

# Jurnal LEGISLASI INDONESIA

*Indonesian Journal of Legislation*

Vol. 9 No. 1 - April 2012

## KESETARAAN GENDER DALAM ATURAN HUKUM DAN IMPLEMENTASINYA

- Aspek Konstitusionalitas Kesetaraan Gender dalam Hak Asasi Manusia
- Kesetaraan Gender dalam Aturan Hukum dan Implementasinya di Indonesia
- Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik "Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif"
- Hukum Ketenagakerjaan dalam Perspektif Gender
- Menerjemahkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) ke dalam Peraturan Perundang-undangan

JLI

Vol. 9

Nomor 1

Jakarta  
April 2012

Hlm  
1 - 162

ISSN  
0216-1338

Terakreditasi B Nomor: 239/Akred-LIPI/P2MB1/05/2010



DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI

## SUSUNAN DEWAN REDAKSI (Board of Editor)

- Pemimpin Umum/  
Penanggung Jawab**  
(Responsible person) : Dr. Wahiduddin Adams, S.H.,MA.
- Pemimpin Redaksi**  
(Chief Editor) : Cholilah, S.H.,M.Hum.
- Dewan Redaksi**  
(Editors) : Priyanto, S.H.,M.H.  
Dr. Mualimin Abdi, S.H.,M.H.  
Drs. Zafrullah Salim, M.H.  
Ahmad Djafri, S.E.,S.H.,M.H.  
Nasrudin, S.H.,M.M.
- Anggota Dewan Redaksi**  
(Associate Editors) : Ahmad Khumaidi, S.H.,M.H.  
Sasmita, S.H.,M.H.  
Ratna Indah Cahyaningsih, S.H.,M.H.  
Mahfudiyah, S.H.  
Zaelani, S.H.,M.H.  
Dra. Mardiningsih Welastuti
- Staf Redaksi**  
(Staff Editors) : Slamet Kurniawan, S.H.  
Kristiyanto, S.H.  
Markus Hardjanto, S.H.,M.H.  
Y. Riyana Anggraeni, S.H.,M.H.  
Rizki Arfah, S.H.  
Faisal Rahman, S.Pd.  
Devi Novita, S.Kom.  
Ursula Nova Salmi, A.Md.  
Satirah  
Atminah
- Mitra Bestari**  
(Peer Group) : Dr. Suhariyono AR, S.H.,M.H.  
Linus Doludjawa, S.H.

Jurnal Legislasi Indonesia adalah media resmi publikasi ilmiah yang memuat artikel mengenai kajian dan pemikiran di bidang hukum. Selain itu memuat artikel khusus Legislasi atau laporan kinerja Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang bertujuan untuk menyampaikan kebijakan Pemerintah di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan. Diterbitkan secara teratur empat kali tiap tahun oleh Direktorat Pengundangan, Publikasi dan Kerja Sama Peraturan Perundang-undangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

*(Indonesian Journal of Legislation is the official media of scientific publications includes articles on studies and ideas in the field of law. Also contains special articles and reports performance from Directorate General of Legislation that aims to deliver Government policy in the field of law and legislation. Its published regularly four editions yearly by Directorate Promulgation, Publication and Cooperation of Legislation Directorate general of Legislation Ministry of Justice and Human Rights Republic of Indonesia)*

### Penerbit:

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan  
Kementerian Hukum dan HAM RI.  
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 6-7 Jakarta Selatan  
Telp. (021) 5264517, Fax. (021) 5205310, 5267055  
e-mail: legislasi@yahoo.com, legislasi@djpp.depkmham.go.id

**DAFTAR ISI**

<b>Dari Redaksi .....</b>	<b>iii</b>
<b>Abstrak</b>	
<b>Artikel:</b>	
<b>Aspek Konstitusionalitas Kesetaraan Gender dalam Hak Asasi Manusia</b>	
<i>Oleh: A. Ahsin Thohari .....</i>	<b>1 - 14</b>
<b>Kesetaraan Gender dalam Aturan Hukum dan Implementasinya di Indonesia</b>	
<i>Oleh: Niniek Rahayu .....</i>	<b>15- 32</b>
<b>Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan</b>	
<i>Oleh: Sasmita .....</i>	<b>33 - 72</b>
<b>Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik “Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif”</b>	
<i>Oleh: Khunti Tridewiyanti .....</i>	<b>73 - 90</b>
<b>Hukum Ketenagakerjaan dalam Perspektif Gender</b>	
<i>Oleh: Erwina W. Hindarti .....</i>	<b>91 - 98</b>
<b>Menerjemahkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) ke dalam Peraturan Perundang-undangan</b>	
<i>Oleh: Rini Maryam .....</i>	<b>99 - 118</b>
<b>Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan</b>	
<i>Oleh: Zaelani .....</i>	<b>119 - 134</b>
<b>Partisipasi Masyarakat: Wujud Transparansi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Demokratis</b>	
<i>Oleh: Syahmardan .....</i>	<b>135 - 150</b>
<b>Kehutanan di Indonesia dalam Perspektif Ekonomi, Ekosistem dan Hukum</b>	
<i>Oleh: Wahyu Wiriadinata .....</i>	<b>151 - 162</b>
<b>Biodata Penulis</b>	



**DARI REDAKSI**

Jurnal Legislasi Indonesia Volume 9 Nomor 1 Tahun 2012 menyajikan tema tentang Kesetaraan Gender dalam Aturan Hukum dan Implementasinya, tema ini dipilih sehubungan dengan isu kesetaraan gender yang senantiasa menjadi pemikiran dan usaha kita bersama dalam meniadakan anggapan adanya diskriminasi terhadap perempuan di berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Disahkan dan diundangkannya 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*), merupakan bukti nyata kesungguhan dan upaya Pemerintah dalam rangka memenuhi dan melindungi hak-hak perempuan dalam berbagai aspek kehidupan. Begitu pula dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan antara lain asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Edisi Jurnal Legislasi Indonesia Volume 9 Nomor 1 ini menyajikan artikel-artikel tentang Aspek Konstitusionalitas Kesetaraan Gender dalam Hukum Hak Asasi Manusia, Kesetaraan Gender dalam Aturan Hukum dan Implementasinya di Indonesia, Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kesetaraan dan Keadilan Gender di bidang Politik “Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif”, Menerjemahkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*CEDAW*) ke dalam Peraturan Perundang-undangan, Kehutanan di Indonesia dalam Perspektif Ekonomi, Ekosistem dan Hukum.

Selain itu juga dalam setiap terbitan Jurnal Legislasi Indonesia menyajikan artikel yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk nomor ini memuat artikel mengenai Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Partisipasi Masyarakat: Wujud Transparansi Pembentukan

## Peraturan Perundang-undangan yang Demokratis.

Saran dan kritik pembaca guna perbaikan dan penyempurnaan isi Jurnal Legislasi Indonesia masih diharapkan, sumbangan tulisan dari pembaca juga kami tunggu.

### Salam Redaksi

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Thohari, A. Ahsin

Aspek Konstitusionalitas Kesetaraan gender dalam Hukum Hak Asasi Manusia Indonesia

Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Gagasan mengenai kesetaraan peran yang didasarkan pada jenis kelamin sering kali dinilai masih memiliki sejarah yang bisa dikatakan pendek. Setidaknya kesimpulan itu tergambar dari adanya realitas bahwa sampai dengan akhir Abad XIX perempuan diperlakukan sebagai jenis kelamin yang lebih inferior jika dibandingkan dengan jenis kelamin laki-laki yang distereotipekan lebih superior. Inferioritas jenis kelamin perempuan tersebut terutama terletak pada perlakuan mengecualikan perempuan untuk ikut serta dalam peran publik seperti politik, pendidikan, dan profesi tertentu. Dalam konteks Indonesia, sejak kelahirannya, Undang-Undang Dasar 1945 tidak pernah melakukan diskriminasi terhadap perempuan *de jure*. Hal ini karena para perancang konstitusi Indonesia sejak awal memiliki kesadaran untuk tidak melanjutkan diskriminasi perempuan pra-kemerdekaan dan membuka lembaran baru relasi laki-laki-perempuan pasca-kemerdekaan melalui formalisasi dalam Undang-Undang Dasar 1945. Setidaknya hal itu muncul dari semangat yang dikembangkan oleh Soekarno dengan pernyataan retoriknya: "Gerakan Politik dan Emansipasi Perempuan."

Kata kunci: Kesetaraan Gender, Hukum Hak Asasi Manusia

Thohari, A. Ahsin

*The Aspects of Constitutionality of the Gender Equality in Indonesian Human Rights Law*

*Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*The notion of equality that is based on the role of gender is often still- that can be said- considered to have a short history. At least this conclusion drawn from the reality that until the end of the 19<sup>th</sup> century women were treated as inferior to the other sex when compared to the male. Inferiority of the female is primarily lies in the treatment excludes women from taking part in public life such as politics, education, and certain professions. In Indonesian context, since its inception, The 1945 Constitution did not discriminate against women *de jure*. This is because the designers of The 1945 Constitution since the beginning has the awareness to not continue the discrimination of women in pre-independence era and open a new relation of men-women's post-independence through the formalization of the Supreme Law of the Land. At least it appears from the spirit which was developed by Sukarno's rhetoric with the statement: "Political Movements and Emancipation of Women."*

*Key word: Gender Equality, Human Rights Law*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Rahayu, Ninik

Kesetaraan Gender dalam Aturan Hukum dan Implementasinya di Indonesia  
Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Selama 28 tahun pemerintah tetap berkomitmen untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dengan berbagai upaya, antara lain mempromosikan, memenuhi dan melindungi perempuan dari segala bentuk diskriminasi dan kekerasan. Tentu berbagai tantangan dalam mempromosikan kesetaraan dan kadilan gender dalam kerangka legislasi di negeri ini menjadi menarik untuk dilihat, setidaknya dari tiga aspek, yaitu aspek bagaimana hukum dibuat baik secara substantif maupun prosesnya; bagaimana hukum ditegakkan yaitu dengan melihat dukungan pengelolaan dan sarana prasaranya serta bagaimana kondisi budaya hukumnya guna memberikan situasi yang kondusif dalam menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan.

Kata kunci: Implementasi CEDAW, Kekerasan terhadap perempuan.

Rahayu, Ninik

*Gender Equality in the Rule of Law in Indonesian and Implementation*  
*Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*Indonesian has ratified CEDAW with Law Number 7 Year 1984. Over the past 28 years the government remains committed to eliminating all forms of discrimination against women in various efforts, such as to promote, fulfill and protect women from all forms of discrimination and violence. Various challenges in promoting gender equality and justice within the framework of legislation in this country to be worth a look, at least from three aspects, namely the aspect of how the law is made both the substantive and process; how the law is enforced by looking at the support and facilities management and how legal culture conditions in order to provide a conducive situation in eliminating all forms of discrimination and violence against women.*

*Keywords: CEDAW implementation, violence against women*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Sasmita

Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Kesetaraan gender dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dijadikan standar utama sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012. Namun demikian, apa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah responsif gender dalam pedoman ini bukanlah hanya menerapkan keempat indikator tersebut di atas tetapi termasuk juga mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam CEDAW ketika melakukan tahap proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata kunci: kesetaraan gender, indikator pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sasmita

*Parameters in the Establishment of Gender Equality Legislation Regulation  
Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*Gender equality in the process of establishing legislation made major standards as stated in Act No. 12 Years 2012. However, what is the legislation that has been responsive to gender in these guidelines apply not only the four indicators mentioned above but also includes integrating the principles contained in the CEDAW when doing phase formation process of legislation*

*Keywords: gender equality, an indicator of the establishment of legislation.*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Sasmita

Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Kesetaraan gender dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dijadikan standar utama sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012. Namun demikian, apa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah responsif gender dalam pedoman ini bukanlah hanya menerapkan keempat indikator tersebut di atas tetapi termasuk juga mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam CEDAW ketika melakukan tahap proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata kunci: kesetaraan gender, indikator pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sasmita

*Parameters in the Establishment of Gender Equality Legislation Regulation  
Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*Gender equality in the process of establishing legislation made major standards as stated in Act No. 12 Years 2012. However, what is the legislation that has been responsive to gender in these guidelines apply not only the four indicators mentioned above but also includes integrating the principles contained in the CEDAW when doing phase formation process of legislation*

*Keywords: gender equality, an indicator of the establishment of legislation.*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Tridewiyanti, Kunthi

Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik

"Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif"

Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Perempuan adalah warganegara yang mempunyai hak politik sebagaimana laki-laki. Data menunjukkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di bidang politik sangat kecil khususnya di Legislatif. Hal ini disebabkan karena diskriminasi. Diskriminasi terhadap perempuan itu menyebabkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender. Oleh sebab itu pentingnya perjuangan untuk terus mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di bidang politik dengan menggunakan prinsip "tindakan khusus sementara". Tindakan khusus ini dapat dilihat dalam upaya meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, meningkatkan keterwakilan dalam posisi strategis pada kekuasaan, partisipasi penuh dalam proses pengambilan keputusan, dan sinergitas.

Kata kunci: politik, partisipasi, keterwakilan, perempuan, diskriminasi, kesetaraan dan keadilan gender, tindakan khusus sementara.

Tridewiyanti, Kunthi

*Gender Equality and Justice in Field of Politics*

*"The Importance of Participation and Representation of Women in Legislative"*

*Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*Women are citizens who have political rights as men. The data show the participation and representation of women in politics is very small, especially in the legislative. This is due to discrimination. Discrimination against women caused gender injustice and inequality. Therefore, the importance of the struggle for gender justice and equality in politics by using the "temporary special measures" principle. This particular action can be seen in the effort to improve the quantity and quality of human resources, increasing the representation in a strategic position in power, full participation in decision-making process, and synergy.*

*Keywords: Politic, participation, representation, women, discrimination, gender equality and justice, temporary special measures.*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Hindarti, Erwina W

Hukum Ketenagakerjaan dalam Perspektif Gender

Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Negara menjamin setiap warga negara untuk memperoleh hak yang sama dalam pemenuhan hak ekonomi antara lain dalam rangka mencari pekerjaan untuk memperoleh kehidupan yang layak sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dasar. Pengesahan berbagai perjanjian internasional telah ikut serta melindungi hak-hak perempuan untuk berperan aktif dalam pembangunan nasional khususnya pembangunan ketenagakerjaan. Pengaturan hukum ketenagakerjaan khususnya perlindungan terhadap pekerja perempuan telah diatur dengan memperhatikan peran perempuan secara kodrati dan manusiawi. Hal ini bertujuan agar tidak ada perbedaan peran antara perempuan dan laki-laki dalam pembangunan nasional.

Kata kunci : hukum ketenagakerjaan, hak pekerja perempuan dan diskriminasi

*Hindarti, Erwina W*

*Employment Law in Gender Perspective*

*Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*The State guarantees every citizen to obtain equal rights in the fulfillment of economic rights, among others, in order to find works to earn a decent living as mandated by the constitution. Ratification of international treaties have participated in protecting the rights of women to play an active role in national development, especially of manpower development. Regulation of labor act in particular the protection of women workers has been set with given attention to the role of women in naturally and human. It is intended that there was no difference roles between women and men in national development.*

*Keywords: Labor law, labor rights of women and discrimination*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Maryam, Rini

Menerjemahkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) ke dalam Peraturan Perundang-undangan

Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Pasca ratifikasi Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) apakah persoalan kesetaraan perempuan dan anti diskriminasi terhadap perempuan Indonesia telah selesai? Tentu saja tidak. Dalam bidang peraturan perundang-undangan saja masih banyak peraturan perundang-undangan yang bias gender, netral gender, bahkan belum mengakomodir kepentingan perempuan. Hukum diyakini tidak lahir dalam sebuah ruang hampa, namun merupakan hasil pergulatan kepentingan sosial, budaya, ekonomi, politik serta mencerminkan standar nilai dan ideologi yang dianut masyarakat dan kekuasaan dalam proses pembuatannya. Tulisan ini mencoba melihat secara umum persoalan yang "tersimpan" dalam hukum itu sendiri pasca ratifikasi CEDAW dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 serta melihat upaya menerjemahkan CEDAW ke dalam peraturan perundang-undangan melalui optimalisasi peran perancang peraturan perundang-undangan dan membangun indikator/parameter berbasis CEDAW.

Kata kunci: konvensi CEDAW, diskriminasi perempuan, peraturan perundang-undangan.

Maryam, Rini

*Translation of Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) Into the Regulation of Legislation*

*Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*After the ratification of the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) whether the women's equality issues and anti-discrimination against women in Indonesia has finished? of course not. In the field of legislation there are still a lot gender refraction of legislation, gender neutral, not even accommodate the interests of women. Believed that the law was not born in a vacuum space, but it is the result of the struggle of social interests, culture, economic, politic and reflected the standard of values and ideology which attentive by society and the power in the making process. This paper attempts to look at the general issue of "stored" in the law itself after the ratification of CEDAW with the Law Number 7 Year 1984 along with the effort to decipher of CEDAW into the regulation through optimization of Legal Drafters and build indicator/parameter based on CEDAW.*

*Keywords: Convention of CEDAW, Women Discrimination, Law and Regulation.*

Zaelani

Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak memuat ketentuan pengaturannya secara rinci atau mendetail, sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibuat pengaturan lebih lanjut dalam suatu perangkat hukum Peraturan Perundang-undangan sejenis atau yang lebih rendah. Perintah suatu peraturan perundang-undangan untuk membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga/badan dalam bentuk perangkat hukum sejenis atau perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, Perintah untuk membentuk ketentuan lebih lanjut dalam ilmu perundang-undangan disebut Pelimpahan kewenangan. Pelimpahan kewenangan ini pada umumnya diberikan kepada pemrakarsa untuk membuat pengaturan hukum lebih lanjut agar ketentuan yang diatur dalam undang-undang bersangkutan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Perintah pembentukan pengaturan lebih lanjut kepada lembaga Negara/pemerintahan merupakan Pelimpahan kewenangan.

Kata kunci: Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Zaelani

*Delegation of Authority the Establishment of Legislation Regulation*  
*Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*Legislation is a written rule that contains a binding legal norms in general, and formed or defined by the stage agency or official authorized by the procedures set out in legislation. Legislation generally does not contain provisions setting it in detail or any detail, so as to implement in the law of legislation similiar or lower. Order of any legislation to make advance arrangements to institutions/bodies in the form of a similar law or legal device which is lower than the legislation is concerned, the command yo establish further provisions in the science of legislation called the delegation of authority. Delegation of authority is generally given to the proponent to make arrangements so that further legal provisions stipulated in the law relevant can be implemented as appropriate. Orders the establishment of further regulation to the state institutions/government is a delegation of authority.*

*Keywords: Delegation of authority in the establihment of legislation.*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Syahmardan

**Pertisipasi Masyarakat: Wujud Transparansi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Demokratis**

Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Implementasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berpedoman pada sistem politik yang dianut oleh negara, karena itu perubahan paradigma kenegaraan suatu negara memiliki konsekuensi terhadap perubahan pemaknaan dan mekanisme pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di era reformasi, bingkai transparansi diartikulasikan sebagai partisipasi yang diberi makna keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya utamanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harapan terhadap adanya suatu transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai menguat. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan.

Kata kunci: Peraturan Perundang-undangan, Partisipasi Masyarakat.

Syahmardan

*Public Participation: Transparency Design for Forming of Democratic Legislation*

*Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*Implementation of public participation in the forming of legislation based on the political system adopted by the state, so that the changes for paradigm of a nation state has the consequences of changes in interpretation and implementation mechanisms of public participation in the forming of legislation. In the reform era, articulated frame of transparency is given meaning as the participation of community involvement in the political process as possible particular in the forming of legislation. With the enactment of the Law Number 12 Year 2011 on the Forming of Legislation, expectations for the presence of a transparency in the forming of legislation began to strengthen. Community can participate in all stages of the forming of legislation starting from the planning, preparation, discussion, approval/adoption and promulgation.*

*Key words: Legislation, Public Participation.*

Kata kunci bersumber dari artikel.  
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Wiridinata, Wahyu

Kehutanan di Indonesia dalam Perspektif Ekonomi, Ekosistem dan Hukum  
Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 1.

Hutan dan kehutanan merupakan sektor strategis, karena hutan di Indonesia merupakan paru-paru dunia dan dapat menjaga keseimbangan ekosistem. Rusaknya hutan di Indonesia dapat mengganggu dan menimbulkan rusaknya lingkungan hidup. Kenyataannya hutan di Indonesia khususnya di Kalimantan telah menyusut dan rusak. Heterogenitas hayatinya pun menyusut pula. Hal ini disebabkan karena peladangan rakyat berpindah, penebangan/ pembalakan liar, penebangan oleh pemegang Hak Pengelolaan Hutan (HPH) illegal dan pembakaran hutan.

**Kata Kunci:** Kerusakan hutan, pencegahan, pemulihan.

*Wiridinata, Wahyu*

*Forests in Indonesia in Perspective Economic, Legal and Ecosystem  
Indonesia Journal of Legislation Vol. 9 No. 1.*

*Forests and forestry is a strategic sector, as Indonesian forests become the lungs of the world and can make a balance of the ecosystem. The destruction of the forests in Indonesia can be distracting and cause environmental damages. The reality of the forests in Indonesia especially in Kalimantan, the area has shrunk and damaged. Biological heterogeneity was also shrinking. This is because of the moving of the people cultivation, felling of trees/ illegal logging, illegal logging by the holders of Forest Management (HPH) and the illegal burning of forests.*

*Keywords: Forest destruction, prevention, dignification*

**ASPEK KONSTITUSIONALITAS KESETARAAN GENDER  
DALAM HUKUM HAK ASASI MANUSIA INDONESIA  
(THE ASPECTS OF CONSTITUTIONALITY OF THE GENDER EQUALITY  
IN INDONESIAN HUMAN RIGHTS LAW)**

A. Ahsin Thohari\*

(Naskah diterima 10/04/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Gagasan mengenai kesetaraan peran yang didasarkan pada jenis kelamin sering kali dinilai masih memiliki sejarah yang bisa dikatakan pendek. Setidaknya kesimpulan itu tergambar dari adanya realitas bahwa sampai dengan akhir Abad XIX perempuan diperlakukan sebagai jenis kelamin yang lebih *inferior* jika dibandingkan dengan jenis kelamin laki-laki yang distereotipekan lebih *superior*. *Inferioritas* jenis kelamin perempuan tersebut terutama terletak pada perlakuan mengecualikan perempuan untuk ikut serta dalam peran publik seperti politik, pendidikan, dan profesi tertentu. Dalam konteks Indonesia, sejak kelahirannya, Undang-Undang Dasar 1945 tidak pernah melakukan diskriminasi terhadap perempuan *de jure*. Hal ini karena para perancang konstitusi Indonesia sejak awal memiliki kesadaran untuk tidak melanjutkan diskriminasi perempuan pra-kemerdekaan dan membuka lembaran baru relasi laki-laki-perempuan pasca-kemerdekaan melalui formalisasi dalam Undang-Undang Dasar 1945. Setidaknya hal itu muncul dari semangat yang dikembangkan oleh Soekarno dengan pernyataan retoriknya: "Gerakan Politik dan Emansipasi Perempuan."

Kata kunci: Kesetaraan Gender, Hukum Hak Asasi Manusia

**Abstract**

*The notion of equality that is based on the role of gender is often still- that can be said- considered to have a short history. At least this conclusion drawn from the reality that until the end of the 19<sup>th</sup> century women were treated as inferior to the other sex when compared to the male. Inferiority of the female is primarily lies in the treatment excludes women from taking part in public life such as politics, education, and certain professions. In Indonesian context, since its inception, The 1945 Constitution did not discriminate against women de jure. This is because the designers of The 1945 Constitution since the beginning has the awareness to not continue the discrimination of women in pre-independence era and open a new relation of men-women's post-independence through the formalization of the Supreme Law of the Land. At least it appears from the spirit which was developed by Sukarno's*

---

\* Pegawai pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta.

*rhetoric with the statement: "Political Movements and Emancipation of Women."*

*Keywords: Gender Equality, Human Rights Law*

## **A. Pendahuluan**

Gagasan mengenai kesetaraan peran yang didasarkan pada jenis kelamin sering kali dinilai masih memiliki sejarah yang bisa dikatakan pendek. Setidaknya kesimpulan itu tergambar dari adanya realitas bahwa sampai dengan akhir Abad XIX perempuan diperlakukan sebagai jenis kelamin yang lebih *inferior* jika dibandingkan dengan jenis kelamin laki-laki yang distereotipekan lebih *superior*. *Inferioritas* jenis kelamin perempuan tersebut terutama terletak pada perlakuan mengecualikan perempuan untuk ikut serta dalam peran publik (*excluded from taking part in public life*) seperti politik, pendidikan, dan profesi tertentu.

Resistensi terhadap gagasan kesetaraan peran tanpa melihat jenis kelamin—yang kemudian dikenal dengan istilah “kesetaraan gender” (*gender equality*)—mengeras salah satunya karena pandangan *misoginis*<sup>1</sup> yang berurat berakar sebagai rangkaian kontinum sejarah filsafat *Stoicism* yang dikembangkan Zeno dari Citium (335-263 SM) dan Filsafat *Platonic* yang dikembangkan oleh Plato (427-347 SM). Pandangan *misoginis* ini terus berlangsung dan cenderung mendapatkan pembenaran atau justifikasi dalam pelbagai gerakan intelektual mulai dari tradisi Kristen hingga Abad Pencerahan.

Sesungguhnya sejarah perjuangan kesetaraan gender lebih menampakkan diri sebagai sejarah perubahan relasi antara laki-laki dan perempuan dalam aspek intelektual, politik, sosial, dan ekonomi daripada sebagai “gerakan pro-perempuan” sebagaimana sering dipahami secara menyimpang (*often distortedly represented*) selama ini. Dalam aspek politik, misalnya, perubahan relasi antara laki-laki dan perempuan tampak secara nyata pada saat Amendemen XIX Konstitusi Amerika Serikat dilakukan pada 18 Agustus 1920 yang menegaskan hak memilih perempuan sebagai hak konstitusional perempuan di Amerika Serikat dengan rumusan: “*The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.*”

---

<sup>1</sup> Misoginis adalah sikap yang mengandung kebencian terhadap perempuan. Menurut teori feminis, misogini dapat diwujudkan dalam berbagai cara, termasuk diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, fitnah, kekerasan, dan objektifikasi jenis kelamin perempuan (tindakan memperlakukan jenis kelamin perempuan sebagai objek). Lihat misalnya Lorraine Code, *Encyclopedia of Feminist Theories*, 1st ed., (London: Routledge, 2000), hal. 346; Cheri Kramarae, *Routledge International Encyclopedia of Women*. (New York: Routledge, 2000). hlm. 1374.

Perubahan relasi antara laki-laki dan perempuan sebagaimana tergambar dalam rumusan redaksional Konstitusi Amerika Serikat tersebut lebih diinspirasi oleh kondisi sosiologis yang merepresi peran publik perempuan di bidang politik. Pada mulanya, Konstitusi Amerika Serikat memang tidak menyebutkan hak-hak perempuan untuk memilih (*women's right to vote*) dan tidak ada larangan. Akan tetapi, secara tersirat yang sejalan dengan determinisme budaya patriarkhal pada saat itu, perempuan tidak memiliki hak konstitusional untuk memilih.

Dalam konteks Indonesia, sejak kelahirannya, Undang-Undang Dasar 1945 tidak pernah melakukan diskriminasi terhadap perempuan *de jure*. Hal ini karena para perancang konstitusi Indonesia sejak awal memiliki kesadaran untuk tidak melanjutkan diskriminasi perempuan pra-kemerdekaan dan membuka lembaran baru relasi laki-laki-perempuan pasca-kemerdekaan melalui formalisasi dalam Undang-Undang Dasar 1945. Setidaknya hal itu muncul dari semangat yang dikembangkan oleh Soekarno dengan pernyataan retoriknya: "Gerakan Politik dan Emansipasi Perempuan."<sup>2</sup> Tidak hanya itu, dalam suatu kesempatan Gubernur Lemhannas Budi Susilo Soepandji pernah mengutip pidato Soekarno: "... *We really need to start to realize, that society and country's problems are the problems of men and women. And women's problems are the problems of our society and country ...*".<sup>3</sup>

Seiring dengan bergulirnya reformasi 1998, eksistensi perempuan semakin mendapatkan pengakuan secara legal, setidaknya di atas kertas yang berisi sekumpulan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Sudah pasti bahwa implementasi atas pengakuan legal itu belum tentu berbanding secara lurus dengan ketentuan-ketentuan ideal dalam peraturan perundang-undangan.

Tulisan ini bermaksud mengulas historisitas hak-hak perempuan, hak konstitusional perempuan, dan pengarusutamaan gender dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan titik berat pembahasan pada aspek konstitusionalitas kesetaraan gender dalam hukum hak asasi manusia Indonesia.

<sup>2</sup> Lihat misalnya A. Nunuk P. Murniati, *Perempuan Indonesia dalam Perspektif Sosial, Politik, Ekonomi, Hukum dan HAM*, (Jakarta: Yayasan Indonesia Tera, 2004), hal. 18.

<sup>3</sup> Lemhannas RI, "The Commitment of Constitutional Rights Fulfillment for Women," <<http://www.lemhannas.go.id/portal/en/news/178-umum/1713-komitmen-pemenuhan-hak-hak-konstitusional-bagi-perempuan.html>>, diakses pada 9 April 2012.

## B. Historisitas Hak-hak Perempuan

Hak-hak perempuan adalah hak dan kebebasan yang dimiliki semua perempuan dalam berbagai umur dalam masyarakat. Di beberapa tempat, hak-hak ini dilembagakan atau didukung oleh hukum, kebiasaan setempat, dan perilaku. Hak-hak perempuan lebih diarahkan untuk beberapa hal seperti otonomi dan integritas atas tubuh, hak memilih, hak untuk memegang jabatan publik, hak untuk bekerja, hak untuk upah yang adil, hak untuk memiliki harta benda, hak untuk pendidikan, hak untuk membuat kontrak hukum, hak perkawinan, dan hak untuk memeluk agama.

Hak-hak perempuan tersebut terlembagakan setelah melalui sejarah panjang peradaban umat manusia. Di Athena kuno, misalnya, perempuan tidak diakui sebagai pihak di hadapan hukum (*legal personhood*) dan karenanya tidak dianggap sebagai warga negara penuh (*full citizens*) yang memiliki hak-hak sipil dan politik.<sup>4</sup> Dengan demikian, meskipun prinsip-prinsip demokrasi diterapkan dalam kehidupan politik Athena kuno, namun perempuan berada di luar prinsip dan praktik demokrasi tersebut.<sup>5</sup> Peran perempuan dalam peta politik Athena kuno adalah sekunder dan hanya memainkan peran pembantu dalam skenario besar praktik demokrasi.

Di belahan dunia yang lain, ketika Islam hadir di tengah masyarakat Arab, Al-Qur'an memperkenalkan reformasi hukum adat Arab secara mendasar dan memberikan beberapa hak kepada perempuan dalam hukum perkawinan, perceraian, dan waris. Al-Qur'an mengakui bahwa hubungan perkawinan menjadikan perempuan sebagai pihak dalam hukum. Dalam pandangan Annemarie Schimmel, apabila dibandingkan dengan konsep Arab pra-Islam dalam meletakkan posisi perempuan, maka sangat jelas bahwa Islam membawa kemajuan dengan mengakui adanya hak perempuan untuk mendapatkan kekayaan sendiri dari hasil kerjanya.<sup>6</sup> Kemajuan yang paling mengesankan adalah bahwa perempuan Arab setelah turunnya Al-Qur'an diberikan hak yang lebih besar daripada perempuan Arab pra-Islam dan perempuan Eropa Abad Pertengahan. Hak-hak perempuan seperti diperkenalkan oleh Islam sama sekali tidak dikenal dalam budaya lain kecuali beberapa abad

---

<sup>4</sup> Ute Gerhard, *Debating Women's Equality: Toward a Feminist Theory of Law from a European Perspective*, (New Jersey: Rutgers University Press, 2001), hlm. 35.

<sup>5</sup> Eric W. Robinson, *Ancient Greek Democracy: Reading and Sources*, (Boston: Wiley-Blackwell, 2004), hlm. 302.

<sup>6</sup> Annemarie Schimmel, *Islam: an Introduction*, (New York: State University of New York Press 1992), hlm. 65.

kemudian. Oleh karena itu, William Montgomery Watt berpendapat bahwa jika dilihat dalam konteks historis seperti itu, Nabi Muhammad SAW *“can be seen as a figure who testified on behalf of women’s rights.”*<sup>7</sup>

Dalam konteks modern, kesetaraan perempuan dan laki-laki dimulai dengan dikumandangkannya ‘emansipasi’ di tahun 1950 dan 1960-an. Setelah itu tahun 1963 muncul gerakan kaum perempuan yang mendeklarasikan suatu resolusi melalui badan ekonomi sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa. Kesetaraan perempuan dan laki-laki diperkuat dengan deklarasi yang dihasilkan dari konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1975, yang memprioritaskan pembangunan bagi kaum perempuan. Berkaitan dengan itu dikembangkan berbagai program pemberdayaan perempuan, dan mulai diperkenalkan tema *women in development* (WID), yang bermaksud mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan. Setelah itu, beberapa kali terjadi pertemuan internasional yang memperhatikan tentang pemberdayaan perempuan. Sampai akhirnya sekitar tahun 1980-an, berbagai studi menunjukkan bahwa kualitas kesetaraan lebih penting daripada sekedar kuantitas, sehingga tema WID diubah menjadi *women and development* (WAD). Pada tahun 1992 dan 1993, studi Anderson dan Moser memberikan rekomendasi bahwa tanpa kerelaan, kerjasama, dan keterlibatan kaum laki-laki maka program pemberdayaan perempuan tidak akan berhasil dengan baik. Dengan alasan tersebut maka dipergunakan pendekatan gender yang dikenal dengan Gender and Development (GAD) yang menekankan prinsip hubungan kemitraan dan keharmonisan antara perempuan dan laki-laki. Pada tahun 2000 konferensi PBB menghasilkan *The Millenium Development Goals* (MDGs) yang mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan sebagai cara efektif untuk memerangi kemiskinan, kelaparan, dan penyakit serta menstimulasi pembangunan yang sungguh-sungguh dan berkelanjutan.<sup>8</sup>

### C. Hak Konstitusional Perempuan

Dalam pandangan Satya Arinanto dengan mengutip Burns H. Weston, istilah hak asasi manusia (HAM) merupakan istilah yang relatif baru, dan menjadi bahasa sehari-hari semenjak Perang Dunia II dan

<sup>7</sup> Bashir Maan & Alastair McIntosh, Interview: William Montgomery Watt, <[http://www.alastairmcintosh.com/articles/2000\\_watt.htm](http://www.alastairmcintosh.com/articles/2000_watt.htm)>, diakses pada 10 April 2012.

