

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC002025041812, 24 April 2025

Pencipta

Nama : **Assoc. Prof. Dr. Mohd. Yusri, M.Si**
Alamat : Perumahan Griya Wisata Indah Blok J No.4 Desa Deli Tua Kecamatan Namo Rambe, Kab. Deli Serdang, Namorambe, Kab. Deli Serdang, Sumatera Utara, 20356
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **Assoc. Prof. Dr. Mohd. Yusri, M.Si**
Alamat : Perumahan Griya Wisata Indah Blok J No.4 Desa Deli Tua Kecamatan Namo Rambe, Kab. Deli Serdang, Namorambe, Kab. Deli Serdang, Sumatera Utara, 20356
Kewarganegaraan : Indonesia
Jenis Ciptaan : **Karya Ilmiah**
Judul Ciptaan : **Naskah Akademik Ketahanan Keluarga Kabupaten Bireuen**
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 10 April 2024, di Kab. Bireuen
Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.
Nomor Pencatatan : 000882073

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n. MENTERI HUKUM
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL
u.b
Direktur Hak Cipta dan Desain Industri

Agung Damarsasongko,SH.,MH.
NIP. 196912261994031001

**NASKAH AKADEMIK
KETAHANAN KELUARGA KABUPATEN BIREUEN**



Oleh : Mohd. Yusri

Bireuen, 10 April 2024

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur disampaikan kehadirat Allah SWT, dengan rahmat dan karunia-Nya sehingga selesai Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga yang dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, ditegaskan bahwa untuk menciptakan kepastian hukum dalam melaksanakan pembangunan keluarga di Daerah, maka perlu adanya Qanun yang secara khusus mengatur Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga, yang bertujuan untuk mewujudkan dan meningkatkan kemampuan, kepedulian, serta tanggung jawab pemerintah daerah, keluarga, masyarakat, dan dunia usaha dalam menciptakan, mengoptimalkan keuletan dan ketangguhan keluarga berdasarkan; landasan legalitas dan keutuhan keluarga, ketahanan fisik, ketahanan ekonomi, ketahanan sosial-psikologi, dan ketahanan sosial-budaya, dalam mewujudkan keluarga yang sakinah, mawadah warahmah.

Jadi, penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga, merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi atau amanah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka untuk kepentingan keluarga dan masyarakat, dipandang sangat mendesak Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen untuk menerbitkan Qanun.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang turut membantu menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga ini.

Akhirnya kita berharap, semoga Naskah Akademik ini bermanfaat sebagai dasar argumen tentang substansi Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga di Kabupaten Bireuen. Aamiin.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen atas kepercayaan

yang telah diberikan kepada tim. Ucapan terima kasih kami sampaikan juga kepada seluruh anggota tim dari Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Penanggung jawab	:	Rektor
Pengarah	:	1. Wakil Rektor I 2. Wakil Rektor II 3. Wakil Rektor III 4. Sekretaris Universitas
Ketua	:	Dr. Mohd. Yusri, M.Si
Sekretaris	:	Assoc. Prof. Dr. Ramlan, S.H., M.Hum.
Anggota	:	1. Assoc. Prof. Dr. Satria Tirtayasa, SE., M.Si. 2. Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H., M.Hum. 3. Assoc. Prof. Dr. Adi Mansar, S.H., M.Hum.

Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bireuen yang telah banyak memberikan data untuk kesempurnaan dalam penyusunan laporan ini, serta ucapan terimakasih kami sampaikan kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam melengkapi penyusunan laporan ini.

Laporan ini memang masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu dengan hati terbuka kami menerima masukan dan kritikan dari berbagai pihak. Kiranya laporan ini dapat memenuhi harapan Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen untuk dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pembentukan Qanun.

Medan, Desember 2020

Ketua,

Dr. Mohd. Yusri, M.Si

DAFTAR ISI

	halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	8
D. Metode.....	9
BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS.....	11
A. Kajian Teoritis.....	11
1. Konsep syariat Islam	12
2. Konsep Struktural-Fungsional Keluarga.....	15
3. Konsep Ekologi Keluarga	18
4. Konsep Ketahanan Keluarga.....	19
5. Konsep Pengasuhan Anak.....	24
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	28
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	32
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Qanun Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak.....	42
BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN	
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	46
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	47

B. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue	49
C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan	49
D. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.....	52
E. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh	53
F. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.....	55
G. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.....	59
H. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	62
I. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan	65
J. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik	66
K. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial	69
L. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan	70
M. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga	73
N. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan	

Perundang-undangan.....	75
O. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	78
P. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Penyelenggaraan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Penyelenggaraan Keluarga	80
Q. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	82
R. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah	83
S. Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam	84
T. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	85
U. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perlindungan Anak.....	86
V. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan.....	88

W. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun	89
BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	92
A. Landasan Keislaman.....	92
B. Landasan Filosofis.....	95
C. Landasan Sosiologis	97
D. Landasan Yuridis.....	98
BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN TENTANG KETAHANAN KELUARGA	101
A. Sasaran.....	101
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	104
C. Ruang Lingkup Materi Muatan	105
1. Ketentuan umum	105
2. Materi yang akan diatur.....	107
3. Ketentuan penutup.....	110
BAB VI : PENUTUP	111
A. Simpulan.....	111
B. Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA	113

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keluarga pada dasarnya merupakan unit terkecil sebagai inti dari suatu sistem sosial yang ada di masyarakat. Sebagai unit terkecil, keluarga mempunyai peranan penting dalam mencapai kesejahteraan penduduk yang tentunya menjadi cita-cita pembangunan negara. Keluarga menjadi lingkungan sosial utama guna memperkenalkan berbagai pengetahuan dan pemahaman agama, cinta kasih, moral, sosial-budaya, dan lain sebagainya. Dalam konteks pembangunan sosial di Indonesia, pembangunan keluarga merupakan salah satu isu tematik dalam pembangunan nasional.

Upaya peningkatan pembangunan nasional tidak terlepas dari pentingnya keluarga sebagai salah satu aspek penting pranata sosial yang perlu diperhatikan. Kekuatan pembangunan nasional, berakar pada elemen keluarga sebagai komunitas mikro dalam masyarakat. Keluarga sejahtera merupakan fondasi dasar bagi keutuhan kekuatan dan keberlanjutan pembangunan. Sebaliknya, keluarga yang rentan dan bercerai-berai mendorong lemahnya fondasi kehidupan masyarakat bernegara. Pentingnya penguatan ketahanan keluarga merupakan salah satu unsur pembangunan nasional. Secara yuridis, Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera menyebutkan bahwa “Ketahanan keluarga berfungsi sebagai alat untuk mengukur seberapa jauh keluarga telah melaksanakan peranan, fungsi, tugas-tugas, dan tanggung jawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan anggotanya”.

Ketahanan keluarga merupakan alat untuk mengukur pencapaian keluarga dalam melaksanakan peran, fungsi dan tanggungjawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan anggota. Tingkat ketahanan keluarga ditentukan oleh perilaku individu dan masyarakat. Individu dan keluarga yang memiliki pengetahuan dan pemahaman tentang ketahanan keluarga yang baik, akan mampu bertahan dengan perubahan struktur, fungsi dan peranan keluarga yang berubah sesuai perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Individu dan keluarga yang

mampu bertahan dengan perubahan lingkungan, berpotensi memiliki ketahanan keluarga yang kuat.¹

Ketahanan keluarga menjadi tolak ukur kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan dasar dan kemampuan keluarga untuk melakukan kegiatan yang produktif. Ketahanan keluarga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian keluarga.² Ketahanan keluarga yang baik didukung oleh sumber daya non fisik yang baik, mekanisme penanggulangan masalah yang baik oleh keluarga, dan kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan sosial keluarga.

Ketahanan keluarga menunjukkan kondisi keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik materiil untuk mencapai kehidupan yang mandiri dan mampu mengembangkan diri dan keluarga untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan, kebahagiaan lahir dan batin. Observasi terhadap pola ketahanan keluarga pada masyarakat diharapkan dapat menentukan tindakan, kebijakan, dan program untuk meningkatkan kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan dasar dan kemampuan keluarga untuk melakukan kegiatan yang produktif, sehingga kualitas hidup manusia dapat ditingkatkan.³

Sementara itu, peran penting keluarga tertera pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1994 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Peraturan pemerintah ini sangat jelas menyebutkan bahwa keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat mempunyai peran sangat penting dalam pembangunan nasional. Lebih jauh lagi, keluarga perlu dibina dan dikembangkan kualitasnya agar menjadi keluarga sejahtera serta menjadi sumber daya manusia yang efektif bagi pembangunan nasional.

Keluarga mempunyai posisi strategis untuk dijadikan sebagai unit pelayanan berbagai kebutuhan dan penanganan permasalahan yang ada di

¹ Cahyaningtyas A, Tenrisana AA, Triana D, Prastiwi DA, Nurcahyo EH, Jamilah, Aminiah N T VD, *Pembangunan Ketahanan Keluarga 2016*, Utami DRWWU, Krismawati PL, Karmaji, Lestari P, Aryanti D, Susilowati A, Fitri S, Skriptandono, Anugerah DR LS, (editors) *Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak*, Jakarta: CV. Lintas Khatulistiwa, 2016, hlm. 39.

² Prayitno US, Retnaningsih H, Prihatin RB, Prihatin RB, Mulyadi M, Winurini S, et.al., *Ketahanan Keluarga untuk Masa Depan Bangsa*, Sulistyarningsih RE, (editor), Jakarta: PT Dian Rakyat, 2016.

³ Indonesia PR, *UU RI No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga*, Jakarta, 2009, hlm. 2.

masyarakat, karena masalah dalam keluarga saling berkaitan dan saling berpengaruh diantara anggota keluarga, yang pada akhirnya juga akan berpengaruh terhadap keluarga dan masyarakat yang ada di sekitarnya. Ketahanan keluarga mencakup kemampuan keluarga untuk mengelola sumber daya dan masalah untuk mencapai kesejahteraan. Maka dari itu, keluarga perlu meningkatkan aspek ketahanan keluarga yang tangguh guna menangkal atau melindungi diri dari berbagai permasalahan atau ancaman kehidupan baik yang datang dari dalam keluarga itu sendiri maupun dari luar keluarga seperti lingkungan, komunitas, masyarakat, maupun negara. Selanjutnya, Undang-undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyatakan bahwa upaya peningkatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga perlu dipertimbangkan untuk mewujudkan pertumbuhan penduduk yang seimbang dan keluarga berkualitas.

Indonesia dengan jumlah penduduk diperkirakan akan mencapai 269,6 juta jiwa pada tahun 2020 menempati urutan ke-empat negara terbanyak penduduknya di dunia.⁴ Berdasarkan Survei Antar Sensus (SUPAS) 2015, terdapat sekitar 81,2 juta keluarga di Indonesia, terdiri dari 61,75 juta keluarga dengan kepala keluarga laki-laki, dan 19,45 juta keluarga dengan kepala keluarga perempuan. Namun jumlah rumah tangga hanya 66,2 juta, yang berarti dalam setiap rumah tangga terdapat 1,23 keluarga.⁵ Membangun 81,2 juta keluarga yang kuat, maka Indonesia akan menjadi negara yang sangat kuat. Sedangkan di Kabupaten Bireuen tercatat ada 106.606 keluarga pada tahun 2018 dan 108.833 keluarga pada tahun 2019 sebagaimana dijabarkan dalam tabel berikut:⁶

Tabel 1: Jumlah Rumah Tangga dan Rata-Rata Banyaknya Jumlah Setiap Rumah Tangga

Kecamatan	Rumah Tanggal		Rata-Rata / Keluarga	
	2018	2019	2018	2019
Samalanga	6.708	6.848	5	5
Sp Mamplam	6.945	7.090	4	4
Pandrah	2.458	2.509	4	4

⁴ BPS, Kementerian PPN/Bappenas, *Proyeksi Penduduk Indonesia 2015 - 2045: Hasil SUPAS 2015*, Jakarta: UNFPA, 2018.

⁵ BPS. 2015. *Profil Penduduk Indonesia Hasil SUPAS 2015*. Jakarta, Indonesia.

⁶ BPS Kabupaten Bireuen, *Kabupaten Bireuen Dalam Angka 2020*, Bireuen: BPS Kabupaten Bireuen, 2020, hlm. 66.

Jeunieb	6.744	6.885	4	4
Peulimbang	2.914	2.975	4	4
Peudada	6.701	6.841	4	4
Juli	8.266	8.439	4	4
Jeumpa	8.244	8.416	5	5
Kota Juang	11.763	12.008	4	4
Kuala	4.303	4.393	4	4
Jangka	6.832	6.975	4	4
Peusangan	12.864	13.133	4	4
Psg Selatan	3.809	3.889	4	4
Psg Siblah Krueng	3040	3104	4	4
Makmur	3849	3929	4	4
Gandapura	5759	5879	4	4
Kuta Blang	5407	5520	4	4
J u m l a h	106.606	108.833	4	4

Sejak tahun 2014, tanggal 29 Juni ditetapkan sebagai Hari Keluarga Nasional (Harganas). Ini untuk mengingatkan segenap bangsa Indonesia akan pentingnya peran keluarga dalam kehidupan keseharian maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Keluarga juga merupakan sumber kekuatan yang mendukung segala upaya pembangunan bangsa dan negara. Keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat. Namun keluarga lebih dari sekedar sebuah unit dari masyarakat, tapi juga merupakan wadah penting bagi pertumbuhan dan perkembangan fisik dan mental setiap individu yang akan dan terlahir di dunia. Keluarga melindungi, membentuk, membesarkan, memperkuat individu sejak dalam kandungan sampai menjadi dewasa. Kesemuanya ini dipengaruhi oleh pola pengasuhan yang diterapkan dalam keluarga. Karena setiap orang dalam keluarga adalah bagian dari unit keluarga, maka pola pengasuhan yang diterapkan akan berdampak kepada setiap anggota keluarga. Mengingat keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat, maka pola pengasuhan yang mempengaruhi semua anggota keluarga tersebut akan berdampak pada dan dapat memegang peran penting dalam sistem sosial di masyarakat. Oleh sebab itu, pengasuhan yang berkualitas memiliki efek yang panjang terhadap ketahanan suatu keluarga, terhadap sistem sosial masyarakat, dan akhirnya terhadap ketahanan bangsa.

Dalam membentuk keluarga diperlukan komitmen kuat dari suami dan istri untuk membangun dan mempertahankan keutuhan keluarga. Perpisahan, perceraian, dan kematian berdampak besar terhadap setiap anggota dari keluarga

tersebut, sehingga dapat menurunkan ketahanan suatu keluarga. Bila salah satu dari orang tua dalam suatu keluarga harus meninggalkan keluarganya dalam jangka waktu yang cukup lama, maka ini pun mempunyai dampak yang besar pada setiap anggota keluarganya, terutama terkait stabilitas dan rasa aman dalam keluarga. Minimal pola pengasuhan mengalami perubahan yang dapat menyebabkan timbulnya kebingungan serta ketidak-amanan bagi anak.

Seiring dengan perkembangan kondisi nasional dan dunia yang dipengaruhi kemajuan teknologi, perubahan budaya, dinamika politik dan beragam persoalan ekonomi, keluarga dapat mengalami perubahan struktur, fungsi dan peranannya. Perubahan-perubahan tersebut dapat membangun kekuatan keluarga, dan dapat pula mengganggu dan mengancam eksistensi keluarga. Guncangan dan tekanan ekonomi dapat menempatkan semua anggota keluarga dalam posisi rentan, namun bila dapat dilalui dengan baik tanpa terpecah, akan membuat keluarga tersebut menjadi lebih tahan, lebih resilien terhadap tantangan ekonomi ke depan. Demikian pula halnya bila keluarga mendapatkan tekanan atas perubahan sosial dan budaya, pada akhirnya akan menguatkan keluarga bila dapat dilalui dengan baik.

Kemampuan keluarga untuk menghadapi tantangan bahkan ancaman secara positif dapat dibangun dan diperkuat. Selain dengan penerapan pola pengasuhan yang berkualitas, penguatan komitmen dalam berkeluarga, dan kemampuan beradaptasi dalam menghadapi tantangan dan tekanan, nilai-nilai agama yang dianut keluarga juga memegang peran penting dalam membangun kekuatan keluarga.

Ketahanan keluarga yang lemah selalu berkaitan dengan kurang optimalnya dari pelaksanaan fungsi-fungsi keluarga, sehingga melahirkan keluarga bermasalah, diantaranya: *Pertama*, keluarga prasejahtera, yaitu keluarga yang tidak dapat memenuhi salah satu dari 6 indikator penentu, yaitu pangan, sandang, papan, penghasilan, kesehatan dan pendidikan. *Kedua*, keluarga rentan yaitu keluarga yang dalam berbagai aspeknya tidak atau kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan potensinya sebagai akibat dari keadaan fisik dan atau nonfisiknya. Ketahanan keluarga sejatinya adalah merupakan kondisi dinamik suatu keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta

mengandung kemampuan fisik material dan psikis mental spiritual, guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin. Oleh karena itu diperlukan sebuah upaya untuk membangun ketahanan keluarga.

Kabupaten Bireuen yang memiliki jumlah penduduk berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2019 sebanyak 471.635 jiwa, yang terdiri atas 231.005 jiwa penduduk laki-laki dan 240.630 jiwa penduduk perempuan.⁷ Sedangkan jumlah anak berdasarkan kelompok umur dapat dilihat pada tabel berikut:⁸

Tabel 2. Jumlah Anak Berdasarkan Kelompok Usia

No	Umur	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	0-4	22.992	21.810	44.802
2	5-9	23.878	22.850	46.728
3	10-14	23.076	21.420	44.496
4	15-19	22.133	21.615	43.748

Dalam ketentuan Pasal 28 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Selanjutnya UUD 1945 mengamanatkan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan diri dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu merupakan hak asasi.

Untuk menjamin terpenuhinya hak setiap orang tersebut, Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan kepastian hukum yang menjamin terselenggaranya ketahanan keluarga secara komprehensif sesuai perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat. Maka dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen berupaya menyelenggarakan pembangunan ketahanan keluarga sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan dan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yang diarahkan pada terwujudnya keluarga yang agamis berdasarkan syariat Islam, berbudaya dan modern, terwujudnya kualitas keluarga dalam memenuhi

⁷ BPS Kabupaten Bireuen, *Kabupaten Bireuen Dalam Angka 2020*, Bireuen: BPS Kabupaten Bireuen, 2020, hlm. 66.

⁸ *Ibid.*, hlm. 76.

kebutuhan fisik, material dan mental spiritual secara optimal menuju keluarga sejahtera lahir dan batin, dan melaksanakan fungsi keluarga yang meliputi, fungsi legalitas dan keutuhan keluarga, fungsi ketahanan fisik keluarga, fungsi ketahanan ekonomi, fungsi ketahanan sosial psikologis, dan fungsi ketahanan sosial budaya.

Arah dan tujuan tersebut menjadi penting mengingat pengaruh globalisasi dan perkembangan di bidang sosial, ekonomi, budaya serta teknologi informasi, telah mengubah dan menyebabkan pergeseran nilai-nilai luhur budaya bangsa dan tatanan keluarga. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan ketahanan keluarga yang berpihak pada kepentingan keluarga dan mampu memberikan perlindungan kepada keluarga.

B. Identifikasi Masalah

Dari uraian permasalahan di atas, maka beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Daerah, masyarakat dan organisasi masyarakat, pelaku usaha Kabupaten Bireuen dalam mewujudkan ketahanan keluarga?
2. Apa saja yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis mengenai perlunya pembentukan Qanun Kabupaten Bireuen tentang ketahanan keluarga?
3. Apa saja materi muatan yang diatur dalam pasal-pasal Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen terkait penyelenggaraan kebijakan ketahanan keluarga, yang merupakan kebijakan formulasi dan sangat strategis dalam rangka mewujudkan perlindungan keluarga, penghormatan dan penghargaan terhadap harkat dan martabat keluarga, serta menjamin terpenuhinya hak-hak dalam keluarga.

Berbagai permasalahan keluarga di atas dari waktu ke waktu terus bertambah, membutuhkan pemahaman terhadap akar permasalahan keluarga. Dalam hal ini perlu adanya identifikasi dan perumusan akar masalah atas berbagai persoalan keluarga yang muncul dan terus berkembang. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan

memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.⁹

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penyusunan naskah akademik Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga ini merupakan dasar untuk mengkaji dan menganalisis pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Selain itu, tujuan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Qanun Ketahanan Keluarga Kabupaten Bireuen ini adalah untuk merumuskan:

1. Urgensi dilakukannya penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga adalah untuk melihat tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen, Masyarakat, Pelaku Usaha, Keluarga dan Organisasi Kemasyarakatan terhadap kewajibannya untuk memberikan perlindungan dan memberikan jaminan terpenuhinya hak-hak keluarga, sesuai tugas dan tanggung jawabnya, agar tercipta keluarga yang kuat lahir dan batin, fisik dan psikis dalam mewujudkan keluarga yang bahagia dan sejahtera.
2. Pertimbangan apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga, yang berasaskan Syari'ah Islam dan adat istiadat masyarakat Kabupaten Bireuen.
3. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah muatan yang diatur dalam pasal-pasal Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen terkait Kebijakan Ketahanan Keluarga, yang merupakan kebijakan formulasi dan sangat strategis dalam rangka mewujudkan keluarga yang bahagia dan sejahtera, dan merupakan hak asasi manusia.

⁹ Dunn, William N., *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999, hlm. 26.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundangan terkait, dokumen hukum terkait, jurnal penelitian dan literatur mengenai Ketahanan Keluarga. Selain itu juga dilakukan pengumpulan masukan dari pakar dan pemangku kepentingan melalui diskusi terpumpun.

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan. Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip I Md Pasek Diantha mengatakan penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁰ Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Laurensius Arliman S, mengatakan metode penelitian hukum normatif diartikan sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudut hirarki perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal).¹¹ Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sebagaimana dikutip Noor Muhammad Aziz mengatakan penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹²

Pendekatan (*approach*) penelitian yang digunakan adalah pendekatan asas-asas hukum dan pendekatan perundang-undang (*statute approach*). Rahardjo sebagaimana dikutip S. Andi Sutrasno mengatakan asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum, karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Hal ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum bukan merupakan

¹⁰ I Md Pasek Diantha, *Konsepsi Teoritis Penelitian Hukum Normatif*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015, hlm. 2.

¹¹ Laurensius Arliman S., “Peranan Metodologi Penelitian Hukum di dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia”, *Soumatera Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018, hlm. 118.

¹² Noor Muhammad Aziz, “Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 23.

peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Dengan demikian asas hukum merupakan prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum, karena itu asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum. Dikatakan demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.¹³

Adapun pendekatan perundang-undang (*statute approach*) atau sinkronisasi hukum merupakan penelitian terhadap berbagai aturan hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sebagaimana dikutip Ahmad Yani menegaskan bahwa pendekatan perundang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁴ Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Ahmad Yani menggariskan bahwa pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹⁵

Sifat penelitian yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah preskriptif, berpegang pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan. Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Eka N.A.M. Sihombing mengatakan preskriptif yang diberikan di dalam kegiatan penelitian hukum harus dapat dan mungkin untuk diterapkan.¹⁶ Oleh karena itu yang dihasilkan oleh penelitian hukum, sekalipun bukan asas hukum yang baru atau teori baru, paling tidak argumentasi baru.

Upaya membangun ketahanan keluarga perlu memerlukan dukungan nyata berbagai pihak baik pemerintahan maupun masyarakat. Kedaruratan persoalan keluarga di Indonesia khususnya Kabupaten Bireuen secara nyata menjadi ancaman bagi ketahanan nasional. Oleh sebab itu upaya mengatur pembangunan ketahanan keluarga di dalam Qanun untuk melengkapi peraturan perundang-undangan eksiting menjadi kebutuhan mendesak.

¹³ S. Andi Sutrasno, "Kajian Normatif Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak", *Journal Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, Vol. 8, No. 1, 2014, hlm. 2.

