

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PERSPEKTIF GENDER  
(ANALISIS TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
PERSPEKTIF GENDER DI PROVINSI NUSA TENGGARA  
BARAT KURUN WAKTU 2013-2016)**

**Gazali\***

**Abstract:** *The main problem for seeking the substance of legislation includes technical operational policies that are sensitive and responsive to various problems in society, including the issue of gender inequality practical and strategic steps to create and realize legislation whose content is sensitive and responsive to gender so that everything the problems and aspirations of the community can be accommodated in a form of regulation that is also gender responsive. Integrating gender perspective into legislation to realize prosperity. The aim is envisioned by the wider community. The legislation can be in the form of a law along with its implementing regulations and regional regulations along with the implementing regulations.*

**Kata Kunci :** *Hakam, Pengadilan Agama, Mahkamah Syar'iyah.*

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan konsideran menimbang Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 huruf b antara lain menyebutkan: "...memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara."

Kewenangan/urusan pemerintahan yang diberikan dalam otonomi daerah pada dasarnya adalah terhadap seluruh kewenangan pemerintahan, kecuali terhadap hal-hal yang secara tegas dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Pembagian Urusan Pemerintahan ini diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana direvisi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 10 ayat (1) menyebutkan: "pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah".

Sedangkan Pasal 10 ayat (2) menyatakan: menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan".

Dengan adanya otonomi daerah yang memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, seyogianya Pemerintahan Daerah dapat menetapkan produk hukum daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan

---

\*Fakultas Syariah UIN Mataram, email: [gazali@uinmataram.ac.id](mailto:gazali@uinmataram.ac.id).

daerahnya tanpa harus terlalu banyak tergantung dan selalu menunggu petunjuk dari Pemerintah Pusat. Ketegasan mengenai hal ini juga telah ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan: “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan pernyataan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, tersimpul makna bahwa Pemerintahan Daerah dapat membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan nyata daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku. Disinilah terlihat adanya kewenangan luas dan nyata bagi daerah untuk melahirkan produk hukum daerah, guna menyelenggarakan urusan pemerintahannya berdasarkan otonomi yang dimiliki. Dalam implementasinya ternyata hak tersebut tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya karena adanya permasalahan-permasalahan dalam pembentukan produk hukum daerah, baik dari segi aturan-aturan yang menjadi acuan/dasarnya maupun dari lembaga pembentuknya sendiri.

Salah satu persoalan dalam pembentukan Peraturan Daerah berangkat dari asumsi dasar bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut. Adanya interaksi politik ke dalam legislasi ini telah diingatkan oleh gerakan *Critical Legal Studies (CLS)* bahwa dalam proses legislasi nyaris terjadi tolak tarik, *negotiable, subjective and policy dependent as politics* antarsubjek yang terlibat di dalamnya. Proses legislasi untuk menjadikan hukum positif (*in abstracto*) nyatanya selalu merupakan hasil dari proses yang sarat dengan berbagai muatan, nilai, dan kepentingan para aktor, yang di dalamnya, baik pada saat dalam proses pembentukan hingga pemberlakuannya, niscaya mengandung pemihakan-pemihakan (Samekto, 2003: 68).

Seiring dengan gerak langkah reformasi yang hingga saat ini terus diupayakan baik dalam lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif, reformasi di bidang hukum merupakan salah satu agenda yang terus dilakukan progresnya baik dalam pembentukan, penegakkan, maupun proses monitoring dan evaluasinya. Salah satu upaya dalam rangka membangun hukum yang responsif terhadap segala permasalahan yang terus silih berganti dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yang juga dibarengi dengan pesatnya perkembangan informasi dan teknologi, telah ikut mempengaruhi tatanan kehidupan yang berdampak pada terjadinya perubahan secara progresif dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah perlu ada suatu tatanan kehidupan yang didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang sensitif sekaligus responsif terhadap berbagai hal perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Masalah pokok untuk mengupayakan substansi Peraturan Perundang-undangan termasuk teknis kebijakan operasional yang sensitif dan responsif terhadap berbagai persoalan dalam masyarakat, diantaranya persoalan kesenjangan gender langkah praktis dan strategis untuk

