

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pemerintah Daerah Kota

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan tidak pernah muncul di “ruang khusus” (Nugroho, 2003:108), seperti yang dituliskan oleh Kraft dan Furlog (2005:31): “Kebijakan tidak dapat dibuat dalam keadaan vakum. Kebijakan dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi, nilai politik, yang berlaku dan suasana hati masyarakat pada suatu waktu, struktur pemerintahan, dan norma nasional serta budaya lokal, merupakan variabel yang lain.” Maka harus ada konteks yang menicu lahirnya kebijakan publik. Konteks tersebut merupakan rangkaian proses yang meletakkan kebijakan publik pada langkah-langkah kritis. Masyarakat memegang kebaikan sebagai panduan bagi kehidupannya.

Kebaikan masyarakat kemudian secara formal dinyatakan dalam Konstitusi Nasional. Keyakinan akan kebaikan yang secara formal dinyatakan dalam undang-undang dasar nasional tetap berada dalam hati dan jiwa masyarakat. Nilai-nilai dan norma dipercaya menjadi prinsip pemandu rakyat agar tetap selalu bersama, sebagai saudara, agar dapat mencapai tujuan umumnya. Kepercayaan akan kebaikan menciptakan nilai-nilai dan norma-norma. Kepercayaan akan kebaikan akan dapat dipahami sebagai budaya, etika, atau konsep yang lain. Nilai-nilai dan norma-norma menentukan bagaimana cara masyarakat akan dikelola.

Kebijakan berasal dari kata bijak yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2016:88). Kebijakan juga kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan dalam suatu konsep dan azas yang menjadi garis besar dan rencana pelaksanaan, suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam pemerintah atau organisasi sebagai pernyataan cita-cita, tujuan prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Kebijakan berarti kepandaian menggunakan akal budi berdasarkan pengalaman dan pengetahuan secara arif atau bertindak apabila menghadapi kesulitan (Irawan Suntaro, dan Hasan Hariri, 2015:1).

Dalam kehidupan sehari-hari atau pergaulan, kebijaksanaan merupakan keputusan yang bersifat kasuistis untuk sesuatu hal pada waktu tertentu. Keputusan yang bersifat kasuistis sering terjadi dalam pergaulan, seperti: seorang meminta kebijaksanaan kepada pejabat untuk memperlakukan secara istimewa atau secara istimewa tidak diperlakukan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah atau lembaga. Perbedaan kata kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum. Istilah kebijakan dan kebijaksanaan berasal dari kata *police*, biasanya berkaitan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum.

Kebijakan dalam arti luas mempunyai dua aspek pokok, yaitu kebijakan merupakan praktika sosial dan kebijakan yang ditimbulkan untuk mendamaikan. Kebijakan merupakan praktika sosial, bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Kebijakan yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan diperjuangkan pula untuk kepentingan masyarakat. Praktika sosial merupakan persoalan atau problema masyarakat, problema ini kemudian dijadikan isu. Isu inilah yang selanjutnya dapat menjadi kebijakan. Kebijakan tumbuh dari suatu peristiwa yang benar-benar terjadi dalam suatu pratika dari masyarakat. Kebijakan yang ditimbulkan untuk mendamaikan "*claim*" dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan "*incentive*" bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menempatkan tujuan, tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak sesuai dalam usaha bersama tersebut. Upaya yang ditempuh jika ada pihak-pihak yang konflik yaitu pengambilan kebijakan. Selain itu, jika terdapat beberapa pihak yang bersama-sama ikut menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama, tetapi dalam perjalanannya ada pihak-pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan rasional, suatu tindakan yang berupa pengambilan kebijakan yang dapat mendorong tercapainya situasi yang rasional (Thoha, 2006:56).

Versi formal yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), kebijakan ialah pedoman untuk bertindak, pedoman itu dapat itu dapat saja sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau

kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. Irawan Suntoro dan Hasan Hariri (2015:3) mengutip pandangan Amara Raksasataya dalam Islamy, mengemukakan bahwa kebijaksanaan memuat tiga elemen, yaitu: 1) identifikasi, 2) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, 3) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, dapat disintesis bahwa kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan alternatif-alternatif pemecahannya untuk tujuan, sasaran atau keinginan. Istilah dalam kebijakan publik mengandung tiga konotasi yaitu, pemerintah, masyarakat dan umum. Hal ini terdapat dalam dimensi subjek, objek, dan lingkungan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah dari pemerintah. Kebijakan dari pemerintah merupakan kebijakan yang resmi dan dengan demikian mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Dalam dimensi objek, kebijakan publik merupakan problema atau kepentingan masyarakat. Dalam dimensi lingkungan yang dikenai kebijakan adalah masyarakat (Irawan Suntoro dan Hasan Hariri, 2015:3).

Kraft dan Furlong, seperti yang dikutip (Hamdi 2013:94) menjelaskan penetapan kebijakan pada dasarnya adalah pengambilan keputusan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Penetapan kebijakan (*policy legitimation*) merupakan mobilisasi dari dukungan politik dan penegasan (*enactment*) kebijakan secara formal termasuk justifikasi untuk tindakan kebijakan. Paling tidak terdapat dua makna dari penetapan kebijakan. Pertama, penetapan kebijakan merupakan proses yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan suatu pola tindakan tertentu atau sebaliknya, untuk melakukan tindakan tertentu. Kedua, penetapan kebijakan berkaitan dengan pencapaian konsensus dan pemilihan alternatif-alternatif yang tersedia. Tahap ini juga berkenaan dengan legitimasi dari alternatif yang dipilih, yakni berupa suatu rancangan tindakan-tindakan yang ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkutan paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan cara pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Mengingat makna dan sifat implementasi yang dapat dipahami dari berbagai dimensi, maka tahap ini sendirinya menunjukkan signifikasinya. Dalam hal ini pelaksanaan kebijakan dapat hanya berupa suatu proses sederhana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kenyataanya, proses yang terlihat sederhana itu, sesungguhnya justru tidak sederhana. Pelaksanaan kebijakan

dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut tujuan-tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana. Keadaan ini terjadi sebagai akibat, misalnya, dari kenyataan bahwa dalam upaya untuk menghindarkan konflik, badan legislatif mengariskan kebijakan dalam rumusan-rumusan yang umum. Bahkan, apabila kebijakan telah mempunyai rumusan yang jelas, mungkin masih memerlukan berbagai penyesuaian dan diskresi dalam pelaksanaannya (Hamdi 2013:97).