¹⁴ Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Kontitusi Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal JIKH*, Vol. 12, No. 2, 2018, hlm. 123.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Eka N.A.M. Sihombing, "Kebijakan Afirmatif bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Bidang Kekayaan Intelektual", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 7, No. 3, 2018, hlm. 429.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Kajian teori dalam penelitian dimaksudkan untuk mengungkapkan kerangka acuan komperhensif mengenai konsep, prinsip, atau teori yang digunakan sebagai landasan dalam memecahkan masalah yang dihadapi atau dalam mengembangkan produk yang diharapkan.¹⁷

Kajian teori dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau batasan tentang teori-teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang dilakukan.¹⁸ Kebutuhan akan teori dalam suatu penelitian akan semakin jelas bila dilihat dari fungsinya, yaitu (a) menguraikan variabel yang diperhitungkan atau yang dijadikan sebagai objek yang diusulkan dalam suatu penelitian dan darinya memberi hasil bagi pemecahan masalah; (b) memberikan batasan-batasan pada penyelidikan yang diajukan dengan menyarankan variabel yang harus dipandang sebagai tidak relevan dan karena itu harus diabaikan; (c) merupakan struktur yang memberikan arti kepada hasil penelitian, karena hasil penelitian yang diperoleh melalui analisis data harus mengacu kepada teori; dan (d) memberikan premis-premis dari mana peneliti dapat mendeduksikan objektif penelitian.¹⁹

Teori pada dasarnya berisi penggambaran hubungan sebab akibat di antara variabel, dan dalam teori terkandung keunggulan untuk dapat menjelaskan suatu gejala, bahkan suatu teori juga berkekuatan untuk memprediksi sesuatu gejala.²⁰ Koentjaraningrat mengatakan landasan teori atau lazim juga disebut kerangka teori, berisikan teori yang dapat membantu peneliti dalam menentukan tujuan dan arah penelitian, serta berguna untuk menentukan konsep secara tepat.²¹

¹⁷ Universitas Negeri Malang, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Semarang: UM Press, 2010, hlm. 50.

¹⁸ Mardalis, *Metode Penelitian (Suatu Pendekatan Proposal)*, Jakarta: Bumi Aksara, 1999, hlm. 41. Lihat juga M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm. 80.

¹⁹ Uber Silalahi, *Metode dan Metodologi Penelitian*, Bandung: Bina Bhudaya, 1999, hlm. 69.

²⁰ Mardalis, *op.cit.*, hlm. 41-42.

²¹ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga, Jakarta: Gramedia, 1993, hlm. 19.

Dalam pembentukan Qanun ini diuraikan secara ringkas landasan teoritis yang digunakan untuk membahas masalah yang dikaji, dan dapat mengidentifikasikan asas-asas hukum, teori-teori hukum serta konsep hukum yang digunakan untuk membahas masalah penyusunan Rancangan Qanun Ketahanan Keluarga.

1. Konsep Syariat Islam.

Secara etimologi, kata syariat berarti jalan (*thariqah*), dan tempat aliran air dari sumbernya. Logika bahasa menyatakan bahwa syariat merupakan jalan yang dapat mengantarkan manusia kepada kebaikan dan kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat. Sedangkan secara terminology, kata syariat dimaknakan dengan seperangkat aturan Allah SWT yang tertuang dalam Al-Quran dan Al-Hadis yang mengatur tata hubungan manusia dengan Allah, hubungan manusia dengan sesamanya dan hubungan manusia dengan alam sekitarnya. Jadi, seluruh ajaran Islam bersumber pada Al-Quran dan Al-Hadis Rasulullah SAW.²²

Al-Quran sebagai kitab suci tidak hanya memuat berbagai ketentuan hukum, seperti hukum keluarga (*ahwal-as syahksiyah*), hukum perdata (*mu'amalah*), hukum pidana (*jinayah*), politik ketata-negaraan (*siyasah wa dusturiyah*), tetapi juga memuat pesan-pesan moral dan deskripsi sejarah umat terdahulu. Ketentuan hukum, pesan moral dan deskripsi sejarah ditunjukkan agar kaum muslimin mendapatkan panduan (*i'tibar*) dalam rangka menuju kehidupan yang bahagia di dunia dan di akhirat.

Al-Quran yang berisi wahyu suci dan bersifat sakral, dalam implementasinya akan mengalami kesulitan bila tidak dibantu oleh Al-Hadis Rasulullah SAW. Oleh karena itu, posisi Al-hadis sebagai sumber ajaran Islam, disamping memuat ketentuan dasar agama, juga merupakan bentuk *operasionalisme* ajaran Al-Quran dalam realitas masyarakat. Perilaku dan peran yang ditampilkan oleh Rasulullah SAW dalam menata umat selama ini akan tetapi menjadi rujukan kaum muslimin diseluruh dunia.

Inti dari hakikat ajaran Islam adalah kemaslahatan umat manusia (*masalih al-'ibad*). Artinya, semua ajaran yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Al-Hadis mengarah kepada perwujudan kemaslahatan manusia. Tidak ada satu teks pun dari

²² Hasan Basri, "Kedudukan Syariat Islam di Aceh Dalam Sistem Hukum Indonesia", dalam *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 55, Th. XIII, Desember 2011, hlm. 85-86.

ajaran agama yang mengarahkan kepada kerusakan dan kemafsadatan manusia. Oleh karena itu, apa pun upaya yang dilakukan manusia dalam rangka mewujudkan kemaslahatan, kedamaian, kesejahteraan dan mencegah kerusakan dan kemafsadatan merupakan bagian dari syariat Islam. Bukankah Rasulullah SAW di utus ke bumi, menjadi rahmat bagi seluruh alam (*rahmatan lil'alam*).

Secara yuridis formal, pengaturan syariat Islam di Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Kedua undang-undang ini menjadi dasar kuat bagi Propinsi Aceh untuk menjalankan syariat Islam. Hal ini menandakan syariat Islam adalah bagian dari kebijakan negara yang di berlakukan di Aceh. Oleh karena itu, dalam konteks pelaksanaannya pun tidak terlepas dari tanggung jawab negara.²³

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pelaksanaan syariat Islam merupakan keistimewaan bagi Aceh. Keistimewaan ini merupakan bagian dari pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan. Keistimewaan yang dimiliki Aceh meliputi; penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 44 Tahun 1999 disebutkan bahwa syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Jadi syariat Islam yang diberlakukan di Aceh tidak hanya dalam aspek aqidah dan ibadah mahdhah, tetapi juga dalam bidang muamalah dalam arti luas dan bahkan dalam bidang jinayah.

Dimensi-dimensi syariat Islam ini, ada yang memerlukan kekuasaan negara dalam pelaksanaannya. Dalam bidang aqidah dan pengamalannya tentu tidak memerlukan kekuasaan, sedangkan dalam bidang pidana (*jinayah*) sangat memerlukan kekuasaan negara untuk penegakannya. Oleh karena itu, pelaksanaan syariat Islam di Aceh, berada dalam kekuasaan negara, dimana negara berperan penting dan bertanggung jawab dalam melaksanakan syariat Islam secara *kaffah* di Aceh.

²³ *Ibid.*, hlm. 87-90.

Pengakuan lebih lanjut terhadap pelaksanaan syariat Islam di Aceh dalam konteks hukum negara terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang ini syariat Islam sudah menjadi hukum nasional, baik dalam proses penyusunan materi hukum, kelembagaan dan aparatur penegak hukum, maupun peningkatan kesadaran akan hukum syariat yang dituangkan dalam bentuk Qanun. Pengaturan tentang Qanun yang bernuansa syariat, Mahkamah Syariat, Kejaksaan, Kepolisian, Polisi Wilayatul Hisbah dan berbagai pengaturan lainnya tentang syariat menandakan UU No. 11 Tahun 2006 sebagai payung hukum pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

UU No. 11 Tahun 2006 menghendaki adanya sejumlah peraturan perundang-undangan organik lainnya, terutama Qanun Aceh dalam rangka melaksanakan syariat Islam. Qanun berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan operasional dalam rangka menjalankan amanat Pemerintah Aceh. Dalam rangka menjadikan hukum syariat sebagai materi hukum positif harus melalui proses legislasi yang menghasilkan Qanun Aceh. Qanun-qanun inilah yang akan menjadikan hukum materi dan hukum formil syariat Islam di Aceh.

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Definisi Qanun tersebut memberikan pemahaman bahwa Qanun di Aceh terdiri atas dua kategori yaitu Qanun yang mengatur materi penyelenggaraan pemerintah dan Qanun yang mengatur materi penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh. Qanun syariat termasuk dalam kategori Qanun yang berkaitan dengan penyelenggaraan kehidupan masyarakat.

Hukum yang diberlakukan di Aceh merupakan hukum yang bersumber pada ajaran agama, yaitu syariat Islam. Hal ini secara konstitusi terkandung dalam makna Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan; “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Kata “menjamin” dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 tersebut, jelas bermakna *imperatif*. Artinya, negara berkewajiban melaksanakan upaya-upaya agar tiap penduduk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan

kepercayaannya itu. Keaktifan negara disini adalah memberikan jaminan bagaimana penduduk dapat memeluk dan menjalankan agamanya.²⁴

Dalam konteks syariat Islam di Aceh, negara bukan hanya berperan memfasilitasi kehidupan keagamaan, tetapi juga terlibat mendesain formulasi-formulasi hukum yang bersumber pada ajaran agama Islam melalui kegiatan legislasinya. Keikutsertaan negara dalam menjalankan syariat Islam di Aceh sebagai kewajiban konstitusional.

Salah satu kekuasaan dan keistimewaan Aceh adalah pelaksanaan syariat Islam, yang merupakan pandangan hidup masyarakat Aceh. Masyarakat Aceh dikenal sebagai masyarakat yang taat dan *fanatis* terhadap syari'ah Islam. Masyarakat Aceh telah menjadikan norma agama sebagai standar untuk mengukur apakah suatu perbuatan sesuai atau tidak dengan syariat Islam. Setiap muslim meyakini bahwa syariat Islam merupakan jalan hidup yang dapat mengantarkan kebahagiaan dan keselamatan di dunia dan akhirat. Dengan demikian, pelaksanaan syariat Islam melalui aturan formal yang ditentukan negara, ikut memperkuat norma dan ciri khas masyarakat Aceh yang kental dengan ajaran Islam.

2. Konsep Struktural-Fungsional Keluarga.

Konsep struktural-fungsional memandang masyarakat sebagai satu sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Bagian yang satu tidak dapat berfungsi tanpa adanya hubungan dengan bagian yang lainnya. Keluarga dipandang sebagai sebuah sistem tersendiri di dalam lingkaran sistem yang lebih besar yaitu masyarakat. Keluarga sebagai sebuah sistem menjaga keseimbangannya dengan beradaptasi terhadap tuntutan dan perubahan yang terjadi di masyarakat. Maka dapat dikatakan bahwa konsep struktural-fungsional bertumpu pada sistem, struktur sosial, fungsi, dan keseimbangan.²⁵

Semua permasalahan dalam suatu sistem sosial bermuara pada 4 (empat) masalah fungsional yaitu: i) adaptasi; ii) pencapaian tujuan (*goal attainment*); iii) integrasi; dan iv) pemeliharaan pola laten/pengelolaan tekanan (*latent pattern*-

²⁴ Hartono Marjono, *Menegakkan Syariah Islam dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: Mizan, 1997, hlm. 29.

²⁵ James Georgas, "Family and Culture in Encyclopedia of Applied Psychology", Vol. 2. Elsevier Inc., 2004, hlm. 11-22.

maintenance/tension-management). Ini dikenal sebagai skema agil. Setiap tindakan dari suatu sistem untuk mempertahankan keseimbangannya akan menghadapi keempat fungsional ini.²⁶

Teori fungsi keluarga itu sendiri dapat dibagi ke dalam 3 dimensi, yaitu keakraban keluarga, kemampuan beradaptasi keluarga, dan komunikasi dalam keluarga. Keakraban keluarga mengacu pada kedekatan hubungan antara anggota keluarga. Sedangkan kemampuan beradaptasi keluarga mengacu pada kebutuhan keluarga untuk mengubah struktur kekuasaan, pembagian peran, ataupun kemampuan aturan dalam keluarga untuk menghadapi tekanan lingkungan di luar ataupun perkembangan yang terjadi dalam perkawinan. Komunikasi dalam keluarga mengacu pada komunikasi di antara anggota keluarga, yang penting bagi perkembangan keakraban dan kemampuan beradaptasi.

Fungsi keluarga menurut Friedman dalam bukunya *Family Nursing* menyebutkan ada 5 (lima) yaitu:²⁷

- a. Afektif: yang yang mengajarkan saling mengasihi, saling mendukung, saling menghargai antara anggota keluarga, dan sekaligus mempersiapkan anggota keluarga dalam membangun hubungan dengan orang di luar keluarga, membantu perkembangan psikososial anggota keluarga.
- b. Sosialisasi: proses perkembangan yang dilalui oleh anggota keluarga berinteraksi sosial membentuk norma-norma perilaku mengikuti tahap perkembangan anak, menjadi kendaraan untuk meneruskan nilai-nilai yang dipegang oleh Orang tua kepada anggota keluarga lainnya di dalam keluarga.
- c. Reproduksi: fungsi untuk keberlanjutan keturunan keluarga, kelangsungan masyarakat, dan dalam skala besar generasi penerus bangsa.
- d. Ekonomi: untuk memenuhi kebutuhan pangan, sandang, dan papan keluarga, serta kebutuhan untuk mengoptimalkan perkembangan potensi keluarga (pendidikan, pelatihan, dan sebagainya).

²⁶ Javier Trevino, "Parsons's Action-System Requisite Model and Weber's Elective Affinity: A Convergence of Convenience", *Journal of Classical Sociology*, SAGE Publications London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 5 (3), 2005, hlm. 319-348.

²⁷ Friedman, M.M., *Family Nursing*, (edisi ke-4), Stamford, Connecticut: Appleton & Lange, 1998.

- e. Perawatan dan pemeliharaan kesehatan: untuk mempertahankan kondisi kesehatan dan kebugaran anggota keluarga agar tetap produktif.

Adapun dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 87 Tahun 2014 mencantumkan 8 fungsi keluarga yang meliputi:

- a. Fungsi keagamaan: fungsi keluarga sebagai tempat pertama seorang anak mengenal, menanamkan dan menumbuhkan serta mengembangkan nilai-nilai agama, sehingga bisa menjadi insan-insan yang agamis, berakhlak baik dengan keimanan dan ketakwaan yang kuat kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Fungsi sosial-budaya: fungsi keluarga dalam memberikan kesempatan kepada seluruh anggota keluarganya dalam mengembangkan kekayaan sosial budaya bangsa yang beraneka ragam dalam satu kesatuan.
- c. Fungsi cinta-kasih: fungsi keluarga dalam memberikan landasan yang kokoh terhadap hubungan suami dengan istri, orang tua dengan anak-anaknya, anak dengan anak, serta hubungan kekerabatan antar generasi sehingga keluarga menjadi tempat utama bersemainya kehidupan yang penuh cinta kasih lahir dan batin.
- d. Fungsi perlindungan: fungsi keluarga sebagai tempat berlindung keluarganya dalam menumbuhkan rasa aman dan tentram serta kehangatan bagi setiap anggota keluarganya.
- e. Fungsi reproduksi: fungsi keluarga dalam perencanaan untuk melanjutkan keturunannya yang sudah menjadi fitrah manusia sehingga dapat menunjang kesejahteraan umat manusia secara universal.
- f. Fungsi sosialisasi dan pendidikan: fungsi keluarga dalam memberikan peran dan arahan kepada keluarganya dalam mendidik keturunannya sehingga dapat menyesuaikan kehidupannya di masa mendatang.
- g. Fungsi ekonomi: fungsi keluarga sebagai unsur pendukung kemandirian dan ketahanan keluarga.
- h. Fungsi pembinaan lingkungan: fungsi keluarga dalam memberi kemampuan kepada setiap anggota keluarganya sehingga dapat menempatkan diri secara serasi, selaras, dan seimbang sesuai dengan

aturan dan daya dukung alam dan lingkungan yang setiap saat selalu berubah secara dinamis.

Ada sejumlah faktor yang dapat mempengaruhi fungsi keluarga, antara lain:²⁸

- a. Struktur keluarga (keluarga lengkap dengan ayah dan ibu sebagai orang tua, keluarga yang hanya memiliki satu Orang tua, tanpa Orang tua).
- b. Status sosial dan ekonomi keluarga (Penghasilan Orang tua dan anggota keluarga lainnya, ketokohan Orang tua di masyarakat, jabatan Orang tua dalam pemerintahan).
- c. Hubungan antara anggota keluarga (antara suami/ayah dengan istri/ibu, ayah/ibu dengan anak, antara kakak dan adik).
- d. Tahap dalam berkeluarga (pengantin baru, keluarga muda dengan anak kecil, keluarga dengan anak remaja, anak sudah mandiri, masa pensiun).
- e. Peristiwa dalam kehidupan (menikah, melahirkan, diterima bekerja, terkena PHK).

3. Konsep Ekologi Keluarga.

Teori ekologi keluarga melihat hubungan antara lingkungan sekitar, institusi sosial, keluarga dan berbagai variabel lainnya. Teori sistem ekologi, yang pertama kali diusung oleh Urie Bronfenbrenner dalam bukunya "*Ecological Models of Human Development*", merupakan pendekatan yang mengkombinasikan antara prinsip-prinsip ekologi dengan teori sistem sebagai teori perkembangan manusia.²⁹

Bila dalam perspektif sains istilah ekologi mengacu pada bagaimana relasi organisme dengan lingkungan alam sekitarnya, maka dalam perspektif sosiologi istilah ekologi dimaknai dengan bagaimana relasi seseorang dengan lingkungan sekitarnya atau bagaimana relasi sekelompok orang dengan lingkungan di sekitarnya. Adapun perspektif sistem dalam teori ini didasarkan pada keyakinan

²⁸ Dai, L.T. and Wang, L.N., "Review of Family Functioning", *Open Journal of Social Sciences*, Vol. 3, 2015, hlm. 134-141.

²⁹ Wilder, Ann., "Ecological Systems Theory as Applied to Family Caregivers of Aging Adults. Eco-systems Aging", *Citing: Bronfenbrenner, U. 1994. Ecological Models of Human Development. In, International Encyclopedia of Education*, Volume 3, Edisi ke-2. Oxford: Elsevier, 2009.

bahwa orang senantiasa berinteraksi dengan lingkungan yang mengelilinginya dan interaksi ini bisa berdampak positif ataupun negatif terhadap dirinya dan atau keluarganya.

Oleh karena itu, teori ekologi keluarga melihat bagaimana seseorang atau keluarga menempatkan dirinya di lingkungan sekitarnya. Bila seseorang atau keluarga berinteraksi dengan lingkungan yang mendukung, maka diharapkan fungsinya sebagai individu atau sebagai keluarga meningkat. Model dari lingkungan ekologi yang diusung Bronfenbrenner ini berupa struktur sistem yang berlapis, yang disebut: mikrosistem, mesosistem, eksosistem, dan makrosistem.³⁰

Lingkungan mikrosistem merupakan lingkungan terdekat seseorang, meliputi keluarga, sekolah, teman sebaya, dan tetangga. Lingkungan yang lebih luas disebut lingkungan mesosistem (the mesosystem) yang berupa hubungan antara unsur-unsur dalam lingkungan mikrosistem, misalnya hubungan antara keluarga dengan sekolahnya, atau hubungan antara keluarga dengan masjid/tempat ibadahnya. Kemudian lingkungan eksosistem adalah lingkungan yang lebih luas lagi, yang merupakan lingkungan yang secara tidak langsung mempunyai peranan secara aktif dan memiliki efek tidak langsung, contohnya lingkungan keluarga besar atau lingkungan kantor orang tua. Terakhir adalah lingkungan makrosistem yang merupakan lingkungan terluar, meliputi struktur dan nilai-nilai sosial budaya yang memiliki pengaruh terhadap terhadap semua anggota keluarga dan masyarakat pada umumnya, seperti budaya suku, budaya bangsa, budaya timur-barat.³¹

4. Konsep Ketahanan Keluarga.

Sunarti menyatakan bahwa ketahanan keluarga dapat dirinci menjadi masukan (*input*), proses, dan keluaran (*output*). Input merupakan komponen awal atau modal, yaitu sumber daya keluarga. Sumber daya merupakan potensi keluarga untuk mencapai tujuan. Sumber daya ini sifatnya bisa fisik maupun non fisik, termasuk sumber daya ekonomi, anggota keluarga, dan lingkungan sekitarnya. Proses meliputi dinamika dalam keluarga, termasuk permasalahan-

³⁰ *Ibid.*

³¹ Puspitawati, H., *Konsep dan Teori Keluarga*, Bogor: PT IPB Press, 2013.

permasalahan dalam keluarga yang dapat menimbulkan stress. Output meliputi kesejahteraan sosial dan psikologis.

Ketahanan keluarga berlaku sejalan dengan tahapan perkembangan keluarga dan kemampuan anggota keluarga untuk menunaikan tugas-tugas pada setiap tahapan tersebut. Sebagaimana dijelaskan Duvall dalam bukunya *Marriage and Family Development* yang menjelaskan 8 tahapan perkembangan keluarga, yaitu:³²

a. Pasangan Pemula Atau Pasangan Baru Menikah.

Tahapan ini dimulai saat dua insan dewasa mengikat janji melalui pernikahan dengan landasan cinta dan kasih sayang. Tugas pada tahapan perkembangan ini antara lain saling memuaskan antara pasangan, beradaptasi dengan keluarga besar dari masing-masing pihak, merencanakan dengan matang jumlah anak, memperjelas masing-masing peran pasangan.

b. Keluarga dengan “Child Bearing” (kelahiran anak pertama).

Tahapan ini dimulai saat ibu hamil sampai dengan kelahiran anak pertama dan berlanjut sampai dengan anak pertama berusia 30 bulan. Tugas keluarga pada tahapan ini antara lain : mempersiapkan biaya persalinan, mempersiapkan mental calon orang tua dan mempersiapkan berbagai kebutuhan anak. Apabila anak sudah lahir tugas keluarga antara lain : memberikan ASI sebagai kebutuhan utama bayi (minimal 6 bulan), memberikan kasih sayang, sosialisasi anak dengan lingkungan keluarga besar masing-masing pasangan, pasangan kembali melakukan adaptasi karena kehadiran anggota keluarga termasuk siklus hubungan seks, mempertahankan hubungan dalam rangka memuaskan pasangan.

c. Keluarga dengan Anak Pra-sekolah.

Dimulai saat anak pertama berusia 2,5 tahun dan berakhir saat anak berusia 5 tahun. Tugas yang dimiliki pada keluarga dengan anak prasekolah diantaranya : menanamkan nilai-nilai dan norma kehidupan, mulai menanamkan keyakinan beragama, mengenalkan kultur keluarga, memenuhi kebutuhan bermain anak, membantu anak dalam bersosialisasi,

³² Evelyn M. Duvall & Brent C. Miller, *Marriage and Family Development*, Philadelphia; J.B. Lippincott Company, 1997.

dengan lingkungan sekitar, menanamkan tanggung jawab dalam lingkup kecil, memperhatikan dan memberikan stimulasi bagi pertumbuhan dan perkembangan anak prasekolah.

d. Keluarga dengan Anak Usia Sekolah.

Dimulai saat anak pertama berusia 6 tahun dan berakhir saat anak berusia 12 tahun. Tugas yang dimiliki keluarga dengan anak usia sekolah antara lain : memenuhi kebutuhan sekolah anak baik alat-alat sekolah maupun biaya sekolah, membiasakan belajar teratur, memperhatikan anak saat menyelesaikan tugas-tugas sekolahnya, memberikan pengertian pada anak bahwa pendidikan sangat penting untuk masa depan anak, membantu anak dalam bersosialisasi lebih luas dengan lingkungan sekitar.

e. Keluarga dengan Anak Remaja.

Dimulai saat anak pertama berusia 13 tahun dan berakhir saat anak berusia 19-20 tahun. Keluarga dengan anak remaja berada dalam posisi dilematis, mengingat anak sudah mulai menurun perhatiannya terhadap orang tua dibandingkan dengan teman sebayanya. Pada tahapan ini seringkali ditemukan perbedaan pendapat antara orang tua dan anak remaja, apabila hal ini tidak diselesaikan akan berdampak pada hubungan orang tua dan anak selanjutnya. Tugas keluarga pada tahapan ini antara lain : memberikan perhatian lebih pada anak remaja, bersama-sama mendiskusikan tentang rencana sekolah ataupun kegiatan diluar sekolah, memberikan kebebasan dalam batasan tanggung jawab, mempertahankan komunikasi terbuka dua arah.

f. Keluarga dengan Melepas Anak Ke Masyarakat.

Remaja yang akan beranjak dewasa harus sudah siap meninggalkan kedua orang tuanya untuk memulai hidup baru, bekerja, dan berkeluarga, sehingga tugas keluarga pada tahapan ini antara lain : mempertahankan keintiman pasangan, membantu anak untuk mandiri, mempertahankan komunikasi, memperluas hubungan keluarga antara orang tua dengan menantu, menata kembali peran dan fungsi keluarga setelah ditinggalkan anak-anak.

g. Keluarga dengan Tahapan Berdua Kembali.

