

## ***SUBSTANTIVE POLICIES DAN PROCEDURAL POLICY PADA UU NOMOR 23 TAHUN 2004 SEBAGAI SUATU KEBIJAKAN PUBLIK***

**Roro Rina Antasari**

Kepala Pusat Studi Gender Dan Anak, Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang

Email : rinaantasari\_uin@radenfatah.ac.id

### **ABSTRAK**

UU nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga sebagai suatu produk hukum dengan tujuan menjadi payung hukum dalam penyelesaian isu/ permasalahan kekerasan dalam rumah tangga di tengah masyarakat. Akan tetapi dalam implementasinya masih menemui berbagai persoalan hukum. Dengan kata lain sebagai wujud suatu kebijakan publik tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan tertentu belum maksimal tercapai. Melalui pendekatan *Substantive Policies Dan Procedural Policy*, ditemukan bahwa masih adanya kekurangan/kelemahan pada substansi atau isi pasal sebagai akibat kurangnya pihak yang dilibatkannya dalam pembentukan UU tersebut. Selanjutnya dari sisi *procedur policy* konfigurasi politik sangat mempengaruhi produk hukum tersebut. Walaupun diakui bahwa setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi politik kelompok dominan yang hadir pada saat hukum bekerja di ranah *procedur policy*.

**Kata Kunci :** *Kebijakan Publik, Substantive Policies Dan Procedural Policy.*

### **ABSTRACT**

*Law number 23 of 2004 concerning the Elimination of Domestic Violence as a legal product with the aim of becoming a legal umbrella in resolving issues/problems of domestic violence in the community. However, in its implementation, it still encounters various legal problems. In other words, as a form of public policy, certain goals or actions that are oriented towards certain goals have not been maximally achieved. Through the approach of Substantive Policies and Procedural Policy, it was found that there are still deficiencies/weaknesses in the substance or content of the article as a result of the lack of parties involved in the formation of the law. Furthermore, in terms of policy procedures, the political configuration greatly influences the legal product. Although it is recognized that every content of a legal product will be largely determined by the political vision of the dominant group present when the law is working in the realm of policy procedures.*

**Keyword :** *Public Policy, Substantive Policies and Procedural Policy.*

### **LATAR BELAKANG**

Salah satu isu hukum penting yang menjadi perhatian negara kita adalah isu tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT). Kekerasan dalam rumah tangga merupakan setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan

perbuatan, pemaksaan, atau perampasan<sup>1</sup>. Dalam UU yang sama KDRT dinyatakan juga sebagai suatu bentuk pelanggaran Hak Asasi Manusia, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan merupakan tindakan diskriminasi.

UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang selanjutnya disingkat

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat 1 Ketentuan Umum UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

UUPKDRT digunakan sebagai payung hukum dalam pencegahan dan penyelesaian kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga. UUPKDRT dianggap sebagai salah satu peraturan yang melakukan terobosan hukum karena terdapat beberapa pembaharuan hukum pidana yang belum pernah diatur oleh undang-undang sebelumnya. Setelah adanya UU Nomor 23 Tahun 2004 barulah menyusul Undang-Undang yang selaras seperti Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban dan Undang-Undang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan lain sebagainya. Terobosan hukum yang terdapat dalam UU PKDRT tersebut tidak hanya dalam bentuk tindak pidananya, tetapi juga dalam proses beracaranya yang mana diberlakukan dalam pembuktian bahwa korban menjadi saksi utama dengan didukung satu alat bukti petunjuk<sup>2</sup>. Sehingga dengan adanya terobosan hukum ini kendala-kendala atas pembuktian perkara-perkara KDRT umumnya di ranah domestik diharapkan dapat terjawab dan terselesaikan dengan cepat dan murah.

Terobosan hukum diakomodir dalam UU PKDRT ini adalah bentuk-bentuk kekerasan dalam rumah tangga yang mencakup kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual dan kekerasan ekonomi atau penelantaran keluarga. Seperti diketahui bahwa sebelum ada UU PKDRT, kekerasan yang dikenal dalam hukum Indonesia hanyalah kekerasan fisik dengan istilah penganiayaan. Selanjutnya dengan adanya terobosan hukum ini, maka korban KDRT yang selama ini terdiskriminasi secara hukum dapat menemukan keadilan seperti yang diharapkan.

