

Jurnal Media Hukum

Vol. 14 Nomor 2, September 2026

Doi : 10.59414/jmh.v14i2.1502

Kedudukan Hukum Organisasi Kemasyarakatan Keagamaan dalam Penguatan Kesadaran Hukum Perempuan: Studi Normatif Fatayat Nahdlatul Ulama

Eny Susilowati¹, Agus Mulyawan², Francisco^{3*}, Lidya Devega Br Sinaga⁴, Hermon⁵, Gea Santia Puspita Sary⁶

^{1,2,3,4,5,6} Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Palangka Raya, Palangka Raya
E-mail: eny.susilowati@law.upr.ac.id¹; agus.mulyawan@law.upr.ac.id² francisco@law.upr.ac.id^{3*}
lidya.devegasinaga@law.upr.ac.id⁴ hermon@law.upr.ac.id⁵ geasantia@gmail.com⁶

Article Info

Kata kunci:

bantuan hukum; Fatayat Nahdlatul Ulama; kesadaran hukum perempuan; organisasi kemasyarakatan keagamaan; sinkronisasi hukum

Abstrak

Penguatan kesadaran hukum perempuan kerap dipahami sebatas aktivitas sosial yang bersifat sukarela, padahal secara yuridis ia dapat dikonstruksikan sebagai pemenuhan hak konstitusional atas informasi dan pendidikan hukum. Penelitian ini mengkaji kedudukan hukum dan kewenangan normatif Fatayat Nahdlatul Ulama sebagai organisasi kemasyarakatan keagamaan dalam penguatan kesadaran hukum perempuan, serta menilai sinkronisasi pengaturan peran ormas keagamaan dalam Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan, Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual beserta peraturan pelaksanaannya, Undang-Undang Bantuan Hukum, dan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif-preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan dua hal. Pertama, Fatayat Nahdlatul Ulama berkedudukan sebagai subjek hukum ormas keagamaan dengan kewenangan normatif berlapis yang perlu dibedakan secara cermat antara kegiatan penyuluhan dan pendidikan hukum yang dapat dijalankan langsung, dan pemberian bantuan hukum berdana negara yang bersifat bersyarat. Kedua, pengaturan peran ormas keagamaan pada dasarnya tidak saling bertentangan, namun belum sepenuhnya sinkron karena terfragmentasi ke dalam rezim pengakuan yang berbeda-beda dan tidak tertaut dalam satu kerangka integratif. Terbitnya peraturan pelaksana Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual sepanjang 2024 sampai 2025 mempersempit kekosongan pada tataran nasional, tetapi sekaligus mempertajam ketertinggalan peraturan daerah. Penelitian ini merekomendasikan harmonisasi vertikal dan horizontal serta model kemitraan yang bertumpu pada kejelasan dasar hukum, penyederhanaan mekanisme pengakuan, dan dukungan sumber daya pemerintah daerah.

Keywords:

*Fatayat Nahdlatul Ulama;
legal aid; legal
synchronisation; religious
civil society organisation;
women's legal awareness*

Abstract

The strengthening of women's legal awareness is often understood merely as voluntary social activity, whereas juridically it may be construed as the fulfilment of the constitutional rights to legal information and legal education. This study examines the legal standing and normative authority of Fatayat Nahdlatul Ulama as a religious civil society organisation in strengthening women's legal awareness, and assesses the synchronisation of provisions governing the role of religious organisations across the Law on Civil Society Organisations, the Law on the Elimination of Domestic Violence, the Law on Sexual Violence Crimes together with its implementing regulations, the Law on Legal Aid, and Central Kalimantan Provincial Regulation Number 5 of 2016. This normative legal research applies statutory and conceptual approaches, drawing on primary, secondary, and tertiary legal materials analysed qualitatively and prescriptively. The findings are twofold. First, Fatayat Nahdlatul Ulama holds the position of a legal subject as a religious organisation with layered normative authority that must be carefully distinguished between legal counselling and legal education, which may be conducted directly, and state-funded legal aid, which is conditional. Second, the provisions governing the role of religious organisations are not mutually contradictory, yet remain incompletely synchronised because they are fragmented into differing recognition regimes and are not linked within a single integrative framework. The issuance of implementing regulations for the Law on Sexual Violence Crimes throughout 2024 to 2025 has narrowed the gap at the national level, but has simultaneously sharpened the lag of the regional regulation. This study recommends vertical and horizontal harmonisation as well as a partnership model resting on clarity of legal basis, simplification of recognition mechanisms, and resource support from regional government.

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) adalah negara hukum. Konsekuensi logis dari prinsip tersebut adalah bahwa segenap penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus didasarkan pada hukum yang adil dan demokratis. Salah satu prasyarat fundamental bagi tegaknya negara hukum adalah kesadaran hukum yang memadai di kalangan warga negara, termasuk warga negara perempuan, yang secara konstitusional dijamin kedudukannya yang setara di hadapan hukum berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.¹

Realitas hukum di Indonesia menunjukkan bahwa kelompok perempuan masih menghadapi persoalan hukum yang serius, mulai dari kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan seksual, perdagangan orang, hingga diskriminasi gender

¹ Diya Ul Akmal, "Legal Ideals: Mewujudkan Perlindungan Hukum Dalam Kerangka Negara Hukum," *Esensi Hukum* 7, no. 1 (2025): 18–27, <https://doi.org/10.35586/esensihukum.v7i1.417>.

dalam ranah ketenagakerjaan dan keluarga.² Catatan Tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan secara konsisten memperlihatkan angka pelaporan yang tinggi dari tahun ke tahun.³ Kondisi ini menandakan bahwa di samping persoalan substansi hukum yang masih perlu disempurnakan, terdapat pula persoalan struktural dan kultural berupa rendahnya akses dan pemahaman perempuan terhadap perangkat hukum yang sesungguhnya telah tersedia.

Dalam konteks tersebut, penguatan kesadaran hukum perempuan menjadi agenda yang mendesak. Akan tetapi, ditinjau dari perspektif yuridis normatif, penguatan kesadaran hukum tidak dapat dipahami semata sebagai aktivitas sosial yang bersifat sukarela, melainkan harus dibingkai sebagai bagian dari pemenuhan hak konstitusional warga negara atas informasi dan pendidikan hukum. Hukum positif Indonesia sesungguhnya telah menyediakan ruang yang cukup luas bagi partisipasi masyarakat sipil dalam upaya pencerdasan hukum.⁴ Persoalannya adalah sejauh mana ruang normatif tersebut telah terkonseptualisasikan secara sistematis, khususnya menyangkut peran organisasi kemasyarakatan keagamaan.

Organisasi kemasyarakatan, sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 (selanjutnya disebut UU Ormas), adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.⁵ UU Ormas mengakui ormas keagamaan sebagai wujud konkret partisipasi warga negara dalam pembangunan dan memberikan hak-hak normatif yang melekat padanya, termasuk hak melakukan kegiatan sesuai tujuan organisasi. Kegiatan penyuluhan, advokasi, dan pendampingan hukum dengan demikian merupakan ekspresi hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dijamin Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945.⁶

Ruang normatif tersebut diperluas oleh kerangka bantuan hukum. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (selanjutnya disebut UU Bantuan Hukum) menempatkan organisasi kemasyarakatan yang memenuhi syarat sebagai pemberi bantuan hukum bagi masyarakat miskin, sekaligus memberi hak

² Rosalia Dika Agustanti et al., "Konsep Sistem Peradilan Pidana Khusus Perempuan Korban Kekerasan[1] R. D. Agustanti et Al., 'Konsep Sistem Peradilan Pidana Khusus Perempuan Korban Kekerasan,' Vol. 52, Pp. 42-51, 2023," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 52 (2023): 42-51.

