di kecamatan sebagai perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Penyelenggaraan pelimpahan sebagian kewenangan



No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
		wilayahnya; 3. efektivitas Pelaksanaan pelayanan kepadamasyarakat diwilayah Kecamatan; dan 4. pelaporanpelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah Kecamatan kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah; dan Pasal 10 huruf i melaksanakan tugaslain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	bupati/walikota kepada camat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Oleh karena camat merupakan perangkat daerah, maka tidak terlepas kaitannya dengan kebijakan pemerintah kabupaten Situbondo untuk memperhatikan pengarusutamaan gender. Sehingga segala pelayanan dan fasilitas baik dari segi sarana dan prasarana dan kebijakan publik harus patuh dan tunduk terhadap kebijakan pengarusutamaan gender yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten/kota.
15	Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);	Pasal 69 Ketentuan mengenai penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 serta Penyeragaman Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik serta penyeragaman Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Pasal 77 Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 sampai dengan Pasal 76 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.	Salah satu hal yang wajib ada dalam ketentuan penyusunan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan adalah Naskah Akademik, karena Peraturan perundang-undangan tersebut dalam perspektif yuridis normatif adalah menyangkut perencanaan, prosedur penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan dan pengesahan, hingga proses pengundangan. Sedang dalam perspektif sosiologis empirik, yang dilakukan adalah proses abstraksi, yakni mencari unsur-unsur yuridis dari gejala sosial kemasyarakatan yang dituangkan dalam rumusan hukum yang sifatnya tertulis. Dalam proses abstraksi inilah penyusunan Naskah Akademik dari suatu peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting artinya. Naskah Akademik tidak lain adalah naskah pertanggung jawaban akademik menyangkut alasan-alasan teoritis mengapa suatu peraturan perundangan itu dibentuk. Didalamnya terdapat gejala sosial kemasyarakatan yang akan dituangkan dan diatur dalam suatu naskah hukum tertulis dikemukakan secara akademis.
16	Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan		Dalam peraturan daerah ini menggunakan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
	Nasional;		<p>Pembangunan Nasional. Instruksi presiden ini menjadi landasan sebagai parameter kesetaraan gender yang tercerminkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah kabupaten Situbondo tentang pengarusutamaan gender. Latar belakang perlunya parameter atau payung hukum gender dalam peraturan perundang-undangan adalah:</p> <p>a. Bahwa masih berlangsungnya nilai-nilai dan konsep budaya patriarki, yang menempatkan perempuan dan laki-laki pada hubungan kekuasaan yang tidak setara, sehingga terjadi diskriminasi gender.</p> <p>b. Diskriminasi gender, menyebabkan kerentanan terhadap perempuan dan/atau anak Perempuan serta berpotensi pada terjadinya kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai bidang kehidupan;</p> <p>c. Kondisinya semakin memprihatinkan manakala diskriminasi gender tersebut melembaga dalam bentuk peraturan perundang-undangan;</p> <p>d. Oleh karena itu, perlu diupayakan untuk adanya penegakan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi perempuan yang juga adalah hak asasi manusia dalam berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasionalnya, dengan menyusun parameter kesetaraan gender untuk diintegrasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, peraturan daerah kabupaten Situbondo tentang pengarusutamaan gender sebagai parameter kesetaraan gender di kabupaten Situbondo yaitu sebagai alat atau tools untuk mengintegrasikan perspektif kesetaraan gender dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten Situbondo dengan cara melalui analisis gender.</p>

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
17	<p>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927);</p>	<p>Pasal 12 (1) Bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. (2) Tanggung jawab bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilimpahkan kepada wakil bupati/wakil walikota. Pasal 13 Bupati/Walikota menetapkan SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. Pasal 14 (1) Dalam upaya percepatan pelembagaan pengarusutamaan gender di seluruh SKPD kabupaten/kota dibentuk Pokja PUG kabupaten/kota. Ketua Pokja PUG kabupaten/kota dan Kepala SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai Kepala Sekretariat Pokja PUG kabupaten/kota. (2) Anggota Pokja PUG adalah seluruh kepala/pimpinan SKPD. (3) Bupati/walikota menetapkan ketua Bappeda sebagai Ketua Pokja PUG kabupaten/kota dan Kepala SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai Kepala Sekretariat Pokja PUG kabupaten/kota. (4) Pembentukan Pokja PUG kabupaten/kota ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota</p>	<p>Dalam Peraturan daerah ini menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagai landasan yuridis. Dalam ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada bupati/walikota untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan pengarusutamaan gender di wilayah kerjanya. Dengan kewenangan tersebut bupati/walikota menetapkan OPD yang membidangi pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. Oleh karena dalam upaya percepatan pelembagaan pengarusutamaan gender di seluruh OPD kabupaten/kota dibentuk Pokja PUG kabupaten/kota.</p>

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Ketentuan Pasal	Analisis
18	Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 06 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 254);	Pasal 15 (1) Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota wajib menyelenggarakan data gender dan anak. (2) Dalam penyelenggaraan data gender dan anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota menyediakan: a. sumber daya manusia; b. sarana dan prasarana pengelola data; dan c. penyusunan sistem data.	Dalam peraturan daerah ini menggunakan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 06 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak. Dengan adanya peraturan menteri pemberdayaan perempuan nomor 06 tahun 2009 tentang penyelenggaraan data gender dan anak bertujuan untuk meningkatkan komitmen pemerintah daerah kabupaten Situbondo dalam penggunaan data gender dan anak dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan daerah, meningkatkan efektifitas penyelenggaraan PUG dan PUHA di kabupaten Situbondo secara sistematis, komprehensif dan berkesinambungan serta meningkatkan ketersediaan data gender dan anak.
19	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);	Peraturan Pedoman Teknis Pembentukan Peraturan Daerah.	Ketentuan Peraturan Mendagri sebagaimana dimaksud dimasukkan sebagai kerangka acuan teknis-yuridis penyusunan produk hukum daerah.
20	Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 18 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan		Ketentuan peraturan disamping mengatur tentang penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di kabupaten Situbondo yang salah satunya mengatur tentang asas penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan yang menganut asas nondiskriminasi, keadilan dan kesetaraan gender.

