

LAPORAN AKHIR



KAJIAN URGensi PERATURAN DAERAH KETAHANAN KELUARGA

BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
PROVINSI JAWA TIMUR
2018

LAPORAN AKHIR



KAJIAN URGensi PERATURAN DAERAH KETAHANAN KELUARGA

BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN

PROVINSI JAWA TIMUR

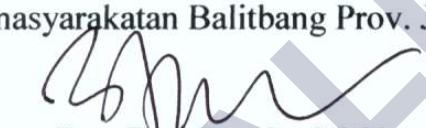
2018

LEMBAR PERSETUJUAN LAPORAN AKHIR

1. Judul : Kajian Urgensi Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Keluarga
2. Ketua Peneliti
a. Nama : Permadi Setyonagoro, S.H
b. Gol/Pangkat/NIP : IIIa/Penata Muda/198906132014031001
c. Jabatan : Peneliti Pertama
d. Instansi : Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur
3. Anggota Tim Peneliti
a. Jumlah : 2 (Dua) Orang
b. Nama : 1. Elya Sugianti, S.Gz
2. Slamet Hari Sutanto, S.Sos
4. Lokasi Penelitian : Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Blitar
5. Lama Penelitian : 8 (delapan) bulan
6. Biaya Penelitian
a. Besarnya biaya : Rp. 130.000.000,- (Seratus Tiga Pulu Juta Rupiah)
b. Sumber dana : Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur APBD Tahun 2018

Surabaya ,

Mengetahui,
Kuasa Pengguna Anggaran
Bidang Penelitian Pemerintahan dan
Kemasyarakatan Balitbang Prov. Jatim


Drs. Dwi Lando, M.Si
Pembina Tingkat I
NIP. 19640315 198503 1 001

Ketua Tim Penelitian


Permadi Setyonagoro, S.H
Penata Muda
NIP. 198906132014031001

Menyetujui,
Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan
Provinsi Jawa Timur

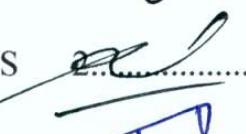

Dr. Ardo Sahak, SE, MM
Pembina Utama Muda
NIP. 19640804 198803 1 011

Tim Pengendali Mutu :

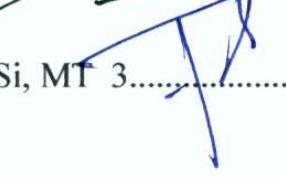
1. Prof. Dr. Teguh Soedarto, MP

1.....

2. Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS

2.....

3. Dr. Prantasi H Tjahyanti, S.Si, MT

3.....

PERNYATAAN ORISINALITAS HASIL PENELITIAN

Kami menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan kami, di dalam naskah hasil penelitian ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah ditulis oleh orang atau tim lain untuk Laporan Hasil Penelitian, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain/tim lain kecuali secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah Laporan Hasil Penelitian ini terdapat unsur-unsur jiplakan, kami bersedia dibatalkan serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70)

Demikian pernyataan kami buat dengan sebenar-benarnya.

Surabaya, September 2018

Ketua Tim Peneliti



Permadi Setyonagoro, S.H.

NIP. 19890613 201403 1 001

ABSTRAK

Isu ketahanan keluarga muncul di tengah pengaruh globalisasi, tren penggunaan teknologi yang tidak terkontrol secara baik, serta dinamika bidang sosial dan budaya yang terus menggerus tatanan kehidupan keluarga di Jawa Timur hingga dikhawatirkan akan berdampak negatif terhadap pembangunan daerah. Hal ini sejalan dengan fakta bahwa berbagai permasalahan ketahanan keluarga di Jawa Timur berada pada posisi yang mengkhawatirkan. Di lain pihak, Pemprov Jatim hingga saat ini belum memiliki perda terkait ketahanan keluarga. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menemukan urgensi pembentukan perda ketahanan keluarga untuk dapat diimplementasikan di Jawa Timur. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, penelitian ini berhasil menyajikan argumentasi ilmiah terkait urgensi pembentukan perda ketahanan keluarga di Jawa Timur. Data sekunder dijadikan data utama dalam analisa permasalahan. Data sekunder yang ada dilengkapi dengan data primer yang diperoleh melalui wawancara dan Focus Group Discussion. Kesimpulannya adalah bahwa perda ketahanan keluarga di Jawa Timur harus segera dibentuk sebagai landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam menggiatkan upaya peningkatan ketahanan keluarga.

Kata kunci : urgensi, peraturan daerah, Ketahanan Keluarga

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas Rahmat dan Hidayah-Nya, kami dapat menyelesaikan Laporan Akhir Penelitian yang berjudul **“Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Keluarga”**. Laporan penelitian ini berisi kajian ilmiah terhadap urgensi pembentukan perda ketahanan keluarga serta usulan pokok-pokok materi yang perlu dimuat dalam perda ketahanan keluarga.

Laporan penelitian ini dapat direalisasikan berkat bantuan dari berbagai pihak. Kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi positif, baik secara individu maupun lembaga, kami sampaikan penghargaan yang tulus. Kritik dan saran demi perbaikan publikasi serupa di masa mendatang sangat diharapkan.

Semoga Gubernur Provinsi Jawa Timur berkenan untuk menjadikan laporan penelitian ini sebagai bahan referensi dalam upaya pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur khususnya dalam pembentukan perda ketahanan keluarga.

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

Halaman Sampul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Pernyataan Orisinalitas Hasil Penelitian.....	iii
Abstrak.....	iv
Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel.....	viii
Daftar Bagan.....	ix
Daftar Lampiran.....	x
Bab I. Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan Penelitian.....	10
1.4. Hasil yang Diharapkan.....	10
1.5. Ruang Lingkup Penelitian.....	10
Bab II. Tinjauan Pustaka	12
2.1. Kebijakan Publik.....	14
2.1.1. Pengertian Kebijakan.....	15
2.1.2. Pengertian Kebijakan Publik.....	16
2.1.3. Tahap-tahap Kebijakan.....	17
2.1.4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan.....	18
2.1.5. Tipe-tipe Kebijakan.....	19
2.2. Otonomi Daerah.....	20
2.2.1. Konsep Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan.....	21
2.2.2. Peraturan Daerah.....	23
2.2.3. Kewenangan Pemerintah Provinsi.....	26
2.3. Ketahanan Keluarga.....	28
2.3.1. Definisi Keluarga.....	28
2.3.2. Definisi Ketahanan Keluarga.....	29
2.4. Metode ROCCIPI.....	31

2.5. Teori Sistem Hukum.....	34
2.6. Teori Kepastian Hukum.....	37
2.7. Teori Utilitarianisme.....	38
2.8. Teori Keadilan.....	40
Bab III. Metode Penelitian	42
3.1. Lokasi dan Jangka Waktu Penelitian.....	42
3.2. Macam Penelitian.....	42
3.3. Metode Pengumpulan Data.....	42
3.4. Metode Pengolahan dan Analisa Data	44
Bab IV. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	49
Bab V. Hasil dan Pembahasan	55
5.1. Hasil Temuan Data.....	55
5.2. Pembahasan.....	59
5.2.1. Gambaran Kondisi Ketahanan Keluarga di Jawa Timur.....	59
5.2.2. Indeks Ketahanan Keluarga Jawa Timur.....	68
5.2.3. Urgensi Penyediaan Perda Ketahanan Keluarga.....	68
5.2.2.1. Analisa ROCCIPPI Atas Peraturan Perundang-undangan terkait Pembangunan Ketahanan Keluarga di Jawa Timur.	69
5.2.2.2. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Keluarga.....	71
5.2.2.3. Dukungan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Perda Ketahanan Keluarga.....	91
5.2.4. Pokok Pokok Materi yang Perlu Diatur dalam Perda.....	94
5.2.3.1. Sasaran Pengaturan.....	97
5.2.3.2. Jangkauan Pengaturan dan Arah Pengaturan.....	98
5.2.3.3. Ruang Lingkup Materi.....	99
Bab VI. Kesimpulan	101
6.1. Kesimpulan.....	101
6.2. Rekomendasi.....	102
Daftar Pustaka.....	105

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Indikator Ketahanan Keluarga.....	30
Tabel 3.1.	Data yang dikumpulkan pada setiap FGD dan <i>In depth interview</i>	43
Tabel 4.1	Identifikasi data berdasarkan Indikator Ketahanan Keluarga di Jawa Timur.....	52
Tabel 5.1.	Data Geografis Kabupaten Blitar (luas wilayah, banyaknya desa menurut kecamatan tahun 2016).....	59
Tabel 5.2.	Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, 2010, 2015, dan 2016.....	61
Tabel 5.3	Tabel 5.3. Uraian Masalah Pembangunan Ketahanan Keluarga di Jawa Timur Berdasarkan Metode ROCCIPI	74
Tabel 5.4.	Tabel 5.4. Persentase Perempuan Jawa Timur Usia 10 Tahun Ke Atas yang Kawin di Bawah Umur (Kurang dari 17 Tahun) menurut Kabupaten/Kota, 2009-2016.....	79
Tabel 5.5.	Peraturan Perundang-undangan Terkait Pembentukan Perda Ketahanan Keluarga.....	95
Tabel 5.6.	Sasaran, Jangkauan, dan Arah Pengaturan Perundang-undangan.....	100
Tabel 5.7.	Pokok-Pokok Materi Yang Perlu Dimuat Dalam Perda Ketahanan Keluarga.....	102

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1.	Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah.....	27
Bagan 3.1.	Kerangka Berpikir Uraian Rumusan Masalah.....	46
Bagan 3.2.	Alur Pikir Pemecahan Masalah 1.....	47
Bagan 3.3.	Alur Pikir Pemecahan Masalah 2.....	48
Bagan 3.4.	Alur Pikir Pemecahan Masalah 3.....	49
	•	

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.	Jadwal Pelaksanaan Kegiatan Penelitian.....	110
Lampiran 2.	Organisasi Dan Tenaga Peneliti	111
Lampiran 3.	Panduan Wawancara Dimensi Ketahanan Keluarga.....	114
Lampiran 4.	Panduan Wawancara Analisa ROCCIPI.....	116

BALITBANG 2018

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami perkembangan secara cukup signifikan dalam beberapa dasawarsa terakhir. Rezim peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintah daerah secara nyata mengubah pendulum arah kebijakan otonomi daerah yang semula cenderung memberikan ruang lebih bebas kepada daerah otonomi untuk menyelenggarakan berbagai kebijakan di daerah ke kondisi yang lebih terkendali dalam membuat kebijakan dalam bingkai pengawasan pemerintah pusat. Ruang bebas terkendali tersebut menjadi bentuk kemandirian yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam rangka pengembangan inovasi dan kreativitas pembangunan daerah baik itu di tingkat provinsi, ataupun di tingkat kabupaten/kota dengan tetap berpegang pada pedoman yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat sebagai perwujudan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Salah satu manifestasi kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah adalah kewenangan membuat peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kewenangan yang lahir secara konstitusional tersebut menjadi kewenangan daerah untuk menjabarkan program-program pembangunan daerah yang secara khusus mencerminkan kearifan lokal masing-masing daerah. Sifat konstitusional ini secara jelas teramanat dalam Pasal 18 ayat(6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Pewaduhan berbagai kebijakan di pemerintahan daerah dalam peraturan perundang-undangan menjadi sebuah keniscayaan dalam mendukung penegakan prinsip legalitas dalam setiap napas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu bentuk perwaduhan tersebut diakomodasi dalam berbagai peraturan daerah (perda) yang dimiliki setiap pemerintahan daerah. Hal ini menempatkan peraturan daerah dalam posisi yang cukup strategis dalam setiap kebijakan pembangunan sebuah daerah. Posisi strategis peraturan daerah sebagai wadah penjabaran berbagai program daerah harus mampu dipahami oleh semua elemen terutama pemerintah daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai institusi yang memiliki kewenangan dalam membuat peraturan daerah.

Pembangunan daerah pada prinsipnya mencakup semua dimensi kehidupan masyarakat tidak melulu terkait dengan pembangunan infrastruktur atau terkait dengan pembangunan di bidang ekonomi yang selama ini cukup popular dalam program pembangunan daerah. Perubahan paham pembangunan daerah menempatkan pembangunan sosial berada setingkat dengan pembangunan di bidang ekonomi. Pembangunan kedua unsur tersebut berjalan beriringan saling melengkapi sekaligus saling mempengaruhi. Pembangunan sosial menempatkan manusia sebagai pusat kebijakan sekaligus akan menciptakan kemajuan pembangunan di bidang ekonomi dan hal tersebut berlaku juga sebaliknya. Salah satu isu dalam pembangunan sosial di Provinsi Jawa Timur adalah isu pembangunan keluarga khususnya terkait dengan ketahanan keluarga.

Jika merunut sejarah perkembangan perhatian dunia terhadap eksistensi keluarga sebagai bagian yang tidak bisa dipisahkan dalam pembangunan global bisa dimulai ketika pada tahun 1980-an Perserikatan Bangsa-Bangsa menyadari bahwa salah satu faktor kegagalan pembangunan di negara berkembang adalah diakibatkan program yang terlalu menempatkan individu sebagai sasarannya atau menjadi pembangunan ekonomi tanpa menempatkan manusia dalam posisi yang pas sebagai bagian dari pembangunan ekonomi serta mengabaikan keluarga sebagai unit pengelola sumberdaya. Dalam perkembangan selanjutnya, Perserikatan Bangsa-Bangsa bahkan memulai tonggak baru pengakuan eksistensi keluarga dalam konteks pembangunan global dengan mendeklarasikan Tahun 1984

the family". Lain halnya dengan kesadaran yang dimiliki Perserikatan Bangsa-Bangsa yang baru dimulai sekitar tahun 80-an, Indonesia sendiri telah memiliki kebijakan keluarga eksplisit sejak mengesahkan UU Perkawinan No 1 Tahun 1974 diikuti UU No 10 Tahun 1992 (menjadi UU No 52 Tahun 2009) yang mengatur pembangunan keluarga. Namun demikian setelah sekian lama pembangunan keluarga dijalankan, fakta menunjukkan masih besarnya masalah dan tantangan pembangunan keluarga Indonesia terlebih dengan semakin semakin meningkatnya masalah keluarga berkaitan dengan perubahan sosial-ekonomi, perkembangan kependudukan dan teknologi informasi, juga globalisasi. Hal tersebut semakin meningkatkan kesadaran pentingnya ketahanan keluarga dan percepatan pembangunannya.

Isu ketahanan keluarga muncul di tengah pengaruh globalisasi, tren penggunaan teknologi yang tidak terkontrol secara baik, serta dinamika bidang sosial dan budaya terus menggerus tatanan kehidupan keluarga di Jawa Timur hingga dikhawatirkan akan berdampak negatif terhadap pembangunan daerah. Relasi kasusalitas yang terbentuk antara keluarga sebagai komunitas mikro dalam masyarakat dengan dinamika pembangunan sebuah daerah berlaku cukup signifikan. Kekuatan pembangunan suatu daerah berakar pada elemen keluarga sebagai grup terkecil dalam sebuah masyarakat. Ketangguhan fondasi kehidupan keluarga menciptakan energi bagi kekuatan dan keberlanjutan pembangunan sebuah daerah. sebaliknya, sulit mengharapkan adanya pembangunan daerah yang kontruktif jika komunitas keluarga berada pada kondisi yang rentan tanpa ketahanan yang baik. Relasi seperti ini setidaknya memberi basis argumentasi bagi menculnya pemahaman yang mendalam, konstruktif, dan ilmiah atas peran keluarga dalam membentuk dinamika pembangunan daerah yang kontruktif. disinilah benang keterkaitan antara pembangunan keluarga dengan pembangunan daerah terbentuk.

Isu pembangunan keluarga berkonteks ketahanan keluarga terus mengemuka di tengah gempuran permasalahan keluarga yang terus muncul di Jawa Timur. Misalnya saja terkait dengan permasalahan perceraian yang masih senantiasa tinggi. Fakta yang ada bahwa angka perceraian di Jawa Timur tergolong tinggi

Kementerian Agama RI, tingkat perceraian di Indonesia dalam kurun waktu 2009-2016 mengalami kenaikan 16-20 persen¹, dan Jawa Timur memiliki angka perceraian tertinggi di Indonesia. Pada Tahun 2015, terdapat 349.774 kasus perceraian yang terjadi di Indonesia dan sebanyak 87.241 terjadi di Jawa Timur.² Melihat kondisi seperti ini maka harus ada upaya dari pemerintah Jawa Timur dalam menciptakan kondisi ketahanan keluarga yang ada. Upaya tersebut harus dilakukan secara komprehensif dan sistematis dimulai dari hal pengaturan hukum yang digunakan dalam menciptakan ketahanan keluarga hingga pada aspek evaluasi atas kebijakan pembangunan ketahanan keluarga.

Dalam sistem hukum Indonesia, pembangunan keluarga telah menjadi isu penting nasional yang diaruskant melalui berbagai peraturan perundang-undangan nasional. Arus perhatian negara dalam menciptakan kepastian hukum terhadap pembentukan ketahanan keluarga telah dimulai secara signifikan sejak pengundangan Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disetujui dan diundangkan sebagai salah satu hukum positif di negara ini. Pemerintah rupanya menyadari betul bahwa perkawinan merupakan tahap awal pembentukan keluarga tangguh untuk meraih kesejahteraan yang hakiki. Imbasnya, negara akan memiliki sumberdaya manusia yang mampu diandalkan dalam mencapai tujuan bernegara. Setelah pengundangan undang-undang perkawinan tersebut, pemerintah bersama lembaga legislatif terus berusaha melakukan upaya penyempurnaan program-program pembangunan keluarga dengan terus membentuk regulasi yang melandasi pembangunan keluarga. Menurut data yang ada, setidaknya ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam rangka pengaturan eksistensi keluarga serta membentuk ketahanan keluarga di Indonesia. Pada Tahun 90an, berhasil diundangkan Undang-undang No 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Dalam Undang-undang tersebut dijelaskan bahwa ketahanan keluarga berfungsi sebagai alat untuk mengukur seberapa jauh keluarga telah melaksanakan

¹ <https://www.jawapos.com/read/2017/12/11/173906/bpkk-pks-soroti-masalah-ketahanan-keluarga> diakses tanggal 23-02-2018

² <http://www.rmol.co/read/2017/06/20/296356/DPD-Kaji-Ketahanan-Keluarga>

peran, fungsi, tugas-tugas, dan tanggungjawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan anggotanya. Pasca tahun 1992, lahir regulasi yang lebih baru terkait pembangunan keluarga dengan diundangkannya Undang-undang No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyatakan bahwa pembangunan keluarga merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pun klausul tentang Ketahanan Keluarga telah menjadi salah satu sub-urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, sehingga secara nasional isu terkait ketahanan keluarga telah dinormakan dalam berbagai undang-undang. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak juga telah menerbitkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 06 tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Ketahanan Keluarga sebagai aturan delegatif dari Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Di tataran pemerintah daerah, setidaknya ada 4 (empat) pemerintah provinsi di-Indonesia yang telah memiliki payung hukum setingkat peraturan daerah yang berkaitan dengan ketahanan keluarga. Keempat pemerintah provinsi tersebut yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Provinsi Gorontalo, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dan Pemerintah Provinsi Jambi. Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan basis hukum terkait ketahanan keluarga dalam sebuah Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga. Sebelumnya, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah melandasi kebijakan pemerintah daerah terkait ketahanan keluarga dalam sebuah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga sedangkan Pemerintah Provinsi Jambi melaksanakan berbagai program pembangunan ketahanan keluarga di wilayahnya dengan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 8 Tahun 2017 tentang

Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga. Di tingkat pemerintah kabupaten/kota ada 4 (empat) pemerintah daerah yang telah memiliki peraturan daerah tentang ketahanan keluarga. Daerah-daerah tersebut yaitu Pemerintah Kota Depok, Pemerintah Kota Sukabumi, Pemerintah Kabupaten Tanggamus, dan Pemerintah Kota Metro. Pemerintah Kota Depok ikut ambil bagian dalam upaya menciptakan ketahanan keluarga di tingkat daerah dengan mengundangkan Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Ketahanan Keluarga. Pemerintah Kabupaten Tanggamus juga telah mengundangkan Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus Nomor 03 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga. Pemerintah Kota Metro memiliki Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 20 Tahun 2016 tentang ketahanan Keluarga sebagai landasan hukum pelaksanaan pembangunan ketahanan keluarga di Kota Metro.

Perkembangan politik hukum yang cukup positif dalam upaya pembangunan ketahanan keluarga di tingkat nasional maupun di beberapa pemerintahan daerah di Indonesia tidak sejalan dengan apa yang terjadi di Provinsi Jawa Timur. Di daerah Jawa Timur sendiri hingga saat ini belum ada satupun pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang memiliki peraturan perundangan serupa dengan daerah-daerah tadi. Pemerintah Provinsi Jawa Timur sendiri yang memiliki kompleksitas masalah terkait keluarga hingga saat ini belum memiliki regulasi khusus yang mengatur ketahanan keluarga, padahal potensi buruk dari pengaruh globalisasi dan perkembangan di bidang sosial, ekonomi, budaya serta teknologi informasi telah cukup nyata ada dan terus berkembang. Oleh karena itu, mencari basis argumentasi untuk menentukan tingkat urgensi pembuatan peraturan daerah yang mengatur terkait ketahanan keluarga menjadi penting dilakukan.

Pada prinsipnya, pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu perwujudan penyelenggaraan demokrasi di tingkat lokal dengan melibatkan berbagai kearifan lokal yang terkandung. Pembentukan peraturan daerah tidak lain juga berkaitan dengan perwujudan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat baik dalam rangka penyelenggaraan

konsepnya, pembentukan peraturan daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah juga menjadi alat rekayasa sosial dan alat transformasi demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab berbagai tantangan globalisasi dan berbagai perubahan sosial di masyarakat. Selayaknya sebuah peraturan daerah harus mampu menjawab berbagai perubahan sosial, yang pada akhirnya menciptakan *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Oleh karenya, pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara terkoordinasi dan terarah serta taat atas melalui serangkaian proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Dari serangkaian proses pembentukan peraturan daerah tersebut, proses perencanaan harus mendapat perhatian semua pihak khususnya pemerintah daerah dan DPRD. Pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan peraturan daerah atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Walaupun ketentuan terkait tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, dalam perkembangannya masih saja timbul berbagai persoalan terkait pembentukan peraturan daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari hasil penelusuran awal di media internet dan diskusi dengan sejauh bahwa persoalan dalam penyusunan peraturan daerah di Indonesia berkaitan dengan masalah penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas serta program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Penyelenggaraan penelitian sebagai rangkaian awal kegiatan mencari basis ilmiah pembentukan kebijakan daerah berupa peraturan daerah merupakan manifestasi dari upaya yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur untuk mendukung penciptaan kebijakan publik yang

berbasis bukti ilmiah. Jangan sampai pembentukan peraturan daerah seolah menjadi sebuah rutinitas pekerjaan tanpa upaya lebih khusus untuk menciptakan aturan daerah yang berkualitas.³ Dalam masyarakat yang menjunjung tinggi proses berdemokrasi dalam penyelenggaraan negara, tentu penciptaan kebijakan publik harus memperhatikan aspek sosial sebagai basis pembuatan kebijakan melalui berbagai kajian mendalam yang melibatkan masyarakat. Klausul-klausul yang diatur dalam sebuah norma hukum harus lahir dari kehendak masyarakat dan mencerminkan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Norma hukum berbentuk peraturan daerah harus menjadi norma yang mengandung nilai-nilai kearifan lokal masyarakat setempat sekaligus menjadi basis kebijakan pembangunan sebuah daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Reza A.A Wattimena yang berpendapat bahwa ada dua yang perlu diperhatikan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu:⁴

1. Isi kebijakan publik yang dibuat dalam masyarakat demokratis harus dibuat dengan berpijak pada penelitian-penelitian bermutu yang telah dilakukan sebelumnya.
2. Proses pembuatan kebijakan publik harus terbuka untuk publik dan dibuat melalui proses diskusi ataupun konsultasi dari masyarakat sekitar...

Kebijakan publik yang akan diambil oleh pemerintah selayaknya telah melalui tahapan ilmiah dengan melibatkan kaidah ilmiah dalam proses penyusunannya yaitu proses yang didahuli dengan penelitian. Untuk mengetahui kebijakan publik apa yang perlu diberi bentuk legal formal dalam sebuah peraturan perundang-undangan selayaknya disertai dengan argumentasi ilmiah yang hanya dapat dihasilkan melalui proses ilmiah layaknya penelitian. Pada titik berpikir ini, pelaksanaan penelitian untuk menemukan basis argumentasi perihal urgensi pembentukan peraturan perundang-undangan berupa peraturan daerah menemukan jawabannya.

³ <https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20160408/281608124586681>
diakses tanggal 01-03-2018

⁴ Reza A.A Wattimena, 201, *Filsafat Politik untuk Indonesia, Cet. Pertama*, Surabaya: Pustaka Mas. hlm. 15

Sebagai bagian dari upaya menemukan kebaharuan dari penelitian ini, maka perlu untuk mengetahuai posisi penelitian ini dalam perspektif penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian pertama yang mengambil tema tentang ketahanan keluarga adalah penelitian Soeradi yang berjudul “Perubahan Sosial Dan Ketahanan Keluarga: Meretas Kebijakan Berbasis Kekuatan Lokal”. Penelitian ini berusaha merumuskan strategi penguatan ketahanan keluarga. Strategi tersebut sama sekali tidak membahas tentang penggunaan peraturan daerah atau peraturan perundang-undangan lain sebagai bagian dari strategi penguatan ketahanan keluarga yang dimaksud. Belum banyak kajian yang didedikasikan untuk mengukur tingkat urgensi pembentukan peraturan di tingkat daerah yang terkait ketahanan keluarga. Di tingkat nasional, Tim penelitian Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia melakukan telaah pengintegrasian perspektif gender dalam keluarga untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dan ketahanan keluarga di Propinsi Jawa Timur dan Sumatera Utara. Kajian yang dilakukan oleh Dr. Ir. Herien Puspitawati, M.Sc., M.Sc, Dr. Tin Herawati, SP.,M.Si.dan Atika Rahma, S.Si., M.Si. ini hanya membahas terkait 30 indikator ketahanan keluarga dikaitkan dengan data dan program kementerian/lembaga, Mengkaji isu-isu permasalahan yang terkait kesetaraan dan keadilan gender dalam keluarga, serta Mengkaji keterkaitan ketahanan keluarga dengan perwujudan kesetaraan dan keadilan gender. Berbagai naskah akademik dari hasil penelitian telah dihasilkan dalam penyusunan peraturan daerah di berbagai pemerintahan daerah di Indonesia seperti di Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Provinsi Gorontalo, dan Pemerintah Kota Depok, namun kesemua kajian akademik tersebut memasukkan unsur kearifan lokal daerah masing-masing dalam perspektif sosiologis uraian kajian. Dari sekian banyak penelitian pembangunan ketahanan keluarga yang telah dilakukan, belum ditemukan penelitian yang memiliki ruang lingkup mengkaji argumentasi ilmiah urgensi pembentukan peraturan daerah ketahanan keluarga dalam perspektif Jawa Timur. Oleh karena itu, dapat Penulis simpulkan bahwa penelitian ini memiliki orisinalitas yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Berangkat dari pemaparan latar belakang permasalahan sosial terkait ketahanan keluarga yang ada serta belum adanya satupun peraturan daerah di Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang mengatur secara spesifik terkait pembangunan ketahanan keluarga, maka menjadikan permasalahan urgensi pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Jawa Timur sebagai isu ilmiah untuk dipecahkan perlu dilakukan.

1.2. Rumusan Masalah

Dari penjabaran permasalahan dalam latar belakang di atas, dihasilkan 3 (tiga) pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Bagaimanakah kondisi ketahanan keluarga di Provinsi Jawa Timur?.
2. Bagaimanakah urgensi penyediaan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Jawa Timur?.
3. Pokok-pokok materi apa saja yang perlu dimuat dalam perda ketahanan keluarga?.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kondisi ketahanan keluarga di Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui urgensi penyediaan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui pokok-pokok materi yang perlu dimuat dalam perda ketahanan keluarga.

