

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkawinan adalah sesuatu yang dinanti-nantikan orang dalam hidup. Hal ini karena keluarga terbentuk melalui perkawinan, dan keluarga dapat berlanjut melalui kelahiran keturunan, hal itu memerlukan persiapan yang matang.¹ Pasal 28B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin bahwa setiap orang berhak melangsungkan perkawinan yang sah dan berhak membesarkan anak.” Harapannya, tatanan perkawinan saat ini dapat melahirkan generasi yang lebih baik dari sebelumnya. Bagi pengambil kebijakan dan perencana, perkawinan dini dikaitkan dengan tingginya risiko kegagalan perkawinan, kehamilan dini dikaitkan dengan risiko kematian ibu, dan persiapan psikologis untuk menikah dan menjadi orang tua yang baik, membangun keluarga dan mengasuh anak. Bahwa sistem tersebut tidak ada.² Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan (UU No.16 Tahun 2019), perkawinan hanya diperbolehkan jika laki-laki dan perempuan berusia di atas 19 tahun.

Fakta di lapangan menunjukkan kebijakan tersebut belum berhasil. Dampak yang signifikan dalam membendung berlanjutnya perkawinan anak di Jawa Timur, khususnya di Kabupaten Jember. Angka perkawinan anak di Jember masih cukup tinggi. Jumlahnya mencapai lebih dari 1.000 setiap tahunnya. Bahkan,

¹ Rani Fitriani, “Faktor-Faktor Penyebab Pernikahan Usia Muda Perempuan Desa Sumberdanti Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember,” 22 Februari 2016, hlm 1.

² Firda Laily Mufid dan Muhammad Hoiru Nail, “Upaya Pencegahan Pernikahan Usia Dini Pada Remaja Di Kelurahan Jember Lor Kabupaten Jember,” *Jurnal Rechts* 10, No. 1 (29 Juni 2021) hlm 110.

dalam kurun waktu empat bulan Januari hingga April 2023, Pengadilan Agama (PA) Jember menerima 431 permohonan dispensasi kawin (diska). Tertinggi terjadi pada bulan Januari dan Februari. Menurut data PA Jember, jumlah riset setiap tahunnya semakin meningkat secara signifikan. Terdapat 1.442 permohonan pada tahun 2020 dan 1.379 permohonan pada tahun 2021. Pada tahun 2022, jumlahnya akan turun menjadi 1.364. Perubahan angka ini diperkirakan terjadi pada tahun 2023. Ada 149 masuk di bulan Januari, 145 di bulan Februari, 80 di bulan Maret, dan 57 di bulan April. Juru Bicara PA Jember Raharjo mengatakan, *“pihaknya terus berupaya menekan angka diska di Jember yang semakin tinggi. Bahkan, dalam persidangan, pengadilan juga tetap memberikan edukasi.”*³ Saat ini Kabupaten Jember menduduki peringkat pertama dengan jumlah perkawinan anak tertinggi di Jawa Timur. Peningkatan ini berdasarkan data Inkuisisi Tinggi Agustus 2023 yang menghasilkan 903 pengecualian dispensasi kawin (Diska). Petugas Perlindungan Anak DP3AKB Jember, Joko Sutriswanto mengatakan, *“Jember menduduki peringkat kedua pada tahun lalu. Tahun ini nilainya meningkat menjelang pertengahan tahun dan saat ini menduduki peringkat pertama. Berdasarkan informasi terkini yang dihimpun Pengadilan Agama (PA), 942 permohonan dispenasi kawin (Diska) telah diputuskan.”*⁴

³ Radar Digital, “Pernikahan Anak di Jember Masih Tinggi, Empat Bulan Tercatat 431 Pengajuan - Radar Jember,” Pernikahan Anak di Jember Masih Tinggi, Empat Bulan Tercatat 431 Pengajuan - Radar Jember, 2 Juni 2023, <https://radarjember.jawapos.com/jember/791128202/pernikahan-anak-di-jember-masih-tinggi-empat-bulan-tercatat-431-pengajuan>.

⁴ Radar Digital, “Jember Duduki Angka Perkawinan Anak Tertinggi Se-Jatim - Radar Jember,” Jember Duduki Angka Perkawinan Anak Tertinggi Se-Jatim - Radar Jember, 28 September 2023, <https://radarjember.jawapos.com/jember/793025636/jember-duduki-angka-perkawinan-anak-tertinggi-se-jatim>.