<sup>8</sup> Departemen Kehutanan, *Laporan Tahunan Kegiatan Pengarusutamaan Gender Tahun 2005*, (Jakarta: Departemen Kehutanan, 2005), hlm. 1.

pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1945. Istilah tersebut menggantikan istilah *natural rights* (hak-hak alam) karena konsep hukum alam menjadi suatu kontroversi, dan frasa *the rights of man* yang muncul kemudian dianggap tidak mencakup hak-hak wanita.<sup>9</sup>

Hak asasi manusia merupakan hak yang dimiliki setiap manusia karena dia, laki-laki maupun perempuan, adalah manusia. Hak asasi bertujuan menjamin martabat setiap orang. Hak asasi memberikan kekuatan moral untuk menjamin dan melindungi martabat manusia berdasarkan hukum, bukan atas dasar kehendak, keadaan, ataupun kecenderungan politik tertentu. Hak-hak dan kebebasan tersebut memiliki ciri-ciri: tidak dapat dicabut/dibatalkan (*inalienable*), universal, saling terkait satu sama lain (*interconnected*) dan tidak dapat dipisah-pisahkan (*indivisible*). Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa setiap manusia memiliki sekaligus hak atas kebebasan, rasa aman, dan standar hidup yang layak.<sup>10</sup>

Dokumen hak asasi manusia Abad XX yang paling utama adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa Bangsa pada tahun 1948. Deklarasi tersebut menyatakan berbagai hak yang tidak boleh dicabut atau dibatalkan dan tidak boleh dilanggar. Hak-hak tersebut berkaitan dengan lima bidang: sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan menjadi dasar yang mewajibkan setiap anggota masyarakat internasional untuk memenuhi kewajiban itu. Contoh-contoh hak yang dijabarkan dalam Deklarasi tersebut adalah hak untuk hidup, non-diskriminasi, perumahan dan tempat berteduh, perawatan kesehatan, pekerjaan, pendidikan dan standar hidup yang layak. Prinsip-prinsip Deklarasi tersebut diundangkan dalam dua traktat utama hak asasi manusia, yaitu Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya.<sup>11</sup>

Di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia didefinisikan sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum,

---

<sup>9</sup> . Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 65.

<sup>10</sup> United Nations Development Fund for Women South Asia Regional Office dan Partners For Law in Development, *CEDAW: Mengembalikan Hak-hak Perempuan*, (Jakarta: United Nations Development Fund for Women South Asia Regional Office dan Partners For Law in Development 2007), hlm. 11.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan artabat manusia.

Menurut Jimly Asshiddiqie, hak konstitusional warga negara yang meliputi hak asasi manusia dan hak warga negara yang dijamin dalam UUD 1945 berlaku bagi setiap warga negara Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari perumusannya yang menggunakan frasa "setiap orang", "segala warga negara", "tiap-tiap warga negara", atau "setiap warga negara", yang menunjukkan bahwa hak konstitusional dimiliki oleh setiap individu warga negara tanpa pembedaan, baik berdasarkan suku, agama, keyakinan politik, ataupun jenis kelamin. Hak-hak tersebut diakui dan dijamin untuk setiap warga negara bagi laki-laki maupun perempuan.<sup>12</sup>

Bahkan UUD 1945 juga menegaskan bahwa "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu". Dengan demikian, jika terdapat ketentuan atau tindakan yang mendiskriminasi warga negara tertentu, hal itu melanggar hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara, dan dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu setiap perempuan Warga Negara Indonesia memiliki hak konstitusional sama dengan Warga Negara Indonesia yang laki-laki. Perempuan juga memiliki hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif berdasarkan karena statusnya sebagai perempuan, ataupun atas dasar perbedaan lainnya. Semua hak konstitusional yang telah diuraikan sebelumnya merupakan hak konstitusional setiap perempuan Warga Negara Indonesia.<sup>13</sup>

Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara harus dilakukan sesuai dengan kondisi warga negara yang beragam. Realitas masyarakat Indonesia menunjukkan adanya perbedaan kemampuan untuk mengakses perlindungan dan pemenuhan hak yang diberikan oleh negara. Perbedaan kemampuan tersebut bukan atas kehendak sendiri kelompok tertentu, tetapi karena struktur sosial yang berkembang cenderung meminggirkannya. Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional yang dilakukan tanpa memperhatikan

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, "Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya", Makalah disampaikan pada acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Komnas Perempuan "Perempuan dan Konstitusi di Era Otonomi Daerah: Tantangan dan Penyikapan Bersama". Jakarta, 27 Nopember 2007. hlm. 14.

<sup>13</sup> *Ibid.*

adanya perbedaan tersebut, dengan sendirinya akan mempertahankan bahkan memperjauh perbedaan tersebut. Agar setiap warga negara memiliki kemampuan yang sama dan dapat memperoleh perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional yang sama pula, diperlukan perlakuan khusus terhadap kelompok tertentu. Hanya dengan perlakuan khusus tersebut, dapat dicapai persamaan perlakuan dalam perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional setiap warga negara. Oleh karena itu, UUD 1945 menjamin perlakuan khusus tersebut sebagai hak untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama. Pasal 28H Ayat (2) menyatakan "*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*".<sup>14</sup>

Salah satu kelompok warga negara yang karena kondisinya membutuhkan perlakuan khusus adalah perempuan. Tanpa adanya perlakuan khusus, perempuan tidak akan dapat mengakses perlindungan dan pemenuhan hak konstitusionalnya karena perbedaan dan pembedaan yang dihasilkan dan dilanggengkan oleh struktur masyarakat patriarkis. Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional tanpa adanya perlakuan khusus, justru akan cenderung mempertahankan diskriminasi terhadap perempuan dan tidak mampu mencapai keadilan.<sup>15</sup>

Pentingnya menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan melalui perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan juga telah diakui secara internasional. Bahkan hal itu diwujudkan dalam konvensi tersendiri, yaitu *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*. Penghapusan diskriminasi melalui pemajuan perempuan menuju kesetaraan gender bahkan dirumuskan sebagai kebutuhan dasar pemajuan hak asasi manusia dalam *Millenium Development Goals (MDGs)*. Hal itu diwujudkan dalam delapan area upaya pencapaian MDGs yang diantaranya adalah; mempromosikan kesetaraan jender dan meningkatkan keberdayaan perempuan, dan meningkatkan kesehatan ibu. Rumusan tersebut didasari oleh kenyataan bahwa perempuan mewakili setengah dari jumlah penduduk dunia serta sekitar 70% penduduk miskin dunia adalah perempuan.<sup>16</sup>

Sebagaimana diketahui, CEDAW mengkonteksualisasikan standar netral hak asasi manusia ke dalam situasi perempuan. Perbedaan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>15</sup> *Ibid.*

penting yang diperkenalkan CEDAW adalah bahwa ia tidak terbatas sekedar mengamankan hak asasi perempuan tetapi juga memperluas pemahaman akan hak asasi manusia itu sendiri. Untuk itu, CEDAW menggarisbawahi pentingnya kesadaran dan konsistensi dalam memperluas dan memperlebar hak dalam konteks dan identitas khusus. Dengan demikian tugas jangka panjang mengintegrasikan bentuk-bentuk pelanggaran yang berbasis gender ke dalam kerangka umum hak asasi manusia juga tetap dapat dilaksanakan. Berbeda dengan instrumen hak asasi manusia pada umumnya yang menyatakan bahwa “diskriminasi berdasarkan jenis kelamin” dalam arti netral atau umum, CEDAW menyatakan bahwa perempuan adalah kelompok yang dirugikan karena tindak diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. CEDAW lebih memberikan perhatian pada adanya tekanan sosial dan budaya pada perlakuan diskriminasi terhadap perempuan, dan dengan demikian memperluas aplikasi hak asasi manusia ke dalam ruang privat perempuan. Lebih penting lagi, adalah ditunjukkannya kaitan antara ruang publik dengan ruang privat perempuan, dan lebih penting lagi ialah diberikannya tekanan pada kaitan antara ruang publik dan ruang privat. Sumber dari dasar ideologi ketidaksetaraan perempuan dalam keluarga, tempat kerja, dan dalam kehidupan publik adalah konstruksi sosial, atau anggapan sosial dan budaya yang dibangun mengenai kemampuan dan peran perempuan.<sup>17</sup>

Pada tingkat nasional upaya menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dan mencapai kesetaraan jender telah dilakukan walaupun pada tingkat pelaksanaan masih membutuhkan kerja keras dan perhatian serius. CEDAW telah diratifikasi sejak 1984 melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Upaya memberikan perlakuan khusus untuk mencapai persamaan jender juga telah dilakukan melalui beberapa peraturan perundang-undangan, baik berupa prinsip-prinsip umum, maupun dengan menentukan kuota tertentu. Bahkan, untuk memberikan perlindungan terhadap perempuan yang sering menjadi korban kekerasan, telah dibentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.<sup>18</sup>

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan umum, dewasa ini telah dikenal 14 (empat belas) rumpun hak konstitusional warga negara, yaitu hak atas kewarganegaraan; hak atas hidup; hak untuk mengembangkan

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> United Nations Development Fund for Women South Asia Regional Office dan Partners For Law in Development, *op. cit.*, hlm. 17.

diri; hak atas kemerdekaan pikiran dan kebebasan memilih; hak atas informasi; hak atas kerja dan penghidupan yang layak; hak atas kepemilikan dan perumahan; hak atas kesehatan dan lingkungan hidup; hak berkeluarga; hak atas kepastian hukum dan keadilan; hak bebas dari ancaman, diskriminasi dan kekerasan; hak atas perlindungan; hak memperjuangkan hak; dan hak atas pemerintahan.

Meskipun di atas kertas hak konstitusional tersebut telah terpatri dalam konstitusi, namun implementasinya tentu tidak semudah memformalkannya dalam hukum dasar negara. Tantangan demi tantangan sudah pasti akan mengiringi langkah menuju pemenuhan atas hak konstitusional tersebut. Dalam pandangan Jimly, tantangan penegakan hak konstitusional warga negara dengan sendirinya juga merupakan tantangan bagi penegakan hak konstitusional perempuan. Di sisi lain, karena perbedaan yang ada dalam masyarakat, tantangan penegakan hak konstitusional bagi perempuan tentunya lebih berat dan memerlukan perlakuan-perlakuan khusus. Penegakan hak konstitusional perempuan sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 tentu harus melibatkan semua komponen bangsa, baik lembaga dan pejabat negara maupun warga negara, baik perempuan maupun laki-laki. Ketentuan konstitusional tersebut diwujudkan melalui seperangkat aturan hukum dan kebijakan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan. Oleh karena itu upaya penegakan hak konstitusional harus dilakukan baik dari sisi aturan, struktur, maupun dari sisi budaya.<sup>19</sup>

Di samping ketentuan-ketentuan hukum yang telah memberikan perlakuan khusus terhadap perempuan, atau paling tidak telah disusun dengan perspektif kesetaraan gender, tentu masih terdapat peraturan perundang-undangan yang dirasakan bersifat diskriminatif terhadap perempuan, atau paling tidak belum sensitif jender. Apalagi hingga saat ini masih banyak berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Untuk itu upaya identifikasi dan inventarisasi harus dilakukan yang diikuti dengan penataan dan penyesuaian berdasarkan UUD 1945 pasca perubahan. Hal itu dapat dilakukan dengan mendorong dilakukannya legislative review kepada pembentuk undang-undang atau melalui mekanisme judicial review. Terkait dengan wewenang Mahkamah Konstitusi, setiap perempuan Warga Negara Indonesia yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan oleh suatu undang-undang, atau tidak mendapat perlakuan

---

<sup>18</sup> Asshiddiqie, *op. cit.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, tentu dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>20</sup>

#### **D. Pengarusutamaan Gender di Bidang Hukum**

Untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan, diperlukan strategi. *Gender mainstreaming* atau pengarusutamaan gender merupakan suatu strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dalam kebijakan dan program pembangunan nasional untuk mengembangkan kapasitas kelembagaan dalam rangka menciptakan kesetaraan gender, mulai dari proses pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, sampai dengan pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing, sehingga dapat mencapai hasil dan dampak kesetaraan gender dalam pengelolaan dan pembangunan sektoral.<sup>21</sup>

Pengarusutamaan gender adalah perwujudan dari komitmen global penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, berkaitan dengan kesamaan kesempatan dan perlakuan bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan peran-peran politik, ekonomi dan sosial budaya dalam kehidupan masyarakat. PUG merupakan sebuah perspektif pembangunan nasional yang menekankan pada proses demokratisasi untuk mewujudkan kesempatan dan perlakuan yang sama bagi segmen masyarakat minoritas, menyangkut antara lain aspek-aspek etnis, kelompok agama, penduduk usia lanjut, dan jenis kelamin.<sup>22</sup>

Dalam konsiderans Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dipandang perlu melakukan strategi pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional; dan bahwa pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Departemen Kehutanan, *op. cit.*, hlm. 2.

<sup>22</sup> *Ibid.*

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan juga membangun kesadaran tentang perlunya parameter kesetaraan gender guna membentuk peraturan perundang-undangan yang berwawasan gender. Kesadaran ini terbangun karena seiring dengan dinamika permasalahan yang terjadi di masyarakat, berbangsa dan bernegara yang juga sejalan dengan pesatnya perkembangan informasi dan teknologi, perlu ada suatu tatanan kehidupan yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang sensitif dan responsif terhadap berbagai perubahan yang terjadi di masyarakat. Dinamika permasalahan dalam masyarakat di antaranya adalah 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 bentuk pengaturan yang juga responsif gender. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan diharapkan bukan saja dapat dijadikan sebagai alat untuk menciptakan kesejahteraan, tetapi juga dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat, yang di dalamnya adalah masyarakat laki-laki dan perempuan.<sup>23</sup>

Beberapa parameter kesetaraan gender dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Pancasila Sebagai Dasar dan Ideologi Negara Republik Indonesia; Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan tanggal 13 Nopember 1998; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara RI yang didalamnya terkandung dalam 14 (empat belas) Rumpun Hak, dan dijabarkan dalam 40 (empat puluh) Hak Konstitusional setiap Warga Negara Indonesia; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women*); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social, And Cultural Rights* (Konvensi Internasional mengenai Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Convention On Civil And Political Rights* (Konvensi Internasional

---

<sup>23</sup> Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, "Parameter Kesetaraan Gender", <<http://www.djpp.depkumham.go.id/index.php/component/content/article/2035>>, diakses 10 April 2012.

mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik); Undang-Undang No. 19 tahun 2011 tentang *Ratifikasi Convention on The Rights of Persons With Disabilities* (Konvensi mengenai Hak Penyandang Disabilitas); Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of the Child* (Konvensi mengenai Hak-Hak Anak); Hasil Konferensi Dunia Ke-IV tentang Perempuan mengenai Deklarasi dan Rencana Aksi Beijing (*Declaration and Beijing Platform For Action, 1995*); dan Deklarasi dan Tujuan Pembangunan Millenium (*Millenium Development Goals/MDG's*) 2000.<sup>24</sup>

Dengan parameter kesetaraan gender dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut diharapkan pemenuhan atas hak konstitusional perempuan dapat menghindari jalan terjal sekaligus memijarkan asa tercapainya kesetaraan gender sesuai dengan apa yang diidealkan dalam hukum hak asasi manusia Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. "Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya", Makalah disampaikan pada acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Komnas Perempuan "Perempuan dan Konstitusi di Era Otonomi Daerah: Tantangan dan Penyikapan Bersama". Jakarta, 27 Nopember 2007.
- Departemen Kehutanan. *Laporan Tahunan Kegiatan Pengarusutamaan Gender Tahun 2005*. Jakarta: Departemen Kehutanan, 2005.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. "Parameter Kesetaraan Gender". <<http://www.djpp.depkmham.go.id/index.php/component/content/article/2035>>, diakses 10 April 2012.
- Code, Lorraine. *Encyclopedia of Feminist Theories*, 1st ed. London: Routledge, 2000.
- Gerhard, Ute. *Debating Women's Equality: Toward a Feminist Theory of Law from a European Perspective*. New Jersey: Rutger University Press, 2001.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

Kramarae, Cherris. *Routledge International Encyclopedia of Women*. New York: Routledge, 2000.

Lemhannas RI. "The Commitment of Constitutional Rights Fulfillment for Women". <<http://www.lemhannas.go.id/portal/en/news/178-umum/1713-komitmen-pemenuhan-hak-hak-konstitusional-bagi-perempuan.html>>. Diakses pada 9 April 2012.

Maan, Bashir, & Alastair McIntosh. Interview: William Montgomery Watt. <[http://www.alastairmcintosh.com/articles/2000\\_watt.htm](http://www.alastairmcintosh.com/articles/2000_watt.htm)>. Diakses pada 10 April 2012.

Murniati, A. Nunuk P. *Perempuan Indonesia dalam Perspektif Sosial, Politik, Ekonomi, Hukum dan HAM*. Jakarta: Yayasan Indonesia Tera, 2004.

Robinson, Eric W. *Ancient Greek Democracy: Reading and Sources*. Boston: Wiley-Blackwell, 2004.

Schimmel, Annemarie. *Islam: an Introduction*. New York: State University of New York Press, 1992.

United Nations Development Fund for Women South Asia Regional Office dan Partners For Law in Development. *CEDAW: Mengembalikan Hak-hak Perempuan*. Jakarta: United Nations Development Fund for Women South Asia Regional Office dan Partners For Law in Development 2007.

**KESETARAAN GENDER DALAM ATURAN HUKUM  
DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA  
(GENDER EQUALITY IN THE RULE OF LAW IN INDONESIAN  
AND IMPLEMENTATION)**

Ninik Rahayu\*

(Naskah diterima 02/03/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Selama 28 tahun pemerintah tetap berkomitmen untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dengan berbagai upaya, antara lain mempromosikan, memenuhi dan melindungi perempuan dari segala bentuk diskriminasi dan kekerasan. Tentu berbagai tantangan dalam mempromosikan kesetaraan dan keadilan gender dalam kerangka legislasi di negeri ini menjadi menarik untuk dilihat, setidaknya dari tiga aspek, yaitu aspek bagaimana hukum dibuat baik secara substantif maupun prosesnya; bagaimana hukum ditegakkan yaitu dengan melihat dukungan pengelolaan dan sarana prasaranya serta bagaimana kondisi budaya hukumnya guna memberikan situasi yang kondusif dalam menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan.

Kata kunci: Implementasi CEDAW, Kekerasan terhadap perempuan.

**Abstract**

*Indonesian has ratified CEDAW with Law Number 7 Year 1984. Over the past 28 years the government remains committed to eliminating all forms of discrimination against women in various efforts, such as to promote, fulfill and protect women from all forms of discrimination and violence. Various challenges in promoting gender equality and justice within the framework of legislation in this country to be worth a look, at least from three aspects, namely the aspect of how the law is made both the substantive and process; how the law is enforced by looking at the support and facilities management and how legal culture conditions in order to provide a conducive situation in eliminating all forms of discrimination and violence against women.*

*Keywords: CEDAW implementation, violence against women*

**A. Pendahuluan**

Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan menjadi penting untuk dikaji mengingat tidak ada satu negara pun di belahan dunia ini yang kaum perempuannya selalu mengalami

---

\* Komisioner Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

perlakuan yang tidak adil (diskriminasi), walaupun dalam derajat dan bentuk yang berbeda. Karenanya, signifikansi dari mendiskusikan, mendorong implementasi, mengetahui hambatan dan peluangnya guna memenuhi hak-hak perempuan (*women's right*) adalah sangat penting. Pemenuhan hak perempuan adalah pemenuhan hak asasi manusia (*women's rights is human rights*) yang seringkali tidak terpenuhi dengan baik karena terdiskriminasi. Perempuan menjadi salah satu kelompok paling rentan terhadap berbagai jenis pelanggaran hak-hak asasi manusia karena diskriminasi yang dialaminya.

Diskriminasi adalah salah satu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM). Dengan demikian, diskriminasi terhadap perempuan melanggar hak asasi manusia perempuan, sehingga pemberdayaan perempuan diperlukan agar perempuan-perempuan dapat memperjuangkan hak-haknya yang dilanggar. Negara memiliki tanggung jawab besar dalam menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan karena berkembangnya praktik diskriminasi terhadap perempuan sangat terkait erat dengan berbagai persoalan yang menjadi tanggung jawab negara, seperti kemiskinan, menguatnya fundamentalisme ataupun konservatisme agama dan budaya, serta pembatasan hak-hak perempuan baik dalam politik maupun untuk berkiprah di ruang publik. Untuk mengatasi permasalahan diskriminasi yang dialami oleh kaum perempuan tersebut, terdapat satu instrumen HAM internasional, yaitu *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1979 dan diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita.

Dengan demikian, Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan menerapkan prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam hukum dan kehidupan sehari-hari. Indonesia telah mengupayakan berbagai hal untuk memproteksi HAM perempuan dengan mengaplikasikan CEDAW. Namun, konsistensi pemerintah Indonesia untuk menjamin hak-hak perempuan masih perlu dibuktikan lebih jauh. Artinya, meskipun secara *de jure* Indonesia telah mencapai berbagai kemajuan, namun secara *de facto* pemerintah tetap masih harus membereskan banyak pekerjaan rumah dalam mengimplementasikan CEDAW secara komprehensif. Negara harus terus membuktikan komitmennya, termasuk merespon positif

komentar-komentar dan rekomendasi atas pelaporan implementasi CEDAW yang dilakukan oleh negara dan laporan bayangan (*shadow report*) dari masyarakat sipil setiap tahunnya.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah sebuah lembaga negara yang independen untuk penegakan hak asasi perempuan Indonesia. Komnas Perempuan dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005. Komnas Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama kelompok perempuan, kepada pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawab negara atas berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama kekerasan seksual yang dialami perempuan dalam kerusuhan Mei 1998 yang diarahkan kepada etnis Tionghoa di Indonesia. Selain melandaskan pada Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, landasan kerja Komnas Perempuan yang lain adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam atau Tidak Manusiawi (CAT), Deklarasi Internasional tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 1993, serta kebijakan-kebijakan lainnya tentang hak asasi manusia. Komnas Perempuan selama tiga belas tahun terakhir dapat memainkan peran efektif sebagai lembaga nasional hak asasi manusia, melihat walaupun Undang-Undang ini telah disahkan sejak 28 tahun lalu, namun ternyata pelaksanaannya belum sepenuhnya berjalan dengan maksimal. Untuk itu, ada baiknya kita semua melihat situasi dan posisi perempuan saat ini pasca 28 tahun diberlakukannya CEDAW. Menarik juga untuk mengamati bagaimana tantangan dalam melaksanakan kesetaraan dan keadilan gender dalam kerangka kerja legislasi di Indonesia, baik situasi dan posisi perempuan baik dalam ranah domestik, ranah publik maupun ranah negara.

## **B. Tantangan Implementasi CEDAW dalam Berbagai Konteks:**

### **B.1. Konteks Pembangunan Subtansi Hukum**

Sejak diberlakukannya CEDAW pada tahun 1984, Indonesia telah memiliki sejumlah kemajuan, kemunduran dan sekaligus kemandekan dalam menciptakan perlindungan bagi perempuan. Pemantauan Komnas Perempuan pada tahun 2010 menunjukkan setidaknya terdapat 29

produk kebijakan baru dalam rangka penanganan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Kebijakan-kebijakan tersebut berupa 11 kebijakan di tingkat nasional, 15 kebijakan di tingkat daerah, dan 3 kebijakan di tingkat regional ASEAN. Sampai Agustus 2011, lebih dari empat ratus lembaga baru –dari Aceh hingga Papua– telah didirikan oleh masyarakat dan negara untuk menangani kekerasan terhadap perempuan, yaitu Komnas Perempuan di tingkat nasional, 305 Unit Pelayanan bagi Perempuan dan Anak di Polres, 113 unit Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang dikoordinasi oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 63 unit Pusat Pelayanan Terpadu di rumah-rumah sakit, dan 42 *women's crisis center* (WCC), yang tersebar di lebih 20 provinsi.<sup>1</sup>

Pada level kebijakan di tingkat nasional, pemerintah bersama DPR RI telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO), dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga telah mengeluarkan sejumlah putusan yang positif dalam rangka upaya perlindungan perempuan dan pemenuhan HAM, seperti Putusan Perkara Nomor 12/PUU-V/2007 yang menetapkan monogami sebagai asas perkawinan, dengan tanpa mencabut sejumlah persyaratan yang memberatkan seseorang yang akan melakukan poligami.

Di sisi lain, sejumlah peraturan perundang-undangan yang mendiskriminasi perempuan ternyata hadir pasca kelahiran kebijakan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tentu saja ini adalah bagian dari kemunduran dalam upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, dalam hal ini cenderung menguat karena dilegitimasi dalam berbagai kebijakan. Sampai tahun 2011, Komnas Perempuan mencatat jumlah kebijakan yang diskriminatif yang diidentifikasi sebanyak 207 kebijakan inkonstitusional, baik berupa Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan/Surat Keputusan Gubernur/Bupati/Kota.

---

<sup>1</sup> Laporan Independen Komisi Nasional Perempuan kepada Komite CEDAW, Mengenai Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan di Indonesia, 2007-2011, 10 Oktober 2011, hlm. 4.

Kebijakan yang berseberangan dengan semangat pemberdayaan perempuan juga pernah dilahirkan oleh Mahkamah Konstitusi.. Melalui Putusan Judicial Review Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang uji materi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Kabupaten/Kota, Mahkamah Konstitusi ternyata menggagalkan kebijakan afirmatif untuk peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen melalui penetapan calon terpilih berdasarkan sistem nomor urut (Pasal 55) yang diubah menjadi “suara terbanyak”.

Di level kebijakan nasional, kelahiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pengganti Undang-Undang 10 Tahun 2004 belum menyentuh kebutuhan substantif untuk memastikan penyusunan kebijakan yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Undang-Undang ini malah memiliki kecenderungan untuk tetap mempertahankan penyusunan kebijakan yang hanya memenuhi kebutuhan administratif prosedural.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang salah satunya mengatur mengenai aborsi bagi korban perkosaan, tetapi dalam prakteknya masih akan menyisakan kesulitan karena terkait syarat yang hanya boleh dilakukan di bawah usia enam minggu dan ditambah dengan persyaratan lainnya yang hanya boleh dilakukan atas persetujuan tokoh agama sehingga cenderung meniadakan hak pengambilan keputusan oleh perempuan. Selain itu, penggunaan terminologi ‘pasangan yang sah’ akan berpotensi menghalangi perempuan lajang mengakses informasi kesehatan reproduksi dan seksualitas, misalnya *papsmear*<sup>2</sup>. Daftar kebijakan yang tidak kondusif dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan makin bertambah dengan kehadiran Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Republik Indonesia Nomor 1636/MENKES/PER/XI/2010 yang menyetujui sunat perempuan.

Rekomendasi dari Komite CEDAW yang belum ditindaklanjuti pemerintah di antaranya tentang sunat perempuan. Rekomendasi Umum Nomor 14 Tahun 1994, Rekomendasi Umum Nomor 24, *Concluding Comments Komite CEDAW* Tahun 2007 point 20 dan 21, serta catatan *Special Rapporteur* untuk CAT Juan E. Mendez yang berkunjung ke Indonesia pada 1 Juni 2010 menyatakan keprihatinan dan memberikan

---

<sup>2</sup> Film dokumenter karya Kalyana Shira menunjukkan penolakan nyata yang dilakukan rumah sakit negeri dan swasta bergengsi di Jakarta bagi perempuan lajang yang akan *papsmear*.

rekomendasi yang harus dilakukan pemerintah Indonesia serta menghukum pelaku sunat perempuan.

Sunat perempuan bukanlah praktik yang bersifat simbolik dan tidak melukai organ kelamin perempuan (artikel 123). Population Council menemukan praktik sunat perempuan juga terjadi di Serang, Banten, Gorontalo, Makassar (Sulawesi Selatan), Padang Sidempuan, Padang, dan Padang Pariaman (Sumatra Barat) dengan cara mencungkilkan klitoris, menyayat atau memotong klitoris. Alat untuk menyunat adalah pisau dapur (55%), gunting (24%), sembilu, bambu, atau silet (5%), jarum (1%), sisanya berupa pinset, kuku atau jari penyunat, koin dan kunyit (15%). Selain itu, di Madura Jawa Timur, belumlah dinamakan sunat jika klitoris perempuan tidak terpotong secara habis sehingga dianggap najis dan harus terpisah shaf/barisannya dalam shalat<sup>3</sup>. Surat Edaran Nomor HK.00.07.1.3.1047a Tahun 2006 Dirjen Bina Kesehatan Masyarakat Kementerian Kesehatan RI yang telah mengeluarkan aturan progresif tentang Larangan Medikalisasi Sunat Perempuan bagi Petugas Kesehatan (artikel 129) telah dicabut dengan lahirnya Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Republik Indonesia Nomor 1636/MENKES/PER/XI/2010, yang menyetujui sunat perempuan. Permenkes ini bahkan merinci secara detail tahapan demi tahapan yang harus dilakukan agar praktik sunat perempuan dilakukan dalam rangka perlindungan perempuan sesuai dengan ketentuan agama, standar pelayanan dan standar profesi untuk menjamin keamanan dan keselamatan perempuan yang disunat. Permenkes tersebut lahir atas desakan Majelis Ulama Indonesia melalui Keputusan Fatwa Nomor 9A Tahun 2008 yang mengharamkan larangan sunat perempuan. Padahal dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidaklah menyebutkan fatwa MUI sebagai salah satu hirarkhi perundangan yang dapat dijadikan rujukan hukum atau kebijakan. Ini berarti pemerintah setuju dan mendukung praktik sunat perempuan sekaligus tunduk pada fatwa MUI yang tidak termasuk hirarkhi peraturan perundang-undangan Indonesia. Kekuatiran bahwa anak perempuan akan menghadapi praktik tradisional yang berbahaya bagi dirinya karena orang tua memilih untuk tetap melakukan sunat perempuan setelah ditolak oleh petugas medis perlu disikapi dengan

---

<sup>3</sup> Rachman Ida, 'Sunat, Belunggu Adat Perempuan Madura', Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada; Februari 2005, hlm. 71, 75, dan 92.

bijak dan sesuai dengan prinsip penegakan hak asasi manusia. Pengaturan yang dibutuhkan adalah mengubah cara pandang masyarakat tentang seksualitas perempuan dan bukan dengan mengatur tata cara sunat perempuan, meskipun dengan sekedar menggores dan tidak mengeluarkan darah sebagaimana disebutkan dalam Permenkes itu.

Catatan kemacetan (stagnant) lainnya adalah terkait belum direvisinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang disahkan sejak tahun 1974. Padahal, selama 3 kali review Komite CEDAW terhadap laporan negara dalam implementasi CEDAW, Komite CEDAW selalu memberikan catatan agar Indonesia merevisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang selama ini menjadi salah satu produk hukum yang melegitimasi diskriminasi terhadap perempuan. Meskipun upaya perubahan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sudah terencana dalam Prolegnas 2010-2014, tetapi tetap saja tidak termasuk dalam prolegnas prioritas tahun 2012. Sementara berbagai dialog, penelitian, dan analisis agar undang-undang segera diubah telah banyak dilakukan, di antaranya terkait dengan persoalan relasi perempuan dalam perkawinan, perkawinan poligami, pencatatan perkawinan, usia minimum perkawinan dan perkawinan campuran.

## **B.2. Relasi Perempuan dalam Perkawinan**

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perempuan dalam perkawinan ditempatkan tidak setara yakni laki-laki sebagai suami diposisikan untuk berperan di ruang publik, sementara perempuan sebagai istri diposisikan berada di ruang domestik. Pasal 31 ayat (3) secara eksplisit mengatur pembagian peran tersebut dengan menyatakan "Suami adalah kepala keluarga dan isteri ibu rumah tangga". Pembagian peran yang dikotomis antara publik dan domestik tersebut menyebabkan perempuan mengalami ketidaksetaraan yang berimplikasi pada ketidakadilan, bahkan kekerasan terhadap perempuan. Pasal tersebut pada akhirnya tidak memberikan solusi terhadap fakta sosial yang terjadi bahwa perempuan pun dapat menjadi kepala keluarga, entah dalam kondisi suami yang tidak mampu mencari nafkah atau perempuan yang memilih menjadi orang tua tunggal dan berperan mencari nafkah untuk keluarganya. Bahkan, secara sistemik pasal ini justru berdampak pada peminggiran perempuan kepala keluarga

yang seringkali tidak dapat mengakses fasilitas dan bantuan dari negara yang diperuntukkan bagi kepala keluarga, misalnya jaminan kesehatan, bantuan pasca bencana hingga pengambilan keputusan di tingkat masyarakat.

Komnas perempuan memberikan perhatian soal relasi kesetaraan sebagai isu penting, terutama karena implikasi kekerasan terhadap perempuan dalam perkawinan dan keluarga. Komnas Perempuan mencatat jumlah Kekerasan terhadap Perempuan (KtP) yang ditangani oleh lembaga pengada layanan meningkat tiap tahun. Pada tahun 2008<sup>4</sup> peningkatan jumlah KtP mencapai lebih dari 2 kali lipat dibandingkan tahun 2007 (25.522 kasus KtP), yaitu 213 mencapai sejumlah 54.425 kasus KtP. Pada tahun 2008, mayoritas dari perempuan korban kekerasan ekonomi dalam rumah tangga adalah para isteri, yaitu sebanyak 6.800 orang (14,5% dari jumlah 46.882 kasus KtI), sedangkan mayoritas korban kekerasan seksual di komunitas adalah perempuan di bawah umur, yaitu sebanyak 1.870 orang (38,3% dari jumlah 4875 kasus).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 telah mengatur secara jelas mengenai perlakuan yang adil terhadap perempuan, baik dari segi penegakan hukum maupun mengupayakan adanya perlakuan yang sama antara perempuan dan laki-laki dalam mengakses keadilan, kebenaran, dan pemulihan. Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) telah mengatur bahwa: Negara-negara Peserta wajib memberi kepada wanita hak yang sama dengan pria untuk memperoleh, mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraannya. Negara-negara Peserta terutama wajib menjamin bahwa perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan isteri, menjadikan tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suaminya kepadanya. Dan Negara-negara Peserta wajib memberikan kepada wanita hak yang sama dengan pria berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka.

Pasal 16 ayat (1) menentukan bahwa: Negara-negara wajib melakukan langkah tindak yang tepat untuk menghapus diskriminasi

---

<sup>4</sup> Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2009, Kerentanan Perempuan Terhadap Kekerasan Ekonomi & Kekerasan Seksual: Di Rumah, Institusi Pendidikan dan Lembaga Negara, <http://www.komnasperempuan.or.id/publikasi/Indonesia/Catahu%202002-2008/catahu%202008.pdf>, diakses 27 Februari 2012

terhadap wanita dalam urusan yang berhubungan dengan perkawinan dan hubungan keluarga atas dasar persamaan antara pria dan wanita, khususnya akan menjamin:

- a) Hak yang sama untuk memasuki jenjang perkawinan;
- b) Hak yang sama untuk memilih suami secara bebas dan untuk memasuki jenjang perkawinan hanya dengan persetujuan yang bebas dan sepenuhnya;

Pasal 16 ayat (2): Pertunangan dan perkawinan seorang anak tidak akan mempunyai akibat hukum dan semua tindakan yang perlu, termasuk membuat perundang-undangan, wajib dilakukan untuk menetapkan usia minimum untuk kawin dan untuk mewajibkan pendaftaran perkawinan di kantor pencatatan yang resmi.

### **B.3. Poligami**

Perkawinan Poligami di Indonesia menjadi perkawinan yang sangat bisa diterima oleh sebagian pasangan, keluarga dan komunitas terkait adat, kepercayaan pada agama dan hukum yang masih memberikan peluang terjadinya perkawinan Poligami. Padahal Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dengan tegas melandaskan Monogami sebagai asas perkawinan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1): "Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami."