1.4. Sasaran

Penelitian ini memiliki sasaran sebagai berikut:

1. Tersajinya gambaran tentang kondisi ketahanan keluarga di Jawa Timur.
2. Terbangunnya argumentasi terkait urgensi penyediaan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Jawa Timur.
3. Tersajikannya pokok-pokok materi yang perlu dimuat dalam perda ketahanan keluarga.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini yaitu:

1. Gambaran kondisi ketahanan keluarga di Provinsi Jawa Timur.

*KAJIAN URGENSI PEMBENTUKAN
PERDA TENTANG KETAHANAN KELUARGA*

2. Argumentasi pembentukan perda ketahanan keluarga di Pemerintah Provinsi Jawa Timur
3. Pokok-pokok materi yang perlu diatur dalam perda ketahanan keluarga Jawa Timur

BALITBANG 2018

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam perkembangannya, hukum dipahami sebagai alat untuk menciptakan kondisi sosial yang berubah. Hukum dipandang sebagai intrumen untuk melakukan rekayasa terhadap masyarakat (*as a tool of social engineering*). aliran *socio-logical jurisprudence* yang berkembang dari hasil proses dialektika antara tesis positivism hukum dan antithesis aliran sejarah mengaruskam pemahaman bahwa hukum yang baik haruslah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Hukum untuk manusia menjadi basis pemikiran lahirnya paham-paham yang meletakkan hukum dalam konteks sosial. pembentukan hukum tidak boleh lepas dari anasir sosial yang akan menjadi objek berlakunya hukum yang diciptakan oleh pemegang kewenangan. Oleh karenanya teori-teori yang menandaskan adanya hubungan antara hukum dan masyarakat menjadi perlu dipaparkan dalam tinjauan pustaka penelitian ini.

Selanjutnya, berbicara kebijakan berkonteks kepentingan publik harus mengedepankan konsep-konsep yang mengurai apa sebenarnya yang disebut sebagai masalah yang masuk dalam ranah masalah dalam kebijakan publik. Penguraian seperti ini penting dilakukan untuk memberi batasan sekaligus memberi penjelasan apakah suatu masalah dikatakan sebagai masalah publik atau masalah privat. apakah perihal penguatan ketahanan keluarga dapat masuk kategori sebagai isu publik yang dapat diangkat lebih lanjut. Diskursus terkait hal ini pun layak diuraikan dalam bab ini.

Untuk mencari basis argumentasi urgensi pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan, maka digunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan filosofis, pendekatan sosial, dan pendekatan perundang-undangan. Khusus terkait pendekatan perundang-undangan, ada istilah lain yang sering digunakan selain istilah pendekatan perundang-undangan. Istilan tersebut dikenal dengan istilah pendekatan yuridis. Dalam laporan penelitian ini, istilan pendekatan yuridis lah yang akan dipakai. Yang jelas bahwa ketiga pendekatan tersebut merupakan

yang dimulai dari tahapan pencarian argumentasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Artinya, dalam pencarian argumentasi penentuan urgensi pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan termasuk juga dalam pembentukan peraturan daerah, ketika pendekatan tersebut wajib digunakan sebagai penuntun dalam menemukan argumentasi ilmiah.

Tidak ketinggalan teori-teori serta konsep-konsep pendukung dalam penelitian ini akan dijabarkan secara optimal. Dimulai dari penjabaran konsep kebijakan publik secara umum sebagai modal dasar untuk memahami posisi peraturan hukum sebagai salah satu bagian dari kebijakan publik. Selanjutnya yaitu memahami konsep otonomi daerah sebagai bagian dari politik hukum konstitusional kehidupan bernegara yang dipilih oleh bangsa Indonesia. Sebagai bagian dari produk dari rahim otonomi daerah, eksistensi peraturan daerah lahir dari berbagai pergumulan kepentingan dan berbagai pertimbangan yang menyertainya. Dalam rangka memahami posisi peraturan daerah tersebut, maka salah satu sub bab tersendiri akan disiapkan untuk pemaparan terkait penjelasan peraturan daerah, baik terkait dengan eksistensi peraturan daerah dalam konstitusi negara maupun terkait dengan posisi peraturan daerah dalam sistem hukum nasional.

Sebagai bagian dari produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembentukan sebuah peraturan daerah erat kaitannya dengan eksistensi kewenangan dari setiap pemerintahan daerah. Kewenangan yang berisi hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut harus benar-benar dipahami untuk menentukan apakah materi tertentu merupakan bagian dari kewenangan pemerintah daerah ataukah bukan. Untuk itu, penjabaran lebih lanjut perihal kewenangan pemerintah daerah provinsi sesuai akan dilakukan untuk memahami komposisi kewenangan pemerintah provinsi terkait dengan pembentukan sebuah peraturan daerah yang mengatur ketahanan keluarga.

Selanjutnya penjabaran tinjauan pustaka penelitian ini akan masuk pada bagian penjelasan tentang konsep keluarga serta konsep ketahanan keluarga dalam sistem hukum nasional. Penjabaran akan difokuskan untuk memahami pengertian

keluarga serta pengertian ketahanan keluarga sebagaimana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Keberadaan konsep ketahanan keluarga tidak terlepas dari berbagai komponen ketahanan keluarga yang menjadi penjabarannya lebih lajut. Komponen-komponen ketahanan keluarga tersebut nantinya akan menjadi pedoman bagi peneliti dalam menganalisa berbagai permasalahan ketahanan keluarga yang ada di Jawa Timur.

Akhirnya, sebagai upaya untuk mempertajam analisa penelitian ini, digunakan berbagai teori hukum sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini. Teori-teori hukum tersebut digunakan sebagai pisau analisa untuk membentuk argumentasi ilmiah terkait penentuan urgensi atas pembentukan peraturan daerah terkait ketahanan keluarga serta penentuan pokok-pokok pikiran yang perlu diakomodasi dalam peraturan daerah tentang ketahanan keluarga. Teori sistem hukum, teori utilitarianisme, teori keadilan merupakan teori-teori yang akan menjadi pedoman Penulis dalam menganalisa permasalahan penelitian ini.

Sebagai penutup, akan dijelaskan juga tentang metode analisa masalah hukum untuk menentukan urgensi pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Metode analisa masalah tersebut dikenal dengan metode ROCCIPI. Penggunaan metode ROCCIPI sangat tepat ketika akan melaksanakan perumusan sebuah regulasi termasuk pembuatan peraturan daerah dengan mengidentifikasi dan menggali permasalahan yang timbul di masyarakat. ROCCIPI sendiri merupakan singkatan dari kata *rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, and ideology*.

2.1. Kebijakan Publik

Uraian sub bab kebijakan publik akan dimulai dengan pemaparan pengertian kebijakan secara umum untuk memberikan pemahaman terkait istilah kebijakan yang ada. Penjabaran terkait pengertian kebijakan secara umum dilanjutkan dengan penjelasan tentang pengertian kebijakan publik yang akan menjadi salah satu konsep utama dalam pembahasan penelitian ini. Definisi kebijakan publik akan merujuk pada beberapa pendapat ahli yang relevan dengan permasalahan yang diteliti yaitu terkait kebijakan publik dalam pembentukan peraturan daerah.

akan diuraikan juga perihal tahap-tahap kebijakan, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan, serta tipe-tipe kebijakan masing-masing dalam sub bab tersendiri.

2.1.1. Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁶ Pengertian kebijakan secara lebih spesifik didefinisikan oleh James E Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*. Kebijakan dipahami sebagai Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).⁷

⁵ Budi Winarno, 2014, *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*, CAPS (Center of Academic Publishing Services): Yogyakarta. hlm 19.

⁶ Agustino, Leo, 2008, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta: Bandung. hlm 7.

⁷ Irfan.Islamy, 2009, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi

2.1.2. Pengertian Kebijakan Publik

Banyak ahli memberikan definisi yang beragam terhadap pengertian kebijakan publik menurut batasan-batasan dan berbagai penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan-perbedaan tersebut bersinergi dengan aneka latar belakang yang mendasari pemikiran masing-masing ahli. Apakah kebijakan publik akan dimaknai sebagai rangkaian tindakan yang diambil pemerintah ataukah rangkaian tindakan yang dampaknya dapat diramalkan.⁸

Woll mengatakan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.⁹ Amir Santoso melakukan komparasi terhadap berbagai definisi yang dikemukakan para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik. Dalam komparasinya, Amir Santoso membagi kebijakan publik ke dalam dua wilayah kategori.¹⁰ Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua berasal dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bias diramalkan. Para ahli yang masuk dalam kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan (implementasi), dan penilaian kebijakan (evaluasi). Kubu kedua melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu ini

⁸ Budi Winarno, 2014. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. CAPS (Center of Academic Publishing Services): Yogyakarta. hlm 19

⁹ Tangkilisan, Hesel Nogi S, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pemikiran George Edwards*. Yogyakarta: Lukman Offset & Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia. hlm 2.

¹⁰ Amir Santoso. 1993. *Analisis Kebijaksanaan Publik: Suatu Pengantar*. Jurnal

mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

2.1.3. Tahap-Tahap Kebijakan

Ada rangkaian panjang yang dilakukan oleh pembuat kebijakan dalam melahirkan sebuah kebijakan yang dapat diterapkan di masyarakat. Pembuatan kebijakan merupakan rangkaian panjang yang terdiri atas beberapa tahapan penting. Tahapan tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Tahap-tahap dalam kebijakan tersebut yaitu:

a. Penyusunan Agenda

Tahap pertama pembuatan kebijakan dimulai dari tahap penyusunan agenda kebijakan sebagai langkah awal bagi pembuat kebijakan dalam melahirkan sebuah kebijakan. Pada tahap ini terjadi pembahasan dan seleksi masalah yang dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk kemudian dileseksi. Pada tahap ini beberapa masalah dimasukkan dalam agenda untuk dipilih. Terdapat masalah yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan, masalah yang mungkin ditunda pembahasannya, atau mungkin tidak disentuh sama sekali.

b. Formulasi Kebijakan

Tahap formulasi kebijakan merupakan tahap lanjutan dalam pembuatan kebijakan yang ditandai dengan pembahasan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan atas masalah yang telah ditentukan pada tahap penyusunan agenda. Dari berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan.¹¹

¹¹ Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media

c. Adopsi Kebijakan

Dari beberapa alternatif kebijakan yang dihasilkan maka akan dipilih satu formulasi kebijakan untuk diadopsi sebagai solusi yang disepakati untuk memecahkan persoalan yang ada.

d. Implementasi Kebijakan

Tahap ini merupakan tahap pengaplikasian alternatif pemecahan masalah yang telah disepakati. Pada tahap ini berbagai kendala dapat saja muncul dalam pengimplementasian kebijakan yang sebelumnya telah disepakati. Hal ini disebabkan banyaknya faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan, artinya kebijakan yang telah diadopsi pada tahapan sebelumnya tidak serta merta berhasil dalam pelaksanaannya.

e. Evaluasi Kebijakan

Tahap selanjutnya adalah tahap evaluasi kebijakan. Tahap ini merupakan tahap penilaian sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah atau tidak. Pada tahap ini, penilaian tidak hanya menilai implementasi dari kebijakan. Namun lebih jauh, penilaian ini akan menentukan perubahan terhadap kebijakan. Suatu kebijakan dapat tetap seperti semula, diubah atau dihilangkan sama sekali.¹²

2.1.4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan rumit, kompleks, dan terjadi kompromi kecenderungan kepentingan yang ada di masyarakat. Hal ini sejalan dengan pandangan Suharno yang mengatakan bahwa proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan.¹³ Kondisi ini tidak terlepas dari banyaknya anasir yang melingkupi pembuatan kebijakan publik serta anasir yang berada dalam

¹² Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Presindo, hlm. 34.

¹³ Suharno, 2010, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Yogyakarta: UNY Press, hlm.

kehidupan masyarakat itu sendiri. Setidaknya ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan. Kelima faktor tersebut yaitu:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama yang masih sering terlihat dalam pembuatan kebijakan adalah praktek yang terlampau birokratik yang dijalankan oleh apartur pemerintah.

3. Adanya pengaruh sifat sifat pribadi

Sering kali sifat pribadi akan mewarnai kebijakan yang akan diambil oleh pembuat kebijakan. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.¹⁴

2.1.5. Tipe-tipe Kebijakan

Dalam kepustakaan ada banyak pendapat yang menguraikan tipe-tipe kebijakan salah satunya yang dikemukakan oleh William N. Dunn. Dalam pendapatnya William N. Dunn membagi tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:¹⁵

¹⁴ Suharno, 2010, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press. hal 52-53

¹⁵ William Dunn N, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:

1. Masalah kebijakan (*policy public*)

Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

2. Alternatif kebijakan (*policy alternatives*)

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

3. Tindakan kebijakan (*policy actions*)

Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernali.

4. Hasil kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

5. Hasil guna kebijakan

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataanya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali

2.2. Otonomi Daerah

Penjabaran tentang otonomi daerah akan dimulai dari pemaparan tentang

dibahas perihal pembagian kekuasaan dalam negara kesatuan yang dilakukan dalam dua cara yaitu secara horizontal dan secara vertikal. Khusus dalam sub bab tersebut akan difokuskan pada pembahasan pembagian kekuasaan negara secara vertikal. Sub bab selanjutnya adalah sub bab yang menguraikan perihal peraturan daerah. sub bab ini menjadi salah satu bagian penting dalam laporan penelitian ini karena akan menguraikan kedudukan peraturan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Selain itu juga akan memuat kedudukan peraturan daerah dalam mendukung pembangunan sebuah daerah baik pembangunan yang bersifat materiil maupun imateriil. sub bab tentang peraturan daerah dirasa penting untuk dimasukkan dalam kajian pustaka mengingat fokus kajian penelitian ini terkait dengan pencarian argumentasi untuk menemukan urgensi atas pembentukan sebuah peraturan daerah. Sebagai penelitian kebijakan berfokus pada kewenangan yang dimiliki pemerintah provinsi (Pemerintah Provinsi Jawa Timur), maka dalam tinjauan pustaka ini akan dimasukkan juga sub bab yang menguraikan kewenangan yang dimiliki pemerintah provinsi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah khususnya terkait kebijakan pembentukan ketahanan keluarga.

2.2.1. Konsep Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan

Otonomi tonomi daerah lahir dari pergumulan diskursus terkait bagaimana kekuasaan pemerintah pusat dapat berjalan secara efektif dan efisien ditengah kondisi suatu negara dengan wilayah yang sangat luas. Bowman dan Hampton menyatakan bahwa tidak ada suatu pemerintahan dari suatu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi.¹⁶ Hal demikian menyebabkan terjadinya dua kemungkinan karakter kedudukan kekuasaan negara, *Pertama*, kekuasaan itu terhimpun (*gatrered*) dan tidak dibagi-bagikan dan *Kedua*, kekuasaan tersebut tersebar (*despresed*) dalam arti dibagi-bagikan pada kelompok-kelompok lainnya.¹⁷ Pada karakter yang kedua

¹⁶ (Koirudin,2005: 2)

¹⁷ Abdul Aziz Hakim, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah* Yogyakarta: Toga Press. hlm. 64

dimana terjadi pembagian kekuasaan negara bahwa pembagian kekuasaan negara dapat berbentuk dua macam pembagian, yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal.¹⁸ Pembagian menurut garis horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu (didasarkan atas sifat tugas yang bekerja sejenisnya, sehingga menimbulkan lembaga-lembaga negara) yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *check and balance*. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal, melahirkan garis hubungan antara pusat kekuasaan dan cabang-cabangnya (dalam hubungan “atas-bawah”). Pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan dua hubungan yaitu: *Pertama*, pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari pusat kekuasaan yang berada pada cabang-cabangnya, untuk menyelenggarakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat kekuasaan. *Kedua*, pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari cabang-cabangnya. Dengan kata lain pemencaran kekuasaan vertikal melahirkan pemerintahan daerah yang otonom yang memikul hak desentralisasi.

Dalam negara kesatuan, pada prinsipnya seluruh fungsi dan kekuasaan negara berada di tangan pemerintah pusat. Kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*) maupun kedaulatan ke luar (*external sovereignty*) dipegang oleh pemerintah pusat. Daerah sebagai bagian dari pemerintahan negara pada hakikatnya tidak memiliki kewenangan. Daerah hanya memiliki kewenangan jika pemerintah pusat menyerahkan, melimpahkan, atau memberikan tugas pembantuan kepada daerah. Bahkan M. Solly Lubis secara tegas mengatakan bahwa:¹⁹

“prinsip pada negara kesatuan adalah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segala urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (local government). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa

¹⁸ Abdul Aziz Hakim, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Yogyakarta: Toga Press, hlm. 64-65.

¹⁹ M. Solly Lubis, 1983, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undnagan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, hlm. 8.

segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (central government) dan pemerintah lokal (local government) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (eenheid) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat”.

Karakter negara kesatuan dengan gaya sentralistik seperti yang dideskripsikan di atas yakni pemerintahan yang terpusat di tangan pemerintah pusat dalam perkembangannya tidak dapat lagi dijalankan secara kaku. Berbagai tuntutan dari masyarakat daerah menciptakan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dengan berbasis asas desentralisasi. Dengan pelaksanaan asas ini, daerah otonom dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 secara jelas memberikan ruang pengakuan akan eksistensi daerah dalam menyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang. Pasal 18 Ayat (1) menandaskan bahwa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, negara kesatuan dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, dan menurut Bagir Manan Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan dan susunan pemerintahan daerah mengindikasikan pula bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada sistem desentralisasi, sehingga satuan-satuan pemerintahan di daerah yang dibentuk dan disusun sebagai daerah otonom memperoleh kewenangan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan pemencaran kekuasaan dari Pemerintah

2.2.2. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama kepala daerah, baik daerah propinsi maupun daerah kabupaten/Kota. Secara hukum eksistensi peraturan daerah sebagai salah satu peraturan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia diposisikan secara jelas dalam

No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur hal tersebut. Dalam Pasal 7 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur terkait tata urutan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam tataran yang lebih tinggi, eksistensi peraturan daerah sebagai salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia dimuat dalam salah satu pasal konstitusi negara yaitu di Pasal 18 Ayat 6 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²⁰ Ketentuan konstitusi ini secara jelas memuat kewenangan konstitusional bagi pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat memuat materi terkait penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan memuat materi terkait penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹ Selain dari kedua muatan materi tersebut, sebuah peraturan daerah juga dapat memuat materi terkait muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²² Pemahaman terkait materi muatan peraturan daerah ini sebelumnya telah diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa materi muatan peraturan

²⁰ Dalam Pasal ini diatur bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan

²¹ Pasal 236 Ayat 3 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai bagian dari upaya mengakomodasi berbagai kepentingan daerah, Undang-undang No 12 Tahun 2012 memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur berbagai kepentingan lokal masing-masing sesuai dengan kebutuhan yang spesifik dengan tetap berpegang teguh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengingat asas preferensi hukum yang berlaku.

Secara konseptual, suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi 3 (tiga) unsur sebagai berikut:²³ *Pertama*, unsur yuridis, artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu. kesemua itu menyangkut landasan yuridis dari pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. *Kedua*, unsur sosiologis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang baik harus mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat, nilai-nilai kearifan lokal yang dipegang teguh oleh komunitas setempat. *Ketiga*, unsur filosofis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya. Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya, materi muatan dalam sebuah peraturan daerah juga mengacu pada unsur-unsur pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Ketiga unsur yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis harus menjadi acuan dalam membuat peraturan perundang-undangan termasuk juga pada tahapan menemukan tingkat urgensi atas pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan.

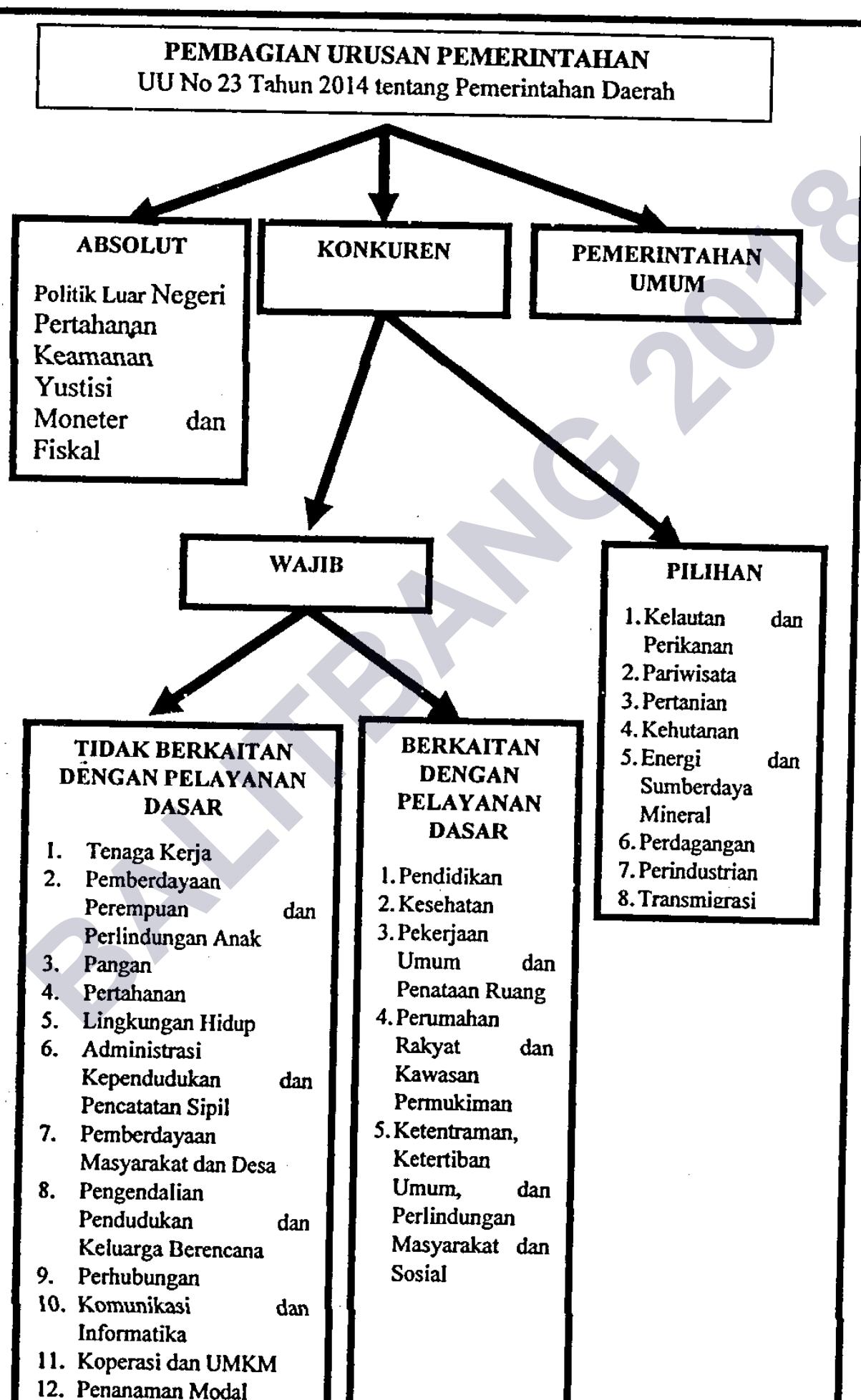
²³ Dahlan Thaib, *Membangun Kualitas Produk Legislasi Nasional dan Daerah, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum*

2.2.3. Kewenangan Pemerintah Provinsi

Dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD N RI Tahun 1945 diatur bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam mengurus urusan pemerintahan diakui secara jelas dalam konstitusi negara. Penjabaran lebih lanjut terkait urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dapat ditemukan dalam Undang-undang № 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut telah membagi secara jelas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah kabupaten /kota. Kewenangan tersebut dibagi dalam bentuk pembagian urusan pemerintah yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.²⁴ Urusan Pemerintahan Absolut, adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan Konkuren, adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.Urusan Pemerintahan Umum, adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan

²⁴ Pasal 9 Ayat (1) Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Bagan 1.1. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah



2.3. Ketahanan Keluarga

Sub bab ketahanan keluarga merupakan sub bab yang akan menguraikan tentang definisi keluarga secara umum, serta definisi serta pengaturan terkait ketahanan keluarga di Indonesia. Uraian tentang definisi keluarga secara umum berisikan berbagai pendapat ahli yang memberikan pengertian tentang keluarga berdasarkan perspektif masing-masing. Selanjutnya akan diuraikan tentang pengertian ketahanan keluarga dengan menampilkan pendapat dari beberapa ahli hingga pengertian ketahanan keluarga yang dikutip dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain pengertian ketahanan keluarga, dalam sub bab tersebut juga dijabarkan lima dimensi ketahanan keluarga yang kemudian menurunkan beberapa indikator ketahanan keluarga yang dijabarkan dalam bentuk tabel indikator ketahanan keluarga. Indikator ketahanan keluarga ini akan digunakan sebagai dasar pencarian data sekunder terkait masalah-masalah ketahanan keluarga di Jawa Timur.

2.3.1. Definisi Keluarga

Banyak ahli yang memberikan definisi terhadap pengertian keluarga. Pengertian keluarga yang diberikan para ahli akan berbeda-beda bergantung pada orientasi yang digunakan oleh ahli yang memberikan definisi. Friedman (1998) mendefinisikan keluarga sebagai kumpulan dua orang atau lebih yang hidup bersama dengan keterikatan aturan dan emosional dan individu mempunyai peran masing-masing yang merupakan bagian dari keluarga. Keluarga merupakan unit terkecil dari masyarakat yang terdiri atas kepala keluarga dan beberapa orang yang berkumpul dan tinggal di suatu tempat di bawah suatu atap dalam keadaan saling ketergantungan.²⁵

Keluarga dipahami sebagai sebuah sistem sosial terkecil yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat yang sekaligus memiliki korelasi dalam mewujudkan cita-cita pembangunan. Keluarga merupakan lingkungan pertama dalam sebuah interaksi sosial yang dapat berperan dalam berbagai hal. Dalam

²⁵ Setiadi 2008 *Konsen Dan Proses Kenerawatan Keluarga*. Yogyakarta:

kapasitasnya sebagai entitas pertahanan, keluarga diidentikkan sebagai tameng yang dapat menangkal berbagai pengaruh negatif dari dinamika sosial yang ada. Pengaruh negatif yang diakibatkan oleh adanya interaksi antara dinamika eksternal dan internal dalam komunitas yang bersentuhan dengan sistem sosial lainnya diharapkan dapat ditangkal oleh sebuah keluarga yang memiliki ketahanan keluarga yang tangguh.

2.3.2. Definisi Ketahanan Keluarga

Ketahanan keluarga adalah kondisi dinamik suatu keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik material dan psikis mental spiritual guna hidup mandiri, mengembangkan diri dan keluarganya untuk mencapai keadaan harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan lahir dan batin. Definsi ini diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Dalam peraturan yang lebih baru yaitu Undang-undang 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga memberikan definisi bahwa ketahanan dan kesejahteraan keluarga adalah kondisi keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik materil guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan kebahagiaan lahir dan batin. Menurut Chapman (2000) ada lima tanda adanya ketahanan keluarga (*family strength*) yang berfungsi dengan baik (*functional family*) yaitu (1) Sikap melayani sebagai tanda kemuliaan, (2) Keakraban antara suami-istri menuju kualitas perkawinan yang baik, (3) Orangtua yang mengajar dan melatih anaknya dengan penuh tantangan kreatif, pelatiha yang konsisten dan mengembangkan ketrampilan, (4) Suami-istri yang menjadi pemimpin dengan penuh kasih dan (5) Anak-anak yang mentaati dan menghormati orangtuanya.

Pengaturan lebih lanjut terkait pembangunan ketahanan keluarga dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga. Dalam Peraturan Menteri tersebut dikonsepkan ada 5 (lima) unsur yang harus diperhatikan Kementerian, Lembaga,

Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menyusun dan mengembangkan kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis pembangunan keluarga. Kelima dimensi tersebut mencakup:²⁶

1. Landasan legalitas dan Struktur Keluarga;
2. Ketahanan fisik;
3. Ketahanan ekonomi;
4. Ketahanan sosial psikologi;
5. Ketahanan sosial budaya.