³ Komnas Perempuan, "Komnas Perempuan, "Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2025," accessed May 13, 2026, <https://komnasperempuan.go.id>.

⁴ Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, 2017).

⁵ UU RI Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, "Lembaran Negara Republik," *Rencana Umum Energi Nasional*, no. 73 (2017): 1-6.

⁶ Database peraturan, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" 105, no. 3 (1945): 129-33.

untuk menyelenggarakan penyuluhan dan konsultasi hukum.⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-X/2012 menolak permohonan pengujian undang-undang tersebut dan dengan demikian menegaskan konstusionalitas keterlibatan pemberi bantuan hukum di luar advokat, yaitu paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum, dalam skema bantuan hukum yang dibiayai negara.⁸ Pengaturan teknis mengenai paralegal kini tidak lagi bersandar pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2021, yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, melainkan pada Peraturan Menteri Hukum Nomor 34 Tahun 2025 tentang Paralegal dalam Pemberian Bantuan Hukum.⁹ Konstruksi ini membuka ruang strategis bagi ormas keagamaan perempuan untuk berperan melalui kerja-kerja paralegal di akar rumput.

Pada tataran daerah, Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak menempatkan peran serta masyarakat sebagai salah satu unsur penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak, antara lain melalui pembentukan unit perlindungan perempuan dan anak di dalam organisasi kemasyarakatan serta sosialisasi hak perempuan dan anak, dan menegaskan bahwa peran serta tersebut dapat pula dilakukan oleh lembaga keagamaan.¹⁰ Kerangka hukum positif Indonesia, baik pada tingkat nasional maupun daerah, karenanya telah memberikan ruang yang signifikan bagi keterlibatan ormas keagamaan dalam penguatan posisi hukum perempuan.

Fatayat Nahdlatul Ulama, sebagai badan otonom Nahdlatul Ulama yang membawahi perempuan muda Islam, didirikan pada 24 April 1950 di Surabaya.¹¹ Organisasi ini secara konsisten menempatkan isu pemberdayaan perempuan dan anak sebagai bagian integral dari mandat organisasionalnya, sebagaimana tercermin dalam Peraturan Dasar hasil Kongres XVI Tahun 2022 yang di antara strategi organisasinya menegaskan komitmen memperkuat kebijakan negara dalam menjamin hak-hak perempuan dan anak. Sebagai badan otonom, Fatayat NU memiliki struktur yang menjangkau hingga tingkat ranting di desa, dengan kepengurusan tingkat wilayah termasuk di Provinsi Kalimantan Tengah.

Meskipun peran empiris Fatayat NU dalam pemberdayaan perempuan telah banyak didokumentasikan, kajian terhadap kedudukan hukumnya dalam kerangka

⁷ Database Peraturan, "Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum," n.d., <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39234/uu-no-16-tahun-2011>.

⁸ Mendengarkan Keterangan and Saksi Ahli, "Mahkamah Konstitusi Risalah Sidang Perihal Tentang Intelijen Negara Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Dpr , Pemohon , Dan Pemerintah J a K a R T A," no. Iv (2012).

⁹ "Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2025 Tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum," Peraturan Kementerian, accessed August 18, 2026, <https://www.regulasip.id/ebooks/23853-peraturan-menteri-hukum-republik-indonesia-nomor-34-tahun-2025-tentang-paralegal-dalam-pemberian-bantuan-hukum-7cc5f148>.

¹⁰ Pembentukan Daerah et al., "Gubernur Kalimantan Tengah," 2016.

¹¹ "Pengurus Pusat Fatayat Nahdlatul Ulama, "Sejarah Fatayat NU," accessed May 13, 2026, <https://www.fatayat.or.id>.

hukum positif Indonesia masih relatif terbatas. Sebagian besar kajian yang ada bersifat sosiologis atau sosio-legal, sementara analisis murni normatif yang membedah konstruksi yuridis peran ormas keagamaan dalam penguatan kesadaran hukum perempuan masih sangat minim. Kekosongan kajian ini menimbulkan implikasi praktis, yaitu tidak tersedianya rumusan doktrinal yang dapat menjadi pijakan bagi penyusunan regulasi pelaksana yang lebih komprehensif.

Persoalan berikutnya menyangkut sinkronisasi normatif. UU Ormas mengatur kedudukan dan hak ormas secara umum, sementara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) beserta peraturan pelaksanaannya, UU Bantuan Hukum, dan peraturan daerah masing-masing mengatur partisipasi masyarakat dalam isu spesifik perlindungan perempuan. Pertanyaannya adalah apakah pengaturan-pengaturan tersebut telah terjalin dalam satu kerangka normatif yang harmonis, atau justru menyisakan tumpang tindih dan kekosongan yang memerlukan penyempurnaan. Komnas Perempuan sendiri mencatat bahwa sosialisasi dan implementasi UU TPKS hingga akar rumput masih menghadapi banyak tantangan, di antaranya karena belum optimalnya keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam jaringan formal pemberi layanan.¹²

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjawab dua permasalahan. Pertama, bagaimana kedudukan hukum Fatayat Nahdlatul Ulama sebagai organisasi kemasyarakatan keagamaan dalam kerangka UU Ormas serta kewenangannya untuk melakukan penguatan kesadaran hukum perempuan. Kedua, bagaimana sinkronisasi pengaturan peran organisasi kemasyarakatan keagamaan dalam UU Ormas dengan UU PKDRT, UU TPKS beserta peraturan pelaksanaannya, UU Bantuan Hukum, dan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016 dalam konteks penguatan kesadaran hukum perempuan di Kalimantan Tengah.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji hukum sebagai sistem norma guna menemukan aturan, prinsip, dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi,¹³ dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, UU Ormas, UU Bantuan Hukum, UU PKDRT, UU TPKS beserta peraturan pelaksanaannya, Peraturan Menteri Hukum Nomor 34 Tahun 2025, Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013 dan Nomor 88/PUU-X/2012. Bahan hukum sekunder mencakup literatur dan jurnal hukum terakreditasi serta dokumen organisasional

¹² "Komnas Perempuan, 'Siaran Pers: Refleksi Implementasi UU TPKS,'" Komnas Perempuan, accessed May 13, 2026, <https://komnasperempuan.go.id>.

¹³ Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*.

Fatayat NU yang autentik, yang dibaca secara tekstual-normatif untuk memahami konstruksi kewenangan, bukan untuk menilai efektivitas program. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen, lalu dianalisis secara kualitatif-preskriptif melalui identifikasi norma, interpretasi hukum, analisis sinkronisasi vertikal dan horizontal, serta konstruksi preskriptif dengan penalaran deduktif.

