

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN PESAWARAN DALAM  
PENCEGAHAN PERKAWINAN PADA USIA ANAK**

**(Skripsi)**

**Oleh**

**MUHAMMAD FADEL AJINARO**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2022**

## **ABSTRAK**

### **KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN PESAWARAN DALAM PENCEGAHAN PERKAWINAN PADA USIA ANAK**

**Oleh**  
**MUHAMMAD FADEL AJINARO**

Perkawinan pada usia anak masih terjadi di Kabupaten Pesawaran sehingga Pemerintah Kabupaten Pesawaran memberlakukan Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak sebagai upaya mencegah perkawinan pada usia anak. Selain itu juga diberlakukan Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak.

Permasalahan penelitian ini adalah: (1) Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak? (2) Apakah faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak? Pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dan empiris. Analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak dilaksanakan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dengan penguatan kelembagaan yaitu koordinasi dengan Dinas Pendidikan, Kantor Kementerian Agama Kabupaten, Dinas Kesehatan dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Kabupaten, serta Pemerintah Kecamatan dan Desa. Upaya pendampingan dan pemberdayaan melalui sosialisasi pada 11 kecamatan selama Tahun 2019. Selain itu menyediakan mekanisme pengaduan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak. Upaya lain adalah monitoring dan evaluasi yang menunjukkan bahwa terdapat penurunan angka perkawinan anak di Kabupaten Pesawaran, yaitu dari sebanyak 42 kasus di Tahun 2019 menjadi 38 di Tahun 2020. (2) Faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak adalah tidak adanya sanksi bagi orang tua/wali yang menikahkan anak. Selain itu rendahnya kesadaran orang tua dalam pencegahan perkawinan anak, yaitu orang tua masih bersikap permisif atau mengizinkan anak untuk menikah dan faktor lingkungan pergaulan anak yang kurang baik dan kurang kondusif sehingga berdampak pada pergaulan yang bebas mengakibatkan terjadinya pernikahan di usia anak.

**Kata Kunci: Pencegahan, Perkawinan Usia Anak, Kabupaten Pesawaran**

## **ABSTRACT**

### **THE POLICY OF PESAWARAN REGENCY GOVERNMENT'S IN PREVENTING CHILD MARRIAGE**

**By**  
**MUHAMMAD FADEL AJINARO**

*Child marriage still occurs in Pesawaran Regency so that the Pesawaran Regency Government enforces Pesawaran Regent Regulation Number 33 of 2018 concerning Prevention of Child Marriage as an effort to prevent child marriage. In addition, the Pesawaran Regency Regional Regulation Number 1 of 2019 concerning the Protection of Women and Children is also enforced.*

*The problems of this research are: (1) What is the policy of the Pesawaran Regency Government in preventing child marriage? (2) What are the factors that hinder the Pesawaran Regency Government's policy in preventing child marriage? The approach used is normative and empirical juridical. Data analysis was carried out in a qualitative juridical manner.*

*The results of this study indicate: (1) The policy of Pesawaran Regency Government's in preventing child marriage is implemented by the Women's Empowerment and Child Protection Office with institutional strengthening, namely coordination with the Education Office, Regency Ministry of Religion Office, Health Office and the National Family Planning Coordinating Board (BKKBN). ) Regency, as well as District and Village Governments. Assistance and empowerment efforts through socialization in 11 sub-districts during 2019. In addition, providing a complaint mechanism in preventing child marriage. Another effort is monitoring and evaluation which shows that there is a decrease in the number of child marriages in Pesawaran Regency, from 42 cases in 2019 to 38 in 2020. (2) Factors that hinder the Pesawaran Regency Government policy in preventing marriage at an early age children is the absence of sanctions for parents/guardians who marry off children. In addition, the low awareness of parents in preventing child marriage, namely parents are still permissive or allow children to marry and the factors of the child's social environment are not good and not conducive so that it has an impact on free association resulting in marriage at the age of the child.*

**Keywords: Prevention, Child Marriage, Pesawaran Regency**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN PESAWARAN DALAM  
PENCEGAHAN PERKAWINAN PADA USIA ANAK**

**Oleh**

*Muhammad Fadel Ajinaro*

**Skripsi**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar  
SARJANA HUKUM**

**pada**

**Jurusan Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2022**

Judul Skripsi : **KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN PESAWARAN DALAM PENCEGAHAN PERKAWINAN PADA USIA ANAK**

Nama Mahasiswa : **Muhammad Fadel Ajinaro**

No. Pokok Mahasiswa : **1542011052**

Jurusan : **Hukum Administrasi Negara**

Fakultas : **Hukum**



1. **Komisi Pembimbing**

*Eka Deviani*  
**Eka Deviani, S.H.,M.H.**  
NIP.197310202005012002

*Marlia Eka Putri*  
**Marlia Eka Putri, S.H., M.H.**  
NIP. 19840321 200604 2 001

2. **Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara,**

*Eka Deviani*  
**Eka Deviani, S.H.,M.H.**  
NIP.197310202005012002

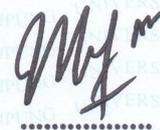
**MENGESAHKAN**

**1. Tim Penguji**

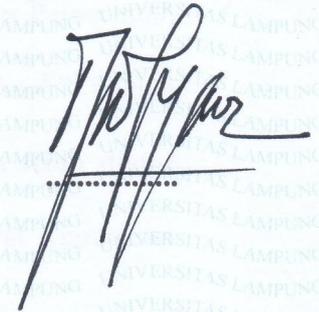
**Ketua : Eka Deviani, S.H., M.H.**



**Sekretaris : Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H.**



**Penguji Utama : Sri Sulastuti, S.H., M.Hum.**



**2. Dekan Fakultas Hukum**



**Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S.**  
NIP.19641218 198803 1 002

**Tanggal Lulus Ujian Skripsi: 21 Juni 2022**

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Fadel Ajinaro  
NPM : 1542011052  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul: “Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak” adalah benar-benar hasil karya sendiri dan bukan hasil plagiat sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 Peraturan Akademik Universitas Lampung dengan Surat Keputusan Rektor Nomor 3187/H26/DT/2010.

