



## **EXECUTIVE SUMMARY**

# **KAJIAN URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG KETAHANAN KELUARGA**

**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
PROVINSI JAWA TIMUR**

**2018**



## **EXECUTIVE SUMMARY**

# **KAJIAN URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG KETAHANAN KELUARGA**

**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
PROVINSI JAWA TIMUR**

**2018**

# KAJIAN URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG KETAHANAN KELUARGA

## 1. Latar Belakang

Pembangunan daerah pada prinsipnya mencakup semua dimensi kehidupan masyarakat tidak melulu terkait dengan pembangunan infrastruktur atau terkait dengan pembangunan di bidang ekonomi. 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. Salah satu isu dalam pembangunan sosial di Provinsi Jawa Timur adalah isu pembangunan keluarga khususnya terkait dengan ketahanan keluarga.

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. 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 dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Berdasarkan data Puslitbang Kementerian Agama RI, tingkat perceraian di Indonesia dalam kurun waktu 2009-2016 mengalami kenaikan 16-20 persen<sup>1</sup>, dan Jawa Timur memiliki angka perceraian tertinggi di Indonesia. Dari 349.774 kasus perceraian yang terjadi di Indonesia pada 2015, sebanyak 87.241 terjadi di Jawa Timur.<sup>2</sup>

---

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

<sup>2</sup> <http://www.rmol.co/read/2017/06/20/296356/DPD-Kaji-Ketahanan-Keluarga-Di-Jawa-Timur-> diakses tanggal 23-02-2018

Dalam sistem hukum Indonesia, pembangunan keluarga telah menjadi isu penting nasional yang diuruskan melalui berbagai peraturan perundang-undangan nasional. Regulasi terbaru yang mengatur hal ini adalah Undang-undang No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan terkait ketahanan keluarga diikuti oleh banyak pemerintah daerah di Indonesia. Pemprov DIY Yogyakarta, Pemprov Jawa Tengah, Pemprov Jawa Barat telah memiliki peraturan daerah yang untuk pembangunan ketahanan keluarga.

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. . 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.

## **2. Rumusan Masalah**

Untuk menjawab permasalahan di atas, diperlukan perumusan masalah yang tepat, adapun perumusan masalah tersebut diuraikan dalam rumusan masalah di bawah ini:

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?.

## **3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui 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

#### **4. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Sebagai penelitian hukum normatif maka data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri 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 dilengkapi dengan data primer yang diperoleh melalui wawancara tak terstruktur berupa *in-dept interview* serta diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion*).

Analisa data dilakukan dengan cara analisa isi (*content analysis*) terhadap berbagai dokumen peraturan perundang-undangan terkait ketahanan keluarga. Analisa tersebut dilengkapi dengan analisa ROCCIPI (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology) yang dikembangkan oleh Seidman Robert B. Metode untuk memahami permasalahan pengaturan pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur.

#### **5. Hasil dan Pembahasan Penelitian**

##### **5.1. Gambaran Kondisi Ketahanan Keluarga Di Provinsi Jawa Timur**

Berdasarkan Publikasi dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI bahwa indeks Ketahanan Keluarga di Jawa Timur berada pada kategori tinggi.<sup>3</sup> 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 menurun mendekati nilai 50. Sebaliknya nilai indeks dibawah 50 dan semakin kecil mendekati nilai 0 menunjukkan terjadinya kerentanan keluarga. Dari indeks yang disajikan dalam

---

<sup>3</sup> Katalog Pembangunan Ketahanan Keluarga 2016 Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI

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.

Posisi indeks Jawa Timur yang masih di bawah provinsi lain ini dipengaruhi masih banyaknya permasalahan ketahanan keluarga di Jawa Timur. Mulai dari permasalahan perkawinan usia dini 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.<sup>4</sup>

Selain itu, permasalahan perkawinan tidak dicatatkan juga menjadi permasalahan ketahanan keluarga di Jawa Timur. Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan secara tegas memuat klausul bahwa setiap perkawinan harus dicatatkan. Namun fakta hukum di beberapa daerah di Jawa Timur, praktek perkawinan tanpa dicatatkan secara hukum masih marak terjadi. 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.<sup>5</sup> Informasi atas permasalahan perkawinan yang tidak dicatatkan di Jawa Timur ini juga kami peroleh dari hasil wawancara dengan pihak-pihak terkait.<sup>6</sup> 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

---

<sup>4</sup><http://pojokpitu.com/baca.php?idurut=55820&&top=1&&ktg=Jatim&&keyrbk=Metropolis&&keyjdl=Pernikahan%20Dini> diakses 30 Juli 2018

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

<sup>6</sup> Hasil wawancara dengan pekerja sosial Dinas Sosial Kabupaten Blitar pada tanggal 23 Juli 2018.

sehingga menyebabkan mereka belum bisa mendapatkan pelayanan untuk mencatatkan perkawinan mereka secara hukum negara.

Di Kabupaten Blitar permasalahan keluarga berkaitan dengan keluarga dari TKI 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 pelaksanaan 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 sayang dari orang tua turut menjadi pemicu anak berperilaku seperti ini.<sup>7</sup>

## **5.2. Urgensi Penyediaan Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Keluarga Di Jawa Timur**

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 ROCCIP. Kedua penjabaran landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, serta penjabaran peraturan perundang-undangan terkait pembangunan ketahanan keluarga.