Namun dalam faktanya, terobosan hukum ini (UUPKDRT) masih menemui banyak kendala dalam pemberlakuannya. Dari kasus-kasus KDRT tidak semua kasus diselesaikan melalui jalur hukum, bisa

dipastikan tidak sampai 50 % nya saja kasus KDRT di Sumatera Selatan diselesaikan tuntas melalui jalur hukum.<sup>3</sup> Banyak alasan dan hambatan mengapa kasus-kasus KDRT tidak diteruskan atau diselesaikan dengan jalur hukum diantaranya karena korban tidak mau kasusnya diketahui banyak orang, korban tidak mau terlalu lama berurusan dengan kasusnya, korban ingin keluar dari KDRT secepatnya, korban enggan berhadapan dengan polisi, dan lain sebagainya.

Terbukti pada salah satu bentuk kasus KDRT yakni Kekerasan Psikis yang menjadi terobosan UUPKDRT dalam proses hukumnya antara lain memungkinkan untuk dilakukan *Visum et Psikiatrikum* sebagai pembuktiannya. Namun, terobosan ini belum banyak digunakan baik oleh aparat penegak hukum maupun pendamping, hal ini dikarenakan masih sedikitnya ahli psikologi/psikiater yang mempunyai pemahaman tentang konteks KDRT dan kejadiannya. Kekerasan Seksual yang salah satunya adalah kekerasan seksual suami terhadap istri (*marital rape*) juga menjadi terobosan UUPKDRT, meskipun masih merupakan delik aduan. Tindak pidana khusus ini diatur dalam Pasal 8 huruf (a) yang berbunyi sebagai berikut: "... pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga tersebut.". Dalam hal ini berarti bahwa UU PKDRT sudah tidak lagi memisahkan ranah privat dan publik ketika terjadi kekerasan. Sekat antara hukum perdata yang lebih dikenal untuk menyelesaikan masalah di ranah privat dan hukum pidana yang dipergunakan untuk menyelesaikan masalah terkait dengan ranah publik menjadi tidak ada lagi. Dari bentuk-bentuk KDRT dan aturannya yang termuat di dalam UUPKDRT

---

<sup>2</sup> Ratna Batara Munti. 2008. Advokasi Kebijakan Pro Perempuan: Agenda Politik Untuk Demokrasi dan Keadilan. PSKW UI – TIFA. Jakarta, hlm 87.

---

<sup>3</sup> PSG IAIN Raden Fatah Palembang kerjasama Biro Pemberdayaan Perempuan Provinsi Sumatera Selatan Studi Pemetaan Kasus Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Anak Di Sumatera Selatan. Tahun 2019,

keberadaannya masih mendatangkan kendala atau kesulitan baik oleh korban, pendamping maupun aparat penegak hukum sendiri. Misalnya terkait dengan masuknya kasus KDRT di ranah delik aduan, gradasi kekerasan (terutama fisik) yang dialami korban, makna unsur-unsur pidana dalam penelantaran rumah tangga dan kekerasan psikis.

Selanjutnya dari kata “lingkup rumah tangga” (juga merupakan terobosan UUPKDRT) menandatangani penafsiran yang luas. Dalam makna luas mengandung arti hubungan darah, perkawinan, persusuan, pengasuhan, dan perwalian, serta yang bekerja dalam rumah tangga tersebut yang selama jangka waktu tertentu menetap atau berada dalam rumah tangga tersebut<sup>4</sup>. UUPKDRT ini selain menggunakan konsep keluarga ‘inti’ yakni ibu, ayah dan anak, juga menggunakan konsep keluarga ‘batih’ dimana hal ini awam ditemukan dalam keluarga di Indonesia. Termasuk di dalamnya mertua, menantu, besan, ipar, anak tiri, anak angkat, paman, bibi, dan lain lain.<sup>5</sup> Namun yang perlu diartikan secara tuntas adalah kata ‘menetap’ dan ‘berada’ (dalam pasal 2 ayat 2 UUPKDRT), karena seringkali menimbulkan penafsiran yang berbeda diantara aparat penegak hukum dan pendamping. Yang dimaksud menetap dan berada itu apakah dalam jangka waktu tertentu atau memang tinggal dalam rumah tangga tersebut. Hal ini menjadi kritik bagi pasal tersebut, Terlebih jika dihubungkan dengan konteks pekerja rumah tangga yang tidak menetap atau tinggal, tetapi bekerja untuk waktu tertentu di rumah tersebut. Padahal dalam rumusan Pasal 2 UUPKDRT terkait dengan ruang lingkup, tidak menyebutkan bahwa *locus delicti* harus berada di dalam rumah. Tetapi lebih menekankan pada relasi kerumah tanggaan akibat dari perkawinan, hubungan darah, ataupun relasi kerja dalam rumah tangga.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU No.23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).

