

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Teori Pemerintahan

##### 1. Pengertian Pemerintah

Pemerintah berasal dari suku kata “perintah” (*to order*) yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan atau sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Jadi pemerintah adalah badan, organ, atau lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk memerintah dalam suatu negara.<sup>1</sup>

Pengertian pemerintah dalam Kamus Bahasa Indonesia adalah: (1) sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagianbagiannya; (2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan; (3) penguasa suatu negara (bagian negara) negeri dimisalkan pengemudi negara, negara memerlukan yang kuat dan bijaksana; (4) badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah) beberapa anggota DPR meminta supaya segera menyerahkan rancangan undang-undang itu ke DPR, jawaban dibacakan oleh Menteri Dalam Negeri; dan (5) negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta) baik sekolah maupun sekolah partikelir harus dibangun tiga tingkat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kahar Haerah, *Bahan Ajar Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (FISIP Universitas Muhamadiyah Jember, 2014), h. 9.

<sup>2</sup> <http://kbbi.web.id/pemerintah> diakses pada tanggal 8 Februari 2023

Menurut Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer “Pemerintah” diartikan sebagai suatu sistem yang terdiri dari beberapa badan yang memiliki kekuasaan untuk menjalankan dan mengatur kelangsungan hidup suatu negara, atau sekumpulan orang yang diberi kekuasaan yang terbatas untuk memikul tanggung jawab yang dilakukan bersama-sama.<sup>3</sup>

Secara definitif, pemerintah itu mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas pemerintah itu meliputi seluruh organ kekuasaan di dalam negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Bahkan dalam arti luas ini Pemerintah diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Dalam arti yang luas pemerintah itu sering disebut Regering. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah (yang disebut Bestuur) hanya menyangkut organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (eksekutif) yang bisa dilakukan oleh cabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat ke daerah.<sup>4</sup>

Istilah pemerintah menurut *Finer* setidaknya menunjuk pada empat pengertian pokok yaitu:

- a. Pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalkan oleh mereka yang memegang kekuasaan secara sah. Dalam konteks itu, semua proses yang berlangsung dalam bingkai pengelolaan kekuasaan dipandang merupakan

---

<sup>3</sup> Peter Salim. Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: Modern English Press, 2002),h.1140.

<sup>4</sup> Moh. Mahfud. MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UUI Press, 1993),h.74.

aktivitas yang menunjukkan pada performa pemerintah. Realitas ini dapat dilihat ketika seseorang menyadari bahwa semua aktivitas keteraturan dan ketertiban hingga urusan yang berbelit-belit dalam birokrasi merupakan mekanisme yang didesain secara sengaja oleh pemerintah. Bahkan, keadaan yang mencekam bagi keamanan setiap individu merupakan indikasi tentang hadir tidaknya sebuah pemerintahan. Pemerintah dipastikan kehadirannya untuk memenuhi tujuan mulia, yaitu terciptanya keteraturan sebagai apa yang kita istilahkan dengan terciptanya ketenteraman dan ketertiban umum *kocial order*, Ketenteraman adalah suasana batin dari setiap individu karena terpenuhinya kebutuhan dasar (sandang, pangan, papan), serta terbukanya peluang untuk mengaktualisasikan nilai-nilai kemanusiaannya. Sedangkan ketertiban adalah situasi dan kondisi dinamis yang menggambarkan adanya kepatuhan pada hukum, norma serta konsensus umum.<sup>5</sup>

- b. Pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung. Seringkali penamaan suatu entitas pemerintah menunjukkan secara langsung dimana pemerintah tersebut berada. Sebagai contoh, kita dapat menyebut suatu pemerintah di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah nasional biasanya kita sebut sebagai pemerintah pusat sekaligus ibukota negara, sedangkan pemerintah subnasional

---

<sup>5</sup> Muhadam Labolo, *Memahami ilmu pemerintahan* (red.ed), (PT.RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2013),h.17.

kita sebut sebagai pemerintah daerah yang berada dalam yuridiksi pemerintah nasional. Selain eksistensi dimaksud, istilah ini juga menunjukkan institusi, lembaga maupun organisasi pelaksana dalam proses pemerintahan. Pada level operasional, kita sering mengidentikkan lembaga seperti departemen, dinas, badan maupun kantor sebagai representasi pemerintah.<sup>6</sup>

- c. Pemerintah menunjukkan secara langsung *person* (orang) yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan. Dalam kenyataannya kita sering menyebut Pemerintah Barack Obama atau Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono. Semua jabatan-jabatan pemerintah yang diisi oleh orang yang dipilih (*public elected system*) maupun diangkat (*political appointed*) oleh pemerintah menguatkan secara langsung istilah pemerintah itu sendiri.<sup>7</sup>
- d. Pemerintah juga mengacu pada aspek bentuk, metode atau sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Sistem pemerintahan menggambarkan keseluruhan interaksi pemerintah yang saling berkaitan dan tergantung dalam pengelolaan pemerintahan. Sistem pemerintah pada akhirnya mendorong terbentuknya klasifikasi untuk membedakan cara-cara pemerintah melakukan

---

<sup>6</sup> Muhadam Labolo, *Memahami ilmu pemerintahan* (red.ed),h.17.