Tugas keluarga setelah ditinggal pergi anak-anaknya untuk memulai kehidupan baru antara lain: menjaga keintiman pasangan, merencanakan kegiatan yang akan datang, tetap menjaga komunikasi dengan anak-anak dan cucu, mempertahankan kesehatan masing-masing pasangan.

h. Keluarga dengan Masa Tua.

Masa tua bisa dihindangi perasaan kesepian, tidak berdaya, sehingga tugas keluarga pada tahapan ini adalah : saling memberikan perhatian yang menyenangkan antara pasangan, memperhatikan kesehatan masing-masing pasangan, merencanakan kegiatan untuk mengisi waktu tua seperti dengan berolahraga, berkebun, mengasuh cucu. Pada masa tua pasangan saling mengingatkan akan adanya kehidupan yang kekal setelah kehidupan ini.

Untuk mengukur capaian ketahanan keluarga pada suatu keluarga, dibutuhkan indikator tersendiri. Indikator ketahanan keluarga dibagi sebagai input, proses dan output. Hal yang merupakan input adalah sumber daya, baik fisik maupun non fisik. Sumber daya fisik misalnya adalah pendapatan keluarga dan aset keluarga, sedangkan sumber daya non fisik misalnya adalah waktu, nilai agama, kualitas komunikasi, dan penetapan tujuan pernikahan yang jelas. Hal yang merupakan komponen proses adalah masalah keluarga dan penanggulangannya, misalnya masalah ekonomi, sakit kronis, pengasuhan. Sedangkan komponen output terdiri dari kesejahteraan fisik, kesejahteraan sosial, dan kesejahteraan psikologis. Kesejahteraan fisik meliputi hal-hal seperti ekonomi, kesehatan, dan pendidikan anak. Sedangkan kesejahteraan sosial meliputi partisipasi, *self-esteem* dan jiwa sosial. Kesejahteraan psikologis meliputi kepedulian suami, konsep diri, harapan masa depan, perasaan bersalah dan kepuasan secara umum.

Perjalanan berkeluarga, tidak selamanya dapat dijalani dengan mulus dan lancar. Permasalahan dan situasi krisis dapat ditemui keluarga baik dari internal keluarga maupun dari lingkungan eksternal. Diantara krisis internal yang sering kali terjadi pada keluarga, terdapat 10 tahapan periode krisis keluarga yang

membutuhkan tahapan penyesuaian menuju keseimbangan baru pada tahapan perkembangan keluarga selanjutnya. 10 (sepuluh) periode krisis tersebut adalah:³³

- a. Konsepsi, kehamilan dan kelahiran anak.
- b. Anak mulai bicara dan membutuhkan penyesuaian.
- c. Anak mulai berhubungan dengan lingkungan di luar keluarga seperti sekolah.
- d. Pada saat anak remaja (krisis terbesar).
- e. Pada saat anak dewasa dan meninggalkan rumah untuk menjadi mandiri dan hadirnya perasaan kehilangan.
- f. Pada saat anak menikah dan melakukan penyesuaian dengan menerima orang asing di dalam keluarga.
- g. Pada saat perempuan menopause.
- h. Pada saat laki-laki mengalami penurunan aktivitas seksual (climacteric).
- i. Pada saat menjadi kakek-nenek.
- j. Pada saat pasangan meninggal.

Problematika yang berasal dari luar keluarga (eksternal), semakin hari semakin meningkat. Kemajuan teknologi dan kemudahan akses ke luar keluarga, tidak selamanya berdampak positif. Akan tetapi juga bisa membawa dampak negatif, seperti kemudahan akses pornografi yang menyebabkan penyimpangan moral dikalangan remaja dan perselingkuhan di kalangan orang dewasa. Selain pornografi, narkoba menjadi ancaman tersendiri bagi keluarga yang tidak hanya merusak suasana keluarga akan tetapi merusak masa depan generasi bangsa.

Mempersiapkan keluarga tangguh, tidak cukup diawali dari training pra nikah, namun generasi pembangun rumah tangga bahkan harus disiapkan semenjak masa pra-konsepsi. Kualitas pre natal sangat menentukan mutu generasi yang dibangun. Penelitian menunjukkan bahwa stress ibu saat hamil mempengaruhi kualitas janin.³⁴ Stress yang ringan, atau stress yang dapat tertangani dengan baik, misalnya tantangan pekerjaan atau belajar, akan bermanfaat untuk menstimulus sistem syaraf agar matang lebih cepat, serta dapat

³³ Satir V., *The New Peoplemaking*. Science and Behavior Books Inc. Palo Alto, California, 1988.

³⁴ Gerhardt, S., *Why Love Matters: How Affection Shapes A Baby's Brain*, 2nd Ed. Routledge, London and New York, 2015.

menstimulus perkembangan kognitif maupun motorik pada janin. Sedangkan stress yang kronis dan membuat ibu hamil merasa terlalu berat untuk menghadapinya, secara spesifik akan menurunkan kinerja enzim khusus di plasenta yang biasanya berfungsi sebagai penghalang agar kortisol yang muncul saat ibu stres tidak sampai ke janin. Kortisol yang merupakan hormon stres ibu tersebut akan sampai ke janin dan mempengaruhi otaknya.³⁵

Secara keseluruhan, kerangka berpikir konsep Ketahanan Keluarga dapat digambarkan dalam bagan berikut. Keluarga yang memiliki nilai-nilai keluarga berupa keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, kejujuran, kesucilaan dan sopan santun, kesederhanaan, kedisiplinan, kemandirian dan tanggung jawab, kepedulian pada sesama manusia dan lingkungan alam sekitar, keberanian, pantang menyerah, kerja keras, serta kreatif, dan inovatif pada saat mengalami krisis akan memiliki kelentingan untuk bertahan dan bangkit dari krisis. Semakin baik kelentingan sebuah keluarga, maka akan semakin maju dalam mencapai kondisi keluarga berkualitas dan tangguh. Untuk semakin meningkat kualitas dan ketangguhan keluarga, perlu diberikan intervensi ketahanan keluarga.

Adapun keluarga yang kurang atau tidak memiliki nilai-nilai yang dipegang akan lemah dalam menghadapi krisis sehingga menempatkan keluarga tersebut dalam kondisi rentan. Intervensi ketahanan keluarga diharapkan akan dapat membangun kelentingan dalam keluarga tersebut, sehingga menjadi tidak rentan lagi terhadap krisis. Pada akhirnya dapat keluar dari situasi atau kondisi krisis, serta menjadi lebih tangguh dan berkualitas.

5. Konsep Pengasuhan Anak.

Secara epistimologi kata pola diartikan sebagai cara kerja, dan kata asuh berarti menjaga (merawat dan mendidik) anak kecil, membimbing (membantu, melatih, dan sebagainya) supaya dapat berdiri sendiri, atau dalam bahasa populernya adalah cara mendidik. Secara terminologi pola asuh orang tua adalah

³⁵ DiPietro, J. A., Novak, M. F. S. X., Costigan, K. A., Atella, L. D., & Reusing, S. P., "Maternal psychological distress during pregnancy in relation to child development at age two in Child Development". Volume 77 (issue no. 3), 2006, hlm. 573-587.

cara terbaik yang ditempuh oleh orang tua dalam mendidik anak sebagai perwujudan dari tanggung jawab kepada anak.³⁶

Menurut Gunarsa Singgih dalam bukunya Psikologi Remaja, Pola asuh orang tua adalah sikap dan cara orang tua dalam mempersiapkan anggota keluarga yang lebih muda termasuk anak supaya dapat mengambil keputusan sendiri dan bertindak sendiri sehingga mengalami perubahan dari keadaan bergantung kepada orang tua menjadi berdiri sendiri dan bertanggung jawab sendiri.³⁷

Menurut Kohn yang dikutip Chabib Thoha menyatakan bahwa pola asuh merupakan sikap orang tua dalam berhubungan dengan anaknya. Sikap ini dapat dilihat dari berbagai segi, antara lain dari cara orang tua memberi peraturan pada anak, cara memberikan hadiah dan hukuman, cara orang tua menunjukkan otoritas dan cara orang tua memberikan perhatian dan tanggapan terhadap keinginan anak.³⁸

Menurut Broumrind yang dikutip oleh Yusuf mengemukakan bahwa perlakuan orang tua terhadap anak dapat dilihat dari :³⁹

- a. Cara orang tua mengontrol anak.
- b. Cara orang tua memberi hukuman.
- c. Cara orang tua memberi hadiah.
- d. Cara orang tua memerintah anak.
- e. Cara orang tua memberikan penjelasan kepada anak.

Sedangkan menurut Weiton dan Lioyd yang juga dikutip oleh Yusuf menjelaskan bahwa perlakuan orang tua terhadap anak yaitu :⁴⁰

- a. Cara orang tua memberikan peraturan kepada anak.
- b. Cara orang tua memberikan perhatian terhadap perlakuan anak.
- c. Cara orang tua memberikan penjelasan kepada anak.
- d. Cara orang tua memotivasi anak untuk menelaah sikap anak.

³⁶ Chabib Thoha, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Pustaka pelajar offset, 1996, hlm. 109.

³⁷ Ny. Y. Singgih D. Gunarsa dan Gunarsa, Singgih D , *Psikologi Remaja*, Jakarta: Gunung Mulia, 2007, hlm. 109.

³⁸ Chabib Thoha, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, hlm. 110.

³⁹ Syamsu Yusuf LN., *Psikologi Perkembangan Anak dan Remaja*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008, hlm. 52.

⁴⁰ *Ibid.*

Jadi yang dimaksud dengan pola asuh orang tua adalah pola yang diberikan orang tua dalam mendidik atau mengasuh anak baik secara langsung maupun tidak secara langsung. Cara mendidik secara langsung artinya bentuk asuhan orang tua yang berkaitan dengan pembentukan kepribadian, kecerdasan dan ketrampilan yang dilakukan secara sengaja, baik berupa perintah, larangan, hukuman, penciptaan situasi maupun pemberian hadiah sebagai alat pendidikan. Sedangkan mendidik secara tidak langsung adalah merupakan contoh kehidupan sehari-hari mulai dari tutur kata sampai kepada adat kebiasaan dan pola hidup, hubungan orang tua, keluarga, masyarakat dan hubungan suami istri.

Akan tetapi setiap orang tua juga mempunyai cara yang berbeda-beda untuk mengasuh dan mendidik anaknya. Pola asuh orang tua yang sebatas menjadi ibu rumah tangga akan lebih maksimal untuk mengurus dan mendidik anak-anaknya di rumah. Beda dengan pola asuh ibu yang mempunyai peran ganda, selain menjadi ibu rumah tangga ia juga disibukkan dengan mencari kebutuhan ekonomi untuk mengais rezeki. Waktu untuk keluarga berkurang dengan kesibukan yang ada di luar rumah, orang tua yang mempunyai kerja ganda salah satunya adalah orang tua pekerja pabrik.

Fungsi pengasuhan orang tua dalam Islam mencakup tujuh bidang pendidikan yaitu:⁴¹

a. Dalam Pendidikan Fisik.

Yang pertama dapat dikenal dan terlihat oleh setiap orang adalah dimensi yang mempunyai bentuk terdiri dari seluruh perangkat : badan, kaki, kepala, tangan, dan seluruh anggota luar dan dalam, yang diciptakan oleh Allah dalam bentuk dan kondisi yang sebaik-baiknya. Pendidikan fisik bertujuan untuk kebugaran kesehatan tubuh yang terkait dengan ibadah, akhlak dan dimensi kepribadian lainnya.

b. Dalam Pendidikan Akal (Intelektual Anak).

Dalam pendidikan akal yaitu menolong anak-anaknya menemukan, membuka, dan menumbuhkan kesediaan, bakat, minat dan kemampuan akalnya serta memperoleh kebiasaan-kebiasaan dan sikap intelektual yang sehat dan melatih indera kemampuan-kemampuan akal.

⁴¹ Zakiyah Drajat, *Pendidikan Islam dalam Keluarga dan Sekolah*, Jakarta: Remaja Rosdakarya Offset, 1995, hlm. 18.

c. Dalam Pendidikan Keindahan.

Keindahan dapat didefinisikan sebagai perasaan cinta, gerakan hati dalam kesadaran, gerakan perasaan dalam pemberian, gerakan otak dalam pikirannya. Dapat orang tua rasakan bahwa sesuatu hal yang indah itu dapat merubah suasana hati yakni memberikan ketenangan dan kedamaian kepada jiwa anak.

d. Dalam Pendidikan Psikologikal dan Emosi anak.

Dalam aspek ini untuk menciptakan pertumbuhan emosi yang sehat, menciptakan kematangan emosi yang sesuai dengan umurnya, menciptakan penyesuaian psikologikal yang sehat dengan dirinya sendiri dan dengan orang lain disekitarnya, menumbuhkan emosi kemanusiaan yang mulia.

e. Dalam Pendidikan Iman bagi Anak.

Orang tua berperan membangkitkan kekuatan dan kesediaan spiritual yang bersifat naluri, yang ada pada anak-anak melalui bimbingan yang sehat, mengamalkan ajaran-ajaran agama membekali dengan pengetahuan agama, serta menolong sikap beragama yang benar.

f. Dalam Pendidikan Akhlak bagi Anak-anaknya.

Orang tua mengajarkan akhlak pada anak, nilai-nilai dan faedah yang berpegang teguh pada akhlak di dalam hidup serta membiasakan akhlak pada anak sejak kecil.

g. Dalam Pendidikan Sosial Anak-anaknya.

Orang tua memberikan bimbingan terhadap tingkah laku sosial ekonomi dan politik dalam kerangka aqidah Islam.

Dari fungsi-fungsi di atas jika dapat terlaksana, maka hal ini akan berpengaruh pada diri anak, baik dari sisi kognisi, afeksi, maupun psikomotorik anak. Perwujudan ini menyangkut penyesuaian dalam dirinya maupun dengan lingkungan sekitar.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Asas hukum merupakan aturan dasar yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum konkrit dan pelaksanaan hukum. Jadi norma hukum merupakan jantungnya hukum.

Apabila dalam hukum terjadi pertentangan atau konflik norma (*conflic of norm*), maka asas tampil untuk mengatasinya.⁴² Asas hukum dapat dibedakan atas dua yaitu asas hukum umum dan asas hukum khusus:⁴³

1. Asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan semua bidang hukum. Contoh; a. Asas *restitutio in integrum*, b. Asas *lex posteriori derogat legi inferiori*, c. Asas *lex specialis derogat legi generali*, d. Asas bahwa apa yang lahirnya tampak benar untuk sementara harus dianggap demikian sampai diputuskan oleh pengadilan.
2. Asas hukum khusus ialah asas hukum berlaku khusus pada bidang tertentu, misalnya asas hukum dalam bidang hukum perdata, hukum pidana dan sebagainya. Contoh; a. bidang hukum perdata: asas *pacta sunt servanda*, asas konsensualitaas dan sebagainya. b. di bidang hukum pidana: asas *presumption of innocence*, asas *nullum delictum nulla poena sine praeveae lege poenele*.

Menurut Montesquieu asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:⁴⁴

1. Gaya harus padat (concise) dan mudah (simple); kalimat bersifat kebesaran dan retorika hanya merupakan tambahan yang membingungkan.

⁴² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2006, hlm. 47. Lihat juga Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007, hlm. 252.

⁴³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 2003, hlm. 33-36.

⁴⁴ Dikutip dari Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I –Pelita V", *Desertasi*, untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990, hlm. 323-324.

2. Istilah yang dipilih hendaknya dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat individual.
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik.
4. Hukum hendaknya tidak halus, karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang. Bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau pengubahan. Penggunaan kata-kata tersebut dalam keadaan yang benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentatis/dapat diperdebatkan. Berbahaya apabila merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menimbulkan pertentangan-pertentangan.
7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan secara matang dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan dan hakikat permasalahan. Sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Sementara itu, menurut Hamid Attamimi membagi asas-asas hukum bagi perundang-undangan Indonesia adalah:⁴⁵

1. Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan, yang terdiri atas:
 - a. Asas-asas dalam Pancasila selaku Cita Hukum.
 - b. Norma-norma dalam Pancasila selaku Norma Fundamental Negara.
2. Asas-asas Negara Berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan.
3. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan.
4. Asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan para ahli.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 332-335.

Asas formil merupakan asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan serta yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan. Sedangkan asas materiil adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan. Asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ/lembaga yang tepat;
3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas consensus.

Sementara itu, asas-asas materiil meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. Asas tentang dapat dikenal;
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum;
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Selanjutnya Hamid Attamimi mengemukakan bahwa asas-asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia;
2. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.

Sehingga asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh:

1. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*idée*), yang berlaku sebagai bintang pemandu.
2. Norma fundamental negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma)
3. a. asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum. b. asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-

undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Berdasarkan adanya pembagian asas yang formal dan asas yang material, maka Hamid Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke dalam:⁴⁶

1. Asas-asas formal yang meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas perlunya pengaturan;
 - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. Asas materi muatan yang tepat;
 - e. Asas dapat dilaksanakan; dan
 - f. Asas dapat dikenali.
2. Asas-asas materiil meliputi:
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum;
 - d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Jimly menegaskan bahwa Pancasila yang sebagai dasar negara merupakan salah satu prinsip yang paling pokok yang seharusnya menjadi paradigma pokok setiap Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, setiap Peraturan Perundang-undangan di negara ini harus mencerminkan beberapa hal sebagai berikut:⁴⁷

1. Religiusitas kebertuhanan segenap warga negara melalui keyakinan segenap warga terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
2. Prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila persatuan Indonesia;

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 345-346.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 206-207.

4. Memperkuat nilai-nilai soberenitas kerakyatan melalui sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
5. Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan atau perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Berdasarkan latar belakang permasalahan diperlukan upaya untuk membuat regulasi yang kokoh dengan sasaran spesifik tentang ketahanan keluarga. Ketahanan keluarga dapat didefinisikan sebagai kemampuan keluarga dalam mengelola sumber daya yang dimiliki serta menanggulangi masalah yang dihadapi untuk dapat memenuhi kebutuhan fisik dan psikososial keluarga. Permasalahan yang dihadapi dari berbagai kebijakan pemerintah yang ada tentang keluarga masih bersifat sektoral dan belum menyeluruh, hal ini berdampak pada praktik di lapangan yang mengindikasikan masih terdapat tumpang tindihnya praktik penyelenggaraan kenegaraan tentang keluarga dan kurang adanya sinergi program antar bidang pembangunan.

Kajian empiris di Kabupaten Bireuen masih tergolong sangat terbatas dengan jumlah responden rata-rata sangat kecil, sehingga perlu berhati-hati dalam menarik kesimpulan. Namun kajian-kajian tersebut dapat disandingkan dengan sejumlah kajian serupa atau terkait di daerah lain yang menggunakan sampel lebih besar, sehingga dapat saling menguatkan.

1. Bekal sebelum dan sesudah pernikahan.

Ketidaksiapan dalam perkawinan memiliki korelasi kuat terhadap kemungkinan munculnya kerentanan dalam keluarga. Kesiapan menikah merupakan salah satu cara keluarga untuk mencapai kesuksesan keluarga. Ketidaksiapan bisa terkait dengan fisik maupun non fisik. Kesiapan fisik terkait dengan produktifitas, kemampuan ekonomi, kondisi kesehatan. Kesiapan non fisik terkait dengan kesiapan mental/psikologis, kesiapan dari sisi pemahaman/ pengetahuan seputar keluarga.

Stabilitas maupun kualitas keluarga menjadi sasaran yang penting untuk diupayakan dan diberikan intervensi jika sudah terlanjur terjadi problem.

Lemahnya kualitas keluarga akan berdampak pada stabilitas keluarga. Upaya memberikan bekal kesiapan bagi generasi muda menuju perkawinan telah dilakukan dengan adanya program Genre di BKKBN namun demikian terbatasnya sasaran program ini serta singkatnya waktu, belum mampu memberikan efek yang besar terhadap para remaja dan pemuda. Praktek seks pra nikah, pernikahan di usia dini, kehamilan yang tidak dikehendaki, perceraian usia pernikahan muda terus meningkat dari waktu ke waktu.

Tidak menambah bekal pasca perkawinan terutama terkait dengan ketrampilan pengasuhan anak dan komunikasi efektif dalam keluarga juga akan memunculkan kerentanan dalam keluarga. Meningkatnya kasus penelantaran anak, kekerasan terhadap anak, percekcoakan dan perselingkuhan yang berujung kepada perceraian.

Penyebab perceraian terbanyak adalah pertengkaran terus menerus. Dari Statistik Gender Tematik 2017 yang menggunakan data hasil SPHPN 2016 menunjukkan bahwa prevalensi kekerasan fisik terhadap perempuan lebih tinggi pada perempuan yang sering bertengkar dengan suami/pasangannya (43,96 persen) dibandingkan dengan perempuan yang jarang bertengkar (7,67 persen). Kemudian prevalensi kekerasan fisik terhadap perempuan jauh lebih tinggi pada perempuan yang menyerang secara fisik terlebih dulu suami/pasangannya, yaitu 80,86 persen dibandingkan dengan perempuan yang tidak pernah menyerang (10,39 persen).⁴⁸ Namun demikian data ini belum secara akurat menunjukkan prevalensi kekerasan fisik di dalam keluarga, antara suami dan istri sebab angka prevalensi tidak memisahkan antara perempuan yang sudah kawin (istri) dan yang tidak kawin, dan laki-laki yang sudah kawin dan melakukan kekerasan fisik kepada istri atau kepada perempuan lain, ataupun laki-laki yang belum menikah kepada perempuan yang tidak kawin dengannya.

Pembekalan kepada calon manten (caten) oleh penyuluh, konten kesehatan reproduksi di sekolah terasa kurang memadai dalam memberikan bekal. Sebagian besar program terkait pembekalan pra perkawinan, sementara program pembekalan pasca perkawinan belum ada. Nilai-nilai mengenai keluarga perlu ditanamkan sejak dini.

⁴⁸ BPS. 2019. Survei Kesejahteraan Rakyat 2019.

2. Pembagian peran dan keluarga.

Masih berkembang pemahaman dan praktek bahwa pengasuhan dan pendidikan anak dalam keluarga adalah tanggung jawab ibu. Saat sebuah keluarga memiliki anggota keluarga baru, maka berbagai urusan terkait mengasuh bayi banyak dibebankan kepada ibu, sementara banyak ayah yang menjauhi hal tersebut. Sebagian masyarakat memandang hal tersebut bukan tugas seorang ayah, maka saat terlihat seorang ayah menggendong bayi, mengganti popok terlihat sebagai tindakan yang tidak umum. Hambatan secara sosiologis ini juga terlihat dengan forum-forum tentang pengasuhan anak selalu dipenuhi kalangan ibu-ibu dan sepi dari hadirnya ayah.

Pandangan umum yang menganggap bahwa urusan domestik keluarga menjadi ranahnya perempuan (ibu) sehingga peran-peran dalam pengasuhan dan rumahtangga bagi masyarakat kita di Indonesia cenderung menganggap peran pengasuhan hanya sebagai tugas ibu. Ini menjadi problem, jika mendidik anak menjadi tugas bersama maka akan ada kepedulian ayah/laki-laki. Saat ini ayah belum punya kepekaan terhadap pengasuhan anak karena tugasnya hanya difokuskan mencari nafkah, bahkan beberapa praktik di lapangan sudah bergeser bahwa tugas pengasuhan anak menjadi tugas pengasuh/pembantu. Peran pengasuhan secara basic adalah dimulai dari keluarga, dalam hal ini peran ayah dan ibu secara proporsional sehingga perlu didukung oleh perangkat perundangan yang ada untuk tercapainya hak dasar anak.

Sosok ibu merupakan fokus keluarga karena ibu yang paling banyak berperan dalam rumah tangga. Masyarakat sangat menjunjung tinggi nilai-nilai budaya yang mereka anut. Nilai budaya yang menjadi pedoman masyarakat dalam proses pengasuhan anak memiliki makna bahwa anak merupakan titipan Tuhan yang harus dididik dengan baik agar mengetahui aturan-aturan budaya serta memiliki kepribadian yang baik. Aspek-aspek yang menjadi perhatian dalam proses internalisasi budaya dalam proses pengasuhan masyarakat meliputi pembinaan nilai keagamaan, sopan santun, ketaatan kepada orang tua, disiplin dan tanggung jawab serta kemandirian.

Dalam budaya patriarki, pengasuhan anak kerap diserahkan kepada ibu. Ayah berperan sebagai pencari nafkah dan pelindung keluarga. Keterlibatan ayah

dalam pengasuhan sering dianggap sebatas sebagai pendukung ibu. Padahal ayah sebetulnya punya peran yang sangat besar dalam pengasuhan anak.

