



## **NASKAH AKADEMIK**

### **RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK**



**PEMERINTAH KOTA KEDIRI**

**2013**

## **KATA PENGANTAR**

Perempuan sebagai ibu bangsa dan anak sebagai penerus bangsa merupakan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa, sehingga wajib dilindungi dan dijaga kehormatan, martabat dan harga dirinya secara wajar dan proporsional, baik secara hukum, ekonomi, politik, sosial dan budaya, tanpa membedakan suku, agama, ras dan golongan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran dan kualitas perempuan merupakan upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Setiap anak adalah tunas, potensi dan generasi penerus perjuangan bangsa dan diharapkan kelak mampu memikul tanggung jawab tersebut, maka ia perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial dan berakhlak mulia, sehingga perlu dilakukan upaya perlindungan serta untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya serta adanya perlakuan tanpa diskriminasi.

Untuk mewujudkan pencapaian penegakan dan pemenuhan hak-hak manusia, pemerintah daerah wajib memberikan perlindungan dan rasa aman terhadap perempuan dan anak yang dituangkan dalam suatu kebijakan ditingkat daerah.

Naskah akademik yang disusun ini merupakan hasil telaah secara akademik baik mencakup dimensi filosofis, sosiologis, yuridis, maupun teoritis terkait dengan perlindungan perempuan dan anak yang mengantar pada poin-poin materi yang harus dicakup dalam Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan anak.

Atas tersusunnya naskah akademik ini, kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berperan aktif memberikan pemikiran, saran pertimbangan maupun masukan yang positif dalam penyusunan Rancangan Perda tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Akhirnya, permohonan maaf juga kami haturkan apabila naskah ini masih memuat kesalahan yang sama sekali di luar logika kesengajaan tim penyusun.

Wassalam,

Tim Penyusun

## **DAFTAR ISI**

Halaman Judul .....	i
Kata Pengantar .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
a. Latar Belakang .....	1
b. Identifikasi Masalah .....	6
c. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik .....	7
d. Metode Penelitian .....	7
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS .....	10
a. Kajian Teoritis .....	10
b. Praktek Empiris .....	20
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....	25
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS .....	27
a. Landasan Filosofis .....	27
b. Landasan Sosiologis .....	29
c. Landasan Yuridis .....	34
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN .....	35
BAB VI PENUTUP .....	41
a. Kesimpulan .....	41
b. Saran .....	41
DAFTAR PUSTAKA .....	42

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Era global memiliki dampak positif dan negatif. Positif karena makin nampak adanya transparansi, sehingga kasus-kasus penyimpangan dan kekerasan, termasuk kekerasan terhadap perempuan dan anak makin terkuak ke publik. Terjadi demokratisasi, kesetaraan dan keadilan gender, terlihat dari makin banyaknya perempuan yang mencalonkan dan menjadi DPR/DPRD, Kepala Daerah Kabupaten/Kota hingga Gubernur.

Dalam berbagai wacana mengenai hak perempuan dan anak yang muncul ke permukaan, wacana di sekitar kekerasan terhadap perempuan dan anak selalu menarik perhatian. Kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak dapat dilihat dalam kejadian-kejadian yang berhubungan dengan perdagangan perempuan dan anak (*trafficking*). Selain itu, kekerasan terhadap perempuan dan anak juga sering terjadi dalam ranah rumah tangga maupun di luar rumah tangga. Terhadap kekerasan-kekerasan tersebut muncul gugatan-gugatan yang bermuara pada gerakan untuk lebih menghargai hak perempuan dan anak sebagai bagian dari gerakan yang mengajak untuk lebih memberi penghargaan terhadap martabat manusia.

Khusus kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, kuantitas maupun kualitasnya makin hari makin kompleks, sasarannya makin hari makin muda usia atau tergolong anak-anak perempuan di bawah umur. Jenis kekerasannya makin heterogen, mulai dari Kekerasan Dalam Rumah tangga (KDRT), dalam relasi perkawinan, maupun *dating violence* atau kekerasan saat pacaran, untuk tujuan yang bersifat *hedonism* tanpa mengetahui atau memperhitungkan kemungkinan kehamilan yang tidak diinginkan. Kekerasan berikutnya adalah *trafficking* (trafiking) atau perdagangan perempuan dewasa untuk tujuan prostitusi, tenaga kerja murah, yang rawan dengan pelecehan seksual hingga perkosaan. Trafiking juga menimpa anak perempuan di bawah umur dari keluarga miskin, untuk

dinikahkan dengan laki-laki dewasa bahkan tua yang kaya. Bahkan akhir-akhir ini mulai marak pencabulan dan persetubuhan perempuan anak perempuan ABG (Anak Baru Gede), tragisnya dikatakan pelaku bahwa dilakukan karena “suka sama suka”, sedangkan menurut hukum karena korbannya anak di bawah umur, pelaku tetap termasuk pelaku kekerasan terhadap anak yang ancaman pidananya menurut UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, terutama Pasal 80, 81 dan 82, cukup tinggi, yaitu paling lama 5 (lima) tahun hingga 15 (lima belas) tahun. Namun dalam kenyataannya tuntutan pidana rendah, bahkan hingga vonis pun makin rendah, akibatnya filosofi UU ini tidak diimplementasikan dengan konsekuen untuk menjerakan pelaku dan masyarakat. Korban kekerasan lainnya adalah perempuan yang bekerja di sektor informal, mereka belum memiliki perlindungan hukum sebagaimana pekerja sektor formal yang sudah diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, diantaranya perempuan yang bekerja di perkebunan, pertanian, di pasar tradisional, kerja dalam *putting out system* (sistem borongan). Yang tidak kalah pentingnya adalah pekerja anak, yang secara adat dianggap bahwa anak bekerja adalah untuk membantu keluarga, di lain pihak mereka (orang tua/masyarakat) tidak tahu dan/atau tidak sadar kalau mereka telah melanggar hak anak. Jumlah kasus mereka cukup banyak, namun yang dilaporkan ke pihak berwajib baru merupakan fenomena gunung es, artinya yang Nampak dipermukaan hanya sedikit, sementara yang di bawah permukaan sangat banyak. Mengantisipasi hal tersebut, maka perlindungan hukum mereka harus menjadi skala prioritas Elite Politik di Kota Kediri, terutama dari legislatif, agar mereka memiliki payung hukum, dalam sebuah Peraturan Daerah, untuk memperjuangkan hak-hak mereka apabila terjadi pelanggaran.

Faktor kemiskinan dan tidak tersedianya lapangan kerja di pedesaan telah mendorong pencari kerja baik laki-laki maupun perempuan dan bahkan anak-anak untuk bermigrasi ke luar daerah sampai ke luar negeri guna mencari pekerjaan. Dari faktor ini di tambah pendidikan dan keterbatasan informasi yang dimiliki

sehingga menyebabkan mereka rentan terjebak dalam perdagangan orang. Korban perdagangan orang pada umumnya terjadi pada perempuan dan anak-anak karena merekalah kelompok yang sering menjadi sasaran dan dianggap paling rentan. Sebab korban perdagangan perempuan biasanya terjadi diawali dengan penipuan, kemudian diperlakukan tidak manusiawi dan dieksploitasi. Bentuk eksploitasi di antaranya korban bekerja yang mengarah kepada praktek seksual, perbudakan, dan perbuatan transplantasi organ tubuh sampai pada penjualan bayi dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan. (Mimin Mintarsih, 2007). Daerah asal korban perdagangan orang terutama perempuan dan anak biasanya merupakan daerah dimana terdapat kantong-kantong kemiskinan di tengah masyarakat. Sebagai akibatnya terdapat kebiasaan pada masyarakat di daerah tersebut untuk mencari pekerjaan di daerah lain.

Perkembangan kurang baik tersebut terjadi hampir di semua daerah di Indonesia, di berbagai propinsi termasuk Propinsi Jawa Timur dan berbagai kabupaten/kota, termasuk Kediri Raya, dan di Kota Kediri. Kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan kejahatan terhadap harkat dan martabat manusia, melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), menimbulkan ketimpangan gender, oleh karena itu harus dihapus atau diberantas. Kekerasan terhadap perempuan dan anak, menjadi isu penting, krusial dan mendesak untuk ditangani. Hal ini sesuai dengan seruan Presiden Bank Dunia Jim Yong Kim, yang menyatakan: “Persamaan gender merupakan hal yang sangat vital untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan (*sustainable*) di suatu negara”. Menurut dia, ketika suatu Negara menghargai kaum perempuan sama dengan mereka menghargai kaum laki-laki dengan cara memberikan kesempatan bagi wanita untuk berpartisipasi lebih besar dalam bidang perekonomian, maka manfaatnya tidak hanya bagi perempuan tetapi juga bagi masyarakat luas. Ia memaparkan, pemberian kesempatan yang lebih besar dapat dilakukan antara lain dengan memberikan kaum perempuan kesempatan untuk mengelola sendiri penghasilan yang

mereka dapatkan, serta menjalankan bisnis atau usaha mereka sendiri.

Kekerasan terhadap perempuan dan anak juga dijumpai dalam berbagai ranah di luar kasus perdagangan orang. Kecenderungan terjadinya kasus-kasus tersebut dari tahun ke tahun menunjukkan gejala peningkatan. Data kasus kekerasan pada perempuan dan anak di Indonesia yang dilaporkan ke kepolisian setiap tahun ada sekitar 450 kasus, sekitar 45 persen korbannya adalah anak. (Kompas, 23 Juli 2008). Dalam kenyataan di masyarakat lebih banyak kasus-kasus kekerasan yang menimpa perempuan dan anak yang tidak dilaporkan ke kepolisian karena berbagai faktor.

Kekerasan diartikan sebagai tindakan yang menyebabkan seseorang menderita atau dalam keadaan tertekan tanpa bisa melakukan perlawanan. Pada masa lalu, kekerasan hanya diartikan tindakan fisik. Namun kini lazim digunakan ada kekerasan fisik dan ada kekerasan psikis. Yang terakhir lebih sulit mengukurnya karena tidak tampak, tetapi lebih fatal akibatnya karena tidak ada kepastian bagaimana cara penyembuhannya. (Hadi Supeno, Kompas 23 Juli 2008).