Beberapa kebudayaan di wilayah Indonesia masih menganggap bahwa poligami merupakan perluasan dari kepentingan sumber daya ekonomi dan politik (pengaruh dari kerajaan-kerajaan yang berdiri di Indonesia), serta peningkatan status sosial bagi perempuan. Hal ini semakin diperkuat karena adanya penafsiran terhadap ajaran agama (Islam) yang dikatakan membolehkan atau menganjurkan poligami. Di sisi lain, sekalipun Undang-Undang tentang Perkawinan berasaskan monogami, namun di saat yang sama Undang-Undang Perkawinan di Indonesia juga masih membuka peluang tersebut.

Pasal 3 ayat (2):

"Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan", meskipun dengan berbagai persyaratan.

Pasal 4 ayat (1):

"Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang sebagaimana

tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada Pengadilan di daerah tempat tinggalnya”.

Pasal 4 ayat (2):

“Pengadilan dimaksud pada ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila:

- a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri;
- b. Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
- c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan”.

Pasal 5 Ayat (1):

“Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut: adanya persetujuan dari isteri/isteri-isteri; adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka; adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka”.

Pasal 5 ayat (2):

“Persetujuan yang dimaksud pada ayat (1) huruf a pasal ini tidak diperlukan bagi seorang suami apabila isteri/isteri-isterinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada kabar dari isterinya selama sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun, atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari Hakim Pengadilan”.

Sementara melalui poligami, pada akhirnya perempuan dianggap komoditi politik dan ekonomi bagi laki-laki untuk mencapai kekuasaan. Perempuan korban sendiri dianggap mendapatkan peningkatan status sosial, ekonomi dan politik dari praktek poligami tersebut<sup>5</sup>. Komnas Perempuan menganggap bahwa Perkawinan Poligami memicu terjadinya situasi yang tidak kondusif dalam keluarga (isteri, anak dan keluarga besar) serta komunitas. Terkait usulan untuk menegaskan asas monogami, Komnas Perempuan mendukung usulan kelompok diffabel untuk menghapuskan muatan yang diskriminatif terhadap mereka, dimana Undang-Undang Perkawinan saat ini membolehkan cacat tubuh

---

<sup>5</sup> FGD dan field studies Kekerasan terhadap Perempuan Berbasis Budaya di beberapa wilayah di Indonesia bagian Barat, tengah dan timur Indonesia, sepanjang tahun Agustus 2010 – Juli 2011 yang dilakukan Komnas Perempuan.

permanen sebagai alasan perceraian maupun poligami.

#### **B.4. Pencatatan Perkawinan**

Pencatatan perkawinan di Indonesia hanya diletakkan kepentingannya pada pencatatan perkawinan saja, padahal pencatatan perkawinan terkait identitas hukum keberlangsungan hidup seseorang sebagai warga bangsa, “dimulai dari kelahiran, perkawinan dan kemudian kematian”. Selama tahun 2009, Komnas Perempuan menerima pengaduan sebanyak 49 kasus yang berhubungan dengan perkawinan yang tidak dicatatkan. Dampak dari perkawinan yang tidak dicatatkan adalah “tidak diketahuinya kebenaran identitas hukum seseorang”, padahal identitas hukum ini penting terkait implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Hambatan-hambatan yang teridentifikasi penyebab tidak tercatatnya perkawinan adalah soal biaya dan letak geografis sebagian warga masyarakat Indonesia yang tidak mampu mengakses. Data juga menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia juga masih melakukan perkawinan secara adat dan tidak melakukan pencatatan perkawinan secara turun-temurun dan merasa tidak pernah mengalami kesulitan dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya yang ditunjukkan oleh hasil penelitian Kementerian Hukum dan HAM di Papua, bahwa masih banyak sebagian masyarakat Indonesia yang tidak mencatatkan perkawinannya. Ketidakmampuan negara memastikan terjadinya pencatatan perkawinan sebagai bagian dari identitas hukum seseorang pada sisi lain telah menyuburkan perkawinan Poligami.

#### **B.5. Pencatatan perkawinan hanya untuk agama tertentu**

Dalam praktik, Kantor Catatan Sipil menolak mencatatkan perkawinan di luar agama yang disebutkan oleh Pemerintah, dengan alasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mensyaratkan perkawinan sah sesuai dengan agama. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 menyebutkan 6 agama yang diakui Indonesia yakni Islam, Katholik, Protestan, Hindu, Budha, dan Konghucu. Ini berarti perkawinan yang dilakukan secara adat atau di luar enam agama tersebut tidak bisa dicatatkan, kecuali bersedia menundukkan diri pada salah satu agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 tersebut, sebagaimana point 3 dalam Surat

Nomor 477/707/MD tanggal 14 Maret 2006 tentang perihal perkawinan yang tidak dicatat oleh kantor catatan sipil. Hilangnya hak untuk mencatatkan perkawinan ini berdampak pada anak yang dilahirkan tidak punya akte kelahiran akibat perkawinan orang tuanya yang tidak tercatat, sehingga anak yang tidak mempunyai akte kelahiran kehilangan haknya untuk mendapatkan pendidikan dan anak tidak punya akte kelahiran akan mendapatkan stigmatisasi sepanjang hidupnya sebagai anak haram atau anak luar kawin.

Di tahun 2012 terkait soal pencatatan perkawinan, Komnas Perempuan menyambut positif putusan Mahkamah Konstitusi dalam Judicial Review Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menyatakan, "Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya" harus dibaca, "Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya". Putusan ini meneguhkan pelaksanaan jaminan hak konstitusional bagi anak, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Sebelumnya, Pasal 43 ayat (1) hanya mengakui hubungan keperdataan anak di luar perkawinan dengan ibunya saja. Padahal, anak-anak yang dilahirkan pasti mempunyai ibu dan bapak. Artinya, seharusnya anak tidak saja memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya, melainkan juga memiliki hubungan keperdataan dengan bapak/keluarga bapak.

Keberadaan hubungan keperdataan ini mendorong pemenuhan hak-hak anak oleh orang tuanya yang sesungguhnya memikul tanggung jawab untuk itu, terlepas dari sah tidaknya perkawinan mereka menurut hukum negara. Komnas Perempuan berpendapat bahwa putusan tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Sepanjang 2011, sebagaimana diketahui bahwa Komnas Perempuan telah menerima langsung pengaduan anak di luar perkawinan sebanyak 19 kasus, yaitu 12 kasus karena ibu menjadi korban kekerasan dalam pacaran, 2 kasus akibat perkosaan,

4 kasus akibat ibu terjebak dalam kejahatan perkawinan yang dilakukan suami yang masih terikat perkawinan lain, dan hanya satu kasus akibat perkawinan siri. Dari seluruh kasus yang diadukan di atas, tidak satupun dari pelaku/laki-laki yang memenuhi tanggung jawabnya atas status hukum dan dukungan nafkah bagi anak yang dilahirkan. Sementara anak tumbuh dalam stigma sebagai anak haram, sang ibu/perempuan menanggung beban stigma masyarakat sebagai perempuan tidak baik/pezina dan beban orang tua tunggal yang menanggung seluruh biaya merawat anak. Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi ini dapat meminimalkan terjadinya kekerasan berlapis pada perempuan/ibu sebagaimana dicantukan di atas.

Komnas Perempuan juga berpendapat bahwa putusan ini menegaskan urgensi negara mewajibkan pencatatan perkawinan sebagai bentuk perlindungan negara kepada pihak-pihak dalam perkawinan. Sebagaimana pula disampaikan oleh Hakim Konstitusi Maria Farida, kewajiban pencatatan perkawinan juga penting dalam menghindari kecenderungan inkonsistensi penerapan ajaran agama dan kepercayaan secara sempurna/utuh pada perkawinan yang dilangsungkan menurut agama dan kepercayaan tersebut, seperti praktik penelantaran istri dan anak, kawin kontrak, dan kawin siri sebagai cara untuk berpoligami tanpa persetujuan istri. Dengan demikian, putusan ini harus dimaknai bukan sebagai normalisasi, apalagi legitimasi, pada praktik inkonsistensi tersebut yang jelas berujung pada kekerasan terhadap perempuan<sup>6</sup>. Melalui keputusan ini setidaknya semakin menegaskan bahwa substansi undang-undang perkawinan terkait pencatatan perkawinan perlu dilakukan perubahan.

## **B.6. Usia Perkawinan**

Pelaksanaan Perkawinan di bawah umur masih terjadi di beberapa daerah di Indonesia, utamanya masyarakat pedesaan di region barat, tengah dan timur. Budaya yang menempatkan “perempuan” menjadi berstatus “dewasa dan siap dinikahkan” ketika telah mengalami menstruasi tanpa mempertimbangkan kematangan dan kesiapan psikologis dan kesehatan reproduksi perempuan serta hak-hak anak perempuan untuk mengenyam pendidikan lebih baik. Praktik adat yang

<sup>6</sup> Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, <http://www.komnasperempuan.or.id/2012/02/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-terhadap-putusan-mahkamah-konstitusi-tentang-pasal-43-ayat-1-uu-no-1-tahun-1974-tentang-perkawinan/>, diakses 27 Februari 2012.

juga memprihatinkan adalah perempuan di bawah umur harus dinikahkan, sebagai sanksi adat karena ditemukan sedang berduaan dengan lawan jenisnya. Kondisi demikian seringkali *dimanfaatkan* oleh lawan jenis (laki-laki) untuk bisa menikahi perempuan di bawah umur tersebut. Walaupun saat ini angka partisipasi sekolah dasar dan menengah sudah sama antara laki-laki dan Perempuan,<sup>7</sup> tetap tidak menghapuskan praktik perkawinan di bawah umur.

#### **B.6. Perkawinan campur (beda kasta, beda agama dan beda etnis)**

Dalam budaya tertentu di Indonesia, jika perempuan memiliki kasta/kelas sosial dan ekonomi lebih tinggi akan menikah dengan laki-laki yang memiliki kasta atau kelas sosial dan ekonomi yang lebih rendah, maka perempuan tersebut harus menanggalkan kasta atau kelasnya. Bahkan dalam beberapa kasus perempuan tersebut dikeluarkan dari silsilah keluarga perempuan tersebut. (Beberapa kasus masih terjadi di beberapa wilayah di Bali, dan Sulawesi). Meskipun beberapa keluarga inti dan keluarga luas telah meninggalkan praktik-praktik tersebut, terutama terjadi pada masyarakat perkotaan, serta meningkatnya tingkat pendidikan dan ketika laki-laki tersebut telah mengalami kenaikan kelas sosial dan ekonomi. Perkawinan beda agama dan etnis, seringkali memaksa perempuan atau laki-laki untuk mengikuti salah satu agama mayoritas atau mengikuti budaya etnis mayoritas. "*.....pasangan tersebut ( perempuan atau laki-laki) diusir dari kampungnya, kecuali salah satu mengikuti dan pindah agama mayoritas di tempat tersebut....*"<sup>8</sup>.

#### **C. Konteks Pembangunan Struktur Hukum**

Sampai saat ini dukungan kelembagaan bagi upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan telah dilakukan dalam berbagai bentuk. Misalnya pembentukan unit PPA di kepolisian berjumlah 305

<sup>7</sup> Secara nasional angka partisipasi sekolah perempuan tingkat menengah mencapai 54.59 persen, sementara laki-laki 54.59 persen. Di tingkat dasar, angka partisipasi perempuan umumnya lebih tinggi daripada laki-laki yaitu 97.68 untuk laki-laki dan 97.98 untuk perempuan. Data ini sebagaimana disajikan oleh BPS, dalam Indikator Kesra 2007 dan 2008. Lihat misalnya [www.menegpp.go.id%2Faplikasidata%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D293%26Itemid%3D61&ei=NMFOT-70MlelrAfE\\_lyXDw&usg=AFQjCNFG\\_aAExmF-ogeIwF2iSCiako\\_SiRQ&cad=rja](http://www.menegpp.go.id%2Faplikasidata%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D293%26Itemid%3D61&ei=NMFOT-70MlelrAfE_lyXDw&usg=AFQjCNFG_aAExmF-ogeIwF2iSCiako_SiRQ&cad=rja). Diakses 28 Februari 2012.

<sup>8</sup> Salah satu kasus yang terjadi di suku Melayu di wilayah Kalimantan, sebagaimana terdokumentasikan dalam kegiatan Komnas Perempuan Focuss Group Discussion Kekerasan terhadap Perempuan Berbasis Budaya Tahun 2010.

unit, Gugus Tugas Tindak Pidana Perdagangan Orang di tingkat pusat dan daerah berjumlah 48 unit yang terdapat di setiap provinsi dan sejumlah kabupaten/kota, dan P2TP2A berjumlah 113 unit. Walaupun demikian, perlu diakui bahwa dalam praktiknya, kinerja kelembagaan sebagaimana tersebut di atas belum sepenuhnya optimal berjalan karena adanya keterbatasan sumber daya manusia, sarana prasarana dan dukungan anggaran.

Upaya-upaya lain dalam konteks pembangunan struktur hukum juga dilakukan melalui sejumlah penguatan kapasitas bagi aparat penegak hukum melalui pendidikan hukum yang berperspektif hak asasi manusia dan gender. Walaupun demikian, hal ini belum sepenuhnya berhasil mengatasi kendala yang masih kental ditemukan dalam penanganan kasus yang dialami perempuan korban. Proses bolak-baliknya perkara antara penyidik dengan penuntut umum masih saja dialami oleh perempuan korban kekerasan yang berupaya menempuh upaya hukum atas kekerasan atau tindak pidana yang dialaminya. Masih kuatnya penyidik berpegang pada adagium "satu bukti bukan bukti" seringkali menyulitkan perempuan korban, terutama korban kekerasan seksual, untuk mendapatkan keadilan. Belum lagi pembuktian yang kerap kali dibebankan kepada perempuan korban untuk menunjukkan peristiwa kekerasan yang dialaminya akan membuat perempuan korban terbebani untuk membuktikan bahwa dirinya adalah korban.<sup>9</sup>

Selain itu, sejumlah kasus yang diadukan kepada Komnas Perempuan membuktikan sensitivitas gender yang dimiliki aparat penegak hukum belum cukup tinggi dan hal ini akan sangat berpengaruh dalam proses penanganan kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan korban. Masih minimnya perspektif gender di kalangan aparat penegak hukum, ditambah dengan belum terbangunnya sinergi koordinasi dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, justru dapat menjerumuskan perempuan korban dalam kriminalisasi dan reviktimisasi dari kekerasan yang dialaminya. Perempuan korban yang melakukan pembelaan diri dengan menyerang pelaku, atau perempuan korban yang melaporkan ke polisi tentang kekerasan yang dialaminya, justru rentan berbalik menjadi tersangka atau terdakwa manakala pelaku melaporkan balik perempuan korban tersebut atas tuduhan penyerangan, penelantaran, atau bahkan pencemaran nama baik.

---

<sup>9</sup> Lihat misalnya Lisa Wulansari (editor), 2009, *Buku Referensi Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta: Komnas Perempuan, hlm. 66-91.

Kriminalisasi yang seringkali menimpa perempuan korban seharusnya tidak perlu terjadi jika aparat penegak hukum memiliki sensitivitas gender dan membangun sinergi koordinasi dengan aparat penegak hukum lainnya. Dengan demikian, aparat penegak hukum akan mampu memahami kerentanan perempuan korban sebagai pihak yang seharusnya dilindungi, bukan dipersalahkan dan bahkan dituduh sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kekerasan yang dialaminya. Di saat yang sama, melalui koordinasi dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, aparat penegak hukum juga akan dapat memahami konteks laporan tindak pidana lain oleh pelaku terhadap perempuan korban yang diposisikan sebagai terlapor dalam konteks upaya pelaku mengkriminalkan perempuan korban sehingga penanganan terhadap laporan dari pelaku tersebut tetap memosisikan perempuan korban sebagai pihak yang harus diberikan perlindungan.

#### **D. Konteks Pembangunan Budaya Hukum**

Upaya membangun situasi yang kondusif bagi penghapusan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan juga terus dilakukan oleh berbagai pihak, seperti masyarakat sipil, komunitas adat, dan pemerintah setempat. Walaupun demikian, berdasarkan dokumentasi Komnas Perempuan sejak Tahun 1998-2010 setidaknya terdapat 1.503 kasus kekerasan seksual dari 3.283 kasus kekerasan terhadap perempuan pada saat berlangsung konflik di berbagai wilayah Indonesia: Aceh, Maluku, Poso, Papua, Timor Timur (Timor Leste), dan juga terjadi dalam peristiwa Tahun 1965 dan Kerusuhan Mei 1998. Perempuan yang menjadi korban hingga kini belum mendapatkan hak-haknya atas kebenaran, keadilan, dan pemulihan, termasuk pemulihan nama baik dan reparasi.

#### **E. Kesimpulan**

Sejak diratifikasinya CEDAW 28 tahun lalu oleh (pemerintah) Indonesia, berbagai kemajuan, kemunduran dan kemandegan dalam mendorong kesetaraan dan keadilan gender dalam kerangka kerja legislasi masih mengalami tantangan yang cukup serius, terutama jika dilihat dari tiga aspek di atas. Bagaimana aturan hukum dibuat dilihat dari substansinya, bagaimana aturan hukum ditegakkan dengan melihat struktur hukumnya dan bagaimana membangun masyarakat sebagai bagian dari upaya membangun situasi yang kondusif bagi penghapusan

diskriminasi di Indonesia. Berlandaskan pada gambaran atas tantangan, peluang dan hambatan di atas maka diperlukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Pentingnya segera menentukan kementerian/lembaga yang akan mengawal perubahan undang-undang perkawinan untuk mencegah perkawinan anak, penegasan asas monogami, jaminan hak dan tanggung jawab yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam masa perkawinan dan pemutusan perkawinan. Termasuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
2. Pentingnya meningkatkan dukungan pengelolaan (perencanaan, pelaksanaan dan monitoring evaluasi) pembangunan yang mainstream gender; serta meningkatkan kapasitas para penegak hukum, aparat pemerintah, legislatif dan yudikatif terkait HAM dan gender;
3. Pentingnya mendorong pendidikan HAM dan gender dalam kurikulum pendidikan formal dan informal, termasuk untuk tokoh masyarakat dan tokoh agama.

## DAFTAR PUSTAKA

- Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2009, Kerentanan Perempuan Terhadap Kekerasan Ekonomi & Kekerasan Seksual: Di Rumah, Institusi Pendidikan dan Lembaga Negara, <http://www.komnasperempuan.or.id/publikasi/Indonesia/Catahu%202002-2008/catahu%202008.pdf>, diakses 27 Februari 2012.
- FGD dan field studies Kekerasan terhadap Perempuan Berbasis Budaya di beberapa wilayah di Indonesia bagian Barat, tengah dan timur Indonesia, sepanjang tahun Agustus 2010 – Juli 2011 yang dilakukan Komnas Perempuan.
- Laporan Independen Komnas Perempuan kepada Komite CEDAW, Mengenai Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan di Indonesia, 2007-2011, 10 Oktober 2011.
- Lisa Wulansari (editor), 2009, *Buku Referensi Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta: Komnas Perempuan, hal. 66-91
- Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, <http://www.komnasperempuan.or.id/2012/02/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-terhadap-putusan-mahkamah-konstitusi-tentang-pasal-43-ayat-1-uu-no-1-tahun-1974-tentang-perkawinan/>, diakses 27 Februari 2012.
- Rachman Ida, *'Sunat, Belunggu Adat Perempuan Madura'*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada; Februari 2005.

**PARAMETER KESETARAAN GENDER DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(PARAMETERS IN THE ESTABLISHMENT OF GENDER  
EQUALITY LEGISLATION REGULATION)**

Sasmita\*

(Naskah diterima 19/03/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Kesetaraan gender dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dijadikan standar utama sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012. Namun demikian, apa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah responsif gender dalam pedoman ini bukanlah hanya menerapkan keempat indikator tersebut di atas tetapi termasuk juga mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam CEDAW ketika melakukan tahap proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata kunci: kesetaraan gender, indikator pembentukan peraturan perundang-undangan.

**Abstract**

*Gender equality in the process of establishing legislation made major standards as stated in Act No. 12 Years 2012. However, what is the legislation that has been responsive to gender in these guidelines apply not only the four indicators mentioned above but also includes integrating the principles contained in the CEDAW when doing phase formation process of legislation*

*Keywords: gender equality, an indicator of the establishment of legislation.*

**A. Pendahuluan**

Standar atau tolok ukur yang dijadikan sebagai alat/pisau analisis dalam setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan berupa parameter yang di dalamnya terdapat indikator-indikator mengenai kesetaraan gender yang terdiri atas:

- a. akses;
- b. partisipasi;
- c. kontrol; dan
- d. manfaat.

---

\* Penulis sebagai Kasubdit Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan pada Direktorat Pengundangan, Publikasi, dan Kerja Sama Peraturan Perundang-undangan, Ditjen Peraturan Perundang-undangan serta anggota Tim Penyusun Buku Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diterbitkan oleh Deputi Bidang Pengarusutamaan Gender Bidang Politik, Sosial, dan Hukum pada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Tahun 2011.

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:

- a. **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 :

\* **Informasi :**

- √ Tersedianya informasi untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai sasaran yg dituju dan /atau persoalan yang dihadapi;
- √ Tersedia dan dapat diakses dengan mudah, dapat dimengerti, dan digunakan oleh yang bersangkutan.

\* **Sumberdaya :**

- √ 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.

\* **Faktor sosial budaya :**

- √ 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.

b. **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.

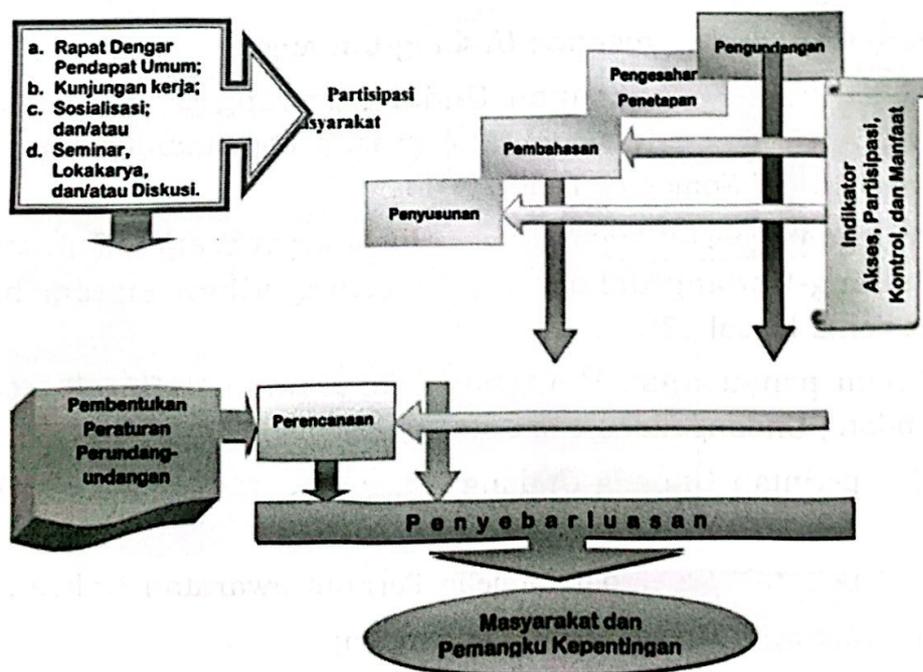
- ◆ Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki untuk turut serta dalam pengambilan keputusan. Jumlah dan kualitas.
  - ◆ Keberdayaan institusi dan peran serta masyarakat untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, terutama persoalan yang dihadapi perempuan.
- c. **Kontrol** : Menganalisa apakah norma-norma 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.
- d. **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 :
- a. Perempuan menikmati manfaat dari hasil kerjanya untuk dirinya sendiri dan keluarganya.
  - b. Hak Perempuan untuk menikmati manfaat dari pemilikan dan pengelolaan hak atas tanah.

Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat, pada dasarnya saling berkaitan antar satu dengan lainnya, tidak bisa dipisah-pisahkan, sama penting dan sama kuatnya, tidak hierarkis, dan harus dikaji secara holistik.

Namun demikian, apa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah responsif gender dalam pedoman ini bukanlah hanya menerapkan keempat indikator tersebut di atas tetapi termasuk juga mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam CEDAW ketika melakukan tahap proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### B. Pengintegrasian Kesetaraan Gender dalam Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, diatur mengenai batasan pengertian (definisi) dari frasa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” adalah *pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan*. Sementara bila kita lihat di dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara garis besar (berdasarkan bab per bab) terlihat tahap-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:



# Tahap I : **Perencanaan**

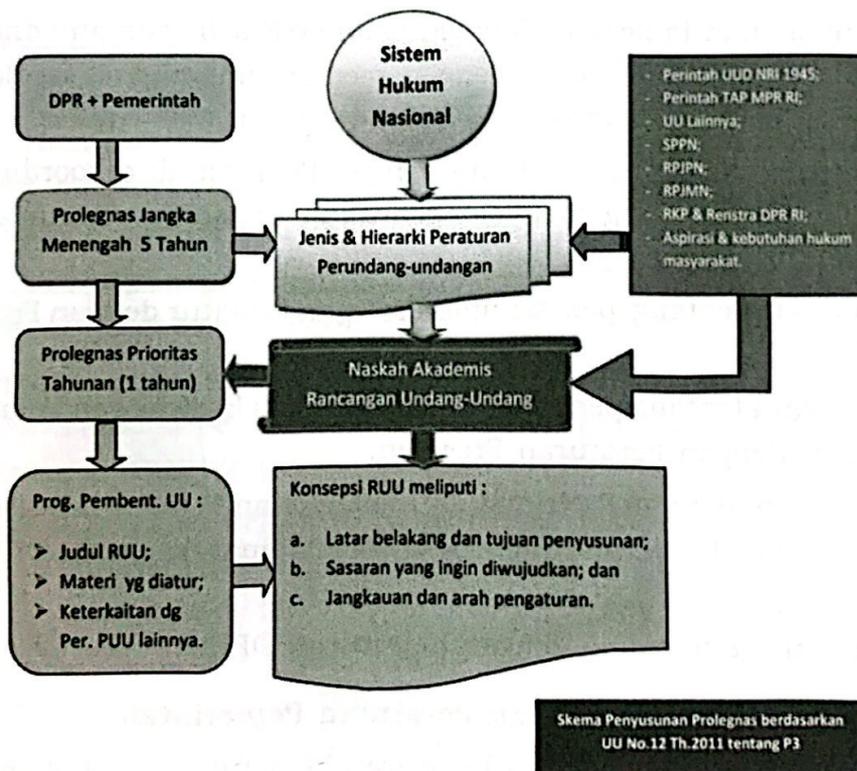
1. Perencanaan penyusunan Undang-Undang;
2. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah;
3. Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden;
4. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi;
5. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
6. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan Lainnya.



#### **ad.1. Perencanaan penyusunan Undang-Undang.**

- Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU Nomor 12 Tahun 2011.
- Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional (Pasal 17).
- Dalam penyusunan Prolegnas penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas (Pasal 18):
  - a) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c) perintah Undang-Undang lainnya;
  - d) sistem perencanaan pembangunan nasional;
  - e) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
  - f) rencana pembangunan jangka menengah;

- g) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;
- h) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.
- memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Pasal 19).
- Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
  - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
  - c. jangkauan dan arah pengaturan.
- **Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik.**



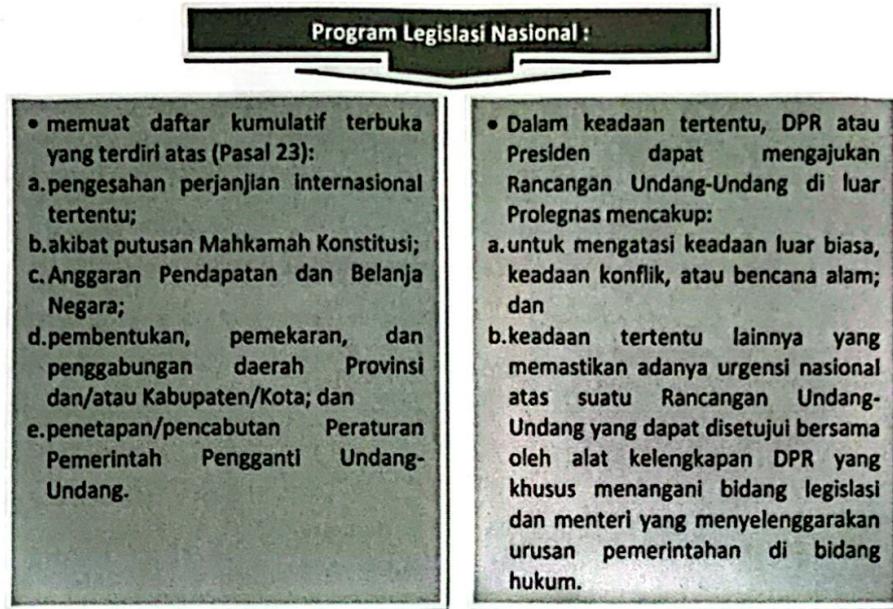
- Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah (Pasal 20).
- Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan

berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.

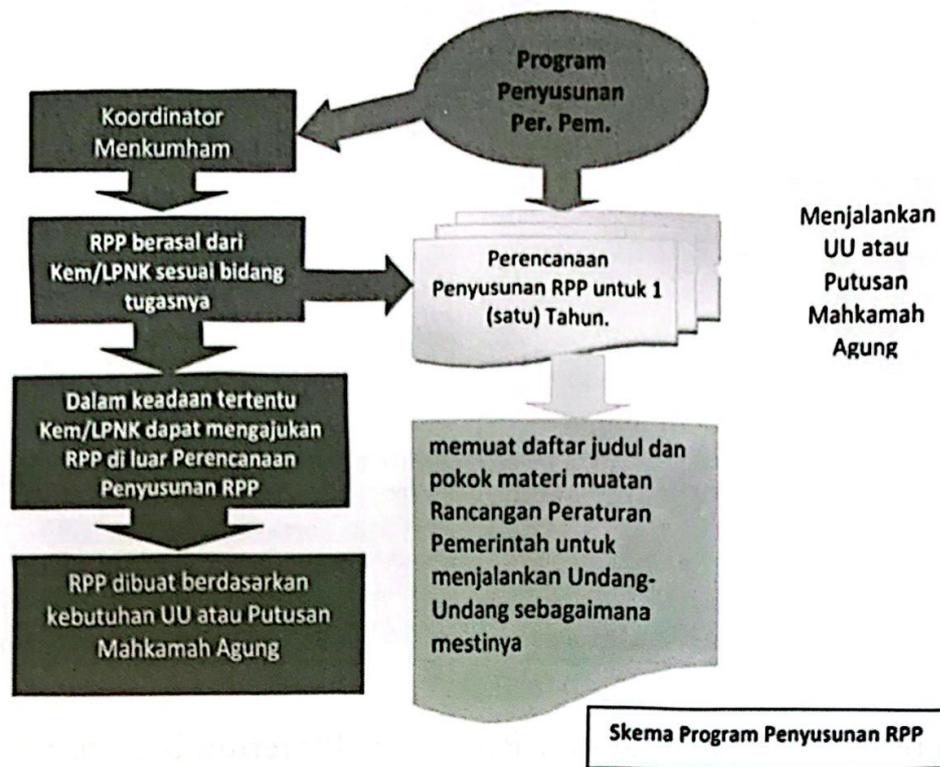
- Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
- Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 21).
- Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- Tata cara tentang penyusunan Prolegnas diatur dengan Peraturan DPR.
- Tata cara tentang penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.
- Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR (Pasal 22).
- Prolegnas ditetapkan dengan Keputusan DPR.

#### **ad.2. Perencanaan Penyusunan Peraturan Pemerintah**

- Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah (Pasal 24).



- Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 25).
- Perencanaan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Pasal 26).
- Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya (Pasal 27).
- Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah (Pasal 28).
- Rancangan Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung (Pasal 29).



- Tata cara tentang perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

#### **ad.3. Perencanaan Penyusunan Peraturan Presiden**

- Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden (Pasal 30).
- Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden (Pasal 31).

#### **ad.4. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi**

- Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi (Pasal 32).
- Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya (Pasal 33).
- Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
  - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
  - d. jangkauan dan arah pengaturan.
  - e. Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik.
- Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi (Pasal 34).
  - Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
  - Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
  - Dalam penyusunan Prolegda Provinsi, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas (Pasal 35):
    - a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
    - b. rencana pembangunan daerah;
    - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
    - d. aspirasi masyarakat daerah.
  - Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 36).
  - Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
  - Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
  - Tata cara mengenai penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
  - Tata cara mengenai penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan Gubernur.

- Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi (Pasal 37).
- Prolegda Provinsi ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.
- Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas (Pasal 38):
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
  - c. Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:
  - d. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - e. akibat kerjasama dengan pihak lain; dan
  - f. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

#### **ad.5. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

- Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota (Pasal 39).
- Perencanaan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 40).
- Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya (Pasal 41).

#### **ad.6. Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Lainnya**

- Perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing (Pasal 42).
- Perencanaan ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

# Tahap II :

**Penyusunan**

1. Bagian Kesatu : penyusunan Undang-Undang;
2. Bagian Kedua : penyusunan Peraturan Pemerintah;
3. Bagian Ketiga : penyusunan Peraturan Presiden;
4. Bagian Kesatu : penyusunan Peraturan Daerah Provinsi;
5. Bagian Kesatu : penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;



**ad.1. Bagian Kesatu : Penyusunan Undang-Undang**

- Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden (Pasal 43).
- Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD.
- Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.
- Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
  - c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

- Rancangan Undang-Undang disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
- Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik (Pasal 44).
- Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas (Pasal 45).
- Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
  - a. otonomi daerah;
  - b. hubungan pusat dan daerah;
  - c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
  - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
  - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD (Pasal 46).
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- Tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan DPR.
- Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya (Pasal 47).
- Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden

dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- Tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.
- Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik (Pasal 48).
- Usul Rancangan Undang-Undang disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.
- Alat kelengkapan dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang.
- Alat kelengkapan menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.
- Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden (Pasal 49).
- Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
- Menteri mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR (Pasal 50).
- Surat Presiden memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR.
- DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.
- Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak

naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

- Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan (Pasal 51).

#### **ad.2. Bagian Kedua : Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (Pasal 52).
- Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku, DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan menjadi Undang-

Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama.

- Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden (Pasal 53).

**ad.3. Bagian Ketiga : Penyusunan Peraturan Pemerintah**

- Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian (Pasal 54).
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

**ad.4. Bagian Keempat : Penyusunan Peraturan Presiden**

- Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian (Pasal 55).
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- Tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden.

**ad.5. Bagian Keempat : Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi**

- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur (Pasal 56).
- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;

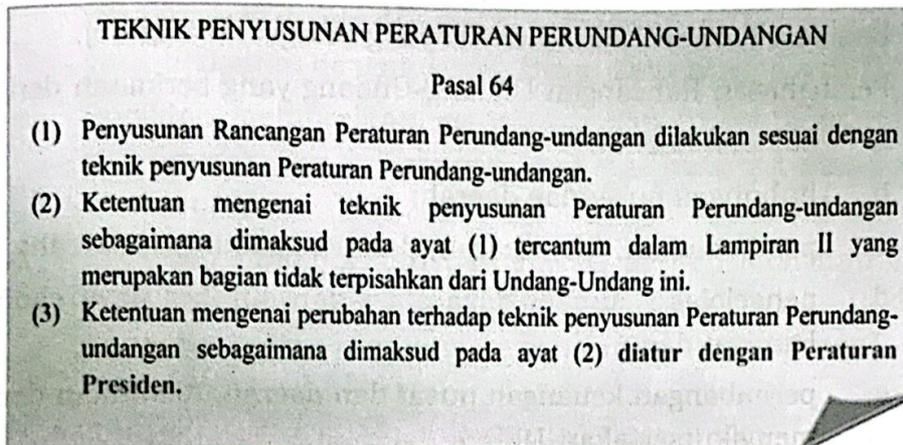
- b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
- Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik (Pasal 57).
- Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 58).
- Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden (Pasal 59).
- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 60).
- Tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.
- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur (Pasal 61).
- Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi.
- Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan

Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan (Pasal 62).