menciptakan dan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang materi muatannya sensitif dan responsif gender sangat penting agar segala persoalan serta aspirasi masyarakat dapat diwadahi dalam suatu bentuk pengaturan yang juga responsif gender. Pengintegrasian perspektif gender ke dalam suatu Peraturan Perundang-undangan dan/atau kebijakan teknis operasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman sebagaimana yang diidamkankan oleh masyarakat luas. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat berupa Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya dan Peraturan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.

Indikator Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara tegas dinyatakan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan 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.

Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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. Akses ini seyogyanya diperkuat dengan ketentuan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat memberikan atau berakibat membedakan, berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Salah satu upaya agar materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah memenuhi unsur-unsur sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 maka perlu dan penting dilakukan kajian dan analisisnya terlebih dahulu mengenai apa dan mengapa serta tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Selanjutnya sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan disusun, yang akan dijelaskan dalam konsepsi yang akan dibangun dalam rangka memenuhi kebutuhan adanya pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, semua itu membutuhkan analisis agar dampak atas suatu pengaturan tersebut dapat dikandung nilai-nilai keadilan baik dalam rumusan (*de-jure*) maupun *de-facto* nya.

Salah satu langkah yang perlu dipertimbangkan untuk adanya bentuk pengaturan yang responsif gender, dan menghidarkan ketentuan yang netral gender, adalah dukungan semua kalangan untuk diarahkan pada pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang responsif gender dan tidak diskriminatif terhadap salah satu jenis kelamin sebagaimana dimaksud dalam prinsip-prinsip Konvensi CEDAW. Guna memastikan

bahwa suatu Peraturan Perundang-undangan telah memenuhi unsur-unsur atau dapat dikategorikan responsif gender, diperlukan suatu alat analisis dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berupa Parameter Kesetaraan Gender, yang di dalamnya terdapat indikator-indikator mengenai kesetaraan gender yang terdiri dari: a) Akses; b) Partisipasi; c) Kontrol; dan d) Manfaat;

Sebagai gambaran bahwa sejak diberlakukannya Otonomi Daerah sejak Tahun 1999 sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diperbaharui lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan telah melakukan pemantauan berbagai kebijakan daerah, dan menemukan setidaknya ada 40 (empat puluh) kebijakan daerah yang kondusif bagi pemenuhan hak konstitusional perempuan, antara lain, tentang pemulihan korban, perlindungan bagi buruh migran pemberantasan tindak pidana perdagangan orang (*trafficking in person*), dan penanganan HIV/AIDS.

Keempat puluh kebijakan ini belum termasuk inisiatif di beberapa wilayah untuk menerbitkan kebijakan daerah tentang pendidikan dan layanan kesehatan yang murah bahkan gratis, sesuai dengan kemampuan daerahnya. Namun di sisi lain juga ditemukan berbagai kebijakan daerah yang diskriminatif atau bias gender, yang jumlahnya cenderung terus meningkat. Pada awalnya sejumlah 154 pada Tahun 2009, kemudian 184 pada Tahun 2010, dan terakhir menjadi 217 pada Tahun 2011.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti, maka peneliti menemukan ada beberapa Peraturan Daerah yang dibentuk oleh pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat yang berspektif gender di antara adalah :

- a. Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 7 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Peningkatan Kesehatan Ibu, Bayi dan Anak Balita.
- b. Peraturan Gubernur NTB Nomor 39 Tahun 2014 tentang Panduan Teknis Pengarusutamaan Gender di Provinsi NTB.
- c. Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak.
- d. Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. (DPRD Nusa Tenggara Barat).

