

**PEREMPUAN DAN DISKRIMINASI**  
**(Studi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penghapusan Diskriminasi**  
**Terhadap Perempuan)**

**Layyin Mahfiana**

Dosen Jurusan Syari'ah STAIN Ponorogo

**Abstrak**

Adanya kesamaan (*equality*) hak dalam berbagai aspek sosial, tanpa diskriminasi/membedakan jenis kelamin (*gender*) merupakan konsep yang ada di dalam negara hukum. Di Indonesia, sebagai negara hukum memiliki hak konstitusional warga negara yang meliputi hak asasi manusia dan hak warga negara yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlaku bagi setiap warga negara Indonesia. Penelitian ini mencoba mengurai sejauhmana konsekuensi pelaksanaan aturan perundang-undangan di tingkat pemerintah daerah yang meminimalisir adanya diskriminasi terhadap perempuan dan melibatkan perempuan di dalam berbagai sektor pembangunan. Terdapat beberapa program di tingkat pemerintah daerah yang telah dilaksanakan, hanya saja di dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa hambatan. Untuk mewujudkan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, kerjasama antara berbagai dinas di dalam pemerintahan daerah sangat diperlukan, begitu juga kerjasama antara pemerintah daerah bersama legislatif dan beberapa lembaga non pemerintah (NGO).

**Kata Kunci:** *Diskriminasi, Kebijakan, Perempuan*

**Abstract**

The similarity (*equality*) in various aspects of social rights, without discrimination / distinguishing the sex (*gender*) is a concept that is in a state of law. In Indonesia, as a country memiliki hak citizens' constitutional law covering human rights and the rights of citizens guaranteed by the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 apply to every citizen of Indonesia. This study tried to unravel the extent of the consequences of the implementation of laws and regulations at the local government level that minimize discrimination against women and involve women in various development sectors. There are several programs at the local government level has been implemented, only in practice there are still some obstacles. To realize the elimination of discrimination against women, the cooperation between the various agencies in local government is necessary, as well as cooperation between local government together with the legislature and some non-governmental organizations (NGO).

**Keywords:** *Discrimination, Policy, Women*

## A. Latar belakang

Berbagai perlakuan diskriminatif, tidak senonoh, bahkan berbagai bentuk kejahatan terhadap kaum perempuan, merupakan fenomena sosial yang kerap terjadi dan dialami oleh kaum perempuan dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, masalah kejahatan terhadap perempuan dengan modus kekerasan, utamanya kekerasan seksual bukan merupakan “sesuatu” hal yang baru<sup>1</sup> dalam kehidupan masyarakat. Hampir setiap hari masyarakat melihat atau mendengar pemberitaan melalui media (cetak maupun elektronik), atau bahkan kejadian disekitar lingkungan mengenai kekerasan seksual terhadap perempuan.

Untuk mengurai segala bentuk diskriminatif, kekejaman/kekerasan terhadap kaum perempuan, diperlukan kehadiran dan peran hukum sebagai salah satu instrumen untuk melindungi kaum perempuan dan mendistribusikan hak-hak serta keadilan bagi kaum perempuan.

Dari aspek konstitusi, Indonesia mempunyai komitmen kuat untuk melindungi setiap warga negaranya yaitu dengan meletakkan hukum sebagai dasar kenegaraan.<sup>8</sup> Dalam konsep negara hukum terdapat karakteristik yang kuat yaitu adanya kesamaan (*equality*) hak dalam berbagai aspek sosial, tanpa diskriminasi/membedakan jenis kelamin (gender). Hak konstitusional warga negara yang meliputi hak asasi manusia dan hak warga negara yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlaku bagi setiap warga negara Indonesia.

Menurut Jimly Asshidiqie 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. Bahkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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”.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup>Kekerasan terhadap perempuan (KTP) sebenarnya telah menjadi masalah dalam kehidupan manusia selama beradab-adab. Akan tetapi, oleh karena akar masalah terletak pada kuatnya sistem patrikal dalam masyarakat, kekerasan yang dialami perempuan biasanya dianggap sebagai konsekuensi kodrati perempuan dan dianggap sebagai hal yang wajar, bahkan merupakan akibat dari kesalahan yang dilakukan perempuan itu sendiri. Dengan demikian segala upaya penanganan kasus KTP hampir selalu mengabaikan hak perempuan dan mendiskriminasi perempuan.