<sup>5</sup> Lihat Penjelasan Pasal 2 UU PKDRT

Maka dapat ditafsirkan bahwa peristiwa pidana KDRT dapat pula terjadi di luar rumah.

Dengan demikian terobosan hukum melalui UUPKDRT yang diharapkan adanya penurunan angka KDRT dan menjawab rasa keadilan bagi korban dalam kenyatannya sekali lagi dapat dikatakan belum terwujud sebagaimana yang diinginkan. Dalam kondisi seperti ini kiranya perlu dikaji dengan analisis kebijakan publik<sup>6</sup> dimana dari analisis tersebut diharapkan dapat menemukan solusi ke depan dalam bentuk kebijakan baru yang dapat diterima dan berjalan efektif di tengah masyarakat dalam menjawab permasalahan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian diskriptif normatif atau dapat juga dikatakan penelitian yuridis normatif. Menurut Philipus M. Hadjon, penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan.<sup>7</sup>

Dalam pendekatan hukum normatif, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang

<sup>6</sup> Menurut Anderson, Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Dalam M.Irfan Islamy. 1994. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, hlm 17.

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri djamiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University press, 2005), hlm 3.

pantas.<sup>8</sup> Menurut Lili Rasjidi: "bahwa metode penelitian hukum yang original adalah metode penelitian hukum normatif".<sup>9</sup> Penelitian hukum normatif dapat dipergunakan untuk menerangkan, memperkuat, menguji atau menolak suatu teori dari penelitian-penelitian yang sudah ada. Oleh karena itu, "penelitian hukum (secara) normatif, yaitu penelitian terhadap kaidah hukum itu sendiri",<sup>10</sup>

## ANALISIS DAN DISKUSI PEMIKIRAN TEORITIK.

### 1. Kebijakan Publik.

Lasswell dan Kaplan<sup>11</sup> memberikan arti kebijakan sebagai "a projected program of goals, values and practices" (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-raktek yang terarah). Carl. J. Friderick mendefinisikan kebijakan sebagai tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>12</sup>

Pengertian berikutnya dikemukakan oleh Anderson,<sup>13</sup> mengatakan : bahwa "public policies are those policies developed by governmental bodies and official"(

kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Lebih lanjut menurut Anderson implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah:

- a. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bahwa kebijakan itu berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
- c. Bahwa kebijakan itu apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- d. Bahwa kebijakan itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negative dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Pendapat lain sebagaimana yang dikatakan oleh Suradinata, bahwa kebijakan pemerintah selalu berorientasi pada kepentingan umum dan strategi pemecahan masalah sehingga kebijakan negara/pemerintah adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. Kebijakan negara dalam pelaksanaannya meliputi berbagai aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi pada kepentingan umum dan masa depan, serta strategi pemecahan

---

<sup>8</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118.

<sup>9</sup> Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Monograf: Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, Dan Karya Tulis Ilmiah Hukum*, (Bandung, 2009), tanpa halaman.

<sup>10</sup> Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang- Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, Universitas Padjadjaran (Bandung, 2006), hlm. 42.

<sup>11</sup> Lasswell, HD dan Kaplan. A. 1970. *Power and Society*. New Haven, Yale University Press, hlm. 140.

<sup>12</sup> M.Irfan Islamy. Op cit , hlm 17.

<sup>13</sup> .Ibid.

masalah yang terbaik.<sup>14</sup> Dengan demikian maka konsep kebijakan publik berhubungan dengan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah dan berorientasi pada kepentingan umum (rakyat). Tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya menurut Hoogerwerf yakni:<sup>15</sup>

- a. Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator).
- b. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai stimulator).
- c. Memperpadukan berbagai aktivitas (Negara sebagai koordinator).
- d. Menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material (Negara sebagai distributor).

Sedangkan proses kebijakan dapat dilukiskan sebagai deretan (rentetan) keadaan yang berbeda-beda sehubungan dengan suatu kebijakan, dengan kata lain suatu proses kebijakan adalah keseluruhan dari tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan, pelaksanaan, penilaian dan pengendalian suatu kebijakan. Oleh karena itu menurut Winardi agar kebijakan tersebut berkembang, seyogyanya akan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Memungkinkan penafsiran terbuka dan penilaian.
- b. Bersifat konsisten dan tidak boleh ada 2 kebijakan yang saling bertentangan dalam suatu organisasi.
- c. Harus sesuai dengan keadaan yang berkembang.
- d. Harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta-fakta yang objektif.
- e. Harus sesuai dengan kondisi-kondisi yang eksternal.