2. Pemerintah Daerah Kota

Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara; suatu negara tidak dapat menjalankan fungsi pemerintahannya tanpa adanya pemerintah, karena pemerintah pada hakekatnya adalah kekuasaan yang terorganisir. Pemerintah adalah organisasi yang diberikan hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan. Dalam pengertian yang lebih luas pemerintah adalah sesuatu yang lebih besar dari pada badan menteri-menteri. Suatu pengertian yang sering dipergunakan sekarang yang mengacu pada kabinet yang ada di Inggris sebagai contoh pemerintah masa kini. Dalam pengertian lebih luas lagi, pemerintah bertanggung jawab untuk memelihara perdamaian dan keamanan didalam dan luar negara. Oleh karena itu pemerintah harus memiliki: 1) kekuatan militer atau kendali atau angkatan bersenjata. 2) kekuasaan legislatif atau perangkat pembuat hukum dan undang-undang. 3) kekuasaan finansial atau kemampuan untuk menggalang dana yang cukup dari masyarakat yang membiayai pertahanan negara dan penegakan hukum yang dibuat atas nama negara. Secara singkat, negara harus memiliki

kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang disebut sebagai tiga kekuasaan dalam pemerintahan (C.F Strong, 2016:10).

Pemerintahan merupakan suatu organisasi birokrasi yang besar dan didalamnya menganut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Adanya desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Asas desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat (A. Retnowati, 2017:10).

Bersamaan dengan munculnya negara sebagai organisasi terbesar yang relatif awet dan kokoh dalam kehidupan bermasyarakat, maka pemerintah mutlak harus ada sebagai unsur utamanya, yaitu munculnya dua kelompok besar yang memerintah dan yang diperintah, antara dua kelompok besar ini lahirlah hubungan pemerintahan yang ditunjukkan dengan adanya gejala pemerintahan dapat berbentuk otokratis disatu pihak atau demoktaris dipihak yang lain. Hubungan pemerintah yang lain sebagai objek forma ilmu pemerintahan adalah peristiwa pemerintahan, yang dapat saja terjadi satu kali seperti keberadaan proklamasi, karena apabila terulang kembali akan menimbulkan keberadaan negara baru, dan peristiwa pemerintahan berulang kali seperti pemilihan umum baik tingkat negara, propinsi,

kabupaten, maupun tingkat yang paling rendah seperti desa, rukun warga dan rukun tetangga (Inu Kencana, 2013:42).

Jadi objek forma ilmu pemerintahan adalah hubungan antara penguasa dengan rakyatnya yang dapat dilihat dari peristiwa pemerintahan dan gejala pemerintahan, yang dalam penjabarannya dapat berbentuk hubungan tirani dan anarkis sebagai puncak ekstrim gejala pemerintahan dalam hubungan vertikal. Hubungan horizontal antara pemerintah dan rakyatnya dapat pula berbentuk jual beli. Secara etimologi pemerintah dapat diartikan sebagai berikut: 1) Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, yang berarti memiliki empat unsur yaitu, terdiri dari dua pihak, unsur yang diperintah yaitu rakyat, unsur yang memerintah yaitu pemerintah itu sendiri dan antara keduanya ada hubungan. 2) Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus. 3) Setelah ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal (Inu Kencana, 2013:45).

Beberapa negara antara pemerintah dan pemerintahan tidak dibedakan, Inggris menyebutnya “*Government*”, Perancis menyebutnya “*Gouvernement*” keduanya berasal dari bahasa Latin “*Gubernaculum*” yang biasa sekarang disebut dengan “*Gubernur*”. Dalam bahasa Arab disebut dengan “*Hukumat*”, di Amerika Serikat disebut dengan “*Administration*” sedangkan Belanda mengartikan “*Regering*” sebagai penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijakan dalam rangka mewujudkan tujuan negara, dan sebagai penguasa

menetapkan perintah-perintah. Jadi “*Regeren*” digunakan untuk pemerintahan pada tingkat nasional, sedangkan “*Bestuur*” diartikan sebagai keseluruhan badan pemerintah dan kegiatannya yang langsung berhubungan dengan usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat (Inu Kencana, 2013:46).

Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada kepada alat-alat kekuasaan negara, agar setiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara (Kansil, 2008:88).

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Susunan kenegaraan dan pemerintahan Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945, adalah yang pertama dalam Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, ayat (2) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, ayat (2) Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ayat (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Kansil, 2008:114).

Pasal 18, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, mengatur tentang Pemerintahan Daerah, berisi tentang pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, tertulis bahwa, ayat:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang,
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum,

- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis,
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan oleh pemerintah pusat,
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-paraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan,
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang, (Kansil, 2008:118).

Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 1 angka 5, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, tertulis Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterahkan masyarakat, 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 otoritas atau kekuasaan tertinggi. Dalam pengertian ini, yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten.

Penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai hak:

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya,
- 2) Memilih pimpinan daerah,
- 3) Mengelola aparatur negara,
- 4) Mengelola kekayaan daerah,

- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah,
- 6) Mendapatkan bagi hasil dan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada didaerah,
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan failisitas umum yang layak,
- 8) Mengembangkan sistem jamian sosial,
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang didaerah,
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif didaerah,
- 11) Melestrasrikan lingkungan hidup,
- 12) Mengelola administrasi kependudukan,
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya, (Kansil, 2008:130).

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah yang dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil Bupati, dan untuk walikota disebut wakil Walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dipilih dalam satu pasangan daerah secara langsung oleh rakyat didaerah yang bersangkutan.

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- 1) Memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD,

- 2) Mengajukan rancangan Perda,
- 3) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD,
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama,
- 5) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah,
- 6) Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- 1) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah,
- 2) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup,
- 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi,
- 4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota, (Kansil, 2008: 134).

Penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, adalah: Gubernur, Wakil Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Provinsi (DPRD/P) yang berjumlah 35-100 orang, yang berdiri sejajar. Gubernur dan Wakil Gubernur membawahi Sekretariat Daerah, dan kemudian Inspektorat,

Badan, dan Dinas. Tugas dari Inspektorat adalah: membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantu oleh perangkat daerah. Badan, melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi: 1) perencanaan, 2) keuangan, 3) kepegawaian serta pendidikan, dan 4) fungsi lain. Dinas, melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi (DPRD/P), membawahi Sekretariat Daerah (pasal 201-2012), serta kelompok pakar atau Tim Ahli yang mempunyai tugas melaksanakan tugas dan wewenang DPRD.

Penyelenggaraan pemerintah daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, adalah: Bupati/Wali Kota, Wakil Bupati/Wali Kota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Kota, yang berdiri sejajar. Bupati/Wali Kota, Wakil Bupati/Wakil Wali Kota membawahi Sekretariat Daerah, Inspektorat, Badan, Dinas, Kecamatan. Inspektorat, bertugas membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantu oleh perangkat daerah. Badan, bertugas melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi: 1). perencanaan, 2). keuangan, 3). kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan, 4). fungsi lain. Dinas, melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kecamatan, meningkatkan koordinasi

penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan.

Asas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah: 1). Desentralisasi, yaitu: penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom, berdasarkan asas otonomi, 2) Dekonsentrasi, yaitu: pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/ atau kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai penganggung jawab urusan pemerintahan umum. 3) Tugas Pembantu, yaitu: penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Pasal 9 ayat (1) dan pasal 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang urusan pemerintahan Absolut, Konkuren, dan Pemerintahan Umum. Absolut meliputi: Politik luar negeri, pertahanan, keamanan yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10, sebagaimana mengatur tentang Konkuren, yang terbagi atas Konkuren Wajib dan Pilihan. Konkuren Wajib terbagi atas Pelayanan Dasar dan Bukan Pelayanan Dasar. Pelayanan Dasar terdiri atas:

- 1) pendidikan,
- 2) kesehatan,
- 3) pekerjaan umum dan penataan ruang,
- 4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman,
- 5) ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan
- 6) sosial.

Bukan Pelayanan Dasar, terdiri atas:

- 1) tenaga kerja,
- 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak,
- 3) pangan,
- 4) pertahanan,
- 5) lingkungan hidup,
- 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil,
- 7) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak,
- 8) pemberdayaan masyarakat dan desa,
- 9) pengendalian penduduk dan keluarga berencana,
- 10) perhubungan,
- 11) komunikasi dan informatika,
- 12) koperasi, usaha kecil, dan menengah,
- 13) penanaman modal,
- 14) kepemudaan dan olah raga
- 15) statistik,
- 16) persandian,

- 17) kebudayaan,
- 18) perpustakaan,
- 19) kearsipan.

Konkuren Pilihan, terdiri atas:

- 1) kelautan dan perikanan,
- 2) pariwisata,
- 3) pertanian,
- 4) kehutanan,
- 5) energi dan sumber daya mineral,
- 6) perdagangan,
- 7) perindustrian, dan
- 8) transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan bidang Pemberdayaan dan Perempuan dan Perlindungan Anak:

- 1) Perlindungan Perempuan pada tingkat Daerah Kabupaten/Kota:
 - a) Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para lingkup daerah kabupaten/kota.
 - b) Penyediaan layanan bari perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat daerah kabupaten/kota,
 - c) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat daerah kabupaten/kota.
- 2) Pemenuhan Hak Anak pada tingkat Daerah Kabupaten/Kota:

- a) Pelembagaan PHA pada lembaga pemerintah, nonpemerintah, dan dunia usaha tingkat daerah kabupaten/kota,
- b) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat daerah kabupaten/kota.

Urusan Pemerintahan Daerah.





B. Perilaku Perempuan yang Berdampak Pada Anak Luar Kawin

1. Pengertian Perilaku Manusia

Perilaku adalah tanggapan atau reaksi individu terhadap rangsangan atau lingkungan, sesuatu yang dianggap pantas dengan kaidah hukum (KBBI, 2001:858). Psikologi memandang perilaku manusia (*human behavior*) sebagai reaksi yang dapat bersifat sederhana maupun bersifat kompleks. Perilaku baru terjadi apabila ada sesuatu yang diperlukan untuk menimbulkan reaksi yang disebut rangsangan. Berarti rangsangan tertentu akan menghasilkan perilaku tertentu. Perilaku individu tidak timbul dengan sendirinya, tetapi sebagai akibat adanya rangsangan (*stimulus*), baik dari dalam dirinya sendiri (*internal*) maupun dari luar individu (*eksternal*). Pada hakekatnya perilaku individu mencakup perilaku yang tampak (*overt behaviour*) dan perilaku yang tidak tampak (*inert behavior* atau *covert behavior*). Perilaku yang tampak adalah perilaku yang dapat diketahui oleh orang lain tanpa menggunakan alat bantu, sedangkan perilaku yang tidak tampak adalah perilaku yang hanya dapat dimengerti dengan menggunakan alat atau metode tertentu, misalnya berpikir, sedih, berkhayal, bermimpi, takut. (Azwar, 2016:10)

Notoatmodjo seperti yang dikutip Wardiah (2016:16), berpendapat bahwa perilaku manusia adalah semua tindakan atau aktivitas manusia yang mempunyai bentangan yang sangat luas, baik yang dapat diamati langsung maupun yang tidak dapat diamati. Pengertian dari segi biologis, perilaku

adalah: suatu kegiatan atau aktivitas organism (mahkluk hidup yang bersangkutan).