<sup>8</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, *Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya*, 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, 10.

Ketentuan Pasal 28 huruf H Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. 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 jender 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>10</sup>

Pada tingkat nasional upaya menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dan mencapai kesetaraan gender 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 gender 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 menjadi korban kekerasan, telah dibentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian di Kabupaten Ponorogo. Sebagai kabupaten agraris yang terletak di Propinsi Jawa Timur mempunyai sumber daya alam yang banyak sehingga terbuka peluang yang besar untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya alamnya dengan sebaik-baiknya. Data profil gender Kabupaten Ponorogo Tahun 2012 menunjukkan adanya peningkatan jumlah perempuan. Tahun 2011, jumlah perempuan 339.821 orang; tahun 2012 meningkat menjadi 341.265 orang, sedangkan jumlah laki-laki tahun 2011 berjumlah 331.432 orang dan 333.488 orang di Tahun 2012.

Untuk menganalisis lebih mendalam mengenai upaya dan peran pemerintah daerah dalam penghapusan diskriminasi terhadap kaum perempuan, penulis tertarik untuk meneliti upaya dan peran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo tentang kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam penghapusan diskriminasi terhadap kaum perempuan, dan hambatan Pemerintah

---

<sup>10</sup>*Ibid.*, 13.

Daerah Kabupaten Ponorogo dalam upaya penghapusan diskriminasi terhadap kaum perempuan di Kabupaten Ponorogo.

## B. Kajian Teori

Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karena itu, hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>11</sup>

Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ini karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
- b. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
- c. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
- d. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.<sup>12</sup>

Pembangunan menghendaki agar masyarakat bertindak menurut cara-cara yang baru. Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif. Oleh karena itu, perubahan-perubahan besar yang terjadi di dalam hukum maupun di dalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan. Apabila pembangunan dilihat sebagai proses berlangsungnya perubahan-perubahan, dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat, maka semakin penting peran hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasi kebijaksanaan pemerintah. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Seidman, bahwa pembuat kebijaksanaan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan-peraturan yang ia buat, hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, 76

<sup>12</sup> Esmi Warasih Pujirahayu, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Melalui Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Sosiologis*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1991, 54

<sup>13</sup> Robert B. Seidman, *The State, Law and Development*, St. Martin's Press Inc, New York, 1978,

Menurut A.V. Dicey, istilah “*Rule of Law*” mempunyai tiga arti yaitu : *Pertama*, *Rule of Law* berarti supremasi yang mutlak atau keutamaan yang absolut dari pada hukum yang menetapkan sebagai lawan dari pada pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang. *Kedua* *Rule of Law* berarti ketaatan yang sama dari semua golongan kepada hukum negara yang biasa, yang diselenggarakan oleh pengadilan – pengadilan yang biasa pula. *Ketiga* *Rule of Law* dapat dipergunakan sebagai formula untuk merumuskan fakta bahwa di Negara Inggris hukum konstitusi, yang dinegara-negara lain sebagaimana dicantumkan dalam Undang – Undang Dasar, itu bukan sumber melainkan konsekuensi (akibat) dari pada hak – hak individu yang dirumuskan serta dipertahankan oleh Pengadilan.<sup>19</sup>

Negara hukum dalam pengertian yang lebih luas adalah suatu kekuasaan negara yang dibatasi oleh hukum, dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku, dan perbuatan baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun yang dilakukan oleh para warga negaranya harus berdasarkan atas hukum.