Santrock dalam bukunya "*Child Development*" menyatakan bahwa pola asuh yang salah akan berakibat fatal pada perkembangan mental anak. Beberapa dari masalah perkembangan mental yang dialami anak disebabkan karena pola asuh yang salah adalah keterikatan yang berlebihan atau kurang keterikatan dengan orang tua, pengendalian emosi yang buruk, kesulitan bersosialisasi dengan anak sebaya, dan lain-lain.⁴⁹

Studi longitudinal di Kanada terhadap 4.474 anak yang diteliti sepanjang masa 1994-1996 menunjukkan bahwa anak-anak yang orang tuanya mengalami perceraian di masa antara 1994-1996 secara signifikan memperlihatkan tingkat depresi, perilaku anti-sosial, dan hiperaktivitas yang lebih tinggi dibandingkan anak-anak yang orang tuanya tidak bercerai. Anak-anak yang orang tuanya bercerai memiliki tingkat perilaku anti-sosial 42 persen lebih tinggi, tingkat depresi lebih tinggi 18 persen, dan tingkat hiperaktivitas 32 persen lebih tinggi daripada rata-rata anak-anak yang orang tuanya tidak bercerai. Tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan orang tua erat kaitannya dengan perilaku anti-sosial dan hiperaktivitas pada anak, namun tidak erat kaitannya dengan depresi pada anak. Tingginya tingkat disfungsi keluarga erat kaitannya dengan tingginya tingkat depresi, perilaku anti-sosial, dan hiperaktivitas pada anak.⁵⁰

Pada tahun 2013 SMERU Research Institute melakukan studi di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Banyumas mengenai kesejahteraan anak dari keluarga miskin yang ditinggal ibunya bekerja sebagai TKI ataupun sebagai migran dalam negeri. Studi tersebut meneliti anak usia 0-12 tahun, sebanyak 626 anak dari 399 keluarga, 299 anak diantaranya adalah dari 160 keluarga migran. Metode dari studi tersebut mengumpulkan persepsi masyarakat di kecamatan sampel terhadap kondisi anak-anak yang ditinggalkan oleh ibunya (pekerja migran). Hasil yang dapat disimpulkan dari masyarakat di 4 kecamatan sampel adalah bahwa: i) anak-anak migran kurang rajin (sering absen dan sering tidak mengerjakan tugas sekolah); ii) relatif kurang sehat dan kurang bergizi (dan

⁴⁹ John Santrock, *Child Development*. Edisi ke-10, Boston: McGraw-Hill, 2007.

⁵⁰ Lisa Strohschein, "Parental Divorce and Child Mental Health: Accounting for Predisruption Differences", *Journal of Divorce & Remarriage*, Vol. 53: 6, 2012, hlm. 489-502.

cenderung lebih sering jajan di sekolah); iii) terlantar, kurang mendapatkan perhatian keluarga; iv) kurang santun, nakal, selalu ingin kumpul dengan teman² (tidak pulang ke rumah).⁵¹

Penghasilan dari ibu migran digunakan untuk perbaikan rumah dan pembiayaan sekolah serta pangan. Namun, karena tidak disertai dengan pengasuhan yang layak, maka anak-anak keluarga migran tersebut menjadi kurang terawat, dan cenderung terlantar, dan boros. Lebih jauh ditemukan juga bahwa anak dari keluarga migran secara kemampuan kognitif cenderung lebih rendah dibandingkan dengan anak-anak dari keluarga non-migran. Dari segi pertumbuhan fisik pada anak usia 0-6 tahun ditemukan bahwa anak-anak dari keluarga non-migran relatif lebih tinggi dari anak-anak keluarga migran untuk usia yang sama. Hasil dari kuesioner yang diisi oleh orang dewasa yang mengasuh anak-anak usia 4-10 tahun dalam keluarga sampel dan kuesioner yang diisi sendiri oleh anak-anak sampel yang berusia 11-17 tahun menunjukkan bahwa anak-anak usia 4-17 tahun yang berasal dari keluarga migran cenderung memiliki masalah perilaku dibandingkan anak-anak dari keluarga non-migran (komponen perilaku: gejala emosional, masalah kesantunan, hiperaktivitas, masalah peer-relations, dan masalah anti-sosial). Untuk menutupi gap pengasuhan dengan absennya ibu pekerja migran, umumnya jumlah pengasuh (*caregivers*) di keluarga migran lebih tinggi dibandingkan dengan di keluarga non-migran. Perbedaan yang paling tajam dan pasti antara kedua kelompok anak dalam kajian tersebut adalah komunikasi antara anak dan ibunya. Anak-anak dari keluarga migran dalam negeri masih lebih sering berkomunikasi dengan ibu mereka melalui telepon dibandingkan anak-anak dari keluarga TKI. 2/3 dari anak-anak keluarga migran menyatakan bahwa percakapan mereka digunakan untuk berbagi cerita terutama saat mereka sedang bersedih, dan bahkan mereka memimpikan bercerita dengan ibu mereka.⁵²

3. Hilangnya fungsi dalam keluarga.

Remaja dalam gambaran umum merupakan suatu periode transisi dari anak-anak ke arah orang dewasa yang dimulai dengan perkembangan masa

⁵¹ SMERU Research Institute, "The Well-Being of Poor Children Left by Their Mothers who Become Migrant", Workers: Case Study in Two Kabupaten in Indonesia, 2017.

⁵² BPS. 2019. Survei Kesejahteraan Rakyat 2019.

pubertas dan menyelesaikan pendidikan untuk tingkat menengah. Perubahan biologis yang membawanya pada usia belasan seringkali mempengaruhi perilaku masa remaja. Pada masa remaja ini sangat peka terhadap gagasan bahwa mereka harus seperti orang dewasa atau kanak-kanak.

Pada tahap perkembangan inilah seorang seharusnya mendapat bimbingan penuh dari orang tua yang lebih dulu berpengalaman dari pada anak-anaknya. Pemahaman tentang nilai-nilai, norma-norma, dan aturan-aturan yang ada dalam masyarakat harus disosialisasikan secara intensif dan benar pada anak-anak oleh orang tua. Namun bila orang tua terutama ibu sebagai sosok sentral telah hilang dari pendampingan anak maka anak kehilangan sosok “pengarah” yang mengakibatkan terjadinya (delinkuen), dimana hubungan antara anak dengan orang tua (ayah/ibu) menjadi tidak harmonis, dan menjadikan keluarga tidak berkualitas. Kehidupan orang tua (rumah tangga) yang tidak berkualitas disebabkan oleh hidup terpisah dan akan menciptakan penyimpangan (delinkuen) terhadap anak-anaknya karena:⁵³

- a. Anak kurang mendapatkan perhatian, kasih sayang dan tuntunan pendidikan orang tua, terutama bimbingan ayah, karena ayah dan ibunya sibuk mengurus persoalannya sendiri.
- b. Kebutuhan fisik maupun psikis anak-anak remaja menjadi tidak terpenuhi. Keinginan dan harapan anak-anak tidak bisa tersalur dengan memuaskan, atau tidak mendapatkan kompensasinya.
- c. Anak-anak tidak pernah mendapatkan latihan fisik dan mental yang sangat dibutuhkan untuk hidup bersusila. Mereka tidak dibiasakan dengan disiplin dan kontrol diri yang baik.

Sebuah penelitian dari the National Longitudinal Study of Adolescent to Adult Health (Add Health) di Amerika Serikat, yang menggunakan data kohort perempuan dan laki-laki muda yang tidak memiliki figur Ayah dalam kehidupannya semasa usia sekolah menengah, menemukan fakta bahwa anak laki-laki relatif lebih tinggi menghadapi masalah kenakalan di sekolah dibandingkan anak perempuan. Ketiadaan interaksi antara siswa laki-laki dengan ayah atau figur ayah menjadi faktor prediktif dalam hal suspensi sekolah, perhatian dalam

⁵³ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 60.

pelajaran di kelas, dan penyelesaian tugas sekolah, serta indeks permasalahan sekolah secara keseluruhan. Ini memberikan bukti bahwa ada perbedaan kerentanan antara anak laki-laki dan anak perempuan dalam menghadapi struktur keluarga yang tidak memiliki ayah. Anak perempuan lebih rentan terhadap emosi negatif, yaitu mengalami depresi di masa remaja, terutama pada keluarga yang memiliki ayah tiri. Anak perempuan merespon ketiadaan ayah secara “internalisasi” sedangkan anak laki-laki merespon dengan secara “eksternalisasi”. Namun, saat mereka sudah masuk kuliah, tidak ditemukan perbedaan dalam hal kelulusan.⁵⁴

Faktor keluarga sangat berpengaruh terhadap timbulnya kenakalan remaja. Kurangnya dukungan keluarga seperti kurangnya perhatian orang tua terhadap aktivitas anak, kurangnya penerapan disiplin yang efektif, kurangnya kasih sayang orang tua dapat menjadi pemicu timbulnya kenakalan remaja. Pengawasan orang tua yang tidak memadai terhadap keberadaan remaja dan penerapan disiplin yang tidak efektif dan tidak sesuai merupakan faktor keluarga yang penting dalam menentukan munculnya kenakalan remaja. Perselisihan dalam keluarga atau stress yang dialami keluarga juga berhubungan dengan kenakalan. Pola pengasuhan anak juga berpengaruh besar, anak yang nakal kebanyakan berasal dari keluarga yang menganut pola menolak karena mereka selalu curiga terhadap orang lain dan menentang kekuasaan (Bagong Narwoko, 2007:94).⁵⁵

Dampak negatif dari ketidak-hadiran ayah dalam perkembangan anak remaja. Ketidak-hadiran ayah (yang disebabkan oleh perpisahan waktu lama atau perceraian) dapat berakibat pada: percepatan pubertas (terutama pada anak perempuan), inisiasi seksual dini, peningkatan perilaku seksual beresiko (seks di luar perkawinan, berganti pasangan, dan menghadapi resiko terkena penyakit menular seksual. Selain itu, ada peningkatan resiko seksual bagi anak perempuan yang diasuh oleh ayah yang tidak bekerja di luar rumah.⁵⁶

⁵⁴ Shelly Lundberg, “Father Absence and the Educational Gender Gap”. IZA DP No. 10814, *Discussion Paper Series on the 1st Annual IZA Workshop on Gender and Family Economics*, IZA-Institute of Labor Economics, Bonn, Germany, 2017.

⁵⁵ Bagong Suyanto dan J. Dwi Narwoko, *Sosiologi Teks Pengantar & Terapan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 94.

⁵⁶ DelPriore, D. J., Proffitt Leyva, R., Ellis, B. J., & Hill, S. E., “The Effects of Paternal Disengagement on Women’s Perceptions of Male Mating Intent”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 2017, October 26.

4. Ancaman eksternal.

Hasil studi di Denpasar menunjukkan bahwa dari 194 remaja yang berperilaku seksual berat, 81,9 persen (159 remaja) telah mengakses pornografi. Hasil penelitian ini juga mengindikasikan akses konten pornografi merupakan salah satu faktor yang memicu remaja untuk berperilaku seksual dini sebesar 4,1 kali dibandingkan remaja yang tidak pernah mengakses konten pornografi.⁵⁷ Hasil studi di salah satu SMA di Kabupaten Cilacap menemukan bahwa dari 123 siswa kelas XI 3,3 persen sudah pernah melakukan hubungan seksual, dan bahkan ada yang sudah melakukan sejak SMP.⁵⁸ Penelitian di Cilacap Selatan dengan 58 responden usia 12-17 tahun (30 SMP, dan 28 SMA) menemukan bahwa 41,4 persen dari responden menyatakan melakukan hubungan seksual pranikah.⁵⁹

Penelitian yang dilakukan di Cilacap mencakup 5 SMP dan 12 SMA dengan jumlah responden sebanyak 596 orang. Hasil dari penelitian ini menemukan bahwa 63,2 persen responden kurang memiliki pengetahuan kesehatan reproduksi; 10,1 persen sudah pernah melakukan oral seks; 8,2 persen sudah pernah berhubungan seksual; dan bahkan 4,9 persen sudah pernah melakukan anal seks. Ditemukan juga bahwa 62,4 persen dari responden menyatakan bahwa sikap orang tua permisif; 55,1 persen menyatakan sikap masyarakat permisif; dan 61,9 persen menyatakan diri sendiri juga permisif terhadap seksualitas. Hasil dari penelitian tersebut menemukan bahwa 100 persen responden pernah mengakses konten pornografi.⁶⁰

Berdasarkan uraian tersebut, maka penting diagendakan pembangunan ketahanan keluarga secara khusus dalam menghadapi bencana. Hasil kajian mengkonfirmasi besarnya tingkat kerentanan keluarga di wilayah rawan bencana,

⁵⁷ I Gus Ngurah Edi Putra, Putu Erma Pradnyani, Ni Nyoman Astri Artini, Ni Luh Eka Purni Astiti, "Faktor Yang Berhubungan dengan Perilaku Seksual Pada Remaja yang Berpacaran Di Kota Denpasar". *Jurnal Kesehatan Masyarakat Andalas*, 2017.

⁵⁸ Wisesa, S et al., "Hubungan Antara Tingkat Pengetahuan Kesehatan Reproduksi dengan Perilaku Seksual Remaja di SMU Muhammadiyah Cilacap", *Laporan Praktik Profesi*, Jogjakarta: Fakultas Kedokteran UGM, 2011.

⁵⁹ Dhion, M et al., "Tingkat Pengetahuan dan Sikap Remaja Usia 12-17 Tahun di RW V Kelurahan Tambakreja, Kecamatan Cilacap Selatan, Kabupaten Cilacap Terhadap Seks Bebas", *Laporan Praktik profesi*, Jogjakarta: Fakultas Kedokteran UGM, 2011.

⁶⁰ Mariah Ulfah, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perilaku Seksual Pranikah pada Remaja SMP dan SMA di Wilayah Eks-Kota Administratif Cilacap", *MEDISAINS-Jurnal Ilmiah Ilmu-ilmu Kesehatan*, Volume 16 No. 3., 2018, hlm. 137-142.

besar dan dalamnya gangguan bencana (alam dan sosial) terhadap kualitas kehidupan keluarga dan individu.

Sunarti mengatakan keluarga miskin dan tidak sejahtera menanggung nilai kerusakan dengan prosentase yang lebih besar dan dengan kemampuan pemulihan yang rendah dan lama. Bencana selain mengganggu pencapaian kesejahteraan (bahkan berpotensi memiskinkan) juga mengganggu fungsi ekspresif keluarga. Penelitian di El Salvador meliputi 700 rumah tangga menemukan bahwa terjadi penurunan pendapatan per kapita yang signifikan terhadap rumah tangga yang mengalami efek gempa bumi di awal tahun 2001. Walaupun tidak ditemukan peningkatan jumlah penduduk miskin di antara rumah tangga di area tersebut, namun ditemukan indikasi peningkatan kesenjangan kemiskinan yang disebabkan oleh semakin dalamnya tingkat kemiskinan di area tersebut. Anak-anak di daerah tersebut cenderung tidak melanjutkan sekolah, dan tingkat partisipasi sekolah turun sebanyak 6 poin dalam persentase.⁶¹ Studi di Vietnam menemukan bahwa dampak dari bencana alam yang menimpa Vietnam menyebabkan terjadinya penurunan pendapatan per kapita sekitar 6,9 persen dan penurunan daya beli sekitar. Bencana alam memperburuk kondisi kemiskinan di Vietnam, sehingga kebijakan penganggulangan kemiskinan perlu mempertimbangkan dampak bencana alam.⁶²

5. Kemiskinan.

Faktor ekonomi tidak dipungkiri menjadi salah satu faktor penyangga yang penting bagi keluarga. Menurut data BPS tahun 2013 sebanyak 28,55 juta orang (11,42 %) penduduk Indonesia masih tergolong miskin, baik yang tinggal di kota (10,63 juta orang atau 8,52%) maupun di desa yakni sebesar 17,92 juta (14,42 %). Kemiskinan di pedesaan masih menonjol dibanding kemiskinan di kota. Kemiskinan akan membawa problem seperti akses pendidikan maupun kesehatan yang rendah yang akan berpengaruh terhadap coping atau cara individu menghadapi masalah.

⁶¹ Javier E. Baez dan Indhira V. Santos, "On Shaky Ground: The Effects of Earthquakes on Household Income and Poverty", *RPP LAC-MDGs and Poverty – 02/2008*, New York: RBLAC-UNDP, 2008.

⁶² Anh T. Bui, Mardi Dungey, Cuong V. Nguyen, dan Thu P. Pham, "The Impact of Natural Disasters on Household Income", *Expenditure, and Poverty and Inequality*, 2014.

Garis kemiskinan menunjukkan jumlah rupiah minimum yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum makanan yang setara dengan 2100 kilokalori per kapita per hari dan kebutuhan pokok bukan makanan. Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran konsumsi per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin. Garis kemiskinan Kabupaten Bireuen pada tahun 2019 sebesar 393.198 rupiah. Jumlah penduduk miskin yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan di bawah Rp 393.198 sebanyak 63.600 jiwa (13,56 % dari penduduk Kabupaten Bireuen).

Mayoritas penduduk Bireuen adalah pemeluk agama Islam dengan jumlah sebanyak 439.786 jiwa pada tahun 2019. Selain itu, terdapat juga pemeluk agama Kristen Protestan sebanyak 197 jiwa, pemeluk agama Kristen Katolik sebanyak 21 jiwa, pemeluk agama Hindu sebanyak 15 jiwa dan pemeluk agama Budha sebanyak 331 jiwa. Pada tahun 2019, Kabupaten Bireuen memiliki 114 unit pesantren, 145 unit dayah, dan 1.137 balai pengajian. Selain itu juga terdapat 184 unit masjid, 650 unit meunasah, 648 unit TKQ/TPQ dan 151 penyuluh agama yang tersebar di Kabupaten Bireuen. Jumlah tindak pidana yang ditangani oleh Polres Kabupaten Bireuen pada tahun 2019 tercatat sebanyak 29 kasus pencurian dengan pemberatan, 45 kasus pencurian kendaraan bermotor, 17 pencurian dengan kekerasan, 1 kasus penganiayaan berat, 1 kasus pembunuhan, 6 kasus pemerkosaan, dan 9 kasus pemerasan/ancaman.⁶³

Selanjutnya dapat dilihat dalam tabel berikut beberapa kondisi anak di Kabupaten Bireuen.⁶⁴

Tabel 3. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Usia Sekolah

Kecamatan	Usia Sekolah			Jumlah
	7-12	13-15	16-18	
Samalanga	3.530	2.596	2.636	8.762
Sp Mamplam	3.651	1.874	1.755	7.280
Pandrah	1.064	528	499	2.091
Jeunieb	3.174	1.689	1.613	6.476
Peulimbang	1.619	751	661	3.031
Peudada	3.541	1.567	1.509	6.617
Juli	4.385	2.163	1.912	8.460
Jeumpa	4.857	2.211	2.392	9.460
Kota Juang	6.191	2.673	2.504	11.368

⁶³ BPS Kabupaten Bireuen, *Op.Cit.*, hlm. 114-115.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 78, 85.

Kuala	2.200	1.046	1.051	4.297
Jangka	3.593	1.659	1.775	7.027
Peusangan	6.582	2.798	2.850	12.230
Psg Selatan	1.943	778	762	3.483
Psg Siblah Krueng	1.565	668	658	2.891
Makmur	2.167	1.045	892	4.104
Gandapura	3.016	1.362	1.355	5.733
Kuta Blang	2.725	1.241	1.220	5.186
J u m l a h	55.803	26.649	26.044	108.496

Tabel 4. Jumlah Penduduk 15 tahun Keatas Menurut Pendidikan Tertinggi

Pendidikan	Bekerja	Pengangguran	Jumlah
Belum Pernah Sekolah	638	0	638
Belum Tamat SD	17.195	126	17.321
Sekolah Dasar	46.201	897	47.098
Sekolah Menengah Pertama	42.291	1.705	43.996
Sekolah Menengah Atas	61.333	3.016	64.349
Sekolah Menengah Atas Kejuruan	11.660	779	12.439
Diploma I/II/III/Akademi	11.349	634	11.983
Universitas	26.598	1.608	28.206
J u m l a h	217.265	8.765	226.030

Berdasarkan kedua tabel tersebut, terlihat bahwa masyarakat Bireuen telah banyak yang mengenyam pendidikan, dengan begitu diharapkan pembentukan ketahanan keluarga dapat terlaksana di Kabupaten Bireuen.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Qanun Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Implementasi syariat Islam di Aceh merupakan suatu yang istimewa. Otonomi suatu provinsi dalam negara telah membolehkan melaksanakan sub-sistem hukum secara tersendiri. Hal ini merupakan suatu realita bahwa secara empiris syariat Islam di Aceh telah menjadi nilai yang hidup dalam masyarakat Aceh (*existing values*) selama berabad-abad. Hal tersebut secara Konstitusi dalam sistem hukum di Indonesia secara tegas diakui bahwa kebebasan beragama dalam artian bebas menjalankan ajaran agama bagi pemeluknya.

Pengakuan syariat Islam berlaku di Aceh juga dapat ditemukan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU No. 44/1999 tentang Keistimewaan Aceh, yang secara

jelas menyatakan bahwa apa yang telah didapatkan oleh masyarakat Aceh merupakan suatu pengakuan Pemerintah Pusat.

Posisi syariat dalam UU merupakan suatu pengejawantahan atas hak-hak istimewa yang dimiliki Provinsi Aceh seperti pelaksanaan syariat Islam, pendidikan dan adat istiadat. Dalam hal ini syariat Islam di Provinsi Aceh merupakan ajaran Islam yang telah diatur dengan Qanun. Ruang lingkup pelaksanaan syariat Islam secara jelas dinyatakan dalam Pasal 5 Qanun No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam, yang menentukan:

- (1) Untuk mewujudkan keistimewaan Aceh di bidang penyelenggaraan kehidupan beragama, setiap orang atau badan hukum yang berdomisili di daerah berkewajiban menjunjung tinggi pelaksanaan syariat Islam dalam kehidupannya.
- (2) Pelaksanaan Syariat Islam sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), meliputi: a. 'Aqidah; b. Ibadah; c. Mua'malah; d. Akhlak; e. Pendidikan dan dakwah Islamiyah/amar ma'ruf nahi mungkar; f. Baitul Mal; g. Kemasyarakatan; h. Syiar Islam; i. Pembelaan Islam; j. Qadha; k. Jinayat; l. Munakahat; dan m. Mawaris.

Kondisi di atas kembali diperkuat dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Undang-Undang dengan jelas menyatakan bahwa pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali sumber daya alam dan sumber daya manusia, dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Kesempatan mengatur dan menata kehidupan hukum dengan syariat Islam sebagai ruhnya bersumber pada landasan hukum yang kuat. Karena itu, dapat disebutkan bahwa pelaksanaan syariat Islam di Aceh merupakan perintah Undang-Undang.⁶⁵ Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), memberikan kewenangan pada Provinsi Aceh dalam melaksanakan keistimewaannya di bidang syariah termasuk *jinayat* (hukum pidana Islam).

Hukum pidana Islam di Aceh telah menetapkan prinsip-prinsip yang tidak seutuhnya sama dengan prinsip-prinsip hukum pidana Indonesia, sebagaimana

⁶⁵ Al Yasa Abubakar dan Marahalim, *Hukum Pidana Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2006, hlm. 5.

tidak sepenuhnya pula berbeda dengan prinsip-prinsip tersebut. Perbedaan itu menyebabkan ketidakcocokan di satu sisi, namun juga menjadi pengisi bagi kekosongan hukum pidana nasional di sisi yang lain. Ada orientasi pemidanaan yang tidak statis namun boleh dibilang berlawanan arah. Misalnya, hukuman cambuk di Aceh yang kerap dianggap sebagai balasan⁶⁶ tentu begitu sederhana ketika ia dihadapkan dengan penjara yang memiliki fungsi rehabilitasi dan resosialisasi. Sebab, ketika cambuk tidak memiliki fungsi rehabilitasi dan resosialisasi sama sekali, maka ia hanya akan menjadi hukuman yang tidak berdaya guna dan harus ditinggalkan.