Sumber : Hasil Evaluasi dan Analisis Peraturan, 2021

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

#### A. LANDASAN FILOSOFIS

Sejak 24 tahun yang lalu, Indonesia telah meratifikasi konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan atau *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Dengan masih berlangsungnya nilai-nilai dan konsep budaya patriarkhi, yang menempatkan perempuan dan laki-laki pada hubungan kekuasaan yang tidak setara, sehingga terjadi diskriminasi gender. Diskriminasi gender, menyebabkan kerentanan terhadap perempuan dan/atau anak Perempuan serta berpotensi pada terjadinya kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai bidang kehidupan. Kondisi ini semakin memprihatinkan manakala diskriminasi gender tersebut melembaga dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu diupayakan untuk adanya penegakan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi perempuan yang juga adalah hak asasi manusia dalam berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasionalnya, dengan menyusun parameter kesetaraan gender untuk diintegrasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada tahun 2000 Presiden RI, Abdurrahman Wahid, mengeluarkan Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan (Inpres PUG). Harapannya pembangunan nasional akan mengintegrasikan perspektif gender sejak proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, hingga evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

Dari aspek filosofis, Pancasila sebagai falsafah Negara merupakan landasan filosofis pentingnya UU KKG, terutama Sila Kedua Pancasila “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dan Sila Kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dalam Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab terkandung makna bahwa keadilan berlaku bagi setiap manusia. Di sisi lain,

Pemerintah Indonesia telah menandatangani dokumen kesepakatan global tentang Sustainable Development Goals (SDG) atau istilah resmi pemerintah adalah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) ,yang terdiri dari 17 Tujuan (Goal) dan 169 sasaran (target). Dalam TPB tersebut terdapat satu tujuan, untuk: Mencapai Kesetaraan Gender serta Memberdayakan semua Perempuan dan Anak Perempuan.

Tujuan 5 SDG tentang mencapai kesetaraan gender serta memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan, memiliki 5 target yaitu :

1. Mengakhiri segala bentuk diskriminasi
2. Menghapuskan segala bentuk kekerasan
3. Menghapuskan semua praktek-praktek yang membahayakan
4. Menyadari dan menghargai pelayanan dan pekerjaan
5. Memastikan bahwa semua perempuan dapat berpartisipasi penuh dalam kehidupan berpolitik, sosial dan ekonomi.

Visi dari ke 5 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan ini sesuai dengan proses dan upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan Gender yang tengah berjalan di Indonesia. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di Daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah

## **B. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Dalam kenyataannya di Kabupaten Situbondo telah dilakukan upaya untuk menerapkan pengarusutamaan gender sebagai strategi pelaksanaan pembangunan, pada tahap perencanaan maupun pelaksanaan. Namun ada hal yang dirasakan sebagai hambatan, antara lain belum terbentuknya sinergitas antara seluruh pemangku kepentingan. Dalam pembentukan kesamaan komitmen dan kesesuaian perencanaan inilah diperlukan regulasi yang menjadi acuan bersama. Regulasi yang dimaksud adalah dalam bentuk peraturan daerah. Dengan adanya Peraturan Daerah maka, semua pemangku kepentingan memiliki kewajiban untuk melakukan peran yang telah ditetapkan.

## **1. Geografi dan Iklim Kabupaten Situbondo**

Kabupaten Situbondo merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur yang letaknya berada di ujung timur Pulau Jawa bagian utara dengan posisi antara 7°35' – 7°44' Lintang Selatan dan 113°30' – 114°42' Bujur Timur. Letak Kabupaten Situbondo di sebelah utara berbatasan dengan Selat Madura, sebelah timur berbatasan dengan Selat Bali, sebelah selatan dengan Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Probolinggo.

Luas Kabupaten Situbondo adalah 1.638,50 Km<sup>2</sup> atau 163.850 Ha, bentuknya memanjang dari barat ke timur lebih kurang 140 Km. Pantai Utara umumnya berdataran rendah dan di sebelah selatan berdataran tinggi.

Wilayah kecamatan terluas adalah Kecamatan Banyuputih, dengan luas 481,67 Km<sup>2</sup>. Disebabkan oleh luasnya hutan jati di perbatasan antara Kecamatan Banyuputih dengan wilayah Banyuwangi Utara. Sedangkan wilayah kecamatan terkecil adalah Kecamatan Besuki yaitu 26,41 Km<sup>2</sup>. Dari 17 kecamatan yang ada, diantaranya terdiri dari 13 kecamatan yang memiliki pantai dan 4 kecamatan tidak memiliki pantai, yaitu Kecamatan Sumbermalang, Kecamatan Jatibanteng, Kecamatan Situbondo dan Kecamatan Panji.

Jumlah penakar hujan sebanyak 47 pos. Jumlah curah hujan merupakan total jumlah hujan yang tertakar selama 1 hari. Jumlah hujan rata-rata adalah jumlah dari rata rata hujan setiap pos setiap bulan



**Gambar 1.**  
**Geografi dan Iklim Kabupaten Situbondo**  
Sumber : <https://situbondokab.bps.go.id>

## 2. Pemerintahan

Wilayah Administratif adalah wilayah yang batas-batasnya ditentukan berdasarkan kepentingan administrasi pemerintahan atau politik seperti provinsi, kabupaten, kotamadya, kecamatan, desa, dan RT/RW.

Pegawai Negeri Sipil adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diberikan tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diberikan tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Golongan I (Juru) merupakan jenjang kepangkatan untuk PNS golongan I/a sampai I/d. Golongan ini ditempati orang-orang dengan pendidikan formal Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, atau sederajat. Pekerjaan-pekerjaan di golongan I membutuhkan kemampuan dasar dan belum menuntut suatu ketrampilan di bidang ilmu tertentu. Dapat dikatakan bahwa juru merupakan pelaksana pembantu dalam bagian kegiatan yang menjadi tanggung jawab jenjang kepangkatan di atasnya.