Perkawinan anak lebih besar kemungkinannya berujung pada perceraian di kemudian hari, dan tanpa komunikasi yang baik, emosi akan lebih menonjol, sehingga perkawinan hanya bertahan beberapa bulan dan kemudian berakhir dengan perceraian.⁵ Pasangan suami istri dianjurkan untuk menikah hanya setelah mereka dewasa, namun karena banyaknya pasangan muda di Kabupaten Jember, hal ini berdampak pada kesehatan dan psikologi pasangannya. Pengertian “anak” dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Yang dimaksud dengan “anak” adalah setiap orang yang berusia di bawah 18 tahun, termasuk anak yang belum dilahirkan. Berdasarkan penelitian dampak perkawinan anak terhadap kesehatan reproduksi sangat signifikan, studi di hampir semua bidang menunjukkan bahwa perkawinan dini meningkatkan kemungkinan kehamilan berisiko tinggi di kalangan anak perempuan. Anak perempuan yang kawin di usia yang masih muda berisiko tinggi pada kesehatan mentalnya. Anak perempuan sering kali merasa stres ketika mereka terpisah dari keluarga dan memikul tanggung jawab terhadap keluarga mereka sendiri. Selain itu, perkawinan dibawah umur mempunyai dampak buruk, misalnya risiko kekerasan dalam rumah tangga terhadap anak perempuan semakin tinggi.⁶

Selama bertahun-tahun di Indonesia, puluhan ribu anak kawin di bawah umur dan jumlahnya terus meningkat. Lebih dari 25% perempuan Indonesia berusia 20 hingga 24 tahun telah kawin, seperti yang dilaporkan oleh Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Menurut data, terdapat 1.348.886 anak perempuan yang kawin sebelum usia 18 tahun, artinya ada 3.695 anak

⁵ Muh.Iman, Fauziyah. Upaya Pencegahan Perkawinan Dini di Kabupaten Jember hlm.2.

⁶ Djamilah Djamilah dan Reni Kartikawati, “Dampak Perkawinan Anak Di Indonesia,” *Jurnal Studi Pemuda* 3, No. 1 (22 Juni 2016) hlm 2.

perempuan yang kawin setiap harinya di Indonesia. Dari total jumlah anak perempuan tersebut, sebanyak 292.663 orang kawin sebelum usia 16 tahun dan 110.198 orang kawin sebelum usia 15 tahun. Setelah Kamboja, Indonesia menjadi negara kedua di kawasan ASEAN dengan angka perkawinan anak tertinggi dan ketujuh di dunia.⁷ Penelitian Plan menunjukkan bahwa anak perempuan yang menikah dini 44% rentan terhadap kekerasan dalam rumah tangga. Namun, 56% anak perempuan lainnya Tingkat kekerasan dalam rumah tangganya sangat minim. Kesehatan reproduksi perempuan terkena dampak negatif dari pernikahan anak, selain maraknya isu kekerasan dalam rumah tangga. Risiko kematian selama kehamilan atau persalinan lima kali lebih tinggi pada anak perempuan berusia 10 hingga 14 tahun, dibandingkan dengan mereka yang berusia 20 dan 25 tahun. Berdasarkan statistik yang disebutkan di atas, perempuan terkena dampak negatif perkawinan anak dalam hal kesehatan reproduksi dan kepuasan seksual.⁸

Alasan hukum, keyakinan agama, sosial tradisional dan budaya adalah beberapa di antara alasan mengapa perkawinan antar anak tidak ideal. Fenomena dalam ranah agama ini muncul dari penjelasan negatif yang diberikan oleh teks-teks agama yang berimplikasi positif berdasarkan moralitas atau keyakinan agama. Dengan demikian, individu yang mengawinkan anak di bawah umur memperoleh kredibilitasnya berdasarkan prinsip keimanan mereka. Menurut kepercayaan tradisional dan budaya, perkawinan di bawah umur merupakan

⁷ Mardi Canda, *Pembaruan Hukum Dispensasi Kawin Dalam Sistem Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2022).

⁸ Djamilah Djamilah dan Reni Kartikawati, "Dampak Perkawinan Anak Di Indonesia," *Jurnal Studi Pemuda* 3, No. 1 (22 Juni 2016) hlm 2.

kebiasaan di mana perempuan diperlakukan sebagai warga negara kelas dua, masyarakat berusaha menghindari stigma yang terkait dengan keperawanan, dan perkawinan terjadi karena berbagai alasan. Hal ini sering terjadi karena dorongan yang berlebihan. Survei Literasi *UNICEF* menunjukkan bahwa kombinasi beberapa faktor menempatkan anak-anak pada risiko perkawinan pada usia dini. Perkawinan anak sulit diubah karena sangat erat kaitannya dengan tradisi dan budaya. Banyak orang tua yang mendorong anaknya menikah muda karena alasan ekonomi dan harapan akan stabilitas sosial dan ekonomi setelah menikah.⁹