Dari data tersebut di atas, terlihat bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat telah melakukan upaya konkrit terhadap isu gender di Daerah dengan membentuk Peraturan Daerah yang dapat dijadikan panduan yuridis dalam mengatasi setiap persoalan terhadap pelanggaran maupun perlindungan terhadap golongan yang tidak mampu, ketika berhadapan dengan persoalan hukum maupun persoalan keselamatan diri dan keluarganya. Penelitian ini menjadi sangat penting untuk mengetahui sejauhmana pembentukan peraturan daerah berspektif gender melibatkan semua komponen masyarakat dalam pembentukan serta mampu menggali informasi yang ada dalam kehidupan masyarakat khususnya berkaitan dengan isu gender di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Berangkat dari fakta yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti perlu mengangkat tema ini sebagai bahan penelitian.

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) yang bersifat diskriptif-analitis, dengan pendekatan kualitatif. Namun demikian, sangat tidak tertutup kemungkinan adanya data kuantitatif dalam penelitian ini. Data yang bersifat kuantitatif dalam penelitian ini adalah berfungsi sebagai penguat dalam analisis data-data kualitatif. Lokasi penelitian ini dilakukan di Provinsi Nusa Tenggara Barat, NTB, pemilihan wilayah ini mengingat Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan daerah yang sudah membuat Perda berspektif Gender.

### **Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Berspektif Gender di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat.**

Dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (*akuntabel*). Secara umum, dalam setiap Negara yang menganut paham Negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before of law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due proses of law*). Dalam Negara hukum akan terlihat ciri-ciri adanya jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka, legalitas dalam arti hukum.

Oemar Seno Adji berpendapat bahwa Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia, yakni Pancasila diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara hukum Indonesia, dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok adalah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tidak ada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia. (Adji, 2015: 93).

Padmo Wahyono menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal pada asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak. Maka konsep Negara Hukum Pancasila harus dilihat dari sudut asas kekeluargaan itu. (Adji, 2015: 93).

Lebih lanjut Padmo Wahyono memahami hukum adalah suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban, dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tercermin dari rumusan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: Undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara, kesejahteraan sosial. Terkait dengan

fungsi hukum Padmo Wahyono, menegaskan bahwa ada tiga fungsi hukum dilihat dari cara pandang berdasarkan ‘asas kekeluargaan’ yaitu: *pertama*; menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuh pokok sistem pemerintahan Negara dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *kedua*; mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan *ketiga*; menegakkan perikemanusiaan yang didasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan dilaksanakan secara adil dan beradab.

Muhammad Tahir Azhari, menambahkan asas kerukunan menjadi satu bagian dengan asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan dan asas kerukunan mencerminkan bahwa bangsa dan Negara Indonesia merupakan satu persatuan dan kesatuan dengan semangat kekeluargaan dan kerukunan hidup. Setiap manusia Indonesia berkewajiban memelihara persatuan bangsa dan kesatuan wilayah Negara Republik Indonesia. Asas kekeluargaan harus selalu dikaitkan dengan konotasi yang positif dan makmur, dalam makna menikmati keadilan dan kemakmuran itu. Dengan menggunakan asas kekeluargaan dan asas kerukunan sebagai dua asas yang terpadu hal-hal yang bersifat negatif dan akan merugikan kehidupan berbangsa dan Negara Indonesia dapat dihindari (Adji, 2015: 93).

Lebih lanjut Muhammad Tahir Azhari, ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila, yakni: *pertama*; Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propoganda anti agama; *kedua*; ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu, baik secara *rigid* atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berikut ini peneliti akan memaparkan mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku:

**a. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:
  1. Rapat dengar pendapat umum
  2. Kunjungan kerja
  3. Sosialisasi
  4. Seminar, lokakarya, dan diskusi
3. Masyarakat adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan, maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pasal 32, menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Pasal 35, dalam penyusunan Prolegda Provinsi, merupakan penyusunan daftar rancangan Peraturan Daerah Provinsi didasarkan atas :

1. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Rencana pembangunan daerah.
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 39 menyebutkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda. Pasal 40 memuat ketentuan mengenai perencanaan penyusunan, Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara *mutatis mutadis* terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