Hak asasi manusia merupakan hak bawaan setiap individu yang tak dapat diganggu, baik oleh pemerintah maupun oleh undang-undang, karena hak ini bersumber dari Tuhan atau dari agama, seperti hak hidup, hak akan kebebasan. Bila demikian keberadaannya, maka kita harus menjunjung tinggi hak asasi manusia yang ada pada tiap individu, termasuk juga pemerintah dan undang-undang yang akan dihasilkan harus memperhatikan agar tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

## PEMBAHASAN

### **Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam Upaya Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan di Kabupaten Ponorogo**

Kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Ponorogo berkaitan dengan pelaksanaan dari Inpres Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dengan dibentuknya Kepala Seksi (Kasi) pemberdayaan perempuan tahun 2002 dibawah Kantor Pemberdayaan Masyarakat. Ada beberapa program yang telah diagendakan diantaranya sosialisasi program pemberdayaan perempuan berkaitan dengan gender, aturan-aturan negara tentang perlindungan perempuan dan anak dan beberapa program lainnya. Kasi pemberdayaan perempuan di Kabupaten Ponorogo ini tidak berjalan sendiri, didalam menjalankan program-programnya bekerjasama dengan beberapa perguruan tinggi dan NGO yang ada di Kabupaten Ponorogo.

Perguruan tinggi yang ada di Kabupaten Ponorogo bersama beberapa NGO yang konsen di pemberdayaan terhadap perempuan dan anak menyambut baik kerjasama tersebut, diantaranya STAIN Ponorogo. Sebagai Lembaga Perguruan

---

<sup>19</sup>*Ibid*, 7

Tinggi yang melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, kerjasama dengan Pemerintah Daerah khususnya di Kabupaten Ponorogo merupakan perwujudan program untuk penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Ada beberapa kegiatan penelitian yang telah dilakukan bekerjasama dengan Kasi pemberdayaan perempuan diantaranya pemetaan dan pembuatan profil gender di Kabupaten Ponorogo yang dilakukan sejak tahun 2007, disamping itu ada beberapa penelitian yang berkaitan dengan gender dan pemberdayaan perempuan yang dilakukan dengan pembiayaan dari Pemerintah Propinsi Jawa Timur, Pemerintah Daerah maupun anggaran dari perguruan tinggi masing-masing.

Disamping berkaitan dengan penelitian, dalam hal pengabdian kepada masyarakat, kasi pemberdayaan perempuan juga mengajak perguruan tinggi dan beberapa NGO untuk melakukan sosialisasi tentang gender, pemberdayaan perempuan, aturan-aturan yang berkaitan dengan perempuan dan anak di beberapa lembaga, wilayah kecamatan dan desa yang ada di Kabupaten Ponorogo.

Seiring dengan berkembangnya waktu kasi pemberdayaan perempuan mengalami perubahan, tahun 2008 terbentuklah Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Melalui Peraturan Bupati Ponorogo No. 38 Tahun 2008 tentang uraian tugas dan fungsi Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Ponorogo.

Secara umum Fungsi KP3A, diantaranya sosialisasi, fasilitasi, koordinasi serta advokasi. Oleh karena itu, ada beberapa lembaga yang berada dibawah koordinasi KP3A, diantaranya Komite Perlindungan Perempuan dan Anak (KPPA); Pokja PUG dan Focal Point PUG; Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPPI), Gugus Tugas dan Sub Gugus Tugas Penanganan dan pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PPTPPO); Forum Anak dan Paguyuban Anak Ponorogo (PAP); Gerakan Sayang Ibu (GSI); Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS); Pemberdayaan Perempuan Pengembang Ekonomi Lokal (P3EL); Telepon Sahabat Anak 129 (TESA 129)<sup>1</sup>

Pemerintah Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Amandemen UUD 1945 dikatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini menunjukkan bahwa komitmen negara dalam mewujudkan negara hukum semakin tinggi. Sebagai negara hukum, maka ada beberapa ketentuan yang berkaitan dengan bagaimana negara hukum diterapkan. Menurut negara hukum itu dikemukakan oleh W. Friedman, yang menyatakan bahwa istilah “*Rule of Law*” paling tidak dapat digunakan dalam dua arti yaitu dalam arti formil dan arti materiil. Dalam arti formil, *Rule of Law* merupakan kekuasaan publik yang terorganisasi. Hal itu berarti bahwa setiap norma/kaidah yang didasarkan pada hierarkhi kekuasaan merupakan *Rule of Law*. Dengan pengertian *rule of law* justru dapat menjadi alat yang sangat efektif untuk menjalankan pemerintahan yang absolut sebab berlakunya norma hukum hanya dilihat dari kewenangan pembuatannya tanpa dipertimbangkan

---

<sup>1</sup>Ibid, 14

bagaimana isi dari norma hukum tersebut, apakah bertentangan atau tidak dengan rasa keadilan masyarakat, hak azasi manusia dan sebagainya.