Kekerasan yang dialami oleh perempuan dapat berupa kekerasan dalam rumah tangga maupun kekerasan di luar rumah tangga. Pelaku kekerasan sering kali berasal dari kalangan terdekat korban misalnya suami, ayah, saudara laki-laki dan sebagainya. Hal ini terjadi akibat ketidakadilan gender yang dialami perempuan dengan menganggap perempuan hanyalah pelengkap dalam ruang domestik dan tidak mempunyai peran dalam ruang publik.

“Kesempatan seseorang seharusnya tidak ditentukan dari apakah mereka dilahirkan sebagai laki-laki atau perempuan,” katanya. Presiden Bank Dunia mengingatkan, kaum perempuan sekarang merupakan 40 persen dari angkatan kerja global, dan 43 persen bagi tenaga kerja di sektor pertanian.

Selain itu, lebih dari separuh orang yang menimba pendidikan tinggi di Universitas adalah wanita, dan di sepertiga Negara-negara berkembang kini terdapat lebih banyak siswa

perempuan dibanding siswa laki-laki. Menurut Jim, bukti menunjukkan bahwa jika wanita memiliki kontrol yang lebih besar bagi pendanaan rumah tangga atau sumber daya pertanian, maka akan terdapat hasil yang signifikan.

Ia mencontohkan, di Brazil ketika penghasilan keluarga dikelola oleh sang ibu dibanding sang bapak, maka kesempatan anak-anak untuk bertahan hidup 20 kali lebih besar. Sedangkan di Ghana, dengan memastikan bahwa petani perempuan memiliki akses yang sama dengan petani laki-laki kepada pupuk dan bahan pertanian lainnya akan menghasilkan panen sebanyak 17 persen lebih tinggi.

“Jadi ini bukan hanya soal memberikan sumber daya lebih kepada perempuan. Ini soal memberikan perempuan bagian mereka secara adil. Ini soal memberikan separuh populasi kesempatan untuk memimpin secara lebih baik dan lebih produktif,” katanya.

Presiden Bank Dunia berpendapat, hal tersebut antara lain juga akan meningkatkan kesejahteraan, memutuskan siklus kemiskinan antar generasi, dan membuat kelembagaan di suatu Negara menjadi lebih memiliki keterwakilan gender yang lebih baik.

Pernyataan Presiden Bank Dunia tersebut sinkron dengan Ketentuan UU No 19 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (HAM) pada pasal 45 yang menyatakan bahwa hak wanita dalam UU ini adalah Hak Asasi Manusia, juga terhadap pasal 52 ayat (2) yang menyatakan bahwa hak asasi anak adalah Hak Asasi Manusia.

Fenomena kekerasan yang dialami perempuan dalam sedikit banyak terkait dengan konstruksi sosial yang melahirkan relasi yang timpang antara laki-laki dan perempuan. Konstruksi sosial ini terbentuk dalam budaya masyarakat yang diwarnai nilai-nilai yang cenderung patriarkhis. Struktur budaya masyarakat seperti ini sering kali mengakibatkan terjadinya dominasi dan diskriminasi terhadap kaum perempuan oleh kaum laki-laki dan terjadinya hambatan bagi kemajuan kaum perempuan.

Kekerasan yang dialami anak dapat menggambarkan secara jelas adanya relasi kekuasaan yang timpang yang menimpa para korban sebab anak tidak berdaya ketika menghadapi kekerasan yang dilakukan oleh orang dewasa yang lebih berkuasa.

Data di Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menunjukkan, dari analisis 19 Surat kabar nasional yang terbit di Jakarta selama tahun 2007, terdapat 455 kasus kekerasan terhadap anak. Dari Kejaksaan Agung diperoleh data, selama tahun 2006 ada 600 kasus kekerasan terhadap anak yang telah diputus kejaksaan. Sebanyak 41 persen di antaranya terkait dengan pencabulan dan pelecehan seksual, sedangkan 41 persen lainnya terkait dengan pemerkosaan. Sisanya, 7 persen terkait tindak perdagangan anak, 3 persen kasus pembunuhan, 7 persen tindak penganiayaan, sisanya tidak diketahui. Sementara itu, Komnas Perlindungan Anak mencatat selama tahun 2007, praktek kekerasan terhadap anak mengalami peningkatan sampai 300 persen dari tahun sebelumnya. Dari 4.398.625 kasus menjadi sebanyak 13.447.921 kasus pada tahun 2008. (Hadi Supeno, Kompas, 23 Juli 2008).

Dengan latar belakang demikian maka mendesak untuk disusun dan disahkannya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak, yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini, sebagai itikad baik dan komitmen Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan masyarakat Kota Kediri pada umumnya untuk memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Masih kurangnya upaya perlindungan terhadap perempuan dan anak di Kota Kediri.
2. Terdapat banyak penafsiran cara memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak.

3. Perlu adanya kepastian hukum agar terdapat sinkronisasi antara peraturan daerah dengan peraturan lebih tinggi yang menjadi payung hukumnya.

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

1. **Tujuan NA** adalah sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran dan konsepi-konsepsi yang akan menjadi bahan penyusunan Rancangan Perda Kota Kediri tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak.
2. **Kegunaan NA** adalah:
  - (a) Memberikan pemahaman kepada Kepala Daerah , DPRD dan stake holder mengenai pentingnya (urgansi) membuat Perda sebagai peraturan untuk mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan perempuan dan anak.
  - (b) Mempermudah Kepala Daerah dan DPRD dalam penyusunan dan pembahasan Perda yang akan dibuat serta mempermudah masyarakat dalam berpartisipasi dalam penyusunan dan pembahasan raperda.

### **D. Metode Penelitian Penyusunan Naskah Akademik**

Metode penyusunan NA ini dilakukan dengan melakukan studi *learning by doing*, sosialisasi peraturan dan pendampingan perempuan dan anak, melakukan advokasi terhadap para stakeholder dan sosialisasi terhadap ibu-ibu PKK dan kelompok berperspektif Gender di kelurahan se Kota Kediri. Pendampingan perempuan dan anak korban kekerasan dalam proses penuntutan keadilan lewat litigasi bersama Polres Kota Kediri, maupun non litigasi lewat mediasi. Metode penyusunan NA dilakukan dengan Forum Group Discussion. Semua proses ini dilakukan sejak tahun 2009 hingga 2012, Pengumpulan data pada kegiatan ini menggunakan metode penelitian kualitatif dan kuantitatif yang berperspektif gender, dan beberapa kali melakukan workshop. Berperspektif gender juga dapat dikatakan berperspektif perempuan, karena selama ini metode penelitian yang umum,

seringkali hanya berperspektif laki-laki. Metode penelitian kuantitatif berperspektif gender dilakukan dengan menggali data terpilah gender, apabila belum tersedia, maka dengan data yang ada diupayakan disusun terlebih dahulu statistik data terpilah gender

Disamping itu, diskusi publik juga dilakukan terutama dengan para stakeholder yang selama ini terkait dengan penanganan korban kekerasan maupun trafiking seperti aktivis lembaga swadaya masyarakat yang konsen terhadap pembelaan hak-hak perempuan maupun anak, pejabat pemerintah dari instansi-instansi terkait dengan persoalan buruh anak, dan juga kalangan masyarakat. Kajian terhadap dokumen juga dilakukan. Fokus perhatian ditekankan kepada aspek kebijakan dan soal implementasinya di lapangan.

. Reinharz (1992) menawarkan berbagai metode riset dengan berspektif perempuan (femina-feminis) diantaranya:

- *Consciousness-raising method* atau disebut sebagai metode untuk menimbulkan pengetahuan dan kesadaran
- *Group diaries* (Diari Kelompok),
- *Dramatic role-play* (Permainan peran).
- *Geneology and network tracing* (Penelusuran jejak dan jejaring)
- *Photography or talking technique* (Fotografi), teknik pengambilan foto. Metode ini pernah dipakai oleh UNICEF ketika meneliti Pelacuran anak di Indramayu dan Solo. Metode ini digunakan untuk mengungkap tempat-tempat yang dianggap penting oleh para anak-anak yang dilacurkan yang menjadi partisipan dalam penelitian ini. Dengan dibekali sebuah kamera partisipan diajak berkeliling di area penelitian dan diminta untuk memotrek tempat yang mereka anggap penting, tempat yang menakutkan dan tempat yang menyenangkan.
- *Speaking freely into a tape recorder* (Berbicara bebas), metode ini bisa dibarengkan dengan metode interview mendalam. Metode ini memberikan kebebasan bagi subyek penelitian mengungkapkan pengalaman mereka.

Kedekatan hubungan antara peneliti dan subyek juga sangat dimungkinkan terjalin.

- *Answering long, essay-type questionnaires* (Menjawab pertanyaan essay).
- Pada penelitian kali ini, berdasarkan pendapat Reinharz, kami gunakan *Consciousness-raising method* atau disebut sebagai metode untuk menimbulkan pengetahuan dan kesadaran, *Geneology and network tracing* (Penelusuran jejak dan jejaring) dan *Answering long, essay-type questionnaires* (Menjawab pertanyaan essay).

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS**

#### **A. KAJIAN TEORITIS**

##### **1. Kekerasan terhadap Perempuan Bertentangan dengan Harkat dan Martabat Kemanusiaan, jadi Harus Dihapuskan atau Diberantas.**

Falsafah bangsa Indonesia adalah nilai-nilai Pancasila dan dasar norma bernegara adalah UUD 1945, tidak ada satu butir pun yang mentoleransi adanya kekerasan, apalagi terhadap anak dan perempuan. Produk-produk hukum berikutnya hingga dewasa ini makin menguatkan komitmen Pemerintah NKRI untuk mewujudkan amanat Pancasila dan UUD 1945 ke dalam peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Pelaksanaan lainnya, yaitu dalam Keputusan Presiden, Peraturan dan Keputusan Presiden maupun Menteri-Menteri, sampai ke banyak lahirnya Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur, Bupati/Walikota hingga Peraturan Desa (Perdes) dan Keputusan Kepala Desa, tentang Kebijakan publik yang menghapuskan atau memberantas Kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Salah satu contoh adalah diulangnya ketentuan bahwa Hak Asasi Wanita adalah Hak Asasi Manusia (Pasal 45 UU Nomor 19 Tahun 1999 tentang HAM), bahwa Hak Anak adalah Hak Asasi Manusia (Pasal 52 ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 1999 tentang HAM).