<sup>7</sup> Muhadam Labolo, *Memahami ilmu pemerintahan* (red.ed),h.18.

interaksi di antara cabang-cabang kekuasaan. Dalam perkembangan dewasa ini sistem pemerintahan membedakan diri pada sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, serta sistem pemerintahan campuran (*mixed systefi*). Namun demikian, dua sistem pemerintahan sebelumnya jauh lebih dikenal sekalipun tak kurang memiliki kelemahan hingga terbentuknya sistem terakhir. Inggris misalnya merupakan contoh negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Sementara Amerika menggunakan sistem pemerintahan presidensial di samping Swiss yang menerapkan sistem campuran.<sup>8</sup>

Bagian terakhir dari perbedaan terminologi pemerintah oleh *Finer* menyisakan satu pengertian yang menarik, yaitu hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Menurutnya relasi antara pemerintah dan yang diperintah berkaitan dengan sejauh mana peranan pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap warga negara bagi upaya mencapai tujuan, Dalam fenomena yang lazim sebagian pemerintah yang menganut paham demokrasi berupaya meminimalisasi intervensi terhadap kebebasan individu. Pemerintah demokatis biasanya menyandarkan dirinya sebagai pelayan bagi masyarakatnya. Sebaliknya, pemerintah totaliter lebih memaksimalkan upaya untuk sedapat mungkin menyentuh kebebasan individu dengan menyandarkan

---

<sup>8</sup> Muhadam Labolo, *Memahami ilmu pemerintahan* (red.ed),h.18.

diri sebagai majikan bagi mereka yang diperintah. Sekalipun demikian, keduanya memiliki alasan yang dapat diterima baik karena kondisi masyarakat maupun konsensus dari pemerintah masing-masing yang diruangkan dalam cita konstitusi.<sup>9</sup>

Sedangkan tugas pemerintah menurut Kaufman dalam Thoha adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.<sup>10</sup> Hakekat dari tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu: Pelayanan (*service*), Pemberdayaan (*empowerment*), dan Pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian dalam masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>11</sup>

## 2. Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan

---

<sup>9</sup> Dr. Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (rev.ed.),h.19.

<sup>10</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003), h.71.

<sup>11</sup> Riyaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, (Jakarta : Yarsif Watampone, 1997),h.59.

kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang.<sup>12</sup>

Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>13</sup> Sedangkan penjelasan mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dengan sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>14</sup>

Sesuai yang disebutkan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur 9 dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi

---

<sup>12</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

<sup>13</sup> Pasal 1 Angka (3) Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>14</sup> Pasal 1 Angka (2) Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang. Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi. Konstelasi ini, tidak mengherankan bila keberadaan desentralisasi lebih dipahami pemerintah daerah sebagai kewajiban daripada sebagai hak. Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.<sup>15</sup>

#### **a. Penyelenggara Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor

---

<sup>15</sup> Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Sementara itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah).

Dengan demikian penyelenggara pemerintah daerah terdiri dari pemerintahan daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola daerahnya sendiri dengan baik dengan penuh tanggung jawab dan jauh dari praktik-praktik korupsi.<sup>16</sup>

#### **b. Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah**

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah adalah:

---

<sup>16</sup> Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- 1) Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 2) Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- 3) Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.<sup>17</sup>

Sementara itu Hak-pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah:

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- 2) Memilih pemimpin daerah.
- 3) Mengelola aparatur daerah.
- 4) Mengelola kekayaan daerah.
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah dan

---

<sup>17</sup> Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping hak-hak tersebut di atas, daerah juga diberi beberapa kewajiban, yaitu :<sup>18</sup>

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- 2) Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- 3) Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- 4) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- 5) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- 6) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- 7) Mengembangkan sistem jaminan sosial.
- 8) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- 9) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- 10) Mengelola administrasi kependudukan.
- 11) Melestarikan nilai sosial budaya.
- 12) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang- undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan

---

<sup>18</sup> Undang-Undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan dilakukan secara efisien, efisien, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh, dan taat pada peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Dengan demikian pemerintah daerah harus memenuhi kewajiban- kewajiban yang telah diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik.<sup>20</sup>

### c. Asas Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu Negara, yakni sebagai berikut:

#### 1) Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.

#### 2) Asas dekonsentrasi

---

<sup>19</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, ( Jakarta: PT. Raja Grasindo, 2007), h.27-30.

<sup>20</sup> Pasal 21 Undang-Undang No, 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Asas dekonsentrasi adalah urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah melalui pejabat-pejabatnya dan tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan. Unsur pelaksanaannya adalah instansi-instansi vertikal yang secara operasional dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat.

3) Asas tugas pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah menyangkut kekuasaan pemerintah pusat mengenai penentuan kebijakan, perencanaan, dan pembiayaan yang tetap ditangan pemerintah pusat, namun pelaksanaannya adalah perangkat daerah. Tugas pembantuan tidak diatur dalam Undang-undang Dasar 1945, namun dalam praktik.<sup>21</sup>

**d. Urusan-urusan Pemerintahan Daerah**

Melalui sistem pemerintahan daerah, pemerintahan daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya. Dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah

---

<sup>21</sup> Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h.45- 46.

provinsi yang merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:<sup>22</sup>

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- 7) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- 10) Pengendalian lingkungan hidup
- 11) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan

---

<sup>22</sup> Undang-Undang No.12 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

16) Pengurusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang- undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :<sup>23</sup>

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 4) Penanganan bidang kesehatan
- 5) Penyelenggaraan pendidikan
- 6) Penanggulangan masalah sosial
- 7) Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- 8) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- 9) Pengendalian lingkungan hidup
- 10) Pelayanan pertanahan

---

<sup>23</sup> Pasal 14 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- 11) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- 12) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 13) Pelayanan administrasi penanaman modal
- 14) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan
- 15) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat memenuhi semua urusan yang menjadi urusan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten) agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

Pemerintah harus didekatkan kepada masyarakat, karena pemerintah yang baik adalah yang dekat dengan rakyatnya. Pemerintahan perlu didekatkan kepada masyarakat agar pelayanan yang diberikan semakin baik. Hal tersebut didasarkan bahwa pada hakikatnya suatu pemerintahan itu memikul amanah dan kepercayaan masyarakat.<sup>25</sup>

Bertambahnya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah, maka menurut Amrah

---

<sup>24</sup> Pasal 14 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>25</sup> Riyaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*,h.99.