**ad.6. Bagian Kelima : Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

- Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 63).

LAMPIRAN : II



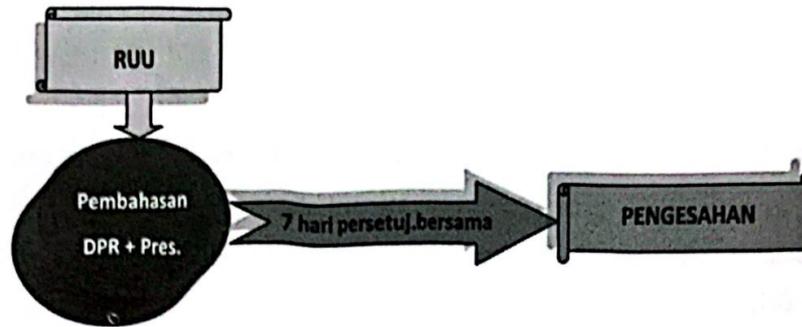
**# Tahap III dan Tahap IV :**

**Pembahasan**

**Pengesahan/Penetapan**

- |                   |   |   |
|-------------------|---|---|
| 1. Bagian Kesatu  | : | Pembahasan Rancangan Undang-Undang;                   |
| 2. Bagian Kedua   | : | Pengesahan Rancangan Undang-Undang;                   |
| 3. Bagian Ketiga  | : | Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi;       |
| 4. Bagian Kelima  | : | Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; |
| 5. Bagian Keenam  | : | Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi;        |
| 6. Bagian Ketujuh | : | Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.  |

**ad.1. Bagian Kesatu : Pembahasan Rancangan Undang-Undang;**



- Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi (Pasal 65).
- Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:
  - a. otonomi daerah;
  - b. hubungan pusat dan daerah;
  - c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
  - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
  - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.
- Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.
- Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.
- DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan (Pasal 66).
- Dua tingkat pembicaraan terdiri atas (Pasal 67) :
  - a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
  - b. pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

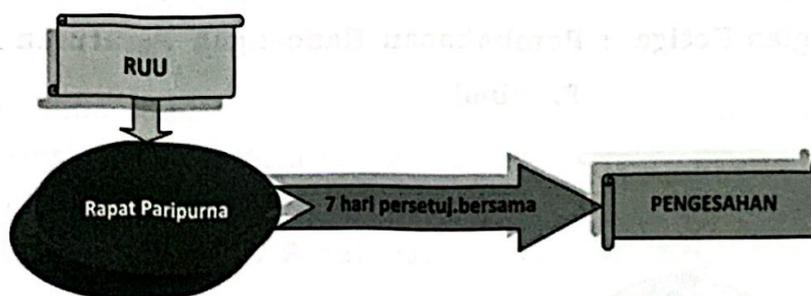
- Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut (Pasal 68) :
  - a. pengantar musyawarah;
  - b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
  - c. penyampaian pendapat mini.
- Dalam pengantar musyawarah :
  - a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
  - b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR;
  - c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau
  - d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.
- Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh:
  - a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau
  - b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.
- Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:
  - a. fraksi;
  - b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana; dan
  - c. Presiden.
- Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
- Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

- Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan (Pasal 69):
  - a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
  - b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap- tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
  - c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.
- Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden (Pasal 70).
- Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan DPR.
- Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang (Pasal 71).
- Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- Ketentuan mengenai mekanisme khusus dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
  - a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
  - b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan

atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan

- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

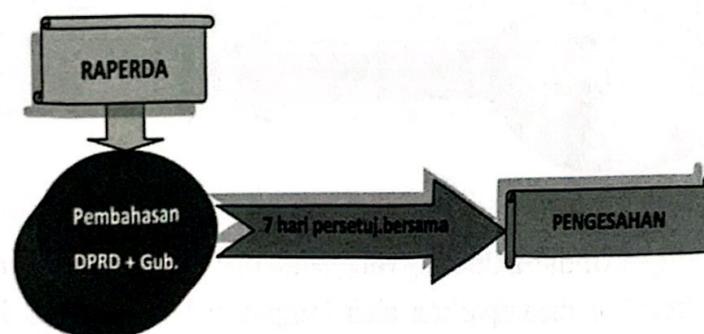
**ad.2. Bagian Kedua : Pengesahan Rancangan Undang-Undang;**



- Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang (Pasal 72).
- Penyampaian Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden (Pasal 73).
- Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.
- Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang, kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

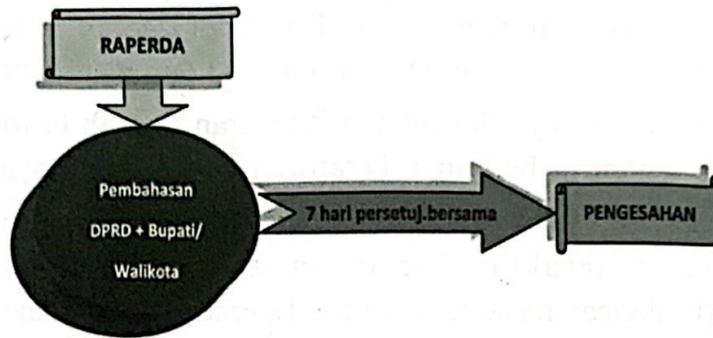
- Kalimat pengesahan yang harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut (Pasal 74).
- Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1).

### ad.3. Bagian Ketiga : Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi



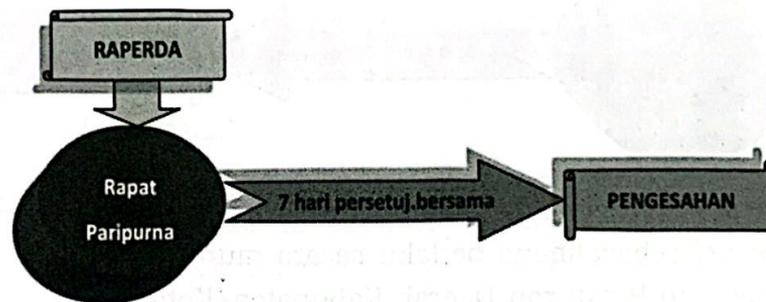
- Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur (Pasal 75).
- Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur (Pasal 76).
- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.
- Tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

**ad.4. Bagian Kelima : Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**



- Ketentuan mengenai pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 77).

**ad.5. Bagian Keenam : Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.**



- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 78).
- Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- Rancangan Peraturan Daerah Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur (Pasal 79).

- Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.
- Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- Kalimat pengesahan yang berbunyi harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

**ad.6. Bagian Ketujuh : Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**



- Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

# Tahap V : **Pengundangan**

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

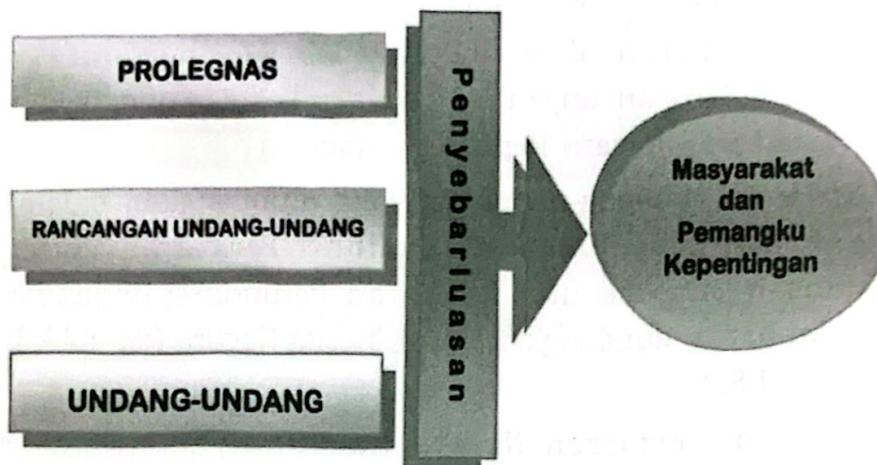
- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- g. Berita Daerah.

- Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi (Pasal 82) :
  - (1) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - (2) Peraturan Pemerintah;
  - (3) Peraturan Presiden; dan
  - (4) Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 83).
- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (Pasal 84).
- Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.
- Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Pasal 85).
- Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 86).
- Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
- Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (Pasal 87).
- Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

**\* PENYEBARLUASAN \***

**Bagian Kesatu :**

1. Prolegnas;
2. Rancangan Undang-Undang;
3. Undang-Undang.



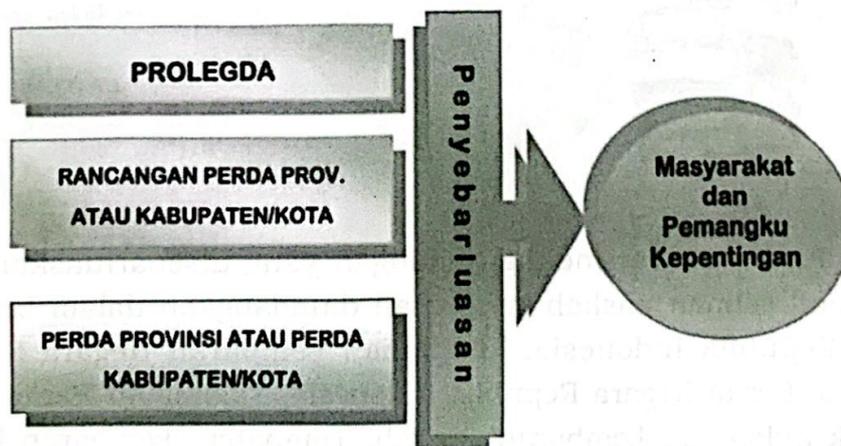
- Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang (Pasal 88).
- Yang dimaksud dengan “penyebarluasan” adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Undang-Undang tersebut atau memahami Undang-Undang yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak (Penjelasan Pasal 88 Ayat (1)).
- Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.
- Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 89).
- Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR

yang khusus menangani bidang legislasi.

- Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.
- Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah (Pasal 90).
- Penyebarluasan Undang-Undang dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Pasal 91).
- Terjemahan merupakan terjemahan resmi.

**Bagian Kedua :**

1. Prolegda;
2. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
3. Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.



- Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan

Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah (Pasal 92).

- Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.
- Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 93).
- Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.
- Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.
- Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota (Pasal 94).

**Bagian Ketiga :**

- Naskah yang Disebarluaskan



Salinan Naskah yg telah diundangkan dalam LN, TLN, BN, TBN,LD, TLD & BD

Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah (Pasal 95).

**\* PARTISIPASI MASYARAKAT \***



- Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 96 ayat (1)).

**# Rapat Dengar Pendapat Umum**



Seminar, lokakarya, dan/atau Diskusi.



Kunjungan Kerja



Sosialisasi



- Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. kunjungan kerja;
  - c. sosialisasi; dan/atau
  - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- Masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

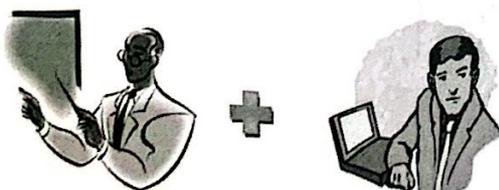
Termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

**\* PERAN PERANCANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN \***



- Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan (Pasal 98).
- Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Yang dimaksud dengan "Perancang Peraturan Perundang-undangan" adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan (Penjelasan Pasal 98 ayat (1)).



- Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan, tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli (Pasal 99).

**Analisis : Pengintegrasian PKG pada Tahap Perencanaan Undang-Undang atau Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Tahap Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau Program Legislasi Daerah Provinsi (Prolegda Provinsi) serta Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota (Prolegda Kabupaten/Kota)**

---

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Begitu pula halnya dengan Perencanaan penyusunan Perda Provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Didalamnya memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya; **Materi** yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c. jangkauan dan arah pengaturan.

Sedangkan Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

**Materi** yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Selanjutnya untuk Prolegda Kabupaten/Kota, ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana tersebut diatas berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

**Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik.**

Hal ini berarti bahwa, setiap Materi Rancangan Undang-undang, Materi Rancangan Perda Povinsi, dan Materi Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur dan jangkauan serta arah pengaturan telah melalui suatu proses pengkajian dan penyelarasan sebagaimana yang dituangkan dalam Naskah Akademik.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Di akhir batasan pengertian Naskah Akademik, ditutup dengan frasa "sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat", frasa demikian menunjukkan bahwa dalam Naskah Akademik sudah terpenuhi suatu solusi yang akan menjawab permasalahan-permasalahan yang akan diatur dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bahkan merupakan pemenuhan terhadap kebutuhan hukum masyarakat.

Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik menjadi sangat urgen sekali dalam menentukan “kualitas” atau “bobot” suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, terkait pengintegrasian indikator PKG sebagai alat atau pisau analisis dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama Undang-Undang, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Pada tahap kajian teoritis dan praktik empiris hendaknya PKG sudah mulai digunakan untuk mengintegrasikan nilai-nilai PKG dalam narasi atau deskripsi pada bab awal Naskah Akademik. Bab selanjutnya, yakni evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait, indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) dalam PKG benar-benar sudah dijadikan alat atau pisau analisisnya terutama untuk mengkaji, menguji, dan meneliti materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Memasuki bab landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) semakin mempertegas sejalanannya aspek-aspek tersebut terintegrasi dalam setiap Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian pada tahapan Perencanaan (Prolegnas dan Prolegda), dimana didalamnya terdapat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) telah terintegrasi sejak awal.

**Analisis : Pengintegrasian PKG pada Tahap Penyusunan Rancangan Undang-Undang dan Tahap Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

---

Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden dan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.

Terhadap Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR atau DPD proses pengharmonisasiannya dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan Tata cara

mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan DPR.

Pada Tahap Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR atau DPD, indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) harus digunakan untuk alat atau pisau analisis dalam penyusunannya. Saat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang menjadi hal yang sangat strategis penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Diharapkan dengan digunakannya indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, konsistensi substansi sebagaimana telah diintegrasikan dalam Naskah Akademik yang kemudian tertuang dalam Rancangan Undang-Undang akan terjaga dengan baik hingga masuk pada tahap pembahasan dengan pemerintah.

Begitu pula halnya dengan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden yang disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dan tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Baik pada tahap pembahasan di tingkat panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian maupun pada saat dilakukan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden yang dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia), penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) harus tetap dilakukan agar konsistensi substansi sebagaimana telah diintegrasikan dalam Naskah Akademik yang kemudian tertuang dalam Rancangan Undang-Undang akan terjaga dengan baik hingga masuk pada tahap pembahasan dengan DPR.

Untuk penyusunan Rancangan Perda Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota,

komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

Terhadap Rancangan Perda Provinsi yang berasal dari DPRD proses pengharmonisasiannya dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Pada Tahap Penyusunan Rancangan Perda Provinsi yang berasal dari DPRD, indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) harus digunakan untuk alat atau pisau analisis dalam penyusunannya. Saat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda Provinsi menjadi hal yang sangat strategis penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Diharapkan dengan digunakannya indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, konsistensi substansi sebagaimana telah diintegrasikan dalam Naskah Akademik yang kemudian tertuang dalam Rancangan Undang-Undang akan terjaga dengan baik hingga masuk pada tahap pembahasan dengan pemerintah daerah.

Begitu pula halnya dengan Rancangan Perda Provinsi yang diajukan oleh Gubernur yang dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan diprakarsai oleh pimpinan SKPD atau lembaga non SKPD sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.

Dalam penyusunan Rancangan Perda Provinsi, Biro Hukum dan pimpinan SKPD atau lembaga non SKPD terkait membentuk tim antarSKPD dan/atau lembaga non SKPD. tata cara mempersiapkan Rancangan Perda Provinsi diatur dengan Peraturan Presiden.

Baik pada tahap pembahasan di tingkat tim antarSKPD dan/atau lembaga non SKPD maupun pada saat dilakukan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda Provinsi yang berasal dari Gubernur yang dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia), penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) harus tetap dilakukan agar konsistensi substansi sebagaimana telah diintegrasikan dalam Naskah Akademik yang kemudian tertuang dalam

Rancangan Perda Provinsi akan terjaga dengan baik hingga masuk pada tahap pembahasan dengan DPRD.

Selanjutnya penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) untuk Rancangan Perda Kabupaten/Kota pada Tahap Penyusunan berlaku sesuai dengan penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) pada Rancangan Perda Provinsi.

**Analisis : Pengintegrasian PKG pada Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Tahap Pembahasan Peraturan Daerah Provinsi serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

---

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Dua tingkat pembicaraan terdiri atas :

- a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :

- a. pengantar musyawarah;
- b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
- c. penyampaian pendapat mini.

Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh:

- a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau
- b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Saat pembicaraan tingkat I, baik dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus, dimana pembahasan secara intens antara DPR dengan Pemerintah terhadap suatu Rancangan Undang-Undang yang dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan politis; seharusnya penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) pun menjadi bagian referensi "wajib" dalam diskusi dua arah di lembaga legislatif tersebut, hal ini dimaksudkan agar konsistensi materi dalam pembahasan daftar inventarisasi masalah baik yang terjadi dalam rapat

komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus, rambu-rambu indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) yang telah terintegrasi tetap terakomodir hingga selesai pembicaraan tingkat I final. Dengan demikian rambu-rambu indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) dapat mewarnai Rancangan Undang-Undang hingga mendapatkan persetujuan bersama dalam Rapat Paripurna pada sesi pembicaraan tingkat II antara DPR dengan Pemerintah.

Tahap Pembahasan Rancangan Perda Provinsi, Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Saat pembicaraan tingkat I, baik dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus, dimana pembahasan secara intens antara DPRD dengan Pemerintah terhadap suatu Rancangan Perda Provinsi yang dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan politis; seharusnya penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) pun menjadi bagian referensi “wajib” dalam diskusi dua arah di lembaga legislatif tersebut, hal ini dimaksudkan agar konsistensi materi dalam pembahasan daftar inventarisasi masalah baik yang terjadi dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus, rambu-rambu indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) yang telah terintegrasi tetap terakomodir hingga selesai pembicaraan tingkat I final. Dengan demikian rambu-rambu indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) dapat mewarnai Rancangan Perda Provinsi hingga mendapatkan persetujuan bersama dalam Rapat Paripurna pada sesi pembicaraan tingkat II antara DPR dengan Pemerintah.

Sedangkan Tahap Pembahasan untuk Rancangan Perda Kabupaten/Kota, mekanisme penggunaan indikator APKM (Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat) sesuai berdasarkan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dilakukan oleh DPRD Provinsi.

**Keterangan : Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan,  
Peneliti, dan Tenaga Ahli sebagai pengguna PKG (pisau/  
alat analisis)**

---

Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti dan/atau tenaga ahli mempunyai peran yang sangat strategis dalam penyiapan setiap RUU atau Raperda, oleh karenanya mulai proses penyusunan Naskah Akademik, penyiapan draft RUU atau Raperda, maupun pada saat pembahasan di tingkat eksekutif atau bahkan di tingkat legislatif, penggunaan Parameter Kesetaraan Gender sebagai pisau/alat analisis secara konsisten akan menjamin setiap rumusan pasal dan/atau ayat dalam setiap RUU dan/atau Raperda tetap bersifat responsif gender.

Diharapkan, ke depan PKG ini secara substansi (materi muatan) dapat dijadikan sebagai instrumen peraturan perundang-undangan sehingga keberadaannya menjadi "wajib" untuk digunakan oleh setiap pembentuk peraturan perundang-undangan maupun Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti dan/atau tenaga ahli. Hal ini dimungkinkan mengingat Rancangan Undang-Undang tentang Kesetaraan Gender, tengah dipersiapkan oleh DPR RI sebagai inisiatifnya dan dapat diusulkan melalui pembahasan di Tingkat I nanti, semoga...!!!

**KESETARAAN DAN KEADILAN GENDER DI BIDANG POLITIK**  
**“PENTINGNYA PARTISIPASI DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN**  
**DI LEGISLATIF”**  
**(GENDER EQUALITY AND JUSTICE IN FIELD OF POLITICS**  
**“THE IMPORTANCE OF PARTICIPATION AND REPRESENTATION OF**  
**WOWEN IN LEGISLATIVE”)**

Kunthi Tridewiyanti\*

(Naskah diterima 22/03/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Perempuan adalah warganegara yang mempunyai hak politik sebagaimana laki-laki. Data menunjukkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di bidang politik sangat kecil khususnya di Legislatif. Hal ini disebabkan karena diskriminasi. Diskriminasi terhadap perempuan itu menyebabkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender. Oleh sebab itu pentingnya perjuangan untuk terus mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di bidang politik dengan menggunakan prinsip “tindakan khusus sementara”. Tindakan khusus ini dapat dilihat dalam upaya peningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, peningkatkan keterwakilan dalam posisi strategis pada kekuasaan, partisipasi penuh dalam proses pengambilan keputusan, dan sinergitas.

Kata kunci: politik, partisipasi, keterwakilan, perempuan, diskriminasi, kesetaraan dan keadilan gender, tindakan khusus sementara.

**Abstract**

*Women are citizens who have political rights as men. The data show the participation and representation of women in politics is very small, especially in the legislative. This is due to discrimination. Discrimination against women caused gender injustice and inequality. Therefore, the importance of the struggle for gender justice and equality in politics by using the “temporary special measures” principle. This particular action can be seen in the effort to improve the quantity and quality of human resources, increasing the representation in a strategic position in power, full participation in decision-making process, and synergy.*

*Keywords: Politic, participation, representation, women, discrimination, gender equality and justice, temporary special measures.*

---

\* Ketua Reformasi Hukum dan Kebijakan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Dewan Kehormatan Asosiasi Pengajar Dan Peminat Hukum Berperspektif Gender se-Indonesia dari Universitas Pancasila.

## A. Pendahuluan

Negara yang demokratis akan menyelenggarakan pemilihan umum yang berkualitas untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat guna menghasilkan dan memilih wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga perwakilan, baik yang di tingkat Pusat (anggota DPR-RI dan DPD) maupun Daerah (DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Lembaga Perwakilan Rakyat atau legislatif baik di pusat maupun daerah idealnya diisi oleh orang yang dapat mewakili rakyat dan dapat menyampaikan aspirasi rakyat, termasuk juga aspirasi dari warga negara perempuan.

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2010 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik, jumlah perempuan Indonesia adalah 118.010.413 jiwa atau sekitar 49% dari total jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah 237.641.326 jiwa.<sup>1</sup>

Artinya, kondisi ideal keterwakilan perempuan Indonesia dalam lembaga perwakilan atau legislatif seharusnya mencapai rasio yang sama dengan jumlah penduduk Indonesia berjenis kelamin perempuan. Namun, 12 kali hasil pemilu memperlihatkan untuk mencapai angka kritis (*critical numbers*) 30% keterwakilan perempuan sebagaimana ditetapkan sebagai tindakan khusus sementara bukanlah pekerjaan yang mudah dan sangat membutuhkan dukungan dari banyak pihak, baik pemerintah, lembaga non pemerintah (partai politik, lembaga swadaya masyarakat) dan akademisi.

Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan bagaimana jaminan hukum kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik dan upaya meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

## B. Tujuan Ruang Lingkup Tulisan Ini:

1. Menjelaskan jaminan hukum kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik dan permasalahannya.
2. Menjelaskan upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik yang didukung oleh partisipasi dan keterwakilan perempuan di legislatif.

---

<sup>1</sup> Lihat [http://www.bps.go.id/booklet/Boklet%20November\\_2011.pdf](http://www.bps.go.id/booklet/Boklet%20November_2011.pdf).

### C. Metodologi

Tulisan ini menggunakan pendekatan normatif atau studi kepustakaan. Studi ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

### D. Tinjauan Pustaka

#### D.1. Gender, Diskriminasi, Analisis Gender, Kesetaraan Gender dan Keadilan Gender.

Kata gender dipinjam dari bahasa Inggris, karena tidak ada padanan dalam bahasa Indonesia. Kamus tidak secara jelas membedakan pengertian kata seks (*sex*) dan gender. Untuk memahami konsep gender harus dibedakan antara kata gender dengan kata seks (jenis kelamin).

Seks adalah perbedaan jenis kelamin yang ditentukan secara biologis, yang secara fisik melekat pada masing-masing jenis kelamin laki-laki dan perempuan. Perbedaan jenis kelamin merupakan kodrat, sehingga sifatnya permanen dan universal.

Perbedaan lainnya yang dijumpai pada laki-laki dan perempuan tidak dapat dikatakan kodrat, sehingga pada hakekatnya dapat dikatakan bahwa "laki-laki dan perempuan memang beda tetapi tidak boleh dibedakan". Hal inilah yang termuat dalam konsep gender.

Gender berbeda dengan seks atau jenis kelamin. Gender bernuansa psikologis, sosiologis dan budaya. Gender merupakan perolehan dari proses belajar dan proses sosialisasi melalui kebudayaan masyarakat yang bersangkutan. Gender membedakan manusia laki-laki dan perempuan secara sosial, mengacu pada unsur emosional, kejiwaan, dan sosial (bukan kodrat, buatan manusia dari proses belajar).

Sejarah perbedaan gender (*gender differences*) antara laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang sangat panjang. Oleh karena itu, perbedaan gender ditimbulkan oleh banyak hal, antara lain: dibentuk, disosialisasikan, diperkuat dan dikonstruksi secara sosial dan kultural, melalui ajaran keagamaan maupun oleh negara. Melalui proses panjang, sosialisasi gender tersebut akhirnya dianggap menjadi ketentuan Tuhan, seolah-olah bersifat biologis yang tidak dapat diubah lagi, sehingga perbedaan-perbedaan gender dianggap dipahami sebagai kodrat laki-laki dan kodrat perempuan.

Perbedaan gender sesungguhnya tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*)<sup>2</sup>. Faktanya, perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi laki-laki dan terutama terhadap perempuan. Ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur di mana baik laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut. Bentuk-bentuk ketidakadilan gender itu, antara lain marginalisasi (peminggiran), stereotip (pelabelan negatif), subordinasi, beban ganda, dan kekerasan berbasis gender.

Ketidakadilan gender melahirkan diskriminasi gender terutama bagi perempuan. Oleh sebab itu Pasal 1 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan menjelaskan definisi *Diskriminasi*:

Segenap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapus pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh wanita, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Untuk menentukan ketidakadilan gender dan diskriminasi itu penting dilakukan Analisis Gender. Analisis gender adalah proses penganalisaan data dan informasi secara sistematis tentang kondisi laki-laki dan perempuan untuk mengidentifikasi dan mengungkapkan kedudukan, fungsi, peran dan tanggung jawab dalam proses pembangunan, serta faktor-faktor yang mempengaruhi akses, partisipasi, kontrol dan manfaat (APKM).

Faktor-faktor yang mempengaruhi analisis gender, antara lain:

- a. **Akses** - Faktor ini diperlukan untuk mengukur seberapa besar peluang atau kesempatan bagi perempuan dan laki-laki untuk memanfaatkan sumber daya (baik sumber daya alam, sosial, politik maupun waktu).
- b. **Partisipasi** - Partisipasi adalah pelibatan atau keterwakilan yang sama antara perempuan dan laki-laki dalam program, kegiatan, dalam pengambilan keputusan dalam pembangunan. Faktor ini berguna untuk melihat proporsi dari laki-laki atau perempuan yang termarginalisasi baik secara kelas, suku, ras maupun budaya.

---

<sup>2</sup> Mansour Faqih, 2003. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

- c. **Kontrol** - Kontrol adalah kekuasaan untuk memutuskan bagaimana menggunakan sumber daya dan siapa yang memiliki akses terhadap penggunaan sumber daya tersebut. Faktor ini diperlukan untuk melihat proporsi perempuan atau laki-laki dalam pengambilan keputusan.
- d. **Manfaat** - Manfaat adalah hasil-hasil dari suatu proses pembangunan. Faktor ini digunakan untuk melihat proporsi manfaat pembangunan yang diterima oleh perempuan atau laki-laki. Apakah manfaat tersebut cenderung menguntungkan salah satu jenis kelamin.

Proses pengarusutamaan gender sebagai suatu strategi untuk mencapai suatu kesetaraan gender dan keadilan gender termuat dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional:

**Keadilan Gender:**

merupakan suatu kondisi yang adil bagi perempuan dan laki-laki melalui suatu proses kultural dan struktural yang menghentikan hambatan-hambatan aktualisasi bagi pihak-pihak yang oleh karena jenis kelaminnya mengalami hambatan, baik secara kultural maupun secara struktural.

**Kesetaraan Gender:**

kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut.

**D.2. Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan Dalam Politik**

Ada bermacam-macam definisi politik, namun kalau dilihat pendapat Rod Hague et al dalam Miriam Budiardjo: politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai keputusan-keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan di antara anggota-anggotanya. Sementara Miriam Budiardjo menyatakan bahwa unsur dari politik yang diambil dari beberapa pendapat ahli ada lima yaitu: negara (state), kekuasaan (power), pengambilan keputusan (decision making),

kebijakan (policy, beleid) dan pembagian kekuasaan (distribution) atau alokasi (allocation)<sup>3</sup>.

Di dalam politik, penting keterlibatan semua warganegara baik laki-laki maupun perempuan, terutama di lembaga Legislatif. Partisipasi dan keterwakilan perempuan di Legislatif, sebagai anggota legislatif sangat penting karena terkait dengan representasi politik. Anggota Legislatif merupakan representasi rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Oleh sebab itu, seharusnya anggota legislatif yang berasal kader dari partai politik tertentu tidak hanya loyal pada parpol dan kebijakan parpol, tetapi juga loyal pada pemilih. Dengan demikian, wakil rakyat anggota parlemen terpilih seharusnya tidak hanya didasarkan pada kriteria statistik dan matematika, seperti yang berkembang selama ini dalam pemilu, tetapi juga dipilih lewat kriteria kepentingan dan aspirasi yang ada diberbagai kalangan dalam masyarakat di negeri itu agar kepentingan minoritas juga terlindungi dan mendapat tempat.

Aan Philips dalam bukunya yang berjudul *The Politics Of Presence* (1998) menuangkan gagasannya:

wakil rakyat perempuan di parlemen bukan hanya dimaknai dengan jumlah (numbers) tetapi juga dimaknai bahwa kehadiran mereka di parlemen memang bermakna dan bisa membawa ide dan gagasan yang bisa merepresentasikan kepentingan konstituen (politics of presence)<sup>4</sup>.

### **D.3. Tindakan Khusus Sementara**

Tindakan Khusus Sementara (*Temporary Special Measures*) atau Tindakan Afirmasi (*Affirmative Action*) dilakukan untuk mengejar ketertinggalan perempuan khususnya di bidang politik akibat adanya diskriminasi.

Tindakan Khusus Sementara ini diperlukan, antara lain:

- a. Suatu negara demokratis harus memperhatikan suara semua pihak, termasuk suara perempuan, secara sama. Secara statistik jumlah perempuan sebagai warganegara seimbang dengan laki-laki, oleh sebab itu perlu dilakukan tindakan khusus sementara untuk mengejar ketertinggalan perempuan sehingga dapat

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 16 - 17.

<sup>4</sup> Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat - Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm. 26.

mencapai *de-facto equality* dan dapat menjadi mitra yang setara dengan laki-laki.

b. Sebagai tindakan koreksi, kompensasi dan promosi.

Di dalam kenyataan terlihat ada ketidakadilan terhadap perempuan sebagai warganegara khususnya mengenai partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik. Ketentuan hukum di atas merupakan koreksi terhadap kondisi yang secara *de facto* belum setara dan adil.

Berdasarkan penelitian Perserikatan Bangsa-Bangsa, jumlah minimum 30% (tiga puluh per seratus) merupakan suatu *critical mass* untuk memungkinkan terjadinya suatu perubahan dan membawa dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik. Penetapan jumlah 30% ditujukan untuk menghindari dominasi dari salah satu jenis kelamin dalam lembaga-lembaga politik yang merumuskan kebijakan publik.

Indonesia menyatakan komitmen penghapusan segala bentuk diskriminasi dengan 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*). Undang-Undang ini memuat tindakan khusus sementara atau afirmasi (*affirmative action*). Amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 ini bukanlah pengistimewaan bagi perempuan, melainkan bentuk koreksi dan kompensasi pelaksanaan kewajiban negara agar perempuan dapat mengejar ketertinggalannya.<sup>5</sup> Komite CEDAW PBB mendorong pemerintah RI untuk melaksanakan dan memperkuat penerapan "tindakan khusus sementara" sesuai Pasal 4 ayat (1) Konvensi dan Rekomendasi Umum Komite Nomor 23 dan 25 untuk mempercepat peningkatan partisipasi perempuan secara utuh dan setara dengan laki-laki di semua sektor dan di semua tingkat pengambilan keputusan dalam kehidupan publik, politik, dan ekonomi, termasuk dalam dinas luar negeri, peradilan, pemerintah daerah, sektor pendidikan, dan swasta.

Hal itu kemudian dipertegas di dalam Rekomendasi Umum CEDAW Nomor 5 Tahun 1988 tentang *Temporary Special Measures*. Rekomendasi Umum ini mengungkapkan bahwa walaupun sejumlah kemajuan telah

---

<sup>5</sup> MaJEMUK Edisi 37 Januari-Februari Tahun 2009, Artikel Stara: Bukan Sekedar Ketuk Palu, Majalah dwibulanan diterbitkan oleh ICRP.

dicapai dalam pembatalan atau perbaikan undang-undang yang diskriminatif di berbagai negara, masih sangat diperlukan langkah-langkah nyata untuk menerapkan Konvensi Wanita secara penuh, berupa pemberlakuan upaya-upaya untuk memajukan persamaan atau kesetaraan *de facto* antara perempuan dan laki-laki dengan merujuk Pasal 4 Ayat 1 Konvensi Wanita tentang "*pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara*". Kemudian juga dapat dilihat lagi adanya Rekomendasi Umum CEDAW Nomor 23 Tahun 1997 tentang 'tindakan khusus sementara/*temporary special measures* yang merupakan *affirmative action*. Tindakan Khusus Sementara ini tidak boleh dianggap sebagai diskriminasi terhadap laki-laki, karena sifatnya sementara.

#### **E. Data Ketidaksetaraan Dan Ketidakadilan Gender Di Bidang Politik Khususnya di Lembaga Legislatif**

Sistem politik di Indonesia masih menunjukkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan yang dialami oleh perempuan. Partisipasi dan keterwakilan perempuan belum terefleksikan di dalam posisi kekuasaan dan proses pengambilan keputusan.

Ketidakadilan dan ketidaksetaraan perempuan di dalam politik dan kehidupan publik disebabkan oleh, antara lain:

- a. Pandangan yang menyatakan bahwa politik itu dunianya laki-laki, sehingga perempuan tidak perlu terlibat dalam politik.
- b. Laki-laki adalah kepala keluarga, sehingga perempuan tidak perlu terlibat di dalam proses pengambilan keputusan di berbagai tingkatan kehidupan.
- c. Perempuan hanyalah pelengkap saja dalam politik, sehingga seringkali ditempatkan pada kedudukan/posisi yang tidak penting.
- d. Sistem hukum di bidang politik masih diskriminatif bagi perempuan.