Golongan II (Pengatur) merupakan jenjang kepangkatan untuk PNS golongan II/a sampai II/d dengan sebutan secara berjenjang: pengatur muda,

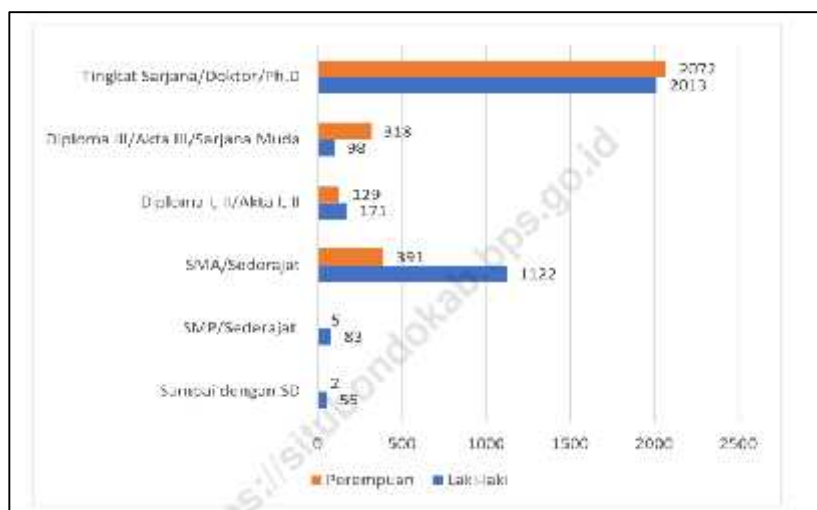


pengatur muda tingkat I, pengatur, dan pengatur tingkat I. Pengatur adalah orang yang melaksanakan langkah-langkah realisasi suatu kegiatan dalam suatu instansi. Golongan ini ditempati oleh orang-orang dengan pendidikan formal jenjang Sekolah Menengah Atas hingga Diploma III, atau sederajat. Pekerjaan-pekerjaan di tingkat kepangkatan pengatur sudah mulai menuntut suatu ketrampilan di bidang ilmu tertentu.

Golongan III (Penata) merupakan jenjang kepangkatan untuk PNS golongan III/a sampai III/d dengan sebutan secara berjenjang: penata muda, penata muda tingkat I, penata, dan penata tingkat I. Golongan ini ditempati oleh orang dengan pendidikan formal jenjang S1 atau Diploma IV ke atas, atau yang setingkat. Dapat diasumsikan bahwa pekerjaan di tingkat ini sudah mulai menuntut suatu keahlian di bidang ilmu tertentu dengan lingkup pemahaman kaidah ilmu yang telah mendalam.

Golongan IV (Pembina) merupakan jenjang kepangkatan untuk PNS golongan IV/a sampai IV/d dengan sebutan secara berjenjang: pembina muda, pembina tingkat I, pembina utama muda, dan pembina utama. Sebagai jenjang tertinggi, kepangkatan ini diperoleh setelah melalui suatu perjalanan karier yang panjang sebagai PNS. Pekerjaan pada kelompok kepangkatan Pembina tidak hanya menuntut keahlian di bidang ilmu tertentu, namun juga menuntut kematangan dan kearifan kerja yang sudah diperoleh sepanjang masa kerjanya. Dengan demikian, Pembina adalah model peran bagi jenjang-jenjang di bawahnya guna membina dan mengembangkan kekuatan sumberdaya untuk ke depannya.

Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang memiliki organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.



**Gambar 2**  
**Jumlah PNS menurut Pendidikan Tertinggi dan Jenis Kelamin, 2020**

Sumber : <https://situbondokab.bps.go.id>

Partai Politik Political Parties	Laki-laki Male	Perempuan Female	Jumlah Total
(%)	(%)	(%)	(%)
Partai Kebangkitan Bangsa	8	5	13
Partai Persatuan Pembangunan	8	1	9
Partai Gerakan Indonesia Raya	4	2	6
Partai Golongan Karya	4	1	5
Partai Demokrat	4	1	5
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	2	2	4
Partai Keadilan Sejahtera	1	1	2
Partai Hati Nurani Rakyat	1	-	1
Jumlah / Total	32	13	45

**Gambar 3**  
**Jumlah PNS menurut Pendidikan Tertinggi dan Jenis Kelamin, 2020**

Sumber : <https://situbondokab.bps.go.id>

## C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu

dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Adapun landasan yuridis dalam kegiatan ini adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2370).
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277)
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 3886);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419)
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557)
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);

9. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5080)
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor Republik Indonesia 5234)
11. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
12. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)
13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041)
14. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6206)
15. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)
16. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional;

17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927)
18. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 06 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 254)
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
20. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (Lembaran Daerah Kabupaten Situbondo Tahun 2008 Nomor 4/E);
21. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 14 Tahun 2008 tentang Kesehatan Ibu, Bayi Lahir dan Anak Balita (Lembaran Daerah Kabupaten Situbondo Tahun 2008 Nomor 10/E).

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SITUBONDO TENTANG PENGARUSUTAMAAN GENDER

#### A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Pengarusutamaan Gender

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya maka dalam bab ini akan diuraikan terkait dengan relevansi, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender. Adapun penjelasan sebagaimana dimaksud antara lain:

**Tabel 6**

#### Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender

NO	BAB	PASAL	KETERANGAN
1	BAB I Ketentuan Umum	Pasal 1 (angka 1 sampai angka 33)	Mengatur ruang lingkup pengertian, definisi gender dan berbagai istilah terkait dengan Pengarusutamaan Gender
2	BAB II Asas	Pasal 2	Ketentuan dalam pasal ini mengenai asas-asas yang menjadi landasan peraturan ini dibuat.
3	BAB III Maksud dan Tujuan	Pasal 3-4	Ketentuan mengenai Maksud dan Tujuan dari Pengarusutamaan Gender sehingga memberikan arah tujuan dari pengarusutamaan gender ini diselenggarakan
4	BAB IV Ruang Lingkup	Pasal 5	Ketentuan ini mengatur mengenai ruang lingkup dan arah pengaturan dari perda pengarusutamaan Gender.
5	BAB V Tanggung Jawab	Pasal 6	Ketentuan terkait dengan tanggung jawab terhadap pelaksanaan pengarusutamaan

NO	BAB	PASAL	KETERANGAN
			gender di wilayah Situbondo. Pelaksanaan PUG ini adalah amanat darhi RPJPD dan RPJMD Kab Situbondo
6	BAB VI WEWENANG PEMERINTAH DAERAH	PASAL 7	Ketentuan pada pasal berikut merupakan batasan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah terkait pelaksanaan PUG.
7	BAB PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN	Pasal 8-15	Ketentuan tersebut mengatur mengenai perencanaan dan tata pelaksanaan PUG di wilayah Kab Situbondo. Dalam hal perencanaan Pemerintah Daerah wajib menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam RPJMD, Renstra PD, dan Renja PD yang dilakukan melalui analisis gender. Sedangkan mengenai pelaksanaan PUG, Bupati menetapkan Perangkat Daerah yang membidangi PUG sebagai penggerak (driver team) yang terwadah dalam POKJA. Pembentukan Pokja PUG Kabupaten Situbondo ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
8	BAB VIII FOCAL POINT PUG	Pasal 16	Focal Point PUG adalah aparatur Perangkat Daerah yang mempunyai kemampuan untuk melakukan pengarusutamaan gender di unit kerjanya masing-masing. Sehingga <i>Focal Point PUG</i> pada setiap Perangkat Daerah terdiri dari pejabat dan/atau staf yang membidangi tugas perencanaan dan/atau program yang dipilih dan ditetapkan oleh Kepala/Pimpinan Perangkat Daerah.
9	BAB IX SISTEM DATA GENDER	Pasal 17-27	Penyelenggaraan sistem data gender dimaksudkan untuk memberikan acuan bagi