Bandar Lampung, 21 Juni 2022  
Penulis



**Muhammad Fadel Ajinaro**  
NPM. 1542011052

## **RIWAYAT HIDUP**



Penulis bernama Muhammad Fadel Ajinaro, lahir di Bandar Lampung pada tanggal 2 Maret 1997, sebagai anak pertama dari empat bersaudara. Penulis merupakan putra dari pasangan Bapak Muhammad Rofi Effendi, dan Ibu Nani Hermawati.

Riwayat pendidikan formal yang penulis tempuh dan selesaikan adalah SD Negeri 1 Banjar Negeri selesai pada Tahun 2009, SMP Al Kautsar Bandar Lampung selesai pada Tahun 2012 dan SMA Al Kautsar Bandar Lampung selesai pada Tahun 2015. Pada tahun yang sama penulis diterima dan terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Penulis melaksanakan Kuliah Kerja Nyata di Desa Fajar Bulan Kecamatan Way Tenong Kabupaten Lampung Barat pada bulan Februari 2020.

## **MOTTO**

"Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan"

**(Q.S. Asy Syarh : 5)**

Tetap Yakin dan Jalani

**(Penulis)**

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini aku persembahkan skripsi ini kepada:

Kedua Orang Tuaku Tercinta  
Bapak Muhammad Rofi Effendi, dan Ibu Nani Hermawati  
Atas cinta dan kasih sayang, doa dan perjuangan yang diberikan kepadaku  
demi keberhasilanku di masa mendatang

Adik-adikku

Diah Puspita Sari  
Muhammad Farhan Ramadhan  
Muhammad Fariz Muhafiz

Terima kasih atas dukungan, doa dan semangat  
yang diberikan demi keberhasilanku.

Almamaterku  
Universitas Lampung

## SANWACANA

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, sebab hanya dengan izin-Nya semata maka penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: “Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak”. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa selama proses penyusunan sampai dengan terselesaikan skripsi ini, penulis mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H., selaku Pembimbing I, sekaligus sebagai Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, terima kasih atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam proses penyusunan sampai dengan selesainya skripsi
2. Ibu Marlia Eka Putri, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam proses penyusunan sampai dengan selesainya skripsi
3. Ibu Sri Sulastuti, S.H., M.Hum., selaku Penguji Utama dan Pembahas I atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan skripsi
4. Ibu Ati Yuniati, S.H., M.H., selaku Pembahas II atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan skripsi

5. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
6. Segenap Dosen beserta staf dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah banyak membantu dan memberikan banyak ilmu pengetahuan kepada Penulis selama menyelesaikan studi
7. Narasumber penelitian atas bantuan dan informasi yang diberikan selama pelaksanaan penelitian
8. Teman-teman Bagian Hukum Administrasi Negara Angkatan 2015, terima kasih atas persahabatan dan kebersamaannya selama ini.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini.

Semoga kebaikan yang diberikan kepada penulis akan dibalas dengan kebaikan yang lebih besar, dan akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Bandar Lampung, Juni 2022

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Permasalahan .....	5
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	5
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	5
1.3.2 Kegunaan Penelitian .....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Kewenangan.....	7
2.1.1 Pengertian Kewenangan.....	7
2.1.2 Kewenangan Pemerintah Daerah .....	10
2.2 Kebijakan .....	12
2.2.1 Pengertian Kebijakan .....	12
2.2.2 Tahapan Pelaksanaan Kebijakan .....	14
2.3 Perkawinan.....	16
2.3.1 Pengertian Perkawinan.....	16
2.3.2 Pencatatan Perkawinan.....	18
2.4 Anak.....	20
2.4.1 Pengertian dan Batas Usia Anak .....	20
2.4.2 Hak-Hak Anak.....	22
2.5 Dasar Hukum Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.....	25
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Pendekatan Masalah.....	33
3.2 Sumber Data.....	33
3.3 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data .....	35
3.3.1 Prosedur Pengumpulan Data .....	35
3.3.2 Prosedur Pengolahan Data .....	36
3.4 Analisis Data.....	36
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1 Gambaran Umum.....	37
4.1.1 Kondisi Geografis Kabupaten Pesawaran .....	37
4.1.2 Gambaran Umum Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Pesawaran .....	39
4.2 Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kabupaten Pesawaran .....	42
4.2.1 Penguatan Kelembagaan .....	43
4.2.2 Pendampingan dan Pemberdayaan.....	49

4.2.3 Mekanisme Pengaduan.....	54
4.2.4 Monitoring dan Evaluasi .....	57
4.3 Faktor-Faktor yang Menjadi Penghambat Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kabupaten Pesawaran .....	58
4.3.1 Tidak Adanya Sanksi bagi Orang Tua/Wali yang Menikahkan Anak .....	58
4.3.2 Faktor Rendahnya Kesadaran Orang Tua dalam Pencegahan Perkawinan Anak .....	60
4.3.3 Faktor Lingkungan dan Pergaulan Anak.....	62

## **BAB V PENUTUP**

5.1 Kesimpulan .....	64
5.2 Saran .....	65

## **DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Anak pada dasarnya merupakan amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Anak merupakan potensi masa depan dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan. Anak yang belum matang secara mental dan fisik, kebutuhannya harus dicukupi, pendapatnya harus dihargai, diberikan pendidikan, adanya lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan dan perkembangan pribadi dan kejiwaannya.

Upaya agar anak dapat tumbuh dan berkembang secara fisik mental maupun sosial, maka anak harus mendapatkan perlindungan yang maksimal baik oleh perlindungan di dalam lingkungan keluarga, lingkungan sekolah atau pendidikan maupun di lingkungan sosial di mana pun seorang anak berinteraksi dalam kehidupannya. Anak yang seharusnya mendapatkan perlakuan baik, pada kenyataannya seringkali mendapatkan perlakuan yang tidak sepatutnya oleh orang-orang terdekatnya di dalam keluarga, di lingkungan tempat tinggal, di lingkungan sekolah atau di tempat-tempat lain baik oleh orang yang dikenal maupun yang tidak dikenalnya.

Setiap anak berhak memperoleh pemenuhan hak hidup, tumbuh kembang, perlindungan, dan partisipasi menjadi kewajiban orang tua, pemerintah daerah, serta masyarakat, karena pada diri anak melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Pada kenyatannya di dalam kehidupan sehari-hari masih dijumpai perkawinan pada usia anak.