Muslimin, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas-asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.<sup>26</sup>

## **B. Teori Kekerasan Perempuan dan Anak**

### **1. Kekerasan Terhadap Perempuan**

Penyebab kekerasan terhadap perempuan adalah budaya yang patriarkhis dan pandangan agama yang bias gender yang tidak adil terhadap perempuan. Kekerasan yang berakar pada budaya dan kekerasan terakhir muncul karena penafsiran yang tidak adil terhadap perempuan dalam menganalisa ajaran-ajaran agama. Dalam kehidupan masyarakat, biasanya terjadi karena persetujuan antara keduanya yang kadang sulit diidentifikasi.<sup>27</sup>

Kekerasan apapun yang terjadi dalam masyarakat, sesungguhnya berangkat dari satu *ideologi* tertentu yang mengesahkan penindasan disatu pihak-pihak perseorangan maupun kelompok terhadap pihak lain yang disebabkan oleh anggapan ketidasetaraan yang ada dalam masyarakat. Pihak yang tertindas, disudutkan pada posisi yang mereka berada dalam ketakutan melalui cara penampakan kekuatan secara periodik. Kekerasan terhadap pihak perempuan yang mengakibatkan kesengsaraan secara fisik dan ancaman psikologis termasuk perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang. Dalam perkembangannya kekerasan terhadap

---

<sup>26</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung : Alumni, 1986),h.5.

<sup>27</sup> Abdul Rahman Agus, *Psikologi Sosial Integritas pengetahuan wahyu dan pengetahuan empirik*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014),h.214.

perempuan sungguh tidak hanya terjadi dilingkungan rumah tangga tetapi bisa juga terjadi antara orang tua dan anak (kekerasan terhadap anak) atau antara majikan dengan pembantunya yang terjadi dalam lingkungan keluarga.

Istilah kekerasan biasanya digunakan untuk menggambarkan perilaku baik yang terbuka, dan yang baik bersifat menyerang atau bertahan yang disertai dengan penggunaan kekuatan kepada orang lain. Menurut Mansour Fakih, kekerasan tidak hanya diartikan sebagai serangan fisik saja, tetapi juga diartikan sebagai suatu serangan terhadap fisik maupun mental psikologis seseorang.<sup>28</sup>

Salah satu pihak yang paling sering menjadi korban kekerasan dalam masyarakat itu adalah perempuan. Adapun beberapa arti dan makna kekerasan terhadap perempuan antara lain:

- a. Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap tindakan yang melanggar, menghambat, meniadakan kenikmatan dan pengabaian hak asasi perempuan. Tindakan tersebut mengakibatkan kerugian dan penderitaan terhadap perempuan dalam hidupnya baik fisik, psikis maupun seksual. Termasuk didalamnya ancaman paksaan, atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik dalam kehidupan individu, keluarga, bermasyarakat maupun bernegara.

---

<sup>28</sup> Suci Rahmiani “Peranan dinas pemberdayaan perempuan perlindungan anak pengendalian penduduk dan keluarga berencana provinsi riau dalam mencegah tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak”. (Program Magister (S2) Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru, 2021),h.54.)

- b. Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap perbuatan berdasarkan jenis kelamin yang mengakibatkan kesengsaraan dan penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis. Termaksud ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik dalam kehidupan publik maupun kehidupan pribadi.
- c. Kekerasan terhadap perempuan adalah sebuah tindakan sosial, dimana pelakunya harus mempertanggung jawabkan tindakannya kepada masyarakat.
- d. Kekerasan terhadap perempuan adalah perilaku yang muncul sebagai akibat adanya bayangan tentang peran identitas berdasarkan jenis kelamin, dan berkaitan dengan bayangan kekuasaan yang dapat dimilikinya.<sup>29</sup>

Secara umum kekerasan terhadap perempuan diklasifikasikan dalam dua bentuk, kekerasan fisik dan kekerasan psikologis. Seorang perempuan bisa mengalami kekerasan fisik atau kekerasan psikologis, atau juga bisa mengalami kedua bentuk kekerasan itu secara bersamaan. Pertama, kekerasan fisik adalah segala perbuatan yang menyebabkan rasa sakit, cedera, luka atau cacat pada tubuh atau anggota badan atau menyebabkan kematian, baik di lakukan dengan menggunakan alat atau tanpa alat. Kedua, kekerasan psikologis adalah setiap perbuatan atau ucapan yang mengakibatkan ketakutan atau hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak dan perasaan tidak berdaya pada korban.

---

<sup>29</sup> Mansour fakih, *Analisis gender & transformasi sosia*, (yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005),h.78.

Aksi kekerasan yang sering terjadi disekitar kita dilihat dari jenisnya dan dapat diklasifikasikan kedalam empat yaitu :<sup>30</sup>

- 1) Kekerasan Langsung, merujuk pada tindakan yang menyerang fisik atau psikologis seseorang secara langsung yang termasuk dalam kategori ini adalah semua bentuk pembunuhan individu atau kelompok, seperti pemusnahan etnis, kejahatan perang, pembunuhan massal dan semua bentuk tindakan paksa atau brutal yang menyebabkan penderitaan fisik atau psikologis seseorang (pengusiran paksa terhadap masyarakat, penculikan, pemerkosaan, penganiayaan). Semua tindakan tersebut merupakan tindakan yang mengganggu hak asasi manusia yang paling mendasar yakni hak untuk hidup.
- 2) Kekerasan Tidak Langsung adalah tindakan yang membahayakan manusia, bahkan sampai pada ancaman kematian, tetapi tidak melibatkan hubungan langsung antara korban dan pihak (orang, masyarakat atau institusi) yang bertanggungjawab atas kekerasan tersebut. Disini terdapat sub kategori yang bisa dibedakan, yakni kekerasan dengan pembiaran dan kekerasan yang termediasi. Dalam hal ini terdapat dua cacatan dalam kaitannya antara kekerasan karena pembiaran dan kekerasan termediasi. Pertama, banyak sisi yang melengkapi, kekerasan karena pembiaran dicirikan dengan kondisi yang tetap, sedangkan

---

<sup>30</sup> Ali Hoesin hakeem, *Membela Perempuan, Menakar Feminisme dengan Nalar Agama*, (Jakarta: Al-Huda, 2005),h.35.

kekerasan yang termediasi lebih sering dikaitkan dengan gerakan yang dinamis yang menghubungkan antara modifikasi lingkungan sebagai penyebab terjadinya kekerasan.