Kelima dimensi di atas diuraikan lagi dalam berbagai indikator sesuai dengan dimensi yang ada. Indikator-indikator ini merupakan instrumen untuk mengukur tingkat ketahanan keluarga yang ada di masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, maka indikator-indikator tersebut akan digunakan sebagai instrumen untuk menilai tingkat ketahanan keluarga di Jawa Timur. Adapun indikator-indikator tersebut sebagai berikut:

Tabel 2.1. Indikator Ketahanan Keluarga

Dimensi	Nomor	Indikator
Legalsitas dan Struktur	1	Legalitas Perkawinan
	2	Legalitas Kelahiran
	3	Keberadaan pasangan suami-istri yang tinggal bersama dalam satu rumah
Ketahanan Ekonomi	4	Kepemilikan Rumah
	5	Pendapatan perkapita keluarga dan kecukupan pendapatan keluarga
	6	Kemampuan pembiayaan pendidikan anak dan keberlangsungan pendidikan anak
	7	Tabungan keluarga dan jaminan kesehatan keluarga
Ketahanan Fisik	8	Kecukupan pangan dan kecukupan gizi
	9	Keterbebasan dari penyakit kronis dan disabilitas
	10	Ketersediaan lokasi tetap untuk tidur

²⁶ Pasal 3 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga

Ketahanan Sosial	11	Sikap anti kekerasan terhadap perempuan dan perilaku anti kekerasan terhadap anak
	12	Penghormatan terhadap hukum
Ketahanan Sosial Budaya	13	Penghormatan terhadap lansia
	14	Partisipasi dalam kegiatan sosial di lingkungan
	15	Partisipasi dalam kegiatan keagamaan di lingkungan

Pembentukan ketahanan keluarga merupakan upaya komprehensif yang melibatkan berbagai pihak yang dimulai dengan pembentukan landasan hukum yang akan menjadi pijakan bagi pengambil kebijakan dalam peningkatan ketahanan keluarga. Di tingkat pemerintah provinsi, upaya peningkatan ketahanan keluarga dimulai dengan membentuk regulasi, kemudian menghasilkan tema kegiatan yang akan dilakukan oleh *stakeholder* baik itu pemerintah daerah, pihak swasta, hingga masyarakat. Setelah pembentukan tema kegiatan terwujud, maka tahapan selanjutnya diharapkan akan timbul kesadaran dari stakeholder untuk melaksanakan berbagai program pembentukan ketahanan keluarga sehingga pada akhirnya sebuah ketahanan keluarga dapat terbentuk.

2.4. Metode ROCCIPI

Penggunaan metode ROCCIPI sangat tepat ketika akan melaksanakan perumusan sebuah regulasi termasuk pembuatan peraturan daerah dengan mengidentifikasi dan menggali permasalahan yang timbul di masyarakat. Metode ROCCIPI sendiri merupakan metode berguna agar berbagai peraturan perundangan yang akan dibuat oleh pemerintah daerah dapat tepat guna. Jangan sampai sebuah peraturan baru diterbitkan, tapi tidak menyelesaikan masalah sosial yang ada. Hal ini dilakukan mengingat peraturan daerah dibuat untuk kepentingan masyarakat oleh karenanya harus mengandung aspirasi masyarakat. Metode ROCCIPI merupakan salah satu metode dalam ilmu hukum yang diperkenalkan oleh Aan dan Bob Seidman.²⁷ Beliau mengembangkan 7 kategori penyebab potensial yang dapat dikembangkan dalam menilai masalah yang menurut asumsi

²⁷ Aan Seidman, Robert B. Seidmann dan Nalin Abeyserkere, Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang (terjemahan),

legislator, pemecahannya perlu diatur dalam sebuah peraturan daerah. Metode ROCCIPI secara substansi berisi tentang *rule*, *opportunity*, *capacity*, *communication*, *interest*, *process*, dan *ideology*.²⁸ Metode ini mengidentifikasi sumber masalah dari 7 (tujuh) sudut pandang, yaitu *rule* (peraturan), *opportunity* (kesempatan), *capacity* (kapasitas), *communication* (komunikasi), *interest* (minat), *process* (proses), dan *ideology* (ideology). Masing-masing sudut pandang itu diteliti lebih jauh untuk menemukan sumber masalah sosial yang terjadi untuk tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun ketujuh sudut pandang yang terkandung dalam metode ROCCIPI tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Rule* (peraturan), susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu, peraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah. Tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah, memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab, tidak partisipatif, memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah. Bisa juga terkait dengan masih adanya pertentangan antara berbagai peraturan yang mengatur hal yang sama. Perspektif *rule* ini sangat erat kaitannya dengan substansi peraturan yang terkait dengan persoalan yang dihadapi. Sebelum pihak penibuat peraturan mengeluarkan peraturan untuk mengatur masyarakat, maka perlu terlebih dahulu mencermati berbagai peraturan terkait apakah secara substansi telah sejalan dan sinkron.
2. *Opportunity* (Kesempatan). Perihal kesempatan dalam analisa ROCCIPI erat kaitannya dengan 2 (dua) hal. *Pertama*, apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu peraturan perundang-undangan memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan peraturan perundang-undangan atau tidak. (*Kedua*, apakah lingkungan tersebut membuat perilaku

²⁸ Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*, Jurnal Undip, N. 2, Vol. 12, Juli 2011, Edisi 1, Hal. 1-10. http://ejournal.undip.ac.id/index.php/paradigma_baru

yang sesuai ataukah perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi karena berbagai hal.

3. *Capacity* (Kemampuan). *Capacity* dalam analisa ROCCIP akan menganalisa faktor-faktor terkait kemampuan masyarakat untuk berprilaku sesuai dengan apa yang dikehendaki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, maka perspektif *capacity* akan berkaitan dengan hal apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang akan dibuat
4. *Communication* (komunikasi). Permasalahan komunikasi seringkali menjadi faktor penghambat bekerjanya peraturan perundang-undangan secara optimal. Adakalanya ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Pertanyaan yang muncul terkait komunikasi dalam penerapan peraturan perundang-undangan adalah apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju. Hal ini mengingat pada prinsipnya tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah;
5. *Interest* (kepentingan), apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada?
6. *Process* (proses), menurut kriteria dan prosedur apakah dengan proses yang bagaimana para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang atau tidak?. Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori “proses” menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak;
7. *Ideology* (idiologi), apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau

Pada hakekatnya, metode ROCCIPi merupakan instrumen yang dapat memudahkan legislator, peneliti, ataupun perancang peraturan perundang-undangan untuk memahami fakta-fakta yang relevan sekaligus menemukan permasalahan di masyarakat baik yang bersifat yuridis maupun non yuridis dalam upaya pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk juga dalam pembentukan peraturan daerah. Selanjutnya, fakta dimaksud diperlukan untuk mengkaji apakah rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat nantinya, dapat dilaksanakan dan ditegakkan sekaligus mengandung nilai-nilai sebagai tujuan hukum baik berupa nilai keadilan, kemanfaatan, serta kepastian hukum. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, salah satu metode analisa data yang digunakan adalah metode ROCCIPi untuk menganalisa urgensi pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga.

2.5. Teori Sistem Hukum

Dalam bukunya berjudul Pokok-Pokok Hukum Perdata, Subekti mengartikan sistem hukum sebagai “*suatu susunan atau aturan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu penelitian untuk mencapai suatu tujuan*”.²⁹ pengertian sistem hukum juga dikemukakan oleh Bellefroid yang mengatakan bahwa sistem hukum merupakan “*suatu rangkaian kesatuan peraturan-peraturan hukum yang disusun secara tertib menurut asas-asanya*”.³⁰

Sistem hukum memiliki peranan dalam membentuk kerangka berfikir melalui berbagai model penalaran hukum yang dilakukan pembentuk peraturan perundang-undangan. Sistem hukum yang dianut akan mempengaruhi sudut pandang pembentuk aturan dalam menyajikan argumentasi hukum yang dibuat dalam pembentukan aturan. Keluarga sistem hukum memainkan peranan penting

dalam pembentukan orientasi kerangka berfikir yuridis.³¹ Ada beberapa alasan terkait hal ini, *Pertama*, sistem hukum merupakan produk historis, yakni wujud pergumulan nilai-nilai budaya, sosial, politik, ekonomi, dan berbagai aspek nilai lainnya yang diakomodasi ke dalam sistem hukum suatu negara atau bagian dari suatu negara. Sistem hukum Indonesia, misalnya, terbentuk dari pergumulan nilai-nilai yang sebagian besar disokong oleh corak keluarga eropa kontinental (Romawi-Jerman atau *Civil Law System*. Kehadiran corak keluarga sistem hukum ini di Indonesia merupakan produk historis yang dibawa oleh kolonial Belanda, yang kemudian mengaplikasikan ke dalam aspek substansi, struktur, dan budaya hukum Indonesia. *Kedua*, sistem hukum meletakkan dasar bagi pola perkembangan (pembangunan) selanjutnya dari suatu sistem hukum (*the visions of law*), sebagai contoh, ada keluarga sistem hukum yang lebih memberi tekanan pada pembangunan substansi hukumnya dalam bentuk peraturan perundang-undangan daripada yurisprudensi, dalam hal ini dengan sendirinya membawa pengaruh pada pola pembangunan hukum (khususnya hukum positif) suatu negara yang berada dalam keluarga sistem hukum tersebut. Indonesia sendiri memberikan perhatian lebih terhadap perkembangan berbagai hukum tertulis dalam peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, sistem hukum yang menerangkan karakteristik tertentu dari pengembangan hukum (*rechtsbeoefening*) baik pengembangan hukum praktis maupun teoritis.

Dari sudut pengembangan hukum teoritis, keluarga sistem hukum memberi pengaruh tidak kecil terhadap sikap ilmiah para ahli hukum (sebagai bagian dari *ethnos* atau komunitas ilmuan, misalnya tatkala mereka dihadapkan pada suatu tatanilai, gagasan, atau perkembangan baru. Keluarga sistem hukum ikut membentuk sikap ilmiah para pendukungnya, sehingga ada yang cenderung lebih konservatif atau sebaliknya.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem hukum *civil law* sebagai sistem hukumnya. Sebagai produk historis yang dibawa oleh kolonial belanda, sistem hukum *civil law* memberi karakteristik kental dalam setiap politik

³¹ Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: Gadjah Mada University Press.

hukum yang akan diterapkan. Dalam sistem hukum *civil law*, undang-undang ditempatkan sebagai sumber hukum utama, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan menempati posisi yang penting dalam membentuk corak sistem hukum positif negara Indonesia. Fungsi legislasi menjadi salah satu bagian utama dalam mengatasi berbagai permasalahan bernegara. Para pembentuk undang-undang dituntut harus mampu berpikir secara komprehensif dalam mengatasi persoalan melalui berbagai undang-undang yang dibentuk termasuk juga permasalahan-permasalahan yang kemungkinan muncul dikemudian hari. dimensi nilai keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*) dipersepsikan telah terkandung dalam undang-undang yang dibentuk oleh wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif. Selanjutnya tugas hakim dibatasi bada hal terkait penetapan aturan yang telah ditentukan dalam setiap undang-undang.

Lain halnya dengan sistem hukum *civil law* yang menempatkan peran undang-undang sebagai sumber hukum utama dalam meraih keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dalam sistem hukum *common law* keaktifan justru dituntut datang dari para hakim yang menangani suatu permasalahan. Dalam pencarian sumber hukum, perhatian lebih ditempatkan pada perkembangan yang terjadi dari para pihak yang berperkara. Corak pragmatis yang diterapkan dalam penanganan suatu permasalahan menempatkan nilai kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*) pada posisi yang strategis. Walaupun demikian, hakim dituntut untuk menyelaraskan nilai kemanfaatan dengan berbagai kepentingan umum yang ada sehingga nilai keadilan (*Gerechtigkeit*) tetap tercapai. Untuk menjamin adanya kepastian hukum, maka asas preseden yang mengikat (*the binding force of precedent*) diterapkan. Pada saat hakim menjatuhkan putusan, ia dipastikan sudah memperhatikan dengan cermat putusan-putusan sebelumnya yang mengadili kasus serupa. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri dari berbagai sub sistem hukum yaitu lembaga pembentuk (*Law Making Institutions*), lembaga-lembaga pelaksana (*Implementing Institutions*), dan pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut (*Rule Occupants*).

2.6. Teori Kepastian Hukum

Kepastian Hukum bermakna bahwa aturan hukum dibentuk berdasarkan kepastian kewenangan dan kepastian substansi. Diundangkan secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuensi yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.³²

Dalam sebuah tulisan, Yance Arizona memberikan preskripsi sederhana terkait makna kepastian hukum. Dalam blog pribadinya, Yance menegaskan bahwa kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.³³

Peraturan daerah sebagai bagian dari produk hukum harus dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Seringkali bebagai produk hukum seperti peraturan daerah belum mengandung muatan kepastian hukum dalam klausul aturannya. Akibatnya keteraturan yang diidam-idamkan oleh hukum tidak dapat terwujud secara optimal. Atau sering kali pemahaman kepastian hukum yang diusung dalam sebuah peraturan daerah mengandung kesalahan pemahaman secara konsep. Ada kecenderungan pemahaman yang dipegang para pembuatan peraturan daerah bahwa soal kepastian hukum itu selalu dikaitkan dengan tindakan yang tidak bisa ditawar-tawar atau suatu keharusan sikap. Apapun aturannya (baik atau buruk), setiap orang harus patuh. Padahal, kepatuhan itu

³² Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelien R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, 2009, Hlm. 385.

³³ <https://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/> diakses 15-05-2018

bukanlah murni soal hukum atau aturan, tetapi hal yang berkaitan dengan psikologi, seperti juga soal kesadaran hukum. Kepatuhan dan kesadaran hukum merupakan persoalan ada tidaknya hukum yang “benar”. Hukum yang benar itu adalah hukum yang dimuati dengan unsur keadilan di dalamnya. Peraturan daerah yang diskriminatif tentu tidak bisa di katakan sebagai peraturan daerah yang “benar”. Begitu pula misalnya jika pemerintah daerah membentuk peraturan daerah yang justru menghambat arus investasi sehingga memperlambat laju pertumbuhan ekonomi daerah, juga tidak layak dikatakan sebagai produk hukum yang “benar”. •Tidak jarang terhadap peraturan-peraturan hukum tersebut dilakukan *judicial review*. Hal itu setidaknya menambahkan argumentasi bahwa aturan hukum tidak selalu “benar” dan dapat “dilawan”, tujuannya adalah agar hukum memberikan manfaat sosial dan keadilan.

2.7. Teori Utilitarianisme

Teori utilitarianisme merupakan salah satu aliran filsafat hukum yang meletakkan azas kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Aliran yang muncul pada awal abad ke-18 ini dipelopori oleh Jeremi Bentham, John Stuart Mill, dan Rudolf von Jhering yang pada prinsipnya menganggap manusia akan melakukan tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan.³⁴ Jeremi Bentham mencoba menerapkan prinsip ini dalam keilmuan hukum, bahwa baik buruknya suatu perbuatan diukur apakah suatu perbuatan mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Jeremy Bentham mengatakan tujuan hukum harus berguna bagi masyarakat untuk mencapai kebahagian sebesar-besarnya.³⁵ Dalam konteks hukum tertulis negara, bahwa baik buruknya sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara melalui organ-organ yang berwenang ditentukan juga oleh ukuran tersebut. Peraturan perundang-undangan yang memberikan kebahagian dan kemanfaatan pada sebagian besar masyarakat maka akan dinilai sebagai peraturan perundang-

³⁴ Lili Rasjidi, 1993, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Pt Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 68.

³⁵ H.R. Otie Salman, 2010, *Filsafat Hukum Perkembangan dan Dinamika*

undangan yang baik. Prinsip ini memberikan pemahaman bahwa peraturan perundang-undangan itu hendaknya dapat memberikan kebahagian terbesar bagi sebagian besar masyarakat yang dikenai aturan hukum (*he aim of law is the greatest happiness for the greatest number*).³⁶

Lalu apa kaitan antara teori utilitarianisme dengan pembentukan perda ketahanan keluarga? Dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga, teori utilitarianisme mengarahkan aturan hukum harus dibuat secara utilitaristik. Hukum tidak hanya memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan dan kepastian hukum. akan tetapi juga ditujukan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat. Tujuan hukum itu dapat dilihat seberapa besar dampaknya bagi kesejahteraan manusia (*human welfare*). Tujuan hukum seperti ini memberi landasan etis bagi aliran berpikir Utilitarianisme. Hukum yang dibuat oleh legislator harus ditujukan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Aturan hukum pun harusnya demikian, peraturan daerah yang merupakan aturan hukum negara harus dibuat dengan berlandaskan prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Klausul norma yang dikandung harus memberikan perlindungan terhadap keluarga dari berbagai permasalahan yang melingkupi entitas keluarga. Negara melalui instrumen hukumnya ikut mengatur kepentingan warga negara dalam sebuah keluarga dari berbagai persoalan yang ada yang pada gilirannya ditujukan untuk menciptakan secara terarah berbagai kondisi kesejahteraan sosial yang dikehendaki masyarakat. Ketika pembentukan norma hukum yang mengatur ketahanan keluarga dianggap sebagai pilihan etis dalam mewujudkan berbagai kemanfaat bagi masyarakat, maka pilihan pembentukan norma hukum tersebut harus terus diupayakan oleh pemilik kewenangan.

Dalam konteks negara modern, hukum dapat difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of socialengineering*).³⁷ Pendapat ini dikemukakan oleh Roscoe Pound yang mengatakan bahwa hukum merupakan sarana rekayasa

³⁶ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, hlm 60.

sosial ini, terutama melalui mekanisme penyelesaian kasus oleh badan-badan peradilan yang akan menghasilkan jurisprudensi. Konteks sosial teori ini adalah masyarakat dan badan peradilan di Amerika Serikat. Dalam konteks Indonesia, fungsi hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Roscoe Pound ini diterjemahkan lebih lanjut oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagai sarana pendorong pembaharuan masyarakat.³⁸ Pembaharuan masyarakat yang dimaksud berkenteks hukum tertulis melalui pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga berwenang yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang ingin diwujudkan di masa depan melalui pemberlakuan peraturan perundang-undangan itu

Pemerintah daerah bersama DPRD sebagai pemegang kewenangan pembentukan peraturan daerah harus melihat unsur kemanfaatan yang akan diperoleh jika peraturan daerah dibentuk. Harus mampu menimbang berbagai dampak yang akan ditimbulkan dengan adanya aturan hukum yang mengatur persoalan tertentu.

2.8. Teori Keadilan

Dalam istilan sederhana, kata keadilan berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.³⁹ Dalam beberapa literature, pengertian keadilan diberikan oleh beberapa pemikir diantaranya oleh Aristoteles. Dalam pemikiran beliau dikatakan bahwa dalam memahami perihal keadilan, setidaknya ada tiga hal yang harus diperhatikan, yaitu: *Pertama* tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut, *Kedua*, apa arti keadilan, dan *Ketiga* diantara dua titik ekstrim apakah keadilan itu terletak.⁴⁰ Dalam berbagai penjelasan dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang melakukan tindakan tidak patuh hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang

³⁸ Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 74.

³⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 517.

⁴⁰ Aristoteles, Nicomachean Ethics, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html> diakses pada tanggal 17 Juli 2018.

adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.⁴¹

Dalam konteks nilai-nilai sosial, makna keadilan berada dalam *frame* yang amat luas, bahkan dalam titik tertentu dapat juga borgesekan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Perbuatan kejahatan pencurian yang dilakukan seorang miskin merupakan sebuah kejahatan. Namun apabila hal demikian bukan merupakan sebuah rangkaian keserakahan yang dilakukan maka tidaklah bisa disebut sebagai perbuatan ketidakadilan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Lokasi dan Waktu Pelaksanaan

Penelitian ini mengambil lokus penelitian di Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Blitar dengan waktu pelaksanaan bulan Februari-September 2018.

3.2. Macam Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Penelitian hukum adalah penelitian yang mempunyai objek hukum, baik hukum sebagai suatu ilmu atau aturan-aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat.⁴² Metode penelitian ini menggunakan menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data yang digunakan meliputi data primer dan data sekunder. Sumber data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer meliputi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembangunan ketahanan keluarga di Indonesia. Bahan hukum sekunder diperoleh melalui pengkajian hasil-hasil penelitian, buku-buku ketahanan keluarga, serta jurnal ilmiah terkait. Untuk bahan hukum tersier meliputi berbagai kamus hukum, dan berita-berita daring terkait ketahanan keluarga.

Data sekunder yang telah diperoleh tersebut akan dilengkapi dengan data primer yang diperoleh melalui wawancara tak terstruktur berupa *in-dept interview* serta diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion*). penggunaan teknik wawancara mendalam dalam penelitian ini didasarkan pada dua alasan. *Pertama*, penggunaan teknik wawancara mendalam dapat mempermudah peneliti dalam menggali informasi terkait pemahaman informan atas pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur baik apa yang tampak maupun apa yang dialami informan.

⁴² Jonaedi Efendi, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Prenada Media Group, Denpasar, hlm.16

Kedua, Apa yang ditanyakan kepada informan bisa mencakup hal-hal yang bersifat lintas waktu, lintas perspektif, hingga lintas pemahaman. Sedangkan teknik pengumpulan data untuk data sekunder menggunakan identifikasi isi, inventarisasi, dan klasifikasi atas data yang ada dengan menyesuaikan pada masalah yang dibahas. Adapun data primer yang dikumpulkan melalui FGD dan *In depth interview* secara rinci disajikan dalam tabel 1.

Tebel 3.1. Data yang dikumpulkan pada setiap FGD dan *In depth interview*

No	Cara Pengumpulan Data	Data Yang Dikumpulkan
1.	FGD Stakeholders Kabupaten Mojokerto	Permasalahan ketahanan keluarga berdasarkan 25 indikator ketahanan keluarga di Kabupaten Mojokerto
2.	FGD Stakeholders Kabupaten Blitar	Permasalahan ketahanan keluarga berdasarkan 25 indikator ketahanan keluarga di Kabupaten Blitar
3.	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur	Kebijakan pembangunan ketahanan keluarga Pemprov Jatim, Kondisi faktual ketahanan keluarga, hambatan-hambatan yang dialami, upaya-upaya yang perlu dilakukan
4.	<i>In depth interview</i> dengan Biro Hukum Provinsi Jawa Timur	Peraturan-peraturan yang terkait dengan pembentukan ketahanan keluarga di Provinsi Jawa Timur (konflik norma, kekosongan norma, kekaburuan norma)
5.	<i>In depth interview</i> dengan Bappeda Kab. Mojokerto	Kebijakan Pemkab. Mojokerto terkait pembangunan ketahanan keluarga
6	<i>In depth interview</i> dengan Bappeda Kab. Blitar	Kebijakan Pemkab Blitar terkait pembangunan ketahanan keluarga
7	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Sosial Kab. Mojokerto	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang sosial di Kab. Mojokerto ((anak terlantar, anak berhadapan dengan hukum, persoalan lansia)
8	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Sosial Kab. Blitar	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang sosial di Kab. Blitar (anak terlantar, anak berhadapan dengan hukum, persoalan lansia, permasalahan rumah tangga TKI)
9	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kab. Mojokerto	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang pemberdayaan perempuan di Kab. Mojokerto (perkawinan usia dini, kekerasan dalam rumah tangga)
10	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kab. Blitar	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di Kab. Blitar (perkawinan usia dini, kekerasan dalam rumah tangga, permasalahan anak TKI)
11	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Pendidikan Kab. mojokerto	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang pendidikan di Kab. Mojokerto (masalah anak usia sekolah dan out

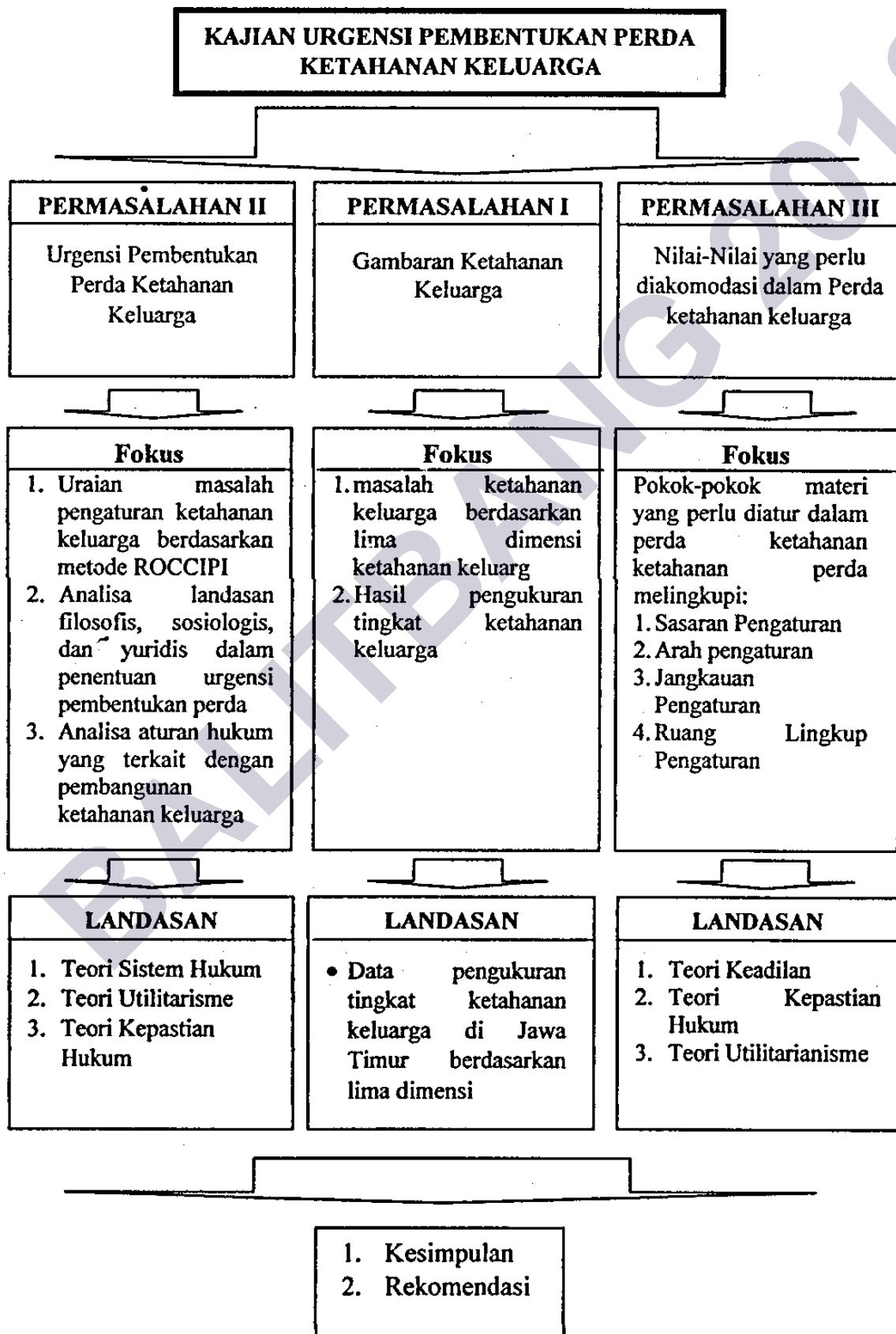
		kebijakan pemda terkait wajib belajar)
12	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Kependudukan dan catatan sipil Kab. Mojokerto	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang kependudukan dan pencatatan sipil (masalah legalitas kependudukan, masalah legalitas kelahiran)
13	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Kesehatan Kab. Mojokerto	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang kesehatan di kab. Mojokerto (program-program bidang kesehatan, permasalahan gizi masyarakat, penyakit kronis)
14	<i>In depth interview</i> dengan Dinas Kesehatan Kab. Blitar	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang kesehatan di kab. Blitar (program-program bidang kesehatan, permasalahan gizi masyarakat, penyakit kronis)
15	<i>In depth interview</i> dengan Kantor Kementerian Agama Kab. Mojokerto	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang keagamaan di kab. Mojokerto (permasalahan perceraian, permasalahan perkawinan usia dini, permasalahan legalitas perkawinan)
16	<i>In depth interview</i> dengan Kantor Kementerian Agama Kab. Blitar	Isu-isu pembangunan ketahanan keluarga bidang keagamaan di kab. Blitar (permasalahan perceraian, permasalahan perkawinan usia dini, permasalahan legalitas perkawinan)
17	<i>In depth interview</i> dengan Pusat Studi Hukum dan HAM Universitas Surabaya	Dinamika kebijakan penguatan ketahanan keluarga di Indonesia, hak konstitusional yang perlu diatur dalam perda ketahanan keluarga,

3.4. Metode Pengolahan dan Analisa Data

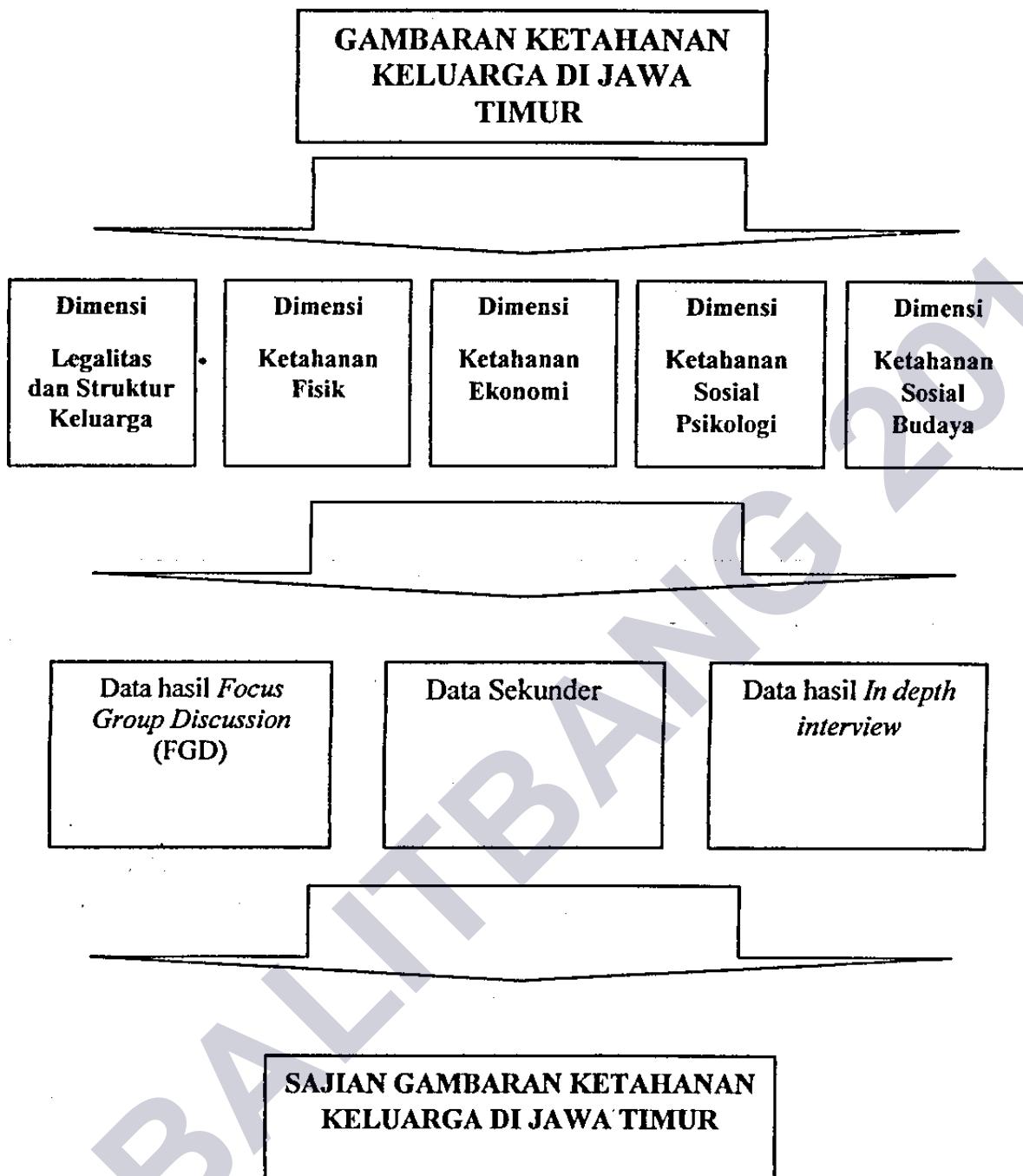
Pengolahan data dilakukan dengan mengedit data (*data editing*) dan data mengodekan data (*data coding*). Analisa data menggunakan analisa ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*) yang dikembangkan oleh Seidman Robert B. Metode ROCCIPI dilakukan sebagai bentuk penelitian terhadap berbagai peraturan yang terkait pembangunan ketahanan keluarga. Berbagai peraturan perundang-undangan terkait pembangunan ketahanan keluarga dianalisa isinya (*content analysis*), yaitu dilakukan suatu analisa secara khusus mengenai data penelitian yang terkumpul dengan memperhatikan konteksnya.