Sedangkan *Rule of law* dalam arti materiil yaitu mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan yang buruk, antara lain mencakup aspek-aspek sebagai berikut :

- a. Ketaatan dari segenap warga masyarakat terhadap kaidah-kaidah hukum yang dibuat serta diterapkan oleh badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- b. Kaidah – kaidah hukum harus selaras dengan hak – hak azasi manusia.
- c. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kondisi-kondisi sosial yang memungkinkan terwujudnya aspirasi – aspirasi masyarakat dan adanya penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.
- d. Terdapatnya tata cara yang jelas dalam proses mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
- e. Adanya badan yudikatif yang merdeka dan bebas dari tindakan-tindakan kesewang-wenagan eksekutif dan legislatif<sup>2</sup>

Dari pendapat tersebut dilihat suatu pendirian bahwa dalam kehidupan negara, yang diharapkan bukan sekedar adanya aturan hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan warga negara, akan tetapi lebih dari itu aturan hukum dimaksud harus benar-benar ditaati, isinya mencerminkan perasaan hukum masyarakat dan penghargaan yang wajar terhadap martabat kemanusiaan, selanjutnya terdapat pula suatu kondisi yang memungkinkan warga masyarakat mengejar keadilan manakala harus berhadapan dengan perlakuan yang tidak wajar.

Beberapa pendapat yang berkaitan dengan negara hukum diatas, didalam aplikasinya pemerintah telah menetapkan beberapa ketentuan yang ada di dalam konstitusinya, diantaranya apa yang tertuang didalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 diantaranya Pasal 26 sampai dengan Pasal 34 kecuali pasal 32 UUD 1945. Kebijakan di dalam batang tubuh ini didalam pelaksanaannya maka harus dijabarkan lebih lanjut dalam petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis didalam ketentuan peraturan perundang-undangan dibawahnya.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Krangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Perbit UI, 2010), 51.

<sup>3</sup>Hirarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia mengalami beberapa perubahan, diantaranya melalui TAP MPR No. XX/MPRS/1966 didalam TAP MPR ini memuat urutan *pertama* UUD 1945, *kedua*: TAP MPR, *ketiga*: UU/Perpu, *Keempat*: PP, *Kelima*: Kepres, *Keenam*: Peraturan Pelaksana Lainnya: Permen dan sebagainya. Tahun 2000 mengalami perubahan dengan dikeluarkannya TAP MPR No. III/MPR/2000 yang meliputi, *pertama*: UUD 1945, *kedua*: TAP MPR, *ketiga*: UU, *Keempat*: Perpu, *Kelima*: PP, *Keenam*: Kepres, *Ketujuh*: Peraturan Daerah. Tahun 2004 muncul UU No. 10 Tahun 2004 yang memuat *pertama*:UUD 1945, *kedua*: UU/Perpu, *Ketiga*: PP, *Keempat*: Peraturan Daerah. Tahun 2011 terdapat perubahan melalui UU No.12 Tahun 2011 yang meliputi:*pertama* UUD 1945, *kedua*: TAP MPR, *ketiga*: UU/Perpu, *Keempat*: PP, *Kelima*: Pepres, *Keenam*: Peraturan Daerah di Tingkat Propinsi, *Ketujuh*: Peraturan Daerah di Tingkat Kabupaten/Kota.

Sebagai negara hukum yang harus menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 28 yang telah diamandemen dalam batang tubuh UUD 1945 maka konsekuensinya Indonesia harus menjabarkan lebih lanjut dari aturan tersebut, muncullah diantaranya UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Di dalam undang- undang tersebut telah mencantumkan pasal khusus mengenai hak wanita dan hak anak, Bagaimana wanita dan anak diperlakukan. Hal tersebut menunjukkan komitmen negara untuk melindungi hak wanita dan anak secara spesifik disamping ada beberapa aturan-aturan lain yang lebih mendetail diantaranya munculnya UU N0. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU No. 23 Tahun 2000 tentang Peradilan anak dan masih banyak lagi sebagaimana telah dijelaskan penulis didalam Bab II.

