

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PENCEGAHAN PERKAWINAN ANAK

Disusun Oleh:
TIM PENYUSUN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2024

KATA PENGANTAR

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan tujuan Negara, antara lain perlindungan dan kesejahteraan masyarakat. Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak sebagai upaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar mewujudkan tujuan Negara dalam lingkup Daerah, yaitu perlindungan dan kesejahteraan Anak. Atas berkat rahmat Tuhan yang Maha Esa, bahwa penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak telah dapat diselesaikan dengan lancar dan baik. Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak disusun sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi pembentuk Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar yang tidak hanya untuk mengisi kekosongan hukum, tetapi sebagai upaya menyelesaikan masalah perkawinan Anak yang memprihatinkan dan dapat mengganggu keberlanjutan Daerah menuju generasi emas pada tahun 2045.

Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah ini sebagai langkah strategis dalam mencegah perkawinan anak di Kabupaten Karanganyar. Upaya legislasi ini sebagai upaya pembangunan sumber daya manusia dalam rangka mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Naskah Akademik ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif dan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pencegahan Perkawinan Anak serta studi komparatif. Naskah Akademik ini mendeskripsikan kajian-kajian filosofis, sosiologis dan yuridis serta kajian empirik tentang Pencegahan Perkawinan Anak di Karanganyar.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih atas perhatian dan kerjasama yang baik, terutama kepada:

1. Yang terhormat Ketua DPRD Kabupaten Karanganyar;
2. Yang terhormat Wakil-Wakil Ketua DPRD Kabupaten Karanganyar;
3. Yang terhormat Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Karanganyar;
4. Yang terhormat Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Karanganyar;
5. Yang terhormat Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar;
6. Yang terhormat Sekretaris DPRD Kabupaten Karanganyar;
7. Yang terhormat jajaran Sekretariat DPRD Kabupaten Karanganyar;
8. Yang terhormat mitra kerja Tim Penyusun Naskah Akademik.

Demikian atas perhatian dan kerjasama yang baik kami mengucapkan terima kasih, teriring doa semoga kita selalu dalam lindungan Tuhan Yang Maha Esa.

Karanganyar, Mei 2024

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR GRAFIK	v
DAFTAR GAMBAR	vi
 BAB I PENDAHULUAN	 I.1
A. Latar Belakang	I.1
B. Identifikasi Masalah	I.9
C. Tujuan dan Kegunaan	I.15
D. Metode	I.16
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	II.1
A. Kajian Teoritis	II.1
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip Penyusunan Norma	II.21
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat	II.37
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Diatur Dalam Peraturan Daerah	II.40
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	III.1
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	IV.1
A. Landasan Filosofis	IV.1
B. Landasan Sosiologis	IV.7
C. Landasan Yuridis	IV.10
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	V.1
BAB VI PENUTUP	VI.1
A. Simpulan	VI.1
B. Saran	VI.2
 DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN: Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pencegahan Perkawinan Anak	

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.	Rata-Rata Dispensasi Pernikahan Anak di Kabupaten Karanganyar, 2023	I.9
-----------	---	-----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Fenomena Perkawinan Anak di Indonesia dengan Teori Model Ekologis	II.17
Gambar 2.	Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak	II.18

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2023) penduduk Indonesia sebanyak 277.534.122 jiwa dengan jumlah anak (berusia < 18 tahun) adalah sebesar 30,1% atau lebih kurang sebanyak 83,53 juta jiwa. Anak merupakan amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa yang diturunkan melalui suatu kelahiran seorang ibu untuk ibu pertiwi yang nantinya berperan sebagai generasi penerus dalam mewujudkan tujuan negara. Hak-hak Anak harus dipenuhi hak-haknya sebagaimana dalam Konvensi Hak-Hak Anak (*United Nations Convention on the Rights of the Child*, 1989), termasuk perlindungan dari praktik perkawinan anak. Hak-hak anak yang tidak terpenuhi akan mengancam perlindungan dan tumbuh kembang Anak, serta mengancam pembangunan sumber daya manusia dalam mewujudkan anak yang berkualitas sebagai Generasi Emas 2045. Pencegahan perkawinan Anak sebagai upaya strategis dalam memberikan perlindungan dan mensejahterakan masyarakat sebagaimana yang terumuskan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berlandaskan Pancasila, baik sebagai ideologi bangsa maupun sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara.

Nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi bangsa dan sumber dari segala sumber hukum Negara akan menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai asas atau dasar berpikir dan bertindak dalam pencegahan perkawinan Anak untuk kepentingan utama anak. Nilai Ketuhanan menjadikan anak sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa yang dianugerahkan kepada manusia untuk dirawat, dibina dan dilindungi harkat martabatnya sebagai manusia yang berakhlak mulia. Nilai Kemanusiaan melihat anak sebagai manusia warga Negara yang memiliki harkat dan martabatnya sebagai manusia, sehingga hak-hak asasi anak wajib diakui, dihormati dan dilindungi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Nilai persatuan mendedikasikan anak sebagai bagian dari warga Negara yang memiliki tugas menyatukan Negara dalam keragaman sosial, budaya ekonomi dan politik, sehingga anak sejak dalam kandungan sampai melahirkan kepentingannya diutamakan. Nilai Demokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara akan terwujud di masa depan terletak pada kualitas anak saat ini. Nilai Keadilan mencerminkan bahwa anak memiliki hak atas perlakuan yang adil, termasuk saat dalam kandungan kepentingan anak diperhitungkan dalam hidup dan kehidupannya.

Hakekat pemenuhan anak merupakan cermin bagi masa depan suatu bangsa. Artinya, kualitas anak saat ini akan menentukan masa depan bangsa. Eksistensi dan peran anak menentukan perjalanan bangsa Indonesia, sehingga pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemberdayaan hak anak menjadi perhatian mendasar dan akan selalu diperjuangkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pasal 28B ayat (2) mengamanatkan, bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Hak asasi anak bagian dari hak asasi manusia tidak boleh diabaikan atau dikurangi, hak asasi anak wajib dipenuhi untuk terwujudnya anak yang berkualitas, anak yang memiliki intelektual dengan tingkat kecerdasan yang sangat baik dan selalu menjalankan nilai-nilai agama dalam keimanan dan ketaqwaan anak. Konsiderans Konvensi tentang Hak-hak Anak (*United Nations Convention on the Rights of the Child*, 1989) mengingatkan, bahwa anak, karena alasan ketidakdewasaan fisik dan jiwanya membutuhkan perlindungan dan pengasuhan khusus, termasuk perlindungan hukum yang tepat, baik sebelum dan juga sesudah kelahiran. Pasal 3 Konvensi Hak-hak Anak (*United Nations Convention on the Rights of the Child*, 1989) menegaskan, bahwa semua tindakan mengenai anak, apakah yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial negara atau swasta, pengadilan, penguasa administratif atau badan legislatif, kepentingan-kepentingan terbaik anak harus merupakan pertimbangan utama.

Konstitusi Indonesia dan Konvensi Hak-hak Anak menjadi dasar pertimbangan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan anak, perlindungan anak dan hak asasi manusia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak telah merumuskan hak anak, antara lain:

1. Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar.
2. Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa, untuk menjadi warganegara yang baik dan berguna.
3. Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan, baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan.
4. Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak telah merumuskan hak anak, antara lain:

- a. Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.
- b. Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.
- c. Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.
- d. Selain hak anak tersebut di atas, khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) telah merumuskan hak anak, antara lain:

- a. Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara. Hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum bahkan sejak dalam kandungan.
- b. Setiap anak berhak untuk dibesarkan, dipelihara, dirawat, dididik, diarahkan, dan dibimbing kehidupannya oleh orang tua atau walinya sampai dewasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orang tua atau walinya, atau pihak lain maupun yang bertanggung jawab atas pengasuhan anak tersebut.
- d. Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya.
- e. Setiap anak berhak untuk beristirahat, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan dirinya.

- f. Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak, serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.

Hak-hak anak tersebut di atas menunjukkan komitmen dari negara Indonesia dalam memberikan kesejahteraan dan perlindungan terhadap anak, namun secara empirik hak-hak anak tersebut kecenderungan dilanggar atau diabaikan. Misalnya, pemaksaan atau kekerasan atau *accident by marriage* terhadap anak untuk melakukan perkawinan, sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang telah membatasi usia minimal bagi perempuan dan laki-laki untuk melakukan perkawinan, yaitu 19 tahun. Namun kenyataannya masih terjadi perkawinan anak di Kabupaten Karanganyar.

Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah membentuk dan mengundangkan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak yang mengatur tentang perlindungan, tumbuh kembang dan mewujudkan hak anak, antara lain:

- a. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.
- b. Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- c. Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan berkualitas, mulia, dan sejahtera

Peraturan perundang-undangan di atas sudah mencerminkan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemberdayaan hak-hak anak, namun implementasinya masih perlu optimalisasi, re-evaluasi dan re-formulasi regulasi dan praksisnya. Kepentingan anak dalam implementasinya sering terabaikan atau terlupakan, atau setidaknya dikurangi hak-haknya. Perkawinan anak merupakan salah satu contoh peristiwa yang bersifat kompleks dan memiliki potensi dampak negatif yang luas, seperti kematian ibu dan bayi, terganggunya reproduksi wanita, lahirnya anak stunting (kurang gizi), kemiskinan,

kekerasan terhadap perempuan baik dalam rumah tangga maupun sektor publik dan perceraian.

Konvensi mengenai Persetujuan Perkawinan Usia Minimum Perkawinan dan Pencatatan Perkawinan (1962), Pasal 2 menegaskan, bahwa tidak satupun perkawinan dapat secara sah dilangsungkan oleh siapa pun di bawah umur ini, kecuali seorang penguasa yang berwenang telah memberikan dispensasi mengenai umur, karena alasan-alasan yang sangat mendesak, demi kepentingan kedua calon mempelai. Konvensi tersebut telah menegaskan, bahwa perkawinan di bawah umur tidak diperbolehkan, kecuali alasan sangat mendesak. Dalam Konvensi Hak Anak (KHA) tahun 1989 menentukan, bahwa seorang anak adalah setiap manusia di bawah umur delapan belas tahun, kecuali menurut undang-undang yang berlaku pada anak, kedewasaan dicapai lebih awal (Pasal 1).