**b. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah**

Pasal 239, menyebutkan:

1. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam program pembentukan Peraturan Daerah.
2. Program pembentukan Peraturan Daerah disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah.
3. Program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan dengan keputusan DPRD
4. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Peraturan Daerah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.
5. Dalam program pembentukan Peraturan Daerah dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas : Akibat putusan Mahkamah Agung, APBD
6. Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat di atas, dalam program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai : Penataan Kecamatan, Penataan Desa
7. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah diluar program pembentukan Peraturan Daerah karena alasan :
  - a) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
  - b) Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain.
  - c) Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Peraturan Daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah.
  - d) Akibat dari pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- e) Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan.

Pasal 244, menyebutkan:

1. Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah.
2. Pengundangan Peraturan Daerah dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris Daerah.
3. Peraturan Daerah mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.

Sementara itu, mekanisme pembentukan Peraturan Daerah Berspektif Gender menurut Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, disebutkan dalam Pasal 110 ayat 2 bahwa pembentukan Peraturan Daerah mencakup tahapan: Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, dan Pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 112 Perencanaan menyebutkan bahwa:

1. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
2. Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun skala prioritas pembentukan rancangan Perda.
3. Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.
4. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.

Pasal 126 Pengundangan menyebutkan:

1. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah.
2. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.
3. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan pengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.

Pasal 127 Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah menyebutkan:

1. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah harus mendapat evaluasi menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur.
2. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Daerah berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
3. Hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika disetujui dan diikuti dengan pemberian



nomor registrasi. (Peraturan DPRD Provinsi NTB Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Provinsi NTB)

### **Dasar Argumentasi yang melahirkan Peraturan Daerah Berspektif Gender di Provinsi Nusa Tenggara Barat.**

#### **Landasan Filosofis**

Bagi bangsa Indonesia Pancasila telah diterima dan menjadi dasar falsafah negara sebagai ideologi negara dan sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Pembukaan UUD 1945 terdiri 4 (empat) alinea yang mempunyai hubungan satu dengan yang lain, yang masing-masing alinea sangat jelas isi, susunan dan tujuannya (Soepardi, H.R.B. 2010: 90).

1. Alinea Pertama, menegaskan bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, penjajahan harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan;
2. Alinea Kedua, menyatakan bahwa perjuangan bangsa Indonesia yang bersatu untuk menghancurkan penjajahan agar tercapailah negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur;
3. Alinea Ketiga, menyatakan bahwa hasil perjuangan bangsa Indonesia yang luhur dan diridhoi Tuhan Yang Maha Kuasa, berupa kemerdekaan;
4. Alinea Keempat, Negara Indonesia berbentuk Republik yang berkedaulatan rakyat, dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang bertugas melaksanakan tujuan nasional bangsa Indonesia, semua itu berdasarkan Pancasila.

#### **Landasan Sosiologis**

Walaupun telah ditetapkan Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Hak Asasi Manusia, jaminan pemenuhan Hak Asasi Manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan diratifikasinya Konvensi dan Kovenan Internasional tentang Hak Asasi Manusia, namun kenyataan menunjukkan bahwa prinsip “perempuan, sebagai manusia (*human being*) mempunyai hak yang sama (setara dan adil) dengan laki-laki dalam setiap bidang kehidupan” belum tercapai secara nyata sebagaimana yang diharapkan di Indonesia. Hal ini tergambar dalam kenyataan dewasa ini, antara lain, masih tingginya Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan, tingginya tindak pidana perdagangan perempuan dan anak, meningkatnya tindak kekerasan terhadap perempuan di ranah publik dan privat, membesarnya feminisasi dalam kemiskinan, dan sebagainya, yang tidak kondusif bagi pemenuhan hak-hak perempuan.