NO	BAB	PASAL	KETERANGAN
			Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan data gender. Dalam ketentuan ini diatur tujuan, prinsip pada sistem data gender, jenis dan pengolahan data, serta pelaksanaan sistem data gender.
10	BAB XPELAPORAN, PEMANTAUAN, DAN EVALUASI	Pasal 28-30	Dalam ketentuan ini diatur pelaporan, pemantauan, dan evaluasi, hal ini melaksanakan asas <i>Good Government</i> . Pelaporan tersebut dilaksanakan setiap tahun sekali dan disampaikan kepada gubernur.
11	BAB XI PERANSERTA MASYARAKAT	Pasal 31-32	Ketentuan tersebut mengatur mengenai setiap orang, kelompok, organisasi masyarakat, swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat berhak turut serta dalam berbagai kegiatan PUG dalam pembangunan Daerah di Daerah. Sehingga dibutuhkan keikutsertaan dari setiap Lini untuk pelaksanaan dari pengarusutamaan gender, tidak hanya mengandalkan pemerintah daerah saja tapi butuh dukungan dan partisipasi dari semua lini.
12	BAB XII PEMBINAAN	Pasal 33	Ketentuan ini mengenai pembinaan yang dilakukan Bupati dalam pelaksanaan PUG di wilayah Kab Situbondo
13	BAB XIIPENDANAAN	Pasal 34	Pendanaan pelaksanaan program dan kegiatan PUG bersumber dari APBD kabupaten. Sedangkan Pendanaan pelaksanaan program dan kegiatan PUG di Desa bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja desa dan alokasi dana desa. Pendanaan pelaksanaan program dan kegiatan PUG baik di desa atau di daerah



NO	BAB	PASAL	KETERANGAN
			dapat bersumber dari APBN dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat.
14	BAB XIV SANKSI ADMINISTRASI	Pasal 35	Berikut ini adalah sanksi yang dikenakan bagi Focal point PUG yang tidak membuat daftar inventaris rencana kerja dan penganggaran yang memuat program dan/atau kegiatan yang berbasis pada kesetaraan gender dan inklusi sosial ( <i>gender equality and social inclusion- GESI</i> ).
15	BAB XV KETENTUAN PENUTUP	Pasal 36	Merupakan klausula baku dalam setiap peraturan, dan memasukkan kedalam lembaran daerah.

Sumber : Hasil pembahasan tim ruang lingkup materi, 2021

## **B. Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Pengarusutamaan Gender**

Berdasarkan penjelasan di muka maka dalam bab ini akan diuraikan secara detail terkait dengan sistematika dan materi muatan pengaturan di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Pengarusutamaan Gender baik dalam ranah argumentasi yuridis maupun argumentasi teoritik. Di dalam konsiderans Rancangan Peraturan Daerah merupakan bagian dari Peraturan Perundang-Undangan yang memberikan rumusan mengenai landasan filosofis, sosiologis, maupun yuridis dilakukannya pengaturan. Adapun pertimbangan sebagaimana dimaksud dirumuskan melalui frasa sebagai berikut ini:

- a. bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah;
- b. bahwa dalam rangka pelembagaan pengarusutamaan gender, pemberdayaan, penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan serta sistem data gender dan anak di Kabupaten Situbondo maka,

diperlukan pengarusutamaan gender sebagai upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam segala aspek pembangunan dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- c. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf b, Lampiran Romawi I huruf H Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten Situbondo memiliki kewenangan dalam rangka mengatur pengarusutamaan gender;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender.

Adapun materi ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Pengarusutamaan Gender dijelaskan berikut ini

## BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Situbondo.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Bupati adalah Bupati Situbondo.
4. Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat PD adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.
6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
7. Kecamatan adalah bagian wilayah dari daerah Kabupaten yang dipimpin oleh Camat.

8. Kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan.
9. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
10. Pengarusutamaan Gender yang selanjutnya disingkat PUG adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di Daerah.
11. Gender adalah konsep yang mengacu pada perbedaan peran, fungsi dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.
12. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.
13. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.
14. Analisis gender adalah proses analisis data gender secara sistematis tentang kondisi laki-laki dan perempuan khususnya berkaitan dengan tingkat akses, partisipasi, kontrol dan perolehan manfaat dalam proses pembangunan untuk mengungkapkan akar permasalahan terjadinya ketimpangan kedudukan, fungsi, peran dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan.
15. Perencanaan Responsif Gender adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki.

16. Anggaran Responsif Gender yang selanjutnya disingkat ARG adalah anggaran yang respon terhadap kebutuhan perempuan dan laki-laki yang tujuannya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.
17. *Gender Analysis Pathway* yang selanjutnya disingkat GAP adalah alat analisis gender yang dirancang untuk membantu para perencana kebijakan/program/kegiatan pembangunan, untuk mengidentifikasi kesenjangan gender dan permasalahan gender sekaligus menyusun rencana kebijakan/program/kegiatan pembangunan yang disiapkan untuk memperkecil atau menghapuskan kesenjangan gender.
18. *Gender Budget Statement* yang selanjutnya disingkat GBS adalah dokumen yang menginformasikan suatu output kegiatan telah responsif gender terhadap isu gender yang ada, dan/atau suatu biaya telah dialokasikan pada output kegiatan untuk menangani permasalahan kesenjangan gender.
19. Focal Point PUG adalah aparatur Perangkat Daerah yang mempunyai kemampuan untuk melakukan pengarusutamaan gender di unit kerjanya masing-masing.
20. Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender yang selanjutnya disebut Pokja PUG adalah wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak PUG dari berbagai instansi/lembaga di Daerah.
21. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang selanjutnya disingkat RPJP adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun.
22. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
23. Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun atau disebut dengan rencana pembangunan tahunan Daerah.
24. Rencana Strategis Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut Renstra PD adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
25. Rencana Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut Renja PD adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