Sujiko, seperti yang dikutip Wardiah (2016: 16), mengatakan dilihat dari bentuk respons, perilaku dibedakan menjadi dua:

- a. Perilaku tertutup, yaitu: respons seseorang terhadap stimulus dalam bentuk terselubung atau tertutup (*convert*). Respons atau reaksi terhadap stimulus ini terbatas pada perhatian, persepsi, pengetahuan, kedadaran, dan sikap yang terjadi pada orang yang menerima stimulus tersebut, dan belum secara jelas oleh orang lain.
- b. Perilaku terbuka, yaitu: respons seseorang terhadap stimulus dalam bentuk tindakan nyata atau terbuka. Respons terhadap stimulus tersebut sudah jelas dalam bentuk tindakan atau praktik, yang dengan mudah dapat diamati atau dilihat orang lain.

2. Beberapa Pengertian Tentang Perempuan

Perempuan adalah: orang (manusia) yang mempunyai puki, dapat menstruasi, hamil, melahirkan, dan menyusui; wanita. jenis sebagian laki-laki; wanita; Keperempuanan: perihal perempuan; kehormatan sebagai perempuan, (<http://kbbi.web.id/perempuan>), diakses pada Selasa 6 Juni 2017, waktu 5.58pm. Perempuan adalah jenis kelamin. Wanita adalah perempuan dewasa yang berprofesi, berkarya, berorganisasi, yang mempunyai kodrat; dapat menstruasi, hamil, melahirkan anak, menyusui. Achmad, seperti yang dikutip Sumiarni (2004:25), disebutkan: berdasarkan jaminan kesetaraan antara pria dan wanita dalam Pancasila dan Undang-

Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Berbagai instrument internasional yang dimaksud dengan kesetaraan adalah: “perwujudan jaminan dalam tata hukum ke dalam pola hidup dan gaya sehari-hari, yang ditandai oleh sikap wanita dan pria dalam hubungan mereka satu sama lain, baik dalam keluarga maupun dalam masyarakat yang saling peduli, saling menghargai, saling membantu, saling memberdayakan, dan saling memberikan kesempatan untuk tumbuh kembang dan mengembangkan diri secara optimal dan terus menerus, maupun untuk menentukan pilihan bidang pengabdian pada masyarakat dan pembangunan bangsanya serta masyarakat dunia, secara bebas dan bertanggung jawab.

Bab sepuluh (X), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang Warga Negara, dalam Pasal 27 ayat (2): Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dan Pasal 28B ayat (1): Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984. Undang-Undang ini didasarkan atas prinsip persamaan, prinsip non-diskriminasi, dan prinsip kewajiban negara. Di kalangan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), konvensi ini telah diterima pada sidang umum tahun 1979. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 adalah bentuk ratifikasi dari Konvensi ini. Pasal 2 Konvensi tersebut menentukan bahwa negara peserta Konvensi mengutuk

dikriminasi terhadap wanita dalam segala bentuknya, bersepakat untuk menjalankan dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, kebijakan menghapuskan dikriminasi terhadap wanita, dan untuk tujuan ini berusaha, antara lain membuat peraturan perundang-undangan yang tepat untuk mengubah dan menghapuskan, peraturan-peraturan, kebiasaan-kebiasaan dan praktek dikriminasi terhadap wanita serta menegakkan perlindungan hukum terhadapnya. (Sumiarni, 2004:40).

Dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, dinyatakan antara lain:

- a. Bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum pemerintahan, sehingga segala bentuk dikriminasi terhadap wanita harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.
- b. Bahwa ketentuan-ketentuan didalam Konvensi tersebut diatas tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Secara keseluruhan Konvensi ini terdiri dari 6 (enam) bagian dan 30 Pasal. Pasal 1 sampai dengan Pasal 6, memuat tentang dasar pemikiran dan kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah. Pasal 6 sampai Pasal 16 memuat hak-hak substantif dan kewajiban pemerintah. Pasal 17 sampai dengan Pasal 30 memuat tentang ketentuan-ketentuan mengenai struktur kelembagaan, prosedur, dan mekanisme pelaporan pelaksanaan Konvensi, ratifikasi, dan asas Konvensi, dan apabila terjadi perselisihan mengenai penerapan dan penafsiran Konvensi. (Sumiarni 2004:42).

Negara berkewajiban menjalankan dengan segala cara dan tanpa ditunda kebijaksanaan menghapus diskriminasi terhadap wanita, dengan usaha:

- a. Mencantumkan asas persamaan antara pria dan wanita dalam Undang-Undang dasar nasional dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan menjamin realisasi praktis dari asas itu melalui hukum dan cara-cara lain yang tepat.
- b. Membuat peraturan-peraturan yang tepat termasuk sanksi- sanksinya dimana perlu, melarang semua diskriminasi terhadap wanita.
- c. Menegakkan perlindungan hukum terhadap hak-hak wanita atas dasar persamaan dengan pria, menjamin melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, perlindungan yang efektif terhadap setiap tindakan diskriminasi terhadap wanita.
- d. Tidak melakukan tindakan atau praktek diskriminasi terhadap wanita, dan menjamin bahwa pejabat-pejabat pemerintah dan lembaga negara bertindak sesuai dengan kewajiban itu.
- e. Mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapus perlakuan diskriminasi terhadap wanita oleh tiap orang, organisasi atau perusahaan.
- f. Mengambil langkah-langkah yang tepat, termasuk pembuatan peraturan perundang-undangan atau mengubah dan mencabut peraturan perundang-undangan yang ada, serta menghapus kebiasaan dan praktek yang diskriminatif terhadap wanita.

g. Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif terhadap wanita, (Sumiarni, 2004:42).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Perkawinan, dituliskan, negara-negara peserta Konvensi wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita dalam semua urusan yang berhubungan dengan perkawinan dan hubungan kekeluargaan atas dasar-dasar persamaan antara pria dan wanita, khususnya akan menjamin:

- a. Hak yang sama untuk memasuki jenjang perkawinan.
- b. Hak yang sama untuk memilih suami secara bebas dan untuk memasuki jenjang perkawinan hanya dengan persetujuan bebas dan sepenuhnya.
- c. Hak dan tanggung jawab yang sama sebagai orang tua terlepas dari status perkawinan mereka, dalam urusan yang berhubungan dengan anak-anak hak yang sama untuk menentukan secara bebas dan bertanggung mereka.

Dalam semua hal, kepentingan anak-anak wajib diutamakan.