Kebijakan publik menyangkut banyak aspek sehingga wilayahnya luas dan rumit. Karena itu kebijakan publik tidak hanya digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah kenegaraan atau masyarakat jangka pendek, akan tetapi diharapkan dapat menanggulangi masalah dan perkembangan untuk jangka waktu *relative* panjang. Kebijakan itu harus meliputi perumusan arah tujuan yang jelas, merumuskan mekanisme pelaksanaan, kelembagaan dan prosedur yang rinci, agar kebijakan itu dapat dilaksanakan *efektif*. Hal-hal tersebut perlu mendapat perhatian dalam pembuatan suatu kebijakan publik, karena yang harus diingat bahwa orientasi kebijakan publik adalah suatu kepentingan rakyat. Menurut Bintoro Tjokroamidjoyo beberapa faktor yang turut memperbaiki kualitas suatu kebijakan publik sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Jangan didasarkan pada selera seketika (*whims*) tetapi proses yang rasional berdasarkan akal sehat.
- b. Penyempurnaan informasi dan sistem informasi bagi analisa dan pembentukan kebijakan.
- c. Dikembangkan *united approach* dalam perumusan kebijakan.
- d. Peka terhadap kebutuhan obyektif masyarakat.

Dengan demikian terdapat suatu gambaran bahwa suatu kebijakan publik adalah suatu tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Lebih lanjut Islamy menyimpulkan bahwa kebijakan Negara (*public policy*) itu adalah “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan

---

<sup>14</sup>. Ichlasul Amal. 2007. *Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Pembangunan*. Raja Grafindo Persada. Jakarta, hlm. 19.

<sup>15</sup>. M.Irfan Islamy, Op. cit. Hlm. 20.

---

<sup>16</sup>Bintoro Tjokroamidjoyo. 1991. *Analisa Kebijakan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*. Dalam majalah *Administrasi* N0.5 dan 6, hlm. 116.

seluruh masyarakat”. Pengertian kebijakan tersebut mempunyai implikasi sebagai berikut:

- a. Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan - tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan Negara baik melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu harus dilandasi oleh maksud dan tujuan.
- c. Kebijakan Negara tidak sah cukup hanya dengan dinyatakan tetapi harus dinyatakan dalam bentuk yang nyata.
- d. Kebijakan Negara itu harus ditujukan kepada kepentingan seluruh anggota masyarakat

Atas suatu kebijakan perlu mendapat perhatian lebih lanjut adalah implementasinya. Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi kebijakan adalah : “ *Those action by public or privat, individuals ( or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.* Keseluruhan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat pemerintah maupun swasta diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Dengan kata lain bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan penjabaran lebih lanjut dan tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana.

Agar implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan secara efektif menurut Jone ada tiga kegiatan dalam proses implementasi kebijakan publik antara lain: *organization, interpretation and application.* Soenarko menterjemahkan konsep teoritis yang dikemukakan Jone sebagai berikut:<sup>17</sup>

- a. Organisasi dalam pelaksanaan kebijakan dimasukkan sebagai pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu.
- b. Interpretasi dalam pelaksanaan disini adalah berusaha untuk mengerti apa yang dimaksud oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir (goal) itu harus terwujud, harus direalisasikan. Program pelaksanaan membuat rencana yang didukung dengan pendanaan yang siap untuk diterapkan, harus sesuai ide dan keinginan pembentukan kebijakan.
- c. Aplikasi dalam pelaksanaan kebijakan adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk teralisasinya tujuan kebijakan itu. Aplikasi memuat *programmed implementation* (pelaksanaan kegiatan harus mengikuti segala ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan) dan *adapted implementation* adalah pelaksanaan dengan memperhatikan dan menyesuaikan dengan keadaan untuk keberhasilan tercapainya tujuan kegiatan itu, yang memungkinkan adanya perubahan, perincian dan penyesuaian.