26. Rencana Kerja dan Anggaran Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat RKA PD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan perangkat daerah serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.
27. Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang selanjutnya disingkat DPA adalah dokumen yang memuat pendapatan dan belanja setiap perangkat daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna anggaran.
28. Penyelenggaraan data gender adalah suatu upaya pengelolaan data pembangunan yang meliputi pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang sistematis, komprehensif, dan berkesinambungan yang dirinci menurut jenis kelamin, dan umur, serta data kelembagaan terkait unsur-unsur prasyarat pengarusutamaan gender untuk digunakan dalam upaya pelaksanaan pengarusutamaan gender.
29. Data Gender adalah data mengenai hubungan relasi dalam status, peran dan kondisi antara laki-laki dan perempuan.
30. Data terpilah adalah data terpilah menurut jenis kelamin dan status dan kondisi perempuan dan laki-laki di seluruh bidang pembangunan yang meliputi kesehatan, pendidikan, ekonomi dan ketenagakerjaan, bidang politik dan pengambilan keputusan, bidang hukum dan sosial budaya dan kekerasan.
31. Data Kelembagaan PUG adalah data kelembagaan yang terkait unsur-unsur prasyarat PUG, yang berfungsi secara efektif dalam satu sistem berkelanjutan dengan norma yang disepakati dalam pemenuhan hak-hak asasi perempuan dan laki-laki secara adil untuk mencapai kesetaraan antara perempuan dan laki-laki di seluruh bidang pembangunan dan tingkatan pemerintahan.
32. Pengolahan Data adalah proses operasi sistematis terhadap data yang meliputi verifikasi, pengorganisasian data, pencarian kembali, transformasi, penggabungan, pengurutan, perhitungan/kalkulasi ekstraksi data untuk membentuk informasi, yang dirinci menurut jenis kelamin, umur dan wilayah.
33. Analisis Data adalah kegiatan mengurai dan membandingkan antar variabel yang menggambarkan situasi, kondisi, posisi dan status laki-laki dan perempuan.

34. Penyajian Data adalah kegiatan menyajikan data yang telah diolah dan dianalisis yang bermakna informasi dan bermanfaat bagi pengambilan keputusan manajerial.
35. Kelompok Gender adalah kelompok laki laki, perempuan, lanjut usia, disabilitas dan kelompok termarginalkan.
36. *Gender Equality and Social Inclusion* yang selanjutnya disingkat GESI adalah bagian integral dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pelaporan di semua bidang capaian.

## BAB II

### ASAS

#### Pasal 2

Pengarusutamaan Gender berdasarkan asas:

- a. penghormatan terhadap hak asasi manusia;
- b. keadilan;
- c. partisipatif;
- d. kesetaraan; dan
- e. non diskriminasi.

## BAB III

### MAKSUD DAN TUJUAN

#### Pasal 3

Pengaturan PUG dimaksudkan untuk memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sehingga tercipta suatu kondisi kesetaraan gender dan inklusi sosial (*gender equality and social inclusion*–GESI).

#### Pasal 4

Pengaturan PUG bertujuan:

- a. memberikan acuan bagi aparaturnya Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di Daerah;

- b. mewujudkan perencanaan pembangunan daerah berperspektif gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi dan penyelesaian permasalahan laki-laki dan perempuan;
- c. mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan memperhatikan kearifan agama dan nilai budaya masyarakat Kabupaten Situbondo;
- d. mewujudkan pengelolaan anggaran daerah yang responsif gender;
- e. meningkatkan kesetaraan dan keadilan dalam kedudukan, peranan dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan sebagai insan dan sumber daya pembangunan;
- f. meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani pemberdayaan perempuan; dan
- g. Mewujudkan kesetaraan gender dan keadilan gender dalam bidang pendidikan, kesehatan, politik, hukum, social, pemerintahan dan ekonomi.

#### BAB IV RUANG LINGKUP Pasal 5

Ruang lingkup pengaturan PUG meliputi:

- a. tanggung jawab;
- b. wewenang Pemerintah Daerah;
- c. perencanaan dan pelaksanaan;
- d. *focal point* PUG;
- e. sistem data gender;
- f. pelaporan, pemantauan dan evaluasi;
- g. peran serta masyarakat;
- h. pembinaan;
- i. pendanaan; dan
- j. sanksi administrasi.

BAB V  
TANGGUNG JAWAB  
Pasal 6

- (1) Bupati bertanggung jawab atas pelaksanaan PUG.
- (2) Tanggung jawab Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilimpahkan kepada Wakil Bupati sesuai dengan kewenangan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Bupati melalui Wakil Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam RPJPD dan RPJMD tentang Pelaksanaan PUG.
- (4) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan unsur masyarakat.
- (5) Lembaga Non Pemerintah dapat ikut serta dalam pengarusutaman gender dan berfungsi sebagai mitra kerja dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

BAB VI  
WEWENANG PEMERINTAH DAERAH  
Pasal 7

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan PUG meliputi:

- a. menetapkan kebijakan daerah dalam pelaksanaan PUG di daerah;
- b. melakukan koordinasi, fasilitasi dan mediasi pelaksanaan kebijakan PUG di daerah;
- c. melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG;
- d. memfasilitasi anggaran untuk kegiatan PUG;
- e. memfasilitasi penguatan kelembagaan dan pengembangan mekanisme PUG bersama lembaga pemerintah, perguruan tinggi dan lembaga non pendidikan;
- f. mengkoordinasikan dan memfasilitasi pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan yang responsif gender;
- g. memberikan bantuan teknis, fasilitasi pelaksana PUG, analis gender, perencanaan anggaran yang responsif gender, pengembangan materi komunikasi, informasi dan edukasi PUG;
- h. melaksanakan PUG yang terkait dengan bidang pembangunan, terutama di bidang pemberdayaan perempuan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, hak asasi manusia, politik dan ketenagakerjaan; dan
- i. memfasilitasi data terpilah menurut jenis kelamin.



BAB VII  
PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN  
Bagian Kesatu  
Perencanaan  
Pasal 8

- (1) Pemerintah Daerah wajib menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam RPJMD, Renstra PD, dan Renja PD.
- (2) Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui analisis gender.

Pasal 9

- (1) Dalam melakukan analisis gender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dapat menggunakan metode Alur Kerja Analisis Gender (*Gender Analysis Pathway*) atau metode analisis lain.
- (2) Analisis gender terhadap Rencana Kerja Perangkat Daerah dilakukan oleh masing-masing PD yang bersangkutan.
- (3) Pelaksanaan analisis gender terhadap RPJMD dan Renstra Perangkat Daerah dapat bekerjasama dengan lembaga perguruan tinggi atau pihak lain yang memiliki kapabilitas di bidangnya.