Menyangkut hukuman cambuk, penelitian Muslim Zainuddin⁶⁷, mengutip pandangan Abdul Qadir Audah, menyatakan bahwa hukuman cambuk mempunyai tujuan penetapannya yaitu untuk memperbaiki keadaan manusia, baik secara kejiwaan maupun lainnya. Karena manusia harus dihindarkan dari perilaku yang mengarah kepada kejahatan dan ketidaknormalan. Justru itu, kaidah hukuman melingkupi lima hal. *Pertama*, hukuman yang dijatuhkan mencegah setiap orang untuk melakukan tindak pidana sebelum tindak pidana terjadi (preventif). Apabila hukuman itu telah terjadi maka hukuman itu untuk mendidiki pelaku dan mencegah orang lain untuk meniru dan mengikuti perbuatannya. *Kedua*, batas hukuman adalah untuk kemaslahatan terhadap masyarakat. Sekiranya untuk kemaslahatannya, masyarakat menuntut hukuman diperberat, maka hukuman pun akan diperberat, demikian juga sebaliknya. Sekiranya kemaslahatan masyarakat mengharap agar hukuman dapat diperingan, dikurangi atau bahkan dihapus, maka itu pun menjadi pertimbangan dalam penerapan hukum. *Ketiga*, apabila untuk memelihara kemaslahatan masyarakat dari pelaku kejahatan dan untuk menghilangkan kejahatan tersebut diharuskan untuk menjatuhkan hukuman mati kepada pelaku, maka hal tersebut merupakan suatu keniscayaan untuk dilakukan karena kejahatan tersebut akan hilang dengan hilangnya pelakunya. *Keempat*, jika telah menghasilkan kemaslahatan individu

⁶⁶ Cambuk sebagai balasan identik dengan teori *jawabir* yang cenderung melihat sanksi apa adanya. Pelaksanaannya ditujukan untuk suatu ketaatan dan penghapusan dosa (*expiation*). Lihat Khairil Akbar, *Pidana Mati terhadap Penyalahguna Psikotropika dalam Perspektif Teori Pemidanaan Islam: Studi terhadap UU No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika*, Banda Aceh: UIN Ar-Raniry, 2014, hlm. 53–55.

⁶⁷ Muslim Zainuddin, *Problematisasi Hukuman Cambuk di Aceh*, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2011, hlm. 89-90.

dan memelihara kemaslahatan masyarakat, maka hukuman telah sesuai dengan yang disyariatkan. *Kelima*, mendidik pelaku kejahatan bukan dalam artian untuk membalas dendam melainkan untuk perbaikan atas dirinya.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Secara khusus, Keluarga diatur hak-haknya di dalam pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang secara garis besar Negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan, dukungan dan memberdayakan keluarga. Mengejawantahkan pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka lahir berbagai Undang-Undang yang terkait secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan keluarga. Berbagai Undang-Undang yang telah hadir mengatur terkait dengan pembentukan keluarga melalui Undang-Undang 1 Tahun 1974, mengatur tentang perlindungan terhadap keluarga atau anggota keluarga melalui Undang-Undang KDRT, Undang-Undang Perlindungan Anak, Undang-Undang Pornografi, Undang-Undang Penyiaran, Undang-Undang Fakir Miskin. Beberapa Undang-Undang mengatur dukungan dan pemberdayaan keluarga melalui Undang-Undang Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga, Undang-Undang Pendidikan, Undang-Undang Kesehatan, Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial, dan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial.

Sejalan dengan pelaksanaan berbagai Undang-Undang yang terkait dengan keluarga baik secara langsung maupun tidak langsung, persoalan keluarga dalam praktek di lapangan terus mengalami perkembangan dan jumlahnya semakin mengkhawatirkan. Hal ini menunjukkan bahwa berbagai pengaturan di dalam undang-undang belum sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh pemerintah, pemangku kepentingan dan masyarakat. Selain itu ada beberapa bagian yang perlu pengaturan secara khusus dengan peraturan perundangan-undangan yang baru. Bagian yang belum diatur secara khusus adalah terkait dengan upaya membangun ketahanan keluarga yang sangat dibutuhkan untuk menghadirkan keluarga yang kokoh (tangguh). Undang-Undang Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga secara khusus menyinggung tentang ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga ini, mulai dari konstitusi, peraturan perundang-undangan yang secara khusus terkait dengan qanun baru. Konsep tersebut sangat penting dalam rangka menghindari adanya tumpang tindih dalam aturan hukum, yang dalam hukum konsep ini dikenal dengan sinkronisasi dan harmonisasi.

Sinkronisasi dan harmonisasi tersebut dilakukan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan terkait, yang dilakukan dengan pendekatan *stufentheory* sebagaimana dipopulerkan oleh Hans Kelsen tentang jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan. Menurut *stufentheory* bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi dalam suatu tata susunan, dimana suatu norma posisinya yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya, akan semakin konkrit norma tersebut. Norma yang paling tinggi, menduduki puncak piramida, yang oleh Kelsen disebut dengan *grundnorm* (norma dasar).⁶⁸

Berikut beberapa peraturan perundang-undangan terkait dalam pembuatan Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam pokok-pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) khususnya pada alinea ke IV ditegaskan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dipertegas dalam Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945. Dalam Pasal 18 ayat (1) ditentukan; “Negara

⁶⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Jakarta: Sekretariat KIH – UI, 2010, hlm. 28.

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Ayat (2) menentukan; “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Ayat (5) menentukan bahwa; “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Di dalam Pasal 18 A ayat (1) ditegaskan bahwa; “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.

Lebih lanjut ditegaskan bahwa; “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 UUD 1945.

Mempertahankan hidup dan kehidupan juga dijamin oleh negara, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 A UUD 1945 bahwa; “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Selanjutnya Pasal 28 B ayat (1) UUD 1945 menentukan; “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”.

Kemudian Pasal 28 C ayat (1) UUD 1945 menentukan; “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas, maka sudah selayaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Bireun menciptakan Ketahanan Keluarga. Hal ini harus menjadi perhatian yang serius bagi pemangku kepentingan/pemegang kebijakan untuk memberikan perhatian, pelayanan dan pemenuhan terhadap hak-hak keluarga, agar terhindar dari hal-hal yang negatif. Untuk itu Pemerintah

Kabupaten Bireun harus menerbitkan Qanun atau Peraturan Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menentukan; “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

B. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue

Kabupaten Bireuen terbentuk sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999, yaitu pada tanggal 4 Oktober 1999 yang sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Aceh Utara.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 ditegaskan bahwa Kabupaten Bireuen memiliki kewenangan Daerah sebagai Daerah Otonom yang mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, termasuk kewenangan wajib, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan wajib terdiri atas pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Dengan demikian maka bidang kesehatan dan pendidikan merupakan urusan wajib Pemerintah Kabupaten Bireuen untuk mendukung hak-hak keluarga dalam pembentukan Ketahanan Keluarga di Kabupaten Bireuen.

C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Bagi suatu Negara dan Bangsa seperti Indonesia adalah mutlak adanya Undang-undang Perkawinan Nasional yang sekaligus menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat kita. Dewasa ini berlaku berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan warganegara dan berbagai daerah seperti berikut:

1. Bagi orang-orang Indonesia Asli yang beragama Islam berlaku hukum agama yang telah diresipir dalam Hukum Adat;
2. Bagi orang-orang Indonesia Asli lainnya berlaku Hukum Adat;
3. Bagi orang-orang Indonesia Asli yang beragama Kristen berlaku Huwelijksordonnantie Christen Indonesia (S. 1933 Nomor 74);
4. Bagi orang Timur Asing Cina dan warganegara Indonesia keturunan Cina berlaku ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Perdata dengan sedikit perubahan;
5. Bagi orang-orang Timur Asing lain-lainnya dan warganegara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya tersebut berlaku hukum Adat mereka;
6. Bagi orang-orang Eropa dan Warganegara Indonesia keturunan Eropa dan yang disamakan dengan mereka berlaku Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Sesuai dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka Undang-undang ini disatu pihak harus dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan dilain pihak harus dapat pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini. Undang-undang Perkawinan ini telah menampung di dalamnya unsur-unsur dan ketentuan-ketentuan Hukum Agamanya dan Kepercayaannya itu dari yang bersangkutan.

Dalam Undang-undang Perkawinan ditentukan Prinsip-prinsip atau azas-azas mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan zaman. Azas-azas atau prinsip-prinsip yang tercantum dalam Undang-undang ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi, masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spirituil dan materiil.
2. Bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan di samping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan

yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam Surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

3. Undang-undang Perkawinan menganut azas monogami. Hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristeri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang isteri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan.
4. Undang-undang Perkawinan menganut prinsip, bahwa calon suami-isteri itu harus telah siap jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami-isteri yang masih di bawah umur. Di samping itu, perkawinan mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan batas umur yang lebih tinggi. Berhubung dengan itu, maka Undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi, wanita. Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, maka batas usia yang diperbolehkan untuk menikah baik bagi pria dan wanita harus telah berusia 19 tahun.
5. Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka Undang-undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan Sidang Pengadilan.

6. Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami baik dalam kehidupan rumah-tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama oleh suami-isteri.

Untuk menjamin kepastian hukum, maka perkawinan berikut segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang terjadi sebelum Undang-undang ini berlaku, yang dijalankan menurut hukum yang telah ada adalah sah.

D. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak

Walaupun telah ada UU Perlindungan Anak yang juga mencakup kesejahteraan anak, namun UU No. 4/1979 tidak dihapus. Hal yang bertentangan dengan UU Perlindungan Anak yang terdapat di dalam UU Kesejahteraan Anak adalah definisi Anak. Pada Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa “Anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin.” Sedangkan dalam UU Perlindungan Anak pada Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.” Sesuai dengan isi Pasal 91 pada Bab XIII Ketentuan Peralihan pada UU Perlindungan Anak yang menyatakan bahwa “...semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang sudah ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”, maka untuk Pasal 1 ayat (2) dari UU Kesejahteraan Anak sudah tidak berlaku.

Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan mengenai hak pengasuhan bagi anak *“Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar.”* Kemudian pada Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa *“Anak yang tidak mempunyai orang tua berhak memperoleh asuhan oleh negara atau orang atau badan.”*

UU ini belum dengan jelas menjabarkan mengenai pengasuhan selain orang tuanya atau selain keluarga intinya, serta hanya mempertimbangkan mengenai pengasuhan alternatif pada saat anak sudah tidak memiliki orang tua. Sedangkan pada kenyataannya terjadi kasus dimana anak yang memiliki orang tua

tidak dapat diasuh oleh orang tuanya karena berbagai hal, seperti orang tua sakit, tuntutan pekerjaan yang menyebabkan orang tua harus terpisah dari anak selama waktu tertentu atau waktu yang lama, dan lain sebagainya. UU ini juga kurang menekankan pentingnya pengasuhan oleh keluarga inti, dan alternatif pengasuhan oleh keluarga kerabat, ataupun oleh keluarga non-kerabat.

Terkait kuasa asuh dan pencabutannya diatur dalam Pasal 10 sebagai berikut:

- (1) Orang tua yang terbukti melalaikan tanggungjawabnya sebagaimana termaksud dalam Pasal 9, sehingga mengakibatkan timbulnya hambatan dalam pertumbuhan dan perkembangan anak, dapat dicabut kuasa asuhnya sebagai orang tua terhadap anaknya. Dalam hal itu ditunjuk orang atau badan sebagai wali.
- (2) Pencabutan kuasa asuh dalam ayat (1) tidak menghapuskan kewajiban orang tua yang bersangkutan untuk membiayai, sesuai dengan kemampuannya, penghidupan, pemeliharaan, dan pendidikan anaknya.
- (3) Pencabutan dan pengembalian kuasa asuh orang tua ditetapkan dengan keputusan hakim.
- (4) Pelaksanaan ketentuan ayat (1), (2) dan (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal ini sangat penting terkait dalam kasus perceraian ataupun kasus orang tua berhadapan dengan hukum. Namun yang menjadi kendala adalah saat tidak ditegakkannya putusan pengadilan terkait hak asuh. Dalam beberapa kasus perebutan hak asuh, putusan pengadilan diabaikan baik dalam hal hak asuh maupun dalam hal pemberian nafkah kepada anak. Yang juga sering terjadi adalah Ayah tidak menjalankan kewajibannya menafkahi anak setelah terjadi perceraian dimana pengadilan menetapkan anak diasuh oleh Ibunya. Kendala yang dihadapi oleh Ibu adalah keengganan untuk mengajukan aduan perdata terhadap Ayah dari Anak. Oleh sebab itu perlu dipertimbangkan dalam penyusunan Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga untuk mengupayakan penuntasan hak nafkah dan hak asuh anak pasca perceraian orang tua.

E. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh (UUPKA) merupakan landasan awal adanya penegasan bahwa Provinsi Aceh merupakan provinsi yang memiliki keistimewaan. Latar

belakang diberikan keistimewaan tersebut, dapat dilihat dalam konsiderans menimbang UUPKA, yang menjelaskan sebagai berikut:

1. Sejarah panjang perjuangan rakyat Aceh membuktikan adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi, yang bersumber dari kehidupan yang religius, adat yang kukuh, dan budaya Islam yang kuat dalam menghadapi kaum penjajah;
2. Kehidupan religius rakyat Aceh yang telah membentuk sikap pantang menyerah dan semangat nasionalisme dalam menentang penjajah dan mempertahankan kemerdekaan merupakan kontribusi yang besar dalam menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia meskipun rakyat Aceh kurang mendapat peluang untuk menata diri;
3. Kehidupan masyarakat Aceh yang religius, menjunjung tinggi adat, dan telah menempatkan ulama pada peran yang terhormat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara perlu dilestarikan dan dikembangkan bersamaan dengan pengembangan pendidikan.

Penyelenggaraan keistimewaan tersebut, selanjutnya dipertegas dalam ketentuan Pasal 2 UUPKA yang menentukan; daerah diberi kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur keistimewaan yang dimiliki, baik di daerah kabupaten maupun kota, yang lebih lanjut diberi wewenang juga mengaturnya dalam Qanun.

Penyelenggaraan keistimewaan itu sendiri berdasarkan Pasal 3 UUPKA, merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan. Dimana penyelenggaraan keistimewaan itu sendiri meliputi; penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 4 UUPKA diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat. Di samping itu, Daerah mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama, dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama. Selain itu, berdasarkan Pasal 5 UUPKA, Daerah dapat membentuk lembaga agama dan mengakui lembaga agama yang sudah ada

dengan sebutan sesuai dengan kedudukannya masing-masing, dan dimana lembaga dimaksud tidak merupakan bagian perangkat Daerah.

Dalam penetapan kebijakan Daerah, berdasarkan Pasal 9 UUPKA ulama memiliki peran yang sangat penting. Untuk itu Daerah membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama. Badan tersebut bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan Daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami. Berdasarkan Pasal 10 UUPKA, sumber pembiayaan penyelenggaraan Keistimewaan dialokasikan dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

F. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Di dalam ketentuan umum disebutkan beberapa definisi terkait dengan keluarga:

- a. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.
- b. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya, atau keluarga sedarah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga.
- c. Orang tua adalah ayah dan/atau ibu kandung, atau ayah dan/atau ibu tiri, atau ayah dan/atau ibu angkat.
- d. Anak angkat adalah anak yang haknya dialihkan dari lingkungan kekuasaan keluarga orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan, dan membesarkan anak tersebut, ke dalam lingkungan keluarga orang tua angkatnya berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan.
- e. Anak asuh adalah anak yang diasuh oleh seseorang atau lembaga, untuk diberikan bimbingan, pemeliharaan, perawatan, pendidikan, dan kesehatan, karena orang tuanya atau salah satu orang tuanya tidak mampu menjamin tumbuh kembang anak secara wajar.

- f. Kuasa asuh adalah kekuasaan orang tua untuk mengasuh, mendidik, memelihara, membina, melindungi, dan menumbuhkembangkan anak sesuai dengan agama yang dianutnya dan kemampuan, bakat, serta minatnya.
- g. Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara.

Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera. Hak-hak anak diantaranya:

- a. Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- b. Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.
- c. Setiap Anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya dalam bimbingan Orang Tua atau Wali.
- d. Setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri. Apabila orang tua tidak bisa mengasuh anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.
- f. Setiap Anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakat.

- g. Setiap Anak berhak mendapatkan perlindungan di satuan pendidikan dari kejahatan seksual dan Kekerasan yang dilakukan oleh pendidik, tenaga kependidikan, sesama peserta didik, dan/atau pihak lain.
- h. Anak Penyandang Disabilitas berhak memperoleh pendidikan luar biasa dan Anak yang memiliki keunggulan berhak mendapatkan pendidikan khusus.
- i. Setiap anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan.
- j. Setiap anak berhak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri.
- k. Setiap Anak Penyandang Disabilitas berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.
- l. Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan: diskriminasi, eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual, penelantaran, kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan, ketidakadilan dan perlakuan salah lainnya. Perlakuan salah lainnya, misalnya tindakan pelecehan atau perbuatan tidak senonoh kepada anak.

Kewajiban orang tua terhadap anak diatur di dalam Pasal 26 meliputi:

- a. Mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak.
- b. Menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya.
- c. Mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.
- d. Memberikan pendidikan karakter dan penanaman nilai budi pekerti pada Anak.

Berbagai kewajiban tersebut menuntut pemahaman orang tua akan tanggung jawab sebagai orang tua, pengetahuan dalam mendidik anak, pemahaman atas hak-hak anak, dan memiliki integritas sebagai orang tua

sehingga memberikan keteladanan. Namun, sayang sekali UU Perlindungan Anak disusun dengan kurang menekankan pada keluarga, bagaikan anak suatu entitas terpisah dari keluarga. Konteks hak-hak anak tidak dikaitkan dengan hak dan kewajibannya sebagai bagian dari keluarganya. Selain itu UU Perlindungan Anak juga belum mengatur apa hak-hak orang tua dalam keluarga, hak-hak dan kewajiban anggota keluarga dalam keluarga, serta apa dan bagaimana peran pemerintah dalam memastikan orang tua melakukan kewajibannya dengan baik.

Penyelenggaraan perlindungan terhadap anak sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Anak, meliputi:

- a. Terkait dengan agama, menjadi kewajiban bagi pemerintah, masyarakat dan orang tua melindungi anak untuk beragama, beribadah sesuai dengan agamanya. Bagi anak yang belum bisa menentukan pilihan, agama sesuai dengan agama orang tua. Perlindungan yang dimaksud dilakukan dengan pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan ajaran agama bagi Anak.
- b. Terkait dengan kesehatan, pemerintah memiliki kewajiban untuk menyediakan fasilitas dan menyelenggarakan upaya kesehatan yang komprehensif bagi anak, agar setiap anak memperoleh derajat kesehatan yang optimal sejak dalam kandungan. Upaya kesehatan yang komprehensif meliputi upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif, baik untuk pelayanan kesehatan dasar maupun rujukan.
- c. Terkait dengan Pendidikan, Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal 9 (sembilan) tahun untuk semua anak. Pendidikan diarahkan kepada:
 - 1) Pengembangan sikap dan kemampuan kepribadian anak, bakat, kemampuan mental dan fisik sampai mencapai potensi mereka yang optimal.
 - 2) Pengembangan penghormatan atas hak asasi manusia dan kebebasan asasi.
 - 3) Pengembangan rasa hormat terhadap orang tua, identitas budaya, bahasa dan nilai-nilainya sendiri, nilai-nilai nasional di mana anak bertempat tinggal, dari mana anak berasal, dan peradaban-peradaban yang berbeda-beda dari peradaban sendiri.

- 4) Persiapan anak untuk kehidupan yang bertanggung jawab.
- 5) Pengembangan rasa hormat dan cinta terhadap lingkungan hidup.

UU Perlindungan Anak belum secara khusus mengaitkan konten pendidikan dengan pendidikan keluarga, bagaimana anggota keluarga saling mengasihi, menghargai, melindungi, dan bagaimana mempersiapkan anggota keluarga membentuk keluarga baru. Selain itu, UU Perlindungan Anak tidak mencakup pengaturan mengenai pengangkatan anak oleh individual ataupun pasangan sesama jenis. Sedangkan ada indikasi bertambahnya individual dan orang sesama jenis mengasuh anak yang bukan merupakan anak biologisnya. Kemudian, UU Perlindungan Anak juga belum mengatur mengenai hak keluarga korban, terutama hak perlindungan dari eksploitasi media dan hak rehabilitasi psikologis. Pada kasus tindak kekejaman, kejahatan, penganiayaan, eksploitasi, penyimpangan seksual, dan penelantaran yang menyebabkan trauma dapat pula menimpa keluarga korban terutama perempuan yaitu ibu korban dan saudara perempuan korban, sehingga memerlukan dukungan/layanan konseling/konsultasi trauma. Terlebih lagi, upaya pencegahan tindak kejahatan seksual terhadap anak belum terelaborasi dalam UU Perlindungan Anak. Kesemuanya patut diakomodir dalam Rancangan Qanun Kabupaten Bireun tentang tentang Ketahanan Keluarga.

G. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

UU P-KDRT termasuk dalam UU yang penuh dengan kontroversi, dari definisi hingga pemidanaan. Kontroversi utama dari UU P-KDRT terdapat pada definisi KDRT itu sendiri. Dalam Pasal 1 poin (1) tercantum:

Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.

Definisi ini dinilai terlalu terfokus pada perempuan dan memarginalkan anak laki-laki yang juga rentan terhadap kekerasan fisik maupun kejahatan seksual. Kemudian tidak ada perbedaan antara rumah tangga yang terdiri dari

pasangan suami-istri dengan rumah tangga yang tidak berisi pasangan suami-istri, sehingga menyamaratakan status antara pasangan yang kawin dan tidak kawin. Ini dinilai sangat bertentangan dengan Pancasila dan norma kehidupan di Indonesia yang sangat mengutamakan keluarga melalui perkawinan. Definisi KDRT ini dinilai lebih sesuai dengan nilai-nilai kehidupan dari luar Indonesia.⁶⁹

Ruang lingkup UU terkait dengan rumah tangga dijelaskan pada Pasal 2, meliputi:

- a. Suami, isteri, dan anak;
- b. Orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dengan orang sebagaimana dimaksud pada huruf a karena hubungan darah, perkawinan, persusuan, pengasuhan, dan perwalian, yang menetap dalam rumah tangga;
- c. Orang yang bekerja membantu rumah tangga dan menetap dalam rumah tangga tersebut;

Penjabaran mengenai keluarga dalam UU P-KDRT dapat disimpulkan sebagai kumpulan orang dalam satu rumah tangga yang memiliki hubungan darah, perkawinan, persusuan, pengasuhan, dan perwalian. Namun demikian UU P-KDRT tidak memperlakukan permasalahan kekerasan rumah tangga sebagai permasalahan keluarga sebagai satu kesatuan unit, melainkan permasalahan antara satu individu dengan individu lain dalam suatu rumah tangga. Padahal hampir setiap kekerasan fisik dan non-fisik yang terjadi di dalam suatu rumah tangga adalah bagian dari permasalahan keluarga. Kasus KDRT tidak dapat diselesaikan dengan tuntas bila tidak melibatkan seluruh anggota keluarga terkait, sehingga penanganan secara individualistis terhadap “penghuni” suatu rumah tangga lebih membuka peluang kepada perpecahan dalam keluarga. Perlindungan dan konseling diberikan kepada korban tanpa memperhatikan kemungkinan trauma dari anggota keluarga lainnya.

Selain itu, tidak ada pengaturan mengenai penahapan penanganan kasus KDRT, langsung kepada penanganan kasus tindak pidana dengan hukuman

⁶⁹ Pendekatan penyamarataan antara pasangan yang kawin dan yang tidak kawin ini juga tercermin dalam laporan Statistik Gender Tematik – Mengakhiri Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Indonesia yang dirilis pada tahun 2017 oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

pidana penjara dan denda. Padahal pada sebagian kasus masih ada kemungkinan perbaikan hubungan keluarga dengan melalui konseling keluarga. Ini bertentangan dengan isi Pasal 4 poin (d) yang menyatakan bahwa salah satu dari tujuan Penghapusan Kekerasan dalam rumah tangga adalah untuk memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera. Oleh karena itu sangat penting bagi Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga menempatkan setiap orang dalam sebuah rumah tangga sebagai satu kesatuan, sebagai sebuah unit dalam masyarakat, memberi kesempatan bagi keluarga yang berpotensi berhadapan dengan hukum atas kasus KDRT untuk berkonsultasi dan mencari solusi. Ini akan membuka kesempatan untuk melakukan perubahan dalam sistem penanganan kasus keluarga.

Sebagai undang-undang yang bertujuan menghapus KDRT, sangat disayangkan karena justru pasal-pasal pencegahan KDRT sangat minim dan umum. Jadi bisa dipastikan kasus KDRT tidak akan dapat diminimalisir, karena legislasinya menitikberatkan pada penanganan kasus KDRT, bukan pada pencegahan.

Lebih lanjut mengenai UU P-KDRT, Pemerintah diberi tanggung jawab untuk melakukan upaya-upaya pencegahan, penanganan kasus, pelayanan perlindungan korban, serta rehabilitasi dan reintegrasi korban KDRT. Adapun lingkup upaya pencegahan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 12 sebagai berikut:

- a. Merumuskan kebijakan tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga;
- b. Menyelenggarakan komunikasi, informasi, dan edukasi (KIE) tentang kekerasan dalam rumah tangga;
- c. Menyelenggarakan sosialisasi dan advokasi tentang kekerasan dalam rumah tangga; dan
- d. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sensitif gender dan isu kekerasan dalam rumah tangga serta menetapkan standar dan akreditasi pelayanan yang sensitif gender.