Pernyataan bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak juga menjadi dasar pertimbangan dalam konsideran menimbang dari undang-undang baru yang telah berperspektif gender, diantaranya dalam UU Nomor 7 tahun 1984, UU Nomor 19 Tahun 1999 tentang HAM, UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT, UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan fenomena gunung es, artinya yang nampak di permukaan, yaitu yang dilaporkan ke kepolisian, lembaga sosial yang memberikan

layanan masyarakat seperti TP2K3. bahkan yang lapor ke TP2K3 sangat sedikit, sedangkan kejadian yang sesungguhnya jumlahnya jauh lebih besar. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya (1) masyarakat belum atau tidak tahu bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan kejahatan kemanusiaan yang harus dihapuskan atau diberantas, juga tidak tahu kalau pemerintah sudah menyediakan wadah tempat melapor yaitu TP2K3, PPA di Kepolisian, TP2K3, BPPKB, RSUD Gambiran Kota Kediri, dan Rumah Sakit Bhayangkara, (2) masih adanya paham bahwa melaporkan kekerasan berarti membuka aib keluarga, jadi keluarga memilih diam, apalagi korban, (3) nilai yang tertanam pada perempuan (*ngoyod*) bahwa sebagai istri dia wajib tunduk dan patuh terhadap suami, sayangnya diartikan *letterlyk* (apa adanya menurut kata-kata atau tekstual) sehingga korban bersikap *nrimo* (menerima) dan pasrah atas nasib yang dideritanya, meskipun suami melakukan kekerasan terhadap istri atau anak, seharusnya kontraktual, selalu berusaha untuk melakukan perbaikan nasib. Sesuai dengan tren nasional maupun tingkat propinsi, di Kota Kediri, kekerasan terhadap perempuan dan anak setiap tahunnya menunjukkan kenaikan yang signifikan baik dalam kuantitas maupun kualitasnya. Keadaan seperti ini sudah sangat mengkhawatirkan, sehingga sudah saatnya baik pemerintah maupun masyarakat mengupayakan adanya payung hukum dalam bentuk Peraturan Daerah untuk melakukan tindakan-tindakan pencegahan dan penanganan korban kekerasan.

## **2. Siklus Kekerasan terhadap Perempuan dalam Perspektif Psikososial (Ketidakadilan gender), Harus Diubah Menjadi Perspektif Kesetaraan dan Keadilan Gender**

Dalam kehidupan bermasyarakat, barulah dijumpai adanya kebiasaan-kebiasaan atau adat yang dapat menimbulkan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Adat kebiasaan tersebut dilakukan secara turun-temurun sehingga tidak terasa menjadi mendarah daging, dan dianggap sebagai sesuatu yang harus dilakukan.

Sebenarnya Tuhan YME menciptakan manusia sebagai makhluk tertinggi ciptaanNYA, dengan perbedaan organ reproduksi atau secara biologis untuk membedakan laki-laki dan perempuan.

Pengertian seks, yaitu Organ reproduksi antara perempuan dan laki-laki yang terdiri dari:

<b>Kategori</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Laki-laki</b>
Alat kelamin	Ovarium Rahim Ovum Vagina Selaput dara	Testis Scotrum Sperma Penis
Fungsi/potensi Reproduksi	Menstruasi Hamil Melahirkan Menyusui	Tidak menstruasi Tidak hamil Tidak melahirkan Tidak menyusui

**Karakter organ seksual:**

- Berasal dari Tuhan
- Berlaku universal
- Tidak dapat dipertukarkan

**Pengertian Gender**

Dalam masyarakat, ternyata manusia melakukan pembedaan antara laki-laki dan perempuan secara non-biologis, yang disebut sebagai perbedaan gender. Istilah gender sebagai salah satu analisa sosial, pertama kali diperkenalkan oleh Ann Auckley pada tahun 1970, untuk mengungkapkan relasi laki-laki dan perempuan.

Secara skematis perbedaan gender perempuan dan laki-laki dapat dikategorisasikan sbb.:

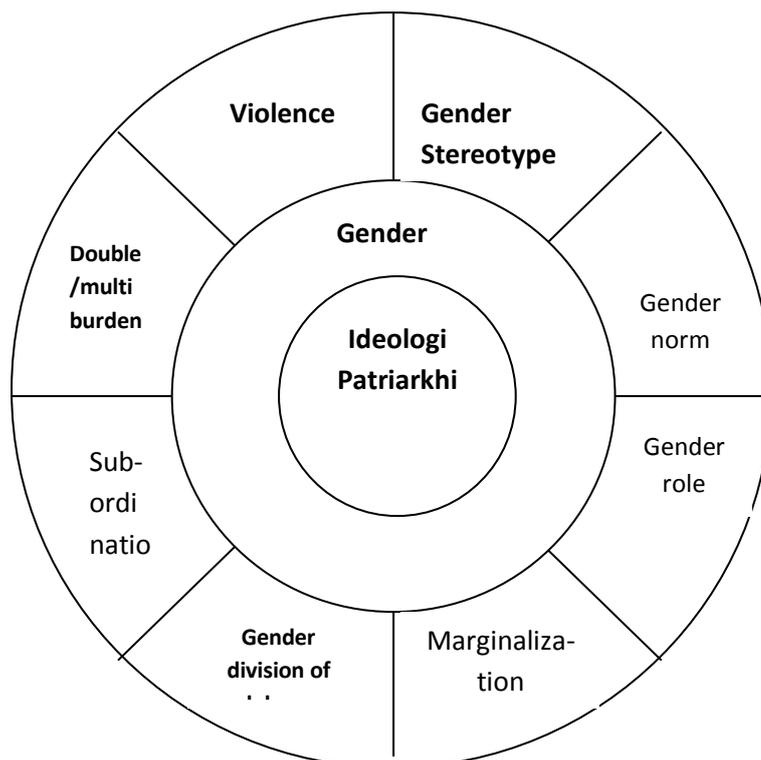
<b>Kategorisasi</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Laki-laki</b>
Sifat	Feminin	Maskulin
Lingkup kegiatan	Domestik	Publik
Fungsi	Reproduktif	Produktif
Peran	Ibu Rumah Tangga	Kepala Keluarga

Karakter gender :

- Berasal dari manusia atau masyarakat
- Berbeda pada setiap daerah dan waktu
- Dapat dipertukarkan

Dengan demikian maka, gender merupakan konstruksi sosial, yang lahir dari ideology patriarkhi (ideologi yang berorientasi pada kekuasaan laki-laki atau kebabakan), yang kemudian melahirkan diskriminasi dan eksploitasi terhadap perempuan, yang dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