---

<sup>7</sup> Informasi dari FGD di kabupaten Blitar

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

No	KITERIA ROCCIPI	ANALISA MASALAH
1.	<b>RULE</b> : Apakah peraturan yang ada telah didesain untuk menangani 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.	<b>OPPORTUNITY</b> : 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 peningkatakan ketahanan keluarga. Berbagai program akan dapat berjalan secara optimal karena landasan hukum terkait pembangunan ketahanan keluarga telah ada.
3.	<b>CAPACITY</b> :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 menjali modal penting bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan kebijakan daerah termasuk juga dalam upaya meningkatkan ketahanan keluarga.



- 
- |    |   |   |
|----|---|---|
| 4. | <b>COMMUNICATION :</b> Ketidaktahuan 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. | <b>INTEREST :</b> 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  | <b>PROCESS:</b> 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  | <b>IDEOLOGY :</b> 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.  |
- 

### 5.2.1. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Ketahanan Keluarga

#### 5.2.1.1. Landasan Filosofis (*Filosofische Grondslag*)

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. 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

#### 5.2.1.2. Landasan Sosiologis

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. Jika menginginkan pembangunan daerah yang optimal, maka memperhatikan aspirasi masyarakat dalam setiap kebijakan pembangunan daerah menjadi sebuah keharusan.

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*).

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.

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 tahun 2009 hingga tahun 2016.<sup>8</sup> 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.

#### 5.2.1.3. Landasan Yuridis

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 *Stufenbautheorie des Recht* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Teori ini menjelaskan bahwa

---

<sup>8</sup> <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

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 berwenang.<sup>9</sup> Ketiga kriteria tersebut menjadi landasan untuk melihat keberlakuan sebuah norma dari segi landasan yuridis.

### 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 otonomi dan tugas pembantuan.	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			

<sup>9</sup> 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 Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013, ISSN 1978-5186, hlm 214.

	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 pemberdayaan 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-	Jenis dan tata urutan peraturan perundang- undangan	Dalam Pasal 7 Ayat (1) dicantumkan bahwa peraturan daerah provinsi merupakan salah	

	Undangan		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			

### 5.3. Pokok-Pokok Materi Yang Perlu Dimuat Dalam Perda Ketahanan Keluarga

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.

Jika beranjak dari pemahaman bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan 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 penyelenggaraan 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.

No	Pokok Materi	Penjelasan
1	Ruang lingkup pengaturan dalam Perda Ketahanan keluarga	1. Pengaturan terkait berbagai asas pembangunan ketahanan keluarga 2. Pengaturan terkait fungsi dan tanggung jawab Keluarga sebagai entitas terkecil dalam masyarakat; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketahanan Keluarga;</li> <li>• kelembagaan;</li> <li>• pemanfaatan sistem informasi;</li> <li>• pembinaan, pengawasan dan evaluasi.</li> </ul>
2	fungsi dan tanggung jawab Keluarga;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memuat fungsi minimal dari keluarga, misalnya cinta kasih, perlindungan, reproduksi.</li> <li>• Memuat tanggungjawab minimal dari keluarga diambil dari 5 dimensi ketahanan keluarga</li> </ul>
3	Peran dan kewenangan pemerintah daerah terkait pembangunan ketahanan keluarga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memuat tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah yang dijalankan oleh Organisasi Perangkat Daerah terkait untuk pembangunan ketahanan keluarga di Jawa Timur</li> </ul>
4	Pembentukan forum koordinasi/kelompok kerja pembangunan ketahanan keluarga di tingkat provinsi dan kabupaten/kota	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mendorong perumusan kebijakan Ketahanan Keluarga</li> <li>• mengawal implementasi kebijakan Pembangunan Ketahanan Keluarga</li> <li>• mendorong sinergi program Pembangunan Ketahanan Keluarga</li> </ul>
5	Pelibatan masyarakat (perguruan tinggi, pelaku usaha, organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan; lembaga swadaya masyarakat.	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: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. pelestarian nilai-nilai luhur budaya Bangsa dan kearifan lokal yang mendukung penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga;</li> <li>b. penyediaan dana, jasa, sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga;</li> <li>c. pemberian layanan konsultasi bagi keluarga harmonis dan keluarga rentan; dan</li> <li>d. kegiatan lain yang mendukung terlaksananya penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga, yang ditetapkan kemudian</li> </ol>
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	<b>Landasan Hukum:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• UUD 1945 Pasal 28 D ayat (1), ayat (4)</li> <li>• Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak</li> <li>• Pasal 27 UU No. 24 Tahun 2013 tentang perubahan UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk)</li> </ul>
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 menegah berbagai dampak negatif yang ditimbulkan dari praktek 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	

## 6. Penutup

### 6.1. Kesimpulan

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 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.

Permasalahan ketahanan keluarga tersebut sekaligus sebagai kesimpulan argumentatif yang dihasilkan penelitian ini 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.

## **6.2. Rekomendasi**

1. 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, 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 sebagaimana yang telah diuraikan pada Bab V.