PEMBAHASAN

Fatayat Nahdlatul Ulama sebagai Subjek Hukum Organisasi Kemasyarakatan Keagamaan

UU Ormas membedakan organisasi kemasyarakatan menjadi ormas berbadan hukum dan ormas tidak berbadan hukum, dengan ketentuan bahwa ormas berbadan hukum dapat berbentuk perkumpulan atau yayasan.¹⁴ Dalam konstruksi ini, Nahdlatul Ulama berkedudukan sebagai perkumpulan berbadan hukum, sedangkan Fatayat NU merupakan badan otonom yang berada di dalam struktur Nahdlatul Ulama. Konsekuensinya, kedudukan hukum Fatayat NU melekat pada badan hukum induknya, sekaligus memiliki kemandirian organisasional yang diatur dalam Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangga tersendiri hasil Kongres XVI Tahun 2022.¹⁵

Sebagai organisasi yang didirikan dan dijalankan berdasarkan nilai-nilai keagamaan, Fatayat NU memenuhi kualifikasi ormas keagamaan dalam pengertian UU Ormas. Kualifikasi ini semakin kokoh apabila ditinjau dari dasarnya. Peraturan Dasar Fatayat NU menegaskan bahwa organisasi ini merupakan jam'iyah diniyyah yang beraqidah Islam menurut paham Ahlussunnah wal Jama'ah An-Nahdliyyah, dan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara berasas pada Pancasila. Ketentuan ini penting secara yuridis karena UU Ormas mensyaratkan setiap ormas berasaskan Pancasila dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dengan asas yang demikian, tidak terdapat halangan normatif atas kedudukan Fatayat NU sebagai ormas keagamaan.

Kedudukan konstitusional pengaturan organisasi kemasyarakatan telah pula diuji dan ditegaskan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013. Putusan tersebut menempatkan pengaturan ormas dalam bingkai kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dijamin Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945, sehingga keberadaan dan aktivitas ormas keagamaan memiliki pijakan konstitusional yang kuat.¹⁶ Ditinjau dari Teori Negara Hukum

¹⁴ Pemerintah RI, "UU No.16 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang," 2017.

¹⁵ "Pengurus Pusat Fatayat Nahdlatul Ulama, "Sejarah Fatayat NU."

¹⁶ Keterangan and Ahli, "Mahkamah Konstitusi Risalah Sidang Perihal Tentang Intelijen Negara Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Dpr, Pemohon, Dan Pemerintah J a K a R T A."

Pancasila, keberadaan dan partisipasi ormas keagamaan bukan sekadar fenomena sosial, melainkan perwujudan prinsip demokrasi dan kemitraan antara negara dan masyarakat sipil yang menjadi elemen konstitutif negara hukum Indonesia.¹⁷

Kedudukan hukum tersebut berakar pada sekelompok hak konstitusional yang saling terkait. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin kepastian hukum yang adil, Pasal 28F menjamin hak atas informasi, Pasal 31 menjamin hak atas pendidikan, sedangkan Pasal 28G dan Pasal 28I menjamin perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pembingkai ini penting karena memindahkan kesadaran hukum dari kategori sosiologis ke kategori yuridis. Soerjono Soekanto merinci kesadaran hukum ke dalam empat indikator berjenjang, yaitu pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan pola perilaku hukum.¹⁸ Sejumlah kajian mutakhir menegaskan bahwa peningkatan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat merupakan prasyarat bagi tegaknya negara hukum.¹⁹ Bagi kelompok perempuan, kesadaran hukum tidak berhenti pada pemahaman atas norma, tetapi mencakup pula keberanian dan kapasitas untuk mengklaim hak melalui mekanisme hukum yang tersedia.²⁰ Peran Fatayat NU dengan demikian merupakan salah satu sarana pemenuhan kelompok hak konstitusional tersebut, khususnya bagi perempuan sebagai kelompok yang secara struktural rentan.

Kewenangan Normatif Fatayat NU dalam Penguatan Kesadaran Hukum Perempuan

Kewenangan Fatayat NU untuk melakukan penguatan kesadaran hukum perempuan bersumber dari tiga lapis norma. Lapis pertama bersifat internal-organisasional. Peraturan Dasar Pasal 4 menetapkan tujuan membentuk perempuan muda Nahdlatul Ulama yang bertakwa, berakhlak, cakap, dan bertanggung jawab. Guna mewujudkan tujuan tersebut, Peraturan Dasar Pasal 6 menggariskan enam strategi organisasi, yang di antaranya secara eksplisit menautkan aktivitas organisasi dengan ranah kebijakan dan hukum melalui komitmen memperkuat kebijakan negara dalam menjamin hak-hak perempuan dan anak. Dasar internal ini dijabarkan lebih konkret dalam Garis Besar Prioritas Program Kerja hasil Kongres XVI Tahun 2022, yang memuat agenda kajian kebijakan berkaitan dengan perempuan dan anak pada tingkat daerah, nasional, dan internasional; riset berperspektif keadilan gender; publikasi dan rekomendasi hasil kajian sebagai dasar pengambilan kebijakan; serta penguatan jaringan advokasi. Rincian ini menunjukkan bahwa penguatan posisi hukum perempuan bukan mandat yang bersifat umum semata, melainkan telah dirumuskan sebagai agenda

¹⁷ Diya Ul Akmal, "Legal Ideals: Mewujudkan Perlindungan Hukum Dalam Kerangka Negara Hukum."

¹⁸ Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum," 2005, 57.

¹⁹ E Nora, "Upaya Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum Dalam Masyarakat. Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum, 3 (2), 62-70," 2023.

²⁰ Sulistyowati Irianto, *Perempuan Dan Hukum: Menuju Hukum Yang Berperspektif Keadilan Dan Keadilan* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2006).

kerja yang terprogram. Pada tataran struktur, Peraturan Rumah Tangga Pasal 14 ayat (4) menegaskan keberadaan Bidang Hukum, Politik, dan Advokasi sebagai bagian dari kepengurusan tingkat wilayah.

Lapis kedua bersifat eksternal dan bersumber dari UU Ormas. Pasal 20 UU Ormas memberikan hak kepada ormas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri, menyampaikan pendapat di muka umum, melakukan kegiatan guna mencapai tujuan organisasi, serta memperoleh dukungan pemerintah dan pemerintah daerah. Ketika tujuan dan strategi organisasi mencakup ranah hukum sebagaimana tertuang dalam Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangga, maka kegiatan penyuluhan, sosialisasi, dan pendidikan hukum bagi perempuan merupakan pelaksanaan hak tersebut yang memperoleh legitimasi normatif. Hak-hak itu berjalan seiring dengan kewajiban yang dibebankan Pasal 21 UU Ormas, antara lain menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, memelihara ketertiban umum, menjaga nilai agama, serta menyelenggarakan kegiatan sesuai tujuan organisasi. Keseimbangan hak dan kewajiban ini menegaskan bahwa peran Fatayat NU tidak hanya berlandaskan hak, tetapi juga sejalan dengan kewajiban konstruktif ormas dalam kerangka Negara Hukum Pancasila.