Perkawinan dini merampas hak-hak anak karena mereka dipaksa untuk segera memasuki dunia orang dewasa. Di Indonesia, perkawinan anak dipengaruhi oleh berbagai faktor yang menjadi pertimbangan antara lain pendapatan rumah tangga yang rendah, pendidikan yang tidak memadai, dan perkawinan campuran. Perkawinan dini juga didorong seiring berkembangnya nilai-nilai budaya dan agama. Perempuan yang sudah kawin, dan khususnya memiliki anak, lebih dikagumi dibandingkan mereka yang belum kawin. Tidak ada alasan untuk khawatir mengenai akibat negatif apa pun, termasuk kehilangan atau perceraian. Memperoleh pengetahuan tentang prinsip-prinsip agama yang tertulis dalam Alkitab ini merupakan salah satu faktor yang mendorong perkawinan anak. Seringkali orang tua khawatir anaknya akan melakukan perbuatan melawan hukum jika tidak segera kawin setelah menginjak usia remaja.¹⁰

Pro dan kontra di masyarakat tidak ada yang negatif. Beberapa orang mendukung perkawinan anak karena merupakan hak asasi setiap orang, sementara

⁹ Inna Noor Inayati, "Perkawinan Anak Di Bawah Umur Dalam Perspektif Hukum, Ham Dan Kesehatan," No. 1 (2015) hlm 47.

¹⁰ Mayadina Rohmi Musfiroh, "Pernikahan Dini dan Upaya Perlindungan Anak di Indonesia," t.t.

yang lain menentang perkawinan anak karena mereka menentang perkawinan antar ras, etnis, atau agama. Aturan ini setidaknya bertentangan dengan apa yang kerap diungkapkan warga melalui keikut sertaannya dalam pembuatan hukum tersebut. Saat ini banyak terjadi perkawinan antar ras dan antar suku, dan perkawinan antar agama tidak jarang terjadi. Oleh karena itu, membesarkan generasi selanjutnya yang besar berarti mensejahterakan kehidupan anak-anak kita secepat mungkin, terencana dan kita semua mempunyai kewajiban untuk melindungi mereka. Di semua bidang, pemerintah telah mengambil langkah-langkah untuk memastikan Kesejahteraan anak relatif terjaga. Pemerintah telah memulai program di seluruh kota untuk menjamin keselamatan anak-anak. Tujuan utama program ini adalah untuk mencegah anak-anak menjadi korban kekerasan yang sering terjadi di zaman modern. Untuk mengurangi kekerasan terhadap anak, mencegah perkawinan anak, dan meningkatkan masa depan anak dalam lingkungan/kota ramah anak adalah dengan menerapkan kebijakan pemerintah.¹¹

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul: **IMPLEMENTASI PASAL 46 HURUF A PERATURAN DAERAH KABUPATEN JEMBER N OMOR 1 TAHUN 2023 TENTANG KABUPATEN LAYAK ANAK TERKAIT INDIKATOR KABUPATEN LAYAK ANAK MELALUI PENCEGAHAN PERKAWINAN ANAK.**

¹¹ Darmini Roza dan Laurensius Arliman S, "Peran Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Kota Layak Anak Di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, No. 1 (14 Agustus 2018) hlm 3.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka, peneliti mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. bagaimana implementasi pengaturan tentang pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Jember guna mewujudkan indikator Kabupaten Layak Anak berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak?
2. apa hambatan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam mencapai indikator Kabupaten Layak Anak, khususnya melalui pencegahan perkawinan anak?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. penelitian ini berupaya memperjelas keterkaitan upaya pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Jember dengan Pasal 46 Huruf (a) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak, serta hubungannya dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember. Dan
2. mengetahui kendala apa saja yang mereka hadapi dalam mengimplementasi indikator mengenai lingkungan ramah anak, khususnya pencegahan perkawinan anak.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini perlu memberikan bukti ilmiah yang dapat membantu mengembangkan tujuan perkawinan anak di Indonesia.
- b. Sebagai kegiatan pelatihan untuk melakukan penelitian dan mengembangkan skripsi untuk memperluas pengalaman dan memperluas perdebatan ilmiah.
- c. Tempat mempraktekkan apa yang telah dipelajari di perkuliahan dan menghubungkannya langsung dengan praktik dunia nyata.

2. Manfaat Praktis

Untuk memberikan masukan kepada stakeholder dari pencegah perkawinan anak di Kabupaten Jember. Lebih lanjut diharapkan kajian ini dapat memperluas ilmu pengetahuan, memperluas wawasan dan memberikan gambaran sebenarnya tentang perkawinan anak dan landasan hukumnya kepada seluruh lapisan masyarakat Indonesia dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember.