Perkawinan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, adalah ikatan lahir batin antara tujuan pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan hakikatnya sebagai persatuan antara laki-laki dan perempuan dengan pertalian yang sah antara keduanya dalam waktu yang tidak ditentukan.

Beberapa faktor penyebab terjadinya perkawinan anak adalah kondisi miskin atau kemiskinan. Akibatnya, perkawinan pada anak (khususnya anak perempuan) dianggap dapat membantu keluarga miskin keluar dari kemiskinan itu. Selain itu adalah tingkat pendidikan rendah pada orang tua dan adanya tradisi menikahkan anak perempuan di usia dini yang telah berlangsung sejak zaman dulu agar tidak menjadi 'perawan tua. Fenomena lainnya, adanya perubahan tata nilai dan sosial di dalam masyarakat misalnya pergaulan bebas anak di bawah usia yang menyebabkan kehamilan tidak diinginkan hingga keharusan mengatasi kondisi tersebut dengan cara menikah. Begitu pula situasi informasi dan pendidikan tentang kesehatan reproduksi yang masih sangat kurang hingga menimbulkan pemahaman yang sesat tentang seksualitas dan banyak berujung

pada perkawinan anak.<sup>1</sup> Dampak perkawinan pada usia anak akan berakibat pada kesehatan ibu dan anak, psikologis anak, terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, kemiskinan dan rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Perlindungan anak menurut Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kejahatan atau tindak pidana dan diskriminasi. Pemerintah Indonesia dalam rangka perlindungan anak pada dasarnya telah mengeluarkan kebijakan dan program yang mendukung pemenuhan hak dan perlindungan kepada anak seperti pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA), Sekolah Ramah Anak, pembentukan Forum Anak di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, penyediaan ruang pengadilan ramah anak, kampanye gerakan perlindungan anak, Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Gerakan Nasional Anti Kekerasan terhadap Anak (GN-AKSA).<sup>2</sup>

Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam upaya pencegahan terjadinya perkawinan pada usia anak telah memberlakukan Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Pemberlakuan peraturan tersebut merupakan upaya yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran mengingat banyaknya jumlah anak perempuan

---

<sup>1</sup> Laporan Penelitian *Perkawinan Anak Dalam Perspektif Islam, Katolik, Protestan, Budha, Hindu, Dan Hindu Kaharingan (Studi Kasus di Kota Palangkaraya dan Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah)* Kerjasama Program Studi Kajian Gender Sekolah Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Jakarta November 2016. hlm.7.

<sup>2</sup> Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. *Pedoman Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM)* Edisi I, 2015. hlm. 3

berusia di bawah 18 tahun yang melakukan pernikahan di Kabupaten. Pada tahun 2020 dari sebanyak 1.126 perkawinan yang terdaftar, terdapat 38 anak perempuan berusia kurang dari 18 tahun yang menikah.

Pencegahan perkawinan pada usia anak merupakan kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah pada era otonomi daerah saat ini. Kebijakan ini berkaitan erat dengan upaya mengoptimalkan perlindungan kepada anak, karena pada usia anak belum tepat dilaksanakan pernikahan. Demikian pula halnya upaya pencegahan pernikahan pada usia anak yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran, dengan mengingat masih adanya masyarakat miskin yang tinggal desa-desa di Kabupaten Pesawaran yang menikahkan anak-anak perempuan mereka, karena faktor ekonomi keluarga yang kurang baik.

Maksud Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak adalah upaya-upaya yang berupa kebijakan, program, kegiatan, aksi sosial, serta upaya-upaya lainnya yang dilakukan oleh pemerintah daerah, orang tua, anak, masyarakat dan semua pemangku kepentingan dalam rangka mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak dan menurunkan angka perkawinan pada usia anak di Kabupaten Pesawaran.

Upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dengan pemberlakuan Peraturan Bupati tersebut merupakan bagian dari otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan dan keberagaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberlakuan

Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tersebut menjadi dasar hukum dalam upaya kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak. Selain itu juga diberlakukan Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis akan melakukan penelitian ilmiah dan akan disusun ke dalam bentuk skripsi dengan judul: **“Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak”**

## **1.2 Permasalahan**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang maka permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak?
2. Apakah faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak?

## **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang diajukan maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak

2. Untuk mengetahui faktor penghambat pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak

### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan berguna dalam pengembangan keilmuan Hukum Administrasi Negara, khususnya yang mengkaji kebijakan pemerintah daerah.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Pesawaran dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Sebagai salah satu referensi bagi para peneliti di masa mendatang yang akan melakukan penelitian dengan kajian mengenai pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah dalam pencegahan perkawinan pada usia anak di era otonomi daerah.
3. Sebagai salah satu syarat akademis dalam penyelesaian studi pada Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Kewenangan**

#### **2.1.1 Pengertian Kewenangan**

Kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, dan wewenang sebagai spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu dalam kewenangan itu. Kewenangan yang dimiliki institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh atau bersumber dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.<sup>3</sup>

Pengertian di atas menunjukkan bahwa ditinjau dari sumbernya kewenangan terdiri atas:

- a. Kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang melekat pada suatu jabatan yang berasal dari undang-undang. Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya.

---

<sup>3</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet.II, UII Press, Yogyakarta, 2003. hlm. 54.

- b. Kewenangan Delegasi, yaitu pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada. Atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat di bawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Delegasi sebagai kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan atas namanya,
- c. Kewenangan Mandat, dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja interen antara pimpinan dan bawahan. Pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.<sup>4</sup>

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang, yang artinya sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Terdapat sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”, yaitu terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep

---

<sup>4</sup> *Ibid.* hlm. 54.

hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>5</sup>

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik, namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif.<sup>6</sup>

Ciri-ciri kewenangan berkaitan dengan asas delegasi, yang merupakan asas paling penting dalam pelaksanaan kewenangan dalam organisasi, terdapat empat kegiatan delegasi kewenangan, ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Pendelegasi menetapkan dan memberikan tujuan dan tugas kepada bawahan.
- b. Pendelegasi melimpahkan kewenangan yang di perlukan untuk mencapai tujuan atau tugas.
- c. Penerimaan delegasi, baik implisit atau eksplisit, menimbulkan kewajiban atau tanggung jawab.
- d. Pendelegasi pertanggung jawaban bawahan untuk hasil-hasil yang dicapai.<sup>7</sup>

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan, oleh karena itu, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

---

<sup>5</sup> Prajudi Admosudirjo, *Teori Kewenangan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 6.