- d. Hak semua pribadi yang sama sebagai suami isteri, termasuk hak untuk memilih nama keluarga, profesi dan jabatan.
- e. Hak yang sama untuk kedua suami isteri bertalian dengan kepemilikan, perolehan, pengelolaan, administrasi, penikmatan, dan pemindahtanganan harta benda, baik secara cuma-cuma maupun penggantian berupa uang.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, salah satu pertimbangan dalam konsideran, dituliskan bahwa bangsa

Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggungjawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia, yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta sebagai instrument internasional lainnya mengenai hak asasi manusia.

Pasal 2 BAB II, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menentukan bahwa, Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan. Selanjutnya Pasal 3, menentukan setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang dan derajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan pengakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama didepan hukum. Setiap orang berhak atas perlindungan Hak Asasi Manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Diskriminasi pada Pasal 1 ayat (3), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, disebutkan: “setiap pembatasan, pelecehan, atau pengecualian yang langsung maupun 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, peyimpanan, 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, (Sumiarni, 2004:46).

Ketentuan tersebut senada dengan isi ketentuan dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 dan Pasal 2 menyebutkan: “Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan budi dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan. Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang tercantum dalam pernyataan ini, dengan tidak ada pengecualian apapun, seperti misalnya bangsa, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, polotik, atau pendapat lainnya.

3. Pengertian Perkawinan Menurut Pakar dan Peraturan Perundang-Undangan

a. Pengertian Perkawinan

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita yang didasarkan oleh perasaan (cinta) untuk hidup dalam satu kesatuan berbentuk keluarga. Perkawinan (pernikahan) persekutuan antara dua orang (pria dan wanita) yang di sucikan oleh keyakinan (agama masing-masing). Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dituliskan Perkawinan ialah ikatan lahir batin

antara seorang pria dengan seorang wanita dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa. Pasal 2 ayat (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan Undang-Undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. Ayat (2), Pencatatan perkawinan dimaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan oleh pejabat negara yang diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan tersendiri.

Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 yang resminya mulai berlaku pada tanggal diundangkannya, yaitu tanggal 2 Januari 1974, baru berlaku secara efektif pada tanggal 1 Oktober 1975. Sebagai disebut dalam penjelasan umumnya Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang Perkawinan Nasional. Jadi berlaku untuk semua warga dan seluruh warga negara Indonesia. Sebagai Undang-Undang Perkawinan Nasional, Undang-Undang ini berusaha untuk menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat kita.

R. Sardjono, seperti yang dikutip Asmin (1986:19), “ikatan lahir batin” berarti bahwa para pihak yang bersangkutan karena perkawinan itu secara formil merupakan suami-istri baik, baik mereka dalam

hubungannya satu sama lain maupun bagi mereka dalam hubungannya dengan masyarakat luas. Pengertian ikatan bathin dalam perkawinan berarti dalam bathin suami-istri yang bersangkutan terkandung niat yang sungguh-sungguh untuk hidup bersama sebagai suami-istri dengan tujuan membentuk dan membina keluarga bahagia dan kekal. Jelasnya dalam suatu perkawinan tidak boleh hanya ikatan lahir saja atau ikatan bathin saja. Kedua unsur tersebut harus ada dalam setiap perkawinan. Di dalam pengertian perkawinan itu juga kita melihat adanya unsure ikatan antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami-istri, hal ini menunjukkan bahwa Undang-Undang perkawinan kita pada prinsipnya menganut asas monogamy, karena poligami hanyalah dimungkinkan sepanjang hukum agama yang bersangkutan mengizinkan dan itupun hanya akan diperoleh dalam hal: a) isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, b) isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan, c) isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

b) Tujuan Perkawinan

Tujuan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, kita masih berpegang pada rumusan Pasal satu (1), yaitu pada anak kalimat kedua yang berbunyi: “dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Rumusan tersebut mengandung harapan, bahwa dengan melangsungkan perkawinan akan

diperoleh suatu kebahagiaan, baik materil dan spiritual. Kebahagiaan yang ingin dicapai bukanlah kebahagiaan yang bersifat sementara saja, tetapi kebahagiaan kekal, karena perkawinan yang diharapkan juga adalah perkawinan yang kekal juga, yang hanya dapat berakhir dengan kematian salah satu pasangan tersebut. Dengan dasar pandangan itu maka pembuat Undang-Undang memberikan batasan yang ketat terhadap pemutusan perkawinan selain dari pada kematian, (Asmin 1986:20).

Tujuan perkawinan dalam ajaran Gereja Katolik, yang terulis dalam Kitab Hukum Kanonik 1055, atau Kanon 1055 adalah: Perjanjian (*Foedus*) perkawinan, dengannyaseorang laki-laki dan seorang perempuan membentuk antara mereka persekutuan (*consortium*) seluruh hidup, yang menurut sifat khas kodratnya terarah pada kebaikan suami-istri (*bonum coniugum*) serta kelahiran dan pendidikan anak, antara orang-orang yang dibaptis, oleh Kristus Tuhan diangkat ke martabat sakramen. Kanon 1055 ini dengan sederhana menunjukkan adanya 3 tujuan utama perkawinan, yaitu: kesejahteraan suami-istri, prokreasi, dan pendidikan anak.

c) Sahnya Perkawinan

Perkawinan adalah suatu perbuatan hukum. Sebagai perbuatan hukum ia mempunyai akibat-akibat hukum.sah atau tidaknya suatu perbuatan hukum ditentukan oleh hukum positif. Hukum positif dibidang perkawinan di Indonesia sejak 2 Januari 1974 adalah Undang-

Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dengan demikian sah tidaknya suatu perkawinan ditentukan oleh ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang tersebut.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. kemudian penjelasan Pasal 2 ayat (1), itu menjelaskan bahwa: dengan rumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan diluar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang lain, Asmin (1986:21).

Hazairin S.H, seperti dikutip Asmin (1986:21), dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pertama-tama adalah hukum masing-masing agama dan kepercayaan bagi masing-masing pemeluk-pemeluknya. Jadi bagaimana orang Islam tidak ada kemungkinan untuk kawin dengan melanggar agamanya sendiri. Demikian juga bagi orang Kristen dan bagi orang Hindu atau Hindu-Budha, seperti yang dijumpai di Indonesia. Mengenai alinea 2 penjelasan Pasal 2 ayat (1), dikatakan juga: hukum agama dan kepercayaan yang dimaksud bukanlah hanya hukum yang

dijumpai dalam kitab-kitab suci atau dalam keyakinan-keyakinan yang terbentuk dalam gereja-gereja Kristen atau dalam kesatuan-kesatuan masyarakat (seperti Bali) yang kepercayaannya Ketuhanan Yang Maha Esa itu, tetapi juga semua ketentuan-ketentuan perundang-undangan (sekedar yang masih beraku bagi setiap golongan agama dan kepercayaan masing-masing itu), baik yang telah mendahului Undang-Undang Perkawinan Nasional, maupun yang ditetapkan lagi kelak. Dengan demikian dari perumusan Pasal 2 ayat (1) beserta penjelasannya itu, maka suatu perkawinan mutlak harus dilakukan menurut hukum agamanya dan kepercayaannya itu.

Syarat-syarat sahnya perkawinan diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yaitu syarat materil dan syarat formil. Syarat materil, yaitu syarat-syarat yang mengenai diri pribadi calon mempelai, sedangkan syarat formil menyangkut formalitas-formalitas atau tata cara yang harus dipenuhi sebelum dan pada saat dilangsungkannya perkawinan. Syarat materil itu sendiri ada yang berlaku untuk semua perkawinan (umum) dan yang berlaku hanya untuk perkawinan tertentu saja (khusus).

1) Syarat-syarat yang materil.

- a) Syarat-syarat materil yang berlaku umum. Syarat-syarat yang termasuk ke dalam kelompok ini diatur didalam pasal dan mengenai hal sebagai berikut:

(a) Pasal 6 ayat (1); harus ada persetujuan dari kedua calon mempelai,

(b) Pasal 7 ayat (1); usai calon mempelai pria sudah mencapai 19 tahun dan wanita sudah mencapai 16 tahun,

(c) Pasal 9; tidak terikat tali perkawinan dengan orang lain (kecuali dalam hal yang diijinkan oleh Pasal 3 ayat (2), dan Pasal 4,

(d) Pasal 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Pasal 39 PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang waktu tunggu bagi seorang wanita yang putus perkawinannya.

b) Syarat-syarat materil berlaku khusus. Syarat ini hanya berlaku untuk perkawinan tertentu saja dan meliputi hal-hak sebagai berikut:

(a) Tidak melanggar larangan perkawinan tertentu saja dan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- i. Berhubungan darah dalam garis keturunan laurus ke bawah ataupun ke atas,
- ii. Berhubungan darah dalam garis keturunan ke samping,
- iii. Berhubungan semenda,
- iv. Berhubungan susunan,

- v. Berhubungan saudara dengan istri atau sebagai bibi atau kemenakan dari istri, dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang,
 - vi. Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin,
 - vii. Masih terikat tali perkawinan dengan orang lain, kecuali dalam hal tersebut Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (Pasal 9),
 - viii. Telah bercerai untuk kedua kalinya. Sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya tidak menentukan lain (Pasal 10),
- (b) Ijin dari kedua orang tua bagi mereka yang belum mencapai usia 21 tahun. Bila salah satu orang tua telah meninggal, ijin dapat diperoleh dari orang tua yang masih hidup; bila itu pun tidak ada, dari wali, orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke atas; atau bisa juga ijin dari Pengadilan bila orang-orang tersebut tidak ada atau mungkin diminta ijinnya (Pasal 6 ayat (2) sampai dengan ayat (5)).

2) Syarat-syarat formil

Syarat-syarat formil meliputi:

- a) Pemberitahuan kehendak akan melangsungkan perkawinan kepada pegawai pencatat perkawinan,
 - b) Pengumuman oleh pegawai pencatat perkawinan,
 - c) Pelaksanaan perkawinan menurut hukum agamanya dan kepercayaannya masing-masing,
 - d) Pencatatan perkawinan oleh pegawai pencatat perkawinan,
- Asmin (1986:24).

Kedudukan anak, sesuai yang dicatatkan dalam Pasal 48: Anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah. Pasal 49 ayat (1): anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya. Ayat (2): Anak yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini dapat diakui oleh ayahnya. Pasal (3): anak yang dimaksud dalam ayat (2) Pasal ini dapat disahkan dengan perkawinan.

4. Anak Luar Kawin

a. Pengertian Anak

Lahirnya konvensi PBB tentang anak, *International Convention on the Rights of the Child (CRC)* tahun 1986, merupakan bukti normatif tentang visi dan paradigma baru perlindungan terhadap komunitas anak. Konsideransi ketentuan ini menyatakan bahwa pembinaan kesejahteraan anak termasuk pemberian kesempatan untuk mengembangkan haknya, pelaksanaan tidak saja merupakan tanggungjawab orang tua, keluarga, bangsa, dan negara, melainkan diperlukan pula kerja sama internasional.

Bentuk komitmen pada perlindungan anak semakin menemukan momentumnya dengan lahirnya beberapa ketentuan internasional yang mengatur perlindungan kaum anak, yakni: “*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*” (berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB 54/263 tanggal 25 Mei 2000, Resolusi ini efektif berlaku sejak tanggal 18 Mei 2002, Resolusi ini terdiri atas 17 pasal yang secara konkret melarang, prostitusi, dan pornografi anak).

Perlindungan anak merupakan upaya penting dan harus segera dilakukan. Tidak ada kata yang tepat selain mengatakan bahwa perlindungan anak adalah hal terpenting dalam membangun investasi terbesar peradaban suatu bangsa. Apabila fenomena berbagai bentuk kekerasan terus menimpa kaum anak, bukan tidak mungkin ketika mereka mencapai usia dewasa, mereka akan menjadi penyumbang terbesar kejahatan di sebuah negara. Sebaliknya, jika sedari muda mereka mendapatkan kasih sayang dan perlakuan yang benar, maka paling tidak cengkeraman patologis dan psiko-sosial tidak begitu kuat mempengaruhi mereka untuk berbuat jahat. Inilah yang disebut dengan *children in need of special protection*, anak rawan, yakni anak yang berada dalam iklim marginal yang sangat rentan diperlakukan salah, (El Muhtaj, 2008:229).