Untuk memperjelas kerangka berpikir analisa masalah dalam penelitian ini, berikut disajikan bagan alur berpikir analisa masalah pada masing-masing rumusan masalah.

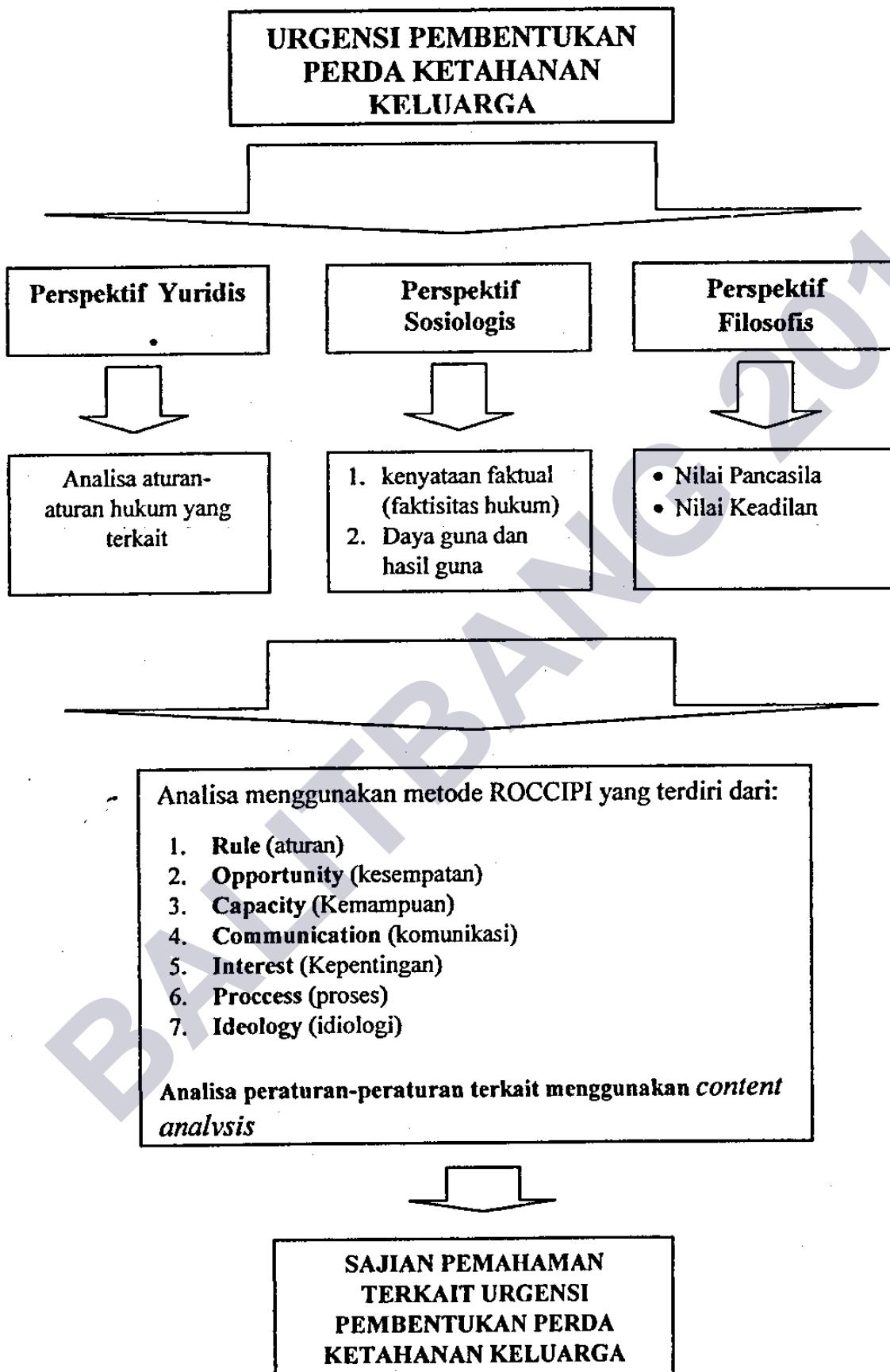
Bagan 3.1. Kerangka Berpikir Analisa Rumusan Masalah



Bagan 3.2. Alur Pikir Pemecahan Masalah 1

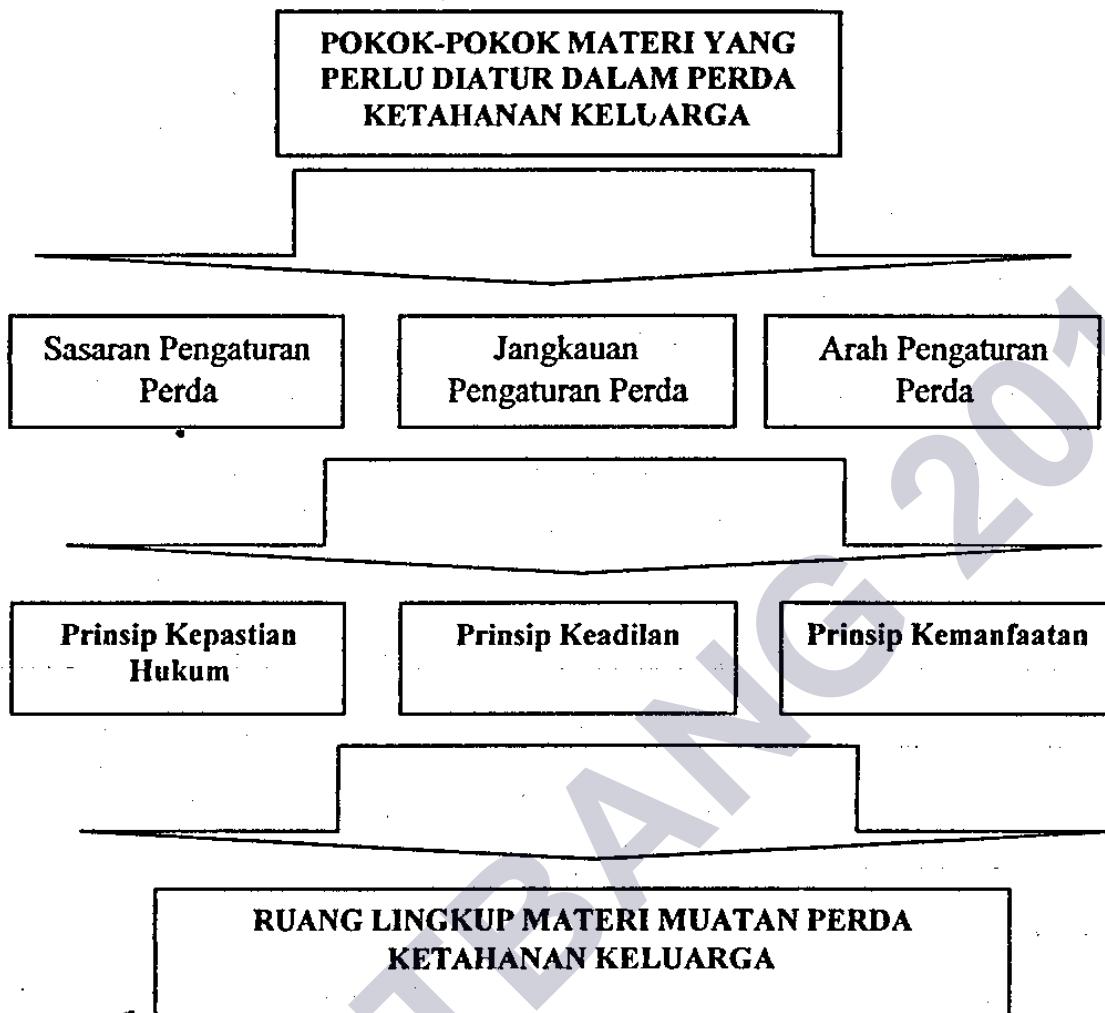


Bagan 3.3. Alur Pikir Pemecahan Masalah 2



KAJIAN URGensi PEMBENTUKAN
PERDA TENTANG KETAHANAN KELUARGA

Bagan 3.4. : Alur Pikir Pemecahan Masalah 3



BAB IV

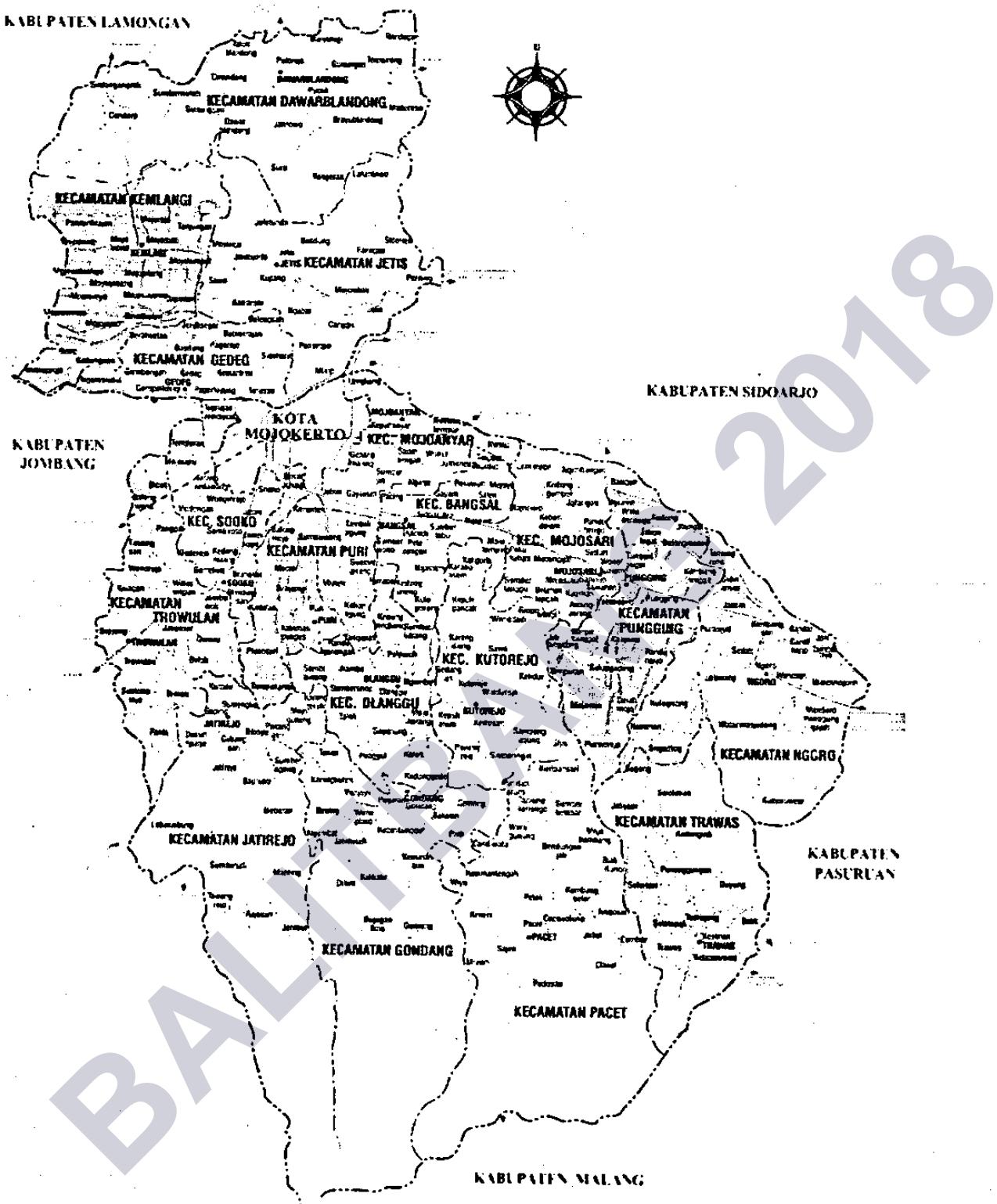
GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

4.1. Kabupaten Mojokerto

Kabupaten Mojokerto merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur dengan kondisi geografis dan topografis yang cukup unik dan bervariasi. Secara topografis, kabupaten ini terdiri dari dataran rendah hingga dataran tinggi. Dataran rendah berada di sepanjang Sungai Berantas dan sekitarnya. Sementara itu, dataran sedang berada di wilayah utara. Di wilayah utara terdapat pegunungan kapur yang merupakan deretan dari pegunungan Kendeng Utara. Dataran tinggi berada di bagian selatan. Dataran itu berada di lereng Pegunungan Penanggungan dan Gunung Welirang yang menyambung hingga ke wilayah Kabupaten Malang. Daerah itu antara lain adalah Kec. Mojosari, Kec. Pacet dan Trawas.

Kabupaten Mojokerto memiliki luas wilayah sebesar 692 km². Di Utara, kabupaten Mojokerto berbatasan dengan Kabupaten Lamongan, di bagian Selatan berbatasan dengan Kabupaten Malang, dibagian barat berbatasan dengan Kabupaten Jombang. Wilayah Utara, antara wilayah Kabupaten Mojokerto hingga Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Gresik, terdapat pegunungan kapur. Wilayah ini memiliki tingkat kesuburan yang rendah dan resiko kekeringan lebih tinggi. Sementara itu, di wilayah sekitar Sungai Berantas memiliki tingkat kesuburan yang tinggi dan cocok untuk mengembangkan persawahan, meski beresiko banjir. Wilayah ini berada di sekitar wilayah kota Mojokerto, Mojosari dan seterusnya. Sementara itu, dataran tinggi yang ada di wilayah Selatan memiliki tingkat kesuburan yang tinggi dan dapat dikembangkan tanaman agroindustri (sayur dan buah), tetapi memiliki resiko tanah longsor dan kecelakaan karena jalur transportasi yang berkelok-kelok.

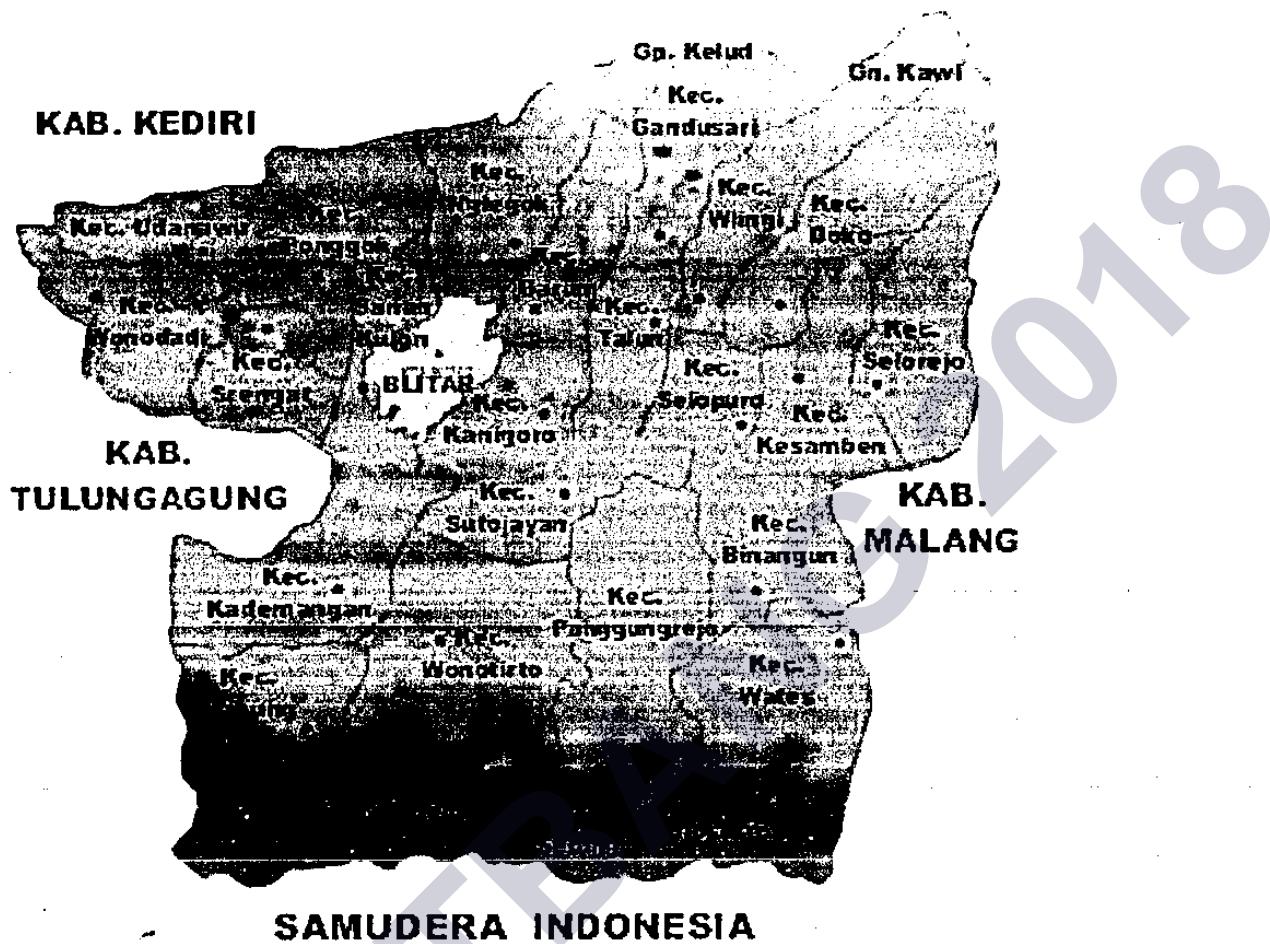
KAJIAN URGensi PEMBENTUKAN
PERDA TENTANG KETAHANAN KELUARGA



Wilayah Kabupaten Mojokerto
(Sumber: <http://www.eastjava.com>)

4.2. Kabupaten Blitar

KABUPATEN BLITAR



Kabupaten Blitar merupakan kabupaten yang terletak di Pulau Jawa bagian Timur. Merupakan salah satu Kabupaten dari 38 kabupaten/kota yang membagi habis wilayah Provinsi Jawa Timur, berada di pesisir Samudra Indonesia dengan batas wilayah sebagai berikut :

Utara : Kabupaten Kediri,

Timur : Kabupaten Malang.

Selatan: Samudera Indonesia.

Barat : Kabupaten Tulungagung.

ditengah wilayah Kabupaten Blitar berbatasan dengan Kota Blitar.

Tabel 5.1. Data Geografis Kabupaten Blitar (luas wilayah, banyaknya desa menurut kecamatan tahun 2016

No	Kecamatan	Luas Wilayah	Banyaknya Desa/Keluurahan		
			Kelurahan	Desa	Jumlah
1					
2	Bakung	111,24	-	11	11
3	Wonotirto	164,54	-	8	8
4	Panngungrejo	119,04	-	10	10
5	Wates	68,76	-	8	8
6	Binangun	76,69	-	12	12
7	Sutojayan	44,20	7	4	11
8	Kademangan	105,28	1	14	15
9	Kanigoro	55,55	2	10	12
10	Talun	49,78	4	10	14
11	Selopuro	39,29	-	8	8
12	Kesamben	56,96	-	10	10
13	Selorejo	52,23	-	10	10
14	Doko	70,95	-	10	10
15	Wlingi	66,36	5	4	9
16	Gandusari	88,23	-	14	14
17	Garum	54,56	4	5	9
18	Nglegok	92,56	1	10	11
19	Sanankulon	33,33	-	12	12
20	Ponggok	103,83	-	15	15
21	Srengat	53,98	4	12	16
22	Wonodadi	40,35	-	11	11
23	Udanawu	40,98	-	12	12
	KABUPATEN BLITAR	1.588,79	28	220	248

Sumber: BPS Kabupaten Blitar

Penduduk Kabupaten Blitar pada tahun 2016 menurut hasil proyeksi sensus penduduk mencapai 1.149.710 jiwa, terdiri dari 575.877 jiwa penduduk laki-laki dan 573.833 jiwa penduduk perempuan, dengan sex rasio sebesar 100,36 persen yang berarti dalam 100 jiwa penduduk ada sebanyak 100-101 jiwa penduduk laki-laki.

4.3. Provinsi Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur secara geografis terletak di antara 11100 Bujur Timur – 11404' Bujur Timur dan 70 12'Lintang Selatan – 8048"Lintang Selatan , dengan luas wilayah sebesar 47.963 km² yang meliputi dua bagian utama. Yaitu Jawa Timur daratan dan Kepulauan Madura. Wilayah daratan Jawa Timur sebesar

88,70 persen atau 42.541 km², sementara luas Kepulauan Madura memiliki luas 11.30 persen atau sebesar 5.422 km². Berdasarkan data proyeksi Badan Pusat Statistik, proyeksi penduduk di Jawa Timur tahun 2017 adalah 39.292.972 jiwa dengan jumlah rumah tangga sebesar 10.859.834 rumah tangga, sehingga rata-rata banyaknya penduduk per rumah tangga adalah 3,62 orang per rumah tangga. Dengan luas wilayah daratan Jawa Timur sebesar 46.428 kilometer persegi, maka tingkat kepadatan penduduk Jawa Timur tahun 2017 adalah 846 jiwa per kilometer persegi. Jika dibandingkan dengan kepadatan penduduk tahun 2016, mengalami peningkatan sekitar 4 jiwa per kilometer persegi. Dalam rentang waktu 2013-2017, ada trend peningkatan persentase penduduk laki-laki, yaitu dari 49,33 persen di tahun 2013 menjadi 49,37 persen di tahun 2017. Walaupun ada kecenderungan penurunan, namun persentase penduduk perempuan di Jawa Timur tahun 2017 masih lebih banyak dibandingkan penduduk laki-laki, yaitu 50,63 persen. Sehingga bila dilihat berdasarkan rasio jenis kelamin (sex ratio), yaitu perbandingan antara jumlah penduduk laki-laki terhadap perempuan, di Jawa Timur tahun 2017 diperoleh nilai 97,50 persen. Ini berarti rata-rata untuk setiap 100 penduduk perempuan akan terdapat sekitar 97- 98 penduduk laki-laki.

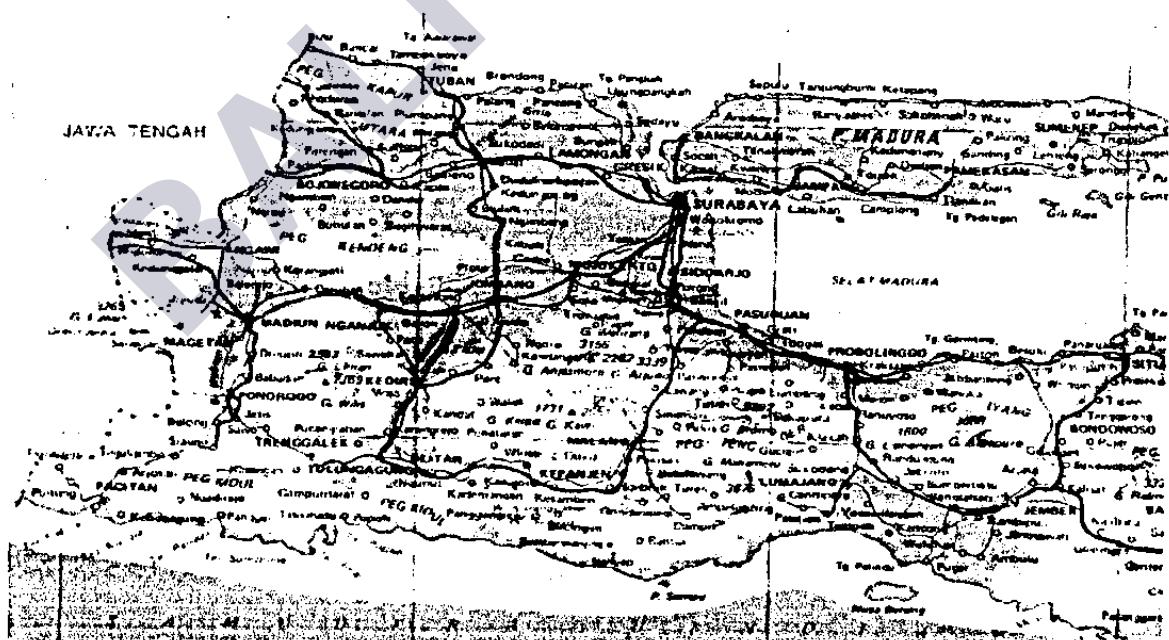
Tabel 5.2. Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, 2010, 2015, dan 2016

Kabupaten/ Kota	Jumlah Penduduk (jiwa)			Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun	
	2010	2015	2016	2010 - 2016	2015 - 2016
Pacitan	541 799	550 986	552 307	0,32	0,24
Ponorogo	856 682	867 393	868 814	0,24	0,16
Trenggalek	675 584	689 200	691 295	0,39	0,30
Tulungagung	992 317	1 021 190	1 026 101	0,57	0,48
Blitar	1 118 919	1 145 396	1 149 710	0,46	0,38
Kediri	1 503 095	1 546 883	1 554 385	0,57	0,48
Malang	2 451 997	2 544 315	2 560 675	0,74	0,64
Lumajang	1 008 486	1 030 193	1 033 698	0,42	0,34
Jember	2 337 909	2 407 115	2 419 000	0,58	0,49
Banyuwangi	1 559 088	1 594 083	1 599 811	0,44	0,36
Bondowoso	738 383	761 205	765 094	0,60	0,51
Situbondo	649 092	669 713	673 282	0,62	0,53
Probolinggo	1 099 011	1 140 480	1 148 012	0,74	0,66
Pasuruan	1 516 492	1 581 787	1 593 683	0,85	0,75
Sidoarjo	1 949 595	2 117 279	2 150 482	1,72	1,57
Mojokerto	1 028 605	1 080 389	1 090 075	1,00	0,90

Jombang	1 205 114	1 240 985	1 247 303	0,58	0,51
Nganjuk	1 019 018	1 041 716	1 045 375	0,43	0,35
Madiun	663 476	676 087	677 993	0,36	0,28
Magetan	621 274	627 413	627 984	0,18	0,09
Ngawi	818 989	828 783	829 480	0,21	0,08
Bojonegoro	1 212 301	1 236 607	1 240 383	0,39	0,31
Tuban	1 120 910	1 152 915	1 158 374	0,56	0,47
Lamongan	1 180 699	1 187 795	1 188 193	0,11	0,03
Gresik	1 180 974	1 256 313	1 270 702	1,27	1,15
Bangkalan	909 398	954 305	962 773	0,98	0,89
Sampang	880 696	936 801	947 614	1,27	1,15
Pamekasan	798 605	845 314	854 194	1,16	1,05
Sumenep	1 044 588	1 072 113	1 076 805	0,51	0,44
Kota					
Kediri	269 193	280 004	281 978	0,79	0,70
Blitar	132 383	137 908	139 117	0,85	0,88
Malang	822 201	851 298	856 410	0,69	0,60
Probolinggo	217 679	229 013	231 112	1,03	0,92
Pasuruan	186 805	194 815	196 202	0,84	0,71
Mojokerto	120 623	125 706	126 404	0,80	0,56
Madiun	171 305	174 995	175 607	0,42	0,35
Surabaya	2 771 615	2 848 583	2 862 40	0,55	0,49
Batu	190 806	200 485	202 319	1,01	0,91
Jawa Timur	37 565 706	38 847 561	39 075 152	0,67	0,59

Sumber: Proyeksi Penduduk Indonesia 2010–2035, BPS Provinsi Jawa Timur

PETA WILAYAH PROVINSI JAWA TIMUR



Sumber Gambar: BPS Jawa Timur Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2017

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 Hasil Temuan Data

Tabel 5.1. Identifikasi data berdasarkan Indikator Ketahanan Keluarga di Jawa Timur

Berikut disajikan tabel terkait data permasalahan ketahanan keluarga berdasarkan indikator ketahanan keluarga berdasarkan Peraturan Menteri PPPA Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga.