### **Diskriminasi dan Eksploitasi terhadap Perempuan**

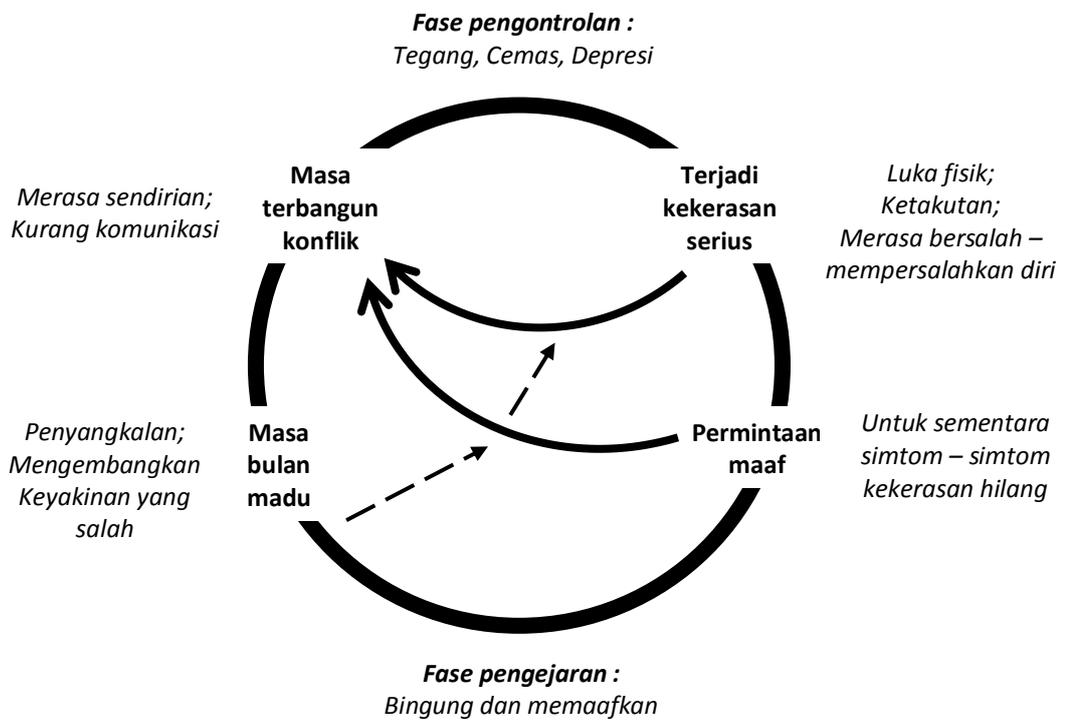


#### **Keterangan:**

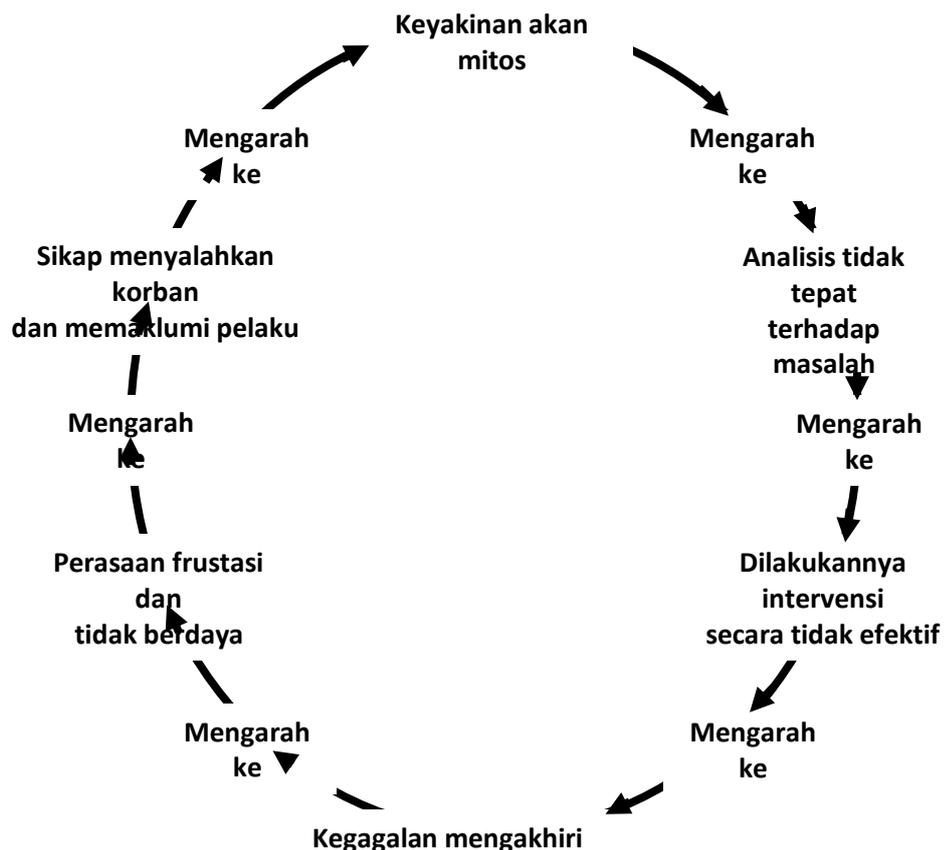
1. **Gender Stereotype:** perempuan lemah lembut; laki-laki perkasa.

2. **Gender norm:** perempuan adalah Ibu Rumah Tangga; laki-laki Kepala Keluarga.
3. **Gender role:** perempuan mengelola rumah tangga; laki-laki pencari nafkah.
4. **Marginalization:** adalah salah satu bentuk ketimpangan jender dimana meskipun perempuan mempunyai kriteria kualitas yang sama dengan laki-laki namun masyarakat (pembuat pengumuman tentang perekrutan tenaga kerja) masih me-margin (meminggirkan) perempuan.
5. **Gender division of labour:** pada jenis pekerjaan yang sama, upah perempuan/ istri rendah karena dia hanya membantu suami mencari tambahan pendapatan; sementara upah laki-laki/suami tinggi, karena dia sebagai pencari nafkah utama keluarga.
6. **Subordination** adalah ketimpangan jender berupa penempatan laki-laki di atas perempuan, termasuk dalam pemberian imbalan (gaji/ upah) meskipun mereka memiliki prestasi kerja yang sama.

Deborah Sinclair, 1999, seorang ahli psikologi mengupas bagaimana siklus kekerasan terhadap perempuan berlangsung, dalam hubungan rumah tangga atau hubungan intim terjadi. Menurut Sinclair, siklus kekerasan terdiri dari beberapa fase, dimana siklus ini akan kian memendek dengan berjalannya waktu dari ketegangan satu ke ketegangan berikutnya, sebagaimana terlihat dalam gambar sebagai berikut:



Dikutip dari Buku “Pelatihan Penguatan Perspektif Gender bagi Pendamping dalam Penanganan Kasus – Kasus terhadap Perempuan”, kerjasama KPPD – SuaR , Kota Kediri – Kediri, Januari- Juni 2013 dengan beberapa kali melakukan workshop Mitos – mitos tentang kekerasan terhadap perempuan dalam hubungan intim atau KDRT dan trafficking:



Mitos – mitos tersebut juga sering diyakini oleh keluarga dan masyarakat pada umumnya dan klien pun dengan mudah terjebak di dalamnya (Deborah Sinclair, 1999).

Mitos – mitos ini dapat melahirkan kondisi sosial yang merugikan perempuan dan anak, sehingga setiap dan semua pihak harus berupaya untuk menghentikannya. Memotong rantai siklus dan mitos tentang kekerasan harus segera kita lakukan bersama.

### **c. Kekerasan Menurut Pandangan Hukum Adat (Peraturan Tidak Tertulis) dan Ketentuan Hukum Tertulis**

Sejarah menunjukkan bahwa sejak ada manusia sebenarnya juga mulai ada kekerasan, sehingga umur kekerasan sebenarnya sama dengan umur adanya manusia. Oleh karena itu manusia juga telah membuat peraturan bagaimana mencegah dan menangani masalah kekerasan tersebut. Sesuai dengan peradaban maka peraturan pertama berupa kesepakatan bahwa setiap manusia hendaknya menjadi saudara dengan manusia lainnya, jangan terjadi kekerasan diantara mereka. Sanksi yang diberikan berupa sanksi sosial, yaitu pelaku kekerasan akan dikucilkan dalam pergaulan bersama, atau dalam masyarakat, mereka tidak diberi kesempatan untuk memimpin, bahkan dihindari oleh warga masyarakat lainnya. Meskipun tidak tertulis, adat semacam ini mendarah daging dan dipatuhi secara turun temurun.

Saat manusia mulai mengenal peradaban, termasuk dapat menulis dan membaca maka peraturan tidak tertulis sebelumnya mulai diabadikan dalam bentuk tulisan-tulisan di dedaunan (lontar contohnya), agar lebih dapat disosialisasikan ke generasi berikutnya supaya dipatuhi sebagai kesepakatan bersama.

Bagi bangsa Indonesia, peraturan tertulis pertama tentang larangan melakukan kekerasan tertuang dalam buku Sutasoma karangan Mpu Tantular, yang kemudian oleh suku bangsa Jawa dikenal dengan “*mo limo*” ( 5 M, yaitu: *Mateni* (membunuh), *Madon* (Melacur), *Maling* (Mencuri), *Main* (Berjudi), dan *Minum* (Minum minuman keras).

Pada jaman Orde Baru, dengan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4), disosialisasikan agar kita bertingkah

laku sebanyak 36 (tiga puluh enam) butir Pancasila, yang kalau kita konsisten dan konsekwen terhadap P4, tidak akan terjadi kekerasan terhadap siapapun. Sayangnya, dalam kenyataan hidup kekerasan terus berlangsung, dan menyangkut berbagai bidang kehidupan, mulai dari bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Khusus dalam relasi antara laki-laki dan perempuan serta anak-anak, kekerasan pun, tidak kunjung berhenti.

Secara hukum tertulis, sejak bangsa Indonesia hidup dalam era kerajaan, mulai dari Taruma Negara, Sriwijaya dan Mojopahit, kita memiliki peraturan tertulis untuk kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat yang adil, makmur dan sejahtera (tanpa kekerasan) dalam buku Negara Kertagama. Selanjutnya saat kolonial Belanda dan pendudukan Jepang juga ada aturan tertulis, yang kemudian pada jaman kemerdekaan untuk mengisi kekosongan hukum (*Vacuum of power*) tetap diberlakukan menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dalam dua Undang-Undang ini, dikenal dua macam kekerasan yaitu kejahatan dan pelanggaran. Yang tergolong kejahatan adalah tindakan yang mengancam nyawa, kehormatan, badan dan harta benda orang baik laki-laki maupun perempuan. Khusus aturan tentang larangan melakukan kejahatan terhadap perempuan diatur dalam KUHP Bab tentang Kejahatan Terhadap Kesusilaan, apabila korbannya anak, ancaman pidananya ditambah sepertiga. Sedangkan yang tergolong pelanggaran yang terkait dengan ketentuan administrasi.

Dewasa ini, pada era global, dimana peluang untuk menjadi lebih transparan, demokratis, setara dan adil gender dan anak, maka lahirlah UU baru yang lebih khusus mengatur penghapusan dan pemberantasan berbagai jenis kekerasan dan atau kejahatan terhadap perempuan dan anak. UU baru tersebut sudah dikemukakan di depan. Istilah kekerasan dalam KDRT, merujuk pada ketentuan KUHP, tergolong dalam jenis kejahatan; dan untuk trafiking dengan tegas disebut: Tindak Pidana, yaitu jenis kejahatan menurut KUHP.

Meskipun sudah banyak disahkan UU baru untuk memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan, namun implementasinya masih sangat kurang. Oleh karena itu Pemerintah berkomitmen untuk lebih mengoptimalkan implementasi UU tersebut dengan menerbitkan kebijakan publik berupa peraturan-peraturan menteri yang merupakan pedoman untuk lebih operasional dalam mewujudkan kehidupan yang setara dan adil gender, yang berarti lebih menghargai dan menghormati harkat dan martabat sesama manusia, termasuk perempuan dan anak.

Bagi Kota Kediri yang belum dimiliki adalah Payung Hukum yaitu Peraturan Daerah, yang menjadi acuan lebih terselenggaranya perlindungan, berupa pencegahan dan penanganan terutama terhadap perempuan dan anak korban kekerasan.

Sebagai peraturan tertulis, Komitmen Pemerintah untuk mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender, tentunya tanpa kekerasan terhadap laki-laki maupun perempuan dan anak, adalah Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000, tentang PengarusUtamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Nasional. Inpres ini merupakan tonggak pertama *goodwill* pemerintah untuk mengakhiri ketimpangan gender, yang berupa berbagai bentuk diskriminasi maupun eksploitasi. Sebagaimana diuraikan di atas, ketimpangan gender terjadi di hampir semua bidang pembangunan Ideologi Politik Ekonomi Sosial Budaya Pertahanan Keamanan (IPOLEKSOSBUDHANKAM), salah satunya berbentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak. Oleh karena itu, Inpres Gus Dur ini merupakan tindakan tepat dan tegas untuk mengakhiri segala bentuk kekerasan atau ketimpangan yang terjadi karena adanya relasi laki-laki perempuan atau relasi gender.

**Dalam Inpres ini Presiden menginstruksikan kepada:**

1. Menteri;
2. Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen;
3. Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara;

4. Panglima Tentara Nasional Indonesia;
5. Kepala Kepolisian Republik Indonesia;
6. Jaksa Agung Republik Indonesia;
7. Gubernur;
8. Bupati/Walikota

**UNTUK:**

**Pertama:** Melaksanakan Pengarusutamaan Gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-

**Kedua:** Memperhatikan secara sungguh-sungguh Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional sebagaimana terlampir dalam Instruksi Presiden ini sebagai acuan dalam melaksanakan pengarusutamaan gender.