Lapis ketiga bersumber dari kerangka bantuan hukum. UU Bantuan Hukum menempatkan organisasi kemasyarakatan yang memenuhi syarat sebagai pemberi bantuan hukum yang berhak melakukan pelayanan bantuan hukum serta menyelenggarakan penyuluhan dan konsultasi hukum.²¹ Kedudukan pemberi bantuan hukum di luar advokat diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-X/2012, yang menyatakan sejumlah ketentuan UU Bantuan Hukum, termasuk yang berkaitan dengan pemberi bantuan hukum dan haknya, tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.²² Pada tataran teknis, pengaturan paralegal kini berlandaskan Peraturan Menteri Hukum Nomor 34 Tahun 2025 yang mencabut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2021 dengan pertimbangan bahwa peraturan lama sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat. Melalui kerangka ini, kader Fatayat NU secara normatif dapat berperan sebagai paralegal yang mendampingi perempuan di tingkat akar rumput.²³

Pembaruan pengaturan paralegal tersebut menuntut kecermatan tambahan. Peraturan Menteri Hukum Nomor 34 Tahun 2025 menegaskan bahwa paralegal adalah setiap orang yang memberikan bantuan hukum berdasarkan penugasan dari

²¹ Database Peraturan, "Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum."

²² Keterangan and Ahli, "Mahkamah Konstitusi Risalah Sidang Perihal Tentang Intelijen Negara Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Dpr, Pemohon, Dan Pemerintah J a K a R T A."

²³ Arya Made Bayu Permana and I Putu Rasmadi Arsha Putra, "Upaya Peningkatan Akses Keadilan Terhadap Penerima Bantuan Hukum Di Indonesia Melalui Paralegal," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 17, no. 2 (2023): 221-34.

pemberi bantuan hukum, dan memberikan hak berupa peningkatan kapasitas serta jaminan perlindungan hukum, keamanan, dan keselamatan.²⁴ Konstruksi ini menempatkan paralegal dalam relasi penugasan yang bertumpu pada lembaga pemberi bantuan hukum, bukan sebagai aktor yang berdiri sendiri. Implikasinya bagi ormas keagamaan cukup mendasar. Kader Fatayat NU tidak dapat menjalankan peran paralegal dalam skema bantuan hukum negara tanpa bernaung pada organisasi pemberi bantuan hukum yang terakreditasi. Ketentuan demikian memperjelas batas kewenangan sekaligus memperkuat argumen bahwa optimalisasi peran ormas keagamaan bergantung pada pemenuhan syarat kelembagaan, bukan semata pada kesediaan kader.

Berdasarkan uraian tersebut, kewenangan Fatayat NU perlu dibedakan menjadi dua tataran. Pertama, kegiatan penyuluhan, sosialisasi, dan pendidikan hukum yang dapat dilakukan secara langsung sebagai pelaksanaan hak berserikat dan hak melakukan kegiatan organisasi. Kedua, pemberian bantuan hukum yang didanai negara, yang menuntut pemenuhan syarat, termasuk verifikasi dan akreditasi oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Pembedaan ini penting agar konstruksi kewenangan Fatayat NU tidak digeneralisasi secara berlebihan, sebab kewenangan pada tataran pertama melekat langsung pada kedudukannya sebagai ormas keagamaan, sedangkan kewenangan pada tataran kedua bersifat bersyarat.

Pembacaan ini sejalan dengan kerangka access to justice yang dikembangkan Mauro Cappelletti dan Bryant Garth, yang menggambarkan perluasan akses keadilan dalam beberapa gelombang.²⁵ Gelombang pertama menekankan penyediaan bantuan hukum bagi masyarakat miskin, gelombang kedua menekankan perlindungan kepentingan kolektif, dan gelombang ketiga menekankan pendekatan yang lebih menyeluruh.²⁶ Peran Fatayat NU dapat ditempatkan pada persinggungan gelombang pertama dan kedua, yaitu sebagai penyedia layanan bantuan dan pendidikan hukum bagi perempuan kurang mampu sekaligus representasi kepentingan kolektif perempuan sebagai kelompok yang secara struktural rentan.

Secara fungsional, peran tersebut dapat dipetakan berdasarkan empat indikator kesadaran hukum. Kegiatan penyuluhan dan sosialisasi hukum diarahkan untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman hukum perempuan; kegiatan advokasi dan pendidikan hukum kritis diarahkan untuk membentuk sikap hukum yang menempatkan perempuan sebagai pemegang hak; sedangkan pendampingan melalui kader paralegal diarahkan untuk mewujudkan pola perilaku hukum, yaitu keberanian dan kemampuan perempuan mengklaim haknya melalui mekanisme

²⁴ "Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2025 Tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum."

²⁵ Mauro Cappelletti and Bryant G Garth, *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective: A General Report* (AW Sijthoff, 1978).

²⁶ Cappelletti and Garth.

hukum yang tersedia.²⁷ Dengan pemetaan ini, kewenangan normatif Fatayat NU memperoleh makna fungsional yang konkret, tidak berhenti sebagai kewenangan yang abstrak.

Manifestasi Kelembagaan pada Tingkat Wilayah Kalimantan Tengah

Kewenangan normatif di atas tidak berhenti pada tataran konsep, melainkan termanifestasi dalam struktur kelembagaan. Pada tingkat Pimpinan Pusat, Fatayat NU membentuk sejumlah lembaga, salah satunya lembaga yang berfokus pada isu perempuan dan anak, sebagaimana tercermin dalam Pedoman Pelaksanaan Organisasi dan Administrasi. Pada tingkat wilayah, sesuai Peraturan Rumah Tangga Pasal 14 ayat (4), fungsi yang berkaitan dengan hukum dan advokasi diemban oleh Bidang Hukum, Politik, dan Advokasi. Pembedaan tingkat kelembagaan ini perlu dipahami secara tepat agar lembaga tingkat pusat tidak keliru diposisikan sebagai unit yang hadir seragam di seluruh tingkatan organisasi, sebuah kekeliruan yang lazim terjadi dalam kajian yang tidak membaca dokumen organisasional secara cermat.

Pada konteks Kalimantan Tengah, keberadaan struktur tersebut terkonfirmasi dalam Surat Keputusan Pimpinan Pusat Fatayat NU Nomor 406/A/PPFNU/SK/VII/2026 tentang Perpanjangan Masa Khidmah Pimpinan Wilayah Fatayat NU Provinsi Kalimantan Tengah. Susunan kepengurusan dalam surat keputusan tersebut terdiri atas Dewan Penasehat, Dewan Pembina, Pengurus Harian, serta tujuh bidang kerja, yaitu Bidang Pengembangan Organisasi; Bidang Hukum, Politik, dan Advokasi; Bidang Kesehatan dan Lingkungan Hidup; Bidang Sosial, Seni, dan Budaya; Bidang Ekonomi dan Koperasi; Bidang Dakwah; serta Bidang Penelitian dan Pengembangan. Keberadaan Bidang Hukum, Politik, dan Advokasi dalam susunan tersebut memperkuat kesimpulan bahwa fungsi yang berkaitan dengan penguatan kesadaran hukum perempuan telah terlembagakan secara formal pada tingkat wilayah, sejalan dengan amanat Peraturan Rumah Tangga.