Dimensi	Nomor	Indikator	Data Jawa Timur
Legalitas dan Struktur	1	legalitas perkawinan	Data legalitas perkawinan ditunjukkan dengan kepemilikan akta nikah. Berdasarkan Pemutakhiran Basis Data Terpadu (PBDT) 2015, ada sekitar 92,73% rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan 40 persen ke bawah yang memiliki buku nikah.
	2	legalitas kelahiran	Data Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2016 ada 2.916.034 penduduk yang belum memiliki akta kelahiran. ⁴³ Sedangkan data BPS Jatim 2017, 87,10% memiliki akte kelahiran sedangkan 12,90% tidak memiliki. ⁴⁴ Data susenas KOR 2015 menunjukkan 82,70% Anggota Rumah Tangga yang berumur 0-17 tahun yang memiliki akte kelahiran.
	3	Keberadaan pasangan suami-istri	Data perceraian hidup di Jawa Timur

⁴³ Data Bappeda 2017

⁴⁴ Hasil Susenas BPS Maret 2017 terhadap penduduk usia 0-17 Tahun

		yang tinggal bersama dalam satu rumah	tahun 2017 yaitu 1,29% untuk laki-laki dan 2,27% untuk perempuan. ⁴⁵ Jumlah TKI formal dan informal di Jawa Timur pada Tahun 2016 yaitu 37.067 orang. ⁴⁶
Ketahanan Fisik	4	Kecukupan pangan dan kecukupan gizi	Data dari kementerian kesehatan menyebutkan pada tahun 2016 ada sekitar 2,6% anak usia 0-23 bulan di Jawa Timur menderita gizi buruk dan 11% menderita gizi kurang. ⁴⁷
	5	Keterbebasan dari penyakit kronis dan disabilitas	Hasil Survei Pengukuran Tingkat Kebahagiaan 2014 yang dikeluarkan oleh BPS menyebutkan bahwa ada sekitar 85,67 % rumah tangga di Jawa Timur yang bukan penderita penyakit kronis dan disabilitas. ⁴⁸
	6	Ketersediaan lokasi tetap untuk tidur	Data Dinas Kesehatan Prov. Jawa Timur menunjukkan ada 3,4% Balita dengan gizi buruk, 13,9% balita dengan gizi kurang, 26,1% balita Stunting. Data dari BPS Jatim menunjukkan angka gizi buruk di Jawa Timur pada Tahun 2016 berada di angka 5.663 dari kelahiran 580.153 bayi. ⁴⁹
Ketahanan	7	Kepemilikan rumah	Data susenas KOR tahun 2015

⁴⁵ Hasil Susenas BPS Maret 2017 terhadap penduduk kelompok umur 0-65+

⁴⁶ Data Bappeda Provinsi Jawa Timur Tahun 2017

⁴⁷ http://www.kesmas.kemkes.go.id/assets/upload/dir_519d41d8cd98f00/files/Buku-Saku-Hasil-PSG-2016_842.pdf

⁴⁸ SPTK Badan Pusat Statistik tahun 2014

⁴⁹ <https://jatim.bps.go.id/dynamictable/2017/09/22/110/jumlah-bayi-lahir-berat-badan-lahir-rendah-bblr-dan-bergizi-buruk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-jawa-timur-2016.html> diakses 11-7-2018

an Ekonomi			menyajikan data bahwa sekitar 90,46 persen rumah tangga di Jawa Timur memiliki status kepemilikan bangunan tempat tinggal milik sendiri. Angka ini berada diatas rata-rata nasional yang berada di angka 82,63 persen.
	8	Pendapatan perkapita keluarga dan kecukupan pendapatan keluarga	Pada tahun 2016 terdapat sekitar 840 ribu jiwa penduduk usia kerja yang termasuk dalam Angkatan Kerja belum memiliki pekerjaan. ⁵⁰ Jumlah angkatan kerja di Jawa Timur pada Februari 2018 sebesar 21 juta orang bertambah sebanyak 67 ribu orang dibanding keadaan Agustus 2017 dan bertambah 114 ribu orang jika dibanding Februari 2017. ⁵¹
	9	Kemampuan pembiayaan pendidikan anak dan keberlangsungan pendidikan anak	Data Dinas Pendidikan Prov. Jawa Timur, Jumlah anak putus sekolah pada tahun 2016 yaitu 3.323 untuk SD, 5.805 untuk SMP, 8.559 untuk SMA/MA/SMK. ⁵²
	10	Tabungan keluarga dan jaminan kesehatan keluarga	Hasil Susenas Modul Sosial Budaya dan Pendidikan (MSBP) menunjukkan persentase rumah tangga yang mempunyai tabungan/simpanan di Jawa Timur berada di angka 64,41% berada dibawah dibandingkan daerah-daerah lain seperti Prov. Bali (87,82%), DKI

⁵⁰ Data BPS Jawa Timur

⁵¹ <http://bappeda.jatimprov.go.id/2018/05/10/tingkat-pengangguran-terbuka-jawa-timur-sebesar-385-persen/> diakses 11-7-2018

⁵² Data Bappeda Jawa Timur 2017

			Jakarta (81,82%).
Ketahanan Sosial Psikologi	11	Sikap anti kekerasan terhadap perempuan dan perilaku anti kekerasan terhadap anak	Data BPPKB Provinsi Jawa Timur menunjukkan ada 118 KDRT yang tercatat. ⁵³ Data BPPKB Provinsi Jawa Timur menunjukkan ada 69 kasus KDRT yang tercatat. ⁵⁴ Data Polda Jatim menunjukkanada 780 kasus KDRT yang ditangani pada Tahun 2016. ⁵⁵
	12	Penghormatan terhadap hukum	POLDA Jawa Timur mengungkapkan ada 27.389 kasus kejahatan terlapor yang dicatat di Jawa Timur pada Tahun 2016. ⁵⁶
Ketahanan Sosial Budaya	13	Penghormatan terhadap lansia	Data BPS Jatim tahun 2015 menunjukkan ada sekitar 11.54 orang lansia di Jawa Timur. ⁵⁷ Sementara data hasil Susenas KOR 2015, persentase rumah tangga dimana lansia tinggal bersama rumah tangga ada di angka 86,48%. Angka ini masih rendah dibandingkan dengan beberapa provinsi lain seperti DKI Jakarta (93,48%), Bali (92,09%), Jawa Tengah (86,64%).
	14	Partisipasi dalam kegiatan sosial di lingkungan	Data Susenas Modul Hansos 2014 menunjukkan bahwa persentase rumah

⁵³ Data Bappeda Jawa Timur 2017

⁵⁴ Data Bappeda Jawa Timur 2017

⁵⁵ POLDA Jawa Timur

⁵⁶ Data Bappeda Jawa Timur 2017

⁵⁷<https://jatim.bps.go.id/dynamictable/2018/02/06/328/persentase-penduduk-lansia-hasil-proyeksi-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-jawa-timur-2010-2020.html> diakses 11-7-2018

		<p>tangga di Jawa Timur yang berpartisipasi dalam kegiatan sosial kemasyarakatan di lingkungan sekitar tempat tinggal berada di angka 67,66 persen. Angka ini jauh di bawah Yogyakarta (86,14%), Jawa Tengah (75,20%), Jambi (79,48%).</p>
15	Partisipasi dalam kegiatan keagamaan di lingkungan	<p>Sumber data Susenas Modul Hansos 2014 mencatat persentase rumah tangga di Jawa Timur yang berpartisipasi dalam kegiatan sosial keagamaan berada di angka 90,27 %. Termasuk provinsi dengan tingkat partisipasi yang menengah jika disbanding dengan provinsi lain seperti NTT (95,93%), Jawa Tengah (93,52%)</p>

5.2. Pembahasan

5.2.1. Gambaran Kondisi Ketahanan Keluarga Di Provinsi Jawa Timur

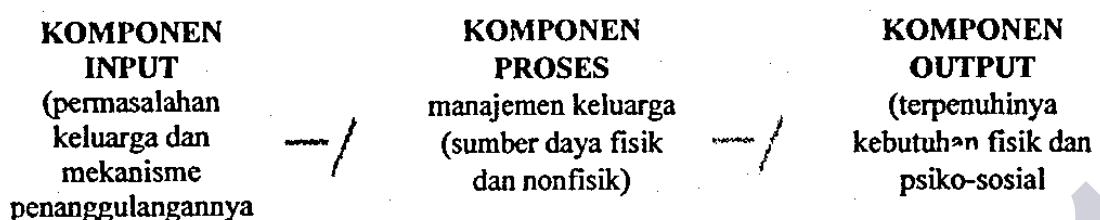
Berbagai definisi ketahanan keluarga yang disampaikan dalam kajian pustaka membawa kita pada berbagai ragam pemahaman tentang bagaimana menentukan kondisi ketahanan keluarga di sebuah daerah, ada yang memberi pengertian ketahanan keluarga sebagai sebuah kondisi kecukupan dan kesinambungan akses terhadap pendapatan dan sumber daya untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar antara lain: pangan, air bersih, pelayanan kesehatan, kesempatan pendidikan, perumahan, waktu untuk berpartisipasi di masyarakat, dan integrasi sosial, ada pula yang memaknai ketahanan keluarga sebagai suatu kondisi dinamik keluarga yang memiliki keuletan, ketangguhan, dan kemampuan fisik, materil, dan mental untuk hidup secara mandiri, atau pemaknaan ketahanan keluarga berupa kemampuan untuk bertahan dan beradaptasi terhadap berbagai kondisi yang senantiasa berubah secara dinamis serta memiliki sikap positif terhadap berbagai tantangan kehidupan keluarga.

Dalam konteks yang lebih luas, pemaknaan ketahanan keluarga diidentikkan dengan ketahanan sosial karena keluarga merupakan unit terkecil dari sistem sosial, bahkan Badan Pusat Statistik telah mendefinisikan ketahanan sosial dengan memberikan komponen pengukuran yang diperlukan. Komponen-komponen tersebut yaitu: (1) tingkat perlindungan yang diberikan kepada penduduk lanjut usia, anak-anak, perempuan, orang dengan disabilitas; (2) tingkat dukungan yang diberikan kepada individu maupun keluarga/rumah tangga rentan seperti keluarga miskin, orang tua tunggal, anak-anak dan penduduk lanjut usia yang terlantar, orang dengan disabilitas yang terlantar; (3) tingkat partisipasi individu, kelompok dan keluarga dalam kehidupan sosial dan politik; (4) tingkat konservasi/keberlanjutan sumber daya lingkungan bagi penghidupan masyarakat lokal; dan (5) tingkat kontrol sosial terhadap kekerasan (rumah tangga, komunitas, dan lintas budaya).

Pada tataran normatif, konsep ketahanan keluarga cenderung diidentikkan dengan konsep kesejahteraan keluarga walaupun dalam konsepnya kedua hal ini memiliki pengertian yang berbeda. Kedua konsep tersebut dirumuskan menjadi satu kesatuan definisi dalam Pasal 1 Ayat 11 Undang-undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Dalam Pasal tersebut, ketahanan keluarga dan kesejahteraan keluarga ditempatkan dalam satu definisi yaitu sebagai kondisi keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik materil guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin. Keluarga dengan tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi berpotensi lebih besar untuk dapat memiliki ketahanan keluarga yang lebih tangguh.

Sejalan dengan definisi yang dikandung dalam Undang-undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, pengukuran tingkat ketahanan keluarga dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan sistem. Pendekatan sistem yang dimaksud terdiri dari rangkaian komponen yang dimulai dari komponen input (sumber daya fisik dan nonfisik), proses manajemen keluarga (permasalahan keluarga dan mekanisme

penanggulangannya), dan output (terpenuhinya kebutuhan fisik dan psiko-sosial).⁵⁸



Komponen-komponen di atas menjadi pedoman pembuat kebijakan dalam menentukan rangkain proses pembentukan ketahanan keluarga. Pengukuran tingkat ketahanan keluarga secara lebih terperinci dapat ditemui dalam Peraturan Menteri PPPA Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga yang menjabarkan komponen pengukuran tingkat ketahanan keluarga dalam 24 (dua puluh empat) komponen ketahanan keluarga yang merupakan turunan dari 15 (lima belas) variabel dan kelima belas variabel tersebut merupakan hasil penjabaran dari 5 (lima) dimensi ketahanan keluarga yang ada.

5.2.1.1. Dimensi 1: Landasan Legalitas dan Keutuhan Keluarga.

Penetapan dimensi 1 yaitu landasan legalitas dan keutuhan keluarga sebagai salah satu dimensi pengukuran ketahanan keluarga bersandarkan pada kesadaran bahwa tingkat ketahanan keluarga yang baik berasal dari terciptanya keluarga dari perkawinan yang sah berdasarkan ketentuan hukum positif negara. Hubungan perkawinan bukan saja peroalan hubungan sah menurut agama/kepercayaan yang dianut, melainkan juga harus mendapat pengakuan dari hukum positif negara agar mendapatkan perlindungan hukum dari hubungan perkawinan dan akibat dari hubungan perkawinan yang berlangsung baik untuk suami dan istri maupun untuk keturunan mereka. Landasan legalitas keluarga dalam konteks ketahanan keluarga adalah perkawinan yang sah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa perkawinan adalah sah jika dilakukan menurut hukum masing-

⁵⁸ Sunarti, Euis, 2001, *Studi Ketahanan Keluarga dan Ukurannya: Telaah Kasus Pengaruhnya terhadap Kualitas Kehamilan*. Disertasi. Bogor : Institut Pertanian Bogor.

masing agama dan kepercayaannya; disamping itu perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimensi landasan legalitas dan keutuhan keluarga dijabarkan melalui 3 (tiga) variabel dan 7 (tujuh) indikator.

5.2.1.1.1. Variabel Landasan Legalitas diukur berdasarkan 2 (dua) indikator yaitu: Legalitas Perkawinan, dan Legalitas Kelahiran.

legalitas perkawinan merupakan salah satu syarat terbentuknya ketahanan keluarga. Legalitas perkawinan terkait dengan sah atau tidaknya sebuah perkawinan menurut hukum positif negara. Perkawinan yang tidak sah menurut hukum positif negara akan berdampat terhadap timbulnya persoalan perlindungan hukum bagi hubungan perkawinan serta akibat dari hubungan perkawinan yang terjadi. Perkawinan yang tidak sah menurut hukum yang berlaku akan menjadi hambatan dalam mencapai kesejahteraan dan ketahanan keluarga karena mengandung resiko tidak terpenuhinya hak-hak istri dan anak. Bukti perkawinan yang sah berupa dokumen pencatatan perkawinan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Bagi penduduk yang beragama Islam maka pencatatan perkawinan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah dari Kantor Urusan Agama (KUA) atau oleh pegawai yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Sebaliknya, bagi mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agama dan kepercayaan selain agama Islam maka dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.⁵⁹

Pada prinsipnya, akta kelahiran merupakan salah satu bukti telah terpenuhinya hak memiliki identitas sebagai anak. Aturan terkait hal ini dapat ditemukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang mengatur bahwa setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan. Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya dan Identitas tersebut dituangkan dalam akte kelahiran.

Data Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa pada Tahun 2016 ada 2.916.034 penduduk Jawa Timur yang belum memiliki akta kelahiran, sedangkan data BPS Jatim pada tahun 2017

⁵⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

menunjukkan ada sekitar 12,90% dari jumlah anak lahir di Jawa Timur tidak memiliki akta kelahiran. Di Kabupaten Blitar, sebanyak 17.300 anak belum memiliki akta kelahiran. Mereka hanya mempunyai surat keterangan lahir dari desa. Anak-anak ini hanya sebatas tercatat di dinas kependudukan dan catatan sipil.⁶⁰ Di kota Surabaya yang nota bene sebagai kota dengan akses pelayanan publik yang terbilang baik, pada tahun 2017 masih terdapat sekitar 166 ribu anak yang belum memiliki akta kelahiran.⁶¹

5.2.1.1.2. Variabel Keutuhan Keluarga diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu: Keberadaan Pasangan Suami-Istri Yang Tinggal Bersama Dalam Satu Rumah

Pada prinsipnya keluarga yang tidak tinggal serumah baik karena adanya permasalahan suami-istri maupun karena ada anggota keluarga yang tidak bisa tinggal di rumah karena harus bekerja jauh dari rumah memiliki ketahanan keluarga yang cukup rentan. Keluarga yang tidak utuh akan mempunyai kemampuan lebih rendah dalam memenuhi kebutuhan ekonomi dan psikologis anggota keluarganya, khususnya bagi anak-anak dan orang tua. Salah satu indikasi ketidakutuhan keluarga terjadi pada keluarga yang suami danistrinya tidak tinggal menetap dalam satu rumah sehingga pembinaan keluarga dan pengasuhan anak cenderung mengalami masalah dan berpengaruh terhadap kondisi psikologis semua anggota keluarganya.

5.2.1.2. Dimensi 2 Ketahanan Fisik

Dimensi ketahanan fisik erat kaitannya dengan kondisi fisik keluarga sebagai syarat penting terwujudnya ketahanan keluarga. Kesehatan fisik anggota keluarga secara umum dipengaruhi oleh berbagai kondisi pemenuhan kebutuhan pangan yang sehat dan bergizi dalam jumlah yang cukup serta istirahat yang cukup dan nyaman. Tercukupinya asupan pangan yang sehat dan bergizi serta istirahat yang cukup berkorelasi positif terhadap terwujudnya kondisi fisik anggota keluarga yang sehat jasmani serta terbebas dari berbagai penyakit dan keterbatasan

⁶⁰ <https://daerah.sindonews.com/read/1258339/23/belasan-ribu-anak-di-blitar-tidak-memiliki-akta-lahir-1510917527> diakses tanggal 11-7-2018

⁶¹ <https://www.jawapos.com.metro/metropolis/29/07/2017/166-ribu-anak->

(disabilitas). Pengukuran ketahanan keluarga pada dimensi ketahanan fisik terjabarkan dalam beberapa variabel dan indikator sebagai berikut:

5.2.1.2.1. Variabel Kecukupan Pangan Dan Gizi diukur berdasarkan 2 (dua) indikator, yaitu: Kecukupan Pangan, dan Kecukupan Gizi.

Ketahanan keluarga berawal dari terpenuhinya kecukupan pangan dan kecukupan gizi bagi anggota keluarga. Dengan terjaminnya semua kecukupan tersebut maka akan tercipta kekuatan fisik, mental, serta terhindar dari berbagai macam penyakit. Status pangan dan gizi yang baik pada keluarga membuat keluarga dapat beraktifitas dengan baik dalam memenuhi kebutuhan hidup.

5.2.1.2.2. Variabel Kesehatan Keluarga diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu:

Keterbebasan Dari Penyakit Kronis Dan Disabilitas.

Salah satu modal dasar pembangunan ketahanan keluarga adalah berawal dari terbentuknya masyarakat dengan kesehatan fisik yang baik. Kesehatan fisik menjadi modal utama untuk melakukan berbagai aktivitas dalam pemenuhan kebutuhan hidup demi terwujudnya kesejahteraan dan kebahagiaan hidup. Orang yang sehat berpotensi lebih besar untuk dapat membangun ketahanan keluarga yang kuat. Sebaliknya, keberadaan penyakit kronis ataupun kesulitan fungsional yang diderita oleh seseorang dapat menjadi hambatan untuk melaksanakan peran dan fungsi dalam keluarga, sehingga ketahanan keluarganya menjadi rendah.

5.2.1.2.3. Variabel Ketersediaan Tempat/Lokasi Tetap Untuk Tidur diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu: Ketersediaan Lokasi Tetap Untuk Tidur.

Persoalan tidur yang cukup dan berkualitas erat kaitannya dengan ketersediaan tempat tetap untuk tidur. Kepala keluarga yang memiliki tempat tidur terpisah dengan anak cenderung memiliki kualitas tidur yang baik dibandingkan dengan keluarga yang berada dalam satu tempat tidur. Keluarga dengan kuantitas tidur yang cukup serta kualitas tidur yang baik berpotensi memiliki ketahanan fisik yang baik pula yang pada akhirnya anggota keluarga mampu menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing secara baik.

5.2.1.3. Dimensi 3: Ketahanan Ekonomi.

Variabel Tempat Tinggal Keluarga diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu: Kepemilikan Rumah.

Keluarga dengan kepemilikan rumah sendiri cenderung akan memiliki tingkat ketahanan keluarga yang baik. Kepemilikan rumah sendiri berarti salah satu kebutuhan pokok keluarga telah terpenuhi dan keluarga dapat fokus meningkatkan kesejahteraannya dengan mengupayakan pemenuhan kebutuhan lain.

5.2.1.3.1. Variabel Pendapatan Keluarga diukur berdasarkan 2 (dua) indikator yaitu:

Pendapatan Perkapita Keluarga, dan Kecukupan Pendapatan Keluarga.

Pendapatan perkapita berbaitan dengan penilaian objektif dari ketahanan keluarga. Keluarga dengan pendapatan perkapita lebih tinggi akan memiliki ketahanan ekonomi yang lebih baik. Kecukupan pendapatan merupakan perspektif subjektif dari kepuasan keluarga atas pendapatan yang telah didapat. Artinya keluarga yang mempunyai persepsi penghasilannya cukup atau lebih dari cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari diharapkan memiliki ketahanan ekonomi

yang lebih baik.

5.2.1.3.2. Variabel Pembiayaan Pendidikan Anak diukur berdasarkan 2 (dua) indikator yaitu: Kemampuan Pembiayaan Pendidikan Anak, dan Keberlangsungan Pendidikan Anak

Kemampuan dalam pembiayaan pendidikan bagi anak merupakan salah satu wujud dari kemampuan ekonomi keluarga dan hal ini terkait dengan ketahanan keluarga. Pada prinsipnya keluarga yang mampu membiayai pendidikan anak hingga dapat menyelesaikan wajib belajar 12 tahun dinilai lebih tahan secara ekonomi sehingga akan berpotensi memiliki ketahanan keluarga yang kuat, walaupun kondisi demikian tidak bisa berlaku sepenuhnya. Banya juga anak putus sekolah akibat alasan lain non finansial.

5.2.1.3.3. Variabel Jaminan Keuangan Keluarga diukur berdasarkan 2 (dua) indikator

yaitu: Tabungan Keluarga, dan Jaminan Kesehatan Keluarga

Kepemilikan tabungan merupakan salah satu wujud kesiapan keluarga dalam menghadapi ketidaktentuan keadaan di masa yang akan datang. Keluarga yang memiliki tabungan akan lebih siap menghadapi berbagai kebutuhan di masa yang akan datang. Sehingga kepemilikan jaminan terhadap resiko-resiko yang mungkin akan dihadapi di masa depan menjadi salah satu variabel pembangun ketahanan ekonomi keluarga. Hal demikian juga berlaku pada jaminan kesehatan. Keluarga yang memiliki jaminan kesehatan cenderung akan lebih siap menghadapi sakit di masa yang akan datang. Ketika sakit itu datang maka kondisi finansial keluarga dapat tetap terjaga.

5.2.1.4. Dimensi 4: Ketahanan Sosial Psikologis.

Dimensi ketahanan psikologi erat kaitannya dengan kemampuan keluarga dalam menanggulangi berbagai masalah non-fisik yang datang. Permasalahan non-fisik misalnya kemampuan keluarga dalam mengendalikan emosi pada diri sendiri, tata pikiran positif yang selalu dimiliki baik berupa harapan maupun kepuasan, terciptanya kepedulian antara anggota keluarga. Dimensi ketahanan sosial psikologis dijabarkan melalui 2 (dua) variabel dan 3 (tiga) indikator yaitu:

5.2.1.4.1. Variabel Keharmonisan Keluarga diukur berdasarkan 2 (dua) indikator yaitu: Sikap Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, dan Perilaku Anti Kekerasan Terhadap Anak.

Variabel ini menekankan adanya sikap yang ditmbuhkan dalam pergaulan keluarga bahwa tindakan kekerasan merupakan tindakan yang tidak dibenarkan. Perilaku anti kekerasan timbul dalam hubungan antara suami dengan istri maupun antara orangtua terhadap anak. Keluarga yang memiliki sikap anti kekerasan baik terhadap perempuan maupun terhadap anak maka keluarga tersebut cenderung akan memiliki ketahanan keluarga yang relatif tinggi, begitu pula sebaliknya.

5.2.1.4.2. Variabel Kepatuhan Terhadap Hukum diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu: Penghormatan Terhadap Hukum.

Variabel ini menekankan adanya sikap anggota keluarga dalam menjunjung tinggi aturan hukum dengan tidak melakukan pelanggaran terhadap hukum. Keluarga yang patuh pada hukum hingga tidak pernah melakukan tindakan kriminalitas atau pelanggaran hukum maka dapat dikatakan keluarga tersebut memiliki ketahanan yang baik, begitu pula sebaliknya.

5.2.1.5. Dimensi 5: Ketahanan Sosial Budaya.

Dimensi ketahanan sosial budaya merupakan dimensi yang menggambarkan tingkat ketahanan keluarga pada perspektif sosial budaya. Keluarga memiliki posisi sebagai bagian dari komunitas sosial dan budaya sehingga memiliki hubungan dengan lingkungan sosial dan budaya. Adapun dimensi ketahanan sosial budaya dijabarkan melalui 3 (tiga) variabel dan 3 (tiga) indikator yaitu:

5.2.1.5.1. Variabel Kepedulian Sosial diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu:

Penghormatan Terhadap Lansia.

Perhatian terhadap lansia merupakan bagian dari indikator ketahanan keluarga. Keluarga yang di rumahnya tinggal bersama lansia merupakan salah satu indikator adanya kepedulian sosial. Keluarga yang memiliki kepedulian dan perhatian terhadap anggota keluarga yang telah berusia lanjut berupa perhatian dan perawatan pada lansia akan memiliki ketahanan yang cukup tinggi

5.2.1.5.2. Variabel Keeratan Sosial diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu:

Partisipasi Dalam Kegiatan Sosial Di Lingkungan

Keeratan sosial memiliki korelasi langsung terhadap peningkatan ketahanan sosial. Secara prinsip keeratan sosial secara langsung akan berpengaruh terhadap upaya masyarakat dalam menciptakan ketahanan dalam lingkup keluarga, terutama berkaitan dengan keselarasan dan rasa kekeluargaan antar anggota masyarakat.