Pasal 10

- (1) Hasil analisis gender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) dituangkan dalam penyusunan GBS.
- (2) Hasil analisis gender yang terdapat dalam GBS menjadi dasar perangkat daerah dalam menyusun kerangka acuan kegiatan .

Pasal 11

- (1) Kepala Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan daerah mengkoordinasikan penyusunan RPJMD, Renstra PD dan Renja PD responsif gender.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Renja PD responsive gender diatur dengan Peraturan Bupati.

Bagian Kedua  
Pelaksanaan  
Pasal 12

Dalam hal pelaksanaan PUG, Bupati menetapkan Perangkat Daerah yang membidangi PUG sebagai penggerak (*driver team*) yang terdiri dari:

- a. Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan daerah;
- b. Perangkat Daerah yang membidangi urusan pemberdayaan perempuan dan anak;
- c. Perangkat Daerah yang membidangi urusan pengelolaan keuangan daerah/bendahara umum daerah;
- d. Perangkat daerah yang membidangi urusan pengawasan/ Inspektorat;
- e. Perangkat Daerah yang membidangi urusan organisasi; dan
- f. unsur perangkat daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 13

- (1) Dalam upaya percepatan pelembagaan PUG di seluruh Perangkat Daerah dibentuk Pokja PUG Kabupaten Situbondo.
- (2) Anggota Pokja PUG adalah seluruh Kepala/Pimpinan Perangkat Daerah.
- (3) Bupati menetapkan Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan daerah sebagai Ketua Pokja PUG Kabupaten dan Kepala Perangkat Daerah yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai Kepala Sekretariat Pokja PUG Kabupaten Situbondo.
- (4) Pembentukan Pokja PUG Kabupaten Situbondo ditetapkan dengan Keputusan Bupati dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 14

Tugas Pokja PUG sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4) adalah sebagai berikut:

- a. mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing Perangkat Daerah;
- b. melaksanakan sosialisasi dan advokasi PUG kepada Kepala Desa, dan Lurah;
- c. mendorong terwujudnya perencanaan dan penganggaran yang responsif gender;
- d. menyusun rencana kerja Pokja PUG setiap tahun;
- e. bertanggung jawab kepada Bupati melalui Wakil Bupati;
- f. merumuskan rekomendasi kebijakan kepada Bupati;
- g. menyusun profil gender Kabupaten;
- h. melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing-masing instansi;
- i. menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah;
- j. menyusun Rencana Aksi Daerah/RAD PUG di Kabupaten; dan
- k. mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan Focal Point di masing-masing Perangkat Daerah.

## Pasal 15

- (1) Tim Teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf i beranggotakan unsur Perangkat Daerah yang memahami tata cara analisis anggaran yang berperspektif gender.
- (2) Rencana Aksi Daerah (RAD) PUG di Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf k memuat:
  - a. PUG dalam peraturan perundang-undangan di Daerah;
  - b. PUG dalam siklus pembangunan di Daerah;
  - c. penguatan kelembagaan PUG di Daerah; dan
  - d. penguatan peran serta masyarakat di Daerah.

BAB VIII  
*FOCAL POINT PUG*  
 Pasal 16

- (1) *Focal Point* PUG pada setiap Perangkat Daerah terdiri dari pejabat dan/atau staf yang membidangi tugas perencanaan dan/atau program.
- (2) *Focal Point* PUG sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipilih dan ditetapkan oleh Kepala/Pimpinan Perangkat Daerah.
- (3) *Focal Point* PUG sebagaimana dimaksud pada ayat (2), mempunyai tugas:
  - a. mempromosikan PUG pada unit kerja;
  - b. memfasilitasi penyusunan rencana kerja dan penganggaran perangkat daerah yang responsif gender;
  - c. melaksanakan pelatihan, sosialisasi, advokasi pengarusutamaan gender kepada seluruh pejabat dan staf di lingkungan perangkat daerah;
  - d. melaporkan pelaksanaan PUG kepada pimpinan perangkat daerah;
  - e. mendorong pelaksanaan analisis gender terhadap kebijakan, program, dan kegiatan pada unit kerja; dan
  - f. memfasilitasi penyusunan data gender pada masing-masing perangkat daerah;
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b *Focal Point* PUG pada setiap perangkat daerah wajib membuat daftar inventaris rencana kerja dan penganggaran yang memuat program dan/atau kegiatan yang berbasis pada kesetaraan gender dan inklusi sosial (*gender equality and social inclusion*– GESI).

BAB IX  
SISTEM DATA GENDER  
Bagian Kesatu  
Umum  
Pasal 17

- (1) Penyelenggaraan sistem data gender dimaksudkan untuk memberikan acuan bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan data gender.
- (2) Penyelenggaraan data gender bertujuan untuk:
  - a. meningkatkan komitmen Pemerintah Daerah dalam penggunaan data gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan Daerah;
  - b. meningkatkan efektifitas penyelenggaraan PUG di daerah secara sistematis, komprehensif dan berkesinambungan; dan
  - c. meningkatkan ketersediaan data gender dan anak.

Pasal 18

Pedoman penyelenggaraan pengelolaan data gender dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip:

- a. spesifik, artinya data yang dikelola menggambarkan secara spesifik indikator gender;
- b. dapat dipercaya, artinya dilaksanakan secara bertanggung jawab baik dari segi kualitas pengumpulan, pengolahan dan penyajian data, serta dihitung dengan menggunakan metode dan prosedur yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah;
- c. dapat diukur, artinya dilaksanakan dengan menggunakan metodologi, konsep, definisi, klasifikasi, dan ukuran-ukuran statistik yang mengacu pada standar yang telah ditetapkan;
- d. relevan, artinya data yang dikelola masih berlaku dan dibutuhkan bagi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan/program/kegiatan pembangunan pemberdayaan perempuan; dan
- e. berkelanjutan, artinya penyelenggaraan pengelolaan data gender dan anak dilaksanakan secara berkesinambungan dalam bidang, program, kegiatan dan waktu.

Bagian Kedua  
Jenis dan Pengolahan Data  
Pasal 19

Jenis data gender meliputi:

- a. data terpilah menurut jenis kelamin;
- b. data terpilah menurut kelompok umur; dan
- c. data kelembagaan.

Pasal 20

Pengelolaan data gender meliputi:

- a. pengumpulan;
- b. pengolahan;
- c. analisis; dan
- d. penyajian.