Keterwakilan perempuan di DPR hasil Pemilu 2009 hanya 18%, yaitu 100 perempuan dari total 559 anggota DPR RI, sementara keterwakilan perempuan di DPR hasil Pemilu 2004 adalah 11%.

Tabel 1.

**Perbandingan Perempuan Calon Anggota DPR dan Perempuan  
Anggota DPR pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009**

NO.	KETERANGAN	PEMILU 2004	PEMILU 2009
1.	Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan	2.507	3.910
2.	Presentase Calon Anggota DPR Perempuan	33,00%	34,70%
3.	Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan Terpilih	61	101
4.	Presentase Calon Anggota DPR Perempuan Terpilih	11,09%	17,86%

*Sumber: Komisi Pemilihan Umum*

Tabel 1. Menunjukkan bahwa semakin banyak perempuan masuk daftar calon, semakin besar peluang menjadi calon terpilih. Terlebih apabila calon perempuan diletakkan pada nomor urut kecil (1 dan 2), yang dalam sistem proposional daftar tertutup memberikan peluang besar bagi keterpilihan calon. Tetapi Tabel 1 memperlihatkan keterwakilan perempuan masih di bawah 30%. Demikian juga Tabel 2 memperlihatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif di tingkat nasional ataupun di daerah hasil pemilu 2009 belum memberikan gambaran keterwakilan perempuan yang signifikan.

Tabel 2

**Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2009**

LEGISLATIF	ANGGOTA LEGISLATIF		TOTAL
	PEREMPUAN	LAKI-LAKI	
DPR	103 (18%)	457 (82%)	560
DPRD Provinsi (33 Provinsi)	321 (16%)	1.684 (84%)	2005
DPRD Kabupaten/Kota (461 DPRD)	1.857 (12%)	13.901 (88%)	15.758

*Sumber: Puskapol FISIP UI.*

Tabel 2. Memperlihatkan hasil Pemilu 2009 – jumlah keterwakilan perempuan semakin ketingkat yang rendah semakin sedikit, yaitu DPR (18%), DPRD Provinsi (16%) dan DPRD Kabupaten/Kota (12%). Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa masih terdapat ketidakadilan yang besar yang dialami perempuan dalam kehidupan publik dan politik.

## **F. Jaminan Hukum Kesetaraan Dan Keadilan Gender Di Bidang Politik Dan Permasalahannya**

Jaminan hukum atas pentingnya perempuan berpartisipasi dan keterwakili dalam politik sebenarnya telah banyak diatur oleh negara. Namun, jaminan itu belum maksimal memberikan akses, partisipasi, keterwakilan perempuan di bidang politik atau dengan kata lain masih “setengah hati”, seperti terlihat dari berbagai peraturan di bawah ini.

### **1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945**

Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 memperlihatkan bahwa segala warganegara, artinya “laki-laki dan perempuan”, mempunyai kedudukan yang sama dan kesempatan yang sama di bidang politik. Hal ini tertuang antara lain dalam Pasal 27 dan 28:

### **2. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 Tentang Persetujuan Konvensi Hak-hak Politik Perempuan**

Konvensi Internasional mengenai Hak-Hak Politik Wanita telah disahkan pada tahun 1952, dan Indonesia telah meratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958. Pada prinsipnya perempuan dan laki-laki mempunyai hak untuk memilih dan dipilih untuk menduduki badan-badan yang dipilih secara umum, tanpa diskriminasi.

### **3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi PBB Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita**

Undang-Undang ini mewajibkan negara peserta membuat peraturan-peraturan untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita dibidang politik. Hal ini terlihat dalam Pasal 2, 3, 4, 7 dan 8.

### **4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia**

Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang diantaranya mengatur tentang hak-hak wanita. Khusus yang menyangkut hak-hak wanita di politik, diatur dalam Pasal 46 dan 49.

### **5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik**

Pasal 3:

Negara pihak Kovenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan ini.

Berbagai peraturan perundang-undangan di atas memperlihatkan adanya jaminan hukum atas hak-hak perempuan di bidang politik, akan tetapi secara kuantitatif maupun kualitatif masih terjadi diskriminasi. Oleh sebab itu untuk mengejar terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik dan kehidupan publik di Indonesia perlu dilakukan berbagai langkah, antara lain dengan tindakan khusus sementara (disingkat TKS) sebagai tindakan afirmatif atau *affirmative action*.

Tindakan Khusus Sementara yang dianut oleh Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan terutama di lembaga legislatif terlihat dari pencantuman angka kritis minimum 30%. Hal ini dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan, antara lain:

**1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menggantikan Undang-Undang 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.**

Dalam uraian ini diatur mengenai besaran angka keterwakilan perempuan, antara lain di dalam:

Pasal 6 ayat (5)

Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

Pasal 41 ayat (3)

Komposisi keanggotaan PPK memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

Pasal 72 ayat (8)

Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

**2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik menggantikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.**

Tindakan khusus Sementara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, terdapat dalam:

Pasal 2 ayat (2):

Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 2 ayat (5):

Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30%(tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 29 ayat (1a):

Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Sementara fungsi Parpol yang masih tetap berlaku, tertuang dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

### **3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dan upaya dilakukan Perubahan Atas UU Pemilu.**

Jaminan hukum tindakan khusus sementara sudah dimulai sejak tahun 2002, yaitu dalam Pasal 65 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003:

Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Kemudian dicantumkan kembali Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2008:

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 55 UU No. 10 Tahun 2008:

(1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.

Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam (2) setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Pasal tersebut menimbulkan pro kontra dari anggota DPR maupun masyarakat luas.

Amar Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008:<sup>6</sup> Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi mengubah tata cara penetapan calon legislatif pada pemilu 2009 yang sebelumnya berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak. Putusan ini dianggap telah menafikan kebijakan affirmative action keterwakilan minimum 30% perempuan. Walaupun dalam putusannya MK tidak membatalkan Pasal 53 dan 55 UU No. 10 tahun 2008 yang mengatur ketentuan keterwakilan perempuan minimum 30% dan *zipper system*, namun dengan sistem suara terbanyak itu Pasal 53 dan 55 ini menjadi tidak bermakna.

#### **G. Upaya Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender Di Bidang Politik Penting Didukung oleh Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan Di Legislatif**

Jaminan hukum kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik bagi perempuan sudah banyak diatur, namun partisipasi dan keterwakilan perempuan di legislatif belum maksimal. Oleh sebab itu perlu dilakukan berbagai upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik, antara lain:

##### **1. Peningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia,**

Sebagaimana telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 (jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011), Partai Politik harus melakukan pendidikan politik dan juga Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

---

<sup>6</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 108.

## **2. Peningkatkan keterwakilan dalam posisi strategis pada kekuasaan.**

Pelaksanaan Pemilu 2009 telah memberikan jaminan hukum bagi perempuan berpartisipasi peserta pemilu yang secara independen yaitu melalui Dewan Perwakilan Daerah. Hasil Pemilu 2009 itu telah memperlihatkan peningkatan keterwakilan mencapai angka 29%. Hal ini memperlihatkan sudah mendekati angka kritis TKS minimal 30%. Namun, peranan perempuan di DPD ini kurang maksimal mengingat fungsi DPD itu sendiri berada di Parlemen.

Kendala yang dihadapi perempuan untuk meraih suara, antara lain masalah dana dan peranan Parpol yang masih dominan memberikan kesempatan bagi anggota legislatif laki-laki. Selain itu, setelah menjadi anggota legislatif, anggota legislatif perempuan tidak menduduki posisi-posisi penting dan tidak terwakili dalam proses pengambilan keputusan di MPR, DPR, DPRD, DPD sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Oleh sebab itu, upaya penguatan tindakan khusus sementara pada Paket Pemilu sangat penting. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, UU Penyelenggara Pemilu dan UU Parpol telah memberikan akses dan kesempatan untuk perempuan berkiprah di politik. Namun pelaksanaannya akan kita lihat pada Pemilu 2014 nanti, apakah akan ada perubahan yang signifikan.

## **3. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan**

Partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan di Legislatif sangatlah penting. Pasal 69 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, menyatakan bahwa fungsi DPR ada 3 (tiga) yaitu: legislasi, anggaran dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Karena partisipasi dan keterwakilan perempuan masih minim, masih banyak produk legislasi, anggaran dan pengawasan belum berperspektif Gender. Adanya partisipasi dan keterwakilan perempuan baik secara kuantitatif (minimum 30%) dan kualitas yang baik tentu akan menghasilkan parlemen yang memperlihatkan kesetaraan dan keadilan gender.

### **3.a. Legislasi yang berperspektif HAM dan gender**

Data menunjukkan bahwa masih banyak produk legislasi yang belum sesuai dengan prinsip-prinsip HAM dan Gender. Naila Kabeer menegaskan bahwa kebijakan yang berperspektif gender memuat 3

(tiga) hal yaitu: kebijakan bercirikan peka terhadap dampak ketidakadilan gender yang ada di tengah masyarakat; kepekaan dalam melihat perbedaan, pengalaman dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan dalam menjawab suatu persoalan, kebijakan yang netral gender, kebijakan yang spesifik gender, dan kebijakan yang transformatif gender<sup>7</sup>.

Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan, telah memperlihatkan langkah maju yaitu mencantumkan pentingnya naskah akademik. Walaupun perspektif HAM dan Gender tidak secara tegas ditentukan sebagai asas-asas yang harus termuat dalam materi muatan, namun ini dapat dilihat dalam “asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan”, yaitu bahwa setiap muatan materi peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Legislatif harus membentuk peraturan perundang-undangan yang berperspektif HAM dan Gender, sehingga diperlukan parameter atau indikator yang jelas. Pada saat ini Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak telah membuat Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM telah membuat Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan Panduan Praktis memahami Perancangan Peraturan Daerah yang telah melakukan pengintegrasian prinsip Hak Asasi Manusia dan Kesetaraan Gender.

### **3.b. Anggaran yang responsif gender**

Anggaran publik sangat mempengaruhi bagi kehidupan warganegara. Anggaran merupakan instrumen penting kebijakan ekonomi yang dimiliki pemerintah dan menggambarkan pernyataan komprehensif tentang prioritas negara. Legislatif mempunyai fungsi anggaran karena legislatif merupakan lembaga representatif dari rakyat, dan legislatif merupakan tempat yang tepat untuk memastikan anggaran optimal sesuai dengan kebutuhan bangsa berdasarkan sumber daya yang tersedia. Partisipasi legislatif yang efektif dalam proses

<sup>7</sup> Ani Soetjipto, dkk. 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm.49

penganggaran, menjamin pentingnya mekanisme *checks and balances* untuk akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta memastikan pemberian layanan publik yang efisien. Perempuan juga merupakan bagian yang perlu menerima manfaat layanan publik itu. Oleh sebab itu anggaran yang berkesetaraan dan berkeadilan gender diperlukan.

Anggaran responsif gender adalah metode analisis anggaran negara yang melihat bagaimana dampak anggaran terhadap perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki, pada perbedaan kelompok ekonomi. Anggaran responsif gender (ARG) bukan memisahkan anggaran perempuan dan laki-laki tetapi penekanan pada dampak anggaran<sup>8</sup>.

Anggaran responsif gender telah diupayakan walaupun belum secara maksimal dan telah diatur dalam berbagai kebijakan yang ada, antara lain: Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 119/PMK.02/2009, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah 2010.

### **3.c. Pengawasan yang responsif**

Pengawasan merupakan proses pertanggungjawaban secara moral dan politik orang-orang yang dipilih oleh rakyat untuk mewakili mereka dalam pelaksanaan kekuasaan politik. Dalam pengertian praktis, kekuasaan politik merupakan proses perumusan kebijakan publik yang dilakukan oleh sekelompok orang atas nama rakyat. Prinsip pengawasan legislatif terhadap eksekutif adalah untuk menjamin keberhasilan pemerintahan perwakilan yang akuntabel melalui institusi yang melekat pada kedaulatan rakyat. Ada kesepakatan bahwa legislatif bukan lembaga audit. Pengawasan legislatif dimaksudkan untuk menjamin atau memastikan bahwa siapa pun yang memiliki kewenangan harus responsif (tanggap dan bertanggungjawab), terutama responsif pada norma-norma profesional bahwa siapapun yang memiliki kewenangan harus berbuat atau bekerja dengan baik, responsif pada kepentingan publik, dan responsif pada konstituen<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm. 99.

<sup>9</sup> Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm. 161 dan 167.

### **3.d. Sinergitas antara Kaukus Perempuan Parlemen, Kaukus Perempuan Politik Indonesia dengan Pemerintah, Lembaga Non Pemerintah dan Akademisi.**

Mewujudkan sistem politik yang berkeadilan dan berkesetaraan gender bukan hal yang mudah, mengingat budaya patriaki yang masih melekat kuat. Oleh sebab itu sinergitas antara semua pihak harus dilakukan, antara lain pemerintah, lembaga non pemerintah, dan juga akademisi. Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) merupakan kumpulan perempuan yang berada di partai politik, dan Kaukus Perempuan Parlemen yang merupakan kumpulan dari perempuan-perempuan yang sudah berada di legislatif baik di DPR/D maupun DPD. Keberadaan KPP-RI dan KPPI ini tentu saja harus didukung oleh pihak yaitu kalangan Pemerintah, Lembaga Non Pemerintah, dan Akademisi. Kalau sinergitas ini dapat dibangun, maka upaya mempercepat terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender di bidang politik dapat dilakukan.

## **H. Penutup**

### **Kesimpulan**

Partisipasi dan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sangat penting, karena di Parlemen perempuan berada dalam posisi yang strategis untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan yang terkait dengan legislasi, penentuan anggaran dan pengawasan.

### **Saran-saran**

Pada saat ini Paket Politik telah dibuat kecuali Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Pemilu diharapkan menunjang tindakan khusus sementara yang tertuang pada Pasal 53 dan 55 itu dengan sistem pemilihan umum, penentuan Dapil, Parlemen Treshold yang lebih mendorong partisipasi dan keterwakilan perempuan. UU Paket Pemilu yang ada belum memberikan jaminan kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik, karena tidak ada sanksi yang tegas bagi Parpol yang tidak memenuhi ketentuan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*, Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta.

- MaJEMUK Edisi 37 Januari-Februari tahun 2009, Artikel Stara: Bukan Sekedar Ketuk Palu, Majalah dwibulanan diterbitkan oleh ICRP.
- Mansour Faqih, 2003. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta. Mansour Faqih, 2003. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Marle Karl, 2011. "Women and Empowerment: Partisipation and Decision Making", London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995, hl. 63-64, dikutip dalam Sidik Pramono (editor), *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi, Kemitraan*, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah versi DPR.
- Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia, Representasi Minus Akuntabilitas, diakses dari [http://www.puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=92%3Arepresentasi-minus-akuntabilitas-analisa-sistem-pemilu-2009&catid=46%3Ariset&Itemid=91&lang=id](http://www.puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=92%3Arepresentasi-minus-akuntabilitas-analisa-sistem-pemilu-2009&catid=46%3Ariset&Itemid=91&lang=id).
- Pusat Pemberdayaan Perempuan Dalam Politik, 2002. "Landasan Hukum/ Konstitusional Dilakukannya Tindakan Khusus Sementara/ *Affirmative Action* Untuk Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Dalam Lembaga-lembaga Politik", dalam *Androgini*, Vol II. No. 2 Februari. Pusat Pemberdayaan Perempuan Dalam Politik, Jakarta.
- Putusan Mahkamah Konstitusi *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Perkara 22-24/PUU-VI/2008
- Titi Sumbang, "Caleg Partai Peserta Pemilu Minimum 30% Perempuan, Siapa Takut?!", Rilis Jaringan Perempuan dan Politik, 2003.
- Website:  
[http://www.bps.go.id/booklet/Boklet%20November\\_2011.pdf](http://www.bps.go.id/booklet/Boklet%20November_2011.pdf)  
[http://www.puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97%3Akebijakan-peningkatan-keterwakilan-perempuan-pemilu-2004-dan-2009-&catid=1%3Alatest-news&lang=id](http://www.puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=97%3Akebijakan-peningkatan-keterwakilan-perempuan-pemilu-2004-dan-2009-&catid=1%3Alatest-news&lang=id)

**HUKUM KETENAGAKERJAAN DALAM PERSPEKTIF GENDER**  
**(EMPLOYMENT LAW IN GENDER PERSPECTIVE)**

Erwina W. Hindarti\*

(Naskah diterima 15/03/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Negara menjamin setiap warga negara untuk memperoleh hak yang sama dalam pemenuhan hak ekonomi antara lain dalam rangka mencari pekerjaan untuk memperoleh kehidupan yang layak sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dasar. Pengesahan berbagai perjanjian internasional telah ikut serta melindungi hak-hak perempuan untuk berperan aktif dalam pembangunan nasional khususnya pembangunan ketenagakerjaan. Pengaturan hukum ketenagakerjaan khususnya perlindungan terhadap pekerja perempuan telah diatur dengan memperhatikan peran perempuan secara kodrati dan manusiawi. Hal ini bertujuan agar tidak ada perbedaan peran antara perempuan dan laki-laki dalam pembangunan nasional.

Kata kunci: hukum ketenagakerjaan, hak pekerja perempuan dan diskriminasi

**Abstract**

*The State guarantees every citizen to obtain equal rights in the fulfillment of economic rights, among others, in order to find works to earn a decent living as mandated by the constitution. Ratification of international treaties have participated in protecting the rights of women to play an active role in national development, especially of manpower development. Regulation of labor act in particular the protection of women workers has been set with given attention to the role of women in naturally and human. It is intended that there was no difference roles between women and men in national development.*

*Keywords: Labor law, labor rights of women and discrimination*

**A. Pendahuluan**

Istilah gender didefinisikan sebagai perbedaan peran, atribut, sikap tindak atau perilaku yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat atau yang dianggap pantas oleh masyarakat. Dengan demikian, secara umum konsep gender mengacu pada peran dan tanggung jawab sebagai perempuan dan sebagai laki-laki yang diciptakan dan terinternalisasi dalam kehidupan masyarakat.

---

\* Kepala Sub Bagian Penelaahan Konvensi Internasional Biro Hukum Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia.

Berkaitan dengan peran gender, sejak tahun 2000, Pemerintah melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 mengatur peran dan strategi dalam upaya pengarusutamaan gender. Pengarusutamaan gender atau disingkat PUG adalah strategi yang dilakukan secara rasional dan sistematis 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 di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Instruksi Presiden tersebut merupakan upaya pemerintah untuk melakukan pemberdayaan terhadap perempuan dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya dan hak sipil dan politik. Selain pemenuhan hak-hak tersebut, pemberdayaan tersebut sekaligus menunjukkan eksistensi perempuan dalam menjalankan peran dan fungsinya baik secara kodrati maupun eksistensinya sebagai manusia.

Berkaitan dengan peran tersebut, laki-laki dan perempuan mempunyai peran dan tanggung jawab yang sama sebagai warga negara. Konstitusi Negara menjamin bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan hak ekonomi, sosial dan budaya. Dalam rangka pemenuhan hak ekonomi, maka ketentuan Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa: "tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, setiap laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pekerjaan. Pekerjaan adalah aktualisasi diri setiap manusia.

## **B. Prinsip Kesetaraan Gender**

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Dalam perjanjian internasional tersebut diatur mengenai hak asasi perempuan dengan menggunakan pendekatan kesetaraan substantif, non diskriminasi dan kewajiban negara. Ketentuan kesetaraan substantif dalam CEDAW tercermin dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 16, yaitu:

- a. penghapusan perdagangan orang dan eksploitasi perempuan;
- b. kesetaraan dalam kehidupan publik dan politik;
- c. keterwakilan perempuan di ranah internasional;

- d. kewarganegaraan;
- e. pendidikan;
- f. ketenagakerjaan;
- g. kesehatan;
- h. kehidupan ekonomi dan sosial;
- i. hak perempuan pedesaan;
- j. persamaan di depan hukum; dan
- k. persamaan dalam perkawinan dan keluarga.

### **C. Pembangunan Ketenagakerjaan**

Pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional, tenaga kerja mempunyai peranan dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan.

Sesuai dengan peranan dan kedudukan tenaga kerja, diperlukan pembangunan ketenagakerjaan untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja dan peran sertanya dalam pembangunan serta peningkatan perlindungan tenaga kerja dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.

Untuk itu, perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.

Oleh karena itu, dalam rangka pembangunan kesetaraan serta menuju kemajuan dunia usaha, Pemerintah Indonesia berupaya melakukan ratifikasi berbagai perjanjian internasional bidang perburuhan dengan tujuan utama perlindungan terhadap hak asasi manusia

Pengesahan berbagai konvensi internasional bidang perburuhan membawa konsekuensi terhadap pembentukan hukum baru. Demikian pula dengan hukum ketenagakerjaan, beberapa ketentuan pasalnya merupakan penjabaran dari konvensi perburuhan internasional. Indonesia merupakan negara pertama di wilayah Asean yang telah

meratifikasi 8 konvensi dasar ILO. Konvensi Dasar ILO tersebut merupakan hak asasi pekerja yang harus dihormati, yang dikelompokkan dalam 4 yaitu:

- a. kelompok penghapusan kerja paksa (Konvensi ILO Nomor 29 dan Konvensi ILO Nomor 105);
- b. kelompok kebebasan berserikat (Konvensi ILO Nomor 87 dan Konvensi ILO Nomor 98);
- c. kelompok larangan diskriminasi (Konvensi ILO Nomor 100 dan Konvensi ILO 111);
- d. kelompok pekerja anak (Konvensi ILO Nomor 138 dan Konvensi ILO 182).

Selain konvensi dasar ILO, Pemerintah Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Umum dan Konvensi Prioritas. Secara keseluruhan jumlah ratifikasi tersebut sebanyak 18 konvensi.

Beberapa substansi konvensi-konvensi tersebut menjiwai dalam penyusunan hukum ketenagakerjaan. Hal ini bertujuan agar aturan yang dibuat memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi para pelaku industri.

Hukum ketenagakerjaan adalah hukum yang mengatur tentang tenaga kerja. Secara yuridis, hukum ketenagakerjaan diatur untuk memberikan sebuah kepastian hukum dalam rangka pemenuhan hak ekonomi, sedangkan secara filosofi, bagaimana negara memberikan kesempatan kepada warganegara untuk dapat memperoleh kehidupan yang layak melalui lapangan pekerjaan.

Di dalam hukum ketenagakerjaan dikenal dengan istilah tenaga kerja dan pekerja/buruh. Pengertian tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Sedangkan pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Berdasarkan pengertian tersebut menunjukkan bahwa hukum ketenagakerjaan telah memberikan peluang yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk mendapatkan hak yang sama sebagai warga negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi negara. Beberapa ketentuan di dalam hukum ketenagakerjaan menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan antara pekerja perempuan dan pekerja laki-laki dalam memperoleh pekerjaan.

Indonesia telah meratifikasi Konvensi ILO yang berkaitan dengan

larangan diskriminasi yaitu Konvensi ILO Nomor 100 mengenai Pengupahan yang Sama untuk Jenis Pekerjaan yang Sama Nilainya dan Konvensi ILO Nomor 111 mengenai Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan. Kedua substansi konvensi tersebut telah dijabarkan dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Kedua pasal tersebut menentukan bahwa setiap tenaga kerja perempuan dan tenaga kerja laki-laki mempunyai kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan, sedangkan bagi pekerja/buruh baik perempuan dan laki-laki berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.

Demikian pula dalam rangka penempatan tenaga kerja, maka setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaandan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri. Dalam hal pengupahan, sebagaimana diamanatkan dalam substansi Konvensi ILO 100 mengenai Pengupahan Yang Sama untuk Jenis Pekerjaan Yang Sama Nilainya, maka setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

#### **D. Pekerja Wanita**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa hukum ketenagakerjaan memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama bagi pekerja perempuan dan pekerja laki-laki, tetapi dalam kondisi tertentu hukum ketenagakerjaan memberikan perlindungan kepada pekerja perempuan karena kodratnya dan kerentanan. Hal ini bukan merupakan sebuah diskriminasi. Beberapa ketentuan di dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah memberikan perlindungan terhadap pekerja perempuan. Ketentuan tersebut antara lain:

Ketentuan Pasal 76:

- (1) Pekerja/buruh perempuan yang berumur kurang dari 18 (delapan belas) tahun dilarang dipekerjakan antara pukul 23.00 s/d 07.00;
- (2) Pengusaha dilarang mempekerjakan pekerja/buruh perempuan hamil yang menurut keterangan dokter berbahaya bagi kesehatan dan keselamatan kandungannya maupun dirinya apabila bekerja antara pukul 23.00 s.d pukul 07.00;
- (3) Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh perempuan antara pukul 23.00 s/d pukul 07.00 wajib memberikan makanan

dan minuman bergizi serta menjaga kesusilaan dan keamanan selama di tempat kerja;

- (4) Pengusaha wajib menyediakan angkutan antar jemput bagi pekerja/buruh perempuan yang berangkat dan pulang bekerja antara pukul 23.00 s.d pukul 05.00.

Ketentuan Pasal 81:

- (1) Pekerja/buruh perempuan yang dalam masa haid merasakan sakit dan memberitahukan kepada pengusaha, tidak wajib bekerja pada hari pertama dan kedua waktu haid.

Ketentuan Pasal 82:

- (1) Pekerja/buruh perempuan berhak memperoleh istirahat selama 1,5 (satu setengah) bulan sebelum saatnya melahirkan anak dan 1,5 (satu setengah) bulan sesudah melahirkan menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan;
- (2) Pekerja/buruh perempuan yang mengalami keguguran kandungan berhak untuk memperoleh istirahat 1,5 (satu setengah) bulan atau sesuai dengan surat keterangan dokter kandungan atau bidan.

Ketentuan Pasal 83:

Pekerja/buruh perempuan yang anaknya masih menyusu harus diberi kesempatan sepatutnya untuk menyusui anaknya jika hal itu harus dilakukan selama waktu kerja;

Mencermati substansi tersebut di atas, tampak bagaimana hukum ketenagakerjaan memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh perempuan karena kodrat dan kerentanannya. Namun apabila mencermati ketentuan yang berkaitan dengan penyediaan antar jemput bagi pekerja perempuan yang bekerja antara pukul 23.00 s.d 05.00, serta penyediaan makanan yang bergizi, tidak bisa dihindari bahwa substansi yang diatur dalam ketentuan ini sangat mungkin untuk dikatakan mengarah kepada diskriminasi. Mengapa ? Sebagaimana diketahui bahwa bekerja malam hari antara pukul 23.00 s.d pukul 05.00 bagi pekerja perempuan menimbulkan resiko yang sangat besar karena mereka akan berangkat pada malam hari yang sangat mengganggu keselamatan pribadi mereka selama keberangkatan ke tempat kerja demikian pula jika mereka pulang di saat mereka telah lelah bekerja. Untuk itu diperlukan transportasi yang aman untuk sampai di tempat tujuan (baik ke tempat kerja maupun pulang ke rumah.

Namun demikian, bagaimana dengan pekerja laki-laki, apakah tidak mungkin, mereka juga akan mengalami resiko yang sama dengan

pekerja perempuan. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak, maka di dalam peraturan perusahaan ataupun perjanjian kerja bersama, penyediaan transportasi berlaku juga untuk pekerja laki-laki. Demikian pula dengan penyediaan makanan yang bergizi bagi pekerja perempuan yang bekerja pada pukul 23.00 s.d 07.00, maka ketentuan tersebut juga dapat mengarah pada diskriminasi, karena sesungguhnya pemberian makanan bergizi juga harus diberikan tidak hanya kepada pekerja perempuan tetapi juga pekerja laki-laki.

Walaupun secara tersirat kedua substansi tersebut mengakomodir pekerja perempuan dan pekerja laki-laki, alangkah lebih bijaksana apabila substansi yang diatur tidak menyebut satu jenis kelamin.

### **E. Kesimpulan**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, maka dalam pembentukan hukum baru materi muatan peraturan perundangan salah satunya harus mencerminkan "asas keadilan". Yang dimaksud dengan asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Mencermati substansi penyediaan makanan yang bergizi serta antar jemput bagi pekerja perempuan yang bekerja antara pukul 23.00 s.d pukul 05.00, maka secara tidak langsung menunjukkan bahwa materi substansi tersebut belum mencerminkan asas keadilan, karena kebutuhan makanan yang bergizi dan penyediaan transportasi juga dibutuhkan oleh pekerja laki-laki selain juga pekerja perempuan

Setiap orang memerlukan gizi yang cukup untuk dapat melakukan aktivitas bagi pribadinya, baik sebagai manusia maupun sebagai pekerja. Gizi yang cukup dapat memberikan tubuh dan pikiran yang sehat untuk dapat melakukan aktivitas yang berdampak pada peningkatan produktivitas. Apabila hal tersebut disadari oleh semua pihak yang melakukan proses produksi maka perusahaan akan mendapatkan pekerja yang sehat secara fisik dan psikis, yang secara tidak langsung berdampak pada produktivitas perusahaan. Demikian pula dengan penyediaan transportasi antar jemput di malam hari, apabila pekerja bekerja dalam kondisi yang aman secara fisik dan psikis maka ketenangan dan kenyamanan bekerja dapat berdampak pada produktivitas.

## DAFTAR PUSTAKA

Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.

Gender..... Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Desember 2011.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

**MENERJEMAHKAN KONVENSI PENGHAPUSAN SEGALA BENTUK  
DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN (CEDAW)  
KE DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(TRANSLATION OF CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL  
FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW)  
INTO THE REGULATION OF LEGISLATION)**

Rini Maryam\*

(Naskah diterima 03/04/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Pasca ratifikasi *Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* apakah persoalan kesetaraan perempuan dan anti diskriminasi terhadap perempuan Indonesia telah selesai? Tentu saja tidak. Dalam bidang peraturan perundang-undangan saja masih banyak peraturan perundang-undangan yang bias gender, netral gender, bahkan belum mengakomodir kepentingan perempuan. Hukum diyakini tidak lahir dalam sebuah ruang hampa, namun merupakan hasil pergulatan kepentingan sosial, budaya, ekonomi, politik serta mencerminkan standar nilai dan ideologi yang dianut masyarakat dan kekuasaan dalam proses pembuatannya. Tulisan ini mencoba melihat secara umum persoalan yang “tersimpan” dalam hukum itu sendiri pasca ratifikasi CEDAW dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 serta melihat upaya menerjemahkan CEDAW ke dalam peraturan perundang-undangan melalui optimalisasi peran perancang peraturan perundang-undangan dan membangun indikator/parameter berbasis CEDAW.

Kata kunci: konvensi CEDAW, diskriminasi perempuan, peraturan perundang-undangan.

**Abstract**

*After the ratification of the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) whether the women's equality issues and anti-discrimination against women in Indonesia has finished? of course not. In the field of legislation there are still a lot gender refraction of legislation, gender neutral, not even accommodate the interests of women. Believed that the law was not born in a vacuum space, but it is the result of the struggle of social interests, culture, economic, politic and reflected the standard of values and ideology which attentive by society and the power in the making process. This paper attempts to look at the general issue of "stored" in the law itself after the ratification of CEDAW with the Law Number 7 Year 1984 along with the effort to*

---

\* Penganalisis Perjanjian Internasional pada Subdit Kerjasama, Direktorat Pengundangan, Publikasi, dan Kerjasama Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

*decipher of CEDAW into the regulation through optimization of Legal Drafters and build indicator/parameter based on CEDAW.*

*Keywords: Convention of CEDAW, Women Discrimination, Law and Regulation.*

## **A. Pendahuluan**

Pasca ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, selanjutnya disebut CEDAW) dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 1984, kerap timbul pertanyaan mengapa dalam implementasinya masih banyak perlakuan diskriminasi dan ketidakadilan gender<sup>1</sup> dialami perempuan dimana-mana dan belum optimalnya sikap negara untuk memberikan perlindungan terhadap perempuan. Padahal secara tegas CEDAW mengamanatkan negara yang meratifikasi untuk mengadopsi prinsip-prinsip dan ketentuan untuk menghapus kesenjangan, subordinasi, dan tindakan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, yang merugikan perempuan tidak hanya di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya, serta di ruang publik dan privat, namun juga termasuk tindakan dalam kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

CEDAW memuat 3 (tiga) prinsip utama: Pertama, *Prinsip Kesetaraan Substantif*, prinsip ini dikenal juga dengan pendekatan korektif yaitu pendekatan yang tidak berfokus pada perlakuan yang sama di depan hukum saja tetapi juga mencakup kesetaraan dalam arti *de jure* dampak aktual atau riil dari hukum. Perhatian utamanya adalah memastikan agar hukum melakukan koreksi atas ketimpangan yang ada dan memberi pengaruh pada hasilnya dengan memastikan adanya kesetaraan substantif dalam kesempatan, akses, dan manfaat bagi perempuan. Kedua, *Prinsip Non-Diskriminasi*, pengertian diskriminasi dalam konvensi ini adalah setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau

---

<sup>1</sup> Indikasi untuk memahami adanya diskriminasi terhadap perempuan dan ketidakadilan gender adalah (1) stereotip atau pelabelan negatif terhadap salah satu peran gender, (2) Subordinasi atau menempatkan perempuan dalam posisi dan peran lebih rendah daripada laki-laki, (3) Peminggiran atau marginalisasi, (4) Beban majemuk/ganda, (5) kekerasan berbasis gender.

apapun lainnya oleh kaum perempuan terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan laki-laki dan perempuan. Dan berdasarkan rekomendasi PBB ditambahkan pula kekerasan terhadap perempuan. Ketiga, *Prinsip Kewajiban Negara* yang meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>2</sup>

- a. Menjamin hak perempuan melalui hukum dan kebijakan serta menjamin hasilnya;
- b. Menjamin pelaksanaan praktis dan hak melalui langkah tindak atau aturan khusus sementara, menciptakan kondisi yang kondusif untuk meningkatkan kesempatan dan akses perempuan pada peluang yang ada dan menikmati manfaat yang sama/adil dari hasil menggunakan peluang itu.
- c. Negara tidak saja menjamin tetapi juga merealisasi hak perempuan.
- d. Tidak saja menjamin secara *de- Jure* tetapi juga *de-facto*.
- e. Negara tidak saja harus bertanggung jawab dan mengaturnya di sektor publik tetapi juga melaksanakannya terhadap tindakan orang-orang dan lembaga di sektor privat (keluarga) dan sektor swasta.

Selain itu, Prinsip Kewajiban Negara juga diartikan bahwa Negara ditempatkan sebagai aktor utama yang mempunyai kewajiban dan tanggung jawab. Negara dalam sistem hak asasi manusia sama sekali tidak mempunyai hak dan kepadanya hanya dipikulkan kewajiban atau tanggung jawab untuk memenuhi hak-hak yang dijamin dalam instrumen hak asasi manusia. Dalam konteks ini ada 3 (tiga) kewajiban Negara, yakni: menghormati (*obligation to respect*), melindungi (*obligation to protect*), dan memenuhi (*obligation to fulfill*).<sup>3</sup>

Poin penting konvensi ini adalah selain mendefinisikan diskriminasi, juga memuat tindakan yang non diskriminasi yang merupakan terobosan dalam memperbaiki kondisi perempuan (tindakan korektif) berupa tindakan khusus sementara (*temporary special measure*) atau juga dikenal dengan *affirmative action* (tindakan penegasan) untuk mempercepat persamaan *de facto* untuk mendapatkan kesetaraan

<sup>2</sup> Achi Sudiarti Luhulima. "Hak Perempuan Dalam Konstitusi". Dalam Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan. hlm.89. Yayasan Obor Indonesia, 2006.