5.2.1.5.3. Variabel Ketaatan Beragama diukur berdasarkan 1 (satu) indikator yaitu:

Partisipasi Dalam Kegiatan Keagamaan Di Lingkungan.

Penerapan nilai-nilai keagamaan dengan melaksanakan berbagai kegiatan keagamaan merupakan salah satu bentuk kegiatan dalam upaya meningkatkan ketahanan keluarga. Berbagai macam bentuk ketahaan beragama dapat dilakukan oleh masyarakat antara lain berupa kesadaran individu untuk berpartisipasi dalam kegiatan keagamaan di lingkungan sekitar tempat tinggalnya didasarkan pada kerelaan individu untuk hadir, terlibat, dan berperan secara langsung dalam kegiatan keagamaan yang ada di lingkungan sekitar tempat tinggalnya

5.2.2. Indeks Ketahanan Keluarga Provinsi Jawa Timur

Berdasarkan Publikasi dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI bahwa indeks Ketahanan Keluarga di Jawa Timur berada pada kategori tinggi.⁶² Indeks Ketahanan Keluarga (IKK) memiliki nilai skala antara 0 sampai dengan 100. Semakin tinggi tingkat ketahanan keluarga maka semakin besar nilai indeksnya hingga mendekati 100. Tingkat ketahanan keluarga yang rendah diindikasikan dengan nilai indeks yang semakin menurut mendekati nilai 0. Sebaliknya nilai indeks dibawah 50 dan semakin kecil mendekati nilai 0 menunjukkan terjadinya kerentanan keluarga. Dari indeks yang disajikan dalam publikasi tersebut, hanya ada 6 Provinsi di Indonesia yang memiliki Indeks Ketahanan Keluarga pada kategori sangat tinggi. Keenam Provinsi tersebut yaitu Provinsi DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur. Sementara Jawa Timur sendiri berada pada Indeks kategori tinggi.

5.2.2. Urgensi Penyediaan Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Keluarga Di Jawa Timur

Pembangunan ketahanan keluarga merupakan bagian dari upaya mewujudkan entitas keluarga sebagai sumber kekuatan pembangunan sebuah negara. Dalam konteks pembangunan daerah, meletakkan dasar-dasar pembangunan ketahanan keluarga mulai mendapat perhatian serius dari pemerintah daerah yang ditandai dengan semakin bertambahnya pemerintah daerah yang mewujudkan pembangunan daerah melalui kerangka pembangunan keluarga dengan mengeluarkan kebijakan hukum berupa pembuatan peraturan daerah sebagai bagian dari upaya menciptakan kepastian hukum sekaligus sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat. Konsep fungsi hukum sebagai alat perekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) yang diperkenalkan oleh *Rescoe Pound* dan dikembangkan oleh *Mochtar Kusumaatmadja*,⁶³ menempatkan hukum sebagai bagian penting dalam upaya pembangunan sebuah daerah.

⁶² Katalog Pembangunan Ketahanan Keluarga 2016 Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI

⁶³ Lily Rasjidi, 1990, Dasar-Dasar Filsafat Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 47.

Sebagai negara yang menjunjung tinggi eksistensi hukum tertulis sebagai sumber hukum utama dalam penyelenggaraan negara, keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai alat pengatur, pengontrol, dan penentu arah kebijakan negara terwujud dalam setiap pengambilan kebijakan negara. Karakteristik utama yang berkembang di negara-negara *civil law* layaknya Indonesia yaitu menjadikan hukum memiliki kekuatan mengikat karena diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tertulis yang tersusun secara sistematis. Dalam konteks *civil law*, hukum dipandang sebagai sarana untuk mengatur dan sarana untuk pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan pemerintah ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan.⁶⁴

Eksistensi peraturan daerah sebagai instrumen pembangunan daerah harus ditempatkan pada posisi strategis baik dalam penerapannya maupun pada saat pembentukannya. Menemukan basis argumentasi pembentukan sebuah peraturan daerah merupakan salah satu upaya menjadikan peraturan daerah dapat diterapkan secara efektif untuk pembangunan daerah. maka pada titik ini, permasalahan argumentasi ilmiah urgensi pembentukan sebuah peraturan daerah akan dibicarakan.

Analisa urgensi pembentukan perda ketahanan keluarga akan dijabarkan dalam dua bagian. Pertama penjabaran berbagai permasalahan pengaturan pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur menggunakan metode ROCCIPI. Kedua penjabaran landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, serta penjabaran peraturan perundang-undangan terkait pembangunan ketahanan keluarga.

5.2.2.1. Analisa ROCCIPI Atas Peraturan Perundang-undangan terkait Pembangunan Ketahanan Keluarga di Jawa Timur

Analisa ROCCIPI diuraikan dalam bentuk tabel berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan narasumber terkait.

⁶⁴ Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 12-13.

Tabel 5.3. Uraian Masalah Pembangunan Ketahanan Keluarga di Jawa Timur Berdasarkan Metode ROCCIPI

No	KITERIA ROCCIPI	ANALISA MASALAH
1.	RULE : Apakah peraturan yang ada telah didesain untuk menangani penyebab-penyebab perilaku bermasalah yang berulang? Apakah peraturan justru memberi peluang implementasi kebijakan yang tidak transparan, tidak bertanggungjawab dan tidak partisipatif? Apakah peraturan memberi	Belum ada aturan khusus terkait pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur. Kekosongan hukum (<i>rechtsvacuum</i>) ini menimbulkan kurang optimalnya upaya peningkatan ketahanan keluarga yang dijalankan oleh Organisasi Perangkat Daerah terkait. Aturan terkait pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur belum mengatur terkait kebijakan pembatasan perkawinan secara tegas, belum mengatur terkait forum pembangunan ketahanan keluarga, belum mengatur secara jelas terkait eksistensi Sistem Informasi Ketahanan keluarga sebagai basis data pembangunan ketahanan keluarga. Berbagai aturan superior memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk dapat mengeluarkan kebijakan pembangunan ketahanan keluarga termasuk dalam bentuk membentuk landasan hukum terkait pembangunan ketahanan keluarga.
2.	OPPORTUNITY : Apakah lingkungan disekeliling pihak yang dituju (publik) perda Penyelenggaraan Perhubungan memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana yg diperintahkan aturan? Atau sebaliknya, apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?	Perilaku bermasalah sebagai bagian dari masalah ketahanan keluarga di Jawa Timur muncul sebagai akibat dari belum adanya kepastian hukum atas pengaturan ketahanan keluarga. Dengan dibuatkannya peraturan daerah ketahanan keluarga, maka ada peluang bagi terciptanya koordinasi yang optimal antar Organisasi Perangkat Daerah dalam upaya peningkatan ketahanan keluarga. Berbagai program akan dapat berjalan secara optimal karena landasan hukum terkait pembangunan ketahanan keluarga telah ada.
3.	CAPACITY : Apakah pihak-pihak yang dituju (publik) memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada? Ciri-ciri apa saja yang menyulitkan atau tidak memungkinkan pihak yang dituju berperilaku sesuai tuntutan pengaturan	Faktor lingkungan dan budaya di masyarakat menjadi penghambat terwujudnya ketahanan keluarga di Jawa Timur. Banyak TKI di Jawa Timur yang tidak bisa tinggal serumah dengan keluarga. Beberapa daerah di Jawa Timur juga masih terjadi perkawinan anak usia dini yang dilakukan oleh orang tua karena faktor ekonomi dan budaya yang ada. Namun demikian Pemerintah Provinsi Jawa Timur memiliki kemampuan yang baik dalam upaya membangun ketahanan keluarga. Sumberdaya keuangan yang cukup serta sumberdaya manusia yang berkualitas menjalani modal penting bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan kebijakan daerah termasuk juga dalam upaya meningkatkan ketahanan keluarga.

4.	COMMUNICATION : Ketidaktahanan pihak2 yang dituju kebijakan tentang perda misalnya, menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai	Sosialisasi atas program-program pembangunan ketahanan keluarga dirasa kurang optimal. Koordinasi antara berbagai OPD masih berjalan sendiri-sendiri.
5.	INTEREST : Pandangan perumus kebijakan publik tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri, termasuk insentif material dan non-material seperti penghargaan dan acuan kelompok berkuasa	Pembangunan ketahanan keluarga dianggap sebagai modal utama pembangunan daerah. Daerah dengan indek pembangunan ketahanan keluarga yang tinggi dapat mendukung berbagai program pembangunan daerah yang dicanangkan pemerintah daerah. Pembentukan peraturan yang khusus mengatur terkait ketahanan keluarga akan memberikan kepastian hukum arah kebijakan pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur.
6	PROCESS: Dengan proses seperti apa dan bagaimana agar para pihak yang dituju kebijakan memutuskan untuk mematuhi kebijakan atau tidak	Berbagai permasalahan ketahanan keluarga yang terjadi di Jawa Timur menuntut adanya kebijakan yang pasti untuk mengatasi persoalan tersebut. Perlu ada pembaharuan regulasi terkait pembangunan ketahanan keluarga dimana regulasi yang baru perlu memasukkan pokok materi terkait pembatasan usia kawin, kebijakan yang mempermudah kepemilikan legalitas kependudukan dan perkawinan, perlindungan hak-hak anak, dll.
7	IDEOLOGY : Motivasi subjektif dari publik yang tidak tercakup dalam "interests", termasuk: nilai, sikap, selera, mitos dan asumsi tentang dunia, kepercayaan, agama, dan ideologi politik, sosial dan ekonomi.	Pernikahan usia dini di Jawa Timur banyak dipengaruhi oleh faktor budaya dan nilai yang dianut masyarakat setempat. Pernikahan usia dini menjadi salah satu pendorong menurunnya tingkat ketahanan keluarga.

5.2.2.2. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Keluarga

5.2.2.2.1. Landasan Filosofis (*Filosofische Grondslag*)

Menemukan dasar filosofis pembentukan sebuah peraturan perundangan merupakan sebuah upaya menciptakan kondisi pemahaman mendalam terhadap sebuah hukum (Peraturan). Sehingga dapat ditemukan hakekat sebenarnya dari hukum itu sendiri, tujuannya untuk menyajikan sederetan

argumentasi filosofis mengapa orang harus tunduk pada hukum tersebut. Dengan pemberian pengertian yang tepat atas sebuah hukum maka diharapkan adanya penghormatan dan timbul kepatuhan terhadap klausul yang ditentukan dalam hukum dan juga menimbulkan semangat untuk membangun suatu negara hukum yang lebih baik atau hukum yang mendekati sempurna. Pandangan ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Theo Huijbers yang mengatakan bahwa pemahaman yang mendekati sempurna terhadap hukum itu sendiri dipercaya sebagai hal yang dapat memperpendek jarak antara hukum dan keadilan sehingga hukum dipandang sebagai cita-cita yang harus dilaksanakan.⁶⁵

Landasan filosofis mengandung pemahaman sebagai landasan yang berisi norma-norma hukum yang selalu dicitakan oleh masyarakat dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam konteks kehidupan bernegara, landasan filosofis identik dengan norma ideal (*ideal norms*) suatu negara yaitu nilai-nilai ideal yang dianut dalam mengarungi jalan menuju cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut Bagir Manan⁶⁶ bahwa dalam masyarakat selalu terdapat cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi harapan dalam menjalankan kehidupan bernegara yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang tentang kehidupan bermasyarakat, termasuk pula tentang eksistensi keluarga dalam kehidupan bernegara. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.

Dalam konteks bernegara, keberadaan nilai filosofis dalam pembentukan hukum selalu dikedepankan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

⁶⁵ Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanusius, hlm. 11.

⁶⁶ Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta.

sebagai hukum positif negara. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdapat *Ideal norm* yang dijunjung dalam setiap napas pembentukan peraturan perundang-undangan. *Ideal norm* tersebut terkandung dalam Pancasila sebagai *staats fundamentalnorm* (norma dasar negara). Pancasila lahir dari hasil kontemplasi filosofis yang dilakukan pendiri bangsa ini yang diambil dari nilai-nilai yang dianut dan sekaligus menjadi cita pendirian negara. Di dalam Pancasila terkandung 5 (lima) sila yang merupakan rangkuman dari cita bernegara sekaligus merupakan identitas bangsa Indonesia yang harus terus dipegang teguh. Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebinea-tunggal-ikaan, soverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, keberadaan peraturan daerah berada pada posisi yang strategis dalam pembangunan sebuah daerah. Pembentukan sebuah peraturan daerah pun harus mengandung nilai-nilai filosofis yang melatar belakangnya. Landasan filosofis dalam pembentukan peraturan daerah merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang akan dibentuk telah mempertimbangkan nilai-nilai filosofis dalam pembentukannya. Begitu juga halnya dalam pembentukan peraturan daerah terkait ketahanan keluarga, harus mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara filosofis, keberadaan keluarga merupakan anugerah sekaligus amanat yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa yang didalamnya terkandung hak, harkat, dan martabat yang harus dibina dan dijaga. Menjaga eksistensi keluarga merupakan bagian dari upaya mewujudkan masyarakat adil dan makmur sesuai cita-cita luhur dan jati diri bangsa Indonesia, juga merupakan bagian dari upaya

mewujudkan amanat alinea IV Pembukaan UUD 45 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Agar keadilan dan kesejahteraan umum ini dapat dicapai, maka setiap warga Negara Indonesia memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraanya.

Dalam konteks pembangunan, hakikat pembangunan nasional dan pembangunan daerah sebagai bentuk pengamalan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia termasuk juga pembangunan masyarakat di daerah. Masyarakat merupakan modal dasar untuk meraih kualitas pembangunan yang lebih baik. Keberadaan masyarakat sebagai modal sosial (*social capital*) dalam pembangunan sebuah daerah telah cukup popular sebagai fokus pembangunan saat ini. Namun demikian, masyarakat sebagai modal pembangunan sebuah daerah tidak dapat berjalan optimal jika entitas terkecil dalam sebuah masyarakat yang dinamakan keluarga tidak dapat berkembang secara optimal.

Entitas keluarga merupakan unit terkecil dalam masyarakat yang menentukan perkembangan masyarakat. Kedudukan keluarga berada pada posisi yang strategis dalam menentukan perkembangan Sumberdaya Manusia (SDM) mencakup pengembangan kemampuannya, kemampuan menghadapi tantangan dan mencegah resiko terhadap masalah yang ada di lingkungan tempat tinggal, hingga kemampuan untuk hidup sehat dan sejahtera.

Dalam dimensi lain, entitas keluarga mempunyai peran dalam memperkenalkan cinta kasih, moral keagamaan, sosial budaya dan sebagainya. Keluarga juga menjadi pertahanan utama yang dapat menangkal berbagai pengaruh negatif dari dinamika sosial yang ada. Hanya keluarga dengan tingkat ketahanan keluarga tinggi yang dapat menyaring pengaruh negatif dinamika

saja membawa dampak positif bagi kehidupan keluarga, efek negatif juga sering membawa dampak terhadap kehidupan keluarga di Indonesia. Jika ketahanan keluarga tidak berada pada posisi yang baik, bisa dibayangkan efek negatif yang ditimbulkan jika keluarga mengalami kerentanan di tengah arus globalisasi yang cukup massif.

5.2.2.2.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara⁶⁷ Landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk juga dalam pembentukan peraturan daerah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat atas norma yang sesuai dengan realitas kesadaran yang berkembang di masyarakat. Perkembangan yang terjadi di masyarakat mengharuskan adanya perubahan tertentu menuju masyarakat yang adil dan makmur. Masyarakat menjadi subjek pembangunan melalui berbagai peraturan hukum negara. peraturan hukum dibuat berdasarkan apa yang dikehendaki, apa yang menjadi aspirasi masyarakat, serta nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam konteks pembangunan daerah, masyarakat harus dilihat sebagai modal dasar dalam setiap napas pembangunan daerah. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat berarti juga turut menciptakan tren yang positif bagi tercapainya berbagai program pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah daerah. Oleh karenanya, jika menginginkan pembangunan daerah yang optimal, maka memperhatikan aspirasi masyarakat dalam setiap kebijakan pembangunan daerah menjadi sebuah keharusan. Kebijakan pembangunan daerah ini dilandasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan aspirasi masyarakat serta dibuat dengan memperhatikan nilai-nilai kearifan lokal yang dipegang masyarakat.

⁶⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. (Jakarta: Ind-Hill. Co, 1992) hlm. 13-18.

Sebagai bagian dari produk hukum negara, bahwa pembentukan peraturan daerah diharapkan dapat menjadi alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) bagi masyarakat demi tercapainya pembangunan yang optimal. Oleh karenanya, pembentukan peraturan daerah sebagai produk hukum harus dapat semaksimal mungkin merubah kondisi masyarakat demi terciptanya kesejahteraan masyarakat di daerah. Untuk mencapai kondisi tersebut, maka pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh kebutuhan riil masyarakat dalam artian peraturan daerah tersebut harus memiliki landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) agar memiliki validitas sosiologis (*social validity*). Suatu peraturan daerah dapat dikatakan memiliki validitas sosiologis jika peraturan daerah tersebut disusun dan dibuat sesuai dengan kondisi riil masyarakat, kebutuhan riil masyarakat, serta kesadaran umum masyarakat yang akan dikenai peraturan daerah. Oleh karena itu, penyusunan peraturan daerah harus didahului oleh pengkajian mendalam terkait kebutuhan, tuntutan, serta harapan yang diusung masyarakat. Jika langkah-langkah ini dilaksanakan, diharapkan peraturan daerah yang akan diberlakukan nanti dapat diterima oleh masyarakat sekaligus memiliki daya laku yang efektif.

Secara sosiologis, pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Provinsi Jawa Timur berlandaskan pada beberapa fakta yang ada di masyarakat. Kondisi riil masyarakat Jawa Timur menunjukkan bahwa masih banyak terjadi kasus perceraian, pernikahan usia dini, kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan terhadap anak, kasus penyalahgunaan narkoba pada anak, kasus anak keluarga Tenaga Kerja Wanita yang kurang mendapat pendidikan dalam keluarga, persoalan legalitas kelahiran, persoalan legalitas perkawinan, hingga masalah gizi keluarga yang belum optimal.

Kesemua persoalan-persoalan tersebut merupakan bagian dari persoalan ketahanan keluarga yang ditemui di Jawa Timur. Untuk itu disajikan pembahasan beberapa permasalahan keluarga yang ada di Jawa Timur berdasarkan data primer dan data sekunder yang telah diperoleh. Permasalahan-permasalahan tersebut merupakan permasalahan yang signifikan terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat Jawa Timur. Aadapun permasalahan-permasalahan tersebut yaitu:

5.2.2.2.2.1. Permasalahan Perkawinan Usia Dini

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia dengan angka persentase perkawinan usia dini yang terbilang cukup tinggi. Bahkan peringkat Indonesia untuk urusan perkawinan usia dini berada pada peringkat 37 di dunia dan tertinggi kedua di ASEAN setelah Kamboja. Budaya yang berkembang di lingkungan masyarakat seperti anggapan negatif terhadap perawan tua jika tidak menikah melebihi usia 17 tahun atau kebiasaan masyarakat yang menikah di usia sekitar 14-16 tahun menjadi faktor yang mendorong tingginya jumlah perkawinan muda. Orang tua berharap mendapat bantuan dari anak setelah menikah karena rendahnya ekonomi keluarga. Faktor yang mempengaruhi media usia kawin pertama perempuan diantaranya adalah faktor sosial, ekonomi, budaya dan tempat tinggal (desa/kota)

(BKKBN, 2012)

Perkawinan usia dini masih sering kali terjadi di kalangan masyarakat Jawa Timur. Data yang berhasil dihimpun dari berbagai sumber menyebutkan bahwa angka perkawinan usia dini di Jawa Timur menempati posisi lima besar di Indonesia; bahkan untuk tataran global, posisi Jawa Timur berada di urutan ke 13 di dunia sebagai daerah dengan angka perkawinan usia dini tertinggi. Tercatat, 3 daerah di Jawa Timur menyumbang angka pernikahan anak tertinggi, yaitu Kabupaten Sampang, Probolinggo dan Bondowoso, dengan rata - rata per tahun mencapai 27,8 persen.⁶⁸ Dari beberapa data hasil wawancara mendalam dengan pihak Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur, diperoleh pemahaman bahwa Ada beberapa faktor yang menjadi pemicu, yaitu faktor kemiskinan, pendidikan, dan pergaulan bebas, maupun faktor tradisi.

Fenomena perkawinan usia muda yang terjadi di Jawa Timur terlihat dari data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur yang menunjukkan angka perkawinan usia dini yang cukup massif yang terjadi pada

⁶⁸<http://pojokpitu.com/baca.php?idurut=55820&&top=1&&ktg=Jatim&&keyrbk=Metropolis&&keyjdl=Pernikahan%20Dini> diakses 30 Juli 2018

tahun 2009 hingga tahun 2016.⁶⁹ Daerah yang berada pada wilayah tapal kuda seperti kabupaten Lumajang, kabupaten Probolinggo, Kabupaten Situbondo, serta daerah di wilayah pulau Madura menjadi daerah dengan jumlah kejadian perkawinan usia dini yang cukup besar. Walaupun di wilayah tersebut tren perkawinan usia dini mengalami penurunan, namun jumlah perkawinan usia dini di wilayah tersebut berada pada tingkat teratas dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Jawa Timur.

Tabel 5.4. Persentase Perempuan Jawa Timur Usia 10 Tahun Ke Atas yang Kawin di Bawah Umur (Kurang dari 17 Tahun) menurut Kabupaten/Kota, 2009-2016

Kabupaten/Kota		Persentase Perempuan yang Usia Perkawinan Pertama kurang dari 17 tahun							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kabupaten									
1	Pacitan	23.95	21.78	18.16	14.37	13.37	16.06	5.57	16.29
2	Ponorogo	28.53	24.82	20.66	22.00	20.45	20.81	4.42	17.40
3	Trenggalek	30.35	30.48	22.51	23.89	23.83	23.63	7.59	22.69
4	Tulungagung	23.55	22.34	21.81	21.90	21.66	23.37	5.26	17.80
5	Blitar	24.46	22.95	22.00	22.08	20.66	20.24	4.92	17.09
6	Kediri	20.84	20.71	17.03	17.49	16.48	18.46	4.20	14.79
7	Malang	33.19	30.05	29.79	23.60	27.11	28.20	9.46	21.23
8	Lumajang	43.15	34.50	33.67	33.88	30.09	30.32	10.91	31.45
9	Jember	43.50	40.79	38.89	36.13	38.13	39.52	14.11	30.48
10	Banyuwangi	35.34	31.04	33.36	30.79	28.15	30.85	11.36	25.64
11	Bondowoso	65.81	58.78	59.09	52.66	53.26	56.71	23.62	50.20
12	Situbondo	56.28	62.70	56.98	50.26	51.54	50.08	23.44	43.79
13	Probolinggo	54.80	59.27	55.79	50.70	48.09	53.07	21.02	41.18
14	Pasuruan	33.33	33.63	31.62	25.81	30.25	28.45	11.50	24.26
15	Sidoarjo	11.96	13.92	10.07	10.59	8.72	8.23	2.55	6.73
16	Mojokerto	25.14	24.31	18.89	20.49	21.34	23.06	7.20	15.43

⁶⁹ <https://jatim.bps.go.id/statictable/2017/06/09/465/persentase-perempuan-jawa-timur-usia-10-tahun-ke-atas-yang-kawin-di-bawah-umur--kurang-dari-17-tahun--menurut-kabupaten-kota--2009-2016-.html> diakses 30 Juli 2018

17	Jombang	23.33	22.28	20.65	18.50	18.62	20.05	6.66	12.51
18	Nganjuk	27.24	24.59	19.79	18.05	21.60	21.60	5.39	15.12
19	Madiun	32.76	29.47	23.59	22.58	21.88	21.96	3.87	15.72
20	Magetan	29.28	24.76	22.81	22.36	23.94	21.11	3.02	16.97
21	Ngawi	27.55	25.72	25.42	26.81	24.40	25.13	4.30	16.86
22	Bojonegoro	36.89	36.35	34.33	31.02	33.27	31.23	8.41	21.94
23	Tuban	37.81	34.67	31.22	33.15	29.51	27.08	6.55	22.69
24	Lamongan	38.79	37.44	36.37	31.56	32.16	33.68	9.58	21.80
25	Gresik	22.19	22.16	21.98	16.30	19.06	20.28	5.13	13.21
26	Bangkalan	38.58	37.43	30.04	25.12	27.14	29.37	8.42	14.66
27	Sampang	42.78	47.45	42.75	45.12	43.33	43.47	18.59	35.37
28	Pamekasan	44.59	41.80	40.89	40.50	28.85	35.77	12.81	29.57
29	Sumenep	48.61	47.79	45.55	42.53	45.08	43.98	17.24	33.87
Kota									
71	Kediri	14.02	12.12	13.03	10.51	8.17	11.20	3.84	5.21
72	Blitar	11.50	14.98	10.72	13.37	14.35	16.80	3.36	10.21
73	Malang	21.02	17.75	11.47	10.82	11.42	9.36	2.88	8.35
74	Probolinggo	25.28	27.28	28.89	27.46	20.88	26.92	9.49	24.36
75	Pasuruan	19.29	21.88	18.87	18.69	16.18	21.19	7.29	12.27
76	Mojokerto	14.66	13.05	11.86	10.39	10.85	8.81	3.54	10.45
77	Madiun	14.32	13.32	11.31	11.84	10.03	9.67	1.60	10.25
78	Surabaya	10.71	12.16	11.76	10.78	11.87	12.26	5.46	9.31
79	Batu	21.75	26.00	22.59	24.72	19.04	25.79	6.30	16.61
Jawa Timur		31.82	30.61	28.34	26.32	26.33	27.11	8.99	21.16

Daerah-daerah di wilayah tapal kuda memiliki angka perkawinan usia dini yang cukup tinggi dikarenakan oleh tradisi, yang sudah menjadi kebiasaan turun temurun di daerah setempat.⁷⁰

Berbeda dengan yang ada di wilayah lokus penelitian, kejadian perkawinan usia dini banyak disebabkan oleh faktor pergaulan bebas di kalangan remaja. Hasil wawancara dengan pihak Kantor Kementerian Agama Kabupaten

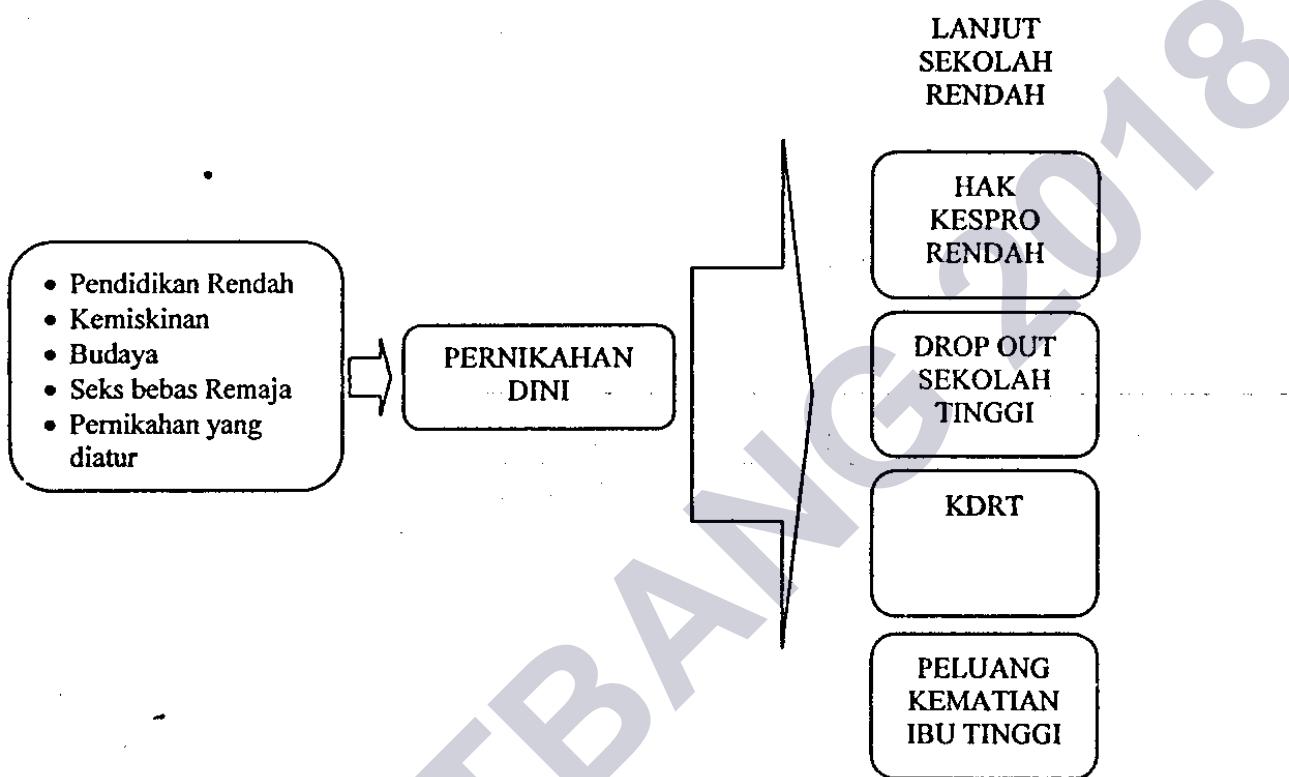
⁷⁰ Wawancara dengan pihak pihak Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur

Mojokerto terungkap fakta bahwa di wilayah kabupaten Mojokerto kejadian perkawinan dini terbilang tinggi. Faktor penyebab hamil di luar nikah menjadi salah satu alasan pasangan usia muda untuk melangsungkan perkawinan usia dini di wilayah Kabupaten Mojokerto. "Ketika remaja putri diketahui mengalami kehamilan maka orang tua terpaksa menikahkan anak-anak mereka walaupun usia anak mereka masih dibawah umur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan karena sesuai dengan Sesuai dengan Pasal 7 Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan disebutkan bahwa mereka bisa menikah jika perempuan berusia di atas 16 tahun dan pria berusia 19 tahun".⁷¹ Tidak banyak hal yang bisa dilakukan oleh orang tua ketika anak-anak mereka mengalami hamil di luar nikah. Kejadian hamil di luar nikah merupakan aib bagi keluarga dan kedua anak mereka harus segera dinikahkan. Selama ini pihak orang tua seringkali mengajukan permohonan dispensasi kawin ke pengadilan agama kabupaten Mojokerto agar dapat melangsungkan perkawinan secara hukum negara. Pihak Pengadilan Agama Kabupaten Mojokerto memutuskan menerima dispensasi itu karena melihat sisi manfaat daripada mudharatnya.

