

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Plan Internasional adalah lembaga kemanusiaan internasional nirlaba yang fokus pada anak-anak dan tidak berafiliasi pada suatu agama, ras, suku bangsa, politik, dan ideologi pemerintahan tertentu.<sup>1</sup> Plan Internasional memiliki visi mewujudkan kehidupan anak yang lebih baik melalui pemenuhan hak-hak dasar anak. Program Plan Internasional dilaksanakan melalui pelibatan anak secara aktif dan masyarakat, pembentukan dan dukungan terhadap organisasi masyarakat, kemitraan bersama pemerintah setempat dan organisasi non-pemerintah yang peduli akan hak-hak anak, dan advokasi keberlanjutan program.<sup>2</sup>

Plan Internasional didirikan pada 1937 oleh wartawan Inggris, John Langdon Davies, dan pekerja kemanusiaan, Eric Muggeridge, menyusul perang saudara di Spanyol yang membuat jutaan anak menderita. Kala itu, Jose, seorang anak korban perang ditemukan John L. Davies. Di baju anak tersebut tertulis pesan dari ayah Jose, "Ini Jose. Jika kota Santader telah jatuh, saya pasti telah terbunuh. Rawatlah Jose ini." Sejak itu, lahirlah Plan Internasional. Pesan kemanusiaan yang dibawa Plan Internasional pun menyebar di seluruh Eropa dan menggerakkan masyarakat untuk membantu

---

<sup>1</sup>Wahyudin, dkk. Dampak Memorandum Lejok Kenya (Jakarta: Plan Internasional Indonesia, 2013)

anak korban perang. Karya Plan Internasional pun terus berkembang ke Asia, Afrika, dan Amerika untuk membantu meningkatkan kualitas hidup anak-anak terlantar.<sup>3</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara pelaksanaan program Plan Internasional. Plan Internasional telah berada di Indonesia sejak 1969 dan saat ini bekerja di lebih dari 300 desa. Plan Internasional bekerja bersama dengan anak, keluarga, dan masyarakat setempat. Program yang dikembangkan Plan Internasional berupaya meningkatkan kualitas hidup anak dan masyarakat dampingan dalam hal kesehatan, lingkungan, ekonomi, mitigasi bencana, pendidikan, dan perlindungan anak.<sup>4</sup>

Plan Internasional memiliki kantor di beberapa kabupaten seperti Dompu, Grobogan, Rembang, Lembata, Sikka, Kefamenanu, Soe, Kebumen, dan Nagekeo.<sup>5</sup> Plan Internasional Indonesia pada 1996 memilih kabupaten Dompu sebagai salah satu dari Sembilan wilayah karyanya di Indonesia. Plan Internasional pun menandatangani Nota Kesepahaman bersama pemerintah kabupaten Dompu pada tahun yang sama.<sup>6</sup> Hingga tahun 2013, Plan Internasional telah mengabdikan selama 17 tahun di kabupaten Dompu. Selama masa pengabdian tersebut, banyak kontribusi yang diberikan untuk membantu pembangunan Dompu, terutama dalam upaya pemenuhan hak-hak dasar anak sesuai amanat Undang-Undang Republik Indonesia No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang

---

<sup>3</sup>Ibid, hlm. 8.

<sup>4</sup>Ibid, hlm. 9.

<sup>5</sup>Ibid, hlm. 9.

<sup>6</sup>Wahvudin. dkk., Dompu-Memoar Jejak Karya (Jakarta: Plan Internasional Indonesia, 2013),

Pada aspek pendidikan, anak yang menikah dikeluarkan dari sekolahnya. Hal demikian menyebabkan terbengkalainya pemenuhan hak pendidikan anak dan menjadi kendala utama mencerdaskan kehidupan bangsa.