- 3) Kekerasan Represif, berkaitan dengan pencabutan hak dasar untuk bertahan hidup dan untuk dilindungi dari kesakitan dan penderitaan. Oleh karena itu termasuk pelanggaran hak asasi manusia seperti mengekang kebebasan, martabat manusia dan kesamaan hak bagi setiap manusia. Kekerasan represif terkait dengan tiga hak dasar manusia yaitu: hak sipil, hak politik, hak sosial. Hak sipil adalah kebebasan untuk berfikir, beragama, kebebasan berorganisasi dan privasi serta kesamaan dihadapan hukum. Hak politik berkaitan dengan hak berpartisipasi masyarakat secara demokratis dalam kehidupan politik seperti mengikuti pemilihan umum serta kebebasan berbicara dan berpendapat. Sedangkan hak sosial berkaitan dengan larangan untuk menciptakan atau memiliki serikat buruh atau larangan untuk melakukan mogok kerja.<sup>31</sup>
- 4) Kekerasan Alienatif, merujuk pada pencabutan hak-hak individu yang lebih tinggi, misalnya pertumbuhan kejiwaan (emosi), budaya atau intelektual. Pentingnya memasukkan hak-hak asasi manusia kedalam jenis kekerasan alienatif ini adalah untuk menegaskan bahwa manusia juga membutuhkan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan non material, kepuasan kerja, terlibat dalam

---

<sup>31</sup> Ali Hoesin hakeem, *Membela Perempuan, Menakar Feminisme dengan Nalar Agama*, h.35.

kegiatan-kegiatan kreatif, kebutuhan anak akan kasih sayang, rasa kepemilikan secara sosial atau identitas budaya.<sup>32</sup>

## 2. Kekerasan Terhadap Anak

Anak sebagai bagian dari generasi muda merupakan penerus cita-cita perjuangan bangsa sekaligus modal sumberdaya manusia bagi pembangunan nasional. Disebutkan dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.<sup>33</sup> Menurut Undang-undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002 perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar tetap hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.<sup>34</sup>

Korban diartikan sebagai sasaran, target dan obyek tindak kekerasan. *Abuse* adalah kata yang biasa diterjemahkan menjadi kekerasan, penganiayaan, penyiksaan, atau perlakuan salah. Dalam *The social work Dictionary Barker*, mendefinisikan *abuse* sebagai "*improper behavior intended to caused physical, psychological, or financial harm to an individual or group*" (kekerasan adalah perilaku tidak layak yang mengakibatkan kerugian atau bahaya secara fisik, psikologis, atau finansial, baik yang dialami

---

<sup>32</sup> Ali Hoesin hakeem, *Membela Perempuan, Menakar Feminisme dengan Nalar Agama*, h.35.

<sup>33</sup> Pasal 34 ayat Undang-Undang Dasar 1945

<sup>34</sup> Undang-undang No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

individu maupun kelompok).<sup>35</sup> Perlakuan kejam terhadap anak (child abuse) berkisar dari pengabaian anak sampai pada perkosaan dan pembunuhan. Terry E. Lawson, Psikiater anak, menyebutkan ada 4 macam kekerasan atau abuse yang menyebabkan menderita gangguan psikologis, yaitu:<sup>36</sup>

**a. *Emotional Abuse* (kekerasan secara emosional)**

Merupakan salah satu bentuk kekerasan dalam keluarga (*domestic violence*), dimana pelaku dan korban berasal dari satu keluarga. *Emotional Abuse* dapat terjadi ketika si ibu setelah mengetahui anaknya meminta perhatian, mengabaikan anak itu. Si ibu membiarkan anaknya basah atau lapar karena ibu terlalu sibuk atau tidak ingin diganggu pada waktu itu. Ketika anak kurang mendapatkan kasih sayang dan cinta, sering dikritik, diancam dan dicela sehingga anak kehilangan kepercayaan diri dan harga diri. Si ibu boleh jadi mengabaikan kebutuhan anak untuk dipeluk atau dilindungi.

Anak akan mengingat semua kekerasan emosional jika kekerasan tersebut berlangsung konsisten. Ibu yang secara emosional berlaku keji pada anak akan terus- menerus melakukan hal yang sama sepanjang kehidupan anak tersebut. Tentu saja *emotional abuse* ini dapat mengakibatkan dampak negatif bagi

---

<sup>35</sup> Abu Huraerah, *Child Abuse (kekerasan Terhadap Anak)*, (rev.ed), (Bandung: Penerbit Nuansa, 2007),h.47.

perkembangan jiwa anak yang menjadi korban. Anak yang mengalami kekerasan secara emosional pada masa kecilnya, memiliki kecenderungan untuk menderita penyakit kejiwaan.<sup>37</sup>

Salah satu yang banyak dialami oleh anak korban penganiayaan secara emosional adalah penyakit *antisocial personality disorder*. Penyebab utama kepribadian *sociopath* adalah pada masa kecil, seorang anak mengalami deprivasi maternal atau kurangnya perhatian dari sang ibu. Anak mempunyai ibu yang tidak memperhatikannya atau tidak memenuhi kebutuhan emosionalnya, lebih-lebih kalau kekerasan emosional ini (biasanya) ditambah dengan kekerasan fisik dan psikis. Dibandingkan kekerasan fisik, memang memaki-maki tidak menimbulkan luka di tubuh tetapi seorang yang terluka hatinya biasanya akan terus membawa pengalaman yang menyakitkan itu dalam hatinya, menjadi trauma yang menakutkan.