<sup>6</sup> Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 26.

<sup>7</sup> Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, 2004, hlm. 63.

- a. Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
- b. Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
- c. Akibat Hukum dari pelaksanaan kewenangan: seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/*burger*, kelompok rakyat dan badan.<sup>8</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian diketahui bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis kewenangan adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai hak berdasarkan hukum privat, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik.

### **2.1.2 Kewenangan Pemerintah Daerah**

Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional serta diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pemerintah Daerah berwenang mengelola berbagai aspek pemerintahan daerah yang luas, dan diharapkan dapat memenuhi berbagai kepentingan yang bermanfaat bagi masyarakat di daerahnya.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm.64.

<sup>9</sup> Suharno Siswanto, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006. hlm.12.

Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus dan mengurus rumah tangganya sendiri, kepentingan masyarakat setempat menuntut prakarsa sendiri, kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan desentralisasi adalah pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat serta melaksanakan berbagai kebijakan atas prakarsa sendiri. Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonom dengan sistem desentralisasi.<sup>10</sup>

Menurut Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah urusan pemerintah yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah

---

<sup>10</sup> H. Syauckani, Afan Ghaffar, M. Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2003. hlm. 14.

- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tersebut menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>11</sup>

## **2.2 Kebijakan**

### **2.2.1 Pengertian Kebijakan**

Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan pemerintah merupakan pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu dengan sah untuk masyarakat dan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tersebut merupakan pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

---

<sup>11</sup> Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009. hlm.8

Kebijakan merupakan proses penyusunan secara sistematis mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah kegiatan memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan mengambarkan dan merumuskan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan perencanaan manajemen yang baik, maka instansi dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai.<sup>12</sup>

Kebijakan pemerintah mengandung tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran. Di dalam “cara” terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur.<sup>13</sup>

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan. Cara ini biasa disebut pelaksanaan kebijakan, yaitu sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

---

<sup>12</sup> Otje. H.R. Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 41

<sup>13</sup> S.F. Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2004. hlm. 71.

### 2.2.2 Tahap Pelaksanaan Kebijakan

Proses pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

Beberapa tahapan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah adalah:

*a. Agenda Setting*

Merupakan tahap penetapan agenda kebijakan, yang harus dilakukan pertama kali adalah menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Suatu isu kebijakan dapat menjadi agenda kebijakan apabila memiliki efek yang besar terhadap masyarakat, membuat analog dengan cara mengumpamakannya dengan kebijakan yang telah ada, menghubungkannya dengan simbol-simbol nasional/politik, terjadinya kegagalan pasar (*market failure*) dan tersedianya teknologi untuk menyelesaikan masalah publik.

*b. Policy Formulation*

Formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, pada tahap ini para analis mulai mengaplikasikan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain.

c. *Policy Adoption*

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan *stakeholders*. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah berikut yaitu:

- 1) Mengidentifikasi alternatif kebijakan (*policy alternative*) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu.
- 2) Identifikasi kriteria untuk menilai alternatif yang akan direkomendasi.
- 3) Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar dari efek negatif yang akan timbul.

d. *Policy Implementation*

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya, dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan. Pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program. Administrator mengatur cara untuk mengorganisir dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, administrator mampu mengatur sumber daya, unit-unit dan metode yang dapat mendukung program.

e. *Policy Assesment*

Tahap akhir adalah penilaian kebijakan. Dalam penilaian ini semua proses pelaksanaan kebijakan dinilai apakah sesuai dengan yang telah ditentukan sebelumnya dan pada saat ini evaluasi dapat dilakukan.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004. hlm. 32-33 .

## 2.3 Perkawinan

### 2.3.1 Pengertian Perkawinan

Pengertian perkawinan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, adalah ikatan lahir batin antara tujuan pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Secara yuridis menurut Undang-Undang Perkawinan barulah ada perkawinan apabila dilakukan antara seorang pria dan wanita, berarti perkawinan sama dengan perikatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan di atas, dapat diuraikan bahwa sendi-sendi dan unsur-unsur utama perkawinan adalah:

- a. Perkawinan merupakan persekutuan hidup antara seorang pria dengan seorang wanita. Artinya, Undang-Undang Perkawinan menutup kemungkinan dilangsungkannya perkawinan antara orang-orang yang berjenis kelamin sama meskipun di dalam Pasal 8 dari Undang-Undang Perkawinan, yang mengatur mengenai Larangan Perkawinan, tidak dicantumkan secara eksplisit tentang larangan perkawinan sesama jenis.
- b. Perkawinan harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-perundang yang berlaku di Indonesia. Keabsahan perkawinan hanya terjadi jika memenuhi syarat formil dan materil beserta prosedur dan tata cara yang ditentukan oleh undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.
- c. Perkawinan mempunyai hubungan erat dengan agama. Agama merupakan sendi utama kehidupan bernegara di Indonesia.<sup>15</sup>

Hukum Islam memberikan pengertian perkawinan sebagai suatu akad atau perikatan untuk menghalalkan hubungan kelamin antara lelaki dan perempuan dalam rangka mewujudkan kebahagiaan hidup keluarga yang diliputi rasa ketentraman serta kasih sayang dengan cara yang diridhoi Allah.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, FH UII. Yogyakarta. 2002. hlm 11.