Hak Asasi Manusia sebagai hak dasar manusia yang harus tertuang di dalam konsep negara hukum selaras dengan perkembangan dunia. Tahun 1948, ada kesepakatan dunia internasional mengenai isu HAM yang tertuang di dalam DUHAM (Declaration Universal of Human Right).Disusul dengan Penyusunan *Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (disingkat CEDAW) oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) diawali dengan pembentukan Komisi Kedudukan Wanita di PBB (UN Commission on the Status of Women) pada tahun 1947 yang bertugas untuk mengambil langkah-langkah dan memantau tindakan PBB bagi kepentingan perempuan. Konvensi CEDAW itu didasarkan pada tiga prinsip<sup>4</sup>, yaitu: Prinsip Persamaan menuju Persamaan Substantif; Prinsip Non Diskriminasi; Prinsip Kewajiban Negara.

Menyikapai beberapa konvensi dan amanah dari UUD 1945, maka Tahun 2000, dikeluarkannya Inpres Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dengan dibentuknya Kepala Seksi (Kasi) pemberdayaan perempuan tahun 2002 dibawah Kantor Pemberdayaan Masyarakat. Ada beberapa program yang telah diagendakan diantaranya sosialisasi program pemberdayaan perempuan berkaitan dengan gender, aturan-aturan negara tentang perlindungan perempuan dan anak dan beberapa program lainnya. Kasi pemberdayaan perempuan di Kabupaten Ponorogo ini tidak berjalan sendiri, didalam menjalankan program-programnya bekerjasama dengan beberapa perguruan tinggi dan NGO yang ada di Kabupaten Ponorogo diantaranya STAIN Ponorogo. Sebagai Lembaga Perguruan Tinggi yang melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, kerjasama dengan Pemerintah Daerah khususnya di Kabupaten Ponorogo merupakan perwujudan program untuk penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Seiring dengan berkembangnya waktu kasi pemberdayaan perempuan mengalami perubahan, tahun 2008 terbentuklah Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Melalui Peraturan Bupati Ponorogo No. 38 Tahun 2008 tentang uraian

---

<sup>4</sup>Komisi Nasional Anti Kekerasan....., *KUMPULAN KEBIJAKAN.....*, 232

tugas dan fungsi Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Ponorogo.

Inovasi/terobosan untuk mempercepat pencapaian tujuan dan menjamin keberlanjutan pembangunan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak<sup>5</sup>:

1. Kegiatan Grebeg Pasar dalam Pelayanan Secara Terpadu
2. Kegiatan Penggratisan Akte Kelahiran bekerjasama dengan Bidan Desa dan Rumah Sakit Negeri maupun Rumah Sakit Swasta
3. Kegiatan Pembuatan KTP dan KK bekerja sama dengan PT POS
4. Lomba Kopwan ( Koperasi Wanita ) Terbaik
5. Otonomi Work Bidang Administrasi
6. Tilik Sekolah dalam hal Undang Undang Perlindungan
7. Konggres Anak Tingkat Nasional
8. Duta Anak Tingkat Nasional
9. Duta Anak Tingkat Asean
10. . Sehari Bersama Presiden
11. CSR, pemerintah daerah dengan Bank Jatim dalam pemberian gerobak bagi usaha kecil menengah.

### **Hambatan Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam Upaya untuk Penghapusan Diskriminasi terhadap Kaum Perempuan di Kabupaten Ponorogo**

Kegiatan yang berkaitan dengan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam segala aspek bukan merupakan hal yang tabu lagi, oleh karena itu komitmen pemerintah bersama dengan masyarakat sangat diperlukan. Kegiatan-kegiatan dan program-program yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Kantor Pemberdayaan Perempuan. Dari beberapa ketentuan diatas, aturan khusus misalnya perda yang berkaitan mengenai kepentingan perempuan dan anak, dalam realitanya belum ada. Hal ini seharusnya menjadi perhatian yang serius bagi semua stakeholder yang ada. menurut Informan satu<sup>6</sup> Informan dua mengatakan:..Perda memang sangat dibutuhkan, akan tetapi membuat perda dibutuhkan kemauan eksekutif dan legislatif untuk mensyiahkannya, untuk membuat perda dibutuhkan uang yang banyak sekali sekitar 250-300 juta...padahal anggaran yang diberikan kepada kantor pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tidak mencukupi untuk itu, kemauan seluruh stakeholder belum kuat.