**Ketiga:** Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan,

1. Memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah dalam Pelaksanaan pengarusutamaan gender.
2. Melaporkan hasil pelaksanaan pengarusutamaan gender kepada Presiden.

**Keempat:** secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing Menetapkan ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Instruksi Presiden ini.

**Kelima:** Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal dikeluarkan, yaitu tanggal 19 Desember 2000.

Ketentuan selanjutnya adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 2008 yang diperbarui dengan Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender. Permendagri ini menentukan bahwa untuk menyusun Program atau kegiatan pembangunan, semua SKPD diharapkan menggunakan metode analisis gender dengan model *Gender Analysis Pathway* atau metode analisis lainnya. Dalam penyusunan tersebut dapat bekerjasama dengan

kaum akademisi atau pihak lain yang berkompeten. Untuk penyusunan analisis gender ada panduan dengan Permeneg PP Nomor 6 Tahun 2009 tentang Data Terpilah Gender dan Pengarusutamaan Hak Anak. Selain data tentang berbagai bidang pembangunan, juga diminta untuk melaporkan data tentang kekerasan terhadap perempuan dan anak. Hal ini menunjukkan keseriusan Pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, tanpa kekerasan terhadap anak dan perempuan.

Bappeda Kota Kediri, mulai tahun 2011 telah menyusun Buku Statistik dan Analisis Gender pada bidang Kesehatan, Pendidikan dan Ketenagakerjaan, sedang tahun 2012 menyusun Statistik dan Analisis Gender pada bidang Hukum dan Sosial Budaya. Kedua buku tersebut menjadi panduan dari kelima SKPD yang dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan SKPD masing-masing.

Demikianlah pentingnya peraturan tertulis mengatur tentang upaya-upaya pencegahan dan penanganan kekerasan sebagai wujud perlindungan perempuan dan anak.

## **B. PRAKTEK EMPIRIS**

Apabila ditinjau dari segi yuridis, hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut dogmatis saja seperti halnya perdagangan perempuan dan anak, tanpa melihat hukum itu dibutuhkan untuk kepentingan masyarakat (ajaran hukum murni dari Hans Kelsen), tapi juga harus melihat hukum sebagai suatu gejala sosial. Kemiskinan, pengemis, prostitusi dan migrasi merupakan dampak sosial dari masyarakat, yang tumbuh dan berkembang (secara historis) sesuai dengan kebutuhan hidup masyarakat.

Dalam hal ini, hukumpun berkembang dengan memperhatikan aspek sosiologis sebagai gejala sosial, dan bahwa hukum itu tidak hanya terdiri dari norma-norma yang tersusun secara sistematis, tetapi juga sekaligus hukum itu mempunyai berbagai aspek. Oleh karenanya hukum yang hendak mengatur mengenai pencegahan dan penanganan masalah kekerasan serta perdagangan orang terutama perempuan dan anak, hendaknya

memperhatikan aspek-aspek sosial, ekonomi, budaya dan aspek lainnya dalam masyarakat.

Keluarga merupakan suatu organisasi sosial (Herkovits : 1944 : 82). Orang tua sebagai anggota keluarga melihat bahwa anak-anak mereka (perempuan dan anak) merupakan komoditi ekonomi, mereka dapat diharapkan untuk membantu memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, ketika keluarga dalam keadaan miskin.

Dalam kehidupan sehari-hari, laki-laki dan perempuan telah memperoleh pembagian peran, tugas dan nilai-nilai serta aturan-aturan yang berbeda. Perempuan karena fungsi reproduksinya, dia ditempatkan pada ruang domestik (rumah tangga) sedangkan laki-laki ditempatkan pada ruang publik. Pembagian peran, tugas dan nilai serta aturan-aturan diberikan melalui aturan sosial masyarakat, adat, hukum dan interpretasi agama yang keliru. Contoh yang paling sederhana adalah pembakuan peran dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan : suami adalah Kepala keluarga dan isteri adalah Kepala Rumah Tangga (Pasal 31 ayat (3)). Pembagian peran secara baku ini ternyata berdampak sangat luas, mempengaruhi pola pengasuhan dan kesempatan bagi anak laki-laki dan perempuan.

Hampir di seluruh Indonesia, terutama di pedesaan, orang tua lebih memberikan kesempatan pendidikan bagi anak laki-laki, karena suatu hari anak laki-laki harus mencari nafkah bagi anak dan isterinya. Sedangkan anak-anak perempuan dianggap tidak terlalu membutuhkan pendidikan karena suatu hari nanti akan mengikuti dan dipelihara oleh suaminya. Selanjutnya, orang tua memilih segera menikahkan anak-anak perempuannya dalam usia muda (bahkan dalam usia anakanak) dengan beberapa alasan, antara lain untuk meringankan beban kemiskinan keluarga, kekhawatiran anak perempuannya kehilangan keperawanan, kekhawatiran anaknya tidak laku dan menjadi perawan tua.

Masyarakat juga telah mengajarkan bahwa isteri yang baik adalah isteri yang menurut kepada Kepala keluarganya. Dalam sebuah keluarga, perempuan selalu diberikan pendidikan untuk rela berkorban untuk keluarga, sehingga banyak perempuan yang

bekerja bukan untuk mengaktualisasikan dirinya atau melaksanakan haknya, namun sekedar membantu suami untuk menambah penghasilan keluarga. Anak yang baik adalah anak yang menurut kepada keputusan orang tuanya. Banyak juga anak-anak yang terpaksa bekerja untuk membantu perekonomian keluarga atau kasihan kepada orang tuanya. Anak-anak perempuan yang kurang pendidikan terpaksa melakukan migrasi (perpindahan tempat) untuk dapat memperoleh pekerjaan.

Pembangunan di bidang pendidikan khususnya disebagian wilayah juga masih terabaikan, pertama sarana dan prasarana pendidikan seperti sekolah, guru, buku bacaan sangat terbatas. Meski Pemerintah telah mencanangkan wajib belajar 6 tahun dan disertai pendidikan gratis uang Sumbangan Pelaksanaan Pendidikan (SPP), namun pada prakteknya orang tua murid dibebani berbagai macam biaya seperti uang seragam (seragam sekolah, olah raga dan pramuka), uang buku, bantuan untuk alat-alat sekolah dan uang kegiatan serta uang ujian atau test belajar, disamping tentu saja orang tua masih harus menanggung uang transport. Ketidak mampuan secara ekonomi orang tua menjadi alasan untuk menghentikan anak-anaknya dari sekolah.

Berdasarkan data BPS, Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas 2001) persentase rumah tangga yang mempunyai fasilitas listrik adalah di daerah pedesaan 77,4%: di daerah kota 97,8%; di pedesaan dan perkotaan 86,3%. Akibatnya, tidak ada fasilitas hiburan, pada malam hari, praktis seluruh kegiatan berhenti, rawan kekerasan (perampokan dan perkosaan), jam belajar anak pada malam hari tidak maksimal, langka (hampir tidak ada) informasi seperti TV yang masuk.

Persoalannya menjadi lain, jika kita menghubungkan kondisi orang-orang tersebut dengan hadirnya orang-orang yang memanfaatkan ketidak berdayaan mereka. Mereka yang tidak cukup bekal pengetahuannya karena rendahnya tingkat pendidikan behadapan dengan orang-orang yang tingkat pendidikannya lebih tinggi dan memiliki kemampuan finansial. Merekalah orang yang sering disebut sebagai "*agent atau agen*" yaitu orang-orang yang mewaliki suatu lembaga atau badan

hukum, sebagai petugas lapangan, datang ke desa-desa untuk mencari orang-orang (terutama) perempuan-perempuan desa untuk bekerja pada suatu tempat. Sebagai agen, mereka kemudian menempatkan orang-orang yang tidak cukup pendidikan ini pada tempat atau dalam kekuasaan orang lain, sehingga yang bersangkutan secara sadar atau tidak sadar, rela atau tidak rela, mereka mengalami eksploitasi dan menjadi objek perdagangan *perempuan dan anak*. Sementara *agen* tersebut mendapatkan keuntungan besar, bahkan secara terus menerus selagi *korban* yang di tempatkan ke dalam kekuasaan orang lain tersebut berlangsung. Sedangkan petugas lapangan dari “agen” menunit pengakuannya menerima upah sebesar Rp. 50.000 setiap orang yang akan menjadi buruh / pekerja migrant, dan Rp. 25.000 – 30.000 untuk pemasokan setiap orang yang akan dikirim ke luar negeri, mereka mengeluarkan uang sejumlah Rp. 3.000.000, termasuk untuk pengurusan passport, medical chek, dan sertifikat syarat untuk dapat mengurus passport.

Praktek eksploitasi tersebut terus berlanjut sampai hari ini. Jika sebagian besar masyarakat ingin mengambil pilihan keluar dari lingkungannya dengan tujuan bekerja dan memperoleh penghidupan yang baik, sesungguhnya bukan pilihan yang berdasar atas kebebasan memilih. Mereka melakukan pilihan tersebut karena :

- Pertama, tidak ada jalan lain atau pilihan lain yang dapat diambilnya. Bagaimanakah seorang tanpa pendidikan dapat memilih pekerjaan? sementara kenyataan dalam kehidupan sehari-hari bukan mereka yang memilih pekerjaan, tetapi pemilik lapangan pekerjaan memilih mereka yang jumlahnya jutaan. Dengan perkataan lain bukan orang yang memilih pekerjaan tetapi pekerjaanlah yang memilih orang. Tentu saja orang yang memiliki pendidikan akan lebih memiliki peluang untuk memperoleh pekerjaan dengan upah yang baik.
- Kedua, seringkali mereka setuju atau memilih untuk ikut seseorang untuk bekerja. Tetapi tidak berdasarkan pada pengetahuan atau penalaran yang cukup, karena informasi yang diberikan tidak cukup lengkap sehingga menimbulkan

kesesatan pemikiran dan atau karena daya nalarnya untuk memahami persoalan tersebut tidak cukup mampu menjangkau.