Berdasarkan data pernikahan anak yang dikalkulasikan dari data 8 (delapan) KUA di 8 (delapan) kecamatan di Kabupaten Dompu bahwa terdapat 256 anak yang melakukan pernikahan pada 2011.<sup>9</sup>Data tersebut didapatkan dari hasil laporan langsung dari anak yang melakukan pernikahan. Angka tersebut diyakini terlalu kecil daripada dengan fakta di lapangan.

Permasalahan pernikahan anak menjadi tanggungjawab semua pihak. Mulai dari anak, orangtua, masyarakat, pemerintah, dan para lembaga masyarakat baik lokal maupun internasional, termasuk Plan Internasional sebagai NGO yang peduli terhadap pemenuhan hak-hak anak seperti hak hidup, tumbuh kembang, perlindungan, dan partisipasi anak.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik menulis dengan judul *“Proses Advokasi Plan Internasional dalam Permasalahan Pernikahan Anak di Kabupaten Dompu, Nusa Tenggara Barat Pada Tahun 2011-2013”*.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat disimpulkan rumusan masalah, yaitu *“Bagaimana Proses Advokasi yang Dilakukan oleh Plan Internasional Untuk Menurunkan Angka Pernikahan Anak di Kabupaten Dompu, Nusa Tenggara Barat Pada Tahun 2011-2013?”*

---

<sup>9</sup>Data Pernikahan 8 KUA di 8 Kecamatan di Kabupaten Dompu tahun 2011-2013

## **C. Kerangka Pemikiran**

### **1. Liberalisme**

Secara garis besar, liberalisme merupakan suatu teori yang mengedepankan konsep bahwa negara bukan satu-satunya aktor penting dalam suatu negara. Dalam pandangannya negara bukanlah tujuan dalam dirinya sendiri tetapi instrument kelembagaan yang dibentuk oleh manusia untuk mencapai tujuan-tujuan hidup bermasyarakat. Dalam pendekatan liberalism negara mempunyai tugas untuk memfasilitasi pencapaian tujuan individu atau kelompok masyarakat sesuai prinsip-prinsipnya.

Misalnya dengan menjalankan salah satu fungsi negara, yaitu menjamin pemenuhan hak-hak anak. Liberalisme memiliki pandangan optimis dengan kolaborasi institusi untuk mengedepankan pencapaian tujuan atau cita-cita negara. Sehingga, kehadiran Plan Internasional di Indonesia dan Dompu sebagai salah satu wilayah kerjanya merupakan bentuk aplikasi liberalisme.

Plan Internasional adalah organisasi non pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan dunia anak yang damai dengan pemenuhan hak-hak dasar anak.

### **2. Kerjasama Internasional**

Kerjasama internasional merupakan konsep utama yang digunakan oleh pendekatan liberalisme untuk menggambarkan Hubungan Internasional dalam era globalisasi sekarang ini. Kerjasama internasional dibutuhkan suatu negara karena suatu negara tidak dapat berdiri sendiri. Kerjasama dalam bidang pembangunan, kesehatan, Pendidikan, HAM, dan bidang lain dapat dijalin

suatu negara dengan negara lain atau organisasi internasional. Hal ini ditujukan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan dan penyelesaian masalah dalam negara itu. Kemudian kerjasama internasional bukan saja dilakukan antar negara secara individu, bisa juga dilakukan antara lembaga internasional, Multinasional Corporations (MNC), NGO.

Kerjasama internasional adalah suatu keharusan sebagai akibat adanya hubungan interdependensi dan bertambah kompleksitas kehidupan manusia dalam masyarakat internasional.

Oleh karena itu, Indonesia membutuhkan peran NGO dalam upaya-upaya pemenuhan hak-hak dasar anak dan pemberdayaan manusia di wilayah-wilayah Indonesia yang masih tertinggal. Semakin kompleksnya masalah di suatu negara, maka semakin memperbesar interdependensi antara negara dengan NGO. Pada dasarnya kerjasama internasional ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masing-masing. Dimana negara membutuhkan peran NGO dalam upaya pemenuhan hak-hak dasar anak, dan kebutuhan bagi NGO untuk melaksanakan visi misi dan mengimplementasikan program-program pembangunan global untuk membantu negara-negara yang masih terkendala dalam upaya pemenuhan hak-hak dasar anak.

### **3. Non-State Actors**

Aktor non pemerintah merupakan aktor selain negara yang sangat berpengaruh pada perkembangan negara. Pada era globalisasi, aktor yang berpengaruh pada system global tidaklah hanya negara, tetapi juga aktor-aktor negara. Aktor-aktor negara adalah individu, MNC, NGO, dan lainnya.

#### 4. Konsep NGO

Menurut Tujil, NGO dapat didefinisikan sebagai organisasi independent, non-partisan, non-profit yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas dari mereka yang termarjinalkan. NGO bukanlah bagian dari pemerintah, namun merupakan elemen dari masyarakat madani yang menjembatani antara masyarakat dengan pemerintah dengan melakukan tindakan nyata dan merupakan sebuah organisasi independen yang bersifat sosial.

PBB mendefinisikan NGO sebagai organisasi non-profit dan voluntary yang terorganisir dalam level lokal, nasional maupun internasional. Didorong oleh masyarakat dengan kepentingan bersama, NGO melakukan berbagai variasi pelayanan dan fungsi humanitarian, membawa kekhawatiran masyarakat kepada pemerintah, memonitor kebijakan dan mendorong partisipasi politik di level komunitas. NGO menyediakan analisis dan keahlian sebagai mekanisme peringatan awal serta membantu memonitor dan mengimplementasikan perjanjian internasional. Beberapa di antaranya terorganisir atas isu spesifik hak azasi manusia, lingkungan dan kesehatan.

Berdasarkan aktivitas utamanya, NGO dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu operasional dan advokasi. Yang dimaksud dengan operasional adalah NGO yang menyediakan barang dan jasa yang kritis bagi klien yang membutuhkan. Sementara advokasi adalah NGO yang bekerja sebagai representasi dari masyarakat yang tidak memiliki suara atau akses untuk mempromosikan kepentingan mereka. Advokasi juga dapat dimaksudkan sebagai NGO yang bekerja untuk memberikan usulan program maupun

kebijakan kepada pemangku kebijakan dan kepentingan maupun melakukan edukasi langsung kepada masyarakat dalam rangka membantu menyelesaikan suatu isu atau masalah. Dalam melakukan praktker advokasi, NGO menggunakan berbagai macam cara seperti lobi, berperan sebagai pakar ahli serta penasehat, mengadakan penelitian, mengadakan konferensi, memonitor dan mengekspos tindakan aktor lain, mengadakan pengadilan public, membagikan informasi terhadap konstituen utama, membentuk agenda ataupun melakukan boikot.

Berdasarkan penjelasan tersebut, Plan Internasional termasuk dalam kedua kategori NGO, yakni operasional maupun advokasi. Dikatakan sebagai NGO operasional karena Plan Internasional dalam pelaksanaan program pemberdayaan dan pemenuhan hak anak dengan memberikan bantuan barang dan jasa kepada masyarakat. Hal tersebut dibuktikan dengan fakta diawal kedatangan Plan Internasional di kabupaten Dompu yang dimana yang dilakukan oleh Plan Internasional ditahap awal ini masih sangat parsial. Fokus utamanya boleh dikatakan adalah upaya-upaya untuk merebut hati atau menyenangkan keluarga dampingan. Program-program yang dilakukan pun masih dilandasi oleh kebutuhan nyata dari masyarakat. Upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kapasitas masyarakat itulah yang dilakukan. Tidak heran jika Plan Internasional pun dengan senang hati memberikan bantuan untuk modal usaha, peralatan pertanian, nelayan, pertukangan, bibit tanaman, beasiswa, transportasi sekolah. Bahkan ada pula program bantuan WC umum, sumur gali. Dibiidang pendidikan ada bantuan tas sekolah, sepatu

dan berkembang, sedangkan negara-negara pendonor adalah negara-negara maju, seperti Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Spanyol, dan lainnya.

Selain itu, NGO juga terdapat beberapa jenis yang didasarkan pada fungsi, yaitu NGO pelaksanaan program dan NGO Pendonor. Yang dimaksud dengan NGO pelaksana program adalah NGO yang muncul karena rasa prihatin pada berbagai masalah yang lahir di masyarakat seperti isu-isu mengenai HAM, lingkungan hidup, transparansi anggaran, korupsi, keadilan dan advokasi buruh. Sedangkan NGO donor adalah NGO yang biasanya dikhususkan menyalurkan dana pada NGO-NGO atau LSM-LSM dunia ketiga atau negara yang sedang berkembang. Dana tersebut bisa saja berasal dari usaha-usaha swadaya masyarakat, donator, usaha komersial, kerjasama dengan berbagai pihak terkait seperti swasta bahkan pemerintah terkait. Berdasarkan uraian tersebut, maka Plan Internasional digolongkan sebagai NGO pelaksana program yang dimana Plan Internasional bekerja di 50 negara.

##### **5. Transnasionalisme**

Menurut James Rosenau, transnasionalisme adalah proses dimana hubungan internasional yang dilangsungkan oleh pemerintah telah disertai oleh hubungan individu, kelompok, dan pihak swasta.<sup>10</sup> Menurut Thomas L. Friedman, globalisasi yang menjadi pendorong utama gerakan transnasionalisme adalah sebuah sistem dunia abad 21 yang menitikberatkan kepada integrasi dunia yang tidak mengenal sekat sama sekali. Globalisasi juga yang menempatkan bahwa negara bukan lagi menjadi aktor terkuat dan

---

<sup>10</sup> <http://rahmalia.web.unej.ac.id/2015/08/30/transnasionalisme>

paling berpengaruh, melainkan ada aktor non-negara pula yang terlibat dalam proses pembangunan. Sehingga, mendorong timbulnya gerakan-gerakan transnasional yang dilakukan oleh aktor-aktor negara untuk masuk dan melaksanakan visi misi kepada negara-negara di dunia.

Konsep ini dicantumkan untuk menjabarkan bagaimana sebuah NGO bisa beroperasi di negara asing yang tiada lain karena didorong oleh gerakan transnasional yang didorong oleh liberalisme.

Berdasarkan uraian tersebut, maka Plan Indonesia bisa masuk dan beroperasi di negara-negara asing, termasuk Indonesia, hal tersebut didorong oleh isu globalisasi yang sangat kompleks.

## 6. Model Advokasi

Menurut Tomatimasang, advokasi adalah sebuah upaya memperbaiki atau merubah kebijakan publik agar sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mendesakkan terjadinya perubahan tersebut.<sup>11</sup>

Advokasi bukan proses revolusi yang bertujuan merebut kekuasaan politik kemudian melakukan perubahan secara menyeluruh sistem dan struktur kemasyarakatan. Berbeda dengan revolusi, advokasi didasarkan pada asumsi bahwa perubahan sistem dan struktur kemasyarakatan yang lebih luas dapat dilakukan melalui perubahan-perubahan kebijakan publik secara bertahap.

Salah satu aktor utama yang melakukan advokasi adalah NGO. Teehen et.al mendefinisikan NGO sebagai organisasi non-profit yang bertujuan melayani *interest* masyarakat yang partikular dengan memfokuskan kepada

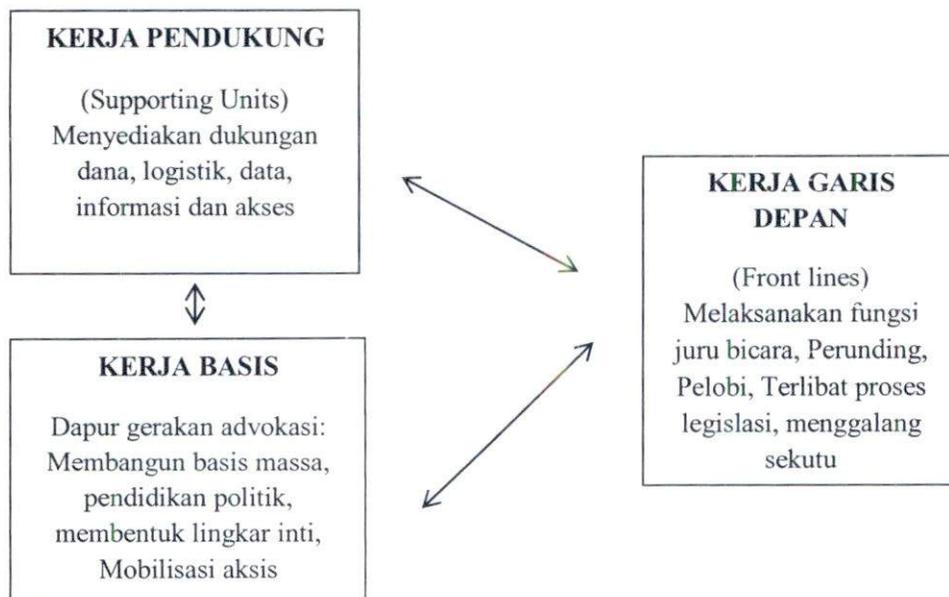
---

<sup>11</sup> Tomatimasang, Roem. Mansour Fakhri dan Toto Raharjo, 2000, Merubah Kebijakan Publik, Read

upaya advokasi dan atau operasional kepada tujuan sosial, politik dan ekonomi, termasuk persamaan, pendidikan, kesehatan, perlindungan, lingkungan dan HAM.<sup>12</sup>

Menurut Nur Azizah dalam bukunya *Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia*, bahwa kegiatan advokasi ditingkat lokal, nasional maupun internasional melibatkan pihak/organisasi yang dapat digambarkan dalam model advokasi sebagai berikut:<sup>13</sup>

Ilustrasi 1. Model Advokasi menurut Nur Azizah



Dari model tersebut dipahami bahwa dalam melakukan advokasi, maka NGO sebagai pelaku advokasi harus memenuhi tugas-tugas seperti yang digambarkan pada model advokasi di atas. *Pertama*, NGO menjalankan tugas

<sup>12</sup> Hildy Teegan, Jonathan P. Doh, Sushil Vachani, "The Importance of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Global Governance and Value Creation: An International Business Research Agenda", *Journal of International Business Studies*, Vol. 35, No. 6, hal. 463-465

<sup>13</sup> Nur Azizah, *Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia* (Yogyakarta: LP3M UMY, 2013), hlm. 15.

kerja pendukung dengan menyediakan data, dana, logistik. *Kedua*, NGO melakukan usulan kebijakan-kebijakan kepada pemangku kebijakan dan terlibat langsung dalam proses legislasi. *Ketiga*, NGO bertindak sebagai penggagas advokasi, memobilisasi massa dengan melakukan edukasi kepada masyarakat serta melakukan upaya lobi kepada pemangku kebijakan dan terlibat dalam proses legislasi serta membangun mitra advokasi. Begitu pula dengan Plan Internasional dalam melakukan advokasi tentu menerapkan model advokasi yang tersebutkan di atas, yakni memenuhi tugas-tugas menyediakan data, dana, dan logistik, bertindak sebagai penggagas advokasi, melakukan edukasi kepada masyarakat dan terlibat dalam proses legislasi dengan pemangku kebijakan maupun membangun mitra dengan LSM-LSM lokal.

Dalam hal menyediakan data, Plan Internasional mendapatkannya melalui kegiatan survei dengan mengambil lokasi di lingkungan masyarakat langsung maupun mengambil data di SKPD-SKPD terkait. Sedangkan dana yang disediakan berasal dari dana yang disalurkan oleh Plan Internasional Indonesia yang berasal dari negara-negara pendonor yang sebagaimana Plan Internasional bekerja di 20 negara pendonor dan 50 negara untuk pelaksanaan program, termasuk Indonesia. Negara-negara pendonor adalah negara maju di Dunia, seperti Spanyol, Inggris, Amerika Serikat, dan negara-negara maju lainnya. Selain bekerja di negara pendonor dan negara pelaksanaan program, Plan Internasional juga menjalin jaringan dengan UNICEF yang dimana dalam hal ini kedua pihak tersebut melakukan pembagian negara dan wilayah pelaksanaan program.

Sedangkan dalam hal melakukan edukasi kepada masyarakat, Plan Internasional langsung turun ke lapangan dalam hal ini bermitra dengan pemerintah desa dan dusun untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan anak sebagai sasaran utamanya. Melakukan edukasi tersebut tidak hanya dilakukan satu kali, melainkan berkelanjutan. Begitu pula saat terlibat dalam proses legislasi dengan pemerintah terkait maupun membangun kesepakatan dengan LSM-LSM lokal, Plan Internasional biasa menghadirkan pihak-pihak tersebut dalam sebuah forum diskusi dengan tujuan menyepakati langkah tindak lanjut tentang program-program pemenuhan hak perlindungan anak, termasuk program dengan tujuan penyelesaian permasalahan pernikahan

#### **D. Hipotesa**

Proses Advokasi Plan Internasional dalam menuntaskan permasalahan pernikahan anak di kabupaten Dompu, Nusa Tenggara Barat adalah sebagai berikut:

1. Menjalankan tugas Kerja Pendukung dengan menyediakan data dan informasi, dana, logistik dan akses pelaksanaan advokasi program.
2. Menjalankan tugas Kerja Garis Depan dengan menyusun program-program dan terlibat dalam proses legislasi dengan SKPD pemerintah terkait kabupaten Dompu Dompu serta melaksanakan bersama program-program tersebut.
3. Menjalankan tugas Kerja Basis dengan melakukan sosialisasi program pencegahan pernikahan anak (*child Married*) kepada masyarakat.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode wawancara dan metode kepustakaan (*library Research*) yaitu memperoleh data-data dari buku-buku, artikel, website, majalah, laporan ataupun jurnal dan berbagai surat kabar baik versi cetak maupun elektronik yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **2. Analisa Data**

Teknik untuk menganalisa data dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif, yakni data yang dikumpulkan dari hasil wawancara dan studi kepustakaan kemudian diproses, dilakukan analisa data dengan menghubungkan konsep-konsep, dan disusun secara sistematis.

## **F. Jangkauan Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan membatasi permasalahan dari awal tahun 2011 hingga akhir 2013.

## **G. Sistematika Penulisan**

Bab I yang mana merupakan PENDAHULUAN dalam skripsi ini yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II akan membahas tentang profil Plan Internasional berupa alasan didirikannya dan visi misi Plan Internasional latar belakang kedatangan Plan

Internasional di kabupaten Dompu, dan tantangan yang dihadapi di awal kedatangan di kabupaten Dompu.

BAB III akan membahas tentang isu pernikahan anak secara internasional, nasional, dan di kabupaten Dompu dari tahun 2011-2013.

Bab IV akan memaparkan proses advokasi Plan Internasional untuk menurunkan angka pernikahan anak di kabupaten Dompu dari tahun 2011-2013.

Dalam BAB V, penulis akan menyampaikan bagian akhir dari penulisan skripsi ini yang berupa kesimpulan dan saran.