Kemauan bersama bahwa diskriminasi terhadap perempuan itu harus dihapuskan karena telah melanggar Hak Asasi Manusia itu belum merupakan suatu

---

<sup>5</sup>Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2014

<sup>6</sup>Wawancara dengan informan dua selaku Kepala seksi (Kasi), Tanggal 18 Agustus 2014

kebutuhan bersama sehingga hal tersebut penting untuk segera diatasi. Sebagaimana dijelaskan oleh informan satu<sup>7</sup> mengatakan:...ego sektoral di beberapa dinas di pemerintah daerah masih kuat sekali sehingga KP3A masih sering mengalami hambatan untuk melaksanakan sosialisasinya, apalagi secara kelembagaan kami masih kantor bukan badan...jadi masih eselon 3, secara struktural apabila suatu badan mengundang kepala dinas atau badan itu kurang tepat karena mereka eselon 2, sehingga upaya kami agar mereka hadir kami meminta asisten bupati yang notabene eselonnya lebih tinggi dari kepala badan/dinas untuk mengundangnya.

Apabila semua stakeholder yang ada bersama-sama bersatu, maka setidaknya beberapa perda yang berkaitan dengan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dapat disyahkan sebagai acuan dalam melaksanakan kebijakan lebih lanjut. Sebagaimana dijelaskan dalam teorinya L.W Freadmann, bahwa faktor-faktor yang menyebabkan lemahnya sistem hukum tersebut dapat dilihat dari unsur yang membentuknya, yaitu substansi hukum (*legal substances*), struktur (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*)<sup>8</sup>.

1. Substansi hukum mengacu pada materi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanganan terhadap perempuan (KTP). Instrumen hukum yang mendasari sistem penegakkan hukum dinilai mandul. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya aturan yang hanya didasarkan pada surat keputusan bupati bukan merupakan peraturan daerah yang disetujui oleh eksekutif dan legislatif;
2. Struktur hukum yaitu menyangkut sikap perlakuan aparat penegak hukum dalam penanganan kasus terhadap perempuan. Penegak hukum cenderung masih bekerja sendiri-sendiri dalam menangani kasus terhadap perempuan, sehingga menyebabkan proses pemeriksaan yang lama, birokrasi yang bertele-tele dan bahkan bebasnya pelaku dari ancaman atau rendahnya hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan;
3. Budaya hukum yaitu menyangkut pemahaman masyarakat mengenai akar masalah terhadap perempuan. Akibatnya, penegak hukum dan masyarakat masih mengacuhkan kepentingan perempuan, bahkan sering kali menyalahkan korban. Rendahnya pemahaman pada akar masalah ini berpengaruh pada pelayanan yang diberikan oleh aparat penegak hukum.

Ketiga faktor di atas, menyebabkan kondisi sistem penegakkan hukum masih belum mampu memberikan rasa aman, keadilan dan perlindungan terhadap perempuan.

## KESIMPULAN

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka aturan yang dibuat harus bersinergi sampai tingkat bawah begitu juga mengenai perlindungan hak asasi manusia khususnya hak asasi perempuan. Pemerintah

<sup>7</sup>Wawancara dengan informan satu selaku Kepala Tanggal 20 Agustus 2014

<sup>8</sup>Tim SCRIPT (Komnas Perempuan-LBH APIK), *Penegakan Hukum yang Berkeadilan Jender: Setahun Program Penguatan Penegak Hukum*, (Jakarta: 2005), 9-11

Daerah Kabupaten Ponorogo melalui beberapa Peraturan Bupati telah melakukan kegiatan yang bertujuan untuk melibatkan perempuan di dalam berbagai macam sektor dan kegiatan pembangunan mulai dari perencanaan, kegiatan dan evaluasi. Disamping itu Pemerintah Daerah membentuk suatu kantor yang mempunyai tugas untuk sosialisasi, fasilitasi, koordinasi serta advokasi berkaitan dengan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Ada beberapa lembaga yang berada dibawah koordinasi KP3A, diantaranya Komite Perlindungan Perempuan dan Anak (KPPA); Pokja PUG dan Focal Point PUG; Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), Gugus Tugas dan Sub Gugus Tugas Penanganan dan pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PPTPPO); Forum Anak dan Paguyuban Anak Ponorogo (PAP); Gerakan Sayang Ibu (GSI); Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera(P2WKSS); Pemberdayaan Perempuan Pengembang Ekonomi Lokal (P3EL).