<sup>16</sup> Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan*, Liberty. Yogyakarta. 1986.hlm.47

Apabila pengertian perkawinan di atas dibandingkan dengan perkawinan yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan tidak ada perbedaan yang prinsipil. Lain halnya dengan KUHPerdara, sebab KUHPerdara tidak mengenal definisi perkawinan. Pasal 26 KUHPerdara menyimpulkan, bahwa undang-undang hanya memandang perkawinan dalam hubungan-hubungan perdata. Hal yang sama, juga dapat dilihat dalam Pasal 1 HOCI (*Huwelijks Ordonnantie Christen Indonesiers*), yang menetapkan bahwa tentang perkawinan undang-undang hanya memperhatikan hubungan perdata saja. Undang-undang hanya mengenal perkawinan perdata yaitu perkawinan yang dilakukan dihadapan seorang Pegawai Catatan Sipil.<sup>17</sup>

Perkawinan hakikatnya adalah persatuan antara laki-laki dan perempuan di dalam hukum keluarga, dengan pertalian yang sah antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan untuk waktu lama. Perkawinan pada dasarnya adalah suatu perjanjian untuk hidup bersama antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan dengan tujuan untuk membentuk rumah tangga berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>18</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diketahui bahwa perkawinan merupakan upaya untuk membentuk rumah tangga yang bahagia, harmonis dan penuh dengan kerukunan merupakan dambaan dan harapan setiap pasangan suami istri, tetapi pada kenyataannya tidak sedikit pasangan suami istri yang tidak dapat meraihnya. Banyak faktor yang menyebabkan pasangan suami istri tidak dapat mewujudkan tatanan rumah tangga yang ideal, di antaranya adalah pada awal perkawinan,

---

<sup>17</sup> Ari Mulyadi, *Hukum Perkawinan Indonesia*. Bina Ilmu. Semarang 1997. hlm 32.

<sup>18</sup> Mochammad Djais. *Hukum Harta Kekayaan Dalam Perkawinan*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang. 2006. hlm 4..

pasangan suami istri tidak memiliki konsep yang matang tentang kerukunan rumah tangga dan tidak mengarahkan seluruh daya untuk mencapai kedamaian dan kerukunan rumah tangga. Hakikat perkawinan pada dasarnya adalah sebagai ikatan yang sakral antara dua manusia yang telah memiliki komitmen untuk menjalani kehidupan bersama dan membangun rumah tangga.

### **2.3.2 Pencatatan Perkawinan**

Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa suatu perkawinan baru sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, hal ini diatur dalam. Selain itu ada keharusan untuk melakukan pencatatan perkawinan yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2), yaitu tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>19</sup>

Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Perkawinan menitik beratkan adanya pencatatan perkawinan yang secara rinci diatur sebagai berikut:

- 1) Ketentuan tentang pencatatan perkawinan:
  - a. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.
  - b. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.
  - c. Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tata cara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tata cara pencatatan perkawinan dilakukan sebagai mana ditentukan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 peraturan itu. (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975).
- 2) Ketentuan mengenai tempat pemberitahuan dan tenggang waktu antara saat memberitahukan dengan pelaksanaannya.

---

<sup>19</sup> Wahyono Darmabrata dan Surini Ahlan Sjarif. *Hukum Perkawinan dan Keluarga di Indonesia*, Cet. 2, Jakarta: FHUI, 2004.hlm.47

- 3) Tata cara pemberitahuan kehendak untuk melakukan perkawinan ditentukan bahwa pemberitahuan dilakukan secara lisan atau tertulis oleh calon mempelai atau oleh orang tua atau wakilnya.
- 4) Pemberitahuan tersebut mengharuskan pegawai pencatat untuk melakukan hal-hal yaitu:
  - a. Meneliti apakah syarat-syaratnya perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang-Undang.
  - b. Selain itu pegawai pencatat meneliti pula:
    - (1) Kutipan akta kelahiran calon mempelai
    - (2) Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat tinggal orang tua calon mempelai.
    - (3) Ijin tertulis atau ijin pengadilan apabila salah satu calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 tahun.
    - (4) Ijin pengadilan dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih beristri.
    - (5) Surat kematian istri atau suami yang terdahulu atau dalam hal pencatatan bagi perkawinan untuk kedua halnya atau lebih.
    - (6) Ijin tertulis dari pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Hankam/Pangab apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya anggota angkatan bersenjata.
    - (7) Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan oleh pegawai pencatat, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang tertulis, sehingga mewakilkan kepada orang lain.

Pencatatan perkawinan dilakukan hanya oleh dua instansi, yaitu Pegawai Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk serta Kantor Catatan Sipil. Pencatatan Perkawinan dalam pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 3 dan 4 Tahun 1975 Bab II Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Pencatatan itu perlu untuk kepastian hukum, maka perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, perkawinan yang dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang lama adalah sah. Sebab dengan dilakukannya pencatatan perkawinan tersebut akan diperoleh suatu alat bukti yang kuat sebagai alat bukti otentik berupa akta nikah (akta perkawinan), yang di dalamnya memuat sebagai berikut:

1. Nama, tanggal dan tempat lahir, agama atau kepercayaan, pekerjaan dan tempat kediaman suami istri. Jika pernah kawin disebutkan juga nama suami atau istri terdahulu.
2. Nama, agama atau kepercayaan, pekerjaan, dan tempat kediaman orang tua.
3. Ijin kedua orang tua bagi yang belum mencapai umur 21 tahun/dari wali atau pengadilan.
4. Dispensasi dari pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua bagi yang melakukan perkawinan dibawah umur 19 tahun bagi pria dan di bawah umur 16 tahun bagi wanita.
5. Ijin pengadilan bagi seorang suami yang akan melangsungkan perkawinan lebih dari seorang istri.
6. persetujuan dari kedua calon mempelai.
7. Ijin dari pejabat yang ditunjuk Menteri Hankam/Pangab bagi anggota ABRI.
8. Perjanjian perkawinan jika ada
9. Nama, umur, agama atau kepercayaan, pekerjaan dan kediaman para saksi, dan wali nikah bagi yang beragama Islam.
10. Nama, umur, agama atau kepercayaan, pekerjaan dan tempat kediaman kuasa apabila perkawinan dilakukan melalui seorang kuasa.

Setiap orang yang akan memasuki gerbang kehidupan berumah tangga tentu menginginkan terbentuknya keluarga yang ideal, penuh dengan nilai-nilai kebahagiaan, kedamaian dan kerukunan. Perkawinan yang ideal diawali dengan adanya komitmen untuk mencapai nilai-nilai tersebut, namun dalam kehidupan sehari-hari konflik dalam rumah tangga seringkali terjadi. Pasangan suami istri seharusnya mengedepankan keterbukaan, kejujuran, kepercayaan sehingga berbagai potensi konflik akan dapat dihindari, sebelum konflik pada akhirnya dapat menjadi besar dan menjadi ancaman dalam berumah tangga.