Perlu ditegaskan bahwa analisis pada bagian ini terbatas pada dimensi normatif-institusional, yaitu keberadaan dasar hukum dan struktur kelembagaan, dan tidak memasuki penilaian atas efektivitas pelaksanaan program yang merupakan ranah kajian empiris. Dengan batasan tersebut dapat disimpulkan bahwa secara yuridis Fatayat NU berkedudukan sebagai subjek hukum ormas keagamaan yang, berdasarkan UU Ormas juncto Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangganya serta kerangka UU Bantuan Hukum dan peraturan turunannya, memiliki kewenangan normatif untuk menyelenggarakan penguatan kesadaran hukum perempuan, dan kewenangan tersebut tertopang oleh perangkat kelembagaan hingga tingkat wilayah di Provinsi Kalimantan Tengah.

²⁷ Soekanto, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum."

Pemetaan Normatif Peran Ormas Keagamaan dalam Perlindungan Perempuan

UU Ormas berkedudukan sebagai kerangka umum. Undang-undang ini memberikan pengakuan terhadap ormas keagamaan sebagai subjek hukum sekaligus hak untuk melakukan kegiatan dalam rangka mencapai tujuan organisasi, namun tidak mengatur secara spesifik peran ormas dalam isu perlindungan perempuan. Pengaturan yang lebih spesifik justru terdapat dalam undang-undang sektoral, peraturan pelaksanaannya, dan peraturan daerah.

UU PKDRT mengatur peran masyarakat secara konkret. Pasal 13 memungkinkan pemerintah dan pemerintah daerah melakukan kerja sama dengan masyarakat atau lembaga sosial, sedangkan Pasal 15 mewajibkan setiap orang yang mengetahui terjadinya kekerasan dalam rumah tangga untuk melakukan upaya pencegahan, perlindungan, pertolongan darurat, dan membantu proses pengajuan penetapan perlindungan.²⁸ Lebih jauh, Pasal 23 mengatur peran relawan pendamping yang dapat memberikan konseling, terapi, advokasi, serta pendampingan bagi korban.²⁹ Ketentuan ini menempatkan masyarakat, termasuk ormas keagamaan, tidak hanya sebagai penerima manfaat perlindungan, tetapi juga sebagai subjek aktif dalam pencegahan dan penanganan kekerasan, sehingga kader Fatayat NU secara normatif dapat berperan sebagai relawan pendamping bagi perempuan korban.³⁰

UU TPKS memuat pengaturan yang lebih maju. Pasal 1 mendefinisikan Masyarakat secara luas sehingga mencakup organisasi kemasyarakatan, termasuk Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat.³¹ Selanjutnya, Pasal 85 dan Pasal 86 mengatur peran serta masyarakat dalam pencegahan, pemantauan, pelaporan, pendampingan, dan pemulihan korban kekerasan seksual.³² Berbeda dengan UU PKDRT yang menekankan pendampingan bersifat individual, UU TPKS mengonstruksikan peran kelembagaan melalui Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, yang memungkinkan ormas keagamaan berperan secara terlembaga dan berkelanjutan.³³ Konstruksi ini selaras dengan karakter Fatayat NU

²⁸ Undang-undang No. 23 tahun 2004, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga," *Aquaculture* 271, no. 1-4 (2007): 100-111, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjWxrKeif7eAhVYfysKHcHWAOWQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ojk.go.id%2Fid%2Fkanal%2Fpasar-modal%2Fregulasi%2Fundang-undang%2FDocuments%2FPages%2Fundang-undang-nomo>.

²⁹ 2004.

³⁰ Tundjung H S Tundjung HS, Ida Kurnia, and Ade Adhari, "Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Peran Masyarakat Dalam Pencegahan Dan Penanggulangan Kekerasan Dalam Rumah Tangga," *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia* 2, no. 2 (2019).

³¹ UU RI, "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual," *Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia* 1, no. 69 (2022): 1-84.

³² UU RI.

³³ Efren Nova and Edita Elda, "Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Dari Kekerasan Seksual: Suatu Kajian Yuridis Empiris Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Tindak

yang memiliki struktur hingga tingkat ranting, sehingga secara potensial dapat menjadi simpul layanan berbasis komunitas pada wilayah yang sulit dijangkau layanan negara.

Perkembangan paling menentukan sejak diundangkannya UU TPKS adalah terbitnya peraturan pelaksana yang menyentuh langsung kedudukan Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2024 mengatur penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan terpadu bagi aparat penegak hukum, tenaga layanan pemerintah, dan tenaga layanan pada lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat.³⁴ Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2024 tentang Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak memperkuat kolaborasi antara lembaga layanan milik pemerintah dan lembaga layanan berbasis masyarakat.³⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2024 mengatur koordinasi dan pemantauan pelaksanaan pencegahan dan penanganan korban, dengan menempatkan masyarakat sebagai salah satu pelaksana fungsi pemantauan.³⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2025 mengatur pencegahan serta penanganan, perlindungan, dan pemulihan korban, dan menempatkan lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat sejajar dengan unit layanan pemerintah dalam memfasilitasi pendampingan hukum.³⁷ Adapun Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2025 mengatur Dana Bantuan Korban.

Perkembangan ini menuntut koreksi terhadap tesis kekosongan hukum yang lazim dikemukakan dalam kajian-kajian sebelumnya. Sampai dengan tahun 2023, argumen bahwa peran lembaga layanan berbasis masyarakat belum memperoleh pengaturan operasional masih dapat dipertahankan. Sejak 2024, argumen tersebut tidak lagi akurat sepenuhnya, karena negara telah menerbitkan sejumlah peraturan pelaksana yang secara eksplisit menyebut dan memberi kedudukan kepada lembaga tersebut. Yang tersisa bukan lagi ketiadaan pengaturan, melainkan persoalan yang lebih spesifik, yaitu ketiadaan norma yang menautkan pengakuan umum ormas keagamaan dalam UU Ormas dengan peran-peran sektoral yang tersebar tersebut, sebagaimana akan diuraikan dalam analisis sinkronisasi horizontal.

Pidana Kekerasan Seksual Di Sumatera Barat," *Unes Journal of Swara Justisia* 7, no. 4 (2024): 1308–20.

³⁴ peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2024, "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Pencegahan Dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual," *Undang-Undang Republik Indonesia*, no. 021 (2024): 1–7.

³⁵ perpres RI, "Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan Dan Anak Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa Menimbang Mengingat Presiden Republik Indonesia," *Peraturan.Bpk.Go.Id*, no. 205145 (2024): 205145–61, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/283290/perpres-no-55-tahun-2024>.

³⁶ Republik Indonesia, "Nomor 27 Tahun 2022," *Pelindungan Data Pribadi*, no. 016999 (2022): 457–83.

³⁷ Kekerasan Seksual and Tambahan Lembaran, "EELS' Lt," 2025.