**b. Verbal Abuse (Kekerasan Secara Verbal)**

*Verbal abuse* terjadi ketika si ibu setelah mengetahui anaknya meminta perhatian, menyuruh anak itu untuk “diam” atau “jangan menangis”. Jika si anak mulai berbicara, ibu terus menerus menggunakan kekerasan verbal seperti : “kamu bodoh”, “kamu cerewet”, “kamu kurang ajar”, “kamu menyebalkan” dan seterusnya. Anak akan mengingat semua kekerasan verbal itu berlangsung dalam satu periode.

**c. Bullying**

---

<sup>37</sup> Abu Huraerah, *Child Abuse (kekerasan Terhadap Anak)*, (rev.ed), ,h.47.

Merujuk pada tindakan kekerasan yang dilakukan oleh pelaku (*bully/bullies*) yang memiliki kekuatan atau kekuasaan kepada orang lain yang dianggap lemah. Bullying sebagai suatu bentuk abuse emosional atau fisik yang mempunyai 3 karakteristik, yakni : *deliberate*, dimana pelaku cenderung untuk menyakiti seseorang; *repeated*, yakni seringkali target bullying adalah orang yang sama; dan *power imbalance*, dalam hal ini pelaku memilih korban yang dianggapnya rentan. Dampak yang dialami korban *bullying* antara lain merasa rendah diri sampai pada depresi, tidak mau ke sekolah, cemas dan insomnia dan disfungsi *social*.<sup>38</sup>

**d. *Physical Abuse* (Kekerasan Secara Fisik)**

*Physical abuse* terjadi ketika si ibu memukul anak (ketika anak sebenarnya memerlukan perhatian). Memukul anak dengan tangan atau kayu, kulit atau logam, akan diingat anak itu jika kekerasan fisik itu berlangsung dalam periode tertentu. Kekerasan fisik itu sendiri adalah perubahan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT).

Anak korban penyiksaan secara fisik pada masa pertumbuhannya dapat mengalami *antisocial personality disorder* yang agresif atau bisa juga disebut CNS (*Central Nervous System*), yaitu penyakit yang menyebabkan orang tidak dapat mengendalikan emosinya atau tidak

---

<sup>38</sup> Abu Huraerah, *Child Abuse (kekerasan Terhadap Anak)*, (rev.ed), ,h.47.

sanggup berfikir rasional dan ini diabaikan kekerasan yang dialaminya pada saat kecil.<sup>39</sup>

**e. *Sexual Abuse* (Kekerasan Secara Seksual)**

*Sexual abuse* biasanya tidak terjadi selama 18 (delapan belas) bulan pertama dalam kehidupan anak. Walaupun ada beberapa kasus ketika anak perempuan menderita kekerasan seksual dalam usia enam bulan. Sedangkan yang dimaksud dengan kekerasan seksual, meliputi:

- 1) Pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang menetapkan dalam lingkup rumah tangga tersebut;
- 2) Pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan atau tujuan tertentu.<sup>40</sup>

Cara yang biasa digunakan dalam melakukan kekerasan seksual terhadap anak- anak adalah dengan bujukan (memberi iming-iming dengan permen/uang), tipuan (pura-pura diajak main), ancaman maupun paksaan kekuatan fisik. Bentuknya sangat beragam, mulai dari memperlihatkan alat vital kepada si anak, rabaan pada daerah vital, perintah untuk melayani oral seks ataupun penetrasi pada alat vital maupun daerah anal. Kekerasan seksual pada anak seringkali meninggalkan bekas traumatis yang sulit dihilangkan.<sup>41</sup>

**3. Perempuan dan Anak Korban Kekerasan**

---

<sup>39</sup> Abu Huraerah, *Child Abuse (kekerasan Terhadap Anak)*, (rev.ed),h.47.

<sup>40</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT

<sup>41</sup> Abu Huraerah, *Child Abuse (kekerasan Terhadap Anak)*, (rev.ed),h.47.

Masalah tindak kekerasan adalah satu masalah sosial yang selalu menarik dan menuntut perhatian yang serius dari waktu ke waktu. Terlebih lagi, menurut asumsi umum serta beberapa hasil pengamatan dan penelitian berbagai pihak, terdapat kecenderungan perkembangan peningkatan dari bentuk dan jenis tindak kekerasan tertentu, baik secara kualitas maupun kuantitasnya. Berbicara tentang konsep dan pengertian tindak kekerasan itu sendiri, masih terdapat kesulitan dalam memberikan definisi yang tegas karena masih terdapat keterbatasan pengertian yang disetujui secara umum. Kekerasan juga memiliki arti yang berbeda-beda berdasarkan pendapat para ahli dan para sarjana yang berbeda.