<sup>3</sup> CWGI dan JAHP. Draft Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Persamaan dan Keadilan Untuk Perempuan. Jakarta, Oktober 2011. hlm.62.

substantive dan perlindungan kesehatan/fungsi reproduksi perempuan.<sup>4</sup> Tindakan khusus sementara ini diartikan sebagai tindakan diskriminasi yang diperbolehkan dalam CEDAW dan dalam hukum nasional kita juga telah dikenal pada Pasal 28 H ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa *setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*. Tindakan khusus sementara ini sudah digunakan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yaitu perempuan mendapatkan kuota 30% (tiga puluh) persen guna meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan di lembaga legislative (DPR RI).

Bermaksud menjawab persoalan yang dialami perempuan, CEDAW secara tegas memberikan kewajiban kepada negara untuk memperbaiki kebijakan, hukum, dan mengambil langkah-langkah yang dianggap perlu untuk memperbaiki kondisi perempuan. Kecenderungan saat ini arah advokasi yang dilakukan oleh masyarakat lebih kepada mendesak agar perubahan dilakukan melalui hukum yang responsif dan pro keadilan terhadap perempuan. Terlepas dari semangat di atas, pada kenyataannya masih banyak kendala yang dihadapi masyarakat dalam melakukan upaya-upaya tersebut dan selalu ada kesenjangan (*gap*) antara hukum dan kenyataan sosial. Hal ini dapat dilihat dari 3 (tiga) faktor penyebab: Pertama, adanya hukum, termasuk kebijakan, yang tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan yang menjamin kesetaraan dan keadilan bagi perempuan.<sup>5</sup> Kedua, adanya persoalan yang “tersimpan” dalam hukum itu sendiri.<sup>6</sup> Ketiga, menjadikan hukum sebagai alat rekayasa sosial tidaklah mudah (Sulistiyowati Irianto, Hlm.33, 2006).<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Penjelasan Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Hak Asasi Manusia menyebutkan yang dimaksud dengan tindakan khusus berkenaan dengan fungsi reproduksi perempuan berupa pelayanan kesehatan yang berkaitan dengan haid, hamil, melahirkan, dan pemberian kesempatan untuk menyusui anak.

<sup>5</sup> Dicontohkan oleh Sulistiyowati dalam tulisannya, meskipun terdapat peraturan perundang-undangan yang menjamin kesetaraan dan keadilan perempuan dan laki-laki tetapi tidak sedikit peraturan perundang-undangan

termasuk kebijakan dan rancangan undang-undang sekalipun yang tidak responsif terhadap kepentingan perempuan malahan berimplikasi terhadap terjadinya diskriminasi dan ketidakadilan terhadap perempuan. Sebagai contoh Pasal 27 (b) UUDNRI Tahun 45 telah menjamin kesamaan di muka hukum bagi setiap warga Negara, tetapi Pasal 34 UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberikan status kepada suami sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga dengan berbagai implikasinya terutama bagi wanita bekerja karena tidak dianggap sebagai pencari nafkah utama. Larangan Pelacuran pada Perda Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 diawali dengan kata “Setiap orang...” yang kelihatan netral dan objektif, namun dalam kenyataannya pada hari pertama pemberlakuannya dari 26 orang yang ditangkap semuanya perempuan. Logika yang digunakan oleh perumus Perda tersebut bahwa pelacur adalah perempuan.

Tulisan ini mencoba melihat secara umum persoalan yang “tersimpan” dalam hukum itu sendiri pasca ratifikasi CEDAW dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. seperti: belum adanya peraturan pelaksana yang komprehensif dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, cara pandang aparat penegak hukum dalam melihat CEDAW sebagai instrumen yang berasal perjanjian internasional ke dalam hukum nasional, persoalan lemahnya pemahaman Perancang atas CEDAW, dan terakhir perlunya menerjemahkan prinsip-prinsip CEDAW melalui instrumen yang lebih konkrit untuk diimplementasikan melalui parameter atau indikator legislasi berbasis hak asasi manusia atau pun CEDAW.

## **B. Netralitas Hukum Versus Perempuan**

Dalam sejarahnya cara pandang hukum melihat perempuan berevolusi. Hukum dikenal sebagai instrumen yang memberikan kepastian hukum, netral/tidak boleh berpihak, objektif, dan memberi keadilan kepada semua orang tetapi dalam kenyataan hukum belum memihak kepada perempuan. Hukum diyakini tidak lahir dalam sebuah ruang hampa, namun merupakan hasil pergulatan kepentingan sosial, budaya, ekonomi, politik serta mencerminkan standar nilai dan ideologi yang dianut masyarakat dan kekuasaan dalam proses pembuatannya.<sup>8</sup> Hak Asasi Perempuan baru diakui pada tahun 1993, ketika Konferensi Dunia tentang HAM di Wina menghasilkan Deklarasi dan Rencana Aksi Wina, yang menyatakan bahwa: Semua HAM adalah universal, tidak dapat dipisah-pisahkan, saling tergantung dan saling terkait. Hak asasi manusia dari perempuan adalah bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut, integral dan tidak dapat dipisahkan, dan Hak atas pembangunan adalah HAM. Sedangkan hukum nasional telah menyatakan secara eksplisit bahwa Hak Asasi Manusia termasuk Hak Asasi Perempuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sejalan dengan perkembangannya diakui bahwa cara pandang hukum dalam melihat realitas tidak netral/ objektif. Sulistyowati Irianto mempersoalkan prinsip netralitas dan objektivitas hukum sebagai *the law as ought to be* dan untuk menegakkannya dibutuhkan kondisi *sine qua non* seperti struktur masyarakat tidak boleh berlapis secara jelas, orang memiliki akses kepada sumber

<sup>8</sup> Valentina Sagala, *Program Legislasi Nasional Pro Perempuan Sebuah Harapan Ke Depan*. Dalam Jurnal Perempuan 49. Yayasan Jurnal Perempuan, 2006. hlm.8.

kesejahteraan dan keadilan yang relatif setara, dan birokrasi peradilan relatif bersih dari korupsi. Prinsip *Equality before the law* dapat ditegakkan dan memberi keadilan secara pasti dan adil hampir setiap warga Negara dalam keadaan di atas.<sup>9</sup> Namun, pada kondisi masyarakat yang sangat berlapis, ada kesenjangan ekonomi yang luar biasa tinggi, ada kelompok masyarakat yang begitu kaya raya dan berkuasa secara politik, ada golongan menengah dan seterusnya dan golongan miskin yang juga beragam lapisannya, implementasi prinsip *Equality before the law* diragukan dapat memberi keadilan yang sama.<sup>10</sup>

### **C. Peraturan Perundang-Undangan Pasca Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan**

Jika kita cermati peraturan perundang-undangan saat ini, masih terdapat peraturan perundang-undangan yang masih bias gender (yang lebih mengutamakan salah satu jenis kelamin dari pada jenis kelamin yang lainnya), netral gender (yang tidak memihak kepada salah satu jenis kelamin), atau pun belum ada peraturan perundang-undangan yang mengakomodir kepentingan perempuan. Secara spesifik CEDAW memberikan kewajiban kepada Negara untuk melakukan perubahan pada Peraturan Perundang-undangan berupa:

1. Mencantumkan asas kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam setiap konstitusi masing-masing peserta;
2. Membuat Peraturan Perundang-undangan yang tepat dan peraturan perundang-undangan lainnya termasuk sanksi-sanksinya dimana perlu, melarang diskriminasi;
3. Menegakkan perlindungan hukum melalui pengadilan nasional yang kompeten;
4. Menjamin bahwa pejabat-pejabat pemerintah dan lembaga-lembaga Negara akan bertindak sesuai dengan kewajiban mereka;
5. Membuat Peraturan Perundang-undangan yang tepat untuk menghapus perlakuan diskriminasi oleh setiap orang, organisasi, atau perusahaan;

---

<sup>9</sup> Irianto, Sulistyowati, dkk. "Mempersoalkan "Netralitas" dan "Objektivitas" Hukum: Sebuah Pengalaman Perempuan." Dalam Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan. Hlm.29. Yayasan Obor Indonesia, 2006.

<sup>10</sup> *Op.Cit.*

6. Membuat peraturan-peraturan yang tepat, termasuk pembuatan undang-undang, untuk mengubah dan menghapuskan undang-undang, Peraturan Perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan dan praktek-praktek yang diskriminatif; dan
7. Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif.

CEDAW melihat terjadinya diskriminasi tidak langsung (*indirect discrimination*) terhadap perempuan melalui hukum dan peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan program kegiatan yang disusun didasarkan pada kriteria yang sepertinya netral gender, yang dalam kenyataannya mengakibatkan dampak yang merugikan perempuan.

Pasca ratifikasi CEDAW sudah dilakukan upaya untuk memperbaiki peraturan perundang-undangan yang ada baik yang secara langsung berkaitan dengan perempuan maupun tidak. Beberapa peraturan perundang-undangan itu, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Sanksi dan Korban.
5. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.
7. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.
8. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
9. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
10. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
12. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pelayanan terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang.
13. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Keharusan Melaksanakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di seluruh Bidang Pembangunan Tingkat Nasional Maupun Daerah.

Jika kita lihat peraturan perundang-undangan saat ini, terdapat Peraturan Perundang-undangan yang berimplikasi penyesuaian peraturan perundang-undangan lain agar sejalan dengan ruh dari Undang-Undang yang diubah, misalnya saja penggantian Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan dengan Undang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 agar anak yang lahir dari bapak dan/atau ibu WNI otomatis berkewarganegaraan Indonesia (atau boleh berkewarganegaraan ganda bila anak lahir setelah disahkannya Undang-Undang ini). Dalam kenyataannya pencatatan kelahiran di kantor Catatan Sipil masih mengikuti kewarganegaraan bapak karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Demikian juga dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pendapatan Negara Bukan Wajib Pajak, yang mewajibkan ibu WNI yang ingin kawin campur dan ingin mendapatkan kewarganegaraan WNI bagi anak untuk membayar biaya pengurusan pendaftaran kewarganegaraan anak sebesar Rp. 500.000,- (limaratus ribu rupiah) untuk setiap anak, sementara bapak WNI anaknya otomatis menjadi WNI tanpa dipungut biaya. Selain itu, perempuan dalam perkawinan campur mengalami kendala dalam penyatuan keluarga untuk tinggal di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.01-IZ.01.10 Tahun 2007, perempuan WNI dapat mensponsori diberikannya izin tinggal bagi suami dan anaknya yang WNA untuk tinggal di Indonesia tetapi suami dan anak tidak dapat bekerja kecuali mereka memiliki keahlian tertentu yang tidak dimiliki oleh WNI pada umumnya. Negara dalam hal ini mengabaikan hak suami berkontribusi bagi ekonomi keluarga sehingga perempuan WNI harus menanggung beban biaya hidup bagi keluarga.<sup>11</sup>

Belum lagi peraturan perundang-undangan yang telah ada yang masih mengandung bias gender seperti halnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi atau pun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

---

<sup>11</sup> CWGI dan JAHP. Draft Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Persamaan dan Keadilan Untuk Perempuan. Jakarta, Oktober 2011. hlm.37.

#### **D. Cara Pandang Aparat Penegak Hukum atas CEDAW: Inkorporasi atau Transformasi?**

Pada prakteknya pertanyaan teoritis dalam perspektif hukum internasional ini perlu diajukan mengingat implikasi dari ketidaktegasan pengaturan hukum internasional ke dalam hukum nasional yang hanya pengaturan formal belum mencakup pengaturan substantif mengakibatkan kebingungan dalam penerapan di lapangan oleh aparat penegak hukum dalam menyelesaikan kasus yang terjadi di masyarakat.

Dalam Hukum Internasional terdapat dua pandangan mengenai status hukum internasional pasca diratifikasi ke dalam hukum nasional, yakni: pandangan yang menganut doktrin inkorporasi bahwa aturan hukum internasional akan secara otomatis menjadi bagian dan berlaku dalam lingkup nasional tanpa memerlukan suatu legislasi nasional tersendiri. Doktrin ini merupakan konsekuensi dari ajaran monisme yang menganggap bahwa hukum internasional dan hukum nasional adalah dua perangkat hukum dalam satu kesatuan sistem hukum. Sedangkan pandangan lainnya menganut doktrin transformasi yang melihat bahwa aturan hukum internasional berlaku dalam lingkup nasional melalui suatu legislasi nasional tersendiri yang mentransformasikan aturan hukum internasional tersebut. Doktrin transformasi ini adalah konsekuensi logis dari ajaran dualisme yang menganggap bahwa hukum internasional dan hukum nasional adalah sistem terpisah dan masing-masing berdiri sendiri. Dalam doktrin transformasi aturan hukum internasional bukan merupakan hukum nasional sampai aturan tersebut dimasukkan (ditransformasikan) dalam sistem hukum nasional, dan sebaliknya dalam doktrin inkorporasi aturan hukum internasional merupakan bagian hukum nasional kecuali apabila dinyatakan secara tegas bahwa aturan tersebut dikeluarkan dari sistem hukum nasional.<sup>12</sup>

Bagaimana dengan CEDAW? Jika kita melihat kedua pandangan di atas, maka berdasarkan substansi yang diatur, CEDAW tidak serta merta dapat digunakan dalam proses penegakan hukum atau pun menjadi dasar hakim dalam memutus. Ketentuan yang terdapat dalam

---

<sup>12</sup> Lihat John O. Brien dalam Nurfakih Irfani, Pengesahan Perjanjian Internasional Sebagai Salah satu Materi Muatan Undang-undang (Telaah Pasal 10 Ayat (1) Huruf C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) dalam *Jurnal Legislasi Indonesia Era baru pembentukan Peraturan Perundang-undangan* Vol.8 Nomor 4 Desember 2011. hlm. 625-626.

CEDAW berisi prinsip dasar yang seharusnya dipenuhi dalam peraturan perundang-undangan yang ada setelahnya. Ketentuan CEDAW perlu ditransformasikan lebih lanjut dalam sistem hukum nasional. Dengan demikian persoalan yang kerap ditemui dan ditanyakan oleh masyarakat bahwa penggunaan CEDAW oleh aparat penegak hukum maupun hakim dalam memproses kasus-kasus diskriminasi yang terjadi terhadap perempuan dan anak sangat dimungkinkan. Kesulitan penegakan hukum menggunakan instrumen CEDAW tidak akan terjawab sepanjang CEDAW belum dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang memuat secara tegas unsur perbuatan yang mendiskriminasi terhadap perempuan dan anak. Jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 terlihat jelas bahwa bagaimana implementasi undang-undang ini tidak berjalan khususnya pada proses penegakan hukum. Sebagian persoalan terletak pada cara pandang aparat penegak hukum melihat Undang-undang yang berasal dari hasil ratifikasi perjanjian internasional. Pertanyaan mendasarnya apakah aparat penegak hukum khususnya hakim dapat menggunakan instrumen ini pada saat memutus kasus-kasus perempuan? Pada prinsipnya hakim dalam mengambil suatu putusan tidak hanya melihat dari aspek *legal justice* melainkan juga aspek *moral justice* dan *social justice*. Secara *legal justice*, dengan ratifikasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, merupakan sumber hukum positif yang berlaku di Indonesia dan karenanya Hakim harus menerapkan Perjanjian Internasional yang telah disahkan tersebut dalam pertimbangannya.<sup>13</sup>

Senada dengan pandangan di atas Sulistyowati menyatakan sudah semestinya aparat penegak hukum bersikap progresif di dalam tugasnya, sebab di dalam ilmu hukum para pelaksana hukum diharuskan tidak hanya menomorsatukan *legal justice* saja tetapi juga *moral justice*. Hakim tidak hanya menjadi corong undang-undang tetapi dia harus membuat “undang-undang” (*judge made law*) dalam kondisi ketika suatu perkara belum ada undang-undangnya (Sulistyowati, 2006). Mengenai hal seberapa jauh konvensi internasional digunakan dalam penanganan perkara/pembelaan perempuan di persidangan, masih ada hakim yang menyatakan bahwa sukar untuk mengimplementasikannya karena

---

<sup>13</sup> Suparti Hadhyono. “Praktek Penerapan Perjanjian Internasional Dalam Putusan Hakim” dalam Status Perjanjian Internasional Dalam Tata Perundang-undangan Nasional Kompilasi Permasalahan (Untuk Kalangan Sendiri), Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri, hlm.35, 2006.

tidak ada pasal-pasal dan sanksi hukum yang jelas dalam konvensi tersebut. Namun, sesungguhnya hakim yang progresif akan mengatakan bahwa meskipun tidak bisa digunakan dalam proses penuntutan, tetapi setidaknya CEDAW dapat dimasukkan dalam pertimbangan hakim (Sulistyowati, 2006).<sup>14</sup>

## **E. Menerjemahkan Cedaw Ke dalam Peraturan Perundang-Undangan**

### **E.1. Optimalisasi Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan.**

Terdapat pergeseran yang signifikan dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan perlu mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup>

Selain perancang, ditegaskan juga dalam Undang-Undang tersebut keikutsertaan Peneliti dan Tenaga Ahli. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah sejak tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Peran perancang sebagai tenaga fungsional yang mempunyai tugas, menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan, sangat diperlukan. Para perancang sendiri memainkan peran penting pada bagian hulu yakni dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menjadi persoalan seberapa jauh pengetahuan dan pemahaman perancang mengenai konvensi internasional baik yang belum diratifikasi maupun konvensi yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah

<sup>14</sup> Lihat penjelasan Gandhi yang dikutip oleh Sulistyowati Irianto bahwa Teori Menemukan Hukum (*Rechvinding Theorie*) yang dikembangkan dalam ilmu hukum mengajarkan bahwa hakim bukan hanya menerapkan peraturan perundang-undangan atau ketentuan hukum, tetapi dalam menafsirkan serta menemukan ketentuan hukum dan memberikan putusan hakim juga menciptakan hukum berdasarkan ke Tuhanan Yang Maha Esa.

<sup>15</sup> Dalam pengertiannya, Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrument hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 98 ayat 1).

melalui Undang-Undang atau pun Peraturan Presiden. Sebagaimana diketahui, banyak sekali konvensi internasional mengenai hak asasi manusia dan hak perempuan yang telah diratifikasi ke dalam hukum nasional antara lain:

- a. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) – Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) (10 Desember 1948), yang telah
- b. *Convention of Women's Political Rights* yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Hak-Hak Politik Wanita.
- c. *Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.
- d. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya .
- e. *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan politik.
- f. *Convention on The Rights of Persons With Disabilities* yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak Penyandang Cacat.
- g. *Convention on The Rights of The Child* yang telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan konvensi mengenai hak-hak anak.

Peningkatan pengetahuan perancang peraturan perundang-undang mengenai hak perempuan dalam peraturan perundang-undangan maupun konvensi, kiranya perlu dilakukan secara sistematis dan terintegrasi tidak saja dalam berbagai pendidikan dan pelatihan (Diklat) atau Bimbingan Teknis (Bintek) Perancang saja, melainkan perlu ada kurikulum/modul mengenai hak perempuan dalam berbagai diklat/ bintek tersebut. Sebagai contoh pada Diklat Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (dikenal dengan Diklat Suncang), yang merupakan Diklat bagi PNS yang akan menduduki Jabatan Fungsional Perancang Pertama, materi kurikulum diklat difokuskan pada pemenuhan kecakapan menurut pekerjaan perancang

dan tanggung jawab setiap jenjang Jabatan Fungsional Perancang terbagi dalam tiga komponen sebagai berikut:<sup>16</sup>

Mata Pelajaran			
A. Kelompok Dasar	B. Kelompok Inti	C. Kelompok Penunjang	D. Kelompok Lain-Lain
1. Etika Perancang 2. Moral dan Etika 3. Pembinaan Fisik dan Disiplin 4. Dinamika Kelompok	1. Teori Perundang-undangan 2. Dasar-Dasar Konstitusional 3. Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan 4. Metodologi Penelitian 5. Metodologi Penyusunan Peraturan Perundang-undangan 6. Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan 7. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan 8. Bahasa Peraturan Perundang-undangan 9. Legislasi Semud an Penetapan 10. Tata Naskah Dinas 11. Pelatihan Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan 12. Naskah Akademik 13. Proses Litigasi Peraturan Perundang-undangan 14. Pengharmonisasian, Pembulatan, Pemantapan Konsepsi Peraturan Perundang-undangan	1. Peranan Prolegnas Dalam Bangunan Hukum Nasional 2. Peranan DPR dan DPD Dalam Penyusunan dan Pembahasan RUU 3. Peranan Perjanjian Internasional Dalam Sistem Hukum Nasional 4. Efektifitas Peraturan Perundang-undangan Dalam Masyarakat 5. Proses Penyusunan Peraturan Daerah 6. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 7. Hak Asasi Manusia 8. Masalah Aktual Dalam Perkembangan Hukum 9. Pembinaan Karir Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan	1. Pengarahan Kediklatan 2. Penjelasan Program 3. Jam Pimpinan 4. Praktek Kerja Lapangan 5. Kertas Kerja Kelompok 6. Ujian

Dari 33 (tiga puluh tiga) materi di atas, hanya 2 (dua) materi yang secara eksplisit dapat terkait dengan perempuan dan CEDAW yakni materi perjanjian internasional pada “Peranan Perjanjian Internasional Dalam Sistem Hukum Nasional” dengan durasi materi 8 jam dan materi hak perempuan sebagai bagian dari hak asasi manusia pada “Hak Asasi Manusia” dengan durasi materi 8 jam. Kedua materi tersebut jika dijumlahkan 16 jam pelajaran dari 962 jumlah jam pelajaran pada Diklat Jabatan Fungsional Perancang tersebut.

Selain itu muatan materi lokal, dalam hal ini Perancangan Peraturan Daerah juga memerlukan peran perancang khususnya mengenai pengharmonisasian rancangan peraturan daerah sehingga tidak lagi terdapat Peraturan Daerah yang diskriminatif dan bias gender.

<sup>16</sup> Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.73.KP.04.12 TAHUN 2006 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Dalam Himpunan Peraturan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM RI. 2008.

Pertanyaan mendasarnya adalah apakah jumlah 16 jam pelajaran cukup untuk menambah pengetahuan dan pemahaman perancang mengenai CEDAW dan hak asasi perempuan? Dari segi kuantitas, jumlah 16 jam pelajaran masih sangat kurang apalagi jika kita lihat dalam pelaksanaannya materi perjanjian internasional yang diajarkan bersifat teknis procedural dan tidak membicarakan substansi perjanjian internasional terlalu dalam. Sedangkan materi hak asasi manusia CEDAW hanya merupakan bagian kecil dari sekian banyak konvensi internasional yang akan dipelajari sehingga ruang mengeksplorasi prinsip-prinsip CEDAW dapat dipastikan sangat minim.

Hal lain adalah apakah pelatihan yang ada cukup untuk membangun sensitivitas (perspektif) gender para perancang? Seperti yang kita ketahui sensitivitas gender perlu dibangun tidak hanya melalui kegiatan yang sifatnya pemberian materi, diskusi, tetapi juga melalui forum berbagi pengalaman yang ditemui dalam keseharian dan tentunya penting untuk menganalisis peraturan perundang-undangan/kebijakan yang diskriminatif/bias gender. Penting untuk memastikan bahwa perspektif gender masuk dalam semua kegiatan proses mengajar selama Diklat sehingga gender bukan saja merupakan pengetahuan saja melainkan pemahaman dan perilaku.

Dari uraian di atas, maka penting untuk memastikan pengetahuan dan pemahaman perancang akan CEDAW melalui Diklat yang tersistematis didasarkan pada beberapa hal:

1. Latar belakang (calon) perancang peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda. Meskipun persyaratan awalnya Diklat Suncang adalah sarjana/ Strata 1 (S1), namun masing-masing calon perancang memiliki minat/keahlian yang berbeda tergantung pada program kekhususan yang diambil pada saat kuliah. Misalnya saja ada yang berlatar belakang jurusan perdata, jurusan pidana, ataupun mempunyai minat pada topik tertentu misalnya saja sosiologi hukum, dan lain-lain.
2. Diklat Suncang merupakan pendidikan pertama yang diterima oleh calon perancang, dan diharapkan sebagai “wadah perancang” dan pondasi untuk mendapatkan tidak hanya pengetahuan dan pemahaman dasar hukum dan disiplin ilmu lainnya, namun juga teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, yang berguna bagi penyusunan peraturan perundang-undangan. Penyajian materi kurikulum pada Diklat Suncang dengan muatan materi yang lintas

disiplin ilmu dan lintas perspektif, termasuk didalamnya mengenai persepektif perempuan, mutlak dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa mengintegrasikan perspektif perempuan dalam pelaksanaan Diklat juga merupakan tantangan tersendiri, tidak hanya perlu adanya materi kurikulum, metode belajar, tenaga pengajar yang harus memiliki perspektif perempuan, namun bagaimana mengkaitkan setiap materi kurikulum yang diajarkan dengan perspektif perempuan atau menggunakan analisis gender.<sup>17</sup>

## **E.2. Membangun Indikator/Parameter Berbasis CEDAW**

Adalah penting untuk menterjemahkan CEDAW ke dalam hukum yang ada dengan menggunakan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengembangkan atau meninjau kembali peraturan perundang-undangan yang ada guna mencegah penafsiran yang berbeda/multi tafsir atas pemaknaan diskriminasi dan gender itu sendiri. Saat ini, Indonesia telah mempunyai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain keadilan dan persamaan di hadapan hukum. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum ada indikator untuk mengukur pemenuhan CEDAW dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Usaha untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip CEDAW ke dalam peraturan Perundang-undangan telah dilakukan tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di berbagai Negara. Banyak contoh *best practices* negara lain yang dapat digunakan dalam proses menerjemahkan CEDAW ke dalam peraturan perundang-undangan. Sebut saja negara Filipina, Thailand, Laos, Kamboja, Fiji, Marshall Island, Papua New Guinea, Solomon Island, dan masih banyak lagi.

UN Women membuat panduan tinjauan legislasi nasional berbasis CEDAW (*CEDAW based legal review*) yang dapat digunakan di setiap Negara. Tujuan tinjauan hukum dengan menggunakan kerangka CEDAW ini adalah (1) untuk dapat mengidentifikasi diskriminasi gender dalam peraturan perundang-undangan, (2) melihat kewajiban

<sup>17</sup> Analisis gender adalah perangkat untuk mengidentifikasi dan menganalisis kondisi dan posisi laki-laki dan perempuan dalam memperoleh kesempatan untuk memperoleh akses, berpartisipasi, mengontrol, dan memperoleh manfaat pembangunan sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Negara dalam peraturan perundang-undangan tertentu, (3) mengungkap kesenjangan atau kelemahan peraturan perundang-undangan untuk mencapai kesetaraan gender, (5) menunjukkan perubahan yang diperlukan dalam peraturan perundang-undangan yang *responsive gender*, serta (6) memberikan rekomendasi untuk menghapus diskriminasi dalam peraturan perundang-undangan kepada pengambil kebijakan.<sup>18</sup> Komnas perempuan telah membuat pedoman pembuatan kebijakan dan peraturan yang tidak diskriminasi terhadap perempuan, dan panduan ini telah diintegrasikan ke dalam parameter kesetaraan jender yang dibuat oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPA) serta Kementerian Hukum dan HAM dan telah disahkan melalui Peraturan Menteri tahun 2011. Pedoman ini berisi parameter kesetaraan gender yang merupakan analisis dalam setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat.<sup>19</sup> Keempat indikator di atas pada dasarnya saling berkaitan antar satu dengan yang lainnya, mempunyai nilai yang sama penting dan sama kuatnya, tidak hirarkis, dan harus dikaji secara holistik. Pedoman ini dimaksudkan agar terbentuk peraturan perundang-undangan yang *responsive gender*, peraturan perundang-undangan yang mengadopsi pendekatan dan analisis atas keempat indikator kesetaraan gender dan mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konvensi CEDAW yang tercermin dalam setiap tahap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pedoman itu juga digunakan sebagai acuan dalam melakukan pengkajian, pemantauan, dan evaluasi atas

---

<sup>18</sup> UN Women, *Do Our Laws Promote Gender Equality? A Handbook for CEDAW-Based Legal Reviews*, 3<sup>rd</sup> Edition, 2012. hlm.3.

<sup>19</sup> Yang dimaksud dengan **Akses** adalah mempertimbangkan bagaimana memperoleh kesempatan yang setara antara 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. **Partisipasi** adalah memperhatikan apakah peraturan perundang-undangan memberikan kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam setiap kebijakan dan program pembangunan, antara lain untuk menentukan proses pemecahan masalah dan turut serta dalam pengambilan keputusan baik terkait dengan jumlah maupun kualitas. Sedangkan **Kontrol** adalah upaya menganalisis apakah 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. Indikator untuk melihat apakah kontrol telah berjalan adalah adanya keberadaan yang setara perempuan dan laki-laki dalam menggunakan haknya dengan berdaya guna dan berhasil guna. Adanya keberadaan institusi dan masyarakat untuk mewujudkan kesetaraan yang adil bagi perempuan dan laki-laki. Serta adanya norma peraturan perundang-undangan yang menjamin perwujudan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki, terutama bagi perempuan-perempuan pedesaan dan perempuan kepala keluarga. **Manfaat** adalah analisis apakah norma hukum yang dirumuskan dapat menjamin bahwa suatu kebijakan atau program akan menghasilkan manfaat yang setara bagi laki-laki dan perempuan di kemudian hari.

perencanaan dan pelaksanaan serta pelaporan hasil pelaksanaan suatu perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud tidak hanya sebatas pada peraturan di pusat (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden), namun termasuk juga Peraturan Daerah.

Pengintegrasian kesetaraan gender ke dalam 14 (empat belas) rumpun Hak Dasar dan terjabarkan dalam 40 (empat puluh) Hak Konstitusional dengan mempertimbangkan indikator APKM sebagai berikut:<sup>20</sup>

40 Hak Konstitusional dalam 40 Hak Dasar	
1. Hak Atas Kewarganegaraan	1. Hak atas status kewarganegaraan 2. Hak atas kesamaan di dalam hukum dan pemerintahan
2. Hak atas Hidup	3. Hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan 4. Hak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan kembang
3. Hak untuk mengembangkan diri	5. Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan hak dasar pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, seni dan budaya 6. Hak atas jaminan social yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat 7. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan peran lingkungan social 8. Hak atas pendidikan
4. Hak atas kebebasan menyakini kepercayaan	9. Hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani 10. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan 11. Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya 12. Hak untuk bebas memilih pendidikan, pengajaran pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal 13. Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul 14. Hak untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani
5. Hak atas informasi	15. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi 16. Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia
6. Hak atas kerja dan penghidupan layak	17. Hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan 18. Hak untuk bekerja dan memperoleh imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja 19. Hak untuk tidak diperbudak
7. Hak atas kepemilikan dan perumahan	20. Hak untuk mempunyai kekayaan pribadi 21. Hak untuk bertempat tinggal
8. Hak atas kesehatan dan lingkungan yang sehat	22. Hak untuk sejahtera lahir dan batin 23. Hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat 24. Hak untuk memperoleh layanan kesehatan
9. Hak berkeluarga	25. Hak untuk membentuk keluarga
10. Hak atas kepastian hukum dan keadilan	26. Hak atas pengakuan jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil 27. Hak atas kesamaan di muka hukum 28. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum
11. Hak bebas dari ancaman, diskriminasi, dan kekerasan.	29. Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi 30. Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia 31. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif 32. Hak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan

<sup>20</sup> Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dkk. *Parameter Kesetaraan Gender Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Desember 2011.

12. Hak atas perlindungan	33. Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya 34. Hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap pengakuan yang bersifat diskriminatif 35. Hak atas perlindungan identitas budaya dan hak masyarakat tradisional yang selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban 36. Hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminatif 37. Hak untuk memperoleh suaka politik dari Negara lain
13. Hak atas memperjuangkan hak	38. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif 39. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, dan
14. Hak atas pemerintahan	40. Hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

Saat ini indikator/parameter kesetaraan gender yang sudah ada belum digunakan secara luas dan masih harus disosialisasikan. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam penggunaan parameter ini, pertama, parameter ini hanya dimuat dalam Peraturan Menteri dan bukan bagian atau lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 atau lampiran (Rancangan) Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang sedang disusun saat ini. (2) karena belum mempunyai dasar hukum yang lebih kuat, tidak sanksi bagi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang tidak menerapkan parameter ini. (3) belum maksimalnya peran *judicial review* terhadap Peraturan Daerah di Mahkamah Agung dan peran Kementerian Dalam Negeri dalam fungsi pengawas (*executive review*) terhadap Peraturan Daerah yang diskriminatif dan bias gender.

**F. Penutup**

1. Pemerintah telah meratifikasi CEDAW dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Maksud pengesahan ini adalah agar Indonesia termasuk Negara di dunia yang dalam segala aspek sosial, ekonomi, hukum, dan budayanya bebas dari tindakan diskriminasi dan ketidakadilan gender. Namun 34 tahun sejak adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak yang harus ditinjau kembali guna memenuhi prinsip-prinsip yang terkandung dalam CEDAW.
2. Menerjemahkan CEDAW dalam peraturan perundang-undangan artinya memastikan CEDAW menjadi ‘ruh’ dalam setiap peraturan perundang-undangan yang ada sehingga tidak ada lagi peraturan perundang-undangan (baik di tingkat nasional maupun daerah) yang diskriminatif dan bias gender.
3. Upaya yang dapat dilakukan guna mempercepat penterjemahkan CEDAW ke dalam peraturan perundang-undangan ini adalah dengan

melalui optimalisasi peran perancang dan membuat indikator/parameter yang dapat menjadi tolak ukur dan mencegah multiinterpretasi atas prinsip CEDAW, berupa:

1. Pendidikan dan Latihan (Diklat) Penyusunan Perancang Perundang-undangan bagi Calon Perancang dan Perancang diharapkan:
  - a. Memasukan materi kurikulum mengenai Hukum dan gender ;
  - b. Mengintegrasikan perspektif gender (analisis gender) pada setiap materi kurikulum dan proses belajar; dan
  - c. Membangun sensitivitas gender melalui metode pengajaran dengan menggali pengalaman peserta dan pengamatan atas kasus yang terjadi di masyarakat.
2. Mendorong dilakukannya Peninjauan Peraturan Perundang-undangan yang Berbasis CEDAW (*CEDAW-based legal reviews*).
3. Memperjelas Dasar Hukum Parameter Kesetaraan Gender/ Indikator Berbasis CEDAW Dalam Peraturan Perundang-undangan.

#### DAFTAR PUSTAKA

UN Women, *Do Our Laws Promote Gender Equality? A Handbook for CEDAW-Based Legal Reviews*, 3<sup>rd</sup> Edition, 2012.

Nurfakih Irfani, Pengesahan Perjanjian Internasional Sebagai Salah satu Materi Muatan Undang-undang (Telaah Pasal 10 Ayat (1) Huruf C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) dalam Jurnal Legislasi Indonesia Era baru pembentukan Peraturan Perundang-undangan Vol.8 Nomor 4 Desember 2011.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dkk. *Parameter Kesetaraan Gender Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Desember 2011.

CWGI dan JAHP. Draft Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Persamaan dan Keadilan Untuk Perempuan. Jakarta, Oktober 2011.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Kementerian Pendidikan Nasional, Petunjuk Umum Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) Pendidikan. 2011.