UU Bantuan Hukum menempatkan organisasi kemasyarakatan yang memenuhi syarat dan terakreditasi sebagai pemberi bantuan hukum bagi masyarakat miskin, dengan hak melakukan pelayanan serta penyuluhan dan konsultasi hukum. Adapun pada tingkat daerah, Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016 menempatkan peran serta masyarakat, termasuk organisasi kemasyarakatan dan lembaga keagamaan, sebagai salah satu unsur penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak melalui pembentukan unit perlindungan di dalam organisasi kemasyarakatan dan sosialisasi hak perempuan dan anak, serta membebaskan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk bekerja sama dengan organisasi kemasyarakatan. Peraturan daerah tersebut juga mengatur penguatan kapasitas bagi lembaga keagamaan dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Apabila dicermati, keseluruhan instrumen tersebut membentuk spektrum peran yang bergerak dari yang paling terbuka hingga yang paling terregulasi. Pada ujung paling terbuka terdapat kewajiban peran serta masyarakat menurut UU PKDRT dan UU TPKS yang melekat pada setiap warga tanpa syarat administratif. Di tengah spektrum terdapat peran sebagai relawan pendamping dan sebagai Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat yang menuntut kualifikasi tertentu. Pada ujung paling terregulasi terdapat peran sebagai pemberi bantuan hukum menurut UU Bantuan Hukum yang menuntut akreditasi dan verifikasi berkala. UU Ormas dan peraturan daerah berfungsi sebagai bingkai umum yang menghubungkan seluruh spektrum tersebut. Pemetaan peran ini diringkas dalam matriks berikut.

Tabel 1.
Matriks Peran Organisasi Kemasyarakatan Keagamaan dalam Berbagai Instrumen Hukum

Instrumen Hukum	Bentuk Peran Ormas Keagamaan	Dasar Pengaturan	Sifat Persyaratan
UU Ormas (UU 17/2013 jo. UU 16/2017)	Subjek hukum ormas keagamaan serta hak melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi	Pasal 1, 5, 6, dan 20	Terdaftar atau berbadan hukum
UU PKDRT (UU 23/2004)	Relawan pendamping dan kewajiban peran serta masyarakat	Pasal 13, 15, dan 23	Relatif terbuka
UU TPKS (UU 12/2022) beserta PP 27/2024, PP 29/2025, PP 30/2025, Perpres 9/2024, dan Perpres 55/2024	Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, peran serta masyarakat, mitra pemantauan, dan penerima diklat terpadu	Pasal 1, 85, dan 86 UU TPKS juncto peraturan pelaksana	Kualifikasi dan standar layanan

Instrumen Hukum	Bentuk Peran Ormas Keagamaan	Dasar Pengaturan	Sifat Persyaratan
UU Bantuan Hukum (UU 16/2011) juncto Permenkum 34/2025	Pemberi bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan penugasan paralegal	Pasal 8 dan 9 UU Bantuan Hukum	Akreditasi dan verifikasi berkala
Perda Prov. Kalteng No. 5 Tahun 2016	Unit perlindungan dalam ormas, sosialisasi hak, dan mitra pemerintah daerah	Pasal 15, 16, 20, dan 44	Kemitraan

Sumber: diolah penulis dari peraturan perundang-undangan terkait, 2026.

Sinkronisasi Vertikal

Instrumen uji dalam analisis sinkronisasi vertikal adalah asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang menempatkan norma lebih tinggi sebagai penentu keabsahan norma yang lebih rendah. Pada puncak hierarki, UUD NRI 1945 menjamin hak setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif, hak atas rasa aman, serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Ketentuan konstitusional ini menjadi payung bagi seluruh pengaturan perlindungan perempuan pada tingkat undang-undang maupun peraturan daerah.

Ditinjau secara vertikal, Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016 pada dasarnya selaras dengan undang-undang di atasnya karena mengoperasionalkan partisipasi masyarakat dalam perlindungan perempuan dan anak, sejalan dengan semangat UU Ormas dan UU PKDRT. Tidak ditemukan pertentangan norma yang bersifat langsung antara peraturan daerah tersebut dan undang-undang yang menjadi rujukannya.

Meskipun demikian, terdapat ketidakselarasan yang bersifat temporal, dan bobotnya jauh lebih berat daripada yang tampak pada pembacaan sepintas. Peraturan daerah tersebut ditetapkan pada tahun 2016, sedangkan UU TPKS baru diundangkan pada tahun 2022, dan peraturan pelaksanaannya terbit sepanjang 2024 sampai 2025. Akibatnya, peraturan daerah tidak hanya tertinggal terhadap satu undang-undang, tetapi terhadap satu undang-undang beserta sekurang-kurangnya lima peraturan pelaksana yang justru memuat pengaturan paling operasional mengenai lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat, unit pelaksana teknis daerah, koordinasi dan pemantauan lintas sektor, serta peningkatan kapasitas tenaga layanan. Ketertinggalan berlapis ini merupakan bentuk ketidaksinkronan vertikal yang perlu diperbaiki melalui revisi peraturan daerah.

Kewajiban keselarasan vertikal bersifat imperatif dan bukan sekadar pilihan kebijakan. Peraturan daerah yang tidak lagi selaras dengan peraturan yang lebih tinggi berpotensi menimbulkan disharmoni norma dan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang hendak menjalankan peran perlindungan perempuan. Bagi ormas keagamaan di Kalimantan Tengah, ketertinggalan ini berdampak konkret, yaitu kanal peran yang tersedia dalam peraturan daerah tidak mengenal kategori

Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, sehingga ormas yang hendak mengambil peran tersebut tidak menemukan pijakan pada tataran daerah dan harus langsung bersandar pada peraturan pusat.

Sinkronisasi Horizontal

Instrumen uji dalam analisis sinkronisasi horizontal adalah asas *lex specialis derogat legi generali*. Dalam kerangka ini, UU Ormas berkedudukan sebagai *lex generalis* yang mengatur organisasi kemasyarakatan secara umum, sedangkan UU PKDRT, UU TPKS, dan UU Bantuan Hukum berkedudukan sebagai *lex specialis* yang mengatur peran-peran spesifik dalam isu perlindungan perempuan. Kedudukan berjenjang menurut derajat kekhususan ini menjelaskan mengapa keempat undang-undang tidak saling meniadakan, melainkan berlaku secara kumulatif sesuai konteks penerapannya.

Ditinjau secara horizontal, keempat undang-undang membentuk lapisan pengaturan yang saling melengkapi. UU Ormas berfungsi sebagai payung yang memberikan personalitas hukum dan hak umum kepada ormas, sementara UU PKDRT, UU TPKS, dan UU Bantuan Hukum memberikan peran yang lebih spesifik, yaitu relawan pendamping, Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, dan pemberi bantuan hukum. Dengan konstruksi ini, sebuah ormas keagamaan dapat bergerak melalui beberapa kanal secara bersamaan, dan pada tataran ini tidak ditemukan antinomi atau pertentangan langsung antarundang-undang.

Ketidakharmonisan justru muncul dalam bentuk fragmentasi kanal dan perbedaan rezim persyaratan. Peran sebagai relawan pendamping menurut UU PKDRT bersifat relatif terbuka dan tidak menuntut akreditasi formal. Sebaliknya, peran sebagai pemberi bantuan hukum menurut UU Bantuan Hukum menuntut organisasi berbadan hukum, terakreditasi, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan undang-undang. Sementara itu, peran sebagai Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat menurut UU TPKS menuntut pemenuhan kualifikasi dan standar layanan sebagaimana dijabarkan dalam peraturan pelaksanaannya. Perbedaan rezim ini menyebabkan satu ormas yang sama dapat memenuhi syarat pada satu kanal, tetapi belum tentu memenuhi syarat pada kanal lain, sehingga peta peran menjadi terpecah dan menuntut kapasitas administratif yang tidak seragam.