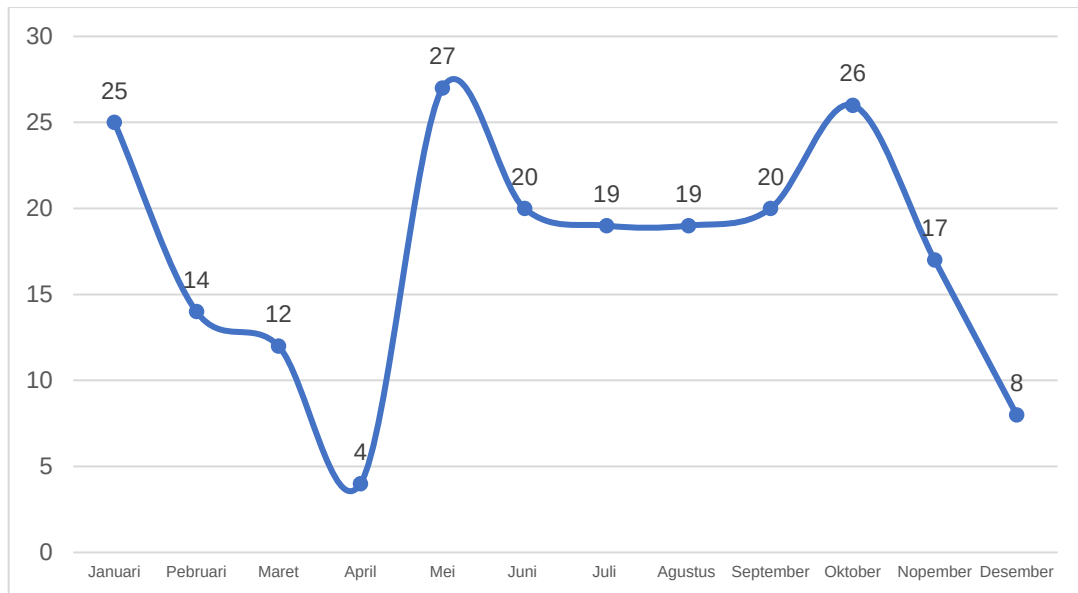
Secara empirik peristiwa perkawinan anak (di bawah usia 18 tahun) di Indonesia cukup memprihatinkan dan merupakan fenomena “gunung es” di mana data yang dilaporkan lebih sedikit dibandingkan realitas dalam masyarakat atau kasus yang terjadi. Perkawinan anak membawa dampak yang amat buruk bagi masa depan anak dan generasi muda mendatang, terutama anak perempuan. Anak perempuan yang menikah (kurang dari 18 tahun) beresiko besar mengalami masalah perceraian, ekonomi, gangguan kesehatan reproduksi, kemungkinan kematian ketika melahirkan, rendahnya pendidikan, putus sekolah, mengalami kekerasan, kesehatan mental dan rentan secara sosial dan terpinggirkan, menganggur dan terlantar (Puskapa UI, 2021).

Prevalensi perkawinan anak di Indonesia masih mengkhawatirkan dalam rangka perwujudan hak-hak anak dalam masyarakat. *United Nations Development Economic and Social Affairs* (UNDESA) menempatkan Indonesia pada rangking ke-37 dengan jumlah perkawinan dini terbanyak di dunia (sebesar 8,06% pada tahun 2022) artinya satu dari 11 peristiwa perkawinan adalah perkawinan anak. Hal ini telah menurun dibandingkan dengan tahun 2018 yang menunjukkan angka 11,21% (BPS, 2018). Untuk Kawasan ASEAN, Indonesia berada di urutan kedua terbanyak setelah Kamboja. Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui UNICEF menargetkan praktek pernikahan usia dini dapat dihapuskan di seluruh dunia pada tahun 2030 sebagaimana tercantum dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan pada Tujuan ke V yaitu mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan, termasuk sasaran penghapusan

perkawinan anak, perkawinan dini dan paksa.¹ Tiga provinsi dengan jumlah perkawinan anak tertinggi (2022) adalah Provinsi Nusa Tenggara Barat memiliki kasus perkawinan anak tertinggi pada perempuan (berusia kurang dari 18 tahun) menurut BPS sebesar 16,23%. Provinsi kedua adalah Provinsi Kalimantan Tengah dengan kasus pernikahan perempuan (berusia < 18 tahun) tahun 2022 sebesar 14,72% dan ketiga adalah Provinsi Gorontalo sebesar 13,65% kasus pernikahan perempuan (berusia kurang dari 18 tahun). Berdasarkan penelitian Kementerian Kesehatan (2022) pernikahan anak disebabkan oleh kondisi ekonomi keluarga miskin dan rentan, pergaulan bebas, adanya sistem budaya masyarakat yaitu tanggapan mengenai “perawan tua” dan bujang tak laku”, pendidikan rendah dan faktor-faktor lain yang bersifat kompleks (Kemenkes, 2022).

Prevalensi perkawinan anak di Provinsi Jawa Tengah menunjukkan kategori tinggi. Berdasarkan data Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AKB) Provinsi Jawa Tengah jumlah perkawinan anak pada tahun 2021 sebanyak 11.392 kasus dan tahun 2022 menurun menjadi sebanyak 11.366 kasus (BPS Jawa Tengah, 2023). Demikian pula gambaran kondisi perkawinan anak di Kabupaten Karanganyar masih tergolong tinggi. Berdasarkan data Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3PAPKB) berdasarkan data dari tahun 2018 – 2023 bersifat fluktuatif. Data tahun 2018 sebanyak 72 kasus, meningkat menjadi sebanyak 124 kasus pada tahun 2019 dan tahun 2020 menjadi sebanyak 303 kasus dan tahun 2021 terdapat sebanyak 302 kasus. Pada Tahun 2022 sebanyak 200 kasus dan tahun 2023 terdapat sebanyak 203 kasus. Berdasarkan permohonan dispensasi perkawinan di Kabupaten Karanganyar sepanjang tahun 2023 dapat dikemukakan sebagai berikut :

¹ Sitti Patimah, Arman Idris, Nukman, 2019, *Pencegahan Pernikahan Usia Dini Pada Perempuan Melalui Edukasi Hak Reproduksi Dan Kesehatan Reproduksi*, Jurnal Balireso Vol. 4, No. 2, Juli 2019, halaman 93



Sumber : DP2AKB Kab Karangnyar 2023.

Grafik 1. Rata-Rata Dispensasi Pernikahan Anak di kabupaten Karanganyar, 2023

Jika dipersandingkan antara perkawinan anak dengan banyaknya perkawinan, talak dan kasus perceraian di Kabupaten Karanganyar tahun 2023 cukup signifikan. Diketahui jumlah perkawinan sebanyak 5.825 perkawinan dan perceraian sebanyak 919 kasus dan talak sebanyak 256 kasus maka perhatian tentang ketahanan keluarga dalam perkawinan sangat penting.

Penanganan perkawinan anak menjadi permasalahan yang kompleks dan saling kait mengkait antar berbagai faktor (*cross cutting issues*) antara rendahnya pendidikan (rata-rata lama sekolah tahun 2023 adalah 9,02 tahun atau lulus SLTP/ sederajat); kemiskinan (angka kemiskinan %9,79%) Tingkat pengangguran terbuka (TPT) sebesar 4,35% pada tahun 2023; dan kualitas kesehatan (berdasarkan usia harapan hidup sebesar 77,72 tahun) dan sumbangan ekonomi perempuan dalam ekonomi rumah tangga sebesar 36,7%) (BPS, 2023) penanganan kesenjangan tersebut harus bersifat terpadu dan berkelanjutan.

Peran serta segenap pemangku kepentingan pembangunan daerah, meliputi perangkat daerah, keluarga dan orang tua, kelompok masyarakat, kalangan dunia usaha dan media massa (Pentahelik) memiliki kewajiban dan tanggungjawab dalam menyelesaikan permasalahan perkawinan anak sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 yang mengubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Langkah kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dengan

membentuk regulasi Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak menjadi langkah strategis dalam menyatukan kebijakan dan kelengkapan peraturan perundangan sebagai bentuk sinergi menyelesaikan permasalahan perkawinan anak dalam mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak di Kabupaten Karangnyar.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak menjadikan solusi permasalahan perlindungan dan kesejahteraan anak, dengan ruang lingkup pencegahan, penguatan kelembagaan, pengaduan, penanganan dan pendampingan, pemantauan dan evaluasi, kerjasama dan kemitraan, pembinaan dan pengawasan, dan pendanaan. Adapun arah pengaturan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak berorientasi pada perlindungan dan tumbuh kembang dan upaya pemberdayaan anak bersifat strategis yang memerlukan dukungan dari segenap pemangku kepentingan pembangunan dan sekaligus memberikan sumbangsih bagi penyelesaian masalah nasional.