Dilema yang muncul bagi orang tua ini banyak disebabkan oleh pergaulan bebas yang diperlakukan oleh kalangan remaja serta pendidikan seks yang kurang baik yang diperoleh anak dalam pergaulan di lingkungan keluarga. Pendidikan seks bagi anak masih menjadi hal tabu bagi sebagian besar orang tua karena dirasa informasi terkait seks belum selayaknya diberikan kepada anak dan dianggap sebagai hal yang memalukan. Padahal jika melihat perkembangan teknologi yang begitu pesat, arus informasi yang mengglobal, serta sulitnya mengawasi pergaulan anak di lingkungan pergaulannya menyebabkan faktor resiko anak berprilaku sek menyimpang menjadi cukup besar, jika tidak diikuti dengan pendidikan seks yang baik, seringkali menyebabkan tingginya kejadian hubungan seks yang terlarang dan kemungkinan terjadinya kejahatan seksual.

⁷¹ Wawancara dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Blitar Pada Tanggal 8 Juni 2018

Permasalahan perkawinan usia dini menjadi cukup serius untuk diperhatikan jika dikaitkan dengan dampak yang ditimbulkan bagi anak dan keluarga. Dari hasil wawancara mendalam (in depth interview) dan Focus Group Discussion dengan beberapa pihak terkait, dapat dijabarkan setidaknya ada 6 (enam) dampak buruk dari praktik perkawinan dini yang dilakukan oleh masyarakat.⁷²



Faktor pendidikan yang masih rendah, kemiskinan, budaya yang berkembang dan dijalankan oleh masyarakat, praktik buruk seks bebas di kalangan remaja, serta adanya praktek pernikahan yang diatur menjadi pemicu munculnya pernikahan dini dini.

5.2.2.2.2. Perkawinan Yang Tidak Dicatatkan

Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan secara tegas memuat klausul bahwa setiap perkawinan harus dicatatkan. Secara hukum, mencatatkan perkawinan sejatinya merupakan bentuk instrumentasi jaminan hukum dalam sebuah perkawinan. Namun fakta hukum di beberapa daerah di Jawa Timur, praktek perkawinan tanpa dicatatkan secara hukum masih marak terjadi.

⁷² Focus Group Discussion (FGD) dilaksanakan pada Tanggal 15 Mei 2018 di Kab. Mojokerto dan pada Tanggal 23-24 di Kab. Blitar

Di Kabupaten Bondowoso misalnya, Ribuan perkawinan di Kabupaten Bondowoso belum dicatatkan secara resmi di Pengadilan Agama setempat. Hal itu karena masih tingginya angka pernikahan di bawah umur.⁷³

Fakta yang ada di masyarakat ini tentu menjadi persoalan dalam pembangunan daerah berbasiskan pembangunan manusia yang ada di Jawa Timur. Hal ini mengingat Sejatinya, pernikahan merupakan suatu proses hukum, sehingga hal-hal atau tindakan yang muncul akibat pernikahan adalah tindakan hukum yang mendapat perlindungan secara hukum. Bila perkawinan tidak dicatatkan secara hukum, maka hal-hal yang berhubungan dengan akibat pernikahan tidak bisa diselesaikan secara hukum. Sebagai contoh, hak isteri untuk mendapatkan nafkah lahir dan batin, akte kelahiran anak seringkali terkendala, hak pengasuhan anak, hak pendidikan anak, hak waris isteri, hak perwalian bagi anak perempuan yang akan menikah dan masih banyak problem-problem lain. Informasi atas permasalahan perkawinan yang tidak dicatatkan di Jawa Timur ini juga kami peroleh dari hasil wawancara dengan pihak-pihak terkait.⁷⁴ Dalam informasinya, informan menyampaikan fakta di lapangan bahwa seringkali terjadi perkawinan anak usia dini di beberapa wilayah di Jawa Timur termasuk juga di Kabupaten Blitar sehingga menyebabkan mereka belum bisa mendapatkan pelayanan untuk mencatatkan perkawinan mereka secara hukum negara. Kondisi ini sering terjadi di wilayah Jawa Timur khususnya di Kabupaten Blitar.

Dari hasil telaah pustaka dan wawancara mendalam dengan pihak dinas terkait berdasarkan kasus konkret, setidaknya dapat dipahami bahwa perkawinan yang tidak dicatatkan itu memiliki konstruksi hukum yang beragam, antara lain:⁷⁵

⁷³ <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3764494/ribuan-perkawinan-di-bawah-umur-di-bondowoso-belum-dicatatkan> diakses 9-5-2018

⁷⁴ Hasil wawancara dengan pekerja sosial Dinas Sosial Kabupaten Blitar pada tanggal 23 Juli 2018.

⁷⁵ Muhammad Joni, Perkawinan Yang Tidak Dicatatkan: Dampaknya Bagi Anak, *Musâwa*, Vol. 12 No 2 Juli 2013

1. Perkawinan yang tidak dicatatkan namun anak diinginkan, dengan ciri dan keadaan antara lain: anak diakui nasabnya, dukungan biaya kebutuhannya, diakui dalam status/pergaulan sosial orangtuanya, namun masih disembunyikan atau diam-diam (misalnya karena perkawinan poligami, namun tidak memiliki izin poligami)
2. Perkawinan yang tidak dicatatkan dan anak tidak diinginkan, dengan ciri dan keadaan antara lain: anak tidak diakui menggunakan nasab ayah, dukungan biaya kebutuhan (ada yang tidak), penerlantaran, tidak diakui dalam pergaulan sosial orangtuanya, kadangkala diceraikan
3. Perkawinan yang tidak dicatatkan karena kesulitan akses pencatatan, dengan ciri dan keadaan antara lain: anak diakui nasabnya, dibiayai, diakui dalam pergaulan sosial orangtuanya, namun tidak tercatat karena biaya mahal atau sulit akses pencatatan perkawinan.
4. Perkawinan yang tidak dicatatkan karena penyelundupan hukum “kawin kontrak”¹⁹, atau modus penjualan bayi²⁰ dengan ciri dan keadaan antara lain: ada kontroversi dalam pengakuan nasab, setelah kawin kontrak berakhir anak tidak dibiayai, tidak diakui dalam pergaulan sosial orangtuanya (hampir mirip non marital child).
5. Perkawinan dini yang tidak dicatatkan, karena belum memenuhi syarat umur dan dengan modus memberikan pembayaran uang atau bentuk lainnya

5.2.2.2.3. Permasalahan Kecukupan Pangan dan Gizi

Permasalahan kecukupan pangan menjadi salah satu indikator pada dimensi ketahanan keluarga yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga. Permasalahan kecukupan pangan dan gizi kami peroleh dari data hasil wawancara dengan pihak dinas kesehatan kabupaten Mojokerto serta dinas kesehatan kabupaten Blitar dan data sekunder yang disajikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Timur. Data-data yang diperoleh tersebut tidak disajikan secara rinci oleh BPS sesuai dengan pedoman gizi seimbang dimana setiap hari tubuh membutuhkan asupan

protein nabati sebanyak 2-3 porsi, protein hewani 2-3 porsi, makanan pokok 3-8 porsi, sayuran 3-5 porsi, buah 3-5 porsi dan minum air mineral minimal 8 gelas. Asupan gizi tersebut dapat terpenuhi dari makanan pokok dan lauk-pauk yang biasa dikonsumsi setiap hari.

Tingkat kecukupan gizi merupakan salah satu indikator untuk melihat tingkat kesejahteraan penduduk. yang dihitung berdasarkan besar kalori dan protein yang dikonsumsi. Angka kecukupan konsumsi energi (AKE) dan angka kecukupan protein (AKP) penduduk Indonesia berdasarkan Widyakarya Nasional Pangan Gizi ke sepuluhtahun 2012 menetapkan AKE sebesar 2150 kkal/kapita/hari dan AKP sebesar 57 gram/kap/hari.

5.2.2.2.2.4. Permasalahan Pendidikan Anak

Program wajib belajar minimal pada tingkat sekolah dasar dan sekolah menengah pertama yang dicanangkan oleh pemerintah masih sering terkendala anggaran. Beberapa pemerintah daerah di Jawa Timur sering kali mengalami kendala dalam menyediakan pendidikan gratis bagi siswa.

5.2.2.2.2.5. Permasalahan keluarga Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri

Informasi terkait permasalahan keluarga Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri diperoleh dari berbagai hasil wawancara mendalam dan dari hasil pelaksanaa Focus Group Discussion (FGD) yang dilaksanakan di kabupaten Blitar. Dari hasil FGD terungkap bahwa banyak anak dari keluarga TKI yang putus sekolah dan berhadapan dengan hukum. Faktor tidak adanya pendidikan mental dan kasih saying dari orang tua turut menjadi pemicu anak berperilaku seperti ini.⁷⁶

5.2.2.2.3. Landasan Yuridis

Selain memperhatikan landasan filosofis dan sosiologis, pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga juga harus memperhatikan landasan yuridis yakni pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa sebuah

⁷⁶ Informasi dari FGD di kabupaten Blitar

rancangan peraturan daerah disusun untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dalam konsepnya, landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Dalam konteks peraturan daerah, landasan yuridis pembentukan peraturan daerah berkaitan dengan keberlakuan norma peraturan daerah sebagai sebuah norma hukum dengan daya ikatnya yang diperoleh setelah memenuhi kriteria tertentu. Kriteria *Pertama*, ditetapkan sebagai peraturan daerah berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Kriteria ini sesuai dengan teori *Stoffenbautheorie des Recht* yang dikemukakan oleh **Hans Kelsen**. Teori ini menjelaskan bahwa norma yang lebih tinggi (superior) menjadi dasar pembentukan norma yang lebih rendah. Oleh karenanya, pembentukan peraturan daerah memiliki keberlakuan secara yuridis jika memenuhi kriteria bersumber dari norma yang lebih tinggi. Kriteria *kedua* bahwa norma tersebut ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan yang *ketiga* ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwewenang.⁷⁷ Ketiga kriteria tersebut menjadi landasan untuk melihat keberlakuan sebuah norma dari segi landasan yuridis.

Berbagai produk peraturan perundang-undangan yang melandasi pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga dapat dijabarkan sebagai berikut:

⁷⁷ Muhtad, *Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung)* Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013, ISSN 1978-5186, hlm 214.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - a. Dalam Pasal 18 Ayat (6) diatur bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan peraturan daerah ini merupakan bagian dari kewenangan konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang dasar 1945 sebagai hukum dasar negara dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
 - b. Pasal 18 Ayat 5 memuat pengaturan terkait kewenangan pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan otonomi seluas-luasnya sepanjang bukan merupakan kewenangan pemerintahan yang ditentukan oleh undang-undang sebagai kewenangan pemerintah pusat.⁷⁸
 - c. Pasal 28B (1) memuat pengaturan terkait hak setiap orang untuk membentuk keluarga dan melangsungkan perkawinan secara sah menurut ketentuan hukum negara yang berlaku. Perkawinan yang sah untuk membentuk keluarga merupakan hak konstitusional yang dimiliki setiap orang untuk mendapatkan keluarga yang terlindungi secara hukum atas hak-hak yang dimiliki.⁷⁹ Selain itu, dalam Pasal (2) diatur juga terkait perlindungan terhadap hak-hak anak untuk tumbuh, berkembang, melangsungkan kehidupan serta mendapatkan perlindungan dari tindakan kekerasan serta perilaku diskriminasi yang terjadi.⁸⁰ Negara melalui berbagai instrumen yang dimiliki harus mampu menjamin hak-hak ini dapat terpenuhi baik melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang dimiliki maupun melalui tindakan aparatur negara yang ada.

⁷⁸ Pasal 18 Ayat (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat

⁷⁹ Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

⁸⁰ Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi

- d. Pasal 28C Ayat (1) memberikan penegasan atas hak bagi setiap orang untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya baik kebutuhan sandang, pangan, dan papan, berhak untuk mendapatkan pendidikan baik formal maupun pendidikan informal, berhak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, dan semua hak konstitusional tersebut dijamin oleh UUD 1945 dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- e. Pasal 28D menegaskan adanya hak bagi setiap orang untuk memiliki status kewarganegaraan yang terimplementasi dalam berbagai kebijakan misalnya kepemilikan Kartu Tanda Penduduk, kepemilikan Kartu Keluarga, kepemilikan akta kelahiran.
- f. Pasal 28H Ayat (1) mengatur tentang hak bagi setiap orang yang memiliki hak konstitusional untuk dapat hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan
2. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga
- a. Dalam Pasal 4 Ayat (2), diatur bahwa pembangunan keluarga bertujuan untuk meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin. Pemahaman frasa kualitas keluarga menuju pada kondisi keluarga yang berkualitas baik dari aspek pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial budaya, kemandirian keluarga dan mental spiritual serta nilai-nilai agama yang merupakan dasar untuk mencapai keluarga sejahtera. Keluarga yang berkualitas adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan perkawinan yang sah dan bercirikan sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan ke depan, bertanggungjawab, harmonis dan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-undang perkawinan telah lama menjadi hukum positif di Indonesia yang mengatur berbagai perihal hak dan kewajiban dalam

perkawinan dan keluarga. Dalam Pasal 2 diatur bahwa Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan yang mewajibkan setiap perkawinan untuk dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan bagian dari uapaya memciptakan kepastian hukum atas hak dan kewajiban yang timbul dari hubungan hukum dalam sebuah perkawinan demi terwujudnya ketahanan keluarga.

Berlaku sejak tahun 1974 hingga sekarang, undang-undang perkawinan belum juga mengalami penyempurnaan dalam beberapa hal. Misalnya undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menentukan batas minimal usia perkawinan untuk perempuan 16 tahun dan laki-laki 19 tahun. Hal ini tentu mendorong praktik perkawinan anak terus terjadi. Sementara jika merujuk pada Undang-Undang Perlindungan Anak, seseorang masih tergolong usia anak hingga berusia 18 tahun.

5.2.2.2.3.1. Aturan Superior Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan Ketahanan Keluarga

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan hak bagi setiap orang untuk membentuk keluarga dan melangsungkan perkawinan secara sah menurut ketentuan hukum negara yang berlaku, hak-hak anak untuk tumbuh, berkembang, melangsungkan kehidupan serta mendapatkan perlindungan dari tindakan kekerasan serta perilaku diskriminasi yang terjadi, hak bagi setiap orang untuk memiliki status kewarganegaraan, serta berbagai hak konstitusional lainnya yang terkait dengan ketahanan keluarga. Hak-hak tersebut wajib dilindungi oleh negara melalui organ pemerintahan termasuk oleh pemerintah daerah sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan. Dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga diatur kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan dan program jangka menengah dan jangka panjang yang berkaitan dengan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Kewenangan ini memberikan landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam berbagai program pembangunan

ketahanan keluarga. Selanjutnya Pasal 13 Ayat (1) mengatur tanggung jawab pemerintah provinsi terkait pembangunan ketahanan keluarga. Tanggung jawab tersebut berupa:

- a. menetapkan kebijakan daerah;
- b. memfasilitasi terlaksananya pedoman meliputi norma, standar, prosedur, dan kriteria;
- c. memberikan pembinaan, bimbingan dan supervisi; dan
- d. sosialisasi, advokasi, dan koordinasi;

dan dalam ayat (2) mengatur ketentuan aturan delegatif terkait tanggungjawab pemerintah provinsi tersebut, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.

5.2.2.2.3.2. Terjadi Kekosongan Norma (*rechtsvacuum*)

Hingga saat ini Pemerintah Provinsi Jawa Timur belum memiliki peraturan perundang-undangan setingkat peraturan daerah yang khusus mengatur ketahanan keluarga. Kekosongan norma yang terjadi saat ini merupakan salah satu alasan logis untuk memasukkan permasalahan ketahanan keluarga ke dalam produk hukum daerah berupa peraturan daerah ketahanan keluarga.

Dalam konsepnya, kekosongan norma yang terjadi akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat pada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*), dalam arti bahwa selama tidak diatur berarti boleh, selama belum ada tata cara yang jelas dan diatur berarti bukan tidak boleh. Hal inilah yang menyebabkan kebingungan (kekacauan) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai atau diterapkan. Dalam masyarakat menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal atau keadaan yang terjadi.

Dalam konteks pembangunan daerah, bahwa terjadinya kekosongan norma akan berakibat tidak optimalnya upaya peningkatan ketahanan keluarga yang diupayakan oleh pemerintah daerah. Kekosongan norma menyebabkan organisasi perangkat daerah tidak memiliki landasan hukum dalam menjalankan berbagai program peningkatan ketahanan keluarga.

5.2.2.2.3.3. Persoalan regulasi terkait batasan usia perkawinan

Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan salah satu aturan yang mengatur terkait pembentukan ketahanan keluarga khususnya terkait dengan perkawinan. Sebagaimana yang telah dipaparkan dalam sub bab landasan sosiologis pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa persoalan perkawinan usia dini masih menjadi perhatian bagi pemerintah Provinsi Jawa Timur. Daerah daerah di Jawa Timur masih dihantui oleh tingginya angka perkawinan usia dini.

Jika dipahami lebih lanjut, bahwa Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebenarnya tidak mengenal adanya perkawinan anak atau pernikahan dewasa. Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan hanya memberi batasan minimal usia ideal bagi warga negara untuk menikah, yaitu setelah berumur 21 tahun, baik laki-laki maupun perempuan. Hanya saja, UU Perkawinan membolehkan laki-laki berumur di bawah 19 tahun dan perempuan di bawah 16 tahun untuk menikah, selagi mendapat dispensasi dari pengadilan, dalam hal ini Pengadilan Agama.

Di sisi lain, ada sejumlah regulasi yang mendefenisikan anak dengan batasan usia di bawah 18 tahun. Misalnya Undang-undang No 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak,⁸¹ Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan,⁸² Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang sistem Pendidikan Nasional dan sekitar 20 regulasi lainnya, semua mendefinisikan anak dalam pengertian tersebut. Dengan demikian, peristiwa menikah di bawah 18 tahun disebut sebagai perkawinan anak. Fakta hukum ini sedikit banyak menyebabkan banyak program pembangunan bagi anak menjadi kurang optimal.

⁸¹Dalam Pasal 1 Ayat (1) definisi anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan

⁸² Dalam Pasal 1 angka 26 dijelaskan definisi Anak sebagai setiap orang yang berumur di bawah 18 (delapan belas) tahun.

Dalam dinamikanya, permasalahan batas usia penyebutan anak dalam peraturan perundang-undangan khususnya dalam Undang-undang No 1 Tahun 1974 sempat diuji di Mahkamah Konstitusi (MK). Mahkamah Konstitusi pernah menggelar sidang gugatan *judicial review* tentang batasan usia menikah yang diatur dalam Undang-undang No 1 Tahun 1974. Gugatan yang diajukan pemohon terkait Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU Perkawinan. Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP) mengajukan gugatan karena menilai batas usia minimal perempuan menikah dalam UU Perkawinan rentan terhadap kesehatan reproduksi dan tingkat kemiskinan.⁸³ Banyak pihak berpendapat bahwa pernikahan dini pada banyak kasus menjadi pemicu munculnya kekerasan pada anak. Secara emosional dan psikologis mereka belum memiliki kematangan untuk menjadi orang tua.⁸⁴ Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menolak menaikkan batas usia perkawinan perempuan dari 16 menjadi 18 tahun yang dimohonkan Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP) dan Yayasan Pemantauan Hak Anak (YPHA) dengan berbagai argumentasi yang disertai dalam putusan. Majelis beralasan penetapan usia perkawinan dalam UU Perkawinan merupakan pilihan kebijakan open legal policy pembentuk undang-undang, sehingga batasan umur tersebut bukanlah - merupakan persoalan konstitusionalitas norma, melainkan lebih merupakan pilihan kebijakan dari pembentuk undang-undang.

Persamaan pertentangan batasan usia untuk penyebutan anak dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia memberi dampak cukup serius untuk tercapainya program-program pembangunan ketahanan keluarga secara optimal.

5.2.2.3. Dukungan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Perda Ketahanan Keluarga

Dalam menemukan argumentasi pembentukan sebuah peraturan daerah, maka pada bagian ini dilakukan inventarisasi berbagai peraturan yang berkaitan dengan

⁸³ <https://nasional.sindonews.com/read/931881/13/sidang-uu-perkawinan-mk-panggil-beberapa-ormas-keagamaan-1417506924> diakses 9/07/2018

⁸⁴ <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/11/02/putusan-mk-soal-uu-perkawinan-dinilai-dukung-pernikahan-dini> diakses 9/07/2018

materi ketahanan keluarga. Adapun hasil inventarisasi dan analisa yang dilakukan terjabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 5.5. Peraturan Perundang-undangan Terkait Pembentukan Perda Ketahanan Keluarga

No.	Aturan Terkait	Materi Terkait Yang Diatur	Penjelasan	Analisa
1	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah	Dalam Pasal 18 Ayat (6) diatur bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah ... dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan	Ketentuan aturan ini digunakan sebagai landasan bagi pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
2	Uu No. 2 Thn 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Timur (Himpunan Peraturan Peraturan Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 (Himpunan Peraturan Peraturan Negara Tahun 1950)			

3	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan	Usia perkawinan bagi perempuan dan laki-laki	Perkawinan hanya diizinkan bila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun.	Ketentuan terkait batas minimal usia perkawinan mendorong praktik perkawinan anak terus terjadi. praktik perkawinan anak perempuan secara jelas menimbulkan kekerasan, baik kekerasan seksual, fisik maupun sosial. Selain itu, korban perkawinan di usia dini juga kehilangan haknya sebagai anak.
3	Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Membentuk Perda, Mengatur pembagian urusan pemerintahan daerah terkait pemeberdayaan perempuan dan perlindungan anak		
4	Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga			Materi yang terkandung sudah tidak memadai lagi, karena lebih cenderung membahas tentang pengendalian penduduk, belum secara spesifik mengatur perihal pembangunan ketahanan keluarga.
5	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan	Dalam Pasal 7 Ayat (1) dicantumkan bahwa peraturan daerah provinsi merupakan salah satu peraturan perundang-undangan	

6	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak			
7	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah.Tangga			
8	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial			
9	Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana Dan Sistem Informasi Keluarga			

5.2.3. Pokok-Pokok Materi Yang Perlu Dimuat Dalam Perda Ketahanan Keluarga

Pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga merupakan suatu upaya menata pembangunan daerah menjadi lebih berimbang. Pembangunan daerah tidak hanya melulu terkait pembangunan fisik, isu pembangunan daerah harus diarahkan juga untuk membawa pembangunan sumberdaya manusia termasuk keluarga, ke arah yang lebih positif. Hal ini perlu dilakukan mengingat posisi strategis yang diemban entitas keluarga sebagai modal utama pembangunan sebuah daerah.

Upaya pembangunan ketahanan keluarga salah satunya dapat diwujudkan melalui pembentukan hukum yang “baik” untuk mengatur dan memberi pedoman pembentukan ketahanan keluarga. Hukum yang “baik” harus diartikan sebagai hukum yang mampu memberikan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat. Untuk dapat mewujudkan semua tujuan hukum tersebut, maka pembentuk peraturan daerah harus meletakkan ketiga prinsip tersebut sebagai alas berfikir dalam menentukan pokok-pokok materi yang harus diatur dalam peraturan daerah ketahanan keluarga.

Dalam konteks pembentukan peraturan daerah untuk pembangunan ketahanan keluarga, bahwa memperhatikan pokok-pokok materi yang perlu diatur dalam pembentukan sebuah peraturan daerah menjadi sebuah keharusan bagi setiap penyusun rancangan peraturan daerah. Paradigma yang harus dipegang yaitu paradigma baru yang mengusung pemahaman bahwa permasalahan keluarga tidak dapat disempitkan hanya pada sektor privat saja. Pemerintah daerah dengan kewenangan yang dimiliki harus mampu mengambil peran strategis dalam menciptakan keluarga yang memiliki ketahanan yang optimal. Kondisi dimana sebuah keluarga memiliki ketangguhan dan keuletan dalam menghadapi berbagai tantangan perkembangan zaman baik dari segi fisik, mental, maupun spiritual. Kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk landasan hukum berupa peraturan daerah harus dimaknai sebagai usaha untuk menjadikan isu keluarga sebagai isu utama dalam pembangunan daerah.

Jika beranjak dari pemahaman bahwa pembentukan peraturan perundangan harus dibuat dengan berlandaskan prinsip kepastian hukum, prinsip kemanfaatan, serta prinsip keadilan, maka pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga juga harus memperhatikan prinsip-prinsip tersebut. Prinsip kepastian hukum menekankan bahwa peraturan daerah yang akan dibuat harus mengandung klausul yang jelas dan logis. Jelas dalam pembentukannya serta tidak mengandung konflik norma. Penerapan prinsip kepastian hukum dalam penentuan pokok-pokok materi yang perlu diatur dalam peraturan daerah ketahanan keluarga merupakan upaya untuk memastikan bahwa peraturan daerah tentang ketahanan keluarga yang akan dibentuk tidak bertentangan dengan aturan hukum lain serta dalam pembentukannya tidak mengandung cacat hukum. Sebagai negara yang

menempatkan supremasi hukum sebagai panglima, prinsip kepastian hukum harus selalu dijadikan pedoman dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Prinsip kemanfaatan menjelma sebagai prinsip penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk juga dalam pembentukan peraturan daerah. Prinsip kemanfaatan mengajarkan bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ukuran kemanfaatan yang didapat oleh masyarakat. Sebagai pihak yang dikenai suatu aturan, tentu sudah seharusnya unsur manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat menjadi hal yang diperhatikan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Pembentuk peraturan perundang-undangan harus mampu menentukan pilihan untuk memasukkan materi tertentu dalam sebuah peraturan dengan tetap memperhatikan manfaat yang diperoleh. Penentuan pokok-pokok materi yang perlu diatur dalam peraturan daerah tentang ketahanan keluarga juga harus mengedepankan prinsip kemanfaatan bagi masyarakat.

Terakhir adalah prinsip keadilan sebagai landasan untuk menentukan pokok-pokok materi dalam peraturan daerah ketahanan keluarga. Keadilan sebagai pangkal dasar penyelenggaran pemerintahan harus dijadikan landasan utama dalam setiap pembentukan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah termasuk dalam pembentukan peraturan daerah. eksistensi keadilan harus tercermin dalam setiap klausul pasal-pasal dalam peraturan daerah.