Fragmentasi tersebut diperberat oleh sebaran instansi yang menangani. Akreditasi pemberi bantuan hukum berada pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sedangkan pembinaan lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat berada pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, sementara pendaftaran ormas berada pada kementerian yang menyelenggarakan urusan dalam negeri. Bagi ormas keagamaan yang bertumpu pada kerja sukarela di akar rumput, keragaman pintu masuk administratif ini menjadi hambatan praktis dalam mengoptimalkan peran penguatan kesadaran hukum perempuan.

Persoalan yang lebih mendasar adalah bahwa UU Ormas sendiri tidak menautkan secara eksplisit ormas keagamaan dengan fungsi perlindungan perempuan, sehingga tautan tersebut harus dikonstruksikan secara doktrinal dari undang-undang sektoral. Inilah bentuk kekosongan hukum yang sesungguhnya, yaitu bukan ketiadaan pengaturan mengenai peran layanan berbasis masyarakat, yang sejak 2024 telah terisi, melainkan ketiadaan norma penghubung yang menjadikan pengakuan umum dalam UU Ormas sebagai pintu masuk terpadu bagi peran-peran sektoral tersebut.

Implikasi lebih jauh dari fragmentasi ini menyentuh asas kepastian hukum. Ketidadaan norma penghubung menyebabkan ormas keagamaan menghadapi ketidakpastian mengenai jalur peran yang paling tepat serta persyaratan yang harus dipenuhi. Padahal, dalam Negara Hukum Pancasila, kepastian hukum merupakan salah satu prasyarat bagi terwujudnya keadilan. Oleh karena itu, harmonisasi pengaturan tidak semata bertujuan menyederhanakan prosedur administrasi, tetapi juga memenuhi tuntutan kepastian hukum bagi ormas keagamaan sebagai mitra negara.

Konstruksi Preskriptif: Model Kemitraan Negara dan Ormas Keagamaan

Berdasarkan analisis di atas dapat dirumuskan beberapa argumentasi preskriptif. Pertama, pada tataran vertikal, diperlukan revisi Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016 agar selaras dengan UU TPKS beserta peraturan pelaksanaannya, termasuk dengan mengakui kategori Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, menautkan peran serta masyarakat dengan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak, dan mengintegrasikan peran ormas keagamaan secara lebih tegas. Kedua, pada tataran nasional, diperlukan norma penghubung yang menautkan pengakuan umum dalam UU Ormas dengan peran-peran sektoral, sehingga jalur bagi ormas keagamaan menjadi lebih pasti dan tidak terfragmentasi. Ketiga, kewajiban kemitraan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam peraturan daerah perlu dioptimalkan untuk memfasilitasi peran ormas keagamaan.

Rekomendasi harmonisasi ini memperoleh landasan dalam Teori Negara Hukum Pancasila. Dalam kerangka tersebut, negara memikul kewajiban positif untuk memenuhi hak konstitusional warga, yang berbeda dari kewajiban negatif untuk sekadar tidak melanggar hak. Mengingat keterbatasan kapasitas aparatur negara untuk menjangkau seluruh wilayah dan kelompok masyarakat, kemitraan dengan ormas keagamaan menjadi salah satu sarana konstitusional untuk melaksanakan kewajiban tersebut. Kewajiban positif itu tidak cukup diwujudkan melalui pengakuan yang tersebar dan terfragmentasi, melainkan menuntut kerangka pengaturan yang koheren dan memudahkan partisipasi masyarakat sipil.

Secara konseptual, harmonisasi tersebut dapat diarahkan pada pembentukan model kemitraan yang menempatkan ormas keagamaan sebagai mitra strategis

negara dalam penguatan kesadaran hukum perempuan. Model ini bertumpu pada tiga pilar. Pilar pertama adalah kejelasan dasar hukum peran ormas, yang menghendaki adanya norma yang secara eksplisit menautkan kedudukan ormas keagamaan dengan fungsi perlindungan perempuan. Pilar kedua adalah kesederhanaan mekanisme pengakuan, yang menghendaki penyatuan atau setidaknya penyelarasan persyaratan pada berbagai kanal agar tidak menjadi hambatan administratif. Pilar ketiga adalah dukungan sumber daya dari pemerintah dan pemerintah daerah, baik berupa penyediaan ruang partisipasi, penguatan kapasitas kader, maupun dukungan pendanaan.

Melalui model demikian, potensi kelembagaan Fatayat NU yang telah tersedia hingga tingkat wilayah, sebagaimana ditunjukkan dalam analisis permasalahan pertama, dapat dioptimalkan untuk menjawab persoalan sinkronisasi yang diidentifikasi dalam permasalahan kedua. Dengan kata lain, jawaban atas kedua permasalahan saling menopang. Kejelasan kedudukan dan kewenangan ormas keagamaan hanya akan bermakna optimal apabila didukung oleh kerangka pengaturan yang sinkron dan terintegrasi.

Harmonisasi yang direkomendasikan sebaiknya ditempuh secara bertahap. Pada tahap pertama, penyesuaian peraturan daerah terhadap UU TPKS beserta peraturan pelaksanaannya merupakan langkah paling mendesak sekaligus paling mungkin diwujudkan pada tingkat daerah. Pada tahap berikutnya, penyusunan norma penghubung pada tingkat nasional dapat diupayakan melalui revisi atau penyusunan peraturan pelaksana UU Ormas. Pendekatan bertahap ini memungkinkan perbaikan yang realistis tanpa harus menunggu tersedianya satu undang-undang baru yang komprehensif, sekaligus memberikan kepastian yang lebih cepat bagi ormas keagamaan di daerah.

KESIMPULAN

Secara yuridis, Fatayat Nahdlatul Ulama berkedudukan sebagai subjek hukum organisasi kemasyarakatan keagamaan, yaitu badan otonom Nahdlatul Ulama yang kedudukan hukumnya melekat pada badan hukum induk sekaligus memiliki kemandirian organisasional melalui Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangga hasil Kongres XVI Tahun 2022. Berdasarkan UU Ormas juncto Peraturan Dasar Pasal 6 dan Peraturan Rumah Tangga Pasal 14 ayat (4), serta kerangka UU Bantuan Hukum yang diperkuat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-X/2012 dan Peraturan Menteri Hukum Nomor 34 Tahun 2025, Fatayat NU memiliki kewenangan normatif untuk menyelenggarakan penguatan kesadaran hukum perempuan. Kewenangan tersebut perlu dibedakan menjadi dua tataran, yaitu kegiatan penyuluhan, sosialisasi, dan pendidikan hukum yang dapat dilakukan secara langsung, serta pemberian bantuan hukum berdana negara yang bersifat bersyarat karena menuntut akreditasi dan penugasan dari pemberi bantuan hukum. Kewenangan ini tertopang oleh perangkat kelembagaan hingga tingkat wilayah,

sebagaimana tercermin pada Bidang Hukum, Politik, dan Advokasi dalam struktur Pimpinan Wilayah Fatayat NU Kalimantan Tengah.