Pasal 21

- (1) Pengumpulan data sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 huruf a dapat dilakukan melalui survei, statistik rutin instansi, penelitian penggunaan data sekunder, atau cara lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dilakukan oleh Perangkat Daerah, lembaga masyarakat, perguruan tinggi, masyarakat madani dan lembaga non pemerintah.
- (2) Pengumpulan data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan..

Pasal 22

Pengolahan data sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 huruf b dilakukan pada semua jenis data dan diolah oleh semua Perangkat Daerah dalam bentuk tabulasi menurut jenis kelamin, kelompok umur dan wilayah.

Pasal 23

Analisis data sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 huruf c dapat dilakukan oleh semua Perangkat Daerah, dan dapat menggunakan metodologi yang disesuaikan dengan kebutuhan.

Pasal 24

Penyajian data sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 huruf d dapat dilakukan oleh semua Perangkat Daerah, dan dapat disajikan dengan menggunakan media cetak dan atau media elektronik, dan sesuai dengan peraturan perundangan.

Bagian Ketiga  
Penyelenggaraan Data Gender  
Pasal 25

- (1) Pemerintah daerah wajib menyelenggarakan data gender.
- (2) Dalam penyelenggaraan data gender sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah Daerah menyediakan:
  - a. sumber daya manusia;
  - b. sarana dan prasarana pengelolaan data; dan
  - c. penyusunan sistem data.

Pasal 26

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan data gender dapat melakukannya secara bertahap disesuaikan dengan kemampuan anggaran dan sumber daya manusia yang tersedia.

Pasal 27

Ketentuan lebih lanjut terkait dengan penyelenggaraan sistem data gender sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 17 sampai dengan Pasal 26 diatur lebih lanjut melalui Peraturan Bupati dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB X  
PELAPORAN, PEMANTAUAN, DAN EVALUASI  
Pasal 28

- (1) Ketua Pokja PUG menyampaikan laporan pelaksanaan PUG kepada Bupati.
- (2) Bupati menyampaikan laporan pelaksanaan PUG kepada Gubernur secara berkala setiap 6 (enam) bulan.
- (3) Materi laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. pelaksanaan program dan kegiatan;
  - b. instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan;
  - c. sasaran kegiatan;
  - d. penggunaan anggaran yang bersumber dari APBN, APBD, atau sumber lain;
  - e. permasalahan yang dihadapi; dan

f. upaya yang telah dilakukan.

- (4) Bupati menetapkan pedoman mekanisme penganggaran dan pelaporan yang responsif gender di tingkat Desa/Kelurahan dan Kecamatan.

#### Pasal 29

Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (2) menjadi bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG.

#### Pasal 30

- (1) Bupati melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG.
- (2) Pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada setiap Perangkat Daerah dan secara berjenjang antar susunan Pemerintahan.
- (3) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG dilakukan sebelum diadakannya penyusunan program atau kegiatan tahun berikutnya.
- (4) Kepala Perangkat Daerah yang membidangi urusan perencanaan melakukan evaluasi secara makro terhadap pelaksanaan PUG berdasarkan RPJMD dan Renja PD.
- (5) Pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan melalui kerjasama dengan Perguruan Tinggi, Pusat Studi Wanita, atau Lembaga Swadaya Masyarakat.
- (6) Hasil evaluasi pelaksanaan PUG menjadi bahan masukan dalam penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan tahun mendatang.

### BAB XI PERAN SERTA MASYARAKAT Pasal 31

- (1) Setiap orang, kelompok, organisasi masyarakat, swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat berhak turut serta dalam berbagai kegiatan PUG dalam pembangunan Daerah di Daerah.
- (2) Perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya berfungsi sebagai sumber informasi, kajian, advokasi, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan upaya melaksanakan pengarusutamaan gender dalam pembangunan Daerah.

#### Pasal 32

- (1) Dalam rangka meningkatkan kepedulian dan peran serta masyarakat terhadap PUG, Pemerintah Daerah melalui Kepala Pokja PUG wajib melakukan penilaian secara periodik terhadap upaya-upaya keikutsertaan masyarakat dalam PUG di Daerah .

- (2) Penilaian sebagaimana diatur pada ayat (1) sebagai dasar pemberian insentif atau penghargaan kepada setiap orang dan/atau badan yang memiliki prestasi dan/atau inovasi dalam upaya-upaya PUG di Daerah.
- (3) Ketentuan partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati dan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

## BAB XII PEMBINAAN Pasal 33

Bupati melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan PUG yang meliputi:

- a. penetapan panduan teknis pelaksanaan PUG skala Kabupaten, Kecamatan, Desa/Kelurahan;
- b. penguatan kapasitas kelembagaan melalui pelatihan, konsultasi, advokasi, dan koordinasi;
- c. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG di Kelurahan, Kecamatan, Desa dan pada Perangkat Daerah Kabupaten; dan
- d. peningkatan kapasitas *focal point* dan Pokja PUG, lembaga pendukung PUG dan strategi pencapaian kinerja

## BAB XIII PENDANAAN Pasal 34

- (1) Pendanaan pelaksanaan program dan kegiatan PUG bersumber dari:
  - a. APBN;
  - b. APBD; dan
  - c. sumber lain yang sah dan tidak mengikat
- (2) Pendanaan pelaksanaan program dan kegiatan PUG yang bersumber dari APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggarkan pada Perangkat Daerah yang terkait dengan pelaksanaan PUG
- (3) Ketentuan lebih lanjut terkait dengan pendanaan PUG dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan.



BAB XIV  
SANKSI ADMINISTRATIF  
Pasal 35

- (1) Perangkat Daerah yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (4) dapat dikenakan sanksi administratif.
- (2) Pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. teguran lisan; dan/atau
  - b. teguran tertulis;
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XV  
KETENTUAN PENUTUP  
Pasal 36

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Situbondo.