Lahirnya suatu kebijakan tidak akan terlepas juga dari pemahaman akan adanya asas umum pemerintahan yang layak. Indonesia yang mempunyai falsafah Pancasila tentu saja nilai-nilai itu harus sesuai dengan nilai-nilai luhur Pancasila. Ada 13 asas (*general principle of good administrasi*) di Indonesia yang

---

<sup>17</sup> C.O Jone. 1998. *An Introduction to the Study of Public Policy.* Massachusetts: Duxbury Press, Terjemahan, hlm. 210.

dikenalkan oleh Crinice le Roy dan Prof. Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya yang berjudul “Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara “yaitu:<sup>18</sup>

- a. *Principle of legal security*: Asas kepastian Hukum yaitu asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan keputusan administrasi Negara yang sah (dalam arti telah memenuhi syarat formal dan materiil), tidak dapat dicabut kembali. Untuk menghindari hal tersebut setiap keputusan terdapat *veiligheid clausule*.
- b. *Principle of Proportionality*: asas keseimbangan yaitu harus adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan.
- c. *Principle of Equality*: asas kesamaan yaitu administrasi Negara harus mengambil keputusan yang sama atas kasus yang sama.
- d. *Principle of Carefulness*: asas bertindak cermat yaitu Administrasi Negara harus cermat waktu mempersiapkan pembentukan keputusan (formal), jika keputusan dicabut ganti rugi (materiil).
- e. *Principle of Motivation*: asas motivasi yaitu suatu keputusan harus memuat motivasi / pertimbangan yang adil dan jelas. Dalam arti dari pihak yang menerima agar dapat mengerti dengan jelas, sedangkan dari pihak yang menolak sebagai alasan untuk naik banding.
- f. *Principle of non Misuse of Competence*: asas jangan mencampur adukan kewenangan

yaitu wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu. Dalam hal ini badan / pejabat TUN menggunakan wewenangnya menyimpang dari maksud dan tujuan tersebut, maka hal ini disebut perbuatan melawan hukum.

- g. *Principle of Fair Play*: asas permainan yang layak yaitu Badan / pejabat TUN harus memberi kesempatan kepada warga Negara untuk mencapai kebenaran dan keadilan dengan menggunakan banding.
- h. *Principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness* : asas keadilan atau kewajaran yaitu larangan melanggar willekeur / bertentangan dengan nalar sehat. Badan / pejabat TUN dilarang membuat keputusan yang sewenang-wenang.
- i. *Principle of meeting raised expectation* : asas menanggapi pengharapan yang wajar / kepercayaan yaitu harapan yang dijanjikan oleh badan/pejabat TUN tidak boleh diingkari. Harapan/ kepercayaan itu timbul karena kebijakan yang sama selama bertahun-tahun.
- j. *Principle of undoing the consequences of an annulled decision* : asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal yaitu keputusan yang dibatalkan oleh instansi banding (Majelis Kepegawaian). Akibatnya Badan / pejabat TUN semula harus menerima kembali pegawai yang bersangkutan dan membayar semua kerugian akibat keputusan itu.
- k. *Principle of protecting the personal way of life* : asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) yaitu sesuai masyarakat yang bersangkutan.

---

<sup>18</sup> Philipus.M.Hadjon dkk.1993. *Pengantar Hukum administrasi Negara (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Gajah Mada University Press, Surabaya,hlm. 279.

- l. *Principle of sapientia* : asas kebijaksanaan yaitu Badan/pejabat TUN harus bertindak dengan berpijak pada asas kebijaksanaan (spontan), tidak perlu menunggu instruksi.
- m. *Principle of public of service* : asas penyelenggaraan kepentingan umum yaitu meliputi kepentingan bangsa, masyarakat dan Negara.

## 2. Analisis Kebijakan Publik.

William N. Dunn<sup>19</sup> mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Weimer and Vining,<sup>20</sup> : *The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision.* Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik yang berkaitan dengan masalah yang dihadapidan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin dapat diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan.

Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan

masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas. Dunn<sup>21</sup> membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu:

- a. Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.
- b. Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada

---

<sup>19</sup> William N. Dunn. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Hanidita Graha Widia. Yogyakarta, hlm 33.

<sup>20</sup> Weimer, David, L and Aidan R. Vining. 1992, *Policy Analysis Concepts and Practice* Second Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, hlm 1

---

<sup>21</sup> William N. Dunn .Op cit,hlm 35.

aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.

- c. Analisis Kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Selanjutnya Jenis Kebijakan Publik menurut **James E. Anderson**, kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :<sup>22</sup>

- a. *Substantive Policies and Procedural Policies*. *Substantive Policies* adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.
- b. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies*. *Distributive Policies* adalah suatu

kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

- c. *Material Policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi parapenerimaannya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.
- d. *Public Goods and Private Goods Policies*. *Public Goods Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.<sup>23</sup>

Faktor-faktor Strategis yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan publik paling tidak ada 6 hal meliputi: <sup>24</sup>:

- a. Faktor politik. Faktor ini perlu dipertimbangkan dalam perumusan suatu kebijakan publik, karena dalam perumusan suatu kebijakan

---

<sup>22</sup> Budi Winarno.2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Medpress . Jakarta, hlm 18.