- Ketiga, orang muda dan perempuan bukanlah pengambil keputusan yang mandiri. Dalam kehidupan masyarakat kita, pengambil keputusan bagi dua kelompok orang ini (orang muda dan perempuan) adalah orang tua mereka. Bahkan dibanyak daerah keputusan bukan saja berada di tangan orang tua mereka, melainkan berada di rapat keluarga batih atau keluarga yang lebih besar. Sehingga, orang muda dan perempuan hanya akan menjalankan apa yang telah menjadi keputusan mereka, Ketika mereka sepakat untuk menerima tawaran “agent”, maka suka atau tidak suka, perempuan atau anak perempuan ini harus ikut dengan agent.
- Keempat, tuntutan kebutuhan hidup sehari-hari, tekanan kemiskinan sepanjang rentang waktu kehidupannya dan dorongan dari dalam dirinya untuk memperbaiki hari depan kehidupannya, juga merupakan alasan untuk menerima praktek eksploitasi tersebut.

Uraian di atas menjelaskan bahwa praktek eksploitasi dan perdagangan orang, terutama perempuan dan anak seringkali berpangkal dari persetujuan atau kesediaan dari yang bersangkutan atau orang tua mereka. Tetapi persetujuan tidak dapat dijadikan dasar yang masuk akal. Karena persetujuan itu sendiri tidak didasarkan pada kondisi yang merdeka dan mandiri untuk melakukan pilihan atau memberikan persetujuan. Sesungguhnya persetujuan mereka adalah persetujuan dalam keterpaksaan, termasuk eterpaksaannya dalam menepiskan nilai-nilai kemanusiaan atas dirinya. Masyarakat sesungguhnya sangat merasakan adanya ketidakadilan dalam praktek tersebut di atas. Bahkan sebagian dari mereka menyadari bahwa hal itu merupakan kejahatan, karena merugikan dan merendahkan martabat kemanusiaan. Namun ketidakberdayaan mereka menjadi akar persoalan dalam mengatasi masalah ini.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Bab ini akan menjelaskan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perancangan peraturan daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang menjadi pertimbangan hukum yang mengatur dan memuat substansi atas materi yang akan diatur, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan  
Undang-undang ini berkaitan dengan cara penentuan seseorang itu sudah dewasa atau tidak, terutama terkait dengan batas usia untuk melangsungkan pernikahan.
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak  
Undang-undang ini mengatur pedoman dan tata cara untuk mensejahterkan anak
3. UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan ( *Convention on The Elimination of all Form of Discrimination Against Women*)
4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, sudah ada yang terbaru No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak  
Undang-undang berisikan pedoman bagaimana tata cara jika seorang anak berhadapan dengan hukum.
5. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi mengenai Usia Minimum Anak Diperbolehkan Bekerja)
6. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Bahwa setiap orang melekat hak dan kewajibannya masing-masing yang dijunjung tinggi oleh hukum.

7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention No, 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action for The Elimination of The Worst Forms of Child Labour* (Konvensi ILO Nomor 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak)

8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Undang-undang ini berisikan pedoman dan tata cara melindungi anak dari segala bentuk eksploitasi yang merugikan diri anak

9. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Esensi undang-undang ini yang berkaitan dengan perempuan dan anak adalah masalah batas usia anak bekerja, dan hak-hak perempuan dalam melakukan pekerjaan

10. Undang -Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Undang-undang ini berisi pedoman tentang pentingnya kerukunan dalam rumah tangga yang berimplikasi pada anak di masa yang akan datang.

11. Undang -Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah berhak untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi.

12. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Bahwa setiap orang itu bebas dari perbudakan manusia.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, manusia, mengemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketakwaan dan penuh tanggung jawab untuk keajahteraan umat manusia, oleh pencipta-Nya dianugerahi hak azasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya. Hak azasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas dari siapa pun.

Selain hak azasi, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. (Diktum menimbang UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW).

Pada diktum menimbang UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT, dinyatakan bahwa: setiap warga Negara berhak mendapatkan rasa aman dan bebas dari segala bentuk kekerasan sesuai dengan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan dalam rumah tangga, merupakan pelanggaran hak azasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi yang harus dihapus.

Juga dinyatakan bahwa korban kekerasan dalam rumah tangga, yang kebanyakan adalah perempuan, harus mendapat perlindungan dari Negara dan/atau masyarakat agar terhindar dan terbebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan, atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan. Kekerasan saat pacaran, yang merupakan saat dimana seorang laki-laki dan seorang perempuan mempersiapkan diri untuk membangun rumah tangga, yang

dewasa ini terjadi kekerasan saat pacaran, pada prinsipnya juga merupakan kekerasan terhadap perempuan, sehingga termasuk merendahkan derajat atau harkat martabat kemanusiaan. Demikian pula kekerasan perempuan di tempat kerja informal, mengingat undang-undangnya belum ada, sedangkan kasus-kasusnya sudah banyak terkuak ke public, maka secara filosofis perlindungan terhadap mereka juga didasarkan atas pemahaman bahwa kekerasan terhadap mereka merupakan pelanggaran derajat dan martabat kemanusiaan.

Jenis kekerasan terhadap perempuan yang lain adalah *trafficking* atau tindak pidana perdagangan orang, yang telah diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Perdagangan Orang.

Dalam konsideran menimbang menyatakan bahwa: perdagangan orang, terutama perempuan dan anak merupakan tindakan yang bertentangan dengan harkat dan martabat manusia dan melanggar hak azasi manusia, sehingga harus diberantas. Selanjutnya ditegaskan bahwa bahwa untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana perdagangan orang didasarkan pada nilai-nilai luhur, komitmen nasional, dan internasional untuk melakukan upaya pencegahan sejak dini, penindakan terhadap pelaku, perlindungan korban, dan peningkatan kerjasama.

Dewasa ini kekerasan terhadap anak perempuan makin meningkat, baik berupa penganiayaan, maupun pencabulan dan persetubuhan. Nilai-nilai tentang anak dinyatakan dalam diktum menimbang dari undang-undang perlindungan anak, bahwa anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Es, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Anak adalah tunas, potensi, dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan Negara pada masa depan. Agar setiap anak kelak mampu memikul tanggung jawab tersebut, maka ia perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial, dan berakhlak mulia, perlu dilakukan upaya perlindungan.

Setelah secara formal yuridis dipenuhi, maka juga harus diperhatikan bahwa, tujuan menyusun perundang-undangan, sebuah Perda misalnya, tentu agar Perda tersebut dapat memiliki kekuatan mengikat, dapat dipatuhi/dijalankan oleh masyarakat, atau disebut dapat efektif/berhasil guna. Landasan ini disebut landasan sosiologis, yaitu landasan dari kebutuhan hidup masyarakat atas suatu aturan yang dapat mengatur masalah yang terjadi dan memenuhi rasa keadilan yang didambakan masyarakat.

Dari berbagai konsideran menimbang pada beberapa perundang-undangan tersebut jelas menunjukkan bahwa nilai-nilai filosofis bangsa Indonesia adalah sinkron dengan pengakuan atas hak asasi manusia.

Setelah secara formal yuridis dan filosofis dipenuhi, maka juga harus diperhatikan bahwa tujuan menyusun perundang-undangan, sebuah Perda misalnya, tentu agar Perda tersebut dapat memiliki kekuatan mengikat, dapat dipatuhi/dijalankan oleh masyarakat, atau disebut dapat efektif/berhasil guna. Landasan ini disebut landasan sosiologis, yaitu landasan dari kebutuhan hidup masyarakat atas suatu aturan yang dapat mengatur masalah yang terjadi dan memenuhi rasa keadilan yang didambakan masyarakat.

## **B. Landasan Sosiologis**

### **a. Tata Nilai, Perilaku dan Kelembagaan Masyarakat**

Tata Nilai yang menjadi asas hidup berbangsa, bermasyarakat dan bernegara adalah Pancasila. Sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa, merupakan kristalisasi dari hubungan vertikal antara manusia Indonesia dengan Penciptanya. Sila kedua Kemanusiaan Yang Adil dan beradab, sila ketiga Persatuan Indonesia, sila keempat Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan sila kelima Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, merupakan kristalisasi dari hubungan horizontal antara manusia Indonesia dengan dirinya sendiri, dengan manusia lain, dengan makhluk hidup lainnya, yaitu hewan dan tumbuh-tumbuhan serta dengan

benda mati, seperti tanah, dan kekayaan sumber daya alam lainnya.

Dalam kehidupan bernegara, secara tegas dinyatakan pada pasal 1 UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara berdasar pada hukum, bukan Negara berdasar kekuasaan. Sedang dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, selain peraturan hukum tertulis dari pemerintah, juga berlaku hukum tidak tertulis berupa hukum Adat. Menurut Van Vollenhoven, masyarakat Indonesia, dari Sabang sampai Merauke ini terdiri dari 19 (Sembilan belas) masyarakat Adat, yang tentunya memiliki paling sedikit 19 (Sembilan belas) hukum Adat, bahkan bisa lebih karena satu masyarakat Adat ada yang memiliki lebih dari satu hukum Adat.

Bhineka Tunggal Ika, merupakan prasasti yang tepat bagi bangsa Indonesia, “Bermacam-macam namun merupakan satu kesatuan sebagai bangsa Indonesia”. Betapa agung dan indahny Tuhan Maha Pencipta menciptakan bangsa Indonesia ini sebagai sebuah Taman penuh berbagai bunga, penuh warna, dengan wewangian atau kekurang wangian sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa macam bunga, namun bunga-bunga tersebut baik yang wangi, kurang wangi atau tidak wangi, oleh Tuhan diberi kelebihan dan kelemahannya masing-masing, sehingga saling melengkapi. Dalam dunia tumbuh-tumbuhan, juga diberi contoh oleh Tuhan, bagaimana tanaman besar harus memberi kehidupan pada tanaman yang kecil, yaitu dalam tumpang sari, namun Tuhan juga member peringatan bahwa ada tanaman yang untuk hidup harus mengisap sari makanan dari tumbuh-tumbuhan yang lain, yaitu benalu. Demikian pula pada kehidupan makhluk hidup yang disebut hewan. Tuhan mulai memberikan pikiran dan nafsu secara sederhana, agar hewan mau dan mampu berfikir. Dengan latihan tertentu dan teratur, hewan memiliki kesempatan untuk meningkatkan kehidupan dan rasa kasih sayang baik terhadap sesama binatang hingga kepada majikannya yaitu manusia. Tahap kesempurnaan hidup diberikan Tuhan kepada manusia, yang tidak hanya diberi badan yang sempurna dibandingkan dengan makhluk hidup lainnya, juga pikiran atau akal dan budi nurani.