Dalam pengertian legal tindak kekerasan menurut *Sue Titus Reid* sebagaimana dikutip Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa adalah:

Suatu aksi atau perbuatan yang didefinisikan secara hukum, kecuali jika unsur-unsur yang ditetapkan oleh hukum kriminal atau hukum pidana telah diajukan dan dibuktikan melalui suatu keraguan yang beralasan, bahwa seseorang tidak dapat dibebani tuduhan telah melakukan suatu aksi atau perbuatan yang dapat digolongkan sebagai tindak kekerasan. Dengan demikian tindak kekerasan adalah suatu perbuatan yang disengaja atau suatu bentuk aksi atau perbuatan yang merupakan kelalaian, yang kesemuanya merupakan pelanggaran atas hukum kriminal, yang dilakukan tanpa suatu pembelaan atau dasar kebenaran dan diberi sanksi oleh Negara

sebagai suatu tindak pidana berat atau tindak pelanggaran hukum yang ringan.<sup>42</sup> Maka dari itu perlunya perlindungan terhadap korban, agar korban bisa merasakan hak-haknya sebagai manusia. Perlindungan korban yang dimaksud dalam hal ini adalah suatu perlindungan hukum yang diberikan kepada korban dengan tetap mendudukan kepentingan korban sebagai salah satu bagian mutlak yang harus dipertimbangkan dalam proses penyelesaian perkara pidana.<sup>43</sup>

Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak masih menjadi persoalan yang marak terjadi akhir-akhir ini. Di tengah perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang diharapkan mampu membantu hidup menjadi lebih baik seperti angan belaka. Perjuangan untuk kehidupan yang layak dan jauh dari kekerasan terus dilakukan seiring dengan kasus kekerasan tersebut. Entah dikarenakan pengaruh budaya yang kuat dan paradigma yang telah mengakar, perempuan dan anak dilihat sebagai makhluk yang lemah. Acap kali menjadi tempat pelampiasan emosi dan menjadi korban kekerasan secara fisik dan psikis.

Perempuan dan anak adalah kelompok yang perlu mendapatkan perlindungan, karena sistem sosial budaya dan kondisi fisik mereka. Perempuan mempunyai posisi yang khas di dalam setiap masyarakat dan negara-negara di dunia. Banyak kontribusi yang diberikan oleh

---

<sup>42</sup> Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, *Kriminologi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), h. 21.

<sup>43</sup> John Kenedi, *Perlindungan Saksi dan korban (Studi perlindungan hukum korban kejahatan dalam sistem peradilan Indonesia)*, (Bengkulu: Pustaka Pelajar, 2019), h.53.

perempuan di hampir seluruh lingkup kehidupan sehari-hari, seperti mengurus rumah tangga, mengurus anak, bekerja dan sebagainya. Namun seringkali mereka menjadi warga negara kelas 2 (dua) dan terabaikan. Mereka seakan-akan menderita dalam ketiadaan dan menjadi kelompok dalam posisi yang sering kali tidak menguntungkan dalam menghadapi berbagai halangan dan rintangan. Karena itu perlu penguatan kemampuan dan persamaan hak berdasarkan pada sensitivitas gender di tengah-tengah masyarakat masalah menjadi masalah utama mereka. Intensifikasi permasalahan perempuan dan gerakan pendukung hak-hak perempuan di seluruh dunia telah direfleksikan melalui berbagai macam Konvensi yang telah dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Beberapa perlindungan yang diakui secara internasional tersebut telah membantu mengartikulasikan ideologi dari para kaum pejuang hak perempuan.

Untuk memahami pengertian perempuan tidak bisa lepas dari persoalan gender dan sex. Perempuan dalam konteks *gender* didefinisikan sebagai sifat yang melekat pada seseorang untuk menjadi feminim. Sedangkan perempuan dalam pengertian sex merupakan salah satu jenis kelamin yang ditandai oleh alat reproduksi berupa rahim, sel telur dan payudara sehingga perempuan dapat hamil, melahirkan dan menyusui.<sup>44</sup> Perjuangan untuk memberikan perlindungan

---

<sup>44</sup> <http://www.referensimakalah.com/2013/01/konsep-perempuan.html>. diakses pada tanggal 15 Februari 2023

terhadap hak-hak perempuan dan anak guna melindungi kaum perempuan dan anak-anak dari kekerasan domestik sudah dilakukan sejak dahulu, dan perjuangan melalui pembentukan peraturan perundangundangan akhirnya berhasil dengan disahkannya UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak, UU No. 23 Tahun 2004 Kekerasan Dalam Rumah Tangga atau sering disebut dengan UU KDRT, dan UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan terhadap Saksi dan Saksi Korban. Ketiga produk UU tersebut jelas mendasarkan pasal-pasal nya pada prinsip-prinsip HAM. Perlunya jaminan perlindungan terhadap perempuan dan anak ini. Perlunya jaminan perlindungan muncul seiring dengan adanya kesadaran untuk memberikan perlindungan khusus karena banyaknya persoalan yang dihadapi kaum perempuan dan anak seperti kekerasan fisik dan psikis, diskriminasi, keterbelakangan dalam berbagai bidang, dan sebagainya sehingga dalam berbagai kajian kelompok ini digolongkan kedalam kelompok yang *vulnerable*. Perlakuan khusus yang diberikan juga dijamin dalam konstitusi, yakni dalam Pasal 28H ayat (2) Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang menentukan: " Hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Perlindungan juga diberikan dengan pertimbangan bahwa itu adalah merupakan hak dari subyek hukum baik perempuan maupun anak-anak".<sup>45</sup> Selain itu, perlindungan terhadap

---

<sup>45</sup> Pasal 28H ayat (2) Undang-undang Dasar Tahun 1945

korban juga dapat dilihat dari konsep pemikiran tentang tujuan dan fungsi negara, yakni melindungi dan memberikan rasa aman kepada masyarakat. Leslie Lipton—sebagaimana dikutip Dikdik M. Arif Mansur—mengatakan bahwa fungsi negara yang asli dan tertua adalah melindungi, karena negara dibentuk oleh individu-individu untuk memperoleh perlindungan. Negara senantiasa dipertahankan untuk memelihara tujuan tersebut.<sup>45</sup> Selain menginginkan perlindungan fisik dari negaranya, seorang warga negara juga mengharapkan adanya perlindungan di berbagai bidang.<sup>46</sup>

Dalam praktek dimasyarakat istilah perempuan sering disamakan dengan wanita. Arti kata perempuan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia: 1. Orang (manusia) yang mempunyai puki, dapat menstruasi, hamil, melahirkan anak, dan menyusui; wanita; 2. istri; bini; 3. betina (khusus untuk hewan).<sup>47</sup> Sedangkan wa.ni.ta berarti [n] perempuan dewasa: kaum -, kaum putri (dewasa).<sup>48</sup>

Selain perempuan yang perlu mendapatkan perlakuan khusus, kelompok lainnya adalah anak-anak. Ada berbagi definisi anak yang dijabarkan dalam hukum nasional maupun internasional. Menurut *The Minimum Age Convention* Nomor 138 Tahun 1973, pengertian tentang anak adalah seseorang yang berusia 15 tahun ke bawah. Selanjutnya dalam *Convention on The Right Of the Child* Tahun 1989 yang menyebutkan: *For the purposes of the present Convention, a child means every human being below*

---

<sup>46</sup> John Kenedi, *Perlindungan Saksi dan korban*, h.78.