## **2.4 Anak**

### **2.4.1 Pengertian dan Batas Usia Anak**

Pengertian dan batasan umur mengenai anak menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang usia yang dikategorikan sebagai anak yang antara lain sebagai berikut:

1. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)  
Pasal 287 Ayat (1) KUHP menyatakan bahwa usia yang dikategorikan sebagai anak adalah seseorang yang belum mencapai lima belas tahun.
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.  
Pasal 1 Angka (2) menyatakan anak adalah seorang yang belum mencapai batas usia 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin
3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.  
Pasal 1 Angka (1) menyatakan anak adalah orang yang dalam perkara anak nakal telah mencapai umur 12 (tahun) tahun tetapi belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah kawin
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.  
Pasal Angka (5) menyebutkan bahwa anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 *jo.* Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2015 tentang Perlindungan Anak tentang Perlindungan Anak  
Pasal 1 Angka (1), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 *jo.* Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2015 tentang Perlindungan Anak tentang Perlindungan Anak, menjelaskan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Anak sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah bangsa dan negara, agar kelak mampu bertanggung jawab dalam keberlangsungan bangsa dan negara, setiap anak perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal,

baik fisik, mental, maupun sosial. Untuk itu, perlu dilakukan upaya perlindungan untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya tanpa perlakuan diskriminatif.

#### **2.4.2 Hak-Hak Anak**

Setiap anak sejak dalam kandungan hingga kemudian mencapai 18 tahun, memiliki hak-hak dasar yang melekat pada setiap diri anak yang harus dihormati, dilindungi, dipenuhi, dan oleh karena itu juga harus dipromosikan. Hak-hak anak tersebut meliputi hak sipil dan kebebasan, hak pengasuhan dalam lingkungan keluarga atau pengasuhan alternatif, hak kesehatan dan kesejahteraan dasar, hak pendidikan, waktu luang, dan kegiatan budaya, serta hak perlindungan khusus.

Hak-hak anak di dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak adalah sebagai berikut:

- (a) Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari tindak pidana dan diskriminasi (Pasal 4).
- (b) Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan (Pasal 5).
- (c) Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua (Pasal 6).
- (d) Setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri. Dalam hal karena suatu sebab orang tuanya tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak, atau anak dalam keadaan terlantar

maka anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku [Pasal 7 Ayat (1) dan (2)].

- (e) Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial (Pasal 8).
- (f) Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya. Khusus bagi anak penyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus [Pasal 9 Ayat (1) dan (2)].
- (g) Setiap anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan (Pasal 10).
- (h) Setiap anak berhak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri (Pasal 11).
- (i) Setiap anak yang menyandang cacat berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial (Pasal 12).
- (j) Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminasi, eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual, penelantaran, kekejaman, tindak pidana, dan penganiayaan, ketidakadilan dan

perlakuan salah lainnya. Setiap orang yang melakukan segala bentuk perlakuan itu dikenakan pemberatan hukuman [Pasal 13 Ayat (1) dan (2)].

(k) 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 (Pasal 14).

(l) Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik; pelibatan dalam sengketa bersenjata; pelibatan dalam kerusuhan sosial; pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur tindak pidana; dan pelibatan dalam peperangan (Pasal 15).

(m) Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi. Setiap anak berhak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum. Penangkapan, penahanan, atau tindak pidana penjara anak hanya dilakukan apabila sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir [Pasal 16 Ayat (1), (2) dan (3)].

(n) Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa; memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku; dan membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum. Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan [Pasal 17 Ayat (1) dan (2)].

- (o) Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya (Pasal 18).

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak menegaskan bahwa pertanggungjawaban orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus demi terlindunginya hak-hak anak. Rangkaian kegiatan itu harus berkelanjutan dan terarah guna menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial. Tindakan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan terbaik bagi anak sebagai penerus bangsa yang potensial, tangguh, memiliki nasionalisme yang dijiwai oleh akhlak mulia dan nilai Pancasila, serta berkemauan keras menjaga kesatuan dan persatuan bangsa dan negara.

## **2.5 Dasar Hukum Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak**

Beberapa dasar hukum pencegahan perkawinan pada usia anak mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah Kabupaten sebagai berikut:

### **1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan**

Perkawinan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, adalah ikatan lahir batin antara tujuan pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa suatu perkawinan baru sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, hal ini diatur dalam. Selain itu ada keharusan untuk

melakukan pencatatan perkawinan yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2), yaitu tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Perkawinan menitik beratkan adanya pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh dua instansi, yaitu Pegawai Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk serta Kantor Catatan Sipil. Pencatatan Perkawinan dalam pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 3 dan 4 Tahun 1975 Bab II Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Pencatatan itu perlu untuk kepastian hukum, maka perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, perkawinan yang dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang lama adalah sah. Sebab dengan dilakukannya pencatatan perkawinan tersebut akan diperoleh suatu alat bukti yang kuat sebagai alat bukti otentik berupa akta nikah (akta perkawinan).

## 2. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak menjelaskan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari tindak pidana dan diskriminasi.

Perlindungan khusus adalah perlindungan yang diberikan kepada anak dalam situasi darurat, anak yang melakukan tindak pidana, anak dari kelompok

minoritas dan terisolasi, anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan, perdagangan, anak korban tindak pidana baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak secara substantif telah mengatur beberapa hal antara lain persoalan anak yang sedang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas, anak dari korban eksploitasi ekonomi dan seksual, anak yang diperdagangkan, anak korban kerusuhan, anak yang menjadi pengungsi dan anak dalam situasi konflik bersenjata, perlindungan anak yang dilakukan berdasarkan prinsip nondiskriminasi, kepentingan terbaik bagi anak, penghargaan terhadap pendapat anak, hak untuk hidup, tumbuh dan berkembang. Upaya pembinaan, pengembangan dan perlindungan anak, memerlukan peran masyarakat, baik melalui lembaga perlindungan anak, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial, dunia usaha, media massa, atau lembaga pendidikan.

Undang-Undang Perlindungan Anak diberlakukan dalam rangka pemenuhan hak-hak anak dalam bentuk perlindungan hukum yang meliputi hak atas kelangsungan hidup, hak untuk berkembang, hak atas perlindungan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat tanpa diskriminasi. Setiap

anak yang menjadi korban kekerasan memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan hukum secara pasti sesuai dengan Hak Asasi Manusia.

3. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam

Pasal 15 Kompilasi Hukum Islam menyebutkan:

- (1) Untuk kemaslahatan keluarga dan rumah tangga, perkawinan hanya boleh dilakukan calon mempelai yang telah mencapai umur yang ditetapkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yakni calon suami sekurang-kurangnya berumur 19 tahun dan calon isteri sekurang-kurangnya berumur 16 tahun.
- (2) Bagi calon mempelai yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, izin orang tua wajar karena mereka yang belum berumur 21 dianggap belum dewasa menurut hukum.

Perkawinan di bawah umur dapat dicegah dan dibatalkan. Menurut Pasal 60 KHI menyebutkan pencegahan perkawinan dapat dilakukan bila calon suami atau calon isteri tidak memenuhi syarat-syarat untuk melangsungkan perkawinan menurut hukum Islam dan peraturan perundang-undangan. Yang dapat mencegah perkawinan adalah para keluarga dalam garis keturunan lurus ke atas dan ke bawah, saudara, wali nikah, wali pengampu dari salah seorang calon mempelai, suami atau isteri yang masih terikat dalam perkawinan dengan salah seorang calon isteri atau calon suami, serta pejabat yang ditunjuk untuk mengawasi perkawinan.

4. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak

Pengembangan Kota Layak Anak (KLA) menurut Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011

bertujuan untuk membangun inisiatif pemerintahan kabupaten/kota yang mengarah pada upaya transformasi konsep hak anak ke dalam kebijakan, program, dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak di kabupaten/kota.

Pasal 5 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 menjelaskan bahwa kebijakan Pengembangan KLA dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip yang meliputi:

- a. Tata pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan informasi, dan supremasi hukum;
- b. Non-diskriminasi, yaitu tidak membedakan suku, ras, agama, jenis kelamin, bahasa, paham politik, asal kebangsaan, status ekonomi, kondisi fisik maupun psikis anak, atau faktor lainnya;
- c. Kepentingan terbaik bagi anak, yaitu menjadikan hal yang paling baik bagi anak sebagai pertimbangan utama dalam setiap kebijakan, program, dan kegiatan;
- d. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan anak, yaitu menjamin hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan anak semaksimal mungkin; dan
- e. Penghargaan terhadap pandangan anak, yaitu mengakui dan memastikan bahwa setiap anak yang memiliki kemampuan untuk menyampaikan pendapatnya, diberikan kesempatan untuk mengekspresikan pandangannya secara bebas terhadap segala sesuatu hal yang mempengaruhi dirinya.

Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 menjelaskan bahwa kebijakan Pengembangan KLA Kebijakan Pengembangan KLA diarahkan pada pemenuhan hak anak, meliputi hak sipil dan kebebasan; lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; kesehatan dasar dan kesejahteraan; pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya; dan perlindungan khusus.

Pasal 7 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 menjelaskan bahwa strategi Pengembangan KLA di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota berupa pengintegrasian hak anak dalam setiap proses penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan dan setiap tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi.

5. Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak

Menurut Pasal 1 Angka (7) Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak, perkawinan pada usia anak adalah perkawinan yang dilakukan antara seorang pria dengan seorang wanita yang salah satu atau keduanya masih berusia anak.

Pasal 2 Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak menyatakan:

- (1) Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak berasas:
  - a. Non diskriminasi;
  - b. Kepentingan yang terbaik bagi anak;
  - c. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, dan penghargaan terhadap anak;
  - d. Partisipasi; dan
- b) Pemberdayaan.
- (2) Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak bertujuan untuk :
  - a. Mewujudkan perlindungan anak dan menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan;
  - b. Mewujudkan anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera;

- c. Mencegah terjadinya tindakan kekerasan terhadap anak;
- d. Mencegah terjadinya tindakan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT)
- e. Meningkatkan kualitas kesehatan ibu dan anak;
- f. Mencegah putus sekolah;
- g. Menurunkan angka kemiskinan

Pasal 3 Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak menjelaskan:

- (1) Sasaran dalam peraturan bupati ini ditujukan untuk anak, orang tua, keluarga, masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan.
- (2) Ruang lingkup dari peraturan bupati ini meliputi :
  - a. Upaya Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak;
  - b. Penguatan kelembagaan;
  - c. Upaya pendampingan dan pemberdayaan bagi anak yang melakukan Perkawinan Pada Usia Anak, dan bagi orang tua, keluarga serta masyarakat;
  - d. Pengaduan
  - e. Kebijakan, strategi dan program;
  - f. Monitoring dan evaluasi;
  - g. Pembiayaan.

Pasal 4 Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak menjelaskan bahwa pencegahan perkawinan pada usia anak dilakukan oleh:

- a. Pemerintah daerah;
- b. Orang tua;
- c. Anak;
- d. Masyarakat; dan
- e. Pemangku kepentingan.

Pasal 5 Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak menjelaskan:

- (1) Pemerintah Daerah berkewajiban merumuskan dan melaksanakan kebijakan dalam upaya Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak dengan mensinergika kebijakan mewujudkan kabupaten layak anak dan mempertimbangkan kearifan lokal.
- (2) Kebijakan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) disesuaikan dengan kemampuan keuangan, sumber daya, dan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah, serta bersifat terpadu dan berkelanjutan
- (3) Kebijakan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mengedepankan kepentingan terbaik bagi anak.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **3.1 Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif dan empirik. Pendekatan normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari peraturan-peraturan hukum yang berlaku yang erat kaitannya dengan permasalahan penelitian yang meliputi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi, dan sumber lain yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti. Pendekatan empiris adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melihat pada kenyataan langsung atau sesungguhnya, dengan melakukan wawancara kepada pihak yang berkompeten di lokasi penelitian dan mengumpulkan informasi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>20</sup>

### **3.2 Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, yaitu sebagai berikut:

#### **1. Data Primer**

Data primer adalah data yang didapat dengan cara melakukan penelitian langsung terhadap objek penelitian dengan cara wawancara terhadap informan sebagai berikut:

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta. 1983. hlm.14

- a. Binarti Bintang selaku Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Pesawaran
- a. Syahbuddin dan Ali Hanafi selaku perwakilan masyarakat di Kabupaten Pesawaran
- b. WS dan AN selaku anak yang melakukan pernikahan di usia anak

## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data tambahan yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, menelaah dan mengutip terhadap berbagai teori, asas dan peraturan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga bahan hukum yaitu sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari:
  - (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen Keempat
  - (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
  - (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - (4) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak
  - (5) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam
  - (6) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak

- (7) Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 1 Tahun 2019 tentang  
Perlindungan Perempuan dan Anak
  - (8) Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang  
Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan  
bahan hukum primer, berupa kumpulan buku-buku hukum, literatur hasil  
karya ilmiah sarjana-sarjana dan hasil penelitian yang berkaitan dengan  
permasalahan dalam penelitian.
  - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk  
maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum  
sekunder, seperti hasil penelitian hukum, bulletin, majalah, artikel-artikel  
di internet yang berkaitan dengan masalah yang hendak diteliti.