Prinsip-prinsip tersebut di atas kami gunakan sebagai pedoman untuk melakukan wawancara mendalam, Diskusi terfokus dan terarah, serta melakukan kajian dokumen dalam penentuan sasaran pengaturan, jangkauan pengaturan, arah pengaturan serta ruang lingkup materi yang perlu diatur dalam peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Provinsi Jawa Timur. Penentuan sasaran pengaturan, jangkauan pengaturan, serta arah pengaturan digunakan sebagai pedoman peneliti dalam menentukan ruang lingkup materi yang perlu diatur dengan berlandaskan prinsip kepastian hukum, prinsip kemanfaatan, serta prinsip keadilan.

Dari hasil wawancara mendalam dengan informan, diskusi terfokus dan terarah, serta kajian dokumen, maka diperoleh pemahaman terkait sasaran pengaturan, jangkauan pengaturan, serta arah pengaturan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Jawa Timur., untuk itu bagian pertama yang diuraikan dalam sub bab ini adalah mengenai sasaran yang akan diwujudkan, arah, dan jangkauan pengaturan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga. poin-poin tersebut disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 5.6. Sasaran, Jangkauan, dan Arah Pengaturan Perundangan
undangan

Sasaran Pengaturan	Jangkauan Pengaturan	Arah Pengaturan
Berisikan tujuan yang hendak dicapai pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga	<ul style="list-style-type: none"> Mendeskripsikan siapa saja yang diatur perilakunya dalam peraturan tersebut dan apa saja perananya. Menegaskan aktor sebagai jangkauannya. 	<ul style="list-style-type: none"> Memuat Politik hukum pengaturan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga Strategi pengaturan untuk mencapai sasaran/tujuan

5.2.3.1. Sasaran Pengaturan

Dinamika perkembangan masyarakat menjadi salah satu tantangan pemerintah daerah dalam mengupayakan pembangunan daerah. Pembangunan daerah tidak saja terkait dengan pembangunan fisik infrastruktur, pembangunan sumberdaya manusia juga harus menjadi salah satu fokus perhatian pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur. Salah satu bentuk pembangunan yang dimaksud adalah pembangunan ketahanan keluarga sebagai salah satu modal pembangunan daerah melalui pengaturan yang tepat dalam produk hukum daerah.

Meluasnya praktik perkawinan usia dini, masih tingginya anak putus sekolah, kurangnya perhatian dan pendidikan moral pada anak Tenaga Kerja Indonesia (TKI), pergaulan bebas di kalangan remaja khususnya penyalahgunaan narkoba, tingginya kasus kekerasan terhadap anak dan wanita, hingga persoalan anak berhadapan dengan hukum di Jawa Timur menjadi bukti aktual bahwa permasalahan ketahanan keluarga mendapatkan alasannya untuk diatur dalam

produk hukum daerah sekaligus sebagai basis legal bagi pemerintah dan semua unsur masyarakat untuk terlibat dalam upaya meningkatkan ketahanan keluarga di Jawa Timur.

Menempatkan persoalan ketahanan keluarga dalam bingkai kepastian hukum berarti menciptakan kejelasan dan penjabaran logis aturan-aturan terkait ketahanan keluarga untuk dapat dilaksanakan di masyarakat sehingga tercipta perubahan masyarakat menuju harapan akan adanya perbaikan ketahanan keluarga. Tingkat perkawinan usia dini diharapkan akan berkurang, tidak ada lagi masyarakat yang tidak memiliki legalitas perkawinan, semua penduduk Jawa Timur memiliki legalitas kependudukan, anak-anak keluarga TKI terpenuhi haknya untuk memperoleh pendidikan moral dari keluarga, kasus kekerasan terhadap wanita dan anak minim terjadi, serta berbagai imbas lainnya yang mengarah pada perubahan positif atas ketahanan keluarga. Oleh karena itu, pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga di Jawa Timur diharapkan mampu mewujudkan:

1. Kemampuan, kepedulian, serta tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Timur, masyarakat luas dalam menciptakan ketahanan keluarga di Provinsi Jawa Timur.
2. Optimalisasi koordinasi penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga yang diselenggarakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dunia usaha, dan masyarakat.
3. Kualitas keluarga dalam memenuhi kebutuhan fisik material dan mental spiritual secara seimbang sehingga dapat menjalankan fungsi keluarga secara optimal demi terwujudnya keluarga sejahtera lahir dan batin

5.2.3.2. Jangkauan Pengaturan dan Arah Pengaturan

Jangkauan pengaturan dalam peraturan daerah tentang ketahanan keluarga menentukan siapa saja yang diatur perilakunya dalam peraturan tersebut dan apa saja perannya. Peraturan daerah tentang ketahanan keluarga menempatkan pemerintah daerah sebagai motor penggerak berbagai program peningkatan ketahanan keluarga. Disamping pemerintah daerah, peran masyarakat luas sangat

diharapkan untuk dapat berkontribusi dalam upaya peningkatan ketahanan keluarga sesuai dengan kapasitas masing-masing. Dengan demikian kedudukan peraturan daerah ketahanan keluarga berkedudukan sebagai:

1. Pedoman bagi pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga
2. Pedoman bagi masyarakat dan dunia usaha untuk berkontribusi dalam upaya pembangunan ketahanan keluarga
3. Pedoman bagi keluarga dalam upaya pembentukan ketahanan keluarga

5.2.3.3. Ruang Lingkup Materi

Ruang lingkup materi berisikan pokok-pokok materi yang perlu diatur dalam peraturan daerah ketahanan keluarga. Pokok-pokok materi tersebut kami sajikan dalam bentuk tabel Pokok-Pokok Materi Yang Perlu Diatur Dalam Perda Ketahanan Keluarga Jawa Timur. Adapun pokok-pokok materi tersebut sebagai berikut:

Tabel 5.7. Pokok-Pokok Materi Yang Perlu Dimuat Dalam Perda Ketahanan Keluarga

No	Pokok Materi	Penjelasan
1	Ruang lingkup pengaturan dalam Perda Ketahanan keluarga	<ol style="list-style-type: none">1. Pengaturan terkait berbagai asas pembangunan ketahanan keluarga2. Pengaturan terkait fungsi dan tanggung jawab Keluarga sebagai entitas terkecil dalam masyarakat;<ul style="list-style-type: none">• Ketahanan Keluarga;• kelembagaan;• pemanfaatan sistem informasi;• pembinaan, pengawasan dan evaluasi.
2	fungsi dan tanggung jawab Keluarga;	<ul style="list-style-type: none">• Memuat fungsi minimal dari keluarga, misalnya cinta kasih, perlindungan, reproduksi.• Memuat tanggungjawab minimal dari keluarga diambil dari 5 dimensi ketahanan keluarga
3	Peran dan kewenangan pemerintah daerah terkait pembangunan ketahanan keluarga	<ul style="list-style-type: none">• Memuat tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah yang dijalankan oleh Organisasi Perangkat Daerah terkait untuk pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur
4	Pembentukan forum koordinasi/kelompok kerja pembangunan ketahanan keluarga di tingkat provinsi dan kabupaten/kota	<ul style="list-style-type: none">• mendorong perumusan kebijakan Ketahanan Keluarga• mengawal implementasi kebijakan Pembangunan Ketahanan Keluarga• mendorong sinergi program Pembangunan Ketahanan

		Keluarga
5	Pelibatan masyarakat (perguruan tinggi, pelaku usaha, organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan; lembaga swadaya masyarakat).	<p>Pelibatan unsur non pemerintah ini merupakan wujud tanggungjawab sosial masyarakat terhadap program pembangunan ketahanan keluarga yang dicanangkan pemerintah daerah. Pelibatan ini sesuai dengan kapasitas masing-masing pihak. Peran serta masyarakat bisa dalam bentuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pelestarian nilai-nilai luhur budaya Bangsa dan kearifan lokal yang mendukung penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga; b. penyediaan dana, jasa, sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga; c. pemberian layanan konsultasi bagi keluarga harmonis dan keluarga rentan; dan d. kegiatan lain yang mendukung terlaksananya penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga, yang ditetapkan kemudian
6	Pembentukan Sistem Informasi Ketahanan Keluarga	dapat memuat: data pilah keluarga, permasalahan keluarga dll. Dapat dimanfaatkan untuk: perencanaan kebijakan, monitoring dan evaluasi, pusat data dan informasi, pengaduan, media belajar tentang Ketahanan Keluarga.
7	Revitalisasi upaya pemerintah daerah dalam mewujudkan hak anak untuk memiliki akta kelahiran	<p>Landasan Hukum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UUD 1945 Pasal 28 D ayat (1), ayat (4) • Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak • Pasal 27 UU No. 24 Tahun 2013 tentang perubahan UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk)
8	Penguatan koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah	Penguatan koordinasi antara Organisasi Perangkat Daerah diharapkan dapat mendorong optimalisasi berbagai program pembangunan ketahanan keluarga yang diupayakan pemerintah daerah.
9	Pengaturan terkait pembatasan usia perkawinan	Pengaturan pembatasan usia perkawinan merupakan bentuk campur tangan pemerintah dalam menekan berbagai dampak negatif yang ditimbulkan dari praktik perkawinan dini yang dilakukan di beberapa wilayah di Jawa Timur. Pembatasan usia perkawinan merupakan bagian dari open legal policy yang dapat dicrapkan dalam klausul peraturan daerah ketahanan keluarga.
10	Menyediakan kebijakan penghargaan bagi pemerintah kabupaten/kota serta masyarakat luas yang telah berprestasi dan memiliki kontribusi terhadap keberhasilan penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga	

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan ketiga rumusan masalah pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kondisi ketahanan keluarga di Jawa Timur tercermin dari indeks ketahanan keluarga dari Publikasi Pembangunan Ketahanan Keluarga 2016 yang diterbitkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Dalam publikasi tersebut diperoleh informasi bahwa indeks ketahanan keluarga Jawa Timur masih lebih rendah dibandingkan dengan provinsi lain di beberapa wilayah di pulau Jawa seperti Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY Jogjakarta yang saat ini telah memiliki peraturan daerah ketahanan keluarga. Informasi ini cenderung sejalan dengan fakta permasalahan ketahanan keluarga di Jawa Timur yang masih diwarnai berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut tidak terlepas dari belum adanya dasar hukum yang secara komprehensif mengatur upaya peningkatan ketahanan keluarga di Jawa Timur.
2. Permasalahan ketahanan keluarga yang telah diutarakan dalam pembahasan pada rumusan masalah pertama sekaligus sebagai alasan argumentatif yang dihasilkan penelitian ini yang menunjukkan bahwa pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga menemukan alasan urgensinya. Tidak hanya argumentasi tersebut yang mendasari kesimpulan ini, bahwa eksistensi keluarga sebagai entitas terkecil dalam pembangunan masyarakat harus mendapat tempat prioritas dalam pembangunan sebuah daerah. Secara filosofis, keberadaan keluarga merupakan anugerah tuhan yang tidak ternilai, keberadaannya merupakan hasil hubungan suci yang dalam kehidupan bernegara diakui sebagai bagian dari kebijakan hukum nasional. Pada sisi ini lah landasan yuridis dari pembangunan ketahanan keluarga berada. Perspektif sosiologis menempatkan hukum harus sesuai dengan kehendak serta nilai-nilai yang hidup di masyarakat, pada titik ini, pembentukan aturan hukum

yang mengatur ketahanan keluarga di masyarakat telah sejalan dengan apa yang dibutuhkan dan dikehendaki masyarakat.

3. Terkait pokok-pokok materi yang perlu dimuat dalam perda ketahanan keluarga dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. bahwa pokok pokok materi yang perlu diatur dalam perda ketahanan keluarga Jawa Timur harus memuat nilai-nilai lokal yang dijunjung oleh masyarakat Jawa Timur
- b. bahwa pokok pokok materi yang perlu diatur dalam perda ketahanan keluarga Jawa Timur harus memuat prinsip kepastian hukum, prinsip kemanfaatan, dan prinsip keadilan.

6.2. Rekomendasi

1. Pemerintah Provinsi Jawa Timur perlu segera menginisiasi pembentukan peraturan daerah ketahanan keluarga dengan terlebih dahulu menyusun naskah akademik pembentukan peraturan daerah tentang ketahanan keluarga dengan melibatkan Organisasi Perangkat Daerah terkait diantaranya Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur, Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur, Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Untuk SKPD inisiator dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur.
2. Gubernur Provinsi Jawa Timur perlu segera mengeluarkan keputusan terkait pembentukan tim perumus naskah akademik peraturan daerah tentang ketahanan keluarga.
3. Mempertimbangkan berbagai masukan terkait pokok-pokok materi yang perlu diatur dalam peraturan daerah tentang ketahanan keluarga. Pokok-pokok materi tersebut sebagai berikut:

No	Pokok Materi	Penjelasan
1	Ruang lingkup pengaturan dalam Perda Ketahanan keluarga	<p>3. Pengaturan terkait berbagai asas pembangunan ketahanan keluarga</p> <p>4. Pengaturan terkait fungsi dan tanggung jawab Keluarga sebagai entitas terkecil dalam masyarakat;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ketahanan Keluarga; • kelembagaan; • pemanfaatan sistem informasi; • pembinaan, pengawasan dan evaluasi.
2	fungsi dan tanggung jawab Keluarga;	<ul style="list-style-type: none"> • Memuat fungsi minimal dari keluarga, misalnya cinta kasih, perlindungan, reproduksi. • Memuat tanggungjawab minimal dari keluarga diambil dari 5 dimensi ketahanan keluarga
3	Peran dan kewenangan pemerintah daerah terkait pembangunan ketahanan keluarga	<ul style="list-style-type: none"> • Memuat tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah yang dijalankan oleh Organisasi Perangkat Daerah terkait untuk pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur
4	Pembentukan forum koordinasi/kelompok kerja pembangunan ketahanan keluarga di tingkat provinsi dan kabupaten/kota	<ul style="list-style-type: none"> • mendorong perumusan kebijakan Ketahanan Keluarga • mengawal implementasi kebijakan Pembangunan Ketahanan Keluarga • mendorong sinergi program Pembangunan Ketahanan Keluarga
5	Pelibatan masyarakat (perguruan tinggi, pelaku usaha, organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan; lembaga swadaya masyarakat.	<p>Pelibatan unsur non pemerintah ini merupakan wujud tanggungjawab sosial masyarakat terhadap program pembangunan ketahanan keluarga yang dicanangkan pemerintah daerah. Pelibatan ini sesuai dengan kapasitas masing-masing pihak. Peran serta masyarakat bisa dalam bentuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> e. pelestarian nilai-nilai luhur budaya Bangsa dan kearifan lokal yang mendukung penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga; f. penyediaan dana, jasa, sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga; g. pemberian layanan konsultasi bagi keluarga harmonis dan keluarga rentan; dan h. kegiatan lain yang mendukung terlaksananya penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga, yang ditetapkan kemudian
6	Pembentukan Sistem Informasi Ketahanan Keluarga	dapat memuat: data pilah keluarga, permasalahan keluarga dll. Dapat dimanfaatkan untuk: perencanaan kebijakan, monitoring dan evaluasi, pusat data dan informasi, pengaduan, media belajar tentang Ketahanan Keluarga.
7	Revitalisasi upaya pemerintah daerah dalam mewujudkan hak anak untuk memiliki akta kelahiran	<p>Landasan Hukum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UUD 1945 Pasal 28 D ayat (1), ayat (4) • Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak • Pasal 27 UU No. 24 Tahun 2013 tentang perubahan

		UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk)
8	Penguatan koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah	Penguatan koordinasi antara Organisasi Perangkat Daerah diharapkan dapat mendorong optimalisasi berbagai program pembangunan ketahanan keluarga yang diupayakan pemerintah daerah.
9	Pengaturan terkait pembatasan usia perkawinan	Pengaturan pembatasan usia perkawinan merupakan bentuk campur tangan pemerintah dalam menekan berbagai dampak negatif yang ditimbulkan dari praktik perkawinan dini yang dilakukan di beberapa wilayah di Jawa Timur. Pembatasan usia perkawinan merupakan bagian dari open legal policy yang dapat diterapkan dalam klausul peraturan daerah ketahanan keluarga.
10	Menyediakan kebijakan penghargaan bagi pemerintah kabupaten/kota serta masyarakat luas yang telah berprestasi dan memiliki kontribusi terhadap keberhasilan penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga	

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Almanshur, Fauzan & Ghony, Djunaidi, *Metode Penelitian Kualitatif*, Jogjakarta: Ar-Ruzz media, 2017.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006

Efendi, Jonaedi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Prenada Media Group, 2018.

Friedman, *Keperawatan keluarga*. Jakarta: EGC, 1998

Hakim, Abdul Aziz, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Yogyakarta: Toga Press, 2006.

Huijbers, Theo, 1995, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanusius

Krippendorff, Klaus, *Analisis isi: Pengantar Teori dan Metodologi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993.

Kusumaatmadja Mochtar, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1976.

Lexy J, Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005.

Lubis, M. Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983.

Manan, Bagir, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. (Jakarta: Ind-Hill. Co, 1992)

Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Rasjidi Lily Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990.

Rawasita Reny, et.al., Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009

Reza A.A Wattimena, *Filsafat Politik untuk Indonesia*, Cet. Pertama, Surabaya: Pustaka Mas, 2012.

Setiadi, *Konsep Dan Proses Keperawatan Keluarga*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008.

Seidman, Aan, Robert B. Seidmann dan Nalin Abeyserkere, Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang (terjemahan), ELIPS, Jakarta, 2001.

Schmid J.J. Von. 1958. *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: PT. Pembangunan.

Shidarta, Karakteristik Penalaran Hukim dalam Konteks Keindonesiaan, Bandung, Cv Utomo, 2006

Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta Cet xi,

Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.

Thaib, Dahlan. *Membangun Kualitas Produk Legislasi Nasional dan Daerah*, Jakarta: Baleg DPR RI Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional, 21-22 Mei 2008.

Wignyodipuro, Sunarya, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1979, cet ii

Winarno, Budi.. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Services), 2014.

Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

W. Gulo, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002.

Artikel Jurnal

Hamidi, Jazim, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*, JURNAL HUKUM NO. 3 VOL. 18 JULI 2011, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya,

Muhtad, *TIGA LANDASAN KEBERLAKUAN PERATURAN DAERAH (Studi kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung)* Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013, ISSN 1978-5186.

Media Daring

Aristoteles, Nicomachean Ethics, translated by W.D. Ross,
<http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>

<http://bappeda.jatimprov.go.id/2018/05/10/tingkat-pengangguran-tcrbuka-jawa-timur-sebesar-385-persen/>

<https://jatim.bps.go.id/>

<https://blitarkab.bps.go.id/>

<https://mojokertokab.bps.go.id/>

<https://nasional.sindonews.com/read/931881/13/sidang-uu-perkawinan-mk-panggil-beberapa-ormas-keagamaan-1417506924>

<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3764494/ribuan-perkawinan-di-bawah-umur-di-bondowoso-belum-dicatatkan>

<http://www.tribunnews.com/nasional/2015/11/02/putusan-mk-soal-uu-perkawinan-dinilai-dukung-pernikahan-dini>

<https://jatim.bps.go.id/dynamictable/2017/09/22/110/jumlah-bayi-lahir-berat-badan-lahir-rendah-bbbr-dan-bergizi-buruk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-jawa-timur-2016.html>

<https://daerah.sindonews.com/read/1258339/23/belasan-ribu-anak-di-blitar-tidak-memiliki-akta-lahir-1510917527>

<https://www.jawapos.com.metro/metropolis/29/07/2017/166-ribu-anak-surabaya-belum-punya-akta-kelahiran>

http://www.kesmas.kemkes.go.id/assets/upload/dir_519d41d8cd98f00/files/Buku-Saku-Hasil-PSG-2016_842.pdf

<https://jatim.bps.go.id/dynamictable/2018/02/06/328/persentase-penduduk-lansia-hasil-proyeksi-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-jawa-timur-2010-2020.html>

Kamus

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

Peraturan Perundang-undangan

UUD N RI Tahun 1945

Undang-undang No 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak,

Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga Sejahtera

Peraturan Pemerintah No 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana , dan Sistem Informasi Keluarga

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga

Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 8 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga

Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Ketahanan Keluarga.

Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus Nomor 03 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga

Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 20 Tahun 2016 tentang ketahanan Keluarga

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

JADWAL KEGIATAN TAHUN 2018
KAJIAN URGENSI PERATURAN DAERAH TENTANG KETAHANAN KELUARGA

Lampiran 3 Organisasi Dan Tenaga Peneliti

Pembina : Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur
Pengarah : Kepala Bidang Penelitian Pemerintahan dan Kemasyarakatan
Tim Penelitian
- Ketua Tim : PERMADI SETYONAGORO, S.H. M.H.
- Anggota Tim : 1. ELYA SUGIANTI, S.GZ, M.KES
2. SLAMET HARI SUSANTO, S.Sos.

Biodata Tim Pelaksana

Ketua



Nama : PERMADI SETYONAGORO, S.H., M.H.
NIP : 198906 132014 1 001
TTL : Bima, 13 Juni 1989
Pangkat/Golongan : Penata Muda/ IIIa
Jabatan : Peneliti Pertama Bidang Hukum Tata Negara
Instansi : Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur
Alamat : Perum Semolowaru Indah II Blok S No 7
: Surabaya
: 085236618133
Nomer Hp : Permadi.setyonagoro@gmail.com
Alamat email

Riwayat Pendidikan

: S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2007-2011)
S2 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2012-2014)

Anggota

Nama : ELYA SUGIANTI, S.Gz, M.Kes
NIP : 19860601 201101 2 011
TTL : Banyuwangi, 01 Juni 1986
Pangkat/Golongan : Penata Muda/ IIIa
Jabatan : Peneliti Pertama Bidang Gizi dan Makanan
Instansi : Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur
Alamat : Perum Citra Amanda Garden, M.2562, Sidoarjo
Nomer Hp : 085218947143
Alamat email : sugantielya@gmail.com

Riwayat Pendidikan

: S1 Gizi Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (2005-2009)

S2 Ilmu Kesehatan Masyarakat Minat Gizi Kesehatan Masyarakat, FKM, Universitas Airlangga (2015-2018)

Pengalaman Penelitian

No	Tahun	Judul	Pendanaan	
			Sumber	Jumlah (Rp)
1.	2014	Determinasi Pemberian ASI Eksklusif di Kabupaten Sidoarjo	APBD	12.500 .000
2.	2015	Kajian Implementasi Penanganan Masalah Gizi pada Masyarakat Miskin Di Jawa Timur	APBD	87.000 .000
3.	2016	Implementasi Peraturan Pemerintah No 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif pada Pelayanan Kesehatan di Jawa Timur	APBD	70.000 .000
4.	2017	Evaluasi Perbaikan Gizi Masyarakat dalam Program <i>Positive Deviance</i> dan Pos Gizi	APBD	70.000 .000

Pengalaman publikasi

A Jurnal				
No	Year	Title	Volume (Issue)	Journals
1.	2015	Determinasi Pemberian ASI Eksklusif di Kabupaten Sidoarjo	Vol.9 No. 1, Juni	Cakrawala
2.	2017	Evaluasi Pemberian Makanan Tambahan Pemulihan (PMT-P) pada Balita Kurang Gizi di Kabupaten Tuban	Vol.10, No.2, Desember	Cakrawala
3.	2018	<i>Effect of Probiotic Milk Containing L. Casei Shirota on Immunoglobulin G Levels Among Anemic Adolescent Girls</i>	Vol.2, No.2, Februari	Health Notion

B Prosiding		
No	Year	Title
1.	2014	Peningkatan Kualitas SDM dalam Menyongsong MEA 2015 melalui Dukungan Tenaga Kesehatan terhadap Pemberian ASI Eksklusif
2.	2015	Evaluasi Kebijakan Perbaikan Gizi Masyarakat : Studi Kasus Pada Program Pemberian PMT Pemulihan di Kabupaten Bojonegoro
3.	2016	Dukungan Pemerintah Daerah dalam Peningkatan Pemberian ASI Eksklusif
4.	2017	Pengaruh Pelaksanaan Program Pos Gizi terhadap Berat Badan dan Status Gizi Balita di Puskesmas Sukosewu dan Mejuwet, Kabupaten Bojonegoro

DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA TERKAIT DIMENSI KETAHANAN KELUARGA

CATATAN :

Wawancara didahului dengan penjelasan singkat tentang tujuan dan hasil yang hendak dicapai melalui penelitian ini

DATA INFORMAN (APARATUR BIROKRASI)

1	Nama	
2	Jenis Kelamin	
3	Pendidikan	
4	Instansi kerja	
5	Jabatan	
6	Nomor telepon yang bisa dihubungi	

PERTANYAAN

	PERTANYAAN	JAWABAN
1	Menurut Bapak/Ibu, permasalahan apa yang terkait dengan komponen legalitas dan struktur pada keluarga	
2	Menurut Bapak/Ibu, permasalahan apa yang terkait dengan komponen ketahanan fisik pada keluarga	
3	Menurut Bapak/Ibu, permasalahan apa yang terkait dengan komponen ketahanan ekonomi pada keluarga	
4	Menurut Bapak/Ibu, permasalahan apa yang terkait dengan komponen ketahanan sosial-psikologi pada keluarga?	
5	Menurut Bapak/Ibu, permasalahan apa yang terkait kesetaraan dan keadilan gender dalam komponen ketahanan sosial-budaya pada keluarga?	
6	Menurut Bapak/Ibu, bagaimana permasalahan-permasalahan pada nomor 1 sampe 5 berkontribusi terhadap lemahnya ketahanan keluarga?	

7	Apakah telah ada regulasi yang secara spesifik/tegas mengatur upaya peningkatan ketahanan keluarga di tingkat pemerintah kabupaten?	
8	Jika belum ada regulasi spesifik, apakah regulasi saat ini perlu dilengkapi dengan regulasi lain yang secara spesifik mengatur upaya peningkatan ketahanan keluarga?	
9	Menurut Bapak/Ibu, apa nilai-nilai kearifan lokal yang patut diakomodasi dalam pembentukan regulasi terkait peningkatan ketahanan keluarga?	
10	Apakah ada Penyuluhan Terpadu Bidang Ketahanan Keluarga yang Komprehensif dan Terintegrasi di Tingkat Kabupaten yang mempunyai ruang lingkup pekerjaan mulai dari desa, kecamatan dan kabupaten?.	
11	Apakah telah ada pokja khusus ketahanan keluarga?	
12	Apakah telah ada anggaran yang terintegrasi di OPD daerah yang khusus terkait peningkatan ketahanan keluarga?	
13	Apakah telah ada program pendataan tentang ketahanan keluarga di daerah?	
14	Bagaimana koordinasi yang terjadi antara OPD terkait dalam upaya peningkatan ketahanan keluarga ?	

DAFTAR PERTANYAAN DALAM ANALISA ROCCIP

CATATAN :

Wawancara didahului dengan penjelasan singkat tentang metode analisa ROCCIP yang digunakan dalam penelitian ini

DATA INFORMAN

1	Nama	
2	Jenis Kelamin	
3	Pendidikan	
4	Instansi kerja	
5	Jabatan	
6	Nomor telepon yang bisa dihubungi	

PERTANYAAN

No	KITERIA ROCCIP	Masalah Ketahanan Keluarga yang Terkait	Hal yang Perlu Dilakukan
1.	RULE : Apakah peraturan yang ada telah didesain untuk menangani penyebab-penyebab perilaku bermasalah yang berulang? Apakah peraturan justru memberi peluang implementasi kebijakan yang tidak transparan, tidak bertanggungjawab dan tidak partisipatif?		

-
2. **OPPORTUNITY :**
Apakah lingkungan disekeliling pihak yang dituju (publik) perda
Penyelenggaraan
Perhubungan
memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana yg diperintahkan aturan?
Atau sebaliknya,
3. **CAPACITY:** Apakah pihak-pihak yang dituju (publik) memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?
Ciri-ciri apa saja yang menyulitkan atau tidak
4. **COMMUNICATI**
ON : Ketidaktahuan pihak2 yang dituju kebijakan tentang perda misalnya, menjelaskan
5. **INTEREST :**
Pandangan perumus kebijakan publik tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri, termasuk insentif material dan non-material seperti
-

-
- 6 **PROCESS:** Dengan proses seperti apa dan bagaimana agar para pihak yang dituju kebijakan memutuskan untuk mematuhi kebijakan atau tidak
- 7 **IDEOLOGY :** Motivasi subjektif dari publik yang tidak tercakup dalam "interests", termasuk: nilai, sikap, selera, mitos dan asumsi tentang dunia, kepercayaan,
-

BALITBANG 2018

BALITBANG 2018