B. Identifikasi Masalah

Perkawinan anak merupakan fenomena sosial kultural yang tidak bisa dihindari dalam kehidupan masyarakat, yang secara parsial dipengaruhi oleh faktor-faktor antara lain tradisi budaya (sudah saling mencintai, tradisi lokal, takut terjadi zinah, takut menjadi perawan tua, desakan orang tua); ekonomi (anggapan mengurangi beban keluarga dan membantu pekerjaan domestik, rejeki sudah ada yang mengatur); kemiskinan rumah tangga (terdapat tambahan tenaga kerja); rendahnya pendidikan dan keterampilan (pendidikan rendah dan bekerja secara halal) maupun perilaku bebas dan pengaruh buruk media sosial (PSG UNTAG semarang, 2021). Namun secara sistemik, ada beberapa permasalahan mendasar yang dapat diidentifikasi, antara lain sebagai berikut :

1. Anak merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa, yang memiliki hak asasi anak dalam harkat dan martabatnya sebagai manusia yang berakhlak. Secara biologis, anak lemah dari aspek kejiwaan, kedewasaan dan fisik, sehingga diperlukan perlindungan hak asasi anak. Konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya telah mengakui, menghormati, melindungi dan memberdayakan hak-hak asasi anak. Namun secara praksis, peraturan perundang-undangan tersebut tidak berjalan dalam memenuhi kebutuhan asasi anak, bahkan anak menjadi korban paksaan, diskriminasi dan ketidakadilan.
2. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam menjalankan tugas otonomi dan tugas pembantuan, salah satunya memberikan perlindungan dan mensejahterakan anak sebagai generasi penerus bangsa.

Pemerintah Daerah melalui regulasi perlindungan anak telah berupaya merumuskan pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi anak. Namun secara empirik Pemerintah Daerah belum memiliki peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

3. Secara filosofis, perkawinan merupakan prosesi suci dalam melaksanakan norma agama, norma hukum dan norma sosial. Perkawinan pada hakekatnya merupakan ikatan antara seorang perempuan dan seorang laki-laki yang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh agama, sosial dan hukum serta ikatan dua keluarga atau lebih. Perkawinan yang suci seringkali dilanggar oleh adanya peristiwa yang melanggar agama, sosial dan hukum, seperti perkawinan yang terjadi karena keadaan mendesak, yaitu anak hamil di luar perkawinan. Dispensasi perkawinan selalu diberikan kepada calon pengantin anak yang sudah hamil di luar perkawinan demi kepentingan utama anak dan bayi yang dikandungnya. Tatanan dan paksaan norma diperlukan dalam rangka mencegah dan mengendalikan perkawinan anak melalui regulasi dan kegiatan praksis. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar belum memiliki tatanan norma yang mengatur tentang pencegahan perkawinan anak, sehingga masalah perkawinan anak yang dapat berdampak pada timbulnya masalah meningkatnya kematian ibu dan balita, stunting, terganggunya reproduksi perempuan, perceraian dan kekerasan rumah tangga dan kemiskinan.
4. Upaya pencegahan perkawinan anak melalui kebijakan Pemerintah Pusat sebagai langkah strategis, terencana, sistematis dan terpadu yang perlu diselenggarakan dalam rangka untuk kepentingan utama anak dengan arah perlindungan dan kesejahteraan anak. Komitmen nasional dalam melindungi hak anak dan pembangunan sumber daya manusia generasi masa depan bangsa menjadi aspek fundamental dari 3 kebijakan nasional terkait pencegahan perkawinan anak:²
 - a. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Upaya Pencegahan anak dilakukan melalui penguatan koordinasi dan sinergi dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan indikator kinerja utamanya yakni penurunan proporsi perempuan umur 20-24 tahun yang menikah sebelum berumur 18 tahun.

² Koalisi Perempuan Indonesia, 2021, "*Pencegahan Perkawinan Anak dan Covid -19*", Januari 2021. Jurnal Legal Reasoning Vol. 4, No. 1, Desember 2021. Halaman 87

- b. Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2021 tentang Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals /SDGs*). Kita berkomitmen menghaspui perkawinan anak, sebagaimana termaktub dalam Tujuan ke V yaitu mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan, di mana salah satu sasarannya penghapusan perkawinan anak, perkawinan dini dan paksa. Indikator utamanya yakni proporsi perempuan umur 20-24 tahun yang berstatus kawin atau berstatus hidup Bersama sebelum umur 15 tahun dan sebelum umur 18 tahun menurun menjadi sebanyak 6,94 % (2030).
- c. Kebijakan dalam Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA) tahun 2020. Stranas PPA bertujuan untuk membangun sinergi rencana dan program pembangunan di setiap tingkatan pemerintahan baik Pusat maupun Daerah melalui lima (5) strategi utama yakni: 1) Optimalisasi kapasitas anak; 2) lingkungan yang mendukung; 3) aksesibilitas layanan; 4) penguatan regulasi dan kelembagaan; 5) penguatan koordinasi pemangku kepentingan di tingkat nasional maupun daerah. Oleh karena itu dukungan dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memberikan sumbangsih bagi menurunnya jumlah perkawinan anak secara nasional. Target menurunkan angka perkawinan anak menjadi 8,74% pada tahun 2024.

Upaya pencegahan perkawinan anak melalui kebijakan Pemerintah Pusat sebagai langkah strategis, terencana, sistematis dan terpadu yang perlu diselenggarakan dalam rangka untuk kepentingan utama anak dengan peningkatan perlindungan dan terwujudnya kesejahteraan anak.

- 5. Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memiliki langkah strategis, terencana, sistematis dan terpadu berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Dinyatakan pada Pasal 11 tentang mewujudkan kepentingan utama anak dengan arah perlindungan dan kesejahteraan anak (termasuk penanganan perkawinan anak). Kebijakan diselenggarakan melalui berbagai langkah dengan mencegah putus sekolah (melalui pendidikan luar sekolah dan kecakapan hidup), Program Wajar 12 Tahun, pelatihan kewirausahaan, keterampilan usaha dan usaha mikro, Program Ojo Kawin Bocah, Kesehatan Ibu dan Balita dan Kabupaten/Kota Layak Anak termasuk Forum Anak dan Genre dari

BKKBN. Keberhasilan pelaksanaan di Jawa Tengah memberikan sumbangsih bagi penyelesaian masalah secara nasional.

6. Langkah terencana dan terpadu telah dilaksanakan di Kabupaten Karanganyar berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Dinyatakan pada Pasal 18 adalah mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak (termasuk penanganan perkawinan anak). Penyelenggaraan peraturan tersebut dengan berbagai langkah dengan mencegah putus sekolah dengan Wajib 12 Tahun (melalui pendidikan luar sekolah dan kecakapan hidup), keterampilan dan wirausaha pemuda, rintisan usaha mikro, Kesehatan Ibu dan Balita, dan Kabupaten Layak Anak (KLA), termasuk Forum Anak dan Genre dari BKKBN. Hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah belum terwujud adanya Perda tentang Pencegahan Perkawinan Anak sebagai pedoman dan menjamin kepastian hukum di daerah.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, bertujuan:

- a. merumuskan permasalahan Pencegahan Perkawinan Anak;
- b. merumuskan kewenangan Pemerintah Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak;
- c. merumuskan pertimbangan-pertimbangan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, baik dari aspek filosofis, sosiologis maupun aspek yuridis;
- d. merumuskan sasaran, arah jangkauan, ruang lingkup dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak;

2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik, yaitu:

- a. menjadi pedoman dalam melaksanakan kewenangan membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak secara sistematis, berkepastian hukum, berkeadilan dan berkemanusiaan.

- b. mewujudkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dengan berlandaskan pada unsur filosofis, sosiologis dan yuridis.

D. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan metode yang dipergunakan dalam suatu penelitian terhadap suatu obyek yang diteliti, dalam hal ini obyek penelitian yang berkaitan dengan hukum. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan suatu Naskah Akademik dapat dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif atau yuridis sosiologis. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan mengutamakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan. Naskah akademik ini dilahirkan melalui proses penelitian ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Metode Penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan Naskah Akademik meliputi tipe penelitian, metode pendekatan, sumber data, teknik pengumpulan data, analisis data dan penyajian data, yang dapat dijelaskan sebagaimana tersebut di bawah ini.

- a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak menggunakan penelitian kualitatif, yang menyajikan pernyataan-pernyataan tertulis yang substantif dan sistematis secara berkesinambungan dengan menggunakan logika hukum serta harmonisasi dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak. Anselm Strauss & Juliet Corbin menyatakan, bahwa penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya.³ Artinya, bahwa dalam penyusunan Naskah Akademik tidak menggunakan hitungan statistik atau angka-angka matematis, namun menuangkan pernyataan-pernyataan yang berkualitas, ilmiah dan sistematis dalam bahasa hukum, sebagaimana yang dinyatakan oleh John W. Creswell, bahwa penelitian kualitatif merupakan proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan

³ Anselm Strauss & Juliet Corbin, 2003, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h.4

informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah.⁴ Lexy J Moleong, menyatakan, bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.⁵ Penyusunan Naskah Akademik dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dituangkan dalam narasi yang substantif dan sistematis yang menggambarkan proses dan substansi pembentukan Raperda *a quo*. Penyusunan Naskah Akademik ini tidak menggunakan perhitungan-perhitungan matematis, namun dapat menggunakan angka-angka statistik yang berkaitan dengan data empirik yang menggambarkan fluktuasi perkawinan anak dan pencegahan perkawinan anak.

b. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penyusunan Naskah Akademik, yaitu pendekatan yuridis-normatif, yang melakukan kajian-kajian yuridis terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip dasar pencegahan perkawinan anak, baik memuat kearifan lokal maupun secara yuridis dengan menggunakan data sekunder, terutama bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pendekatan dalam pengkajian permasalahan dan solusi penyelesaian masalah dengan Metode ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*) adalah cara untuk mencari solusi permasalahan dalam masyarakat terkait dengan perkawinan anak. Metode ini digunakan untuk menjelaskan permasalahan yang berulang, sehingga pembuat kebijakan dapat memahami permasalahan secara menyeluruh dan mendalam, dan mencari jawaban atau penjelasan untuk menyelesaikan masalah melalui pengkajian dengan menjaring gagasan, diskusi kelompok terfokus dan konsultasi publik dengan pemangku kepentingan tentang pencegahan perkawinan anak dan dampaknya bagi masyarakat.