- Himpunan Peraturan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM RI. 2008.
- Suparti Hadhyono. "Praktek Penerapan Perjanjian Internasional Dalam Putusan Hakim" dalam Status Perjanjian Internasional Dalam Tata Perundang-undangan Nasional Kompilasi Permasalahan (Untuk Kalangan Sendiri), Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri. 2006.
- Sulistyowati Irianto, Ed. *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- M . Farid, Ed. *Perisai Perempuan. Kesepakatan Internasional Untuk Perlindungan Perempuan*. LBH APIK bekerja sama dengan Ford Foundation. 1996.
- Valentina Sagala, *Program Legislasi Nasional Pro Perempuan Sebuah Harapan Ke Depan*. Dalam Jurnal Perempuan 49. Yayasan Jurnal Perempuan, 2006.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Lembaran Negara RI Tahun 1984 Nomor 29 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3277.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3886.

**PELIMPAHAN KEWENANGAN  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(DELEGATION OF AUTHORITY  
THE ESTABLISHMENT OF LEGISLATION REGULATION)**

Zaelani\*

(Naskah masuk 10/04/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak memuat ketentuan pengaturannya secara rinci atau mendetail, sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibuat pengaturan lebih lanjut dalam suatu perangkat hukum Peraturan Perundang-undangan sejenis atau yang lebih rendah. Perintah suatu peraturan perundang-undangan untuk membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga/badan dalam bentuk perangkat hukum sejenis atau perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, Perintah untuk membentuk ketentuan lebih lanjut dalam ilmu perundang-undangan disebut Pelimpahan kewenangan. Pelimpahan kewenangan ini pada umumnya diberikan kepada pemrakarsa untuk membuat pengaturan hukum lebih lanjut agar ketentuan yang diatur dalam undang-undang bersangkutan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Perintah pembentukan pengaturan lebih lanjut kepada Lembaga Negara/Pemerintahan merupakan Pelimpahan kewenangan.

Kata kunci: Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**Abstract**

*Legislation is a written rule that contains a binding legal norms in general, and formaed ar defined by the stage agency or official authorized by the procedures set out in legislation. Legislation generally does not contain provisions setting it in detail or any detail, so as to implement in the law of legislation similiar or lower. Order of any legislation to make advance arrangements to institutions/ bodies in the form of a similar law or legal device which is lower than the legislation is concerned, the command yo establish further provisions in the science of legislation called the*

---

\* Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan merangkap Kepala Seksi Penerbitan, Direktorat Pengundangan, Publikasi dan kerja Sama Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum da HAM RI.

*delegation of authority. Delegation of authority is generally given to the proponent to make arrangements so that further legal provisions stipulated in the law relevant can be implemented as appropriate. Orders the establishment of further regulation to the state institutions/government is a delegation of authority.*

*Keywords: Delegation of authority in the establishment of legislation.*

## **A. Pendahuluan**

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah menyebabkan pergeseran fungsi legislasi dari Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini berdampak banyak perubahan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pembahasan terhadap suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, dan jika Pemerintah mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang yang mengatur substansi yang sama dengan yang akan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Rancangan Undang-Undang yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedang Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Pemerintah dijadikan sebagai sandingan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

### **Pasal 51:**

Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.<sup>1</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011 adalah hasil inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang ini memberikan landasan yuridis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dalam rangka terwujudnya koordinasi dan kelancaran proses

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pembentukan peraturan perundang-undangan yang didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku, dan standar serta mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengamanatkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Undang-Undang ini mengatur sebuah instrumen pada tahap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang dikenal sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan di tingkat Daerah yaitu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

“Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat perlengkapan DPR yang khusus menangani bidang Legislasi”.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan peran penting pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai koordinator perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, sebagai koordinator pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, Menteri-Menteri yang terkait dengan substansi terhadap Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas berkoordinasi dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam persiapan pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, dan melaksanakan pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) dan Berita Negara Republik Indonesia (BNRI).

Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak memuat substansi pengaturan secara mendetail. Oleh karena itu untuk melaksanakan ketentuan tersebut diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk instrumen hukum yang lebih rendah daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pembentukan instrumen hukum oleh suatu lembaga atau badan harus terlebih dahulu mendapat Pelimpahan kewenangan atau mandat

yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, baik bentuk instrumen hukum yang akan dibuat maupun batasan substansi materi muatan yang akan dibentuk.

Pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan tidak selalu dinyatakan secara eksplisit. Banyak peraturan perundang-undangan yang tidak secara tegas mendelegasikan kewenangan kepada lembaga atau instansi tertentu membuat pengaturan lebih lanjut dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam pembentukan perangkat/instrumen hukum untuk peraturan pelaksana, terdapat pelimpahan kewenangan atribusi. Atribusi adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga Negara/pemerintahan.

Selain Pelimpahan kewenangan atribusi ada pula bentuk Pelimpahan kewenangan lain yaitu Pelimpahan kewenangan delegasi. Pelimpahan ini adalah Pelimpahan yang secara eksplisif dinyatakan dengan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, baik mengenai adresat yang dituju untuk membentuknya, maupun bentuk instrumen/perangkat hukumnya sekaligus materi muatan yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan, pejabat dapat membuat aturan kebijakan dalam bentuk keputusan-keputusan yang akan dilaksanakan yang disebut diskresi, yaitu aturan kebijakan yang melekat kepada pejabat dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Diskresi harus dibuat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan batas kewenangan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Tidak semua keputusan pemerintah berbentuk yang diskresi, ada pula keputusan pemerintah yang sifatnya terikat.

---

<sup>2</sup> Pasal 1, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

## B. Pengertian Pendelegasian

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>2</sup>

Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak memuat ketentuan pengaturannya secara rinci atau mendetail, sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibuat pengaturan lebih lanjut dalam suatu perangkat hukum Peraturan Perundang-undangan sejenis atau yang lebih rendah.

Perintah suatu peraturan perundang-undangan untuk membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga/badan dalam bentuk perangkat hukum sejenis atau perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, Perintah untuk membentuk ketentuan lebih lanjut dalam ilmu perundang-undangan disebut Pelimpahan kewenangan. Pelimpahan kewenangan ini pada umumnya diberikan kepada pemrakarsa untuk membuat pengaturan hukum lebih lanjut agar ketentuan yang diatur dalam undang-undang bersangkutan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Perintah pembentukan pengaturan lebih lanjut kepada Lembaga Negara/pemerintahan merupakan pelimpahan kewenangan.

Pendelegasian berarti penyerahan, berupa pelimpahan tanggung jawab kepada orang lain, sedang wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat keputusan, kekuasaan untuk memerintah atau melaksanakan fungsi hukum yang boleh tidak dilaksanakan.<sup>3</sup> Delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.<sup>4</sup> Pelimpahan kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyerahan atau pelimpahan tanggung jawab kepada orang lain terhadap hak dan kekuasaan untuk bertindak

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Indonesia

<sup>4</sup> Hal-hal Khusus Dalam Perundang-undangan, Maria Farida Indrati, S, Jakarta, 12 Oktober 2009

dan pemberian kewenangan kepada pihak lain untuk melakukan pembentukan perangkat peraturan perundang-undangan, dengan kata lain Pendelegasian kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah pelimpahan atau pemberian sebahagian kewenangan kepada lembaga/instansi, Pemerintah Kementerian/ nonkementerian, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dalam rangka pembentukan suatu perangkat hukum untuk melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan

Pelimpahan kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu:

1. Pelimpahan Kewenangan Atribusi;
2. Pelimpahan Kewenangan Delegasi.

Pelimpahan Kewenangan Atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu Lembaga Negara/pemerintahan.

Pelimpahan kewenangan Atribusi dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 136, yaitu:

**Pasal 136**

- (1) Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (2) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.<sup>5</sup>

Pelimpahan Kewenangan Delegasi adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang sejenis atau yang lebih rendah, baik

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2010

pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

Salah satu contoh pemberian kewenangan delegasi sebagaimana diatur dalam Pasal 146 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

**Pasal 146**

- (1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

Pelimpahan kewenangan pembentukan perangkat hukum peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan dari suatu Peraturan Perundang-undangan untuk membentuk perangkat hukum yang lebih rendah sesuai dengan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan.

Jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.<sup>6</sup>

Jenis dan hirarkhi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan kedudukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah sama, namun ini diubah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi mempunyai kedudukan lebih tinggi dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini kiranya perlu dipahami oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota atau para pembentuk Peraturan Daerah terhadap substansi /materi muatan pengaturan dalam Peraturan Daerah Provinsi.

Selain Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut terdapat pula peraturan-peraturan lain yang merupakan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

### **C. Pelimpahan Kewenangan**

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>7</sup>

Definisi Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas telah mengalami perubahan dan penambahan jika dibanding dengan definisi menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 point 2 yaitu Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai definisi Peraturan Perundang-undangan rumusannya telah mengalami perubahan dan penambahan 2(dua) unsur yaitu yang memuat norma hukum, dan melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian unsur-unsur dalam Peraturan Perundang-undangan meliputi, yaitu:

---

<sup>7</sup> Pasal 1, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- Peraturan tertulis;
- Memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
- Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang; dan
- Melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pengaturan lebih lanjut terhadap substansi materi muatan Undang-Undang dilakukan dengan peraturan sejenis atau peraturan yang lebih rendah dari peraturan yang memerintahkan.

Pada umumnya substansi Peraturan Perundang-undangan, terutama Undang-undang tidak memuat pengaturan secara mendetail melainkan hanya memuat secara garis besar, mengingat lingkup berlakunya secara nasional. Hal ini berdasarkan pertimbangan, antara lain:

1. Agar Undang-undang mempunyai masa berlaku lama karena substansi pengaturannya mudah menyesuaikan dengan perubahan keadaan dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
2. Pengertian hal-hal yang bersifat teknis, cukup dibuat dalam peraturan pelaksanaannya;
3. Perangkat hukum di bawah Undang-Undang lebih mudah dan cepat dalam proses pembentukan dan perubahannya;
4. Agar Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dalam pelaksanaannya dapat menyesuaikan dengan kondisi, keadaan dan sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing.

Secara eksplisit Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak memperkenankan Pelimpahan pembentukan peraturan pelaksanaan dari suatu Undang-Undang secara bebas, namun harus sesuai dengan jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, yaitu Undang-Undang hanya dapat melimpahkan pengaturan lebih lanjut substansi pengaturan kepada perangkat hukum yang sejenis atau lebih rendah tingkatannya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan petunjuk mengenai pemberian Pelimpahan kewenangan pembentukan peraturan pelaksanaan di dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Nomor 213 dan Nomor 214, yaitu :

Nomor 213. Pelimpahan kewenangan mengatur dari suatu Peraturan Perundang-undangan tidak boleh mendelegasikan kepada direktur jenderal, sekretaris jenderal, atau pejabat yang setingkat.

Nomor 214. Pelimpahan langsung kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang.

#### **D. Kewenangan**

Kewenangan merupakan kompetensi yang diperoleh berdasarkan Peraturan Perundang-undangan untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan. Dasar hukum kewenangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dinyatakan dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, dan Pasal 21, yang menyatakan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”. Ketentuan tersebut merupakan dasar kewenangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedang dasar hukum kewenangan pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR atas usul Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah Pasal 20 dan Pasal 22 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dasar hukum kewenangan bagi Pemerintah dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedang Peraturan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, selain diatur dalam Pasal 8 ayat 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

##### **D.1. Pelimpahan Kewenangan Atributif:**

Pelimpahan Kewenangan Atributif adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada Lembaga Negara/pemerintahan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan petunjuk mengenai tata-cara pembuatan perangkat hukum sebagai pelaksanaan dari perintah yang telah diamanatkan oleh suatu Peraturan Perundang-undangan.

Pelimpahan kewenangan Atribusi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 136 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), yaitu sebagai berikut:

**Pasal 136**

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

**D.2. Pelimpahan Kewenangan Delegasi.**

Pelimpahan Kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Namun pada kenyataannya masih terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak menyatakan dengan tegas mengenai perintah Pelimpahan peraturan perundang-undangan secara jelas dan tuntas, sehingga dalam melaksanakan Pelimpahan tersebut pelaksana mengalami kesulitan. Selain itu ada pula peraturan perundang-undangan membuat perintah tidak konsisten, sehingga dapat menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaannya.

Pelimpahan kewenangan delegasi dalam pembuatan perangkat hukum tingkat daerah, dalam rangka melaksanakan pemerintahan daerah. Undang-undang telah memberikan rambu-rambu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu sebagai berikut:

**Pasal 146:**

- (1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah.
- (2) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Salah satu contoh peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan namun menimbulkan kesulitan dalam melaksanakannya adalah Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, yang mengamanatkan agar jumlah dan nilai nominal rupiah yang dimusnahkan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Namun Bank Indonesia sebagai Lembaga yang melaksanakan amanat tersebut mengajukan mengenai pemusnahan jumlah dan nilai rupiah dimuat dalam bentuk surat laporan data secara periodik setiap 3 (tiga) bulan atau per triwulan.

Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada umumnya memberikan Pelimpahan Kewenangan secara blanko, yaitu tidak menyebutkan Pelimpahan mengenai ketentuan yang didelegasikan dan bentuk instrument hukum yang harus dibentuk oleh lembaga/badan yang akan melaksanakan.

### **D.3. Diskresi:**

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, dan/atau memberikan pilihan. Diskresi lazimnya dikenal dengan *Ermessen* di Indonesia dikenal sebagai *freies Ermessen*. *Ermessen* muncul jika dalam Peraturan Perundang-undangan berbunyi “dapat”, “diberikan kewenangan”, “boleh”, “berhak”, dan “seharusnya”.

Maksud dan tujuan pembentukan Diskresi adalah untuk kelancaran pelaksanaan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kepentingan umum. Pejabat dalam membentuk diskresi harus senantiasa memperhatikan ketentuan dan sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pembentukan kebijakan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dapat dibagi dua, yaitu:

- Diskresi Individual yaitu diskresi yang digunakan kasus per kasus yang digunakan untuk mencari solusi yang sesuai dan adil;
- Diskresi Umum yaitu diskresi yang berdasarkan pedoman umum yang dibuat oleh atasan pejabat agar diperoleh pengertian yang sama.

Dalam menjalankan peraturan perundang-undangan tidak semua ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dapat dilakukan diskresi, karena terdapat keputusan administrasi yang terikat, seperti permohonan izin mendirikan bangunan (jika persyaratan sudah dipenuhi, maka surat izin mendirikan bangunan harus diterbitkan), dan keputusan administrasi yang tidak diskresif (*Ermessenverwaltungsakt*, seperti Polisi dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri dengan memperhatikan batasan wewenang sesuai peraturan perundang-undangan).

Salah satu contoh diskresi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu sebagai berikut:

- (1) Untuk kepentingan umum pejabat kepolisian negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

#### **E. Penutup**

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas mengenai Pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari suatu peraturan perundang-undangan, dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

#### **Kesimpulan:**

1. Undang-Undang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan disusun dengan berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Peraturan Perundang-undangan tidak mungkin dapat mengatur secara detail semua ketentuan pengaturannya, sehingga diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam perangkat hukum yang lebih rendah. Pelimpahan kewenangan kepada lembaga/badan untuk membentuk peraturan perundang-undangan lebih lanjut

- sebagai peraturan pelaksanaan dapat berbentuk pelimpahan kewenangan Atribusi dan pelimpahan kewenangan Delegasi. Pelimpahan kewenangan delegasi adalah Pelimpahan kewenangan yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan, pelimpahan kewenangan kepada lembaga/badan untuk membentuk peraturan perundang-undangan lebih lanjut sebagai peraturan pelaksanaan dapat berbentuk pelimpahan kewenangan atribusi dan pelimpahan kewenangan delegasi. Pelimpahan kewenangan delegasi adalah Pelimpahan kewenangan yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan;
3. Selain pembentukan peraturan pelaksanaan berdasarkan Pelimpahan kewenangan Atribusi dan Pelimpahan kewenangan Delegasi, pembentukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dilakukan juga dalam bentuk peraturan kebijakan yaitu Diskresi. Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, dan/atau memberikan pilihan;
  4. Pembentukan aturan kebijakan yang merupakan diskresi diperlukan dalam rangka melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kepentingan umum.

**Saran:**

1. Para pembentuk peraturan perundang-undangan diharapkan merumuskan substansi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dibuat secara lugas, jelas dan tuntas. Jika suatu ketentuan perlu pengaturan lebih lanjut, pelimpahan kewenangan tersebut dinyatakan secara jelas baik mengenai bentuk instrument hukumnya maupun substansi yang akan diatur;
2. Materi muatan peraturan perundang-undangan sebagai aturan pelaksanaan yang dibentuk berdasarkan atas Pelimpahan baik Atribusi maupun Delegasi harus sesuai dengan perintah Pelimpahannya dan sesuai dengan bentuk perangkat hukum yang dibentuk;

3. Peraturan kebijakan Diskresi yang dibentuk untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan harus sesuai batas-batas kewenangan yang diberikan dan materi muatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, tahun 2010
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, Tahun 2010;
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional;
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang , Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah;

**Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia , Jakarta, Tahun 2012**

**Maria Farida Indriani, S, 2009, Hal-Hal Khusus Dalam Perundang-undangan;**

**Diskresi dalam Keputusan Keputusan dan Tindakan Pejabat Administrasi, Eko Prasajo, Fisip Universitas Indonesia, 2011;**

**Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Deputi Bidang Tatalaksana, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2011**

**PERTISIPASI MASYARAKAT: WUJUD TRANSPARANSI  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG  
DEMOKRATIS**

**(PUBLIC PARTICIPATION: TRANSPARENCY DESIGN FOR FORMING  
OF DEMOCRATIC LEGISLATION)**

Syahmardan\*

(Naskah diterima 02/03/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Implementasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan perundang-Undangan berpedoman pada sistem politik yang dianut oleh negara, karena itu perubahan paradigma kenegaraan suatu negara memiliki konsekuensi terhadap perubahan pemaknaan dan mekanisme pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di era reformasi, bingkai transparansi diartikulasikan sebagai partisipasi yang diberi makna keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya utamanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harapan terhadap adanya suatu transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai menguat. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan.

Kata kunci : Peraturan Perundang-undangan, Partisipasi Masyarakat.

**Abstract**

*Implementation of public participation in the forming of legislation based on the political system adopted by the state, so that the changes for paradigm of a nation state has the consequences of changes in interpretation and implementation mechanisms of public participation in the forming of legislation. In the reform era, articulated frame of transparency is given meaning as the participation of community involvement in the political process as possible particular in the forming of legislation. With the enactment of the Law Number 12 Year 2011 on the Forming of Legislation, expectations for the presence of a transparency in the forming of legislation began to strengthen. Community can participate in all stages of the forming of legislation starting from the planning, preparation, discussion, approval/adoption and promulgation.*

*Key words: Legislation, Public Participation.*

---

\* Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

## A. Pendahuluan

Tantangan abad ke-21 sarat dengan tuntutan demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas, utamanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, diperlukan suatu pendekatan bahkan paradigma di mana setiap *stakeholders* dapat berinteraksi dan berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan prinsip *good governance*. Di dalam praktik ketatanegaraan, setiap negara berpedoman pada sistem politik yang dianut oleh negara sehingga prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditempuh juga mengacu kepada paradigma sistem politik yang dianutnya.

Di era reformasi, bingkai transparansi diartikulasikan sebagai partisipasi yang diberi makna keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kenyataannya, sampai sekarang masih terjadi *gap* atau jarak bagi publik dalam memberikan masukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Bahkan tidak jarang aturan-undang-undang- yang dikeluarkan berujung pada *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Hal ini disinyalir instrumen hukum yang mengatur partisipasi masyarakat dianggap belum menjelaskan bagaimana partisipasi masyarakat itu dilaksanakan sehingga partisipasi masih dianggap sebatas “wacana” tanpa mengetahui seperti apa bentuk dan implementasinya.

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini mencoba mencermati sejauh mana implementasi pengaturan dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini telah mengatur secara memadai? Pada tahap mana masyarakat dapat berpartisipasi dan bagaimana mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan? Karena bagaimanapun masyarakat secara umum merupakan kata kunci dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dalam konteks pembuatan, penegakan, maupun telaahan konsep teoritis/filosofis karena pada dasarnya hukum hadir seiring dengan keberadaan masyarakat itu sendiri.

## B. Pijakan Teoritis

### 1. Konsep Negara Hukum Demokratis

Menurut Aristoteles, negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi yaitu; pertama pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintah despotik.<sup>1</sup>

Menurut Julius Stahl, pokok-pokok utama negara hukum yang mendasari konsep negara hukum yang demokratis ialah:<sup>2</sup> 1. berdasarkan hak asasi sesuai pandangan individualistik; 2. untuk melindungi hak asasi perlu *trias politica* Montesquieu dengan segala variasi perkembangannya; 3. pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dalam *rechtsstaat* materiil dan ditambah prinsip *doelmatig bestuur* di dalam *Sociale verzorgingsstaat*; 4. apabila di dalam menjalankan pemerintahan masih dirasa melanggar hak asasi maka harus diadili dengan suatu pengadilan administrasi.

Sedangkan AV. Dicey, seorang pemikir Inggris mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*), yaitu:<sup>3</sup> 1. *Supremacy of law*, bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum); 2. *Equality before the Law*, persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara; 3. *Constitution based on individual rights*, konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

<sup>1</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 9-10.

<sup>2</sup> Padmo Wahyono, *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Penyunting Muh. Busyro Muqoddas, dkk, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 40-41.

<sup>3</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Lib-erty, Yogyakarta, 1999, hlm. 24.

Menurut Sri Sumantri bahwa unsur-unsur penting negara hukum, yaitu;<sup>4</sup> 1. bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum; 2. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia(warga); 3. adanya pembagian kekuasaan dalam negara; 4. adanya pengawasan dan badan-badan peradilan (*rechterlighe controle*). Seksi Penerbitan Fak. Syariah IAIN Raden Intan, Bandar Lampung, 2004, hlm. 9.

Dalam kerangka *the rule of law* diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi, adanya persamaan dalam hukum dan pemerintahan, dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktik. Namun demikian, harus ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat.<sup>5</sup>

Berkenaan dengan demokrasi bahwa secara epistemologi, kata demokrasi berasal dari bahasa latin, yakni *demos*, yang artinya rakyat dan *kratos*, yang artinya pemerintahan, sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi artinya pemerintahan rakyat.<sup>6</sup>

Menurut Baharuddin Lopa, pada dasarnya makna demokrasi ialah pemerintahan yang berdasarkan kehendak rakyat, kedaulatan rakyat. Untuk mewujudkan kehendak tersebut, terlebih dahulu harus dijamin hak persamaan dan hak kebebasan.<sup>7</sup>

Menurut J.B.J.M ten Berge dalam Ridwan HR menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Khairuddin Tahmid, *Demokrasi dan Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Seksi Penerbitan Fak. Syariah IAIN Raden Intan, Bandar Lampung, 2004, hlm. 9.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 9.

<sup>6</sup> Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung, 2007, hlm. 34.

<sup>7</sup> Baharuddin Lopa, *Pertumbuhan Demokrasi Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, PT Yarsif Wataampone, Jakarta, 1999, hlm. 7.

<sup>8</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 9-10

- a. Prinsip-prinsip negara hukum:
- (1) Asas Legalitas;
  - (2) Perlindungan hak-hak asasi;
  - (3) Pemerintah terikat pada hukum;
  - (4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum;
  - (5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka.
- b. Prinsip-prinsip demokrasi:
- (1) Perwakilan politik;
  - (2) Pertanggungjawaban politik;
  - (3) Pemancaran kewenangan;
  - (4) Pengawasan dan kontrol;
  - (5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum;
  - (6) Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Secara teoritis -sejak zaman klasik- selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos, populus*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama: *pertama*, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; *kedua*, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.<sup>9</sup> Dengan demikian, dalam negara hukum yang demokratis peranan rakyat sangat diperlukan dalam menentukan masalah apa yang akan dibahas dan diputuskan serta berperan dalam pengambilan keputusan.

## 2. Konsep Partisipasi

Dalam perkembangannya, konsep partisipasi memiliki pengertian yang beragam walaupun dalam beberapa hal memiliki persamaan. Dalam pembangunan yang demokratis, terdapat tiga tradisi partisipasi yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial dan partisipasi warga. Partisipasi dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi individu atau organisasi politik dengan negara yang diungkapkan melalui tindakan terorganisasi melalui pemungutan suara, kampanye, dan protes, dengan tujuan mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Partisipasi sosial diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam konsultasi atau pengambilan keputusan. Dalam hal ini partisipasi sosial ditempatkan di luar lembaga formal pemerintahan. Sedangkan partisipasi warga

diartikan sebagai suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka.<sup>10</sup>

Dalam argumen efisiensi, Cleaver mengatakan bahwa partisipasi adalah sebuah instrumen atau alat untuk mencapai hasil dan dampak program/kebijakan yang lebih baik, sedangkan dalam argumen demokratisasi dan pemberdayaan, partisipasi adalah sebuah proses untuk meningkatkan kapasitas individu-individu sehingga menghasilkan sebuah perubahan yang positif bagi kehidupan mereka.<sup>11</sup>

Menurut Peters, partisipasi dapat tumbuh subur pada tata pemerintahan yang lebih menekankan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dibanding hirarki dan teknokrasi. Kebijakan bukan persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokrasi oleh sekelompok orang yang dipercaya untuk merumuskannya, tetapi kebijakan merupakan ruang bagi teknokrat dan masyarakat untuk melakukan kerja sama dan menggabungkan pengetahuan. Oleh karena itu, dalam menetapkan kebijakan harus melibatkan pihak yang luas dan menjamin kepentingan *stakeholders*.<sup>12</sup>

### 3. Model Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Beberapa model partisipasi publik sebagai berikut:<sup>13</sup>

#### a. *Pure Representative Democracy*

Dalam model partisipasi publik ini, partisipasi masyarakat masih bersifat “*pure*” atau murni. Rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam

---

<sup>10</sup> Jhon Gaventa dan Camilo Valderama, *Partisipasi, Kewargaan, dan Pemerintah Daerah*, dalam pengantar buku, *Mewujudkan Partisipasi; Teknik, Partisipasi Masyarakat Untuk Abad 21*, The British Council dan New Economics Foundation, 2001.

<sup>11</sup> Frances Cleaver dalam Bill Cooke dan Uma Kothari, *Participation: the New Tyranny?*. Zed Books, London, 2002, hlm. 37.

<sup>12</sup> B. Guy Peters, *the Feature of Governing; Four Emerging Models*, University Press of Kansas, 1996, hlm. 49.

<sup>13</sup> Saifudin, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, dicuplik dari <http://kphindonesia.freevar.com/?p=232>, diakses tanggal 15 Februari 2012.

hal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislator dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

*b. A Basic Model of Public Participation*

Dalam model ini, rakyat telah melakukan interaksi keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum, tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian, model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakikat interaksi yang sebenarnya.

*c. A Realism Model of Public Participation*

Dalam model pilihan ini, *public participation* pelaku-pelakunya cenderung dilakukan dan didominasi oleh adanya kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisasi. Publik, selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan. Akan tetapi, tidak semua warga negara melakukan *public participation* dalam bentuk membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Pelaku-pelaku *public participation* telah mengarah pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisasi. Dengan demikian, terdapat kecenderungan untuk memahami “*public*” dalam konteks yang terbatas.

*d. The Possible Ideal for South Africa*

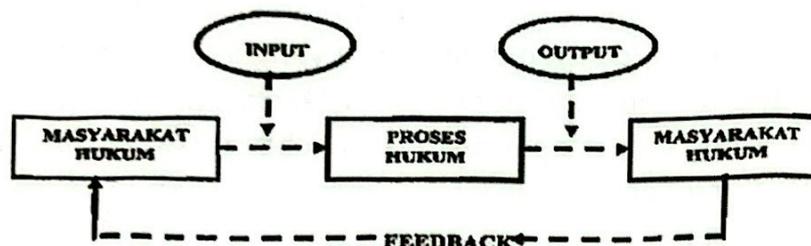
Model alternatif yang diperkenalkan sebagai bentuk keempat dari berbagai partisipasi masyarakat ini merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu “*those who are organized and strong; those who are organized but weak; and those who are weak and unorganized*”. Dengan menerapkan model ini, pemerintah dapat mengembangkan visi strategis yang dapat ditujukan kepada ketiga kelompok tersebut secara bersama-sama. Dalam model ini, pada gilirannya memunculkan dua tambahan dimensi yaitu: a) dimensi peranan partai-partai politik dan partai mayoritas; b) dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif.

#### **4. Urgensi Partisipasi Masyarakat**

Seorang filsuf Yunani, Cicero mengemukakan adagium “*ubi societas ibi ius*” yang secara sederhana dapat memberi gambaran yang lengkap tentang hubungan hukum dengan masyarakat, bahwa tiada hukum tanpa masyarakat dan tiada masyarakat tanpa hukum. Hal ini

dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan hukum-masyarakat-hukum. Hukum dibentuk oleh, dan diperlakukan untuk masyarakat.

Dalam perspektif teori sistem, pandangan Cicero dan kenyataan hukum tersebut oleh Rasyidi dikonstruksikan secara sederhana sebagai berikut:<sup>14</sup>



Konstruksi tersebut menggambarkan hubungan hukum dengan masyarakat. Masyarakat hukum pada hakikatnya merupakan himpunan dari individu-individu, dan setiap individu memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Kepentingan itu ada yang sama dan ada yang berbeda, yang dapat menjadi sebab timbulnya sengketa. Sengketa dapat timbul dari kepentingan yang sama terhadap sumber pemenuhan kebutuhan yang terbatas adanya. Untuk mengatur kepentingan itu dan untuk menghindari sengketa, manusia menciptakan aturan yang mereka bentuk sendiri dan mereka berlakukan terhadap kehidupan mereka sendiri.<sup>15</sup> Gambaran yang sama juga terlihat dari pandangan paradigma hukum sosiologis (*sociological jurisprudence*), yang menganggap hukum yang baik itu adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>16</sup>

Berkenaan dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum dalam konteks sebagai suatu kesatuan sistem kenegaraan, Nonet dan Selznick mengemukakan konsep mengenai 3 (tiga) keadaan dasar hukum dalam masyarakat yakni:<sup>17</sup>

1. Hukum Represif, yakni hukum yang merupakan alat kekuasaan represif;
2. Hukum Otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri; dan

<sup>14</sup> Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosada Karya, Bandung, 1993, hlm. 126-128.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985.

<sup>17</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*, New York, Harper Colophon Books, 1978.

3. **Hukum Responsif** yaitu hukum yang merupakan sarana respons atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Pada hukum represif, tujuan hukum adalah ketertiban dan dasar keabsahannya adalah pengamanan masyarakat. Aturan-aturannya bersifat terperinci namun kurang mengikat pembuat aturan, sehingga seringkali terjadi diskresi. Sifat memaksa tampak meluas dan hanya secara lemah dibatasi, dan sementara itu yang dikembangkan adalah "moralitas kekangan". Hukum tunduk pada politik kekuasaan serta harapan-harapan atas ketaatan bersifat tanpa syarat dan ketidak-taatan dianggap penyimpangan. Kritisisme dipandang sebagai ketidaksetiaan.

Dalam hukum otonom, tujuan hukum adalah legitimasi yang didasarkan pada kejujuran prosedural. Aturan-aturan mengikat baik penguasa maupun yang dikuasai dan diskresi dibatasi oleh hukum. Paksaan dikendalikan oleh kekangan-kekangan hukum, dan moralitasnya adalah moralitas institusional. Hukum "merdeka" dari politik. Harapan-harapan ketaatan tidak terlampaui ketat dan dibenarkan oleh hukum misalnya dalam kerangka pengujian aturan-aturan. Partisipasi masyarakat dibatasi oleh prosedur-prosedur yang mapan.

Pada hukum responsif, keabsahan hukum didasarkan pada keadilan substantif dan aturan-aturan tunduk pada prinsip dan kebijaksanaan. Diskresi dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan. Paksaan lebih tampak dalam bentuk alternatif positif seperti insentif atau sistem-sistem kewajiban mandiri. Moralitas yang tampak adalah "moralitas kerja sama", sementara aspirasi-aspirasi hukum dan politik berada dalam keadaan terpadu. Ketidaktaatan dinilai dalam ukuran dan kerugian-kerugian substantif dan dipandang sebagai tumbuhnya masalah legitimasi. Kesempatan untuk berpartisipasi diperluas melalui integrasi bantuan hukum dan bantuan sosial.

Berpijak pada konsep Nonet dan Selznick, model pembangunan hukum yang bagaimanapun, partisipasi masyarakat tetap menjadi subsistem yang tidak bisa dikesampingkan. Hanya saja, tidak semua model pembangunan hukum memandang penting partisipasi masyarakat. Pada model hukum represif, masyarakat hanya menjadi objek pengaturan, sedangkan pada model hukum otonom, partisipasi masyarakat dihargai, hanya saja dibatasi oleh prosedur-prosedur yang mapan. Berbeda pada model hukum yang responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dibuka secara luas.

Dari ketiga model partisipasi masyarakat tersebut, model yang mana yang mencerminkan sistem hukum di Indonesia? Berbicara model pembangunan hukum di Indonesia tidak sederhana, karena harus diruntut dari sejak berdirinya Republik Indonesia dan perjalanannya sampai sekarang serta dinamika sosial politik di dalamnya. Kesulitan juga ditemui karena apa yang dituangkan dalam dokumen politik hukum seringkali berbeda dengan implementasinya di lapangan. Namun apabila dikerucutkan pada era akhir yakni pasca-reformasi, maka ada kecenderungan politik hukum Indonesia telah membuka ruang publik yang cukup luas bagi partisipasi masyarakat. Kendati demikian, bukan berarti tidak ada persoalan bagi masyarakat untuk menyuarakan aspirasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Karena proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang formal, tidak jarang membuat masyarakat enggan untuk ikut berpartisipasi.

Dari penjelasan teoritik tersebut dapat digambarkan bahwa masyarakat merupakan variabel penentu, baik dalam proses pembentukan maupun dalam penerapan hukum. Oleh karena itu, untuk mendapatkan produk peraturan perundang-undangan yang baik, tidak cukup hanya memenuhi dasar-dasar yuridis belaka, tetapi juga harus mempunyai dasar-dasar filosofis dan sosiologis. Dalam rangka memenuhi dasar-dasar sosiologis ini, maka diperlukan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan paling tidak akan menghasilkan hukum yang responsif dengan kebutuhan hukum masyarakat.

### **C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, harapan terhadap adanya suatu transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai menguat. Dalam konsiderans "Menimbang" huruf c disebutkan salah satu alasan penggantian undang-undang

tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa undang-undang yang lama belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>18</sup>

Mengacu pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan didefinisikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui proses dan tahapan-tahapan tertentu.<sup>19</sup>

Berkenaan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah membuka lebar ruang tersebut. Dalam Pasal 5 huruf g ditegaskan bahwa salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus berdasarkan pada asas "keterbukaan".<sup>20</sup> Dalam penjelasan Pasal 5 huruf g menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang luas untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara eksplisit, Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah menjamin bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada ayat (2), dibunyikan bahwa masukan secara lisan dan/

<sup>18</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konsiderans "Menimbang" huruf c, "bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti".

<sup>19</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 1, "Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan".