#### **Landasan yuridis**

Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa: “Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 27 ayat (2) menentukan: “Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Salah satu Peraturan Daerah Provinsi yang dianalisis dalam penelitian ini adalah **Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia**, bahwa Peraturan Daerah ini

lahir secara filosofis Negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warganya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, dan anti perdagangan manusia, pelanggaran terhadap hak-hak Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri sering terjadi baik pada pra penempatan, masa penempatan maupun purna penempatan.

Peraturan Daerah ini dibentuk sebagai payung hukum dalam upaya Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam memberikan perlindungan kepada Tenaga Kerja Indonesia (TKI) khususnya Tenaga Kerja yang berasal dari Provinsi Nusa Tenggara Barat, bentuk perlindungan yang dimaksud adalah segala upaya untuk melindungi calon Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja. Tujuan dari pembentukan peraturan daerah ini adalah untuk memberdayakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi, menjamin hak-hak calon TKI/TKI sejak prapenempatan, penempatan, dan purnapenempatan; dan meningkatkan kesejahteraan TKI dan keluarganya. (Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) Selanjutnya perlindungan TKI berdasarkan azas keterpaduan, persamaan hak, kekeluargaan, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi serta anti perdagangan manusia. Pra penempatan dimaksud adalah setiap calon TKI harus memiliki dokumen-dokumen dari Dinas kabupaten/kota daerah asal calon TKI sesuai peraturan perundang-undangan. Setiap pemberangkatan TKI asal NTB harus melalui Embarkasi Bandara Internasional Lombok. Pemberangkatan sebagaimana dimaksud dilakukan bagi negara-negara tujuan yang memiliki penerbangan langsung.

Menurut salah satu anggota Dewan Perwakilan Daerah Provinsi (DPRD) NTB dari Partai Demokrat Dapil Kabupaten Bima, Kota Bima dan Kabupaten Dompu, Misfalah (Wawancara Tanggal 10 September 2018, Pukul 09.00 Wita) selaku anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan juga sebagai anggota Komisi V yang menjadi leading sektor dari pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ini, mengatakan bahwa pembentukan Peraturan Daerah dimaksud sebagai upaya Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat bersama DPRD Provinsi Nusa Tenggara Barat, di dalam memberikan perlindungan kepada calon Tenaga Kerja Indonesia, khususnya calon Tenaga Kerja Indonesia yang berasal dari Nusa Tenggara Barat, agar bisa dijamin hak-haknya serta tidak diperlakukan secara diskriminasi baik semenjak berada di wilayah NTB maupun setelah berada di tempat kerja masing-masing, Pemerintah Daerah Provinsi NTB bersama DPRD melihat ada urgensinya dari pembentukan Peraturan Daerah ini. Di samping itu, juga masih menurut beliau bahwa Pembentukan Peraturan Daerah ini adalah murni atas inisiatif anggota-anggota DPRD Provinsi NTB dalam hal ini termasuk beliau adalah salah satu inisiator dalam pembentukan peraturan daerah ini, dengan melihat fenomena yang berkembang di masyarakat, bahwa perlindungan Tenaga Kerja Indonesia khususnya Perlindungan Tenaga Kerja yang berasal dari Nusa Tenggara Barat sangat kurang sekali, bahkan banyak kasus-kasus kekerasan yang dialami oleh TKI dari NTB tidak bisa

diselesaikan secara tuntas, disebabkan problem TKI sangat kompleks sekali, beberapa permasalahan itu antara lain sumber daya manusia tenaga kerja kita yang masih minim kemampuan/skill, kurangnya rasa tanggung jawab Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) yang mengirimkan tenaga kerja di dalam negeri maupun diluar negeri, itulah sebagian kecil potret dari kompleksitas persoalan tenaga kerja yang ada di wilayah NTB. Di samping persoalan tersebut masih menurut beliau bahwa ada desakan dari masyarakat untuk segera membentuk peraturan daerah provinsi sebagai payung hukum dalam melindungi TKI dan sebagai regulasi bagi PJTKI dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Perusahaan Penyedia Tenaga Kerja.

Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa dari persoalan-persoalan tersebut di atas, yang timbul keinginan yang kuat dari beberapa anggota DPRD Provinsi NTB untuk menginisiatif program pembentukan Peraturan Daerah berkaitan dengan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, agar mampu memberikan jaminan dan kepastian hukum mengenai hak-hak yang diterima oleh TKI dan hak-hak yang harus diemban oleh PJTKI serta hak-hak yang harus ditunaikan oleh majikannya selaku pemberi kerja.

Selanjutnya Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak. Tujuan dibentuk Peraturan Daerah ini, sebagaimana tercantum dalam landasan filosofisnya yakni untuk mewujudkan hak konstitusional setiap warga Negara sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan dihadapan hukum, maka Pemerintah Daerah perlu berupaya untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia bagi perempuan dan anak, perempuan dan anak termasuk kelompok rentan yang cenderung mengalami kekerasan, sehingga perlu mendapatkan perlindungan yang optimal, pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan dan anak serta peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak, merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi tugas, wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah. (Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak).

Kemudian Penyelenggaraan Perlindungan adalah segala tindakan dan upaya pelayanan untuk menjamin dan melindungi hak-hak anak dan perempuan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak dalam kandungan. Pelayanan adalah kegiatan dan tindakan segera yang dilakukan oleh tenaga Profesional sesuai dengan profesi masing-masing berupa konseling, terapi dan advokasi guna penguatan dan pemulihan; Pendampingan adalah kegiatan dan tindakan yang dilakukan oleh pendamping selama proses pelayanan.

Perempuan korban kekerasan adalah Perempuan yang mengalami tindakan yang mengakibatkan kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, ekonomi atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ranah publik atau dalam kehidupan pribadi. Anak korban kekerasan adalah anak yang mengalami tindakan yang mengakibatkan kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, mental, seksual, psikologis atau penelantaran yang mengancam nyawa, badan dan merendahkan martabat kemanusiaan.

Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak dilaksanakan berdasarkan asas Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip-prinsip dasar Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak meliputi: nondiskriminasi, kepentingan yang terbaik bagi perempuan dan anak, hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, penghargaan terhadap pendapat anak, kepastian hukum, kearifan lokal, keadilan gender, kesetaraan gender; transparansi; akuntabilitas, dan keberlanjutan. (Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak).

Tujuan dari pembentukan peraturan daerah ini adalah Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak bertujuan untuk memberi pedoman kepada pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota dalam perencanaan kebijakan dan strategi perlindungan perempuan dan anak, memperkuat lingkungan protektif bagi anak dan perempuan dari segala bentuk kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah dan penelantaran, mencegah terjadinya pelanggaran hak perempuan dan anak, meningkatkan pemberdayaan terhadap perempuan dan anak; dan meningkatkan peran lembaga pemerintah, badan usaha, media dan/atau LSM di daerah. Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak meliputi pencegahan dan perlindungan, penanganan, pemulihan korban kekerasan, rehabilitasi, reintegrasi dan pemberdayaan, pelayanan penegakan hukum dan bantuan hukum, fasilitasi peradilan anak dan pembudayaan sistem sosial yang berkeadilan gender.

Peraturan Daerah ini dibentuk atas prakarsa Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat melalui Prolegda Tahun 2015, bekerja sama dengan DPRD Provinsi Nusa Tenggara Barat sebagai mitra kerja dalam melaksanakan fungsi pembentukan norma hukum secara bersama di Daerah. Hal ini juga dijamin oleh salah satu anggota DPRD Provinsi Nusa Tenggara Barat H. Syafriansyah, (Wawancara Tanggal 12 September 2018) beliau mengatakan bahwa pembentukan peraturan daerah ini bertujuan untuk melindungi kepentingan kaum perempuan dan anak yang sangat rentan terhadap tindakan-tindakan kejahatan. Di samping itu juga, untuk memberikan jaminan rehabilitasi, serta pelayanan bagi korban yang mengalami tindakan-tindakan kejahatan. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa kekerasan yang dialami oleh kaum perempuan dan anak adalah merupakan kekerasan yang paling banyak terjadi di wilayah Nusa Tenggara Barat, oleh sebab itu pemerintah daerah dan DPRD Provinsi Nusa Tenggara Barat mendorong agar dibentuk payung hukum berupa peraturan daerah sebagai landasan untuk bertindak bagi pemerintah daerah di dalam memfasilitasi kebutuhan masyarakat terkait dengan persoalan kekerasan yang di alami oleh perempuan dan anak.