Berdasarkan hasil pengkajian maka dapat dirumuskan tentang asas-asas, prinsip-prinsip, dan norma-norma yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak, yang kemudian akan dituangkan dalam konsep Rancangan Peraturan Daerah tentang

⁴ John W. Creswell, 2002, *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*, Jakarta: KIK Press,

⁵ Lexy J Moleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, h.2

Pencegahan Perkawinan Anak yang berlandaskan pada unsur filosofis, sosilogis dan yuridis sebagai dasar pemberlakuan peraturan perundang-undangan.

c. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik bersifat deskriptif-analisis, yang menggambarkan dan melakukan kajian serta analisis terhadap asas-asas, prinsip-prinsip, dan norma yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak, meliputi:

- 1) pencegahan;
- 2) penguatan kelembagaan;
- 3) pengaduan, penanganan dan pendampingan;
- 4) pemantauan dan evaluasi;
- 5) kerjasama dan kemitraan;
- 6) pembinaan dan pengawasan; dan
- 7) pendanaan.

Analisa deskriptif tersebut untuk memperoleh suatu dasar dan pedoman yang komprehensif dan sistematis dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

d. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penyusunan Naskah Akademik berupa data sekunder, meliputi:

d.1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan materi pencegahan perkawinan anak. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud sesuai dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi:

- d.1.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d.1.2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- d.1.3. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak;
- d.1.4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

- d.1.5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- d.1.6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
- d.1.7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- d.1.8. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- d.1.9. Peraturan Daerah Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak;
- d.1.10 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 32 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Pada Usia Anak.
- d.1.11. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perlindungan Anak.;

d.2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang mendukung dan/atau memperkuat Bahan Hukum Primer dalam melakukan kajian pencegahan perkawinan anak, meliputi:

- d.2.1. buku- buku yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak.
- d.2.2. jurnal penelitian yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak.
- d.2.3. data atau laporan tahunan kelembagaan yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak.

d.3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer antara lain berupa kamus Besar Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*.

e. Teknik Pengumpulan Data

Metode pendekatan yuridis-normatif berpengaruh terhadap penggunaan teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penyusunan Naskah Akademik meliputi:

e.1. studi kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan terhadap data sekunder, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier, antara lain

berupa peraturan perundang-undangan dan pustaka lain yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan.

e.2. studi komparasi

Studi komparasi dilakukan terhadap peraturan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota yang mengatur pencegahan perkawinan anak. Alan Waston mendefinisikan hukum komparasi sebagai studi tentang hubungan antara beberapa sistem hukum atau antara beberapa peraturan di dalam lebih dari satu system.⁶ Hug telah mengusulkan lima kelompok studi komparatif yang mungkin bisa dipergunakan, yaitu (a) memperbandingkan sistem asing dengan sistem domestik dalam rangka menemukan kesamaan dan perbedaan, (b) studi yang menganalisis berbagai solusi secara obyektif dan sistematis yang ditawarkan oleh berbagai sistem untuk suatu masalah hukum tertentu, (c) studi yang menginvestigasi hubungan kausal antara sistem-sistem hukum berbeda, (d) studi-studi yang membandingkan tahap-tahap dari beberapa sistem hukum, dan (e) studi yang berusaha menemukan atau mengkaji evolusi hukum secara umum berdasarkan sistem dan periodenya.⁷ Pembatasan penggunaan studi komparatif dilakukan terhadap peraturan daerah yang setingkat, yaitu peraturan daerah kabupaten/kota.

f. Metode Analisis Data

Metode analisa data yang dipergunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, yaitu Analisa kualitatif, dengan melalui tahapan-tahapan, yaitu:

- f.1. melakukan inventarisasi dan dokumentasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak;
- f.2. melakukan editing terhadap hasil inventarisasi dan dokumentasi peraturan perundang-undangan dan memilah-milah/mengelompokkan sesuai dengan ruang lingkup pengaturan;
- f.3. melakukan kajian-kajian substantif yuridis dan norma secara kualitatif, tanpa melakukan penghitungan-penghitungan angka yang berkaitan dengan pencegahan perkawinan anak.

⁶ Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World* (London_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2010), hal. 8

⁷ *Ibid.*, hal. 10-11

f.4. memasukan hasil kajian substantif dan norma dalam pokok-pokok bahasan yang telah ditetapkan.

g. Teknik Penyajian Data

Teknik penyajian data dalam penyusunan Naskah Akademik dengan cara menyajikan hasil kajian secara kualitatif dalam suatu tulisan yang sistematis dan terstruktur berdasarkan teknis penyusunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan:

- g.1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- g.2. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- g.3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak Kabupaten Karangnyar dilengkapi dengan kajian teoritis dan praktis empiris untuk menentukan kesenjangan atau *issue gap* yang berkaitan dengan permasalahan perkawinan anak. Kesenjangan atau *issue gap* tersebut akan dipergunakan menentukan rumusan masalah, yang kemudian akan disolusikan dalam bentuk kebijakan kualitatif berupa pemikiran-pemikiran konsep dasar dan kebijakan regulatif dalam bentuk peraturan daerah.

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak akan melakukan kajian teoritis terhadap kalimat atau frasa yang dipergunakan sebagai judul Rancangan Peraturan Daerah, yaitu pencegahan perkawinan anak, dalam 4 (empat) kata kunci, yaitu (1) pencegahan, (2) perkawinan, (3) anak dan (4) perkawinan anak. Kata kunci tersebut akan dijelaskan dengan berbagai dalil atau konsep atau teori yang berkaitan dengan kebijakan publik. Kebijakan publik atau politik sosial atau *social policy* merupakan kebijakan yang dibentuk atau dilahirkan dalam rangka memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Perlindungan masyarakat akan melalui kebijakan kriminal atau politik kriminal atau kebijakan kriminal, baik melalui kebijakan penal (meliputi kebijakan formatif, kebijakan yudikasi dan kebijakan eksekusi) dan kebijakan non penal. Kesejahteraan masyarakat akan melalui kebijakan kesejahteraan masyarakat atau *welfare social policy*. Juarni Anita menyatakan, bahwa penetapan kebijakan publik diwujudkan dalam peraturan, perundang-undangan atau dalam pidato pejabat Pemerintah. Hal itu pun diwujudkan juga melalui program dan tindakan yang dilakukan Pemerintah. Aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, baik pusat maupun daerah yang berorientasi pada kepentingan publik disebut juga sebagai kebijakan publik. Kebijakan harus diimplementasikan atau diwujudkan, ada dua pilihan langkah untuk mengimplementasikannya. Pertama, kebijakan diimplementasikan melalui program-program dan yang kedua kebijakan diimplementasikan melalui turunan dari kebijakan

publik.⁸ Oleh karena itu, pencegahan dalam arti kebijakan sosial memiliki makna yang tersirat, bahwa pencegahan merupakan bagian dari penyelenggaraan agar tidak terjadi suatu peristiwa hukum yang bersifat negatif. Oleh karena itu indikator-indikator kualitas pencegahan setara dengan penyelenggaraan. Penyelenggaraan berkaitan dengan pelayanan publik membutuhkan indikator-indikator untuk menunjukan kualitas penyelenggaraan, yang oleh Rina Dwi Wahyuni disebutkan indikator-indikator kualitas penyelenggaraan, yaitu:⁹

1. Keandalan (*reability*)

Semakin tinggi kebutuhan masyarakat akan pelayanan ini perlu diimbangi dengan pelayanan yang maksimal dan cepat menuntut petugas untuk cekatan dalam bekerja.

2. Daya tanggap (*responsiveness*)

Responsivitas pegawai sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal ini menjadi bukti serta tindakan nyata yang dilakukan organisasi dalam menjawab serta mengenali kebutuhan dan aspirasi dari masyarakat. Daya tanggap di sini dapat berarti respon atau kesiapan petugas dalam membantu masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

3. Jaminan (*assurance*)

Kenyamanan selama pelayanan yaitu dengan cara memberikan rasa aman bagi masyarakat selama pelayanan.

4. Empati (*empathy*)

Empati merupakan rasa peduli untuk memberikan perhatian kepada masyarakat terhadap kebutuhan yang sedang membutuhkan pelayanan. Sebagai instansi publik yang memberikan pelayanan dituntut untuk selalu siap dalam membantu masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Kepedulian pegawai untuk selalu mengutamakan kebutuhan masyarakat akan mendukung terciptanya kualitas pelayanan publik.

5. Bukti Langsung (*tangibles*)

Dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas perlu dilakukan perubahan dan perbaikan yang mengarah pada kepuasan pelanggan. Sarana dan prasarana sangat penting dan salah satu yang berpengaruh terhadap peningkatan kualitas

⁸ Juarni Anita, *Perkembangan Kebijakan Publik dan Program Bidang Perumahan di Indonesia*, Jurnal Arsitektur Terracotta, No.1 Vol. 3, Desember 2021, h.2

⁹ Rina Dwi Wahyuni, 2017, *Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi tentang Kualitas Pelayanan Jasa Transportasi Di Stasiun Wonkromo Surabaya)*, jurnal Penelitian Administrasi Publik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, hal. 889

pelayanan publik karena dengan adanya sarana pelayanan yang memadai dapat membuat pelayanan pada masyarakat dapat lebih memberikan kenyamanan dan kepuasan selama berada di ruangan pelayanan.

Frase pencegahan perkawinan anak merupakan deskripsi dari program dan tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan segenap pemangku kepentingan secara sinergis yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah. Frase pencegahan perkawinan anak harus dijelaskan dalam naskah akademik, agar ada persepsi yang sama terhadap makna dan eksistensi frase pencegahan perkawinan anak untuk menghindari multi tafsir dalam suatu peraturan daerah. Pencegahan perkawinan anak, dan pemaknaan frase tersebut harus jelas, tegas dan spesifik, sebagaimana penjelasan di bawah ini.