<sup>47</sup> <http://kbbi.web.id/perempuan> diakses pada tanggal 15 Februari 2023

<sup>48</sup> <http://kamusbahasaindonesia.org/wanita> [KamusBahasaIndonesia.org](http://KamusBahasaIndonesia.org) diakses pada tanggal 15 Februari 2023

*the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.* Dengan demikian disebutkan bahwa anak adalah mereka yang berusia 18 tahun ke bawah. Sementara itu, UNICEF mendefinisikan anak sebagai penduduk yang berusia antara 0 sampai dengan 18 tahun. Sedangkan dalam hukum nasional didefinisikan anak dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain: Undang-Undang RI Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, menyebutkan bahwa anak adalah mereka yang belum berusia 21 tahun dan belum menikah.<sup>13</sup> Sedangkan Undang-undang Perkawinan menetapkan batas usia 16 tahun untuk anak perempuan, dan 18 tahun untuk anak laki (dalam konteks dapat melangsungkan perkawinan). Selanjutnya arti anak menurut Pasal 1 angka 1 UU No.23 Tahun 2002 adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Dari definisi-definisi tersebut secara keseluruhan dapat dilihat bahwa rentang usia dikategorikan sebagai anak terletak pada skala 0 sampai dengan 21 tahun. Penjelasan mengenai batas usia 21 tahun ditetapkan berdasarkan pertimbangan kepentingan usaha kesejahteraan sosial, kematangan pribadi dan kematangan mental seseorang yang umumnya dicapai setelah seseorang melampaui usia 21 tahun. Menurut Undang-undang No 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi dan dipenuhi oleh orangtua, masyarakat, pemerintah dan negara, sebagaimana halnya dengan perempuan.

Perempuan dan anak inilah yang rentan menjadi korban kekerasan, akibat sistem budaya maupun kondisi dari perempuan dan anak itu sendiri.<sup>49</sup>

Ada berbagai pengertian tentang “korban”. Menurut Deklarasi PBB dalam *The Declaration of Basic Principles of justice for victim of crime and Abuse of Power* 1985 dikatakan Korban (*victims*) means person who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omission of criminal laws operative within Member states, including those laws proscribing criminal abuse of power ‘.. through acts or omissions that do not yet constitute violations of national criminal laws but of internationally recognized norms relating to human rights. Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga menyebutkan bahwa korban adalah orang yang mengalami kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dalam lingkup rumah tangga.<sup>50</sup>

Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006, tentang Perlindungan saksi dan korban dikatakan bahwa korban adalah seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana. Sedangkan yang dimaksud dengan Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap perbuatan

---

<sup>49</sup> Undang-undang No.23 tahun 2002 tentang perlindungan anak

<sup>50</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-undang No.23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

yang berkaitan atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan, secara fisik, seksual, psikologis, ancaman perbuatan tertentu, pemaksaan dan perampasan kebebasan baik yang terjadi di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan rumah tangga.<sup>51</sup>

Sedangkan dalam UU No. 23 Tahun 2004 menyebutkan Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah 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 kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.<sup>52</sup>

### C. Teori Fiqh Siyasah

#### 1. Pengertian Fiqh Siyasah

Fiqh Siyasah terdiri dari dua kata berbahasa Arab, fiqh dan siyasah. Agar diperoleh pemahaman yang pas apa yang dimaksud dengan Fiqh Siyasah, maka perlu dijelaskan pengertian masing-masing kata dari segi bahasa dan istilah.

Kata fiqh berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa, pengertian fiqh adalah "paham yang mendalam". Kata "*faqaha*" diungkapkan dalam Al-Qur'an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian "kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya." Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (qath'i).

---

<sup>51</sup> Departemen Kesehatan Republik Indonesia, Tahun 2006.

<sup>52</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Fiqih merupakan ilmu tentang hukum yang tidak pasti (zhanni). Menurut istilah, fiqih adalah ilmu atau pengetahuan tentang hukum-hukum syari'at yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsil).

Fiqih mencakup berbagai aspek kehidupan manusia. Di samping mencakup pembahasan tentang hubungan antara manusia dengan Tuhannya, fiqih juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia secara luas (muamalah). Aspek muamalah ini pun dapat dibagi lagi menjadi jinayah (pidana), munakahat (perkawinan), mawaris (waris), murafa'at (hukum acara), siyasa (politik/ketatanegaraan), dan al-ahkam al-dualiyah (hubungan internasional).<sup>53</sup>

Kata "siyasa" berasal dari kata sasa-yasusu-siyasatan yang artinya "mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan". Oleh karena itu,, berdasarkan pengertian harfiah, kata as-siyasa berarti pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekrutan, dan arti-arti lainnya.<sup>54</sup>

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasa adalah "pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan." Sementara Louis Ma'ruf memberikan batasan siyasa adalah "membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing

---

<sup>53</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014),h.2-3.