UU Penghapusan KDRT belum menjadikan keluarga sebagai fokus dan subyek pencegahan. Sebaliknya justru lebih mengarah pada penempatan keluarga sebagai obyek masalah KDRT. Tidak banyak gunanya bila kebijakan, KIE,

sosialisasi, advokasi, serta pelatihan diperuntukkan bagi pejabat dan pemberi layanan penanganan masalah KDRT sedangkan keluarga tidak atau kurang mendapatkan segala informasi tersebut.

Terlebih lagi UU P-KDRT tidak mudah dicerna oleh masyarakat awam, padahal implikasi dari UU ini bisa mempidanakan orang dengan pidana penjara dan juga pidana denda hingga ratusan juta rupiah.

Kemudian pada Pasal 15 termuat kewajiban bagi penduduk/masyarakat yang mendengar, melihat, atau mengetahui terjadinya kekerasan dalam rumah tangga untuk melakukan upaya-upaya sesuai dengan batas kemampuannya untuk :

1. Mencegah berlangsungnya tindak pidana;
2. Memberikan perlindungan kepada korban;
3. Memberikan pertolongan darurat; dan
4. Membantu proses pengajuan permohonan penetapan perlindungan.

UU P-KDRT juga tidak memberi kejelasan atas pembagian tugas dan wewenang dalam pemerintahan pusat maupun daerah terkait upaya pencegahan, termasuk pemberdayaan masyarakat dalam pencegahan dan penanganan darurat KDRT. Siapa yang membuat mekanisme pencegahan KDRT di pemerintah dan bagaimana mekanismenya di masyarakat, siapa yang memberi pembekalan kepada keluarga mengenai bentuk-bentuk pencegahan KDRT, memotivasi keluarga agar ikut mencegah KDRT.

H. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), bahwa Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dan pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan Pasal 13 ayat (1) UUPA diatur dengan Qanun Aceh.

Pelaksanaan pemerintahan di Aceh dijalankan berdasarkan Syariat Islam. Syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh berdasarkan Pasal 125 UUPA meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. Syariat Islam tersebut meliputi ibadah, ahwal

alsyakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam.

Berdasarkan Pasal 126 UUPA, bahwa setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib mentaati dan mengamalkan syariat Islam, dan setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syariat Islam. Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan Pasal 127 UUPA bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syariat Islam. Menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya.

Untuk melaksanakan syariat Islam, maka Pemerintah, Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaannya.

Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota berdasarkan Pasal 17 UUPA merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, diantaranya; penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial. Sedangkan urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus pemerintahan kabupaten/kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam; dan
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.

Selain itu, urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk pemulihan psikososial sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan kabupaten/kota yang bersangkutan.

Pemerintahan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota (DPRK). Khusus untuk DPRK memiliki beberapa tugas dan kewenangan diantaranya:⁷⁰

- a. Mengajukan rancangan qanun. Rancangan qanun dapat berasal dari DPRK, atau bupati/walikota.
- b. Mengajukan usul rancangan qanun;
- c. Mengadakan perubahan atas rancangan qanun;
- d. Membentuk qanun kabupaten/kota yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- e. Memberikan persetujuan terhadap qanun kabupaten/kota, yang selanjutnya dapat disahkan oleh bupati/walikota.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan qanun kabupaten/kota dan peraturan perundang-undangan lain.

Selain kewenangan di atas, berdasarkan Pasal 18 jo Pasal 216 ayat (2) UUPA pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan menyelenggarakan pendidikan madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah dengan tetap mengikuti standar nasional pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendidikan di Aceh diselenggarakan berdasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai Islam, budaya, dan kemajemukan bangsa.

Setiap penduduk Aceh berdasarkan Pasal 216 dan Pasal 217 UUPA, berhak mendapat pendidikan yang bermutu dan Islami sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penduduk Aceh yang berusia 7 (tujuh) tahun sampai 15 (lima belas) tahun wajib mengikuti pendidikan dasar tanpa dipungut biaya. Pemerintah, Pemerintahan Aceh, dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana untuk membiayai pendidikan dasar dan menengah. Selain itu, Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyediakan pendidikan layanan khusus bagi penduduk Aceh yang berada di daerah terpencil atau terbelakang. Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyediakan pelayanan pendidikan khusus bagi penduduk Aceh

⁷⁰ Lihat Pasal 24, 25, 26, 232, dan Pasal 239 UUPA.

yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial, serta yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

I. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu dilakukan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan, Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Berbagai Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan tegas menjamin hak setiap Penduduk untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, memperoleh status kewarganegaraan, menjamin kebebasan memeluk agama, dan memilih tempat tinggal di wilayah Republik Indonesia dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Peristiwa kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas atau tinggal sementara, serta perubahan status Orang Asing Tinggal Terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan Peristiwa Penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan.

Untuk itu, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Dalam pemenuhan hak Penduduk, terutama di bidang Pencatatan Sipil, masih ditemukan penggolongan Penduduk yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membedakan suku,

keturunan, dan agama sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan produk colonial Belanda. Penggolongan Penduduk dan pelayanan diskriminatif yang demikian itu tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kondisi tersebut mengakibatkan pengadministrasian kependudukan mengalami kendala yang mendasar sebab sumber Data Kependudukan belum terkoordinasi dan terintegrasi, serta terbatasnya cakupan pelaporan yang belum terwujud dalam suatu sistem Administrasi Kependudukan yang utuh dan optimal.

Kondisi sosial dan administratif seperti yang dikemukakan di atas tidak memiliki sistem data base kependudukan yang menunjang pelayanan Administrasi Kependudukan. Kondisi itu harus diakhiri dengan pembentukan suatu sistem Administrasi Kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi untuk memenuhi tuntutan masyarakat atas pelayanan kependudukan yang profesional. Seluruh kondisi tersebut di atas menjadi dasar pertimbangan perlunya Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan ini memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang Administrasi Kependudukan. Salah satu hal penting adalah pengaturan mengenai penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK adalah identitas Penduduk Indonesia dan merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung pelayanan publik di bidang Administrasi Kependudukan. Sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal bagi setiap Penduduk. NIK bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia dan berkait secara langsung dengan seluruh Dokumen Kependudukan.

J. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Globalisasi informasi telah menempatkan Indonesia sebagai bagian dari masyarakat informasi dunia sehingga mengharuskan dibentuknya pengaturan mengenai pengelolaan Informasi dan Transaksi Elektronik di tingkat nasional

sehingga pembangunan Teknologi Informasi dapat dilakukan secara optimal, merata, dan menyebar ke seluruh lapisan masyarakat guna mencerdaskan kehidupan bangsa. Perkembangan dan kemajuan Teknologi Informasi yang demikian pesat telah menyebabkan perubahan kegiatan kehidupan manusia dalam berbagai bidang yang secara langsung telah memengaruhi lahirnya bentuk-bentuk perbuatan hukum baru

UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE dapat mencegah pengaruh buruk pornografi, kekerasan di rumah tangga, dan perjudian bahkan di sekolah, karena pada Pasal 27 ayat (1) ada larangan:

Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan.

Namun demikian, penegakan peraturan Pasal 27 ayat (1) tersebut masih sangat minimal. Hal ini dapat dilihat dari mudahnya penyebaran berbagai konten pornografi dan kekerasan melalui aplikasi media sosial elektronik. Selain itu, minimnya kasus penahanan atau penuntutan terhadap pihak-pihak yang lakukan tindak pelanggaran larangan tersebut. Kelemahan dari UU ITE adalah tidak adanya pendekatan regulasi berbasis keluarga untuk mencegah terjadinya transmisi elektronik ke media sosial berkonten hal-hal yang melanggar kesusilaan.

Pemanfaatan teknologi informasi, media, dan komunikasi telah mengubah baik perilaku masyarakat maupun peradaban manusia secara global. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah pula menyebabkan hubungan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan menyebabkan perubahan sosial, ekonomi, dan budaya secara signifikan berlangsung demikian cepat. Teknologi Informasi saat ini menjadi pedang bermata dua karena selain memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan, kemajuan, dan peradaban manusia, sekaligus menjadi sarana efektif perbuatan melawan hukum.

Permasalahan hukum yang seringkali dihadapi adalah ketika terkait dengan penyampaian informasi, komunikasi, dan/atau transaksi secara elektronik, khususnya dalam hal pembuktian dan hal yang terkait dengan perbuatan hukum yang dilaksanakan melalui sistem elektronik. Sistem elektronik adalah sistem komputer dalam arti luas, yang tidak hanya mencakup perangkat keras dan

perangkat lunak komputer, tetapi juga mencakup jaringan telekomunikasi dan/atau sistem komunikasi elektronik. Perangkat lunak atau program komputer adalah sekumpulan instruksi yang diwujudkan dalam bentuk bahasa, kode, skema, ataupun bentuk lain, yang apabila digabungkan dengan media yang dapat dibaca dengan komputer akan mampu membuat komputer bekerja untuk melakukan fungsi khusus atau untuk mencapai hasil yang khusus, termasuk persiapan dalam merancang instruksi tersebut.

Sistem elektronik juga digunakan untuk menjelaskan keberadaan sistem informasi yang merupakan penerapan teknologi informasi yang berbasis jaringan telekomunikasi dan media elektronik, yang berfungsi merancang, memproses, menganalisis, menampilkan, dan mengirimkan atau menyebarkan informasi elektronik. Sistem informasi secara teknis dan manajemen sebenarnya adalah perwujudan penerapan produk teknologi informasi dalam suatu bentuk organisasi dan manajemen sesuai dengan karakteristik kebutuhan pada organisasi tersebut dan sesuai dengan tujuan peruntukannya. Pada sisi yang lain, sistem informasi secara teknis dan fungsional adalah keterpaduan sistem antara manusia dan mesin yang mencakup komponen perangkat keras, perangkat lunak, prosedur, sumber daya manusia, dan substansi informasi yang dalam pemanfaatannya mencakup fungsi *input*, *process*, *output*, *storage*, dan *communication*.

Secara yuridis kegiatan pada ruang siber tidak dapat didekati dengan ukuran dan kualifikasi hukum konvensional saja sebab jika cara ini yang ditempuh akan terlalu banyak kesulitan dan hal yang lolos dari pemberlakuan hukum. Kegiatan dalam ruang siber adalah kegiatan virtual yang berdampak sangat nyata meskipun alat buktinya bersifat elektronik. Dengan demikian, subjek pelakunya harus dikualifikasikan pula sebagai orang yang telah melakukan perbuatan hukum secara nyata. Dalam kegiatan e-commerce antara lain dikenal adanya dokumen elektronik yang kedudukannya disetarakan dengan dokumen yang dibuat di atas kertas. Berkaitan dengan hal itu, perlu diperhatikan sisi keamanan dan kepastian hukum dalam pemanfaatan teknologi informasi, media, dan komunikasi agar dapat berkembang secara optimal.

Oleh karena itu, terdapat tiga pendekatan untuk menjaga keamanan di cyber space, yaitu pendekatan aspek hukum, aspek teknologi, aspek sosial, budaya,

dan etika. Untuk mengatasi gangguan keamanan dalam penyelenggaraan sistem secara elektronik, pendekatan hukum bersifat mutlak karena tanpa kepastian hukum, persoalan pemanfaatan teknologi informasi menjadi tidak optimal.

K. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sila kelima Pancasila menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk 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.

Permasalahan kesejahteraan sosial yang berkembang dewasa ini menunjukkan bahwa ada warga negara yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak karena belum memperoleh pelayanan sosial dari negara. Akibatnya, masih ada warga negara yang mengalami hambatan pelaksanaan fungsi sosial sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat.

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

Dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, diperlukan peran masyarakat yang seluas-luasnya, baik perseorangan, keluarga, organisasi keagamaan, organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, badan usaha, lembaga kesejahteraan sosial, maupun lembaga kesejahteraan sosial asing demi terselenggaranya kesejahteraan sosial yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 bertujuan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara, serta untuk menghadapi tantangan dan perkembangan kesejahteraan sosial di tingkat lokal, nasional, dan global. Materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang ini, antara lain, pemenuhan hak atas kebutuhan dasar, penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara komprehensif dan profesional, serta perlindungan masyarakat. Untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, Undang-Undang ini juga mengatur pendaftaran dan perizinan serta sanksi administratif bagi lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat memberikan keadilan sosial bagi warga negara untuk dapat hidup secara layak dan bermartabat.

L. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UUK), bahwa pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender dan nondiskriminatif dan norma-norma agama. Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.

Setiap orang berhak atas kesehatan, dan memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau. Untuk itu Pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat. Tanggung jawab Pemerintah tersebut dikhususkan pada pelayanan publik.⁷¹

Untuk mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi masyarakat, maka berdasarkan Pasal 46-48 UUK harus diselenggarakan upaya kesehatan yang terpadu dan menyeluruh dalam bentuk upaya kesehatan perseorangan dan upaya kesehatan masyarakat. Upaya kesehatan diselenggarakan dalam bentuk kegiatan dengan pendekatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitative yang dilaksanakan secara terpadu, menyeluruh, dan berkesinambungan. Penyelenggaraan upaya kesehatan yang didukung oleh sumber daya kesehatan, dilaksanakan melalui kegiatan:

- a. Pelayanan kesehatan;
- b. Pelayanan kesehatan tradisional;
- c. Peningkatan kesehatan dan pencegahan penyakit;
- d. Penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan;
- e. Kesehatan reproduksi;
- f. Keluarga berencana;
- g. Kesehatan sekolah;
- h. Kesehatan olahraga;
- i. Pelayanan kesehatan pada bencana;
- j. Pelayanan darah;
- k. Kesehatan gigi dan mulut;
- l. Penanggulangan gangguan penglihatan dan gangguan pendengaran;
- m. Kesehatan matra;
- n. Pengamanan dan penggunaan sediaan farmasi dan alat kesehatan;
- o. Pengamanan makanan dan minuman;
- p. Pengamanan zat adiktif; dan/atau
- q. Bedah mayat.

⁷¹ Lihat Pasal 4 jo Pasal 14 UUK.

Penyelenggaraan upaya kesehatan sebagaimana disebutkan di atas, berdasarkan Pasal 49 UUK, menjadi tanggung jawab Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Akan tetapi penyelenggaraan upaya kesehatan harus memperhatikan fungsi sosial, nilai, dan norma agama, sosial budaya, moral, dan etika profesi. Tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam melaksanakan upaya kesehatan, berdasarkan Pasal 115 UUK memiliki kewajiban untuk menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya. Kawasan tanpa rokok antara lain:

- a. Fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. Tempat proses belajar mengajar;
- c. Tempat anak bermain;
- d. Tempat ibadah;
- e. Angkutan umum;
- f. Tempat kerja; dan
- g. Tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

Selain menetapkan kawasan bebas rokok, Pemerintah Daerah juga memiliki tanggung jawab dan kewajiban untuk memelihara kesehatan bayi dan anak.⁷² Upaya pemeliharaan kesehatan bayi dan anak harus ditujukan untuk mempersiapkan generasi yang akan datang yang sehat, cerdas, dan berkualitas serta untuk menurunkan angka kematian bayi dan anak. Upaya pemeliharaan kesehatan anak dilakukan sejak anak masih dalam kandungan, dilahirkan, setelah dilahirkan, dan sampai berusia 18 (delapan belas) tahun. Upaya pemeliharaan kesehatan bayi dan anak menjadi tanggung jawab dan kewajiban bersama bagi orang tua, keluarga, masyarakat, dan Pemerintah, dan pemerintah daerah.

Anak yang dilahirkan wajib dibesarkan dan diasuh secara bertanggung jawab sehingga memungkinkan anak tumbuh dan berkembang secara sehat dan optimal. Setiap anak berhak memperoleh imunisasi dasar sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk mencegah terjadinya penyakit yang dapat dihindari melalui imunisasi.

Setiap bayi dan anak berhak terlindungi dan terhindar dari segala bentuk diskriminasi dan tindak kekerasan yang dapat mengganggu kesehatannya. Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat berkewajiban untuk menjamin

⁷² Lihat Pasal 131-Pasal 135 UUK.

terselenggaranya perlindungan bayi dan anak dengan cara menyediakan pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan. Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat wajib menyediakan tempat dan sarana lain yang diperlukan untuk bermain anak yang memungkinkan anak tumbuh dan berkembang secara optimal serta mampu bersosialisasi secara sehat. Tempat bermain dan sarana lain yang diperlukan wajib dilengkapi sarana perlindungan terhadap risiko kesehatan agar tidak membahayakan kesehatan anak.

M. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga

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.”

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 memuat dua materi: Perkembangan penduduk dan Pembangunan Keluarga. Secara umum, sebagian besar pasal-pasal membahas perkembangan penduduk. Materi pembangunan keluarga dibahas dalam satu bab yang terdiri dari dua pasal, yaitu pada Bab VII, Pasal 47 dan 48. Hal ini menunjukkan bobot pengaturan perkembangan penduduk di dalam Undang-Undang jauh lebih besar dibanding pengaturan Pembangunan Keluarga.

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 bahwa kebijakan pembangunan keluarga dilakukan melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga, yang dilakukan dengan cara:

- a. Peningkatan kualitas anak dengan pemberian akses informasi, pendidikan, penyuluhan, dan pelayanan tentang perawatan, pengasuhan dan perkembangan anak.
- b. Peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga.
- c. Peningkatan kualitas hidup lansia agar tetap produktif dan berguna bagi keluarga dan masyarakat dengan pemberian kesempatan untuk berperan dalam kehidupan keluarga.

- d. Pemberdayaan keluarga rentan dengan memberikan perlindungan dan bantuan untuk mengembangkan diri agar setara dengan keluarga lainnya.
- e. peningkatan kualitas lingkungan keluarga.
- f. peningkatan akses dan peluang terhadap penerimaan informasi dan sumber daya ekonomi melalui usaha mikro keluarga.
- g. pengembangan cara inovatif untuk memberikan bantuan yang lebih efektif bagi keluarga miskin.
- h. penyelenggaraan upaya penghapusan kemiskinan terutama bagi perempuan yang berperan sebagai kepala keluarga.

Berbagai cara di atas, menunjukkan pendekatan yang lebih menekankan aspek fisik (ekonomi dan kesehatan).

1. Pelaksana kebijakan perkembangan penduduk dan pembangunan keluarga adalah BKKBN: “Dalam rangka pengendalian penduduk dan pembangunan keluarga dengan Undang-Undang ini dibentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional yang selanjutnya disingkat BKKBN”.
2. Di tingkat Daerah, Pemda diperintah oleh UU untuk membentuk BKKBD. “Dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat BKKBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota”. Dalam hal ini BKKBD tidak memiliki hubungan struktural dengan BKKBN, karena dibentuk oleh Pemda.
3. Tupoksi BKKBN dan BKKBD dibatasi hanya dalam bab Pengendalian Penduduk. “BKKBN bertugas melaksanakan pengendalian penduduk dan menyelenggarakan keluarga berencana”. “BKKBD mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan pengendalian penduduk dan menyelenggarakan keluarga berencana di tingkat provinsi dan kabupaten/kota”.
4. BKKBN sebagai pelaksana kebijakan perkembangan penduduk dan pembangunan keluarga tetapi dalam tupoksi disebutkan bertugas melaksanakan pengendalian penduduk dan menyelenggarakan keluarga

berencana. Terlihat ada penyempitan ketugasan dari posisi BKKBN sebagai pelaksana kebijakan.

N. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketata negaraan Indonesia, UUD 1945 menegaskan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*)” di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif bukan sekedar asas belaka.⁷³

Sebagai konsekuensi dari negara hukum (*rechtstaat*) yang menganut aliran positivisme,⁷⁴ maka pemerintah berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945. Untuk itu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011). Dalam UU No. 12/2011 ini memuat:

⁷³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 55.

⁷⁴ Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, mengatakan positivisme hukum perlu memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das ollen und sein*). Lihat Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2004, hlm. 113.

- a. Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan;
- e. Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan;
- f. Pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang;
- g. Pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- h. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan;
- i. Penyebarluasan;
- j. Partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- k. Ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Salah satu poin penting yang harus diperhatikan dalam penyusunan rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga adalah wajib menerapkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12/2011, yaitu:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantara;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Mengacu kepada Pasal 6 ayat (2) tersebut, maka dapat dipahami bahwa pembuatan Qanun Ketahanan Keluarga tidak hanya mencerminkan asas yang disebutkan di atas, namun dengan keistimewaan Provinsi Aceh, maka Qanun Ketahanan Keluarga dapat mencerminkan aturan keislaman.

Dalam Pasal 7 (1) UU No. 12/2011 disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam undang-undang ini juga ditentukan tentang naskah akademik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 12/2011 yang menjelaskan naskah akademik adalah Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut

dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Kerangka naskah akademik meliputi pendahuluan, kajian teoritis dan kajian empiris, evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan.

O. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Untuk itu, akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan kebijakan Daerah.

Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

P. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Penyelenggaraan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Penyelenggaraan Keluarga.

Peraturan Pemerintah ini lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), dan Pasal 50 ayat (4) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini yang relevan dengan penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga dapat mengacu kepada Pasal 2 untuk melihat pengaturan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga dimaksudkan untuk mewujudkan konsistensi kebijakan nasional, provinsi dan kabupaten/kota dengan tujuan:

- a. mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas, dan persebaran penduduk dengan lingkungan hidup;
- b. meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tentram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin dengan melembagakan dan membudayakan norma keluarga kecil, bahagia, dan sejahtera;
- c. meningkatkan upaya mengatur kelahiran anak, jarak, usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan, melalui promosi, perlindungan dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga berkualitas; dan
- d. menyediakan data dan informasi keluarga untuk digunakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai dasar penetapan kebijakan, penyelenggaraan, dan pembangunan.

Pemerintah menetapkan kebijakan nasional perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sebagai bagian dan rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana kerja pemerintah. Kebijakan nasional perkembangan kependudukan, diarahkan untuk:

- a. menjamin tercapainya kondisi bonus demografi;
- b. meningkatkan kualitas penduduk untuk memanfaatkan bonus demografi;
- c. memberdayakan penerapan fungsi-fungsi keluarga; dan
- d. memperkuat semangat gotong royong berbasis keluarga.

Kebijakan nasional pembangunan keluarga diarahkan untuk:

- a. melembagakan dan membudayakan NKKBS;
- b. memberdayakan fungsi keluarga;
- c. memandirikan keluarga;
- d. memberdayakan kearifan lokal;
- e. meningkatkan kualitas seluruh siklus hidup;

- f. memenuhi kebutuhan dasar masyarakat; dan
- g. memberdayakan peran serta masyarakat.

Kebijakan nasional pembangunan keluarga dimaksudkan untuk memberdayakan keluarga agar dapat melaksanakan fungsi keluarga secara optimal. Fungsi keluarga meliputi:

- a. fungsi keagamaan;
- b. fungsi sosial budaya;
- c. fungsi cinta kasih;
- d. fungsi perlindungan;
- e. fungsi reproduksi;
- f. fungsi sosialisasi dan pendidikan;
- g. fungsi ekonomi; dan
- h. fungsi pembinaan lingkungan.

Dalam rangka pelaksanaan sinkronisasi kebijakan pengendalian kuantitas penduduk, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat menetapkan kebijakan dengan mengacu dan berpedoman kepada kebijakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi.

Q. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden ini lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (6), Pasal 29, Pasal 31, Pasal 47 ayat (4), Pasal 53, Pasal 54 ayat (3), Pasal 55 ayat (3), Pasal 59, Pasal 63, Pasal 64 ayat (3), Pasal 85, Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, dan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden ini yang relevan dengan penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga dapat mengacu kepada tata cara penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota yang ditentukan dalam Pasal 42 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87/2014), yang menentukan; “Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 41 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota”.

Dalam ketentuan Pasal 35 Perpres No. 87/2014 ditentukan; penyusunan program legislasi daerah (Prolegda) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum. Penyusunan Prolegda dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait, yang terdiri atas:

- a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- b. instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan.

Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 38 Perpres No. 87/2014 dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Dalam keadaan tertentu, berdasarkan Pasal 41 Perpres No. 87/2014 Pemrakarsa dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan izin prakarsa dari Bupati/Walikota. Keadaan tertentu meliputi:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

R. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan bersama menteri ini mengamanatkan agar setiap pembentukan produk hukum daerah memperhatikan hal-hal berikut ini:

- a. Non diskriminasi.