1. Pencegahan

Kata “pencegahan” menurut Kamus Baku Bahasa Indonesia merupakan proses, cara, perbuatan untuk mencegah. Pencegahan merupakan suatu proses melakukan kegiatan tertentu dalam rangka mencegah suatu potensi peristiwa tidak menjadi suatu peristiwa nyata (*ante factum*). Pemerintah dan Pemerintah Daerah saat ini sedang dan telah banyak berupaya untuk mencegah perkawinan anak ini. Di tataran Nasional, telah ada kebijakan terkait Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020. Dalam Strategi Nasional (Stranas) Pencegahan Perkawinan Anak (PPA), Pemerintah secara spesifik menargetkan penurunan angka perkawinan anak dari sebesar 11,21% (tahun 2018) menurun menjadi sebesar 8,74% pada akhir tahun 2024. Hal ini akan berimplikasi pada kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah terus dilakukan oleh pemerintah dan segenap pemangku kepentingan secara berkelanjutan untuk mencapai target penurunan angka perkawinan anak. Hal ini juga akan berpengaruh pada implementasi di lapangan mengingat pencegahan praktik perkawinan anak sudah diatur dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Anak dan berlaku di seluruh Indonesia.¹⁰

Chae dan Ngo (2017) menyatakan, bahwa intervensi paling sukses untuk mencegah perkawinan anak adalah menggunakan strategi penguatan untuk anak perempuan (57%). Strategi tersebut mencakup pemberian informasi, peningkatan kemampuan,

¹⁰ Titing Sugiarti dan Kunthi Tridewiyanti, 2021, *Implikasi dan Implementasi Pencegahan Perkawinan Anak*, Jurnal Legal Reasoning Vol. 4, No. 1, Desember 2021, halaman 83

dan struktur dukungan sehingga memungkinkan anak perempuan mengadvokasi diri serta membangun status dan kesejahteraan sendiri.¹¹

Dalam upaya menekan perkawinan pada usia anak, Mahkamah Agung memiliki kebijakan tersendiri dengan melahirkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin. Kehadiran Peraturan Mahkamah Agung ini bertujuan untuk memperketat terjadinya perkawinan di usia anak dan berusaha semaksimal mungkin apabila dispensasi perkawinan diberikan harus mempertimbangkan kepentingan terbaik bagi anak. Oleh karenanya setiap permohonan dispensasi harus dihadirkan anak ke persidangan dengan tujuan agar mendapatkan tanggapan darinya terkait dengan alasan-alasan yang mendorong dirinya menikah di usia anak.¹²

Kebijakan Pusat dalam rangka melindungi hak anak dan pembangunan sumber daya manusia generasi masa depan bangsa menjadi aspek fundamental dari tiga (3) kebijakan nasional dalam pencegahan perkawinan anak.¹³

- d. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024. Upaya Pencegahan anak dilakukan melalui penguatan koordinasi dan sinergi dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan indikator kinerja utamanya yakni penurunan proporsi perempuan umur 20-24 tahun yang menikah sebelum berumur 18 tahun.
- e. Perpres Nomor 111 Tahun 2021 tentang Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*). Perkawinan anak masuk ke dalam Tujuan ke V : yaitu mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan, di mana salah satu sarannya penghapusan perkawinan anak, perkawinan dini dan paksa. Indikator utamanya yakni proporsi perempuan umur 20 -24 tahun yang berstatus kawin atau berstatus hidup Bersama sebelum umur 15 tahun dan sebelum umur 18 tahun sebanyak 6,94 % (2020).
- f. Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA). Dokumen Stranas PPA bertujuan untuk membangun sinergi rencana dan program pembangunan disetiap tingkatan pemerintah melalui lima strategi yakni: 1)

¹¹ Kementerian PPN/Bappenas, 2020, *Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak*, Jakarta: Bappenas, halaman 28

¹² Mansari dan Rizkal, 2021, *Peranan Hakim dalam Upaya Pencegahan Perkawinan Anak: Antara Kemashlahatan dan Kemudharatan*, El-Usrah: Jurnal Hukum Keluarga Vol.4 No.2 Juli-Desember 2021, halaman 334

¹³ Koalisi Perempuan Indonesia, 2021, *Op.Cit.*, Halaman 87

optimalisasi kapasitas anak; 2) lingkungan yang mendukung; 3) aksesibilitas layanan; 4) penguatan regulasi dan kelembagaan; 5) penguatan koordinasi pemangku kepentingan di tingkat nasional maupun daerah.

2. Perkawinan

Kamus Baku Bahasa Indonesia memberikan makna perkawinan adalah proses, cara, perbuatan untuk kawin. Perkawinan pada umumnya dilakukan oleh orang dewasa dengan tidak memandang profesi, suku bangsa, kaya atau miskin dan sebagainya. Manusia yang sudah mempunyai kemampuan, baik dari segi fisik maupun mental akan mencari pasangan hidup sesuai kriteria yang diinginkannya. Dalam kehidupan manusia, perkawinan seharusnya menjadi sesuatu yang bersifat seumur hidup dan tidak boleh diputuskan begitu saja. Dewi Wulansari menyatakan, bahwa Arti Perkawinan bagi hukum adat adalah penting karena “dalam hukum adat diyakini bahwa perkawinan bukan saja merupakan peristiwa penting bagi leluhur mereka yang telah tiada. Arwah-arwah leluhur kedua belah pihak diharapkan juga merestui kelangsungan rumah tangga mereka akan lebih rukun dan bahagia”.¹⁴ Selanjutnya dijelaskan, bahwa Arti dan fungsi perkawinan menurut hukum adat, pengertian perkawinan lebih luas dari pengertian perkawinan menurut hukum perundang-undangan. Dengan demikian maka pelaksanaan perkawinan baik bagi pria dan wanita yang belum cukup umur maupun yang telah cukup umur dan mampu untuk hidup mandiri senantiasa harus dicampuri oleh orang tuanya, keluarganya dan kerabat-kerabatnya diantara kedua belah pihak.¹⁵

Perkawinan adalah hal yang biasa terjadi, namun dalam pelaksanaannya sering terjadi penyelewengan yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Perkawinan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah yang berlaku di Indonesia. Kasus Pernikahan Syekh Puji dan Luthfiana Ulfa adalah salah satunya. Sebagian kelompok masyarakat “dibeberapa daerah mengakui bahwa hal ini lazim dilakukan, karena menurut mereka ini adalah sesuatu yang halal dan tidak ada masalah karena syarat sahnya pernikahan menurut hukum agama islam sudah terpenuhi”.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 7 menentukan, bahwa:

¹⁴ Sherlin Darondos, *Perkawinan Anak Di Bawah Umur Dan Akibat Hukumnya*, Jurnal: Lex et Societatis, Vol. II/No. 4/Mei/2014, halaman 51

¹⁵ Sherlin Darondos, *Ibid.*, Halaman 54

- (1) Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun.
- (2) Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.
- (3) Pemberian dispensasi oleh Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib mendengarkan pendapat kedua belah calon mempelai yang akan melangsungkan perkawinan.
- (4) Ketentuan-ketentuan mengenai keadaan seorang atau kedua orang tua calon mempelai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) dan ayat (4) berlaku juga ketentuan mengenai permintaan dispensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan tidak mengurangi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (6).

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menentukan, bahwa:

- (1) Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.
- (2) Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (duapuluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua.
- (3) Dalam hal salah seorang dari kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin dimaksud ayat (2) pasal ini cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
- (4) Dalam hal kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin diperoleh dari wali, orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus keatas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan dapat menyatakan kehendaknya.
- (5) Dalam hal ada perbedaan pendapat antara orang-orang yang disebut dalam ayat (2), (3) dan (4) pasal ini, atau salah seorang atau lebih diantara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka Pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan izin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang tersebut dalam ayat (2), (3) dan (4) pasal ini.

- (6) Ketentuan tersebut ayat (1) sampai dengan ayat (5) pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

Perkawinan merupakan suatu peristiwa dalam kehidupan orang yang mempengaruhi status hukum orang tersebut. Kitab Undang-undang Hukum Perdata tidak memberikan definisi mengenai pengertian perkawinan. Namun Kitab Undang-undang Hukum Perdata Pasal 29 membatasi seorang laki-laki yang belum mencapai umur genap 18 tahun dan seorang perempuan belum mencapai umur genap 15 tahun tidak diperbolehkan mengikat dirinya dalam perkawinan. Pembatasan tersebut berbeda dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2019 yang membatasi perkawinan kedua calon pengantin dalam usia 19 tahun. Jadi batas-batas perkawinan harus disimpulkan dari ketentuan undang-undang perkawinan. Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa.

3. Anak

Dari sudut pandang agama, bahwa anak merupakan karunia dan sekaligus amanah yang diberikan Tuhan Yang maha Esa kepada kedua orang tuanya, yang bersama-sama mempunyai kewajiban untuk memelihara dan menjaga karunia dan amanah itu dengan sebaik-baiknya, sehingga anak tidak menjadi penyebab kesengsaraan bagi kedua orang tuanya, dan sebaliknya kedua orang tua juga tidak menjadi penyebab kesengsaraan bagi anak-anaknya.¹⁶

Pengertian anak adalah seseorang sebagai individu masyarakat, yang belum mencapai usia dewasa. Jadi, pengertian anak yang dimaksud di sini bukan pengertian anak dalam hubungan keluarga, yaitu seseorang yang lahir sebagai akibat adanya perkawinan. Anak dilihat dalam perspektif sosial secara umum, sehingga merupakan individu yang hidup dalam wilayah publik, sebagai bagian dari warga negara Indonesia, sebagai amanah Tuhan, dan sebagai generasi

¹⁶ Hani Sholihah, 2018, *Perlindungan Anak Dalam Perspektif Hukum Islam*, al-Afkar, Journal for Islamic Studies, Vol. 1, No.1, January 2018, halaman 38

penerus bangsa; bukan anak dalam perspektif hubungan keluarga, yang berada pada wilayah domestik.¹⁷

Pengertian anak dalam perspektif yang luas, sehingga memasuki wilayah publik tersebut, berimplikasi terhadap pembagian kelompok anak berdasarkan kondisi yang dihadapi anak tersebut, yaitu:¹⁸

- a. Anak terlantar, yaitu anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial ;
- b. Anak yang menyandang cacat, yaitu anak yang mengalami hambatan fisik dan/atau mental sehingga mengganggu pertumbuhan dan perkembangannya secara wajar ;
- c. Anak yang memiliki keunggulan, yaitu anak yang mempunyai kecerdasan luar biasa, atau memiliki potensi dan/atau bakat istimewa;
- d. Anak angkat, yaitu anak yang haknya dialihkan dari lingkungan kekuasaan keluarga orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan, dan membesarkan anak tersebut, ke dalam lingkungan keluarga orang tua angkatnya berdasarkan putusan atas penetapan pengadilan;
- e. Anak asuh, yaitu anak yang diasuh oleh seseorang atau lembaga, untuk diberikan bimbingan, pemeliharaan, perawatan, pendidikan, dan kesehatan, karena orang tuanya atau salah satu orang tuanya tidak mampu menjamin tumbuh kembang anak secara wajar.