Dengan akal, manusia dapat berfikir logis dan kritis, dengan budi nurani, manusia dapat berfikir seakar-akarnya sehingga menemukan hakekat dari sesuatu yang dipikirkannya secara radikal atau mendalam. Dengan budi nurani, manusia menjadi makhluk hidup tertinggi ciptaan Tuhan.

Tata nilai Indonesia tersebut tercermin juga dalam masyarakat Kota Kediri yang agamis, agraris, serta menjunjung tinggi keberagaman sosial. Kesadaran untuk hidup berdampingan secara kekeluargaan sangat kental, sehingga kalau ada kekerasan diantara mereka diselesaikan secara musyawarah mufakat. Dewasa ini masalah sosial mereka diuji dengan makin terbukanya arus informasi, sehingga anak-anak mereka pun makin mudah berkomunikasi, dengan segala dampaknya. Salah satunya adalah muncul masalah dimana anak-anak mereka bergaul bebas dan kemudian hamil tidak dengan persiapan yang matang, akibatnya banyak perkawina dini, dengan kehamilan yang seolah “diterima” begitu saja oleh masyarakat. Masyarakat menjadi permisif atas kejadian yang menimpa putra putrinya, tanpa memikirkan kelanjutan kehidupan mereka yang secara mental belum siap menjadi orang tua. Belum lagi adanya kemungkinan penyakit menular seksual kalau anak-anak bergantian pasangan, juga yang menimpa istri di rumah kalau suami suka berhubungan seksual tanpa pengaman, dengan PSK.

Sangat sering diungkapkan bahwa perempuan merupakan bagian dari masyarakat. Masyarakat hendaknya tidak mengabaikan perempuan, membiarkannya menganggur, menganiayanya ataupun melanggar hak-haknya. Pujangga Hafidz Ibrahim menegaskan bahwa perempuan sebagai “madrasah” atau sekolah bagi keluarganya. Perempuan adalah pemimpin yang dapat mewujudkan masyarakat yang “mulia” dan beradab. Karena alasan inilah para ilmuwan, pemikir, ulama, dan pendidik memperlihatkan semangatnya dalam membicarakan perempuan. Mereka menyuarakan keadilan bagi perempuan, menghormatinya, serta menghilangkan ketidakadilan dan tekanan terhadapnya. Sehingga perempuan mempunyai hak penuh untuk belajar, bekerja, bertanggung jawab dan berhak memilih dalam urusan

pernikahan. Sayangnya sebagian orang melakukan hal yang sebaliknya terhadap perempuan (Yusuf Qaradhafi, 2007).

Pada kenyataan hidup di masyarakat, perilaku manusia banyak yang menyimpang bahkan bertentangan dengan yang seharusnya dilakukan oleh makhluk tertinggi ciptaan Tuhan ini. Penyimpangan berupa kekerasan atau kejahatan dan pelanggaran, dewasa ini jumlah dan kualitasnya meningkat. Keadaan tersebut menjadi salah satu indikator melemahnya control sosial, apalagi makin maraknya wisatawan yang masuk ke Kota Kediri, sehingga masyarakat dan pemerintah daerah wajib menjalankan fungsinya sebagai pengayom masyarakat.

Sementara kelembagaan masyarakat penuh berupa tenggang rasa, kekeluargaan, dll. makin tipis tergerus jaman, makin permisif terhadap pelanggaran. Inilah salah satu penyebab melunturnya nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

#### **b. Komposisi Jumlah penduduk laki-laki dan perempuan**

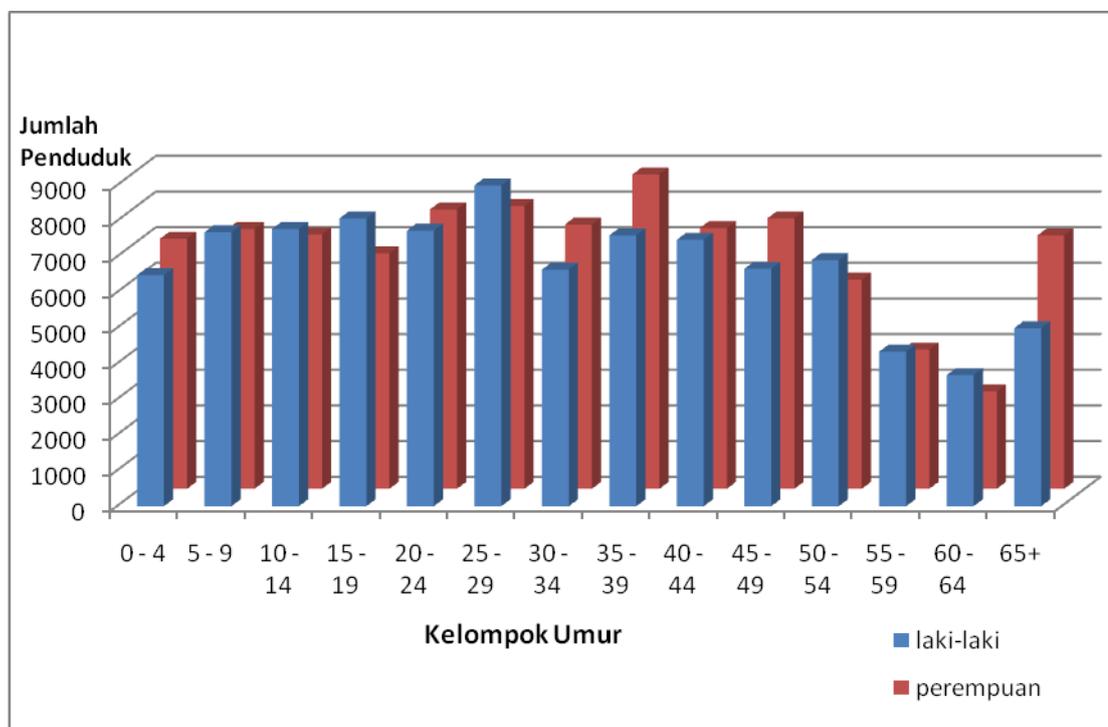
**Tabel**  
**Penduduk Akhir Tahun 2009 Menurut Jenis Kelamin**

No.	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	86.968	86.327	100.74
2	93.195	90.915	184.110
3	104.419	102.561	206.980

Sumber Registrasi Penduduk Akhir Tahun 2009, diolah, 2012.

Dari data tersebut nampak bahwa komposisi jumlah penduduk laki-laki dan perempuan ternyata lebih banyak laki-laki, hal ini berbeda dengan profil kependudukan secara nasional. Jumlah perempuan sedikit lebih kecil dibandingkan dengan jumlah laki-laki. Apabila tidak ada kekerasan terhadap perempuan, dan perempuan mendapat haknya untuk diperlakukan secara setara dan adil dengan laki-laki, maka potensi pelaku ekonomi makin meningkat, sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Adapun komposisi penduduk berdasarkan kelompok umur dan jenis kelamin, dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:



Dewasa ini diperkirakan jumlah anak-anak dibawah umur, yaitu yang berumur 0-18 tahun termasuk yang ada dalam kandungan, mencapai sekitar 25.000 orang, atau berarti hamper seperempat jumlah penduduk Kota Kediri.

Pada tahun 2009, profil permasalahan kesejahteraan sosial, ada 653 penyandang cacat (defabel), 115 mantan sakit jiwa, 5 mantan narkoba dan 13 gelandangan, jumlah ini diperkirakan meningkat pada saat ini karena krisis ekonomi. Profil masalah sosial anak menunjukkan: 395 anak terlantar, 15 anak nakal, 33 anak jalanan. Penyandang cacat (defabel) 111 tuna netra, 268 cacat tubuh, 90 cacat rungu, dan 198 cacat mental.

Karena masalah ekonomi, jumlah anak di bawah umur cukup besar, kondisi ini rentan untuk terjadinya kekerasan terhadap anak, dan hal ini terbukti dari makin banyaknya perkawinan dini dan tindakan pencabulan serta persetujuan terhadap anak-anak perempuan, yang setiap tahun meningkat secara signifikan. Kondisi ini tidak boleh dibiarkan, maka kehadiran sebuah Perda yang dapat mengakomodir permasalahan di masyarakat ini sangat ditunggu oleh masyarakat.

### **C. Landasan Yuridis**

Komite CEDAW, pada sidang ke-11, menghasilkan Rekomendasi Umum No. 19 tentang Kekerasan Terhadap Perempuan. Secara tegas dinyatakan bahwa kekerasan adalah suatu bentuk diskriminasi terhadap perempuan, dan memberikan rekomendasi agar dilakukan langkah-langkah tindak yang tepat untuk menghapus kekerasan dan memberikan perlindungan dan pelayanan bantuan bagi perempuan korban kekerasan.

Landasan Yuridis perlindungan perempuan dan Anak korban kekerasan, adalah seluruh perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu:

1. UU Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (CEDAW).
2. UU Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
3. UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
4. UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
5. UU Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
6. SK WaliKOTA KEDIRI Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Kelompok Kerja (Pokja) Pengarusutamaan Gender (PUG).

Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, Perda misalnya, juga harus memenuhi landasan filosofis, artinya bahwa asas dan kaedah peraturan yang dibuat tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dan dijunjung tinggi di masyarakat. Apabila asas dan kaedah Perda tersebut akan sesuai dengan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, maka akan menjadi acuan perilaku kehidupan sehari-hari di masyarakat.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN**  
**RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi ini berdasar pada ulasan yang telah ditetapkan sebelumnya yang mencakup:

**A. Ketentuan Umum**

1. Daerah adalah Kota Kediri.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Kediri.
3. Walikota adalah Walikota Kediri.
4. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut SKPD adalah perangkat organisasi di lingkungan Pemerintah Kota Kediri.
5. Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat guna memenuhi hak-hak perempuan dan anak sebagai warga negara dalam ruang lingkup Peraturan Daerah ini.
6. Perlindungan Perempuan adalah segala upaya yang dilakukan oleh keluarga, Pemerintah dan lainnya yang ditujukan kepada Perempuan untuk menjamin terpenuhinya hak perempuan sebagai bentuk penghormatan terhadap hak asasi manusia.
7. Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
8. Gender adalah konsep yang mengacu pada peran-peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.

9. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.
10. Korban adalah perempuan dan anak yang mengalami kekerasan dan / atau ancaman kekerasan.
11. Kekerasan adalah setiap perbuatan yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan baik secara fisik, seksual, psikologis, dan / atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan seseorang secara melawan hukum.
12. Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
13. Pengarusutamaan gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender mejadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan program pembangunan nasional.
14. Masyarakat adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan organisasi sosial dan / atau organisasi kemasyarakatan.
15. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak adalah unit kerja fungsional yang dibentuk Pemerintah Daerah yang menyelenggarakan pelayanan terpadu saksi dan/atau korban kekerasan terhadap perempuan dan anak.
16. Kota Layak Anak adalah kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.
17. Gugus tugas adalah lembaga koordinatif bentukan Pemerintah Kota Kediri yang mengkoordinasikan kebijakan, program dan kegiatan perlindungan perempuan dan anak di Kota Kediri.

## **B. Materi Yang Akan Diatur**

### 1. Pengelolaan data dan informasi.

Pemerintah Daerah wajib menyusun data dan informasi mengenai perlindungan perempuan dan anak meliputi:

- a. pemenuhan hak perempuan dan anak;
- b. perempuan dan anak berisiko atau rentan;
- c. perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan fisik dan/atau mental, eksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual serta korban kejahatan lainnya; dan
- d. perempuan dan anak yang memerlukan perlindungan khusus.

### 2. Pemenuhan kesejahteraan sosial perempuan dan anak.

➤ Pemenuhan kesejahteraan sosial perempuan dan anak untuk pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, meliputi:

- a. peningkatan peran Pemerintah Daerah terhadap perlindungan anak termasuk anak yang berkebutuhan khusus, anak penyandang disabilitas dan anak rentan lainnya;
- b. peningkatan kesadaran masyarakat termasuk anak-anak terhadap perlindungan dan partisipasi perempuan serta anak;
- c. peningkatan kapasitas masyarakat, keluarga, termasuk anak-anak dan lembaga kesejahteraan sosial, mengenai perlindungan anak;
- d. peningkatan kapasitas layanan perlindungan terhadap perempuan dan anak;
- e. jaminan kelangsungan pendidikan sesuai dengan program wajib belajar 12 (dua belas) tahun; dan
- f. jaminan mendapatkan pelayanan kesehatan dasar.

➤ Pemenuhan kesejahteraan sosial perempuan dan anak untuk pengurangan risiko kerentanan, meliputi:

- a. identifikasi dan/atau deteksi dini terhadap perempuan dan anak rentan;
- b. mediasi dan konseling bagi perempuan dan anak rentan;

- c. layanan dan fasilitasi dukungan bagi perempuan dan anak rentan; dan
  - d. dukungan pengasuhan bagi anak yang membutuhkan pengasuhan alternatif.
- Pemenuhan kesejahteraan sosial perempuan dan anak untuk penanganan korban, meliputi:
- a. pemenuhan hak perempuan dan anak yang menjadi korban;
  - b. layanan rujukan;
  - c. rehabilitasi;
  - d. reintegrasi; dan
  - e. habilitasi.

### 3. Pengarusutamaan gender.

Pemerintah Daerah menyelenggarakan pengarusutamaan gender yang meliputi:

- a. mengoordinasikan, memfasilitasi, dan mediasi pengarusutamaan gender;
- b. mengembangkan sistem informasi berbasis gender;
- c. memfasilitasi penguatan kelembagaan dan pengembangan mekanisme pengarusutamaan gender pada lembaga pemerintah, pusat studi wanita, lembaga penelitian dan pengembangan, serta lembaga non pemerintah;
- d. melaksanakan pembangunan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, Hak Asasi Manusia dan politik, lingkungan dan sosial politik yang memperhatikan aspek gender dan ramah anak;
- e. menyelenggarakan perlindungan perempuan terutama perlindungan terhadap korban kekerasan, tenaga kerja perempuan, perempuan korban perdagangan orang, perempuan lanjut usia, dan perempuan penyandang cacat, dan daerah yang terkena bencana;
- f. memfasilitasi penguatan dan pengembangan jaringan

kerja lembaga atau organisasi kemasyarakatan dan dunia usaha untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender.

4. Perubahan perilaku sosial yang berpihak pada anak.  
Perubahan perilaku sosial dilakukan dengan tujuan untuk mengubah cara berpikir, bersikap dan bertindak sesuai dengan pola pengasuhan dan pendidikan yang melindungi anak
5. Fasilitasi sistem peradilan anak.  
Fasilitasi sistem peradilan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. penyediaan pendamping atau relawan anak pada saat pemeriksaan oleh penyidik;
  - b. pemberian layanan bantuan hukum dan psikiater;
  - c. melibatkan anggota /penyidik kepolisian setempat dalam upaya pencegahan terjadinya tindak pidana yang dilakukan oleh anak maupun anak sebagai korban;
  - d. mewujudkan proses keadilan *restorative* dan *diversi* bagi anak yang berhadapan dengan hukum;
  - e. pelayanan rehabilitasi dan reintegrasi sosial; dan
  - f. peningkatan kapasitas Aparat Penegak Hukum.
6. Kebijakan pengembangan kota layak anak, meliputi :  
Pengembangan Kota Layak Anak bertujuan untuk membangun inisiatif Pemerintah Daerah yang mengarah pada upaya transformasi konsep hak anak ke dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak
7. Pemenuhan sarana prasarana  
Pemerintah Daerah, masyarakat dan sektor swasta menyediakan sarana dan prasarana dalam perlindungan perempuan dan anak, antara lain menyediakan tempat menyusui anak, tempat bermain, tempat berekreasi dan berkreasi, rumah perlindungan, serta membentuk Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak
8. Koordinasi dan kerjasama  
Dalam menyelenggarakan perlindungan perempuan dan anak, Pemerintah Daerah melakukan koordinasi dan

kerjasama dengan mitra yaitu Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah lainnya, badan hukum dan/atau lembaga non pemerintah yang menyelenggarakan perlindungan perempuan dan anak

9. Peran serta masyarakat

Masyarakat berperan serta melaksanakan upaya pencegahan, pengurangan resiko, serta penanganan perempuan dan anak korban kekerasan, eksploitasi, penelantaran dan perlakuan salah, dalam bentuk :

- a. memberikan informasi dan/atau melaporkan setiap terjadinya resiko kerentanan dan kekerasan yang diketahuinya;
- b. memberikan perlindungan bagi korban;
- c. memberikan pertolongan darurat;
- d. mendampingi korban;
- e. menyediakan keluarga dan rumahnya yang berfungsi sebagai rumah perlindungan; dan
- f. membantu proses pemulihan, rehabilitasi sosial, dan reintegrasi sosial.

10. Pembinaan dan pengawasan

Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak, meliputi :

- a. pembuatan dan penyebarluasan standar pelayanan minimal (SPM) serta pemenuhan dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak;
- b. penyelenggaraan bimbingan teknis dan pelatihan; dan
- c. penyediaan fasilitas untuk pemenuhan standar pelayanan minimal (SPM).

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. KESIMPULAN**

1. Diperlukan adanya Peraturan Daerah di Kota Kediri yang mengatur tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak. Mengingat pentingnya perempuan dan anak-anak, maka harus memperoleh perlindungan hukum yang memadai.
2. Diperlukannya koordinasi semua stakeholder dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak, karena perempuan dan anak adalah kelompok yang paling rentan menjadi korban tindak pidana. Dalam kerangka perlindungan hak asasi manusia, pada hakikatnya, perlindungan terhadap perempuan dan anak merupakan salah satu perwujudan hak untuk hidup, hak untuk bebas dari perhambaan (*servitude*) atau perbudakan (*slavery*). Hak asasi ini bersifat langgeng dan universal, artinya berlaku untuk setiap orang tanpa membeda-bedakan asal-usul, jenis kelamin, agama, serta usia sehingga, setiap negara berkewajiban untuk menegakkannya tanpa terkecuali.

### **B. SARAN**

1. Disarankan untuk segera dibentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Kediri.
2. Untuk merealisasikan Peraturan Daerah ini perlu koordinasi lebih lanjut dengan pihak-pihak terkait misalnya Pemerintah Daerah Kota Kediri, Polresta Kediri dan masyarakat Kota Kediri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Gender, Universitas Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, *Hak Azasi Perempuan Instrumen Hukum Untuk Mewujudkan Keadilan Gender*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia Anggota IKAPI DKI Jakarta, 2007
- Gadis Arivia, *Filsafat Berperspektif Feminis*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2003
- Jurnal Perempuan No. 36, *Pendampingan Korban Trafficking*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan didukung oleh Terre des Hommes, 2004
- Jurnal Perempuan No. 57, *Menelusuri Kearifan Lokal*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 208
- Jurnal Perempuan No. 68, *Trafficking dan Kebijakan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan didukung oleh Terre des Hommes, 2010
- Komnas Perempuan, *Buku Referensi Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta: Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, 2009
- Kompas, 23 Juli 2008
- Moeljiyanto, *KUHP Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Bumi Aksara, 1996
- Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Kota Surabaya, *Sosialisasi Hak Asasi Manusia yang Menyangkut Hak-hak Perempuan dan Anak*. Surabaya: RANHAM Kota Surabaya Periode 2011-2014. Tahun 2011
- R. Soesilo dan M. Karjadi, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dengan Penjelasan Resmi dan Komentar*, Bogor: Politeia: 1997
- Sajipto Rahardjo, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, Kediri: Banyumedia Publishing, 2009
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019
- UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan ( *Convention on The Elimination of all Form of Discrimination Against Women*) (Lembaran Negara Tahun

1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara nomor 3277)).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3668); sudah ada yang terbaru no 11 th 2012 tentang Sistem Peradilan Anak

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi mengenai Usia Minimum Anak Diperbolehkan Bekerja )(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3835));

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886), pasal 45 dan 52 ayat (2);

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention No, 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action for The Elimination of The Worst Forms of Child Labour* (Konvensi ILO Nomor 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3941);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235);

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);

Undang -Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4419);

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah dua kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4720);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82); Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Data Terpilah Gender dan Pengarusutamaan Hak Anak, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Pengarus Utamaan Gender (PUG).