1.5 Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian diartikan sebagai kegiatan ilmiah yang melibatkan analisis dan konstruksi yang sistematis, metodis, dan konsisten untuk mengungkap kebenaran.¹² Sifat penelitian ini bersifat eksploratif lebih bersifat deskriptif dan dalam skripsi ini penulis menjelaskan tentang peraturan perkawinan anak di bawah umur serta alasan dan faktor mengapa perkawinan anak dilakukan sehingga dilakukan. Penelitian penulis didasarkan pada penelitian deskriptif dan memuat penjelasan mengenai peraturan perkawinan anak, termasuk alasan dan justifikasinya.

¹² Muhammad Ramdhan *Metode Penelitian* (Cipta Media Nusantara, t.t.) hlm 5.

1.5.1 Metode Pendekatan

Penggunaan metode hukum yuridis empiris terlihat jelas dalam penelitian ini untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Pendekatan hukum yang dimaksud adalah berdasarkan perundang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) atau menurut para ahli untuk menjawab permasalahan penelitian ini, sebaiknya kita mengacu pada sumber hukum primer, sekunder. Pendekatan empiris melibatkan pengujian hukum baik secara sosial, budaya, atau nyata, Hal ini dikarenakan data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari hasil wawancara di tempat penelitian. Kajian mengenai perkawinan anak di bawah umur dilakukan dengan memanfaatkan sumber hukum primer dan sekunder.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan bentuk penelitian hukum yuridis empiris yang mengkaji hukum-hukum yang ada saat ini dan realitas sosial. Ilmu Hukum yang menyelidiki pelaksanaan atau penerapan asas-asas hukum normatif pada situasi hukum tertentu dalam masyarakat dikenal dengan penelitian hukum empiris. Dengan kata lain tujuan penelitian adalah menyelidiki keadaan masyarakat yang sebenarnya serta menyelidiki dan memperoleh fakta-fakta dan data-data yang diperlukan. Setelah data-data yang diperlukan telah terkumpul, maka akan mengarah pada identifikasi masalah dan pada akhirnya solusi untuk memecahkan masalah tersebut.¹³

¹³ Bambang Waluyo, 2002, Penelitian Hukum Dalam Praktek, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 15

1.5.3 Sumber Data

Dalam menyusun penelitian ini, Penelusuran literatur terhadap bahan penelitian data primer diperoleh dari sumber hukum primer dan sekunder, yaitu:

a. Data Primer

Data Primer diperoleh melalui wawancara atau subjek penelitian digunakan untuk memperoleh data primer. Wawancara dengan pihak lembaga seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3AKB).

B. Data Sekunder

Data Sekunder diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
3. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
4. Kompilasi Hukum Islam
5. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.
6. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Proses melakukan wawancara dalam penelitian melibatkan sesi tanya jawab lisan langsung di mana dua individu atau lebih berinteraksi satu sama lain secara tatap muka. Daftar pertanyaan yang harus dijawab dalam panduan wawancara digunakan untuk melakukan wawancara secara terbuka. Namun, hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa pertanyaan mengenai isu lain dapat muncul secara spontan. Tujuan wawancara adalah agar informan dapat berbicara secara jujur dan mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang menarik minat dirinya atau kelompoknya.¹⁴ Sebagai bagian dari investigasi ini, wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi langsung dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3AKB).

b. Dokumentasi

Untuk mendokumentasikan data tentang objek dan variabel, seseorang harus menggunakan foto atau catatan yang berhubungan dengan buku, koran, majalah, foto, dan informasi dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DPA3KB).

c. Observasi

Observasi dapat digunakan untuk memeriksa lingkungan dan kejadian terkini, termasuk melihat secara tidak langsung maupun yang sedang berlangsung, dan menggunakan persepsi indra untuk melakukan berbagai aktivitas perhatian

¹⁴ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, Metodologi Penelitian, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm 81

terhadap obyek tersebut.¹⁵ Ketika peneliti mengumpulkan data dan memperoleh informasi sebanyak mungkin, observasi biasanya dilakukan pada tahap awal. Peneliti harus melakukan observasi yang terarah dan mempersempit data dan informasi yang diperlukan untuk mengungkap pola perilaku yang ada.

1.5.5 Tempat/Daerah Penelitian

Kabupaten Jember merupakan tempat penelitian ini dilakukan dengan mengkaji permasalahan pencegahan perkawinan anak dengan mengkaji data yang menunjukkan Kabupaten Jember menduduki peringkat teratas di Jawa Timur pada tahun 2023. Lokasi ini dipilih karena permasalahan perkawinan anak yang semakin meningkat di Kabupaten Jember dan belum terkelola dengan baik dan Kabupaten Jember sendiri juga menjadi tempat penelitian dari peneliti.

1.5.6 Responden

Adapun responden dari penelitian ini adalah :

1. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3AKB) Kabupaten Jember

¹⁵ Uswatun Khasanah, Pengantar Mikroteaching, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2020).