<sup>20</sup> *Ibid*, Pasal 5, "Dalam membentuk Peraturan perundang-undangan harus 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 g. keterbukaan".

atau tertulis dapat dilakukan melalui; a) rapat dengar pendapat umum; b) kunjungan kerja; c) sosialisasi; dan/atau d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Berkenaan dengan masyarakat yang berhak berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa masyarakat dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup> Dengan demikian kiranya jelas, bahwa dari sisi politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat merupakan proses yang harus dipenuhi. Persoalan selanjutnya, bagaimana caranya jika masyarakat ingin menyampaikan aspirasinya dalam proses tersebut?

Sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan<sup>22</sup> maka sesungguhnya sejak tahap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terefleksi dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), masyarakat telah diberi ruang untuk berpartisipasi. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Pasal 16 ayat (3) "Dalam forum konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan".<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid*, Pasal 96 ayat (3), "Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan".

<sup>22</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 1, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan".

<sup>23</sup> Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Pasal 16 ayat (1) Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri; ayat (2) Dalam hal konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut disertai dengan naskah Akademik, maka Naskah Akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi; ayat (3) Dalam forum konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Pada tahap selanjutnya, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, Pasal 41 menyebutkan:<sup>24</sup>

1. masyarakat dapat memberikan masukan kepada Pemrakarsa dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
2. masukan dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan.
3. masyarakat harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

Dari uraian di atas terlihat bahwa perangkat peraturan perundang-undangan memberi kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun partisipasi masyarakat tersebut oleh sebagian kalangan masih ditafsirkan secara sempit sehingga seolah-olah partisipasi masyarakat tersebut hanya terbatas pada hak untuk “didengar” saja. Apabila kita telaah lebih jauh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, rumusan Pasal 96 ayat (1) menyebutkan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Dari rumusan pasal tersebut, frasa “dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” dapat digarisbawahi. Frasa ini penting karena pengertian “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” telah didefinisikan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1, sehingga dapat dimaknai bahwa masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>24</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, Pasal 41 ayat (1) Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada Pemrakarsa; ayat (2) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan; ayat (3) Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

Namun terkait dengan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, terlihat belum ada suatu aturan mengenai mekanisme partisipasi masyarakat yang memungkinkan masyarakat untuk dapat memasuki wilayah pada rapat-rapat yang secara intens membahas materi rancangan khususnya rancangan undang-undang dalam Komisi/Pansus maupun Panitia Kerja. Ketiadaan perangkat peraturan perundang-undangan tersebut berimplikasi pada tertutupnya peluang bagi masyarakat untuk dapat terlibat dan mengakses secara langsung perdebatan yang terjadi di Komisi/Pansus maupun Panitia Kerja di Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini perlu dijadikan pemikiran, sebab pembentukan undang-undang yang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat ternyata lebih mampu mendorong terwujudnya produk undang-undang yang responsif. Dengan demikian dari aspek sosiologi, undang-undang bukan sekedar keputusan politik semata dari lembaga perwakilan, akan tetapi lebih merupakan penataan dan endapan konflik nilai dan kepentingan yang diformulasikan oleh lembaga legislatif.

Hal lain yang tidak bisa diabaikan yakni komunikasi, di mana negara harus aktif mengkomunikasikan hak masyarakat untuk berpartisipasi serta membangkitkan motivasi masyarakat untuk terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Untuk itu, pada kondisi inilah perlu adanya komunikasi hukum. Tanpa komunikasi hukum yang baik, akan sulit digalang partisipasi masyarakat, meskipun peraturan telah memberi ruang untuk itu.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berpedoman pada sistem politik yang dianut oleh negara, karena itu perubahan paradigma kenegaraan suatu negara memiliki konsekuensi terhadap perubahan pemaknaan dan mekanisme pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di era reformasi, bingkai transparansi diartikulasikan sebagai partisipasi yang diberi makna keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya utamanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harapan terhadap adanya suatu transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai menguat. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan. Terkait dengan mekanisme pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, belum terlihat adanya suatu aturan khusus mengenai mekanisme partisipasi masyarakat yang memungkinkan masyarakat untuk dapat memasuki wilayah pada rapat-rapat yang secara intens membahas materi rancangan khususnya rancangan undang-undang dalam Komisi/Pansus maupun Panitia Kerja. Hal ini dikhawatirkan menutup peluang masyarakat untuk dapat terlibat dan mengakses secara langsung perdebatan yang terjadi di Komisi/Pansus maupun Panitia Kerja di Dewan Perwakilan Rakyat.

Namun demikian, secara umum komponen-komponen yang dibutuhkan secara bersama-sama telah mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan di era reformasi yang melahirkan adanya transparansi, partisipasi dan akuntabilitas yang pada gilirannya bermuara pada demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan di era reformasi telah menghasilkan produk peraturan perundang-undangan –meskipun belum sepenuhnya– yang mendekati rasa keadilan dalam masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cooke, Bill & Kothari, Uma, Tahun 2002, *Participation: the New Tyranny?*, Zed Books, London.
- Gaventa, Jhon & Valderama, Camilo, Tahun 2001, *Partisipasi, Kewargaan, dan Pemerintah Daerah*, dalam pengantar buku, *Mewujudkan Partisipasi; Teknik, Partisipasi Masyarakat Untuk Abad 21*, The British Council dan New Economics Fondation.
- Gafar, Afan, Tahun 2004, *Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Lopa, Baharuddin, Tahun 1999, *Pertumbuhan Demokrasi Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, PT. Yarsif Wataampone, Jakarta.
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip, Tahun 1978, *Law and Society in Transition toward Responsive Law*, New York, Harper Colophon Books.
- Peters, B. Guy, Tahun 1996, *the Feature of Governing; Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- Rasyidi, Lili dan Putra, LB. Wiasya, Tahun 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosada Karya, Bandung.
- Rasidi, Lili, Tahun 1985, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung.
- Ridwan HR, Tahun 2007, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Saifudin, Tahun 2009, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Tahmid, Khairuddin, Tahun 2004, *Demokrasi dan Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Seksi Penerbitan Fak. Syariah IAIN Raden Intan, Bandar Lampung.
- Thaib, Dahlan, Tahun 1999, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta.
- Wahyono, Padmo, Tahun 1992, *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Penyunting Muh. Busyro Muqoddas, dkk, UII Press, Yogyakarta.
- Yuhana, Abdi, Tahun 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

**KEHUTANAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF  
EKONOMI, EKOSISTEM DAN HUKUM  
(FORESTS IN INDONESIA IN PERSPECTIVE  
ECONOMIC, LEGAL AND ECOSYSTEM)**

Wahyu Wiriadinata\*

(Naskah diterima 28/03/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Hutan dan kehutanan merupakan sektor strategis, karena hutan di Indonesia merupakan paru-paru dunia dan dapat menjaga keseimbangan ekosistem. Rusaknya hutan di Indonesia dapat mengganggu dan menimbulkan rusaknya lingkungan hidup. Kenyataannya hutan di Indonesia khususnya di Kalimantan telah menyusut dan rusak. Heterogenitas hayatinya pun menyusut pula. Hal ini disebabkan karena peladangan rakyat berpindah, penebangan/ pembalakan liar, penebangan oleh pemegang Hak Pengelolaan Hutan (HPH) illegal dan pembakaran hutan.

Kata Kunci: Kerusakan hutan, pencegahan, pemulihan.

**Abstract**

*Forests and forestry is a strategic sector, as Indonesian forests become the lungs of the world and can make a balance of the ecosystem. The destruction of the forests in Indonesia can be distracting and cause environmental damages. The reality of the forests in Indonesia especially in Kalimantan, the area has shrunk and damaged. Biological heterogeneity was also shrinking. This is because of the moving of the people cultivation, felling of trees/ illegal logging, illegal logging by the holders of Forest Management (HPH) and the illegal burning of forests.*

*Keywords: Forest destruction, prevention, dignification*

**A. Pendahuluan**

Hutan merupakan wilayah dan bagian dari siklus lingkungan hidup yang sangat penting untuk kelangsungan hidup dunia yang kita diami, sebab hutan merupakan wilayah di bumi yang mengatur keseimbangan ekosistem. Kerusakan hutan seperti yang terjadi di Indonesia, khususnya di Kalimantan, merupakan bencana dunia. Kerusakan hutan di Kalimantan disebabkan oleh dua hal, yaitu penebangan liar dan pembalakan.

---

Jaksa pada Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan Dosen Pascasarjana Universitas padjajaran.

Pengalaman menunjukkan pentingnya hutan dan kehutanan bagi lingkungan hidup serta keberadaan dan keberlanjutan Bangsa Indonesia dan umat manusia, antara lain:

1. Hutan dan kehutanan merupakan *sistim penyangga kehidupan (life support system)*. Sistim tata air yang baik atau normal akan menyangga seluruh sektor perekonomian, baik sektor pertanian, perikanan, peternakan, maupun berbagai industri manufaktur dan industri jasa. Iklim yang baik dan stabil akan menjaga dan meningkatkan produktivitas seluruh sektor. Sebaliknya bila hutan rusak, yang akan terjadi adalah berbagai bencana : banjir, erosi, longsor, kekeringan, serta pemanasan global yang akan menurunkan produktivitas serta munculnya berbagai wabah penyakit manusia, tanaman dan hewan.
2. Di sektor ekonomi, kehutanan sangat unggul dalam membangun bangsa Indonesia:
  - a. Kehutanan dapat menjadi penghasil devisa terbesar kedua setelah minyak bumi, sampai mencapai kurang lebih \$ 7 milyar<sup>1</sup>. Dengan berubahnya Indonesia menjadi importir minyak bumi, kehutanan secara potensial dapat menjadi penghasil devisa terbesar di Indonesia. *Demand* akan kayu serta harga jualnya cenderung meningkat terus secara stabil. Tidak ada komoditi lain yang pasarnya berkembang stabil seperti kayu.
  - b. Untuk Indonesia sebagai negara sedang berkembang, keunggulan komparatif/kompetitif yang dimiliki hanyalah keunggulan dalam kekayaan sumberdaya alamnya (*natural resources endowment*) yang banyak dan berkualitas baik, bukan (belum) pada sumber daya manusia, modal dan ipteknya. Oleh karena itu sektor hutan merupakan hal yang strategis bagi perekonomian Indonesia, sekaligus sebagai alat pemelihara lingkungan hidup dan penyeimbang ekosistem. Belakangan ini terjadi perubahan hutan Indonesia baik di Sumatera, Kalimantan maupun di Papua sehingga luas hutan Indonesia sebagai paru-paru dunia dan alat penyeimbang ekosistem

---

<sup>1</sup> Dudung Darusman, Peranan Hutan Tanaman Bagi Masa Depan Kehutanan Indonesia, Makalah: disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh Perhutani, Bandung, Oktober 2008, hlm. 1.

berkurang luasnya dan ini mengancam dunia dari bahaya pemanasan global (*global warming*).

Sudah banyak usaha pencegahan dilakukan oleh pemerintah Indonesia, baik atas inisiatif sendiri maupun bersama-sama dengan negara lain. Usaha pencegahan sendiri dilakukan antara lain dengan instrumen yuridis yaitu melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 50 menyebutkan:

- (1) Setiap orang dilarang merusak prasarana dan sarana perlindungan hutan.
- (2) Setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan.
- (3) Setiap orang dilarang:
  - a. mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah;
  - b. merambah kawasan hutan;
  - c. melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan:
    1. 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau;
    2. 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa;
    3. 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai;
    4. 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anak sungai;
    5. 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang;
    6. 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai.
  - d. membakar hutan;
  - e. menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang;
  - f. menerima,embali atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan

yang diketahui atau diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah;

- g. melakukan kegiatan penyidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin Menteri;
- h. mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan;
- i. mengembalikan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang;
- j. membawa alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan, tanpa izin pejabat yang berwenang.
- k. Membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang;

Membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan; dan Mengeluarkan, membawa, dan mengangkut tumbuh-tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi undang-undang yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang.

Akan tetapi usaha pencegahan dengan instrumen yuridis tidak memberikan hasil yang signifikan, sebab penebangan liar dan pembalakan hutan masih tetap berlanjut. Dengan demikian masalah kehutanan, khususnya mengenai penebangan liar dan pembalakan hutan, menjadi menarik untuk dikaji.

Dari uraian tersebut diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang menonjol, yaitu:

1. Sejauh mana efektivitas instrumen yuridis untuk mencegah penebangan liar dan pembalakan hutan di Indonesia.
2. Sejauh mana efektivitas instrumen yuridis dalam rangka menjaga kelestarian hutan Indonesia untuk keseimbangan ekosistem.

Metode penulisan yang digunakan adalah metode penelitian literatur, dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, sehingga tulisan ini bersifat deskriptif yuridis analisis.

## **B. Kerangka Teoritik**

Indonesia adalah negara hukum seperti tersurat dalam undang-undang dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum mengandung konsekuensi bahwa penyelenggaraan kenegaraan dan kemasyarakatan diselenggarakan atas hukum bukan atas asas kekuasaan.

Selanjutnya dalam Pasal 33:

- (1) Perekonimian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kalau kita perhatikan ayat (3) dari Pasal 33 UUD 1945 ini maka, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu sektor hutan dan kehutanan, yang merupakan kekayaan alam Indonesia, harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tujuan memakmurkan rakyat ini sejalan dengan konsep dan teori yang dikembangkan oleh K.C.Wheare, yaitu konsep negara kesejahteraan, bahwa negara bertanggungjawab atas tercapainya kesejahteraan para warga negaranya sektor hutan dan kehutanan diharapkan bisa memberikan sumbangan yang besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.

## **C. Kondisi Hutan Indonesia**

Indonesia memiliki keanekaragaman hayati yang tertinggi di dunia, meskipun luas daratannya hanya 1,3 persen dari luas daratan di permukaan bumi. Kekayaan hayatinya mencapai 11 persen spesies tumbuhan yang terdapat di permukaan bumi. Selain itu, terdapat 10 persen spesies mamalia dari total binatang mamalia, dan 16 persen spesies burung.

Berapa luas hutan di Indonesia? Dinas Kehutanan Indonesia pada 1950 pernah merilis peta vegetasi. Peta yang memberikan informasi bahwa, dulunya sekitar 84 persen luas daratan Indonesia (162.290.000 hektar) pada masa itu, tertutup hutan primer dan sekunder.

Peta vegetasi 1950 juga menyebutkan luas hutan per pulau secara berturut-turut, Kalimantan memiliki areal hutan seluas 51.400.000 hektar, Irian Jaya seluas 40.700.000 hektar, Sumatera seluas 37.370.000 hektar, Sulawesi seluas 17.050.000 hektar, Maluku seluas 7.300.000 hektar, Jawa seluas 5.070.000 hektar dan terakhir Bali dan Nusa Tenggara Barat/Timur seluas 3.400.000 hektar.

Di masa pendudukan Belanda, pada 1939 perkebunan skala besar yang dieksploitasi luasnya mencapai 2,5 juta hektar dan hanya 1,2 juta hektar yang ditanami. Sektor ini mengalami stagnasi sepanjang tahun 1940-an hingga 1950-an. Tahun 1969, luas perkebunan skala kecil hanya mencapai 4,6 juta hektar. Sebagian besar lahan hutan itu berubah menjadi perkebunan atau persawahan sekitar 1950-an dan 1960-an. Alasan utama pembukaan hutan yang terjadi adalah untuk kepentingan pertanian, terutama untuk budidaya padi.

Di era 1970-an, hutan Indonesia menginjak babak baru. Di masa ini, deforestasi (menghilangnya lahan hutan) mulai menjadi masalah serius. Industri perkayuan memang sedang tumbuh. Penebangan hutan secara komersial mulai dibuka besar-besaran. Terjadi pembalakan hutan (*illegal logging*), yang awalnya bertujuan untuk mengembangkan sistem produksi kayu untuk kepentingan masa depan. Pada akhirnya langkah ini terus melaju menuju degradasi hutan yang serius. Kondisi ini juga diikuti oleh pembukaan lahan dan konversi menjadi bentuk pemakaian lahan lainnya.

Survei yang dilakukan pemerintah menyebutkan bahwa tutupan hutan pada tahun 1985 mencapai 119 juta hektar. Bila dibandingkan dengan luas hutan tahun 1950 maka terjadi penurunan sebesar 27 persen. Antara 1970-an dan 1990-an, laju deforestasi diperkirakan antara 0,6 dan 1,2 juta hektar.

Akan tetapi angka-angka itu segera diralat, ketika pemerintah dan Bank Dunia pada 1999, bekerjasama melakukan pemetaan ulang pada areal tutupan hutan. Menurut survei 1999 itu, laju deforestasi rata-

rata dari tahun 1985-1997 mencapai 1,7 juta hektar. Selama periode tersebut, Sulawesi, Sumatera, dan Kalimantan mengalami deforestasi terbesar. Secara keseluruhan daerah-daerah ini kehilangan lebih dari 20 persen tutupan hutannya. Para ahli pun sepakat, bila kondisinya masih begitu terus, hutan dataran rendah non rawa akan lenyap dari Sumatera pada 2005 dan di Kalimantan setelah 2010.

Akhirnya ditarik suatu kesimpulan yang mengejutkan. Luas hutan alam asli Indonesia menyusut dengan kecepatan yang sangat mengkhawatirkan. Hingga saat ini, Indonesia telah kehilangan hutan aslinya sebesar 72 persen (*Sumber : World Resource Institute, 1997*).

Pada 1997-2000, ditemukan fakta baru bahwa penyusutan hutan meningkat menjadi 3,8 juta hektar per tahun. Ini berarti dua kali lebih cepat ketimbang tahun 1980. Ini menjadikan Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat kerusakan hutan tertinggi di dunia. Berdasarkan hasil penafsiran citra landsat tahun 2000 terdapat 101,73 juta hektar hutan dan lahan rusak di Indonesia, di antaranya seluas 59,62 juta hektar berada dalam kawasan hutan (*Badan Planologi Dephut, 2003*). Potret keadaan hutan Indonesia dari sisi ekologi, ekonomi, dan sosial ternyata semakin buram.

*Forest Watch Indonesia* bersama *Global Forest Watch* menyajikan laporan penilaian komprehensif yang pertama mengenai keadaan hutan Indonesia. Laporan ini menyimpulkan bahwa laju deforestasi yang meningkat dua kali lipat utamanya disebabkan sistem politik dan ekonomi yang korup, yang menganggap sumber daya alam, khususnya hutan, sebagai sumber pendapatan negara yang dapat dieksploitasi untuk kepentingan politik dan keuntungan pribadi. Ketidakstabilan politik yang mengikuti krisis ekonomi pada 1997 dan yang akhirnya melengserkan Presiden Soeharto pada 1998, menyebabkan deforestasi semakin bertambah sampai tingkatan yang terjadi pada saat ini.

Ekspansi besar-besaran dalam industri kayu lapis dan industri pulp dan kertas selama 20 tahun terakhir menyebabkan permintaan terhadap bahan baku kayu pada saat ini jauh melebihi pasokan legal. Kesenjangannya mencapai 40 juta meter kubik setiap tahun. Banyak industri pengolahan kayu yang mengakui ketergantungan mereka pada kayu curian, dan jumlahnya mencapai 65 persen dari pasokan total pada

2000. Ini permasalahan hutan di Indonesia yang serius yang harus dicari jalan keluarnya.

## **D. Penyebab Rusaknya Hutan**

### **D.1. Ladang Berpindah**

Membuka ladang untuk masyarakat hanya sekedar untuk mencukupi keperluan pangan saja, tidak sebagai usaha komersial, dan mereka mencukupi kebutuhan lainnya dengan mengambil apa saja yang bernilai ekonomis yang ada di hutan. Peladang berpindah selalu membuka hutan baru berdasarkan perkiraan musim atau iklim.

Ladang berpindah oleh masyarakat tradisional sebenarnya bukan penyebab utama kerusakan hutan, karena sewaktu membakar lahan selalu dijaga dan secara emosional mereka memiliki kearifan ekologis terhadap lingkungan sebagai tempat mencari penghidupan.

### **D.2. Penebangan Liar**

Sebelum Indonesia merdeka masyarakat sudah mengenal dan memanfaatkan hasil hutan dengan menebang secara manual atau cara tradisional. Dengan cara manual masyarakat tidak mampu mengambil kayu yang jaraknya melebihi 500 m dari anak sungai apalagi kalau sudah dibatasi bukit. Berdasarkan data yang ada sejak tahun 1980 tidak pernah terjadi dampak negatif dari aktivitas pemanfaatan hutan oleh masyarakat yang mengganggu lingkungan hidup baik kehidupan flora, fauna dan bagi masyarakat. Hingga tahun 1980 berita kebakaran hutan dan kabut asap belum pernah terdengar.

### **D.3. Penebangan Oleh Pemilik HPH**

Hingga penghujung tahun 1960 hutan di kawasan Kabupaten Banjar Kalimantan Selatan masih dikategorikan kokoh padat walaupun ada eksploitasi masyarakat secara manual.

Di awal tahun 1970 pemilik HPH dalam hal ini PT. KODECO mulai memasukkan alat-alat ke kawasan hutan untuk mengeksploitasi hutan. Peralatan yang handal ini dalam waktu singkat mengakibatkan hutan lumpuh berantakan, istilah hutan gundul mulai dikenal masyarakat.

Belum ada rincian berapa juta pohon yang sudah dibabat dan berapa meter kubik volumenya selama lebih 30 tahun. Kitapun tidak mengungkap bagaimana kejahatan KKN di instansi kehutanan, perilaku tidak bijak dalam mengelola hutan atau manipulasi data dan dokumen dimana terdapat kayu yang tidak memiliki dokumen resmi atau

dokumen kayu yang volumenya 2.000 m<sup>3</sup> bisa melindungi kayu yang volumenya 10.000 m<sup>3</sup> ?

Kekhawatiran kita terfokus pada perubahan perilaku alam jika kawasan hutan lumpuh tidak berfungsi sebagaimana mestinya karena ketidakmampuan hutan yang telah dibabat untuk pulih kembali atau tidak ada upaya mengembalikan fungsi hutan dengan rehabilitasi dan reboisasi. Jika hutan tidak mampu lagi menyimpan air, menjaga kelembabannya di musim kemarau agar tidak terbakar dan sebagai daerah penyangga luapan air di musim hujan dimana air menumpuk di kawasan hulu sungai daerah pasang surut, maka ini merupakan bahaya bagi keseimbangan lingkungan dan ekosistem

#### **D.4. Pembakaran Hutan**

Pembakaran hutan bukan hanya terjadi di Kalimantan, tapi juga terjadi di sentra-sentra hutan yang lain di Indonesia seperti di Sumatera (Aceh, Riau, Jambi dan Sumatera Selatan), Papua dan Sulawesi (Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara). Pada umumnya dilakukan oleh pemilik/pemegang HPH yang dilakukan secara liar dan membabi buta. Pembakaran hutan juga dilakukan oleh peladang berpindah.

Pembakaran hutan menyebabkan hutan menyusut luasnya di seluruh Indonesia, pembakaran hutan juga menimbulkan polusi udara, sebab asap yang timbul karena pembakaran itu mengotori udara di sekitar lingkungan hutan yang dibakar itu, bahkan sampai menimbulkan polusi udara ke negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Brunei, Papua New Guinea hingga Australia. Ini menimbulkan persoalan tersendiri yaitu bukan hanya kerusakan lingkungan hidup akan tetapi juga menimbulkan persoalan bilateral. Belum lagi komplek dari LSM-SLM termasuk LSM *Green Peace*.<sup>2</sup>

#### **E. Pencegahan dan Pemulihan**

Kondisi hutan dan kehutanan seperti tergambar dalam uraian di atas sudah masuk dalam kondisi krisis dan berbahaya bagi kelangsungan dan kelestarian kehutanan dan lingkungan hidup. Oleh karena itu kondisi ini tidak boleh berlanjut dan harus dihentikan. Alternatifnya yaitu dengan jalan pencegahan kerusakan hutan lebih

<sup>2</sup> Salim, H.S., *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika Mataram 2002. hlm. 158.

lanjut, dan terhadap hutan yang terlanjur rusak dilakukan usaha-usaha pemulihan.

### **E.1. Pencegahan**

Pencegahan dari perusakan hutan di Indonesia dapat dilakukan melalui instrument hukum, karena perusakan hutan khususnya *illegal logging* merupakan kejahatan. Hal ini diatur oleh undang-undang, antara lain dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.

Sanksi dari pelanggaran terhadap norma Pasal 50 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tersebut diatur dalam Pasal 78. Secara singkat, pidana yang dapat dijatuhkan adalah pidana badan yaitu penjara paling lama 15 tahun, sedangkan denda paling tinggi Rp. 10 milyar.

### **E.2. Pemulihan**

Pemulihan kehutanan dimaksudkan bahwa hutan yang telah rusak dan gundul (sehingga terjadi erosi, akibat dari pembalakan liar, ladang berpindah dan penebangan illegal oleh pemilik HPH) dipulihkan kembali menjadi hutan yang lestari, sehingga dapat digunakan dan berfungsi sebagai penyeimbang ekosisten lingkungan hidup dan menjadi paru-paru dunia. Hal ini dilakukan dengan cara penanaman kembali / reboisasi, baik reboisasi oleh pemerintah, swadaya masyarakat maupun pemilik HPH.

## **F. Kesimpulan**

1. Hutan dan kehutanan merupakan sektor yang strategis karena merupakan sistim penyangga kehidupan, dalam arti dapat menjaga keseimbangan ekosistem untuk kelestarian lingkungan hidup, baik untuk Indonesia maupun dunia. Kehutanan juga strategis bagi *perekonomian, politik, sosial dan budaya*.
2. Efektivitas instrumen yuridis, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, tidak selalu dapat mencegah penebangan liar dan pembalakan hutan di Indonesia.
3. Efektivitas instrumen yuridis tidak optimal untuk menjaga kelestariaan Indonesia guna mendukung keseimbangan ekosistem.

Hutan dan kehutanan di Indonesia khususnya di Kalimantan, Sumatera, Sulawesi dan Papua luas arealnya telah menyusut drastis, begitu juga heterogenitas hayatinya makin menyusut pula.

Ada beberapa cara untuk mencegah berlanjutnya kerusakan hutan di Indonesia, yaitu salah satunya dengan menggunakan instrument hukum/penegakan hukum kehutanan. Selanjutnya untuk memulihkan hutan yang terlanjur rusak perlu dilakukan antara lain penanaman kembali atau reboisasi.

## DAFTAR PUSTAKA

Bambang Pamuliardi, Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, November 1994.

Bambang Sunggono, Metode Penelitian Hukum, Suatu Pengantar, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

I Made Widyana, dkk., (Editor), Bunga Rampai. Pembangunan Hukum, PT. Eresco, Bandung, 1995.

Lexy J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Karya, Jakarta, 1989.

Salim, H.S., Dasar-Dasar Hukum Kehutanan, Sinar Grafika Mataram 2002.

### Makalah

Dudung Darusman, Peranan Hutan Tanaman Bagi Masa Depan Kehutanan Indonesia, Bandung, Oktober 2008.

### Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, tentang Kehutanan.

## BIODATA PENULIS

**A Ahsin Thohari**, Tempat/Tanggal Lahir: Grobogan, 4 Agustus 1973. Bekerja di Direktorat Tata Negara Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta. Mata kuliah yang diasuhnya adalah Hukum Konstitusi dan Sistem Pemerintahan Indonesia. Pendidikan sarjana hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, pada 1999, dan magister hukum diselesaikan di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, pada 2004. Pernah menjadi peneliti tamu di beberapa program penelitian yang diselenggarakan oleh berbagai lembaga negara seperti Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, dan Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Selain aktif menulis di berbagai media massa dan jurnal ilmiah, karya-karyanya yang telah diterbitkan menjadi buku adalah Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat/ELSAM, 2004) dan Dasar-dasar Politik Hukum (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004).

**Ninik Rahayu**, Pekerjaan: Komisioner Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

**Sasmita**, Tempat/Tanggal Lahir: Jakarta, 26 Mei 1965. Pendidikan: S-1 Fakultas Hukum Universitas Jakarta dan S-2 Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pekerjaan: Kepala Seksi Penyusunan Rencana dan Program pada Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan (Tahun 2000-2006), Kepala Subdirektorat Perencanaan dan Pelaporan pada Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah (Tahun 2006-2011), dan Sekarang sebagai Kepala Subdirektorat Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan Direktorat Pengundangan, Publikasi dan Kerja Sama Peraturan Perundang-undangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI.

**Khunti Tridewiyanti**, Pekerjaan: Ketua Reformasi Hukum dan Kebijakan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Dewan Kehormatan Asosiasi Pengajar dan Peminat Hukum Berperspektif Gender se-Indonesia dari Universitas Pancasila.

**Erwina W. Hindarti**, Pendidikan; S-1 Ilmu Komunikasi Universitas Diponegoro dan S-2 Magister Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta. Pekerjaan: Kasubbag Penelaahan Konvensi Internasional Biro Hukum Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

**Rini Maryam**, Tempat/tanggal lahir: Jakarta, 11 Juli 1977. Pendidikan: S-1 Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan S-2 Manajemen Pembangunan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik UI. Jabatan: Penganalisis Perjanjian Internasional pada Subdit Kerjasama Direktorat Pengundangan, Publikasi, dan Kerjasama Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

**Zaelani**, Tempat/Tanggal Lahir: Jakarta, 10 Juli 1958. Pendidikan: S-1 Fakultas Hukum Universitas Muhamadiyah Jakarta dan S-2 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Jabatan: Perancang Pertama merangkap Kepala Seksi Penerbitan Direktorat pengundangan, Publikasi dan Kerja Sama Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

**Syahmardan**, Tempat/Tanggal Lahir: Tembilahan Riau, 30 Agustus 1980. Pendidikan: S1 fakultas Hukum Universitas Andalas padang Tahun 2003 dan S2 Perencanaan Strategi dan Kebijakan Universitas Indonesia Tahun 2010. Pekerjaan: Tenaga Fungsional Perancangan Peraturan Perundang-undangan (*legal drafter*) pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI sejak tahun 2006.

**Wahyu Wiriadinata**, Tempat/Tanggal Lahir: Bandung, 21 Oktober 1950. Pekerjaan: Jaksa pada Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan.

## PANDUAN PENULISAN

1. Naskah yang dikirim berbentuk karya tulis ilmiah, seperti hasil penelitian lapangan, survey, hipotesis, kajian teori, studi kepustakaan, review buku, dan gagasan kritis konseptual yang bersifat objektif, sistematis, analisis, dan deskriptif.
2. Naskah yang dikirim karya tulis asli yang belum pernah dimuat atau dipublikasikan di media lain.
3. Naskah diketik rangkap 2 (dua) spasi di atas kertas ukuran A4 dengan font Bodoni ukuran 12, panjang naskah antara 15-20 halaman.
4. Penulisan hendaknya menggunakan bahasa Indonesia yang baku, lugas, sederhana, dan mudah dipahami, serta tidak mengandung makna ganda.
5. Pokok pembahasan atau judul penulisan berupa kalimat yang singkat dan jelas, dengan kata atau frasa kunci yang mencerminkan isi tulisan.
6. Sistematika penulisan disesuaikan dengan aturan penulisan ilmiah, ejaan bahasa Indonesia yang disempurnakan, yang secara garis besar sebagai berikut: Judul dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, nama penulis, abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris (ditulis dalam 1 paragraf, dengan 2 spasi, ukuran 10, panjangnya antara 100 – 200 kata), kata kunci dicantumkan di bawah abstrak, nama instansi penulis, pendahuluan (latar belakang permasalahan, tujuan ruang lingkup, dan metodologi), hasil dan pembahasan (tinjauan pustaka, data, dan analisis), penutup (kesimpulan dan saran), dan daftar pustaka.
7. Penulisan kutipan menggunakan model catatan kaki (*footnote*).
8. Isi, materi, dan substansi tulisan merupakan tanggung jawab penulis. Redaksi berhak mengedit teknis penulisan (redaksional) tanpa mengubah arti.
9. Daftar pustaka, disusun menurut sistem pengarang dan tahun terbit, penerbit, kota/negara, hal.

Contoh:

1. Buku

- Luar negeri

Kelsen, Hans, 1961. *General Theory of Law and State*,  
Russel & Russel, New York. hlm. 45.

- Dalam negeri  
Budiardjo, Miriam, 1992. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hlm. 21.
- 2. Makalah dalam jurnal
  - Luar negeri  
Suzuki, S.,M. Sugiyama, Y. Mihara, K. Hashiguchi and K. Yokezeki. 2002. Novel enzymatic method for the production by oxydans. *Japan Biochem.*
  - Dalam negeri  
Kurniawan, Y. dan S. Yuliatun. 2006. Perspektif gasohol sebagai energi hijau bagi transportasi. *Majalah Penelitian Gula*.
- 3. Makalah dalam buku
  - Luar negeri  
Zyzak, D.V., k.J. Wells-Knecht, M.X. Fu, S.R. Thorpe, M.S. Feather and J.W. Baynes. 1994. Pathways of the maillard reaction in vitro and in vivo. *Proc. of the 5th International Symposium of the Maillard Reaction*, University of Minnesota.
  - Dalam negeri  
Sukarso, G., S. Sastrowijono, Mirzawan PDN.,S. Lamadji, Soeprijanto,E.Sugiyarta dan H. Budhisantoso. 1990. Varietas tebu unggul lokal untuk tegalan dengan pola keprasan. *Pros.Seminar Pengembangan Agroindustri Berbasis Tebu dan Sumber Pemanis lain*. P3GI, Pasuruan.
- 4. Pustaka dari Internet
  - Jurnal  
Almeida, A.C.S., L.C. Araujo, A.M. Costa, C.A.M. Abreu, M.A.G.A. Lima and M.L.A.P.F. Palha. 2005. Sucrose hydrolysis catalyzed by auto-immobilized invertase into intact cells of cladosporium cladosporoides. *Electrical Journal of Biotechnology* 8(1): 15-18 (online) <http://www.ejbiotechnology.info/content/vol8/issue1/full/11.pdf> (diakses tanggal 8 Juni 2006).

- Informasi lain

Fadli. 2002. Pabrik sirup gula tebu pertama di Malang (online), <http://kompas.com/kompas-cetak/034/15/ilpeng/256044.htm> (diakses tanggal 2 Mei 2006).

10. Pengiriman naskah berupa *hard copy* dan *soft copy* serta melampirkan *curriculum vitae* ditujukan kepada :

Redaksi Jurnal Legislasi Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI Jl. HR. Rasuna Said Kav. 6-7 Kuningan - Jakarta Selatan Telepon (021) 5264517/Fax (021) 5267055, e-mail : [legislasi@yahoo.com](mailto:legislasi@yahoo.com) atau [legislasi@djpp.depukumham.go.id](mailto:legislasi@djpp.depukumham.go.id).



LEMBAGA  
ILMU PENGETAHUAN  
INDONESIA



Panitia  
Penilai  
Majalah  
Berkala  
Ilmiah

# SERTIFIKAT

Nomor: 239/Akred-LIPI/P2MBI/05/2010

## Akreditasi Majalah Berkala Ilmiah

Kutipan Keputusan Kepala Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Nomor 451/D/2010 Tanggal 6 Mei 2010

Nama Majalah : Jurnal Legislasi Indonesia  
ISSN : 0216-1338  
Penerbit : Ditjen Peraturan Perundang-undangan,  
Kementerian Hukum & HAM

Ditetapkan sebagai Majalah Berkala Ilmiah

## TERAKREDITASI B

Akreditasi sebagaimana tersebut di atas berlaku selama  
2 (dua) tahun sejak ditetapkan

Cibinong, 6 Mei 2010

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Ketua Panitia Penilai Majalah Berkala Ilmiah

Prof. Dr. Rochadi  
NIP 195007281978031001