---

<sup>23</sup>. Sutopo dan Sugiyanti, 1990. Pelayanan Prima, Jakarta: LAN, hlm 5.

<sup>24</sup> <http://khdijah.blogspot.com>. Diakses 21 Juni 2021.

- diperlukan dukungan dari berbagai aktor kebijakan (policy actors), baik aktor-aktor dari pemerintah maupun dari kalangan bukan pemerintah (pengusaha, LSM, asosiasi profesi, media massa, dan lain-lain)
- b. Faktor ekonomi / finansial. Faktor ini pun perlu dipertimbangkan terutama apabila kebijakan tersebut akan menggunakan atau menyerap dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi dalam suatu daerah.
  - c. Faktor administratif/organisatoris. Dalam perumusan kebijakan perlu pula dipertimbangkan faktor administratif atau organisatoris yaitu apakah dalam pelaksanaan kebijakan itu benar-benar akan didukung oleh kemampuan administratif yang memadai, atau apakah sudah ada organisasi yang akan melaksanakan kebijakan itu.
  - d. Faktor teknologi. Dalam perumusan kebijakan publik perlu mempertimbangkan teknologi yaitu apakah teknologi yang ada dapat mendukung apabila kebijakan tersebut diimplementasikan,
  - e. Faktor sosial, budaya, dan agama. Faktor ini pun perlu dipertimbangkan, misalnya apakah kebijakan tersebut tidak menimbulkan benturan sosial, budaya, dan agama atau yang sering disebut masalah Sara dan
  - f. Faktor pertahanan dan keamanan. Faktor pertahanan dan keamanan ini pun akan berpengaruh dalam perumusan kebijakan, misalnya apakah kebijakan yang akan dikeluarkan tidak mengganggu stabilitas keamanan suatu daerah.

#### **KEBIJAKAN PUBLIK ATAS UU NOMOR 23 TAHUN 2004.**

Dalam menganalisis suatu kebijakan salah satu sasaran pengkajiannya adalah *Substantive Policy*, sebagaimana

telah dijelaskan pada bagian terdahulu yakni merupakan suatu kebijakan di buat berdasarkan penekanan pada permasalahan pokok. Kalau dihubungkan, diamati dan dikaji pada permasalahan atau isu KDRT akan muncul permasalahan inti yang sangat kompleks. Mengingat dalam persoalan KDRT akan melibatkan berbagai pihak dan tatanan hukum. Tatanan hukum yang paling utama bersentuhan dengan permasalahan KDRT tersebut adalah hukum perkawinan. Selanjutnya berbicara tentang hukum perkawinan tidak dapat dilepaskan dari hukum Agama dan hukum adat.

Apabila melihat kebelakang, kehadiran UU Nomor 23 tahun 2004 sebagai suatu kebijakan publik yang bersifat nasional dan umum, kehadirannya sebagai konsekuensi Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women/ CEDAW*) ditegaskan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Konvensi tersebut, pada dasarnya mewajibkan kepada setiap negara pihak untuk melakukan langkah-langkah yang tepat, termasuk pembuatan undang-undang di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi, dan budaya, untuk menjamin perkembangan dan kemajuan perempuan sepenuhnya, dengan tujuan untuk menjamin mereka melaksanakan dan menikmati hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok atas dasar persamaan dengan laki-laki.

CEDAW telah memberikan arti 'diskriminasi' secara komprehensif sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 CEDAW bahwa: "Dalam Konvensi ini istilah "diskriminasi terhadap perempuan" berarti setiap perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang

politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya bagi kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar persamaan hak laki-laki dan perempuan.”Unsur-unsur yang terkandung dalam istilah ”diskriminasi” tersebut meliputi:<sup>25</sup>

- a. Ideologi, berupa asumsi-asumsi berbasis gender tentang peran dan kemampuan perempuan;
- b. Tindakan, pembedaan perlakuan, pembatasan atau pengucilan perempuan;
- c. Niat, diskriminasi langsung atau tidak langsung;
- d. Akibat;
- e. Pengurangan atau penghapusan pengakuan, penikmatan, penggunaan hak dan kebebasan,
- f. Diskriminasi dalam semua bidang (politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil,) dan oleh setiap pelaku.