Secara yuridis, 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.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberikan pengertian 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 (Pasal 1 angka 5).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 jo Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak memberikan definisi anak adalah seseorang yang belum

¹⁷ Hani Sholihah, *Ibid.*, halaman 89-90

¹⁸ Hani Sholihah, *Ibid.*

berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan (Pasal 1 angka1).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak menegaskan, bahwa anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, memberikan batasan anak sebagai seseorang yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun, dan mengelompokan status anak, yaitu:

- a. Anak yang Berhadapan dengan Hukum adalah anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, dan anak yang menjadi saksi tindak pidana.
- b. Anak yang Berkonflik dengan Hukum yang selanjutnya disebut Anak adalah anak yang telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana.
- c. Anak yang Menjadi Korban Tindak Pidana yang selanjutnya disebut Anak Korban adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana.
- d. Anak yang Menjadi Saksi Tindak Pidana yang selanjutnya disebut Anak Saksi adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang didengar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri.

Pengertian anak dalam Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak adalah anak yang berusia di bawah 18 tahun dan belum pernah menikah.

4. Perkawinan Anak

Perkawinan merupakan suatu proses pengikatan dua orang yang menurut undang-undang telah memenuhi persyaratan untuk melangsungkan perkawinan. Proses pengikatan tersebut suatu proses yang suci, karena dalam proses perkawinan tersebut dilaksanakan sesuai dengan agama dan kepercayaan para pihak yang mengikatkan diri. Proses pengikatan tersebut dilandaskan pada ketentuan perundang-undangan,

sehingga keabsahan perkawinan tersebut merupakan proses pengikatan yang berlandaskan pada agama dan hukum.

Fenomena perkawinan di bawah umur (anak) sebenarnya telah lama dipraktikkan oleh masyarakat Indonesia yang dilatarbelangi oleh berbagai faktor, di antaranya adalah permasalahan ekonomi, kurangnya tingkat pendidikan, pemahaman budaya dan nilai-nilai agama atau karena telah hamil terlebih dahulu di luar nikah (*married by accident*). Faktor lainnya adalah karena adanya dukungan dari kedua orang tua pasangan anak yang ingin segera melangsungkan perkawinan. Faktor-faktor yang erat kaitannya dengan praktik perkawinan anak, seperti faktor ekonomi, budaya tradisi, kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, dan ketenagakerjaan. Beberapa faktor yang tersebut juga secara bersamaan menjadi pendorong dan juga menjadi pelindung untuk mencegah praktik perkawinan anak, selama digunakan dengan pendekatan yang tepat, sebagaimana dalam penjelasan di bawah ini.¹⁹

a. Faktor Pendidikan:

Data Susenas tahun 2018 memperlihatkan tingkat pencapaian pendidikan yang lebih tinggi untuk yang menikah di atas 18 tahun. Untuk perempuan, hampir separuh (45,56 persen) yang menikah di usia dewasa menyelesaikan sekolah menengah atas (SMA). Rata-rata lama sekolah baik untuk perempuan maupun laki-laki usia 20-24 tahun yang melangsungkan perkawinan setelah usia 18 tahun lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang melangsungkan perkawinan sebelum usia 18 tahun.

Meskipun temuan ini tidak dapat menunjukkan hubungan sebab akibat antara praktik perkawinan anak dengan partisipasi sekolah, patut digarispawahi bahwa pendidikan dapat menjadi salah satu pendekatan untuk mencegah praktik perkawinan anak. Dewi & Dartanto (2018) mengemukakan bahwa adanya sekolah menengah dan pelatihan keterampilan mengurangi kemungkinan anak perempuan menikah di usia anak.

b. Faktor ekonomi:

Beberapa penelitian dilaksanakan oleh *the United Nations Fund for Population Activities* (UNFPA/2012), *the United Nations Children's Fund* (UNICEF), dan UNFPA (2018) menunjukkan bahwa faktor kemiskinan

¹⁹ Badan Pusat Statistik, 2020, *Pencegahan Perkawinan Anak, Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda*, (Jakarta: Unicef, Universitas Indonesia, Pusaka), halaman 30-31

merupakan pendorong utama perkawinan anak pada perempuan di negara berkembang. Perkawinan usia anak kerap kali terjadi dengan latar belakang orang tua yang ingin meningkatkan kesejahteraan ekonomi keluarga. Bagi rumah tangga miskin, kebanyakan anak perempuan dianggap sebagai beban ekonomi dan perkawinan dianggap sebagai solusi untuk melepaskan diri dari kemiskinan dan ini sesuai dengan data Susenas tersebut yang memperlihatkan bahwa anak dari keluarga kelompok ekonomi terendah paling berisiko mengalami perkawinan anak.

c. Faktor Tempat Tinggal:

Faktor risiko lain yang sering ditemukan di berbagai literatur adalah tempat tinggal perempuan di kawasan perdesaan. Hal ini juga terlihat di data Susenas 2018 yang menunjukkan bahwa anak perempuan di kawasan perdesaan berpotensi dua kali lebih cepat menikah dibandingkan dengan anak perempuan di daerah perkotaan.

d. Faktor Tradisi dan Agama:

Studi literatur menemukan faktor lainnya yang mendorong terjadinya perkawinan anak, yaitu faktor tradisi dan agama. Beberapa tradisi yang melanggengkan perkawinan anak masih ditemukan di Indonesia, seperti merariq di Lombok di mana perempuan 'dilarikan' ke rumah laki-laki untuk dapat dinikahkan. Penelitian mengenai dispensasi perkawinan di tiga daerah menunjukkan bahwa alasan tertinggi permohonan dispensasi perkawinan adalah karena kekhawatiran orang tua mengenai anaknya yang sudah berpacaran atau bertunangan. Penelitian tersebut juga menemukan bahwa salah satu alasan utama hakim mengabulkan permohonan dispensasi adalah untuk menghindari mudarat (kerugian atau bahaya).

e. Faktor Bencana Alam.

Studi Literatur juga menemukan risiko anak perempuan dinikahkan semakin tinggi dalam situasi setelah terjadi bencana alam. Dewi & Dartanto menyebutkan bahwa di Indonesia, India, dan Sri Lanka, perkawinan usia anak semakin tinggi karena dipaksa menikah dengan duda setelah mengalami tsunami. Dalam beberapa kasus, perkawinan terjadi untuk mendapatkan

bantuan pemerintah yang khusus diberikan kepada mereka yang menikah dan memulai untuk berkeluarga.

Dampak perkawinan pada anak, antara lain:²⁰

a. Perkawinan Anak dan Pendidikan

Secara lebih khusus, perkawinan anak mengingkari hak anak untuk memperoleh pendidikan, bermain, dan mencapai potensi mereka secara optimal karena dapat mengganggu atau mengakhiri masa penting kehidupan mereka sebagai anak-anak, ketika hak-hak mereka diakui dan tertuang dalam Konvensi Hak Anak. Anak yang menikah, baik perempuan maupun laki-laki, dipaksa untuk mengambil tanggung jawab orang dewasa dan mereka mungkin belum siap. Perkawinan anak membuat anak laki-laki lebih awal menjadi seorang ayah dan dengan situasi itu menambah tekanan untuk memenuhi kebutuhan keluarga, memotong masa pendidikan dan peluang kerja mereka.