Pengaturan peran organisasi kemasyarakatan keagamaan dalam UU Ormas, UU PKDRT, UU TPKS beserta peraturan pelaksanaannya, UU Bantuan Hukum, dan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2016 pada dasarnya tidak saling bertentangan, tetapi belum sepenuhnya sinkron. Secara vertikal, peraturan daerah tersebut selaras dengan undang-undang di atasnya, namun mengalami ketertinggalan berlapis, yaitu terhadap UU TPKS sekaligus terhadap sekurang-kurangnya lima peraturan pelaksanaannya yang terbit pada 2024 sampai 2025. Secara horizontal, keempat undang-undang saling melengkapi tanpa antinomi, namun memunculkan fragmentasi kanal, perbedaan rezim persyaratan, dan sebaran instansi penanggung jawab. Kekosongan hukum yang tersisa bukan lagi ketiadaan pengaturan mengenai lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat, melainkan ketiadaan norma penghubung yang menautkan pengakuan umum dalam UU Ormas dengan peran-peran sektoral tersebut.

Dengan demikian, penguatan peran ormas keagamaan perempuan tidak cukup diletakkan pada pundak organisasi itu sendiri, melainkan menuntut pembenahan kerangka hukum oleh negara sebagai pemegang kewajiban konstitusional untuk memenuhi hak-hak perempuan. Kepada pembentuk peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional disarankan menyusun norma penghubung yang menautkan pengakuan umum terhadap ormas keagamaan dengan peran-peran spesifik yang tersebar. Kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah disarankan merevisi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 agar harmonis dengan UU TPKS beserta peraturan pelaksanaannya. Kepada Fatayat NU dan ormas keagamaan perempuan sejenis disarankan mengoptimalkan kanal peran yang telah tersedia dan memperkuat kaderisasi paralegal di akar rumput. Adapun kepada peneliti selanjutnya disarankan mengembangkan kajian ini ke arah penelitian sosio-legal yang menguji efektivitas pelaksanaan peran tersebut di lapangan sebagai pelengkap konstruksi normatif yang telah dibangun.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian ini didanai melalui DIPA Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya Tahun Anggaran 2026. Penulis berterima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya dan Pimpinan Wilayah Fatayat NU Kalimantan Tengah atas keterbukaan akses dokumen organisasi. Penulis pertama merupakan pengurus Pimpinan Wilayah tersebut, dinyatakan demi transparansi sumber.

REFERENSI

Books

- Irianto, Sulistyowati. *Perempuan Dan Hukum: Menuju Hukum Yang Berperspektif Kesetaraan Dan Keadilan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2006.
- Marzuki, Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media, 2017.
- Soekanto, Soerjono. "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum," 2005,
- Cappelletti, Mauro, and Bryant G Garth. *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective: A General Report*. AW Sijthoff, 1978.

Journal Article

- Agustanti, Rosalia Dika, Bambang Waluyo, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan, Nasional Veteran, Pondok Labu, and Kota Jakarta Selatan. "Konsep Sistem Peradilan Pidana Khusus Perempuan Korban Kekerasan[1] R. D. Agustanti Et Al., 'Konsep Sistem Peradilan Pidana Khusus Perempuan Korban Kekerasan,' Vol. 52, Pp. 42-51, 2023." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 52 (2023): 42-51.
- HS, Tundjung H S Tundjung, Ida Kurnia, and Ade Adhari. "Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Peran Masyarakat Dalam Pencegahan Dan Penanggulangan Kekerasan Dalam Rumah Tangga." *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia* 2, no. 2 (2019).
- Diya Ul Akmal. "Legal Ideals: Mewujudkan Perlindungan Hukum Dalam Kerangka Negara Hukum." *Esensi Hukum* 7, no. 1 (2025): 18-27. <https://doi.org/10.35586/esensihukum.v7i1.417>
- Database peraturan. "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" 105, no. 3 (1945): 129-33.
- Nora, E. "Upaya Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum Dalam Masyarakat. Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum, 3 (2), 62-70," 2023.
- Nova, Efren, and Edita Elda. "Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Dari Kekerasan Seksual: Suatu Kajian Yuridis Empiris Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual Di Sumatera Barat." *Unes Journal of Swara Justisia* 7, no. 4 (2024): 1308-20.
- Permana, Arya Made Bayu, and I Putu Rasmadi Arsha Putra. "Upaya Peningkatan Akses Keadilan Terhadap Penerima Bantuan Hukum Di Indonesia Melalui Paralegal." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 17, no. 2 (2023): 221-34.

Newspapers:

- Daerah, Pembentukan, Swatantra Tingkat, I Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Dan Kalimantan, Tambahan Lembaran, et al. "Gubernur Kalimantan Tengah," 2016.
- 2004, Undang-undang No. 23 tahun. "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga." *Aquaculture* 271, no. 1-4 (2007): 100-111. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjWxrKeif7eAhVYfysKHcHWA0wQFjAAegQICRA&url=https%3A%2F%2Fwww.ojk.go.id%2Fid%2Fkanal%2Fpasar->

modal%2Fregulasi%2Fundang-undang%2FDocuments%2FPages%2Fundang-undang-nomo.

Database Peraturan. "Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum," n.d. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39234/uu-no-16-tahun-2011>.

. Keterangan, Mendengarkan, and Saksi Ahli. "Mahkamah Konstitusi Risalah Sidang Perihal Tentang Intelijen Negara Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Dpr , Pemohon , Dan Pemerintah J a K a R T A," no. Iv (2012).

"Komnas Perempuan, 'Siaran Pers: Refleksi Implementasi UU TPKS,.'" Komnas Perempuan. Accessed May 13, 2026. <https://komnasperempuan.go.id>.

Komnas Perempuan. "Komnas Perempuan, "Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2025." Accessed May 13, 2026. <https://komnasperempuan.go.id>.

Pemerintah RI. "UU No.16 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang," 2017.

"Pengurus Pusat Fatayat Nahdlatul Ulama, "Sejarah Fatayat NU." Accessed May 13, 2026. <https://www.fatayat.or.id>.

"Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2025 Tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum." Peraturan Kementerian. Accessed August 18, 2026. <https://www.regulasip.id/ebooks/23853-peraturan-menteri-hukum-republik-indonesia-nomor-34-tahun-2025-tentang-paralegal-dalam-pemberian-bantuan-hukum-7cc5f148>.

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 9 TAHUN 2024. "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Pencegahan Dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual." *Undang-Undang Republik Indonesia*, no. 021 (2024): 1-7.

Perpres RI. "Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan Dan Anak Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa Menimbang Mengingat Presiden Republik Indonesia." *Peraturan.Bpk.Go.Id*, no. 205145 (2024): 205145-61. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/283290/perpres-no-55-tahun-2024>.

Republik Indonesia. "Nomor 27 Tahun 2022." *Pelindungan Data Pribadi*, no. 016999 (2022): 457-83.

Seksual, Kekerasan, and Tambahan Lembaran. "EELS ' Lt," 2025.

UU RI. "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual." *Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia* 1, no. 69 (2022): 1-84.

UU RI Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. "Lembaran Negara Republik." *Rencana Umum Energi Nasional*, no. 73 (2017): 1-6.