Dalam perjalanannya, pengertian diskriminasi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 CEDAW mengalami perkembangan yang cukup positif, hal mana bahwa bentuk kekerasan terhadap perempuan juga menjadi cakupan dalam pengertian diskriminasi terhadap perempuan. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) yang dalam pertimbangan serta pengaturannya sarat dengan muatan yang memperhatikan perspektif gender mendefinisikan kekerasan dalam rumah tangga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 1 UU-PKDRT. Unsur-unsur yang dikandung dalam pengertian “kekerasan dalam rumah tangga/KDRT” ditekankan pada terutama perempuan. Unsur lain yang diindikasikan ada kesamaan, yakni, mengenai bentuk kekerasan yang menimpa pada diri korban KDRT adalah adanya bentuk kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual,

psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga. Ketentuan Pasal 5 UU-PKDRT juga menegaskan bahwa “Setiap orang dilarang melakukan kekerasan dalam rumah tangga terhadap orang dalam lingkup rumah tangganya, dengan cara:

- a. kekerasan fisik;
- b. kekerasan psikis;
- c. kekerasan seksual; atau
- d. penelantaran rumah tangga.”

Substansi Pasal 5 UU Nomor 23 tahun 2004 yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9, ternyata masih menimbulkan pemahaman yang simpang siur di masyarakat. Misalnya Pasal 6 UU 23/2004 hanya menyebutkan “Kekerasan fisik adalah perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit atau luka berat”. Sementara dalam Al-Qur’an An-Nisaa: 34 Allah SWT berfirman sebagaimana artinya: “wanita-wanita yang kamu khawatiri Nusyuznya, maka nasehatilah mereka dan pisahkanlah mereka di tempat tidur mereka, dan pukulah mereka. Kemudian jika mereka mentaatimu, maka janganlah kamu mencari-cari jalan untuk menyusahkannya”.

Maka dari itu dapat dikatakan bahwa UU 23 tahun 2004 secara *substantive policy* kurang jelas merumuskan persoalan yang dilarang dan melupakan ajaran agama yang mengakui suatu kondisi pembenaran melakukan pemukulan. Begitu pula terhadap isu pokok yang dilarang oleh Pasal 7. Riwayat Khaulah binti Tsalabah mengadu kepada Rasulullah karena selalu dicaci maki oleh suaminya Aus bin Samit, Khaulah seorang muslimah yang taat beribadah dan taat pada suami. Sehingga walaupun dicaci ia tetap bersabar, tetapi pada suatu hari hilanglah kesabarannya karena dizhihar suaminya, lantaran marah hanya karena pulang tidak ada makanan. Malam harinya Khaulah menolak dicampuri suaminya. Peristiwa ini diajukan pada Rasulullah lalu turunlah surat al Mujadalah ayat 1-6 tentang zihar ayat ini mengandung makna agar para

<sup>25</sup> *Partners for Law in Development, United Nation Development Fund for Women, Mengembalikan Hak-Hak Perempuan, 2004. New Delhi: Partner for Law in Dvelopment, hlm.27.*

suami tidak mudah menzhihar istrinya.<sup>26</sup> Pasal 8 UU 23 tahun 2004 tentang *Marital Rape*, yang tidak dikenal dalam Islam<sup>27</sup>. Islam tidak mengenal pemaksaan hubungan seksual dalam keluarga. Perempuan Islam harus melayani Suami kapanpun dan dimanapun kecuali dalam keadaan nifas dan menstruasi. Statemen al-Qur'an yang bisa dikemukakan diantaranya dalam surat al - Baqarah ayat 187 yang artinya "Mereka (istri-istrimu) adalah pakaian bagimu dan kamu adalah pakaian bagi mereka".

Selanjutnya mengenai Penelantaran keluarga, masih belum jelas diatur di dalam pasal 9 UU 23 tahun 2004, sementara Islam telah mengatur hal tersebut sebagai mana bunyi taklik talaq dalam pernikahan. Untuk itu dapat dikatakan bahwa dilihat dari *substantive policy* kehadiran UU 23 tahun 2004 pertama-tama hanya untuk memenuhi perintah konvensi Internasional. Kemudian sebagai payung hukum akan perlindungan terhadap perempuan secara umum. Dilihat dari *Procedural policy* UU 23 tahun 2004, pada saat dirancangnya / dibuatnya UU Nomor 23 tahun 2004 memang banyak pihak yang dilibatkan. Akan tetapi suara para pihak yang hadir di DPR pada saat itu dominan hanya mengedepankan unsur perhatian pada perempuan dan sedikit melibatkan unsur partisipasi masyarakat. Sehingga kurang menyerap nilai-nilai kearifan lokal yang ada di tengah masyarakat

Berpijak dari telaah *Substantive Policy* dan *Procedural Policy* pada UU Nomor 23 Tahun 2004 sudah saatnya untuk dilakukan reformasi regulasi mengingat:

- a. *Subject Matter* yang telah dirumuskan di dalam UU 23/2004 masih belum jelas / kurang tepat karena dalam proses pembentukannya sedikit

memperhatikan suara yang bernilai kearifan lokal dari masyarakat.