b. Perkawinan Anak dan Partisipasi Tenaga Kerja

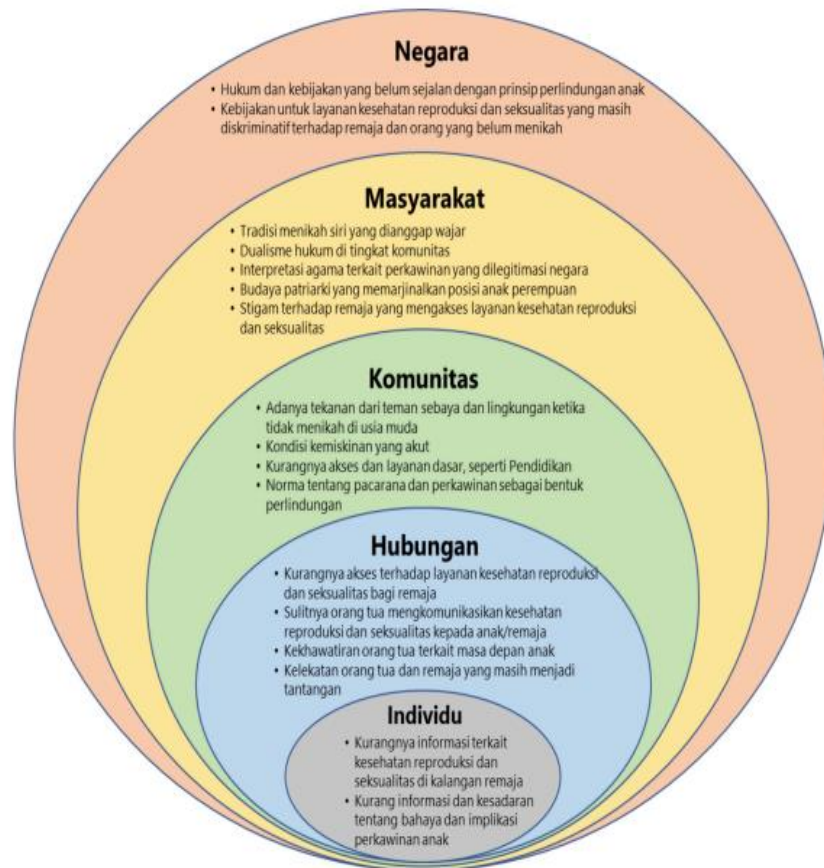
Perkawinan anak berdampak pada partisipasi tenaga kerja anak perempuan dan perempuan. Anak perempuan yang melangsungkan perkawinan pada usia dini memiliki kecenderungan untuk dikeluarkan dari sekolah. Anak perempuan yang sudah melangsungkan perkawinan mengalami beban yang tinggi dari pekerjaan rumah tangga, dan seringkali terisolasi serta tidak dapat mengakses jaringan sosial, pengetahuan baru, dan keterampilan baru serta sumber daya yang memungkinkan dalam pengembangan ekonomi. Anak perempuan yang melangsungkan perkawinan anak yang berpartisipasi dalam pasar tenaga kerja formal biasanya menghadapi beban kerja ganda, yakni beban dari tugas-tugas rumah tangga juga beban dari pekerjaannya. Anak perempuan yang melangsungkan perkawinan anak memiliki kekuatan yang lemah dalam pengambilan keputusan di dalam rumah tangga perkawinannya, hal tersebut mengakibatkan partisipasi angkatan kerja dan pendapatannya rendah.

c. Perkawinan Anak dan Kesehatan

Banyak pernikahan anak perempuan di Indonesia, tidak memiliki banyak pilihan selain melangsungkan perkawinan pada usia muda karena keputuan orang tua. Kebanyakan pengantin muda kemudian menjadi ibu muda. Selain adanya implikasi kesehatan akibat kehamilan pada usia yang muda,

²⁰ Badan Pusat Statistik, *Ibid.*, Halaman 31-32

perkawinan anak membatasi akses perempuan muda tersebut untuk melanjutkan sekolah dan bekerja produktif. Analisis Bronfenbrenner (1994) dan teori model ekologis tentang perkawinan anak menunjukkan bahwa perkawinan anak merupakan proses yang kompleks dan saling memengaruhi. Oleh karena itu, penanganannya harus mengedepankan pendekatan yang bersifat holistik, komprehensif, dan terpadu.



Gambar 1. Fenomena Perkawinan Anak di Indonesia dengan Teori Model Ekologis

Fenomena perkawinan anak harus dicegah dengan menyusun strategi pencegahan perkawinan anak sebagaimana dalam Stranas Pencegahan Perkawinan Anak (2020) dengan target capaian menurunkan perkawinan anak menjadi sebesar 8,74% sesuai target RPJMN tahun 2024 dan menurun menjadi 6,94% pada tahun 2030. Gambaran target dan kerangka waktu, dikemukakan sebagai berikut ini.



Gambar 2 Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak

Faktor-faktor penting yang selalu bermunculan permohonan dispensasi perkawinan adalah sebagai berikut:²¹

- a. Faktor Ekonomi, Kemiskinan menjadi faktor yang paling dominan yang mendorong orang tua atau wali untuk memohon dispensasi perkawinan terhadap anaknya. Jika anak mengikuti suami maka beban tanggungan keluarga akan berkurang.
- b. Faktor Agama, Agama Islam sangat melarang berdua-duaan antara seorang laki-laki dan perempuan yang bukan muhrim agar terhindar dari perbuatan perbuatan yang diharamkan oleh agama yakni zina.
- c. Faktor Budaya, Orang tua malu atau merasa menjadi aib di masyarakat jika anak perempuannya sering berdua dengan laki-laki (pacarnya). Faktor ini juga menjadi salah satu alasan bagi orangtua menikahkan anaknya di usia muda daripada mempertahankan rasa malu dan pembicaraan dari masyarakat sehingga memilih untuk menikahkan orangtuanya meskipun belum mencapai usia minimal perkawinan (kurang dari 18 tahun).
- d. Penyebaran Undangan Sebelum Pendaftaran Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA). Sebagian orangtua yang menikahkan anaknya di bawah umur belum mengetahui batasan umur pernikahan saat ini sesuai dengan hukum

²¹ Mansari dan Rizkal, *Op.cit.*, halaman 337-340

positif yang berlaku di Indonesia adalah 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan. Orang tua mengetahuinya setelah mendaftarkan di KUA. Persoalan menjadi muncul dikarenakan perencanaan pernikahan anaknya telah dirancang jauh-jauh hari dan undangan sudah disebarluaskan kepada seluruh kerabatnya. Undangan tersebut tidak mungkin ditarik kembali menunggu usia perkawinan anak genap 19 tahun. Peluang dispensasi inilah yang dimanfaatkan oleh orangtua calon pengantin agar rencana yang telah dirancang secara terstruktur dan sistematis harus terlaksana.

- e. Tingginya usia pernikahan yakni 19 tahun bagi laki dan perempuan. Alasan terbaru yang mendorong orangtua memohon dispensasi kawin bagi anak disebabkan karena batasan minimal menikah dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-undang Perkawinan sebelum direvisi.

Selain faktor-faktor tersebut di atas ada semacam propaganda nikah muda dikalangan generasi milenial (saat ini) yaitu: “ Kenapa harus nikah (muda): ²²

- 1) karena ingin menyempurnakan separuh Agama;
- 2) karena ingin memadukan potensi;
- 3) karena ingin menghindari maksiat dan zinah;
- 4) karena kebanyakan yang hizrak itu biasanya habis putus cinta, jadi nikah muda itu topik yang menarik buat mereka. Mereka diarahkan untuk tidak pacaran untuk menghindari zina, jadi nikah muda merupakan solusi untuk tidak berzina; dan/atau
- 5) media sosial dan framing Perkawinan Anak.

Contoh:

- a. Judul Sinetron “Suara Hati Istri“ di salah satu TV swasta, di mana artis remaja (usia 14 tahun) berperan sebagai istri ke tiga.
- b. Poster dengan kata-kata: “Memberi anak anda kesempatan untuk hidup anda lebih baik“; atau “Orang tua yang ingin mencari suami untuk anak perempuannya, silahkan hubungi kami, kirimkan foto dan biodata anak perempuannya“

Perkawinan anak memiliki dampak antar generasi. Bayi yang dilahirkan oleh anak perempuan yang menikah pada usia anak memiliki risiko kematian lebih tinggi, dan

²² Titing Sugiarti dan Kunthi Tridewiyanti, *Ibid.*, Halaman 89-90

kemungkinannya dua kali lebih besar untuk meninggal sebelum usia satu (1) tahun dibandingkan dengan anak-anak yang dilahirkan oleh seorang ibu yang telah berusia dua puluh tahunan. Bayi yang dilahirkan oleh pengantin anak juga memiliki kemungkinan yang lebih tinggi untuk lahir prematur, dengan berat badan lahir rendah, dan kekurangan gizi. Hal ini berhubungan langsung perempuan menikah yang pada saat kehamilan dan persalinan masih berusia sangat muda, ketika mereka sendiri memiliki tingkat kekurangan gizi yang lebih tinggi dan tubuh mereka belum tumbuh sempurna. Ketika anak perempuan masih dalam proses pertumbuhan, kebutuhan gizi pada tubuhnya akan bersaing dengan kebutuhan gizi pada janinnya (Statistik, 2017). Serta Kesehatan Reproduksi: kehamilan pada usia kurang dari 17 tahun meningkatkan risiko komplikasi medis, baik pada ibu maupun pada anak. Kehamilan di usia yang sangat muda ini ternyata berkorelasi dengan angka kematian dan kesakitan ibu. Disebutkan bahwa anak perempuan berusia 10-14 tahun berisiko lima kali lipat meninggal saat hamil maupun bersalin dibandingkan kelompok usia 20 - 24 tahun, sementara risiko ini meningkat dua kali lipat pada kelompok usia 15-19 tahun. Hal ini disebabkan organ reproduksi anak belum berkembang dengan baik dan panggul juga belum siap untuk melahirkan. Data dari UNPFA tahun 2003, memperlihatkan 15% - 30% di antara persalinan di usia dini disertai dengan komplikasi kronik, yaitu *obstetric fistula*. *Fistula* merupakan kerusakan pada organewanitaan yang menyebabkan kebocoran urin atau feses ke dalam vagina. Selain itu, juga meningkatkan risiko penyakit menular seksual dan penularan infeksi HIV²³

B. Kajian Asas/Prinsip Penyusunan Naskah Akademik

Kajian-kajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip norma yang terumuskan dalam peraturan perundang-undangan merupakan kajian yang harus dilakukan selaras dengan metode pendekatan penelitian yang digunakan, yaitu penelitian yuridis-normatif. Hasil kajian asas-asas atau prinsip-prinsip norma tersebut akan dipergunakan untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Kajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip norma selaras dengan Pasal 176 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang tersebut telah mengubah Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi Perda dan

²³ Elisabeth Putri Lahitani Tampubolon, 2021, *Permasalahan Perkawinan Dini di Indonesia*, Jurnal Indonesia Sosial Sains: Vol. 2, No. 5 Mei 2021, halaman 743

Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

Berdasarkan perubahan Pasal 250 tersebut di atas, maka kajian asas-asas atau prinsip-prinsip penyusunan norma meliputi:

1. kajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip pembentukan rancangan peraturan daerah; dan
2. asas-asas atau prinsip-prinsip muatan materi yang terdiri dari:
 - a. asas-asas materi muatan rancangan peraturan daerah;
 - b. asas-asas materi penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
 - c. asas-asas atau prinsip-prinsip substansi rancangan peraturan daerah.