Materi muatan produk hukum daerah tidak boleh bersifat diskriminasi dalam bentuk pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.

b. Kesetaraan gender.

Masalah pokok untuk mengupayakan substansi produk hukum daerah termasuk teknis kebijakan operasional yang sensitif dan responsif terhadap berbagai persoalan dalam masyarakat, diantaranya persoalan kesenjangan gender. Langkah praktis dan strategis untuk menciptakan dan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang materi muatannya sensitif dan responsif gender yaitu melalui pengintegrasian perspektif gender dalam suatu produk hukum daerah dan/atau kebijakan teknis operasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman sebagaimana yang diidamkan oleh masyarakat luas.

c. Pembagian urusan pemerintahan.

Bahwa dalam parameter hak asasi manusia mengacu pada pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

d. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Bahwa dalam Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam kebijakannya harus sesuai dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan bersama menteri ini sangat erat kaitannya dengan penyusunan norma rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga, khususnya agar isi dari rancangan Qanun tersebut tidak diskriminasi terhadap pemberian layanan kepada anggota keluarga di Kabupaten Bieruen.

S. Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam

Berdasarkan Kompilasi Hukum Islam (KHI) bahwa perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau mittsaqan ghalidzan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Tujuan perkawinan berdasarkan Pasal 3 KHI adalah untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah. Dimana perkawinan dianggap sah, apabila dilakukan menurut hukum Islam.

Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. Pencatatan perkawinan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah. Untuk itu, setiap perkawinan harus dilaksanakan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah. Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan Hukum.

Dalam ketentuan Pasal 7 KHI ditegaskan bahwa perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah. Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akat Nikah, dapat diajukan itsbat nikah ke Pengadilan Agama. Itsbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan :

1. Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian;
2. Hilangnya Akta Nikah;
3. Adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan;
4. Adanyan perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1974 dan;
5. Perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1974;
6. Yang berhak mengajukan permohonan itsbat nikah ialah suami atau isteri, anak-anak mereka, wali nikah dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu.

T. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka setiap pembentukan produk hukum daerah selain mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hendaknya mempedomani ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Produk Hukum Daerah.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Produk Hukum Daerah yang harus dipenuhi dalam penyusunan Rancangan Qanun di Kabupaten Bieruen tentang Ketahanan Keluarga, yaitu:

1. Qanun kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan kabupaten/kota;
 - b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
 - c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.
2. Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan Qanun kabupaten/kota disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik⁷⁵ digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan Qanun.

U. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perlindungan Anak.

Dalam Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disingkat Qanun No. 11/2008) ini sangat tegas Pemerintah Provinsi Aceh keikutsertaannya dalam menjamin pelaksanaan perlindungan terhadap anak. Perlindungan anak menurut ketentuan Pasal 1 angka 24 Qanun No. 11/2008 merupakan segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

⁷⁵ Berdasarkan Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menentukan naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Perda provinsi atau Perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Bahwa di Provinsi Aceh banyak anak yang perlu mendapat perlindungan. Untuk itu melalui Qanun No. 11/2008 ini Pemerintah Provinsi Aceh menyelenggarakan perlindungan anak yang dilakukan dengan memperhatikan Agama, adat-istiadat, sosial budaya masyarakat dengan mengedepankan prinsip-prinsip dasar hak-hak anak.

Pasal 3 Qanun No. 11/2008 menegaskan bahwa perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari eksploitasi, kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.

Bahkan ditegaskan kembali pada Pasal 8 Qanun No. 11/2008 bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota wajib memberikan perhatian, pembinaan, bimbingan, pengawasan, bantuan dan perlindungan terhadap pendidikan agama. Tidak hanya pemerintah, orang tua/wali juga yang beragama Islam berkewajiban memberikan pendidikan agama kepada anak, terutama pendidikan membaca Al-qur'an.

Dalam Qanun No. 11/2008 ini juga menjamin hak-hak anak sebagaimana ditentukan pada Pasal 7, bahwa anak berhak diasuh oleh orang tua/walinya di dalam keluarga. Pengasuhan di dalam keluarga berfungsi untuk menjamin tumbuh kembang anak ke arah kehidupan yang lebih baik secara fisik, mental, sosial dan emosional serta intelektual anak. Pengasuhan di dalam keluarga dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip yang mengutamakan kepentingan terbaik anak, menjunjung tinggi ketentuan syariat Islam dan adat istiadat. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

- a. memberikan kesempatan yang sama kepada anak laki-laki dan perempuan yang membutuhkan untuk mendapat pelayanan yang sama;
- b. menghargai dan memberi perhatian kepada anak dalam kapasitas sebagai individu sekaligus juga sebagai anggota masyarakat;
- c. menyelenggarakan fungsi pelayanan yang bersifat pencegahan, perlindungan, pelayanan dan rehabilitasi serta pengembangan;
- d. memberikan kesempatan memperoleh pendidikan yang bertujuan meningkatkan kemampuan intelektual, spiritual, dan akhlak;
- e. menyediakan pelayanan kesejahteraan sosial berdasarkan kebutuhan dasar anak guna meningkatkan fungsi sosial anak; dan

- f. memberikan kesempatan kepada anak untuk berpartisipasi secara aktif dalam usaha-usaha pertolongan yang diberikan.

Apabila mengacu kepada Qanun No. 11/2008 ini, maka pembentukan Qanun Ketahanan Keluarga di Kabupaten Bieruen akan mendapat perhatian dan dukungan dari Pemerintah Aceh. Qanun Ketahanan Keluarga Kabupaten Bieruen merupakan salah satu bentuk penerapan sistem *top down* dimana pelaksanaan Ketahanan Keluarga berjenjang diperintahkan oleh peraturan di atasnya untuk dilaksanakan peraturan yang di bawah.

V. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan

Berdasarkan Pasal 4 Qanun No. 6 Tahun 2009, bahwa kegiatan pemberdayaan dan perlindungan perempuan dilakukan dan dikoordinasikan oleh Satuan Kerja Perangkat Aceh atau Kabupaten/Kota yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya di bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Koordinasi tersebut dilaksanakan bersama instansi, dinas, lembaga dan organisasi masyarakat yang terkait dengan pemberdayaan dan perlindungan perempuan.

Untuk pelaksanaan pemberdayaan dan perlindungan perempuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Qanun No. 6 Tahun 2009, bahwa perencanaan dan pengawasan disediakan anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota (APBK). Seluruh anggaran untuk pemberdayaan dan perlindungan perempuan dikoordinasikan oleh Satuan Kerja Perangkat Aceh atau Kabupaten/Kota yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan.

Mengacu kepada Pasal 6 Qanun No. 6 Tahun 2009 bahwa hal-hal yang terkait dengan reproduksi dan kodrat, tidak menghalangi perempuan untuk mendapatkan haknya dalam pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Oleh karenanya ada beberapa hak perempuan:

1. Perempuan berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran pada semua jenis, jenjang, dan jalur pendidikan, tanpa hambatan dan tekanan apapun dalam rangka meningkatkan keterampilan dan kualitas hidupnya.

2. Perempuan berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan.
3. Perempuan berhak memperoleh pekerjaan dan jabatan pada semua kelembagaan baik lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan dan pada semua tingkatan.
4. Perempuan berhak memperoleh perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang mengancam keselamatan dan/atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi.
5. Perempuan berhak mendapatkan akses informasi dan pelayanan kesehatan yang optimal dan berkualitas.
6. Perempuan berhak menduduki posisi jabatan politik, baik di lingkungan eksekutif maupun legislatif secara proporsional.
7. Perempuan berhak melakukan berbagai aktifitas politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
8. Perempuan berhak menduduki jabatan setiap jenjang kepengurusan partai politik nasional maupun partai politik lokal secara proporsional.
9. Perempuan berhak dicalonkan sebagai anggota legislatif oleh partai politik nasional maupun partai politik lokal sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya.

Untuk mendukung hak-hak perempuan tersebut, maka berdasarkan Pasal 9 Qanun No. 6 Tahun 2009 Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota wajib meningkatkan kualitas hidup perempuan. Kemudian Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota wajib memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan dan laki-laki dalam meningkatkan kualitas hidupnya secara proporsional.

W. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

Dalam rangka tertib penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota di Aceh yang lebih baik, maka diperlukan Qanun yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus di Aceh dan dalam hal tertentu berbeda dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Pembentukan Qanun sebagai instrumen yuridis untuk memenuhi pelaksanaan Pasal 239 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lain, akan terlaksana dengan baik apabila didukung oleh tata cara pembentukan, metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam proses pembentukan Qanun.

Dalam setiap tahapan pembentukan Qanun, Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota di Aceh berkewajiban melibatkan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis untuk pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat MoU Helsinki 15 Agustus 2005.

Berdasarkan Pasal 2 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Qanun No. 5/2011), bahwa Qanun dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. keterlaksanaan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan;
- g. keterbukaan; dan
- h. keterlibatan publik.

Pembentukan Qanun juga tidak boleh bertentangan dengan; syariat Islam, UUD 1945, MoU Helsinki 15 Agustus 2005, Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah, adat istiadat Aceh, kepentingan umum, kelestarian alam, dan antar Qanun. Sedangkan materi muatan Qanun mengandung asas:

- a. Dinul Islam;
- b. sejarah Aceh;
- c. kebenaran;
- d. kemanfaatan;
- e. pengayoman;
- f. hak asasi manusia;
- g. kebangsaan;
- h. kekeluargaan;
- i. keterbukaan dan komunikatif;
- j. keanekaragaman;
- k. keadilan;

- l. keserasian dan nondiskriminasi;
- m. ketertiban dan kepastian hukum;
- n. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; dan/atau
- o. keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan.

Selanjutnya Qanun Kabupaten/Kota khususnya Qanun Ketahanan Keluarga Kabupaten Biereun yang akan dibentuk ini merupakan penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota, pengaturan hal yang berkaitan dengan kondisi khusus Kabupaten/Kota, penyelenggaraan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan.

Dalam rencana pembentukan Qanun, berdasarkan Pasal 20 Qanun No. 5/2011, bahwa Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Banleg DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik. Naskah Akademik sekurang kurangnya memuat dasar Islami, filosofis, yuridis dan sosiologis, serta pokok pikiran dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan Naskah Akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.

BAB IV

LANDASAN KEISLAMAN, FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Keislaman

Alquran sebagai sumber utama Hukum Islam merupakan kalam Tuhan yang menjadi pedoman utama. Namun pemahaman akan Alquran itu sendiri dalam bentuk kitab-kitab tafsir berjumlah sangat banyak, sehingga pada akhirnya masyarakat memiliki pemahaman yang beragam. Begitu juga terkait dengan hukum yang diperkirakan ada sekitar 350-500 ayat yang terkait dengan persoalan hukum.⁷⁶ Sumber utama yang kedua dalam hukum Islam adalah hadits, yang merupakan pelengkap dari Alquran yang terus menerus muncul selama nabi Muhammad SAW hidup.⁷⁷ Sebagaimana sering disebutkan bahwa hadits merupakan catatan tentang kehidupan Rasulullah saw, maka salah satu fungsinya ia menjelaskan atau menjadi contoh bagaimana melaksanakan ajaran Al-Qur'an. Kalau Al-Qur'an lebih bersifat konsep, maka hadits lebih bersifat operasional dan praktis.⁷⁸ Jadi dalam kaitannya dengan Al-Qur'an, hadits merupakan penjelasan praktis terhadap beberapa ayat Al-Qur'an yang masih umum dan teoritis.

Masyarakat Aceh dicirikan antara lain dengan pengamalan ajaran Islam yang sangat kuat. Kehidupan keseharian masyarakat tidak dapat dipisahkan dari ajaran Islam. Semua unsur budaya yang hidup di tengah masyarakat Aceh tumbuh dari pemahaman dan pengamalan mereka terhadap ajaran Islam. Tiga aspek ajaran dasar Islam yang meliputi *aqidah*, *syariat* dan *akhlaq* terejawantahkan secara nyata dalam berbagai perilaku masyarakat Aceh.

Aqidah adalah pondasi untuk mendirikan bangunan spiritual. Semakin tinggi bangunan yang akan didirikan, maka semakin kokoh pondasi yang harus dibuat. Seorang yang memiliki aqidah yang kuat, pasti akan melaksanakan ibadah dengan tertib, memiliki akhlak mulia dan mu'amalah yang baik. Secara

⁷⁶ T. Mahmood, *Law in the Qur'an: A Draft Code, Islamic Comparative Law*, Quarterly 1, 1987, hlm. 7.

⁷⁷ S. Ramadan, *Islamic Law: Its Scope and Equity*, London: Macmillan, 1970, hlm. 16.

⁷⁸ Muh. Zuhri, *Telaah Matan Hadist, Sebuah Tawaran Metodologis*, Yogyakarta: LESFI, 2003, hlm. 65.

etimologis, aqidah berasal dari kata *al-'aqdu* yang artinya ikatan. Secara terminologis (istilah) adalah iman yang teguh dan pasti, yang tidak ada keraguan sedikit pun bagi orang yang meyakiniya.⁷⁹

Dalam Islam, aqidah ialah iman atau kepercayaan. Sumbernya yang asasi ialah alquran. Iman ialah segi teoritis yang dituntut pertama-tama dan terdahulu dari segala sesuatu untuk dipercaya dengan suatu keimanan yang tidak boleh dicampuri oleh keragu-raguan.⁸⁰ Yusuf Qardhawi mengatakan orang yang mempunyai aqidah yang benar, tidak akan pernah mau menghambakan dirinya kepada sesama makhluk, walau dalam keadaan yang bagaimanapun, karena makhluk ciptaan Allah itu hanyalah hamba Allah semata.⁸¹

Adapun *syariat* merupakan asal kata dari *Syara'a-Yasyra'u-Syar'an* artinya membuat undang-undang, menerangkan rute perjalanan, adat kebiasaan, jalan raya. *Syara'a-Yasyra'u-Syuruu'an* artinya masuk ke dalam air memulai pekerjaan, jalan ke air, layar kapal, dan tali panah.⁸² *Syariat* juga berarti jalan lurus, jalan yang lempang, tidak berkelok-kelok, jalan raya. Penggunaan kata *syariat* bermakna peraturan, adat kebiasaan, undang-undang, dan hukum (Ahmad Wason Munawwir, 1984:762).⁸³ *Syariat* menurut asal katanya berarti jalan menuju mata air, syariat Islam berarti jalan yang harus ditempuh seorang muslim. Sedangkan menurut istilah, *syariat* berarti aturan atau undang-undang yang diturunkan Allah untuk mengatur hubungan manusia dengan alam semesta atau dengan pengertian lain, *syariat* adalah suatu tata cara pengaturan tentang perilaku hidup manusia untuk mencapai keridhaan Allah Swt.

Ali mengatakan *syariat* merupakan dasar-dasar hukum yang ditetapkan Allah melalui Rasul-Nya yang wajib diikuti oleh orang Islam berdasarkan iman yang berkaitan dengan akhlak, baik dalam hubungannya dengan Allah maupun dengan sesama manusia dan benda, dasar-dasar hukum ini dijelaskan dan atau

⁷⁹ Yazid bin Abdul Qadir Jawas, *Syarah Aqidah Ahlus Sunnah wal Jama'ah*, Cetakan ke-3, Jakarta: Pustaka Imam Asy-Syafi'i, 2006, hlm. 27.

⁸⁰ Nasruddin Razak, *Dienul Islam*, Bandung: PT. Alma'arif, 1989, hlm. 119-120.

⁸¹ Yusuf Qardhawi, *Tauhidullah dan Fenomena Kemusyrikan*, (terj. Abdul Rahim Haris), Jakarta: Pustaka Progresif, 1992, hlm. 119.

⁸² Mahmud Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, Jakarta: Hindakarya Agung, 1989, hlm. 195.

⁸³ Wason Al-Munawir Ahmad, *Kamus Bahasa Indonesia*, Yogyakarta: PP. AL-Munawir, 1984, hlm. 762.

dirinci lebih lanjut oleh Rasulullah. Oleh karenanya, *syariat* terdapat di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadis.⁸⁴

Selanjutnya *akhlaq* yang secara bahasa berasal dari bahasa Arab, merupakan kata *akhlaaq* jama' dari *khuluqun* yang berarti “perangai”, “tabiat”, “adat”,⁸⁵ atau tingkah laku, budi pekerti, tingkah laku/tabiat, dan sebagainya.⁸⁶ Kata *akhlaq* mempunyai akar kata yang sama dengan kata *khaliq* yang bermakna pencipta dan kata *makhlūq* yang artinya ciptaan, yang diciptakan, dari kata *khalaqa*, menciptakan. Ini artinya, kata *khulq* dan *akhlaq* yang mengacu pada makna “penciptaan” segala yang ada selain Tuhan yang termasuk di dalamnya kejadian manusia.⁸⁷ Sedangkan pengertian *akhlaq* menurut istilah adalah kehendak jiwa manusia yang menimbulkan suatu perbuatan dengan mudah karena kebiasaan tanpa memerlukan pertimbangan pikiran terlebih dahulu.⁸⁸

Dalam pengertian sehari-hari akhlak umumnya disamakan artinya dengan budi pekerti, kesusilaan, sopan santun dalam bahasa Indonesia, dan tidak berbeda pula dengan arti kata moral, ethic dalam bahasa Inggris. Manusia akan menjadi sempurna jika mempunyai akhlak terpuji serta menjauhkan segala akhlak tercela.⁸⁹ Dengan kata lain akhlak merupakan sifat-sifat bawaan manusia sejak lahir yang tertanam dalam jiwanya dan selalu ada padanya Al-Qur'an selalu menandakan, bahwa akhlak itu baik atau buruknya akan memantul pada diri sendiri sesuai dengan pembentukan dan pembinaannya.⁹⁰

Berdasarkan uraian di atas, maka penyusunan materi hukum di Aceh dalam berbagai bentuk sepatutnya didasari pada nilai-nilai ketauhidan, yaitu atas nama Allah yang ditargetkan untuk pencapaian keridhaan-Nya. Norma hukum

⁸⁴ M. Daud Ali, *Hukum Islam PIH dan THI di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 42.

⁸⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *op.cit.*, hlm. 19.

⁸⁶ Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir; Arab-Indonesia Terlengkap*, Cet. ke-25, Surabaya: Pustaka Progressif, 2002, hlm. 364.

⁸⁷ Aminuddin, dkk., *Membangun Karakter dan Kepribadian melalui Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Graha Ilmu, 2006, hlm. 93.

⁸⁸ Oemar Hamalik, *Kurikulum dan Pembelajaran*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, hlm. 57.

⁸⁹ Mansur, *Pendidikan Anak Usia Dini dalam Islam*, Cetakan ke 3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 221.

⁹⁰ Sukanto, *Paket Moral Islam Menahan Nafsu dari Hawa*, Cetakan ke I, Solo: Maulana Offset, 1994, hlm. 80.

mesti diyakini secara keseluruhan berasal dari sumber tunggal, yaitu Tuhan Yang Maha Esa.

Pembangunan materi hukum yang berasaskan ketauhidan juga meniscayakan target akhir demi ridha Allah. Pada prinsipnya hukum dibentuk untuk menciptakan ketertiban dan keraturan. Sasaran jangka panjang dari pembentukan hukum untuk pencapaian kemaslahatan kehidupan umat manusia, hal tersebut sejalan dengan *mainstream* ajaran ilahiyah. Hanya saja yang harus diperhatikan dalam kaitan ini adalah keharusan adanya upaya yang serius dan sungguh-sungguh dalam membangun materi hukum sehingga tidak terjebak kedalam pemenuhan kepentingan jangka pendek semata. Materi hukum yang menargetkan ridha Allah harus memiliki misi penyelamatan manusia dunia dan akhirat.

B. Landasan Filosofis

Pancasila sebagai ideologi berhakikat sebagai sistem nilai bangsa Indonesia. Sistem nilai seperti ini dipandang oleh studi filsafat yang secara historik digali pada budaya bangsa dan ditempa oleh penjajahan, yang kemudian diterapkan pada wilayah yuridis kenegaraan sebagai pedoman bermoral, berhukum, dan berpolitik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁹¹

Pancasila sebagai dasar-dasar filosofis terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme. Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dalam pembukaan UUD 1945 bersifat yuridis-konstitusional. Artinya nilai Pancasila sebagai norma dasar negara (*Grundnorm, kaidah negara yang fundamental*) bersifat imperatif; artinya mengikat dan memaksa semua yang ada didalam wilayah kekuasaan hukum negara Republik Indonesia untuk setia melaksanakan, mewariskan, mengembangkan dan melestarikannya.

⁹¹ Fransiska Novita Eleanor, "Pancasila Sebagai Norma Dasar Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2012, hlm. 141.

Nilai-nilai Pancasila selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Seperti perundang-undangan, ketetapan, keputusan, kebijaksanaan pemerintah, program-program pembangunan, dan peraturan-peraturan lain yang pada hakikatnya merupakan nilai instrumental sebagai penjabaran dari nilai-nilai dasar Pancasila.⁹²

Berdasarkan uraian di atas, maka secara filosofis pembentukan rancangan Qanun Kabupaten Bieruen tentang Ketahanan Keluarga dijiwai oleh semangat yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke empat disebutkan bahwa; "... untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...".

Diembangkannya tugas negara dalam penyelenggaraan melindungi masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat Bieruen, maka pembentukan Rancangan Qanun Ketahanan Keluarga dianggap sangat penting. Hal ini menunjukkan bahwa campur tangan negara dalam melindungi masyarakat menjadi terwujud dalam realitas kehidupan masyarakat.

Dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa; "negara menjamin tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan kepercayaannya masing-masing". Semangat yang terdapat dalam pasal tersebut pada prinsipnya ingin menjadikan Rancangan Qanun Ketahanan Keluarga menjadi perlindungan bagi anggota keluarga, dan akidah sebagai landasan bagi setiap pemahaman dan perilaku beragama bagi masyarakat. Oleh karenanya, akidah membentuk persepsi dan sikap seorang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu hal; baik dan atau buruknya akidah akan berpengaruh secara nyata terhadap perilaku keberagamaan.

Kabupaten Bieruen yang merupakan bagian dari wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia dan sedang berupaya mengimplementasikan Syariat Islam,

⁹² Fahrul Ihsan, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, Jakarta: Pusataka LP3ES, 2008, hlm. 51.

sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, sudah sepatutnya mendapat perlindungan hukum bagi masyarakatnya. Untuk itu, diperlukan seperangkat aturan dalam mengupayakan memberikan perlindungan akidah bagi masyarakat muslim khususnya terhadap anggota keluarga di Kabupaten Bieruen. Negara (dalam hal ini Pemerintah dan Pemerintah Daerah) memiliki kewajiban untuk melindungi segenap warga negaranya dalam menjalankan agama dan kepercayaan masing-masing sesuai dengan amanah undang-undang, agar warganya mendapat kepastian, keadilan, dan manfaat dalam upaya mewujudkan Ketahanan Keluarga.

C. Landasan Sosiologis

Dalam perspektif teologis agama dimaknai sebagai seperangkat ajaran yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya, manusia satu dengan manusia lainnya, dan antara manusia dengan alam lingkungannya. Melton Yinger mendefinisikan agama sebagai suatu sistem keyakinan dan praktek yang digunakan oleh sekelompok masyarakat dalam berhadapan dengan problem-problem ultimate kehidupan manusia, masalah terakhir dari kehidupan ini. Agama merupakan suatu penolakan untuk menyerah kepada kematian dan pasrah di hadapan frustrasi.⁹³ Atau istilah lain, agama merupakan sistem kepercayaan dan peribadatan yang digunakan oleh berbagai bangsa dalam perjuangan mereka dalam mengatasi persoalan-persoalan tertinggi dalam kehidupan manusia.⁹⁴

Persoalan-persoalan yang dialami oleh manusia, dikarenakan manusia merupakan masyarakat yang dipahami sebagai sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen-elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula pada bagian yang lain.⁹⁵ Perubahan kehidupan masyarakat bersifat dinamis sehingga berpengaruh terhadap nilai-nilai, norma-norma dan budaya yang

⁹³ Brian Morris, *Antropologi Agama: Kritik Teori-teori Agama Kontemporer*, Cet. 1, Yogyakarta: AK Gorup, 2003, hlm. 105 dan 9.

⁹⁴ Betty R. Scharf, *Sosiologi Agama*, Jakarta: Kencana, 2004, hlm. 35.

⁹⁵ Lihat George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Cet. 5, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004, hlm. 21.

berkembang dalam masyarakat. Perkembangan nilai-nilai baru akan berpengaruh terhadap pola pikir dan pemahaman masyarakat terhadap ajaran agama. Atau bahkan dapat menggantikan nilai-nilai sebelumnya, jika tidak ada upaya untuk mempertahankan ajaran agama itu dengan benar.