- b. Masih terjadi beda pemahaman antar penegak hukum terhadap permasalahan KDRT sebagai akibat dari ketidakjelasan isi pasal.
- c. Substansi pemidanaan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 44 dan Pasal 49 UU PKDDRT menghambat penghapusan KDRT, karena terdakwa dengan ekonomi mapan cenderung memilih hukuman denda ketimbang hukuman penjara. Oleh karena itu perlu dicarikan solusi lain akan model penanganan Kasus KDRT.

## PENUTUP

Hukum atau perundang-undangan merupakan salah satu bentuk kebijakan yang menjadi fondasi atau landasan konstitusional bagi kebijakan sosial. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dan pembuatan kebijakan atau peraturan perundang-undangan haruslah untuk kepentingan dan memihak masyarakat. Selanjutnya Masyarakat juga harus berperan aktif dalam melaksanakan kebijakan perundang-undangan demi tercapainya tujuan pemecahan masalah sosial.

Pernyataan di atas apabila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 (UUPKDRT) sebagai suatu bentuk kebijakan Publik belum dapat berlaku sebagai mestinya pada tingkat implementasi. Hal ini dikarenakan masih adanya kekurangan/kelemahan pada substansi atau isi pasal UU PKDT sebagai akibat kurangnya pihak yang dilibatkan dalam pembentukan Undang-Undang tersebut. Ke depan menekan adanya konfigurasi politik yang sangat mempengaruhi produk hukum perlu diperhatikan. Walaupun diakui bahwa setiap muatan produk hukum akan sangat

<sup>26</sup> Siti Zumrotun, 2006. *Membongkar Fiqh Patriarkhis*; Refleksi atas Keterbelengguan Perempuan dalam Rumah Tangga, STAIN Press, Cet.I, hlm. 111.

<sup>27</sup> Milda Marlia, 2007. *Marital Rape Kekerasan Seksual Terhadap Istri*, PT, LKiS Pelangi Aksara, Yogyakarta, Cet. 1, hlm. 11

ditentukan oleh visi politik kelompok dominan yang hadir sebagai pada saat hukum bekerja di ranah *procedur policy*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bintoro Tjokroamidjoyo.1991.*Analisa Kebijakan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional* .Dalam majalah Admistrator NO.5 dan 6.
- Budi Winarno.2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Medpress . Jakarta.
- C.O Jone. 1998. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Massachusetts: Duxbury Press, Terjemahan.
- Ichlasul Amal. 2007. *Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Pembangunan*.Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Lasswell,HD dan Kaplan.A. 1970. *Power and Society*. New Haven,Yale University Press.
- Milda Marlia, 2007. *Marital Rape Kekerasan Seksual Terhadap Istri*, PT, LKiS Pelangi Aksara, Yogyakarta, Cet. 1
- M.Irfan Islamy. 1994. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta. *Partners for Law in Development, United Nation Development Fund for Women*, Mengembalikan Hak-Hak Perempuan, 2004. New Delhi: Partner for Law in Dvelopment.
- Philipus.M.Hadjon dkk. 1993. *Pengantar Hukum administrasi Negara (Intruduction to the Indonesian Administrative Law)*. Gajah Mada University Press, Surabaya.
- PSG IAIN Raden Fatah Palembang kerjasama Biro Pemberdayaan Perempuan Provinsi Sumatera Selatan. *Studi Pemetaan Kasus Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Anak Di Sumatera Selatan*. Tahun 2019,
- Ratna Batara Munti. 2008. *Advokasi Kebijakan Pro Perempuan: Agenda Politik Untuk Demokrasi dan Kesetaraan*. PSKW UI – TIFA. Jakarta
- Siti Zumrotun, 2006. *Membongkar Fiqh Patriarkhis; Refleksi atas Keterbelengguan Perempuan dalam Rumah Tangga*, STAIN Press,
- Sutopo dan Sugiyanti, 1990. *Pelayanan Prima*, Jakarta: LAN
- UU Nomor .23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).
- Weimer, David, L and Aidan R. Vining. 1992, *Policy Analysis Concepts and Practice* Second Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- William N. Dunn. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Hanidita Graha Widia.Yogyakarta.
- <http://khdijah.blogspot.com>. Diakses 21 Juni 2021.