B.1. Kajian asas/prinsip pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 telah mengatur tentang teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Ada pun tujuan pengaturan pencegahan perkawinan anak, yaitu untuk:

- 1) menjamin terpenuhinya hak-hak Anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan;
- 2) mewujudkan Anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera;
- 3) mencegah terjadinya tindakan kekerasan dan diskriminasi terhadap Anak;
- 4) mencegah terjadinya tindakan kekerasan dalam rumah tangga;
- 5) meningkatkan kualitas keselamatan ibu dan anak;
- 6) memaksimalkan program wajib belajar 12 (dua belas) tahun dan mencegah putus sekolah;

- 7) menurunkan angka kematian ibu dan bayi;
- 8) menurunkan angka perceraian;
- 9) menurunkan angka kemiskinan; dan
- 10) menurunkan angka stunting.

b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dan dibuat bersama-sama dengan Pemerintah Daerah kabupaten Karanganyar, sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, antara lain:

- c.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c.2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- c.3. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak;
- c.4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- c.5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- c.6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;

- c.7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- c.8. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- c.9. Peraturan Daerah Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak;
- c.10. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak

d. dapat dilaksanakan;

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak mendasarkan pada pertimbangan-pertimbangan pemberlakuan peraturan perundang-undangan, yaitu:

d.1. unsur filosofis

Perkawinan anak merupakan perkawinan yang berada di luar batas norma sosial dan hukum, yang memiliki potensi risiko buruk pada aspek sosial, kesehatan, pendidikan dan ekonomi anak, karena ketimpangan fisik dan mentalnya, serta anak masih membutuhkan perawatan dan perlindungan untuk tumbuh dan berkembang sebagai manusia yang mempunyai harkat dan martabat berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis. Pencegahan perkawinan anak yang sistemik, terarah, terpadu dan berkelanjutan merupakan upaya mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat.

d.2. Unsur sosiologis

Perkawinan anak harus dicegah secara sistemik, terencana, terpadu untuk menyelamatkan dan melindungi anak sebagai generasi penerus cita-cita bangsa melalui kebijakan regulasi, agar terhindar dari dampak negatif bagi tumbuh kembang anak, gangguan kesehatan reproduksi, risiko

kematian ibu dan anak, kemiskinan, dan rendahnya kualitas sumber daya manusia.

d.3. Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (1), Pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

e. kejelasan rumusan;

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Penyusunan rumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak akan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan muatan materi Rancangan Peraturan Daerah *a quo* akan diharmonisasikan dan disinergikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang mengatur tentang pencegahan perkawinan anak.

f. keterbukaan.

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak melalui tata cara dan mekanisme serta tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara terbuka dengan melibatkan Legislatif, Eksekutif, Masyarakat, Perguruan Tinggi dan pemangku kepentingan lainnya dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah dalam suatu diskusi kelompok terfokus (*Focus*

Group Discussion), dan konsultasi publik (*Public Hearing*), baik dilakukan secara *offline* maupun *online*. Keterbukaan dalam pembentukan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak diawali dengan kajian-kajian hukum yang dihadiri legislatif pemrakarsa dan eksekutif serta tenaga ahli, yang kemudian ditindaklanjuti menyelenggarakan *Focus Group Discussion* tentang kewenangan membentuk peraturan daerah dan kewenangan menjalankan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan dan perlindungan anak, *Focus Group Discussion* tentang Naskah Akademik, *Focus Group Discussion* tentang Rancangan Peraturan Daerah, dan *public hearing*.

B.2. Kajian asas/prinsip muatan materi

B.2.1. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 6 menegaskan, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah harus mencerminkan asas:

a. pengayoman

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak memuat norma dan nilai-nilai yang memberikan perlindungan, jaminan dan kepastian hukum bagi anak dalam memenuhi hak asasi dalam hidup dan kehidupannya. Anak sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa mempunyai beban yang berat terhadap eksistensi dan peran bangsa dan Negara di masa depan. Secara asasi, anak memiliki hak hidup sejahtera lahir dan batin, mendapatkan perlindungan, jaminan dan kepastian hukum, serta mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, serta berhak atas kemakmuran yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pemerintah Daerah dan pemangku kepentingan lainnya berkewajiban memberikan pengayoman melalui kebijakan-

kebijakan regulasi (*in abstracto*) dan pemberdayaan (*in concreto*) terhadap anak, agar terbentuk watak serta kepribadian yang berjiwa diri, mandiri dan produktif serta bermartabat dalam kehidupan bermasyarakat. Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak diharapkan dapat mewujudkan nilai-nilai pengayoman terhadap hak asasi anak.

b. kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak berorientasi pada terpenuhinya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi anak dengan menjamin kepentingan utama anak melalui kepastian hukum dan keadilan.

c. kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak mendasarkan pada kesamaan hak dan kewajiban, *equality before the law*, tidak mengandung diskriminasi, dan mewujudkan keadilan sosial. Pencegahan perkawinan anak merupakan upaya mewujudkan pengakuan, penghormatan, perlindungan, pemberdayaan hak asasi anak dalam lingkungan hidup yang berwawasan kebangsaan dengan menghormati hak orang lain dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

d. kekeluargaan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak mendasarkan pada keterbukaan dan menampung aspirasi masyarakat, serta pengambilan keputusan didasarkan pada musyawarah mufakat antara legislatif dan eksekutif serta menerima

masuk ke masyarakat. Aspek kekeluargaan menggambarkan pencegahan perkawinan anak melibatkan unsur-unsur pemangku kepentingan, termasuk masyarakat dalam rangka pemenuhan kepentingan utama anak.

e. kesusantaraan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dibentuk dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga materi muatannya memperhatikan harmonisasi dan sinergi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak yang diundangkan dan diberlakukan akan menjadi bagian peraturan perundang-undangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

f. bhinneka tunggal ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak memperhatikan keragaman dalam masyarakat, tidak membedakan, semua satu dalam kebhinekaan, meskipun adanya perlakuan khusus dalam menjamin perlindungan hak asasi anak yang berkepastian hukum dan berkeadilan.

g. keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak mendasarkan terwujudnya keadilan sosial, yaitu keadilan anak dan masyarakat, keadilan bagi semua anggota masyarakat Kabupaten Karanganyar. Pencegahan perkawinan anak pada hakekatnya untuk mewujudkan keadilan melalui kebijakan regulasi dan praksis.

h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Prinsip *equality before the law* merupakan prinsip materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, melalui kebijakan regulasi (*in abstracto/regulatif*) dan pemberdayaan (*in concreto/praksis*) diarahkan untuk memberikan kesempatan kepada setiap anak untuk memiliki kesamaan dan kesempatan dalam mewujudkan hak asas anak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

i. ketertiban dan kepastian hukum;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak akan mewujudkan tujuan hukum, yaitu kepastian hukum, ketertiban dan keadilan terhadap setiap anak melalui kebijakan regulasi dan pemberdayaan.

j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak akan memperhatikan dan mengatur kepentingan anak. Oleh karena itu diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dengan peraturan perundang-undangan yang setara dan yang lebih

tinggi. Di sisi lain keseimbangan, keserasian dan keselarasan dilakukan terhadap kehidupan anak dengan lingkungan hidup yang baik, sehat dan berkualitas.

B.2.2. Materi muatan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak merupakan perwujudan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah bidang perlindungan dan pemberdayaan anak. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, dalam Pasal 58 menegaskan, bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

a. kepastian hukum

Mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara di dalam memberikan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemberdayaan hak asasi anak. Asas legalitas akan menjadi pedoman dalam pencegahan perkawinan anak, baik melalui Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah, serta peraturan pelaksanaannya, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. tertib penyelenggara negara

Menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara, karena Negara/Daerah dalam hal ini Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah memiliki kewajiban mengatur, menyeraskan dan menyeimbangkan kepentingan anak, masyarakat dan bangsa. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak sebagai pedoman bagi penyelenggara

Negara/Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan anak.

c. kepentingan umum

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak mengutamakan kepentingan semua anak dengan tetap memperhatikan keseimbangan dalam masyarakat serta mewujudkan kesejahteraan umum, sebagaimana yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam memenuhi tujuan nasional dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea IV yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mewujudkan kesejahteraan umum.

d. keterbukaan

Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara/daerah yang berkaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan hak anak dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara/daerah. Inventarisasi dan dokumentasi aspirasi masyarakat melalui kegiatan *focus group discussion* dan *public hearing* merupakan perwujudan asas/prinsip keterbukaan.

e. proporsionalitas

Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pencegahan perkawinan anak.

f. profesionalitas

Penyelenggaraan pencegahan perkawinan anak dilakukan secara professional dengan memperhatikan etika sosial, etika agama, etika kebangsaan dan etika profesi dan norma hukum.

g. akuntabilitas

Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan pencegahan perkawinan anak harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. efisiensi

Berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan pencegahan perkawinan anak untuk mencapai hasil kerja yang terbaik dan maksimal, yaitu keutamaan bagi anak.

i. efektivitas

Berorientasi pada tujuan yang tepat guna, yaitu kepentingan utama anak.

j. keadilan

Setiap tindakan dalam penyelenggaraan pencegahan perkawinan anak harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

B.2.3. asas materi muatan substansi pencegahan perkawinan anak

Penyelenggaraan pencegahan perkawinan anak berdasarkan pada asas, yaitu:

a. non diskriminasi

Pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan Pencegahan Perkawinan Anak berlaku bagi semua anak dengan tidak membedakan status sosial, ras, warna kulit, jenis kelamin dan agama.

b. kepentingan yang terbaik bagi anak

Dalam semua tindakan yang menyangkut anak yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, badan legislatif, badan yudikatif, dan masyarakat, maka kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama.

c. hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan

Hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan merupakan hak asasi yang paling mendasar bagi anak yang dilindungi oleh negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, keluarga, