

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan sebuah peristiwa sakral baik dari pandangan agama maupun dalam pandangan hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 yang dalam Pasal 1 mendefinisikan perkawinan sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memberikan Batasan usia untuk melakukan perkawinan yaitu apabila laki-laki telah mencapai usia 19 tahun dan telah berusia 16 tahun bagi perempuan. Akan tetapi, dengan adanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, usia minimum untuk melakukan perkawinan kemudian disetarakan menjadi 19 tahun untuk laki-laki maupun perempuan. Undang-Undang ini kembali memberi batasan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bahwa Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai usia 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua, yang artinya usia perkawinan itu seharusnya telah berusia 21 tahun agar setiap orang dapat membina hubungan yang langgeng antara kedua pasangan, oleh karenanya dalam menjalani perkawinan dibutuhkan kedewasaan dan tanggung jawab baik secara fisik maupun mental. Batasan

¹ Pasal 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

usia tersebut juga pada dasarnya untuk mencegah terjadinya perkawinan usia anak, mengingat faktor usia pada perkawinan erat kaitannya dengan pola kesiapan hidup berumah tangga yang mempengaruhi kualitas sebuah rumah tangga, serta untuk melindungi anak dari problematika yang belum mampu untuk diatasi seseorang yang masih berusia anak. Namun, fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan masih banyak perkawinan yang dilakukan oleh remaja perempuan dan laki-laki yang belum berusia 19 tahun sebagaimana yang disyaratkan oleh Undang-Undang Perkawinan. Hal ini menjadi fenomena yang marak dijumpai di masyarakat khususnya di masyarakat pedesaan.

Perkawinan anak selain bertentangan dengan Undang-Undang Perkawinan, juga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang mana Undang-Undang tersebut berusaha menutup peluang terjadinya praktek perkawinan usia anak, dengan menjamin dan melindungi hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari segala bentuk kekerasan dan diskriminasi.² Praktik ini bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Anak karena telah merampas hak-hak anak yang sudah dilindungi secara utuh dalam Undang-Undang ini. Dalam pandangan

² Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Binsar Siregar, aspek perlindungan hukum terhadap anak akan lebih memusatkan kepada hak-hak anak yang diberikan oleh peraturan perundangan yang berlaku, dan bukan membahas mengenai kewajiban anak, sebab secara yuridis anak belum dibebani kewajiban hukum. perlindungan hukum bagi anak bertujuan mengusahakan kesejahteraan anak secara lahir dan batin, dan kehidupan yang adil bagi setiap anak.³

Anak merupakan subjek yang termasuk dalam kategori rentan (*vulnerable groups*) karena keterbatasannya untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, sehingga menjadi pihak yang paling mendesak untuk diperhatikan dan dilindungi hak asasinya, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa setiap orang yang termasuk kelompok rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih. Perlindungan terhadap hak-hak anak menjadi sesuatu yang sangat penting dan menjadi tanggungjawab seluruh pihak, baik itu negara, pemerintah, masyarakat, keluarga maupun orangtuanya, sehingga anak dapat menikmati segala haknya yang telah diberikan oleh negara. Kewajiban negara dalam menyelenggarakan perlindungan hukum terhadap anak terdiri atas kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*), kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*), dan kewajiban untuk dipenuhi (*obligation to fulfill*).

³ Vilita Biljana, Yana Surya, 2012, *Tinjauan Psikologi Hukum dalam Perlindungan Anak*, Yogyakarta, Deepublish, hlm. 31

Status anak dalam hukum tidak dipersamakan dengan orang dewasa yang mampu untuk mempertanggungjawabkan keadaannya karena kondisi mental dan psikis anak yang dianggap belum matang, serta belum mampu berdiri di kaki sendiri untuk menghadapi problematika dalam masyarakat. Dengan adanya batasan usia dalam pernikahan dapat menghindarkan anak dari status dewasa karena meskipun seseorang masih berusia anak, namun ketika dia sudah menikah maka statusnya akan dipersamakan dengan orang dewasa. Status pernikahan yang melekat pada anak inilah yang menyebabkan seseorang diperlakukan sebagaimana orang dewasa, padahal keadaan psikis dan mentalnya belum stabil sebagaimana keadaan orang dewasa pada umumnya. Hal tersebut tentu sangat merugikan anak itu sendiri, karena anak akan kehilangan hak-haknya sebagai anak yang seharusnya masih butuh bimbingan dan berada dibawah ampuan orangtua atau walinya.

Fenomena perkawinan usia anak merupakan praktik sosial budaya yang mengkhawatirkan, karena menjadi gerbang penyebab dan juga akibat terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, serta dapat merampas hak-hak anak untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, bermain serta mendapat pendidikan yang layak. Alasan anak putus sekolah karena pernikahan sudah menjadi hal yang lazim di temukan, padahal dalam jangka panjang akan mengancam masa depan anak untuk memperoleh kehidupan sejahtera, dan menghalangi anak untuk ikut andil dalam kehidupan bermasyarakat. Dari segi kesehatan, khususnya anak perempuan akan

sangat dirugikan, karena alat reproduksi anak masih dalam proses menuju kematangan atau dapat dikatakan belum matang, maka secara biologis anak belum siap untuk melakukan hubungan seks, apalagi hamil bahkan nantinya akan melahirkan. Hal tersebut Jika dipaksakan, akan membahayakan alat reproduksi anak, dan mengancam tubuh anak itu sendiri.⁴ Dampak perkawinan anak tidak hanya dirasakan oleh negara Indonesia, namun negara-negara global juga merasakan dampak perkawinan anak itu sendiri, misalnya di Amerika Serikat, yang pada awalnya hal tersebut dianggap sebagai budaya namun saat ini dianggap sebagai bentuk pelanggaran hak asasi anak yang dapat menghancurkan kehidupan anak, dan melanggar hak-hak anak. *“child marriage is as damaging in the U.S. as it is across the globe. Minors, even highly mature 17 years old have limited legal rights and therefore can easily be forced into marriage or forced to stay in an unwanted marriage. And then, the devastating impacts of child marriage in the U.S. make it as much a “human rights abuse” as anywhere else. Girls or boys in the U.S. who marry in their teens are more likely to drop out of high school, never graduate from college, and end up living in poverty, and they are at greater risk of psychiatric disorder”*⁵

Tingginya angka perkawinan anak akan berbanding lurus dengan meningkatnya kasus perceraian yang didorong oleh kondisi psikis anak untuk menjalankan rumah tangga, diantaranya ego masing-masing,

⁴ Danik Suryani, Wahid Abdul Kudus, “Fenomena Menikah Muda di Kalangan Remaja Perempuan di Kelurahan Pipitan”, *Jurnal Pendidikan Sosiologi dan Humaniora*, Vol. 13, No. 2 (2022), hlm. 266

⁵ Fraidy Reiss, “Child Marriage in the United States: Prevalence and Implications”, *Journal of Adolescent Health*, 69 (2021), S8-S10

percekcokan, perselingkuhan, atau ketidakcocokan, sehingga perkawinan anak tentu akan menjauhkan dari tujuan perkawinan untuk membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal, serta melanjutkan keturunan sebagaimana dituangkan dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 dan Undang-Undang Perkawinan. Perkawinan usia anak didorong oleh beberapa faktor, diantaranya adalah faktor kebudayaan, kemiskinan yang masih merajalela, masih minimnya pendidikan, penerimaan masyarakat terhadap perkawinan anak, keinginan anak secara emosional untuk melakukan pernikahan yang di dasari telah saling cinta, serta perjodohan. Selain itu, perkawinan anak oleh beberapa orangtua seringkali dianggap sebagai solusi untuk mengatasi kemiskinan, padahal hal tersebut bukanlah sebuah solusi, justru akan menjadi cikal bakal munculnya permasalahan-permasalahan baru yang lebih kompleks.

Hasil laporan penelitian perkawinan usia anak yang di lakukan oleh Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak (PUSKAPA) Bersama-sama dengan Badan Pusat Statistik UNICEF, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), menyatakan terdapat 1.220.900 kasus perkawinan usia anak, dan mendudukkan Indonesia pada peringkat 10 kasus perkawinan usia anak tertinggi di dunia, dan peringkat kedua di ASEAN.⁶ Dalam menanggapi hal tersebut, pemerintah memberikan respon dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan,

⁶ Dini Suciatiningrum, 2021, *Indonesia Masuk 10 Negara dengan Angka Perkawinan Tertinggi*, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/dinisuciatiningrum/indonesia-masuk-10-negara-dengan-angka-perkawinan-anak-tertinggi>, (Diakses pada tanggal 13 September 2022)

diantaranya menjadikan perkawinan anak sebagai prioritas dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN), perubahan usia bagi perempuan untuk menikah, dan melakukan kampanye-kampanye nasional. Selain itu, Pemerintah menggandeng instansi-instansi lain untuk mengembangkan program intervensi, seperti Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat, penyelenggaraan kota layak anak dan memberikan pendidikan tentang kesehatan reproduksi dan seksual melalui sosialisasi-sosialisasi.

Permasalahan anak saat ini dijadikan sebagai permasalahan prioritas yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) periode 2022-2024, dimana terdapat 5 sasaran pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak, yaitu peningkatan pemberdayaan perempuan dalam kewirausahaan, peningkatan peran ibu dan keluarga dalam pendidikan/pengasuhan anak, penurunan kekerasan terhadap perempuan dan anak, penurunan pekerja anak, dan pencegahan perkawinan anak.⁷ Dari lima sasaran pembangunan tersebut, empat diantaranya berfokus pada pemenuhan dan perlindungan hak-hak anak. Hal tersebut menunjukkan bahwa negara mendudukan hak anak sebagai hal yang prioritas dalam pembangunan bangsa. Pencegahan perkawinan anak pun dijadikan sebagai sasaran pembangunan nasional, yang artinya perkawinan anak tidak

⁷ Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024

hanya merugikan anak itu sendiri, namun juga menjadi ancaman bagi bangsa Indonesia, karena akan menghambat pembangunan nasional.

Anak pada dasarnya memerlukan lingkungan yang baik untuk menunjang optimalisasi perkembangan anak, sehingga perlu adanya lingkungan yang ramah akan hak-hak anak, yaitu dengan gagasan Kabupaten layak anak. Kabupaten layak anak (KLA) menurut Perpres Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak merupakan kota atau Kabupaten dengan sistem pembangunan yang menjamin pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus Anak yang dilakukan secara terencana, menyeluruh, dan berkelanjutan. Adapun Kota/Kabupaten yang ramah terhadap hak-hak anak dapat terwujud apabila pemerintah daerah secara optimal menyediakan fasilitas untuk anak dalam mengakses kesehatan, pendidikan, dan penyediaan lingkungan yang aman dan nyaman sehingga memungkinkan anak dapat berkembang dalam berbagai aspek kehidupan, dan tercapai kondisi Indonesia Layak Anak (IDOLA).

Angka kasus perkawinan usia anak setiap tahunnya terus mengalami peningkatan, salah satunya di Kabupaten Bantul, Provinsi DIY, yang terus mengalami peningkatan beberapa tahun terakhir. Jumlah anak yang menikah di tahun 2018 sebanyak 78 anak, tahun 2019 sebanyak 124 anak 1, kemudian angka tersebut meningkat signifikan di tahun 2020 yaitu sebanyak 237 anak, sedangkan di tahun 2021 jumlah anak yang menikah mengalami penurunan menjadi 161 anak, dan hingga November 2022 anak

yang menikah sebanyak 134 anak. Peningkatan yang signifikan di tahun 2020 merupakan dampak dari Covid-19 yang mengharuskan anak-anak melakukan kegiatan belajar mengajar di rumah. Tidak menutup kemungkinan angka tersebut akan mengalami peningkatan setiap tahunnya, mengingat Kabupaten Bantul berada di provinsi dengan angka migrasi yang tinggi dan mengalami kenaikan setiap tahunnya, yang berpotensi menimbulkan pergeseran nilai nilai di dalam masyarakat, dan tidak menutup kemungkinan pula membuat anak-anak di Kabupaten Bantul mengalami demoralisasi, yang berujung kepada perkawinan.

Bupati Bantul melalui Peraturan Bupati Bantul Nomor 04 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak, telah menginstruksikan kepada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) agar mengusahakan pendampingan/penguatan, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial terhadap anak yang sudah menikah.⁸ Selain itu, sesuai dengan tugas Bidang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak DP3APPKB Kabupaten Bantul untuk melaksanakan perumusan kebijakan teknis, pengoordinasian, pembinaan, pengawasan, pengendalian, evaluasi dan fasilitasi penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak anak, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 97 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisa, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja

⁸ Peraturan Bupati Bantul Nomor 04 tahun 2017 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana,⁹ maka jelas DP3APPKB memiliki peran vital untuk memberdayakan anak, serta meningkatkan perlindungan terhadap anak, agar hak-hak anak terlindungi dan kesejahteraannya terjamin, serta tidak ada lagi anak yang menderita akibat perkawinan usia anak, yang makin hari makin marak dilakukan. Instruksi untuk melakukan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak pada mulanya merupakan tanggung jawab Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, namun pada tanggal 25 Agustus 2021 kewenangan menyelenggarakan urusan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak beralih ke Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB), yang di bentuk berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2021 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bantul.

Pemerintah Daerah berperan penting dalam menyelenggarakan perlindungan terhadap anak, dan menjadi ujung tombak terselanggaranya hak-hak anak secara optimal, karena perlindungan anak menjadi urusan wajib daerah, sehingga pemerintah perlu untuk menyediakan pelayanan

⁹ Peraturan Bupati Bantul Nomor 97 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana

terhadap perlindungan anak, ¹⁰ yaitu dengan membentuk unit pelaksana teknis daerah perlindungan perempuan dan anak (UPTD PPA), yang memberikan layanan kepada anak yang mengalami kekerasan, diskriminasi, perlindungan khusus, ataupun masalah lainnya. UPTD PPA berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala Dinas yang berwenang dalam menyelenggarakan urusan perlindungan anak, dalam hal ini adalah Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB).¹¹

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas serta pemilihan lokasi penelitian yang dianggap tepat untuk dilakukan penelitian, maka peneliti tertarik memilih judul: **“Peran Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) terhadap penanggulangan perkawinan usia anak di Kabupaten Bantul”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana Peran Dinas Pemberdayaaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) terhadap penanggulangan perkawinan usia anak di Kabupaten Bantul?

¹⁰ Darmini Roza, dan Laurensius Arliman, “Peran Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Kota Layak Anak di Indonesia”, *JIH Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No.1 (2018), hlm. 201

¹¹ Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak

2. Apa saja faktor penghambat Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) dalam menanggulangi perkawinan usia anak di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Yang menjadi tujuan dalam penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui peran Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) dalam menanggulangi perkawinan usia anak di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) dalam menanggulangi perkawinan usia anak di Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan informasi dalam memperkaya pengetahuan di bidang ilmu hukum, dan diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan fenomena perkawinan usia anak.

2. Manfaat Praktis

Memberi informasi yang lebih jelas kepada khalayak terhadap status perkawinan anak dalam peraturan perundang-undangan yang

berlaku, dan upaya-upaya yang dilakukan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kabupaten Bantul dalam menanggulangi perkawinan usia anak, sehingga antara masyarakat dan pemerintah dapat bekerjasama mencegah perkawinan anak. Selain itu, dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah setempat dalam menanggulangi perkawinan usia anak, serta menjadi gambaran bagi instansi terkait dalam pelaksanaan program-programnya dalam menanggulangi perkawinan usia anak, agar dinas terkait dapat lebih optimal menjalankan program-programnya yang berkaitan dengan penanggulangan perkawinan usia anak.