Oleh karenanya, dalam kondisi masyarakat yang demikian, harus diupayakan adanya aturan hukum yang akan mengikat kehidupan masyarakat sesuai dengan yang diharapkannya. Masyarakat membutuhkan peraturan sebagai tempat berpijak dan juga untuk rasa aman dan payung bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Apabila ada masyarakat yang melanggar hukum dan bertindak semena-mena, atau memaksakan suatu akidah tertentu, maka aturan hukum tersebut menjadi dasar dalam menjatuhkan sanksi kepada masyarakat.

Banyak permasalahan yang terjadi di kalangan masyarakat Aceh, khususnya pada masyarakat Kabupaten Bireuen, terutama terjadinya kekerasan dalam rumah tangga. Maka kehadiran Rancangan Qanun Ketahanan Keluarga diharapkan menjadi manifestasi dari kebutuhan masyarakat itu sendiri.

D. Landasan Yuridis

Berdasarkan asas otonomi yang diberikan UUD 1945, daerah diberi kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri, dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ditentukan; “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan kewenangan tersebut, Provinsi Aceh secara yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh berhak melaksanakan “syariat Islam”. Konsep syariat Islam, menurut Pasal 1 angka 11 UU No. 44/1999 adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No. 11/2006), konsep pelaksanaan syariat Islam secara khusus diatur dalam beberapa bab. Dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 11/2006 disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan

dengan syariat Islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota diatur dengan Qanun Aceh.

Qanun (peraturan daerah) merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu kehadiran Qanun diharapkan dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi, disebutkan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau mensyaratkan sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Dalam pembentukan Qanun harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, seperti:⁹⁶

⁹⁶ Pemerintah Kota Palembang, *Naskah Akademik; Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bangunan Gedung*, Palembang: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2015, hlm. 62-63. Lihat dan bandingkan dengan Pasal 5 UU No. 12/2011, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan asas-asas: a. Kejelasan tujuan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. d. Dapat dilaksanakan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. f. Kejelasan rumusan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. g. Keterbukaan; adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;
4. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Mengacu kepada pemahaman teori tersebut, maka pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bieruen tentang Ketahanan Keluarga, memiliki landasan yuridis yang kuat yaitu “untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, dan untuk menciptakan kepastian hukum dalam melaksanakan pembangunan keluarga di Daerah, maka adanya Qanun yang secara khusus mengatur Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga.

Berdasarkan landasan yuridis tersebut, telah memperkuat dasar penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga, yang merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi atau amanah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN TENTANG KETAHANAN KELUARGA

A. Sasaran

Sasaran yang akan diwujudkan dengan lahirnya Qanun Kabupaten Bieruen tentang Ketahanan Keluarga adalah:

Secara umum untuk mewujudkan dan meningkatkan kemampuan, kepedulian, serta tanggung jawab pemerintah daerah, keluarga, masyarakat, dan dunia usaha dalam menciptakan, mengoptimalkan keuletan dan ketangguhan keluarga berdasarkan; landasan legalitas dan keutuhan keluarga, ketahanan fisik, ketahanan ekonomi, ketahanan sosial-psikologi, dan ketahanan sosial-budaya, dalam mewujudkan keluarga yang sakinah, mawadah warahmah.

Adapun dasar hukum mengingat dalam Rancangan Qanun Kabupaten Bieruen tentang Ketahanan Keluarga, berdasarkan evaluasi dan analisa peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan sebelumnya dikaitkan dengan angka 28, angka 39, angka 40, angka 41, dan angka 42 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3897);
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-

- Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6401);
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143);
 5. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3893);
 6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606);
 7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);
 8. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633);
 9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674);
 10. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4843);

11. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
12. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5063);
13. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5080);
14. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
15. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Penyelenggaraan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Penyelenggaraan Keluarga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 319, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5614);

17. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
18. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1254);
19. Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam;
20. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
21. Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Daerah Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2008 Nomor 11);
22. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan (Lembaran Daerah Nanggroe Aceh Tahun 2009 Nomor 06, Tambahan Lembaran Daerah Aceh Nomor 28);
23. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Lembaran Aceh Tahun 2011 Nomor 10).

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga di Kabupaten Bireuen ini dibentuk berdasarkan penghargaan terhadap nilai-nilai syariat Islam dan adat masyarakat Aceh, yang jangkauan dan arah pengaturannya untuk:

1. mewujudkan komitmen bersama antara Pemerintah Daerah Bireuen dengan orang tua, keluarga, masyarakat, organisasi masyarakat dan dunia usaha dalam upaya mewujudkan keluarga yang agamis berdasarkan syariat Islam,

berbudaya, dan modern yang mengutamakan kebersamaan, sehingga terbentuk keluarga yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi keluarga yang demokratis serta bertanggung jawab di Daerah Kabupaten Bireuen;

2. mengintegrasikan potensi sumber daya manusia, keuangan, sarana, prasarana, metode dan teknologi yang ada pada Pemerintah Daerah Bireuen, masyarakat, organisasi masyarakat dan dunia usaha dalam memenuhi mewujudkan kualitas keluarga dalam memenuhi kebutuhan fisik, material dan mental spiritual secara optimal menuju keluarga sejahtera lahir dan batin di Daerah Kabupaten Bireuen;
3. mengimplementasikan Ketahanan Keluarga melalui perumusan strategi dan perencanaan pembangunan daerah secara menyeluruh dan berkelanjutan untuk melaksanakan fungsi keluarga yang meliputi, fungsi legalitas dan keutuhan keluarga, fungsi ketahanan fisik keluarga, fungsi ketahanan ekonomi, fungsi ketahanan sosial psikologis, dan fungsi ketahanan sosial budaya di Daerah Bireuen; dan
4. menentukan dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan ketahanan keluarga bagi perangkat daerah.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum.

Ketentuan umum memuat definisi-definisi umum yang ada kaitannya dengan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga atau singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Ketentuan umum tersebut antara lain:

- a. Daerah adalah Kabupaten Bireuen.

- b. Pemerintahan Kabupaten Bireuen adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bireuen dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
- c. Bupati adalah Bupati Bireuen.
- d. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Bireuen.
- e. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Gampong, Perempuan dan Keluarga Berencana adalah Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Gampong, Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Bireuen.
- f. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang selanjutnya disebut Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kabupaten Bireuen.
- g. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya.
- h. Ketahanan keluarga adalah kondisi keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik materil dan psikis mental spiritual guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin.
- i. Pembangunan Ketahanan Keluarga adalah upaya komprehensif, berkesinambungan, gradual, koordinatif dan optimal secara berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah dalam menciptakan, mengoptimalisasi keuletan dan ketangguhan keluarga untuk berkembang guna hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin.
- j. Perkawinan adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitssaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah, dalam mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah.
- k. Keluarga sejahtera adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan

material yang layak, bertaqwa kepada Allah Subhanahu wa ta'ala, memiliki hubungan yang serasi, selaras, dan seimbang antar anggota dan antara keluarga dengan masyarakat dan lingkungan.

- l. Keluarga pra-sejahtera adalah keluarga-keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal seperti kebutuhan akan ibadah, pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan.
- m. Keluarga rentan adalah keluarga yang beresiko mengalami masalah baik dari diri maupun dari lingkungan sehingga tidak dapat mengembangkan potensinya.
- n. Kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak sebagai manusia agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ketahanan keamanan, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.
- o. Penyelenggaraan ketahanan keluarga adalah upaya komprehensif, berkesinambungan, gradual, koordinatif dan optimal secara berkelanjutan oleh Pemerintah Kabupaten Bireuen, pemangku kepentingan terkait, dan masyarakat, dalam menciptakan, mengoptimalkan keuletan dan ketangguhan keluarga untuk berkembang dalam meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan untuk mewujudkan keluarga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah.

2. Materi yang akan Diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga adalah sebagai berikut:

- a. Asas dan Tujuan Ketahanan Keluarga.

Dalam pelaksanaannya Ketahanan Keluarga ini berasaskan penghargaan terhadap nilai-nilai syariat Islam dan adat aceh, sejarah Aceh, kebenaran, kemanfaatan, pengayoman, hak asasi manusia, kebangsaan, kekeluargaan, keterbukaan dan komunikatif, keanekaragaman, keadilan, keserasian dan nondiskriminasi, ketertiban dan kepastian hukum,

kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, dan/atau keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan. Sedangkan tujuannya untuk menjamin terwujudnya Keluarga yang agamis berdasarkan syariat Islam, berbudaya, dan modern, terwujudnya kualitas keluarga dalam memenuhi kebutuhan fisik, material dan mental spiritual secara optimal menuju keluarga sejahtera lahir dan batin, serta melaksanakan fungsi keluarga yang meliputi, fungsi legalitas dan keutuhan keluarga, fungsi ketahanan fisik keluarga, fungsi ketahanan ekonomi, fungsi ketahanan sosial psikologis, dan fungsi ketahanan sosial budaya.

b. Perencanaan Ketahanan Keluarga.

Perencanaan Ketahanan Keluarga terdiri dari perencanaan jangka panjang dan menengah, serta perencanaan tahunan. Untuk perencanaan jangka panjang dan menengah diarahkan untuk; legalitas dan keutuhan keluarga, ketahanan fisik keluarga, ketahanan ekonomi keluarga, ketahanan sosial psikologi keluarga, dan ketahanan sosial budaya keluarga. Sedangkan perencanaan tahunan dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk menyusun rencana tahunan pembangunan ketahanan keluarga sesuai rencana jangka panjang dan menengah pembangunan ketahanan keluarga.

c. Pelaksanaan Ketahanan Keluarga.

Penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, Keluarga, Masyarakat, dan Pelaku usaha. Terhadap penyelenggaraan ketahanan keluarga yang dilaksanakan melalui pemenuhan hak dan pelaksanaan atas kewajiban keluarga terdiri dari anggota keluarga, calon pasangan menikah, suami istri, dan orang perseorangan. Adapun masyarakat memiliki kesempatan yang seluas untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan ketahanan keluarga, yang dapat dilaksanakan oleh; perorangan, lembaga pendidikan, organisasi keagamaan, organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan lembaga sosial. Sedangkan peran

pelaku usaha dalam ketahanan keluarga dapat dilaksanakan kepada setiap karyawan dan keluarga karyawan.

d. Kelembagaan.

Dalam mendukung Ketahanan Keluarga Pemerintah Daerah dapat membentuk Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan ketahanan keluarga.

e. Sistem informasi Ketahanan Keluarga.

Agar Ketahanan Keluarga dapat berjalan dengan baik, maka Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan sistem informasi ketahanan keluarga yang meliputi pengumpulan, pengolahan, penyajian, penyampaian, pengelolaan, dan penyebarluasan data dan/atau informasi tentang ketahanan keluarga.

f. Kerja Sama.

Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga, Pemerintah Daerah dapat melakukan kerja sama dengan daerah lain dan/atau pihak ketiga.

g. Pemantauan dan Evaluasi.

Pemerintah Daerah melaksanakan pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga di Daerah, dengan menggunakan indeks ketahanan keluarga. Pemantauan dan evaluasi dapat dilaksanakan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

h. Pembiayaan Ketahanan Keluarga.

Pendanaan dalam pengembangan Ketahanan Keluarga ini bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Biereun dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

i. Ketentuan Peralihan.

Kerjasama atau kemiteraan masyarakat dengan organisasi sosial kemasyarakatan yang telah dilaksanakan sebelum diundangkannya Qanun, tetap dilaksanakan dengan ketentuan harus melakukan

penyesuaian berdasarkan Qanun ini, paling lambat 6 (enam) bulan sejak diundangkannya Qanun ini.

3. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir, yang memuat ketentuan mengenai mulai berlakunya Qanun Kabupaten Bireuen ini.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Dalam mewujudkan Ketahanan Keluarga maka Pemerintah telah menyusun kebijakan tentang Ketahanan Keluarga sampai kedaerah-daerah. Oleh karena itu Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Kabupaten Bireuen, masyarakat, Organisasi Kemasyarakatan dan Pelaku Usaha wajib bersama-sama melakukan gerakan pelaksanaan Ketahanan Keluarga, dalam rangka mengoptimalisasi keuletan dan ketangguhan keluarga berlandaskan legalitas dan keutuhan keluarga, ketahanan fisik, ketahanan ekonomi, ketahanan sosial-psikologi, dan ketahanan sosial-budaya, dalam mewujudkan keluarga yang sakinah, mawadah warahmah.

Pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga dilakukan dalam rangka mewujudkan komitmen bersama antara Pemerintah Daerah Bireuen dengan orang tua, keluarga, masyarakat, organisasi masyarakat dan dunia usaha dalam upaya mewujudkan keluarga yang agamis berdasarkan syariat Islam, berbudaya, dan modern yang mengutamakan kebersamaan, sehingga terbentuk keluarga yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi keluarga yang demokratis serta bertanggung jawab di Daerah Kabupaten Bireuen.

Berdasarkan penjelasan uraian pada bab-bab di atas maka dapat disimpulkan:

1. Rancangan Qanun Ketahanan Keluarga ini dibentuk untuk menciptakan kepastian hukum karena hingga saat ini belum ada Qanun di Kabupaten Bireuen yang secara khusus mengatur tentang Ketahanan Keluarga.
2. Secara filosofis Qanun Ketahanan Keluarga ini digunakan untuk mewujudkan sila kesatu, kedua dan sila kelima Pancasila. Secara sosiologis Qanun Ketahanan Keluarga ini akan menjadi payung hukum, status hukum, serta kejelasan perlindungan hukum terhadap keluarga yang ada di Kabupaten

Bireuen. Sedangkan secara yuridis Qanun Ketahanan Keluarga ini untuk memenuhi ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

3. Rancangan Qanun ini dapat memberikan acuan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen, orang tua, masyarakat, organisasi kemasyarakatan dan pelaku usaha dalam rangka penyelenggaraan Ketahanan Keluarga agar dapat terlaksana secara terencana, terpadu dan sistematis.

B. Saran

Agar Qanun Ketahanan Keluarga ini dapat dijalankan dengan baik, maka dapat disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Bireuen untuk:

1. Menyiapkan segera Peraturan Bupati tentang pembentukan, tugas pokok, fungsi, dan mekanisme kerja Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah untuk melaksanakan Qanun tersebut.
2. Menyelenggarakan proses konsultasi publik, sehingga masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui; rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi, dalam rangka penyusunan Rancangan Qanun tentang Ketahanan Keluarga ini sesuai dengan asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir; Arab-Indonesia Terlengkap*, Cet. ke-25, Surabaya: Pustaka Progressif, 2002.
- Al Yasa Abubakar dan Marahalim, *Hukum Pidana Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2006.
- Aminuddin, dkk., *Membangun Karakter dan Kepribadian melalui Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Graha Ilmu, 2006.
- Bagong Suyanto dan J. Dwi Narwoko, *Sosiologi Teks Pengantar & Terapan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Betty R. Scharf, *Sosiologi Agama*, Jakarta: Kencana, 2004.
- Brian Morris, *Antropologi Agama: Kritik Teori-teori Agama Kontemporer*, Cet. 1, Yogyakarta: AK Gorup, 2003.
- BPS, Kementerian PPN/Bappenas, *Proyeksi Penduduk Indonesia 2015 - 2045: Hasil SUPAS 2015*, Jakarta: UNFPA, 2018.
- BPS. 2015. Profil Penduduk Indonesia Hasil SUPAS 2015. Jakarta, Indonesia.
- BPS Kabupaten Bireuen, *Kabupaten Bireuen Dalam Angka 2020*, Bireuen: BPS Kabupaten Bireuen, 2020.
- Cahyaningtyas A, Tenrisana AA, Triana D, Prastiwi DA, Nurcahyo EH, Jamilah, Aminiah N T VD, *Pembangunan Ketahanan Keluarga 2016*.
- Chabib Thoha, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Pustaka pelajar offset, 1996.
- Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2004.
- Dunn, William N., *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999.
- Evelyn M. Duvall & Brent C. Miller, *Marriage and Family Development*, Philadelphia; J.B. Lippincott Company, 1997.

- Fahrul Ihsan, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, Jakarta: Pusataka LP3ES, 2008.
- Friedman, M.M., *Family Nursing*, (edisi ke-4), Stamford, Connecticut: Appleton & Lange, 1998.
- George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Cet. 5, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Gerhardt, S., *Why Love Matters: How Affection Shapes A Baby's Brain*, 2nd Ed. Routledge, London and New York, 2015.
- Hartono Marjono, *Menegakkan Syariah Islam dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: Mizan, 1997.
- I Md Pasek Diantha, *Konsepsi Teoritis Penelitian Hukum Normatif*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015.
- Indonesia PR, *UU RI No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga*, Jakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- John Santrock, *Child Development*. Edisi ke-10, Boston: McGraw-Hill, 2007.
- Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Khairil Akbar, *Pidana Mati terhadap Penyalahguna Psikotropika dalam Perspektif Teori Pidanaan Islam: Studi terhadap UU No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika*, Banda Aceh: UIN Ar-Raniry, 2014.
- Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga, Jakarta: Gramedia, 1993.
- Mansur, *Pendidikan Anak Usia Dini dalam Islam*, Cetakan ke 3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Mahmud Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, Jakarta: Hindakarya Agung, 1989.
- Mardalis, *Metode Penelitian (Suatu Pendekatan Proposal)*, Jakarta: Bumi Aksara, 1999.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007.

- M. Daud Ali, *Hukum Islam PIH dan THI di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Muh. Zuhri, *Telaah Matan Hadist, Sebuah Tawaran Metodologis*, Yogyakarta: LESFI, 2003.
- Nasruddin Razak, *Dienul Islam*, Bandung: PT. Alma'arif, 1989.
- Ny. Y. Singgih D. Gunarsa dan Gunarsa, Singgih D , *Psikologi Remaja*, Jakarta: Gunung Mulia, 2007.
- Oemar Hamalik, *Kurikulum dan Pembelajaran*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Prayitno US, Retnaningsih H, Prihatin RB, Prihatin RB, Mulyadi M, Winurini S, et.al., *Ketahanan Keluarga untuk Masa Depan Bangsa*, Sulistyaningsih RE, (editor), Jakarta: PT Dian Rakyat, 2016.
- Puspitawati, H., *Konsep dan Teori Keluarga*, Bogor: PT IPB Press, 2013.
- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2006.
- Satir V., *The New Peoplemaking. Science and Behavior Books Inc.* Palo Alto, California, 1988.
- Shelly Lundberg, "Father Absence and the Educational Gender Gap". IZA DP No. 10814, *Discussion Paper Series on the 1st Annual IZA Workshop on Gender and Family Economics*,. IZA-Institute of Labor Economics, Bonn, Germany, 2017.
- S. Ramadan, *Islamic Law: Its Scope and Equity*, London: Macmillan, 1970.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Sukanto, *Paket Moral Islam Menahan Nafsu dari Hawa*, Cetakan ke I, Solo: Maulana Offset, 1994.
- Syamsu Yusuf LN., *Psikologi Perkembangan Anak dan Remaja*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008.
- Uber Silalahi, *Metode dan Metodologi Penelitian*, Bandung: Bina Bhudaya, 1999.
- Universitas Negeri Malang, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Semarang: UM Press, 2010.

- Utami DRWWU, Krismawati PL, Karmaji, Lestari P, Aryanti D, Susilowati A, Fitri S, Skriptandono, Anugerah DR LS, (editors) *Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak*, Jakarta: CV. Lintas Khatulistiwa, 2016.
- Wasson Al-Munawir Ahmad, *Kamus Bahasa Indonesia*, Yogyakarta: PP. AL-Munawir, 1984.
- Yazid bin Abdul Qadir Jawas, *Syarah Aqidah Ahlus Sunnah wal Jama'ah*, Cetakan ke-3, Jakarta: Pustaka Imam Asy-Syafi'i, 2006.
- Yusuf Qardhawi, *Tauhidullah dan Fenomena Kemusyrikan*, (terj. Abdul Rahim Haris), Jakarta: Pustaka Progresif, 1992.
- Zakiyah Drajat, *Pendidikan Islam dalam Keluarga dan Sekolah*, Jakarta: Remaja Rosdakarya Offset, 1995.

B. Jurnal

- Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Kontitusi Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal JIKH*, Vol. 12, No. 2.
- Anh T. Bui, Mardi Dungey, Cuong V. Nguyen, dan Thu P. Pham, "The Impact of Natural Disasters on Household Income", *Expenditure, and Poverty and Inequality*, 2014.
- Dai, L.T. and Wang, L.N., "Review of Family Functioning", *Open Journal of Social Sciences*, Vol. 3, 2015.
- DelPriore, D. J., Proffitt Leyva, R., Ellis, B. J., & Hill, S. E., "The Effects of Paternal Disengagement on Women's Perceptions of Male Mating Intent", *Journal of Personality and Social Psychology*, 2017.
- DiPietro, J. A., Novak, M. F. S. X., Costigan, K. A., Atella, L. D., & Reusing, S. P., "Maternal psychological distress during pregnancy in relation to child development at age two **in** Child Development". Volume 77 (issue no. 3), 2006.
- Eka N.A.M. Sihombing, "Kebijakan Afirmatif bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Bidang Kekayaan Intelektual", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 7, No. 3, 2018.
- Fransiska Novita Eleanora, "Pancasila Sebagai Norma Dasar Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2012.

- Hasan Basri, “Kedudukan Syariat Islam di Aceh Dalam Sistem Hukum Indonesia”, dalam *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 55, Th. XIII, Desember 2011.
- I Gus Ngurah Edi Putra, Putu Erma Pradnyani, Ni Nyoman Astri Artini, Ni Luh Eka Purni Astiti, “Faktor Yang Berhubungan dengan Perilaku Seksual Pada Remaja yang Berpacaran Di Kota Denpasar”. *Jurnal Kesehatan Masyarakat Andalas*, 2017.
- James Georgas, “Family and Culture in Encyclopedia of Applied Psychology”, Vol. 2. Elsevier Inc., 2004.
- Javier Trevino, “Parsons’s Action-System Requisite Model and Weber’s Elective Affinity: A Convergence of Convenience”, *Journal of Classical Sociology*, SAGE Publications London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 5 (3), 2005.
- Javier E. Baez dan Indhira V. Santos, “On Shaky Ground: The Effects of Earthquakes on Household Income and Poverty”, *RPP LAC-MDGs and Poverty – 02/2008*, New York: RBLAC-UNDP, 2008.
- Laurensius Arliman S., “Peranan Metodologi Penelitian Hukum di dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia”, *Soumatera Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018.
- Lisa Strohschein, “Parental Divorce and Child Mental Health: Accounting for Predisruption Differences”, *Journal of Divorce & Remarriage*, Vol. 53: 6, 2012.
- Mariah Ulfah, “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perilaku Seksual Pranikah pada Remaja SMP dan SMA di Wilayah Eks-Kota Administratip Cilacap”, *MEDISAINS-Jurnal Ilmiah Ilmu-ilmu Kesehatan*, Volume 16 No. 3., 2018.
- Noor Muhammad Aziz, “Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, 2012.
- S. Andi Sutrasno, “Kajian Normatif Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak”, *Journal Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, Vol. 8, No. 1, 2014.
- SMERU Research Institute, “The Well-Being of Poor Children Left by Their Mothers who Become Migrant”, *Workers: Case Study in Two Kabupaten in Indonesia*, 2017.

T. Mahmood, *Law in the Qur'an: A Draft Code, Islamic Comparative Law*, Quarterly 1, 1987.

Wilder, Ann., "Ecological Systems Theory as Applied to Family Caregivers of Aging Adults. Eco-systems Aging", *Citing: Bronfenbrenner, U. 1994. Ecological Models of Human Development. In, International Encyclopedia of Education*, Volume 3, Edisi ke-2. Oxford: Elsevier, 2009.

C. Laporan Penelitian

Dhion, M et al., "Tingkat Pengetahuan dan Sikap Remaja Usia 12-17 Tahun di RW V Kelurahan Tambakreja, Kecamatan Cilacap Selatan, Kabupaten Cilacap Terhadap Seks Bebas", *Laporan Praktik profesi*, Jogjakarta: Fakultas Kedokteran UGM, 2011.

Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I –Pelita V", *Desertasi*, untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990.

Pemerintah Kota Palembang, *Naskah Akademik; Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bangunan Gedung*, Palembang: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2015.

Wisesa, S., et al., "Hubungan Antara Tingkat Pengetahuan Kesehatan Reproduksi dengan Perilaku Seksual Remaja di SMU Muhammadiyah Cilacap", *Laporan Praktik Profesi*, Jogjakarta: Fakultas Kedokteran UGM, 2011.