Anak dalam risiko, menurut *United Nations Children's Fund (UNICEF)*, sebuah lembaga di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), adalah *children at risk are those have become separated*

from or have been failed by the primary units of society that normally provide protection: their families and community. Dalam kondisi demikian, hak-hak anak terpenting seperti *survival, development, protection, participation*, sering diabaikan. Kehidupan anak dalam risiko lebih disebabkan keterpisahan anak dari perlindungan pokok dan semestinya mereka terima. Tentu saja, proteksi terdepan berada dilingkungan keluarga dan masyarakat, (El Muhtaj, 2008:230).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, dalam hal menimbang, huruf a) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap anak yang merupakan hak asasi manusia, huruf b) bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana dimandatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 1 angka (1), Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, terdapat pengertian Anak adalah seorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Angka (2) perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Angka (12) Hak Anak adalah bagian dari hak

asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, negara, pemerintah, dan pemerintah daerah.

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak di sebutkan, bahwa setiap anak berhak untuk diasuh oleh Orang Tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir. Ayat (2) Dalam hal terjadi pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Anak tetap berhak: a). bertemu langsung dan berhubungan pribadi secara tetap dengan kedua Orang Tuanya, b). mendapat pengasuhan, pemeliharaan, pendidikan, dan perlindungan untuk proses tumbuh kembang dari kedua Orang Tuanya sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya, c). memperoleh pembiayaan hidup dari kedua Orang Tuanya, d). memperoleh Hak Anak lainnya.

Anak adalah manusia. Penghargaan, penghormatan, dan perlindungan hak anak adalah HAM. Kerentanan hidup anak meski dijadikan sebagai *entry point* dalam kehidupan manusia. Beragam kebijakan dan program terukur dalam kerangka perlindungan anak harus menjadi agenda terdepan dalam memberikan kehidupan terbaik bagi anak. Pemerintah, masyarakat dan keluarga adalah penyumbang terbesar bagi proses pertumbuhan dan perkembangan anak menuju masa depan anak Indonesia yang lebih baik. Harus dipahami bahwa komunitas anak

merupakan kekuatan terdepan yang terpisahkan dengan eksistensi dan masa depan suatu negara (El Muhtaj, 2008: 232).

Pernyataan ini menunjukkan bahwa anak adalah manusia yang membutuhkan pemajuan dan perlindungan HAM. Ada 4 (empat) butir pengakuan masyarakat internasional atas hak-hak yang dimiliki oleh kaum anak, yakni: (1), hak terhadap kelangsungan hidup anak (*survival rights*), (2), hak terhadap perlindungan (*protection rights*), (3), hak untuk tumbuh kembang (*development rights*), dan (4), hak untuk berpartisipasi (*participation rights*). Pencantuman hak-hak tersebut secara eksplisit menunjukkan bahwa kaum anak memiliki karakteristik kehidupan tertentu. Undang-Undang perlindungan anak juga mengamanatkan terbentuknya sebuah lembaga yang bersifat independen dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak. Maka, dibentuklah Komisi Perlindungan Anak Indonesia, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003. Berdasarkan Pasal 9, komisi ini dapat membentuk perwakilannya di daerah (El Muhtaj, 2008:227-228).

b. Anak Luar Kawin

Anak luar kawin adalah anak yang lahir di luar pernikahan atau di luar suatu hubungan yang sah. Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, disebutkan Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya. Pasal 43 ayat (2) kedudukan anak tersebut pada ayat (1) diatas selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

C. Landasan Teori

Teori yang digunakan sebagai landasan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah teori perilaku menyimpang (*Social Deviant*), pemberdayaan perempuan, dan teori kebijakan.

1. Teori perilaku menyimpang (*Social Deviant*)

Setiap perilaku yang tidak sesuai dengan norma, akan disebut sebagai perilaku menyimpang dan setiap pelaku yang melakukan penyimpangan akan digambarkan sebagai penyimpang (*deviant*). Howard Becker dan Frances Heidensohn seperti dikutip Siahaan, (2009:6) “penyimpangan bukanlah kualitas dari tindakan yang dilakukan seseorang, tetapi lebih kepada konsekuensi yang diterapkan oleh orang lain terhadap peraturan dan sanksi kepada pelaku penyimpangan tersebut. Beberapa pengertian penyimpangan dari berbagai sudut pandang,

- a. Pandangan Statistik, penyimpangan bukanlah perilaku rata-rata atau banyak terjadi. Sebaliknya, penyimpangan adalah perilaku yang sangat jarang terjadi atau secara sederhana dapat dikatakan sebagai hal yang di luar kebiasaan.
- b. Pandangan Absolutisme, mengasumsikan bahwa masyarakat memiliki aturan atau dasar yang jelas dan anggotanya sepakat tentang perilaku yang dianggap menyimpang, karena acuan perilaku norma diterima secara luas.
- c. Pandangan Reaktivis, melihat perilaku menyimpang sebagai perilaku atau kondisi yang dilabelkan menyimpang orang lain. Penyimpang

adalah cap yang diberikan terhadap seorang yang perilakunya telah dicap sebagai penyimpangan oleh orang lain.

- d. Pandangan Normatif, penyimpangan adalah pelanggaran terhadap norma yang telah menjadi standar penting, yang menurut Blake dan Davis (1964) sebagai “ apa yang boleh dan tidak boleh dipikirkan, dikatakan , atau dilakukan dalam situasi tertentu”, (Siahaan, 2009:14).