Kegiatan yang berkaitan dengan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam segala aspek bukan merupakan hal yang tabu lagi, oleh karena itu komitmen pemerintah, DPRD, bersama dengan masyarakat sangat diperlukan. Peraturan Daerah (Perda) khusus mengenai kepentingan perempuan dan anak, dalam realitanya belum ada. Hal ini seharusnya menjadi perhatian yang serius bagi semua stakeholder yang ada. Ego sektoral harus segera diminimalisir, dukungan dana juga harus ditingkatkan. Apabila semua stakeholder yang ada bersama-sama bersatu, maka setidaknya beberapa perda yang berkaitan dengan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dapat disyahkan sebagai acuan dalam melaksanakan kebijakan lebih lanjut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Muthali'in, *Bias Gender dalam Pendidikan*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2001.
- Asri Supatmiati, *Pandangan Islam Terhadap Kekerasan Dalam Rumah Tangga*, Jakarta, [www.baitijannati.wordpress.com](http://www.baitijannati.wordpress.com), 2007.
- Bambang Arumanadi, & Sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, 1990.
- Bambang Arumanadi, & Sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, Semarang: IKIP Semarang Press, 1990.
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- C.S.TKansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Ensiklopedia Indonesia, (N-Z), Jakarta: Ikhtiar Baru-van hoeven: 2002.
- Esmi Warasih Pujirahayu, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Melalui Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Sosiologis*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1991

- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006.
- Hasan Zaini Z., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1974.
- I.S. Susanto, *Lembaga dan Pranata Hukum*, Purwokerto, 2003.
- J.C. Mosse, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, London: Ruotledge, 1993.
- Jill Steans, *Gender and International Relation: An Introduction*. Oxford: 1998.
- Jimly Asshidiqie, *Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya*, 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.
- Juniarso dan Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, 2010.
- Komnas Anti Kekerasan Terhadap perempuan Sub Komisi Reformasi Dan Kebijakan, *KUMPULAN KEBIJAKAN* terkait Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Berperspektif Hak Asasi Manusia dan Gender, Jakarta: 2011.
- Komnas Perempuan, *Modul Pendidikan HAM Berperspektif Gender*, Jakarta, 2011.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1977.
- Mulyana W. Kusumah, *Peranan dan Pendayagunaan Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1982.
- Peter R. Beckman & Francine D’Amino, *Women, Gender and World Politics: Perspectives, Policies and Prospect*. USA: Greenwood Publishing Group, Inc. 1994
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1982
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- Robert B. Seidman, *The State, Law and Development*, St. Martin’s Press Inc, New York, 1978.
- Roeslan Saleh, *Pikiran – Pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1982.
- Roeslan Saleh, *Pikiran – Pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia 1982
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1992
- Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009
- Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengembangan Studi Hukum*, Bandung: Alumni, 1977
- Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983
- Soehino, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1985.

- Soehino, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1985.
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Krangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta : Yayasan Perbit UI, 2010.
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Krangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta : Yayasan Perbit UI, 2010
- Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Bandung: Alumni: 1976.
- Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1982
- Tim SCRIPT (Komnas Perempuan-LBH APIK), *Penegakan Hukum yang Berkeadilan Jender: Setahun Program Penguatan Penegak Hukum* Jakarta: 2005
- Unger dalam Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Yuni Satia Rahayu dan Siti Noor Laila, *Sepatu Lars di Rahim Ibu*, Grafika Indah, Jakarta, 2004
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia : Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- Zaitunah Subhan, *Peningkatan Kesetaraan dan Keadilan Jender, dalam Membangun Good Governance*, <http://www.yahoo.com>.