<sup>54</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasa; Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h.25-26.

mereka ke jalan keselamatan.” Adapun Ibn Manzhur mendefinisikan siyasah “mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.” Defenisi yang bernuansa religius dikemukakan oleh Ibnu Qayyim Al-Jawziyah. Menurutnya, siyasah adalah “suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kebinasaan, meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasulullah SAW atau diwahyukan oleh Allah SWT.<sup>55</sup>

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, terdapat dua unsur penting di dalam fiqh siyasah yang saling berhubungan secara timbal balik, yaitu yang pertama adalah pihak yang mengatur dan yang kedua adalah pihak yang diatur.<sup>56</sup> Melihat kedua unsur tersebut, menurut A. Djazuli, menyatakan bahwa fiqh siyasah itu mirip dengan ilmu politik, yang mana dinukil dari Wirjono Prodjodikoro bahwa dua unsur penting dalam bidang politik, yaitu negara yang pemerintahnya bersifat eksklusif dan unsur masyarakat.<sup>57</sup> Akan tetapi, jika dilihat dari segi fungsinya, fiqh siyasah berbeda dengan politik. Menurut Ali Syariati seperti yang dinukil Prof. H. A. Djazuli, bahwa fiqh siyasah tidak hanya menjalankan fungsi pelayanan (khidmah), tetapi juga pada saat yang sama menjalankan fungsi pengarahan (ishlah). Sebaliknya, politik dalam arti yang

---

<sup>55</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*,h.4.

<sup>56</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Kencana, 2007),h.28.

<sup>57</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung: Eresco, 1971),h.6.

murni hanya menjalankan fungsi pelayanan, bukan pengarahan.<sup>58</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian fiqh siyasah adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan. Suyuti Pulungan dalam bukunya "Fiqh Siyasah" mendefenisikannya sebagai ilmu yang mempelajari hal ihwal atau seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syari'at untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Bahwa fiqh siyasah dalam arti populer adalah ilmu tata negara, dalam ilmu agama Islam dikategorikan ke dalam pranata sosial Islam.<sup>59</sup>

## 2. Objek Kajian Fiqh Siyasah

Fikih siyasah adalah bagian ilmu fikih yang mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala hal-ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan. Sebagai sebuah ilmu, fikih siyasah mempunyai obyek kajian.

Selanjutnya, Hasbi Ash Shiddieqy mengungkapkan bahwa bahasan ilmu fiqh mencakup individu, masyarakat dan Negara, meliputi bidangbidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kakayaan, warisan, criminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum-

---

<sup>58</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, h.28.

<sup>59</sup> J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1997), h.26.

hukum internasional, seperti perang, damai dan traktat. Objek fiqh siyasah menjadi luas, sesuai kapasitas bidang-bidang apa saja yang perlu diatur, seperti peraturan hubungan warga negara dengan lembaga negara, hubungan dengan negara lain, Islam dengan non Islam ataupun pengatuaran-pengaturan lain yang dianggap penting oleh sebuah negara, sesuai dengan ruang lingkup serta kebutuhan negara tersebut.<sup>60</sup>

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan obyek pembahasan fikih siyasah. Namun perbedaan tersebut tidaklah terlalu prinsip, karena hanya bersifat tekhnis. Di antaranya :

- a. Al-Mawardi : Obyek kajian Fikih siyasah mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (siyasah dusturiyah), ekonomi dan moneter (siyasah maliyah), peradilan (siyasah qadhaiyah), hukum perang (siyasah harbiyah) dan administrasi negara (siyasah idariyah).<sup>61</sup>
- b. Ibnu Taymiah : Obyek kajian Fikih siyasah ada 4, yaitu peradilan, administrasi Negara, moneter dan hubungan internasional.
- c. Hasbi al-Shiddieqy : Obyek kajian fikih siyasah terbagi 8, yaitu : Siyasah dusturiyah syar'iyah (politik perundang-undangan), siyasah tasyri'iyah syar'iyah (politik hukum), siyasah qadhaiyah syar'iyah (politik peradilan), siyasah maliyah syar'iyah (politik ekonomi), siyasah idariyah syar'iyah (politik

---

<sup>60</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta:Gaya Media Pratama, 2007),h.13.

<sup>61</sup> Fatmawati, *Fikih Siyasah*, (Makasar: Pusaka Almaida, 2015),h.10.

administrasi), siyasah dawliyah syar'iyah (politik hubungan internasional), siyasah tanfiziyah syar'iyah (politik pelaksanaan perundang-undangan) dan siyasah harbiyah syar'iyah (politik peperangan).

- d. Abdul Wahab Khallaf mempersempit obyek kajian fikih siyasah pada 3 hal, yaitu siyasah dusturiyah (perundang-undangan), siyasah dawliyah (hubungan internasional) dan siyasah maliyah (keuangan negara).

Secara garis besar, objek kajian fikih siyasah adalah :

- a. Peraturan dan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dan landasan idiil dalam mewujudkan kemaslahatan ummat.
- b. Pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan
- c. Hubungan antar penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara.

Dari beberapa uraian ilmuan di atas, tampak obyek kajian fikih siyasah yang dikemukakan oleh Abdul Wahab Khallaf lebih sederhana.

- a. Politik perundang-undangan (siyasah dusturiyah), meliputi pengkajian tentang penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan oleh lembaga yudikatif dan administrasi pemerintahan oleh birokrasi atau eksekutif.
- b. Politik luar negeri (siyasah dawliyah), meliputi hubungan keperdataan antar warga Negara muslim dengan warga negara non muslim yang berbeda kebangsaan (hukum perdata internasional), hubungan

diplomati antar negara muslim dan non muslim (hubungan internasional).

- c. Politik keuangan dan moneter (siyasah maliyah), meliputi sumber-sumber keuangan Negara, pospos pengeluaran dan belanja Negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak publik, pajak dan perbankan.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Fatmawati, *Fikih Siyasah*, h.12.