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Bahwa dibutuhkan peraturan daerah yang lengkap dan komprehensif guna untuk sebagai payung hukum pelaksanaan pengarusutamaan gender. Berpangkal tolak dari hal tersebut dan sebagai tindak lanjut dari Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah, maka upaya pelaksanaan pengarusutamaan gender mencakup semua bidang pembangunan. Dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah diharapkan dapat menjadi pedoman dan gambaran pola pikir bagi Pemerintah Daerah dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan pengarusutamaan gender secara optimal serta dengan tujuan terwujudnya pengarusutamaan gender secara nasional dari Pemerintah Daerah pada semua sektor pembangunan.
2. Perlunya pengaturan ini dimaksudkan dalam rangka memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sehingga tercipta suatu kondisi kesetaraan gender dan inklusi sosial (*gender equality and social inclusion–GESI*) di Kabupaten Situbondo.
3. Secara filosofis bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di Daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah dan serta dalam rangka pelembagaan pengarusutamaan gender, pemberdayaan, penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan serta sistem data gender dan anak di Kabupaten Situbondo maka, diperlukan pengarusutamaan gender sebagai upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam segala aspek pembangunan dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara yuridis berdasarkan

ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf b, Lampiran Romawi I huruf H Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten Situbondo memiliki kewenangan dalam rangka mengatur pengarusutamaan gender.

4. Sasaran yang sama diwujudkan dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender adalah tercipta suatu kondisi kesetaraan gender dan inklusi sosial (*gender equality and social inclusion*–GESI) di Kabupaten Situbondo. Ruang Lingkup Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender adalah tanggung jawab; wewenang Pemerintah Daerah; perencanaan dan pelaksanaan; focal point PUG; sistem data gender; pelaporan, pemantauan dan evaluasi; peran serta masyarakat; pembinaan; pendanaan; dan sanksi administrasi.

#### **B. Saran (Rekomendasi)**

Berdasarkan Kesimpulan diatas maka dalam penelitian Naskah Akademik Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender, Tim Peneliti merekomendasikan sebagai berikut:

1. Bupati melalui Sekretaris Daerah membentuk tim asistensi terkait penyusunan Raperda tentang Pengarusutamaan Gender.
2. Bupati melalui tim asistensi menempatkan prioritas pembahasan Raperda Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender.
3. Bupati melalui tim asistensi dan bagian hukum mempersiapkan pembentukan peraturan kepala daerah sebagai pelaksanaan ketentuan dari Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Pengarusutamaan Gender.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti
- Arianto Suryo, 2008, Peran Bappeda Dalam Perencanaan Pembangunan Di Daerah Dengan Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, Malang, Skripsi,
- Attamimi dalam Satya Arinanto, 1997, Proses Perumasan Dasar Negara Pancasila (Studi Tentang Kedudukan Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Tentang polemic Mengenai Hari Lahir dan Penggali Pancasila dalam Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara) PPS-FH UI, Tidak Diterbitkan,
- Bagir Manan, 1992, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: IND-HILL,CO,
- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, 1994,
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Bagir Manan, Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996,
- Bagir Manan, Politik Perundang-undangan dalam rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi, makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996,
- C.F.G. Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991
- Deddy Supriady Bratakusmah, Dadang Solihin, 2004, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Gramedia Pustaka, Jakarta
- Ernest Geleer, Membangun Masyarakat Sipil, Prasarat Menuju Kebebasan, Bandung: Mizan, 1994
- George Ritzer. Teori Sosiologi Modern”. 2004. Jakarta. Kencana Prenada Media Group

- H.A.W Widjaja, 2007, Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU N0 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,
- H.A.W.Widjaja, 2007, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia : Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Grasindo, Jakarta
- Hans Kelsen, 1961, General Theory of Law and State, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961), hal 115 dan 123-124, dikutip dari Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 8,
- Inu Kencana Syafai, Sistem Pemerintahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, , 2002.
- Sunarno Siswanto, Hukum pemerintahan daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif, Malang: Bayumedia. hlm. 313-315, Lihat juga K. Zweigert H. Kotz, An Introduction To Comparative Law, Clarendon Press, Oxford, 1998
- Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah, Alumni Bandung, 2004,
- Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru, Jakarta: Prenada Media Group, 2010
- Mansour Fakih, Analisis Gender dan Transformasi Sosial, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996,
- Mardiasmo, 2002, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, ANDI, Yogyakarta, hlm 46.
- Miriam Budiarjo, Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa, Jakarta: Sinar Harapan, Moh, Mahfud MD, 2009, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta, PT, Raja Grafindo Persada,

- Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G, Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67, dikutip dari Jimly Asshidiqie, 2007,
- Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis, Makalah disampaikan untuk Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007
- Niken Savitri, *HAM Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP*, PT.Refika Aditama, Bandung, 2008
- Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG), Di Lingkungan Kementerian Kelautan Dan Perikanan Sekretariat Jenderal Kementerian Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia 2016
- Pembangunan Kesetaraan Gender Background Study RPJMN III, Direktorat Kependudukan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Bappenas, 2013
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi ke II), Jakarta: Kencana Prenada Media Group,
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- PP OTODA, 2011, *Rekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bidang Legislasi* (Studi di Provinsi Papua dan Papua Barat), Bekerjasama PP OTODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI,
- Prof. Drs. C.S.T Kansil., SH., Chistine S.T. Kansil, SH., MH., *Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika : Jakarta, 2014,
- Riant Nugroho. "Gender dan Strategi Pengarus-Utamaannya di Indonesia". Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2011
- Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Sadu Wasistiono, 2008, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia,

- Sjahran Basah, Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia, Alumni, Bandung, 1986
- Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI-Press
- Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, Hukum Paradigma, Metode dan Masalah, Jakarta: Elsam dan Huma
- Sri Soemantri, Pengantar Perbandingan antara hukum Tata Negara, Jakarta: Rajawali, 1981

## **B. JURNAL/MAKALAH SEMINAR**

- Dede Rosyada, DKK. Pendidikan Kewarganegaraan (civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003), Edisi Revisi, 2003
- Hoessin, Bhenyamin, 2000, Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No 1/Vol.1/Juli. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI
- Kristi Poerwandari, Penguatan psikologis untuk menanggulangi Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual, Panduan dalam Bentuk Tanya-Jawab, Jakarta: Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008,
- Metode Analisa Kasus Berperspektif Gender, makalah
- Rahadi Zakaria, 2011, Politik Hukum Perubahan Hierarkhi Peraturan Perundang-Undangan Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Makalah disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema “Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Malang
- Rahadi Zakaria, 2011, Politik Hukum Perubahan Hierarkhi Peraturan Perundang-Undangan Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Makalah disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema “Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Malang 4 Oktober 2011 di Fak. Hukum Universitas Brawijaya

Resume Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Yuliandri, 2011, Problematika Tertib Hukum dalam Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Makalah disampaikan Seminar Nasional dengan Tema, Tertib Hukum Indonesia Pasca UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Malang 4 Oktober 2011,

### **C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2370);

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277);

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

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun



2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5080);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);

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

- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6206);
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927);
- Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 06 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Data Gender dan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 254);
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).