### **3.3 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data**

#### **3.3.1 Prosedur Pengumpulan Data**

Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi lapangan sebagai berikut:

- a. Studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah dan mengutip dari berbagai buku dan literatur serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan permasalahan dalam penelitian
- b. Studi lapangan (*field research*) yang dilakukan melalui wawancara adalah usaha untuk mengumpulkan data dari informan penelitian. Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara terpimpin, yaitu peneliti mengajukan

pertanyaan kepada informan dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya.

### **3.3.2 Prosedur Pengolahan Data**

Setelah melakukan pengumpulan data, selanjutnya dilakukan pengolahan data sehingga data yang diperoleh dapat mempermudah permasalahan yang diteliti.

Pengolahan data yang dimaksud meliputi tahapan sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan data, yaitu menentukan data yang sesuai dengan pokok bahasan, kemungkinan adanya kekurangan data serta kekeliruan data yang diperoleh.
- b. Klasifikasi data, yaitu menghimpun data menurut kerangka bahasan, diklasifikasikan menurut data yang telah ditetapkan.
- c. Penyusunan data, yaitu menempatkan data pada pokok bahasan masing-masing dengan sistematis.
- d. Seleski data, yaitu memilih data yang sesuai dengan pokok permasalahan yang akan dibahas

### **3.4 Analisis Data**

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif kualitatif. Data yang telah diolah dianalisis dengan menjabarkan secara rinci kenyataan/ keadaan atas suatu objek dalam bentuk kalimat guna memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap permasalahan yang diajukan, sehingga memudahkan untuk ditarik suatu kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang diajukan.

## **BAB V P E N U T U P**

### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak dilaksanakan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dengan penguatan kelembagaan yaitu koordinasi dengan Dinas Pendidikan, Kantor Kementerian Agama Kabupaten, Dinas Kesehatan dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Kabupaten, serta Pemerintah Kecamatan dan Desa. Upaya pendampingan dan pemberdayaan melalui sosialisasi Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 pada 11 kecamatan yang ada di Kabupaten Pesawaran selama Tahun 2019, prioritasnya adalah masyarakat yang ada di pedesaan atau terpencil. Selain itu dilakukan dengan menyediakan mekanisme pengaduan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak. Upaya lain adalah monitoring dan evaluasi Pemberlakuan Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 yang menunjukkan bahwa terdapat penurunan angka perkawinan anak di Kabupaten Pesawaran, yaitu dari sebanyak 42 kasus di Tahun 2019 menjadi 38 di Tahun 2020.

2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam pencegahan perkawinan pada usia anak adalah tidak adanya sanksi bagi orang tua/wali yang menikahkan anak dalam Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Selain itu rendahnya kesadaran orang tua dalam pencegahan perkawinan anak, yaitu orang tua masih bersikap permisif atau mengizinkan anak untuk menikah dan faktor lingkungan pergaulan anak yang kurang baik dan kurang kondusif sehingga berdampak pada pergaulan yang bebas mengakibatkan terjadinya pernikahan di usia anak.

## **5.2 Saran**

Saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan revisi terhadap produk hukum baik Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 maupun Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dengan mengatur sanksi terhadap orang tua/wali yang menikahkan anak, karena melanggar hak anak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar.
2. Seluruh stakeholder terkait dan masyarakat pada umumnya agar meningkatkan koordinasi dan kerjasama dalam upaya pencegahan perkawinan anak, sehingga dengan adanya koordinasi dan kerjasama tersebut akan dapat lebih optimal dalam mencapai tujuan pemberlakuan Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018.
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran agar secara intensif melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 maupun Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 1 Tahun 2019

tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, sehingga akan dapat diketahui pencapaian hasil dari pelaksanaan peraturan tersebut dalam rangka mengoptimalkan perlindungan terhadap anak dari praktik perkawinan pada usia anak.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Admosudirjo, Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- . 2001. *Teori Kewenangan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Anwar, Saiful. 2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta.
- Basyir, Ahmad Azhar. 2002. *Hukum Perkawinan Islam*, FH UII. Yogyakarta.
- Darmabrata, Wahyono dan Surini Ahlan Sjarif. 2004. *Hukum Perkawinan dan Keluarga di Indonesia*, Cet. 2, FHUI, Jakarta.
- Djais, Mochammad. 2006. *Hukum Harta Kekayaan Dalam Perkawinan*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- H.R., Ridwan. 2003. *Hukum Administrasi Negara*, Cet.II, UII Press, Yogyakarta.
- Marbun, S.F. 2004. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2004.
- Mulyadi, Ari. 1997. *Hukum Perkawinan Indonesia*. Bina Ilmu. Semarang.
- Nurmayani.2009. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung, Bandar Lampung.
- Otje. H.R. Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Refika Aditama, Bandung.
- Siswanto, Suharno, 2006. *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta.

Syaukani, H. Afan Ghaffar, M. Rasyid. 2003. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.

Soemiyati. 1986. *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan*, Liberty. Yogyakarta.

Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen Keempat

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak

Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak

## **C. SUMBER LAIN**

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. *Pedoman Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM)* Edisi I, 2015.

Laporan Penelitian *Perkawinan Anak Dalam Perspektif Islam, Katolik, Protestan, Budha, Hindu, Dan Hindu Kaharingan (Studi Kasus di Kota Palangkaraya dan Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah)* Kerjasama Program Studi Kajian Gender Sekolah Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Jakarta November 2016.