Lemert, seperti yang dikutip Siahaan (2009:18), terdapat beberapa penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh seseorang, yaitu:

- a. Penyimpangan primer. Pada tahap ini seseorang melakukan penyimpangan walaupun ia masih berperan dan mempunyai status normal. Ia belum mempunyai konsep diri dan konsep peran sebagai penyimpang. Jika penyimpangan yang dilakukannya secara materi tidak membuat konsep diri dan memberikan peran menyimpang pada orang tersebut, maka hanya tetap menjadi penyimpangan primer.
- b. Penyimpangan sekunder. Tahap penyimpangan ini dapat terjadi ketika peran sebagai penyimpang dilanjutkan melalui keterlibatan lebih jauh dalam subkebudayaan menyimpang dengan lebih banyak interaksi dengan penyimpang lainnya. Penyimpangan sekunder mendapatkan peran penyimpang karena partisipasinya yang lebih sering dalam subkebudayaan menyimpangnya, memperoleh pengetahuan dan rasionalisasi atas perilakunya sebagai cara menghindari pantauan dan sanksi penegak hukum.

Perilaku menyimpang primer maupun sekunder tidak terjadi dengan sendirinya. Perilaku tersebut berkembang dalam jangka waktu yang lama melalui beberapa proses. Kebanyakan perilaku menyimpang sering dimulai tanpa niat untuk melakukannya. Perilaku menyimpang biasanya dimulai dengan interpretasi terhadap kesempatan untuk melakukan penyimpangan.

2. Teori Pemberdayaan Perempuan

Tan (1997: 5-10) dalam buku “Pemberdayaan dan Perempuan” menuliskan:

Dalam membahas isu-isu yang bertalian dengan perempuan dan pemberdayaan, ada beberapa konsep yang perlu dijabarkan diantaranya adalah pemberdayaan perempuan. Apa makna dari pemberdayaan? Kalau kita kembali ke istilah bahasa Inggris, dalam kata “*empowerment*” jelas ada pengertian “*power*”, kekuasaan atau kekuatan. Maka pemberdayaan yang bisa diberi batasan luas sebagai penguasaan atas aset material, sumber-sumber intelektual dan ideologi. Aset material mencakup fisik, manusiawi atau finansial, seperti tanah, air, hujan, tubuh manusia, dan pekerjaan, uang dan akses kepada uang. Penguasaan atas ideologi berarti kemampuan untuk mengembangkan, menyebarkan, mempertahankan dan mempranatakan perangkat tertentu dari kepercayaan, nilai, sikap, dan perilaku, sehingga dapat menentukan bagaimana persepsi manusia, dan berfungsinya dalam lingkungan sosial, ekonomi dan politik tertentu. Pemberdayaan sebagai proses adalah menantang hubungan kekuasaan yang ada, dan memperoleh penguasaan yang lebih besar atas sumber-sumber kekuasaan.

Pemberdayaan adalah suatu proses dan hasil dari proses tersebut. Tujuan pemberdayaan perempuan yaitu: untuk menentang ideologi patriarki, yaitu dominasi laki-laki dan perempuan; mengubah struktur dan pranata yang memperkuat dan melestarikan diskriminasi gender dan ketidaksetaraan sosial (termasuk keluarga, kasta, agama, proses, dan pranata pendidikan, media, praktek dan sistem kesehatan, perundangan dan peraturan, proses

politik, model-model pembangunan, dan pranata pemerintahan); memberi kemungkinan bagi perempuan miskin untuk memperoleh akses kepada penguasaan terhadap sumber-sumber material maupun informasi. Proses pemberdayaan harus mempersoalkan semua struktur dan sumber kekuasaan, (Tan, 1997:10).

Konsep pemberdayaan menurut pandangan ini, tidak memberikan kemampuan ekonomis pada meningkatnya posisi sosial perempuan. Kenyataan empiris memperlihatkan bahwa perempuan yang mapan dari segi pendidikan dan mempunyai pekerjaan dengan upah yang baik masih bisa tetap mengalami perlakuan pelecehan, bahkan penganiayaan oleh suami. Maka perlu diperjuangkan adalah memperbaiki keadaan maupun posisi kaum perempuan, (Tan, 1997:10)

3. Teori Kebijakan

Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjukan suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan/kebijakan publik. Masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda namun definisi yang dianggap lebih tepat adalah suatu definisi yang menekankan tidak hanya pada apa yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah atau tindakan apa yang dilakukan oleh pemerintah. Makna yang termuat dalam terminologi (istilah) kebijakan (*policy*) itu sesungguhnya tidak cuma bersifat tekstual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami

perubahan. Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah. Dalam kaitan inilah muda dipahami jika kebijakan itu acapkali diberikan sebagai tindakan politik.

Kebijakan menurut *Carl Friedrich*, adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. *Anderson* merumuskan juga kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor dengan adanya masalah yang dihadapi. Kalau konsep ini itu diikuti, maka perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah, bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Disamping itu konsep kebijakan juga membedahkan secara tegas antar kebijakan (*Policy*) dan keputusan (*Decision*).

Pengguna istilah kebijakan (*Policy*) masih menemui adanya keragaman. Terlepas dari keanekaragaman ini, untuk memudahkan pemahaman, berikut ini dikemukakan dari beberapa ahli, sebagai berikut:

1. *Kleijn*, menguraikan kebijakan sebagai tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sasaran, yang dijalankan langkah demi langka.
2. *Kuypeers*, mengemukakan kebijakan sebagai suatu susunan dari: (a) tujuan-tujuan yang dipili oleh para administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri atau untuk kepentingan kelompok. (b) jalan-

jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya. (c) saat-saat yang mereka pilih.

3. *Friend*, berpendapat kebijakan dan hakekatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang dibuat dimasa yang akan datang.

Berdasarkan pembahasan diatas, belum dapat memberikan pemahaman yang utuh bagaimana hakekat kebijakan dapat dipraktekkan dalam kenyatannya. Berdasarkan pada penjelasan dari beberapa teori kebijakan diatas, maka dalam konteks teori kebijakan perlu ditegaskan dan dijernikan, karena sangat mempengaruhi mekanisme kinerja dalam kelembagaan.

Kaitan dengan pembatasan teori kebijakan tersebut, dalam membahas pemetaan dalam proses perumusan kebijakan, ada perbedaan yang cukup penting untuk diperhatikan. Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan *James Anderson*, bahwa aktor-aktor dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Termasuk dalam pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam pemeran tidak resmi adalah kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, warga negara dan individu, (*Green Mind Community*, 2009: 310-311).