Peraturan daerah ini, dibentuk melalui mekanisme pembentukan peraturan daerah hal itu tercantum dalam Tata Tertib DPRD Provinsi Nusa Tenggara Barat. Pelibatan masyarakat di dalam pembentukan peraturan daerah ini merupakan suatu hal yang mutlak, untuk memberikan masukan terhadap konten/isi yang termuat dalam peraturan daerah, agar benar-benar bisa diterapkan dalam kehidupan masyarakat secara umum. Kemudian beliau juga menyampaikan bahwa setiap pembentukan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD dan pemerintah daerah Provinsi Nusa Tenggara

Barat, diawali dari aspirasi masyarakat serta kebutuhan masyarakat yang terpotret oleh anggota DPRD sewaktu turun *reses* menemui masyarakat. Kemudian aspirasi dibicarakan di internal anggota DPRD sebelum masuk ke persoalan pembahasan di internal komisi yang menjadi leading sektor dari perlindungan perempuan dan anak.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan yaitu: mekanisme pembentukan Peraturan Daerah Berspektif Gender di Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Nusa Tenggara Barat, sebagaimana amanat Pasal 110 (ayat 2) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Provinsi NTB tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat bahwa pembentukan Peraturan Daerah secara umum mencakup tahapan: Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, dan Pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangan-undangan. Sedangkan yang menjadi alasan yang melatarbelakangi sehingga lahirnya Peraturan Daerah Berspektif Gender sebagaimana: *pertama*; Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak, yakni untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia bagi perempuan dan anak, perempuan dan anak termasuk kelompok rentan yang cenderung mengalami kekerasan, sehingga perlu mendapatkan perlindungan yang optimal, pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan dan anak serta peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak. *Kedua*; Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, yakni negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warganya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, dan anti perdagangan manusia, pelanggaran terhadap hak-hak Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri sering terjadi baik pada pra penempatan, masa penempatan maupun purna penempatan.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis, Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI-Press.
- Basah, Syachran, 1999, *Ilmu Negara*, Bandung: Citra Adtya Bakti.
- Busroh, Abu Daud, 1990, *Ilmu Negara, Cet. Pertama*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Carias, Allan R. Brewer, 1989, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge: University Press.
- Faisal, Sanafiah, 1999, *Format-format Penelitian Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Gautama, Sudargo, 1983, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung: Alumni.
- Hadjon, Philipus M. 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hamidi, Jazim Hamidi dkk, 2008, *Panduan Praktis: Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publishing.
- Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, New York: Rusel.

- Locke, John, 1963, *Two Treatise of Civil Government*, New York: Mentor Book.
- Machiavelli, 1955, *The Prince*, Luigi Ricci, trans, New York : The New America Library.
- Mertokusumo, Sudikno, 2003, *Mengenal Ilmu Hukum Suatu Pengantar, Edisi Ke-Lima*, Yogyakarta: Liberty.
- Moeleong, Lexy J., 1999, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosda.
- Muhadjir, Noeng, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake sarasin.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1981, *Azas-Azas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung: Eresco.
- Rapar, J.H. 1988, *Filsafat Politik Aristoteles*, Jakarta: RajaWali Press.
- Samekto, F.X. Adji, 2003, *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Sidharta, Arief, 2004, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jurnal Jentera Edisi 3 Tahun II.
- Surachmat, Winarno, 1980, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Bandung: Tarsito.
- TIM Kemenkumham Mendagri, *Kementerian PPA: Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan ke-2 Tahun 2012.
- Wahyono, Padmo, 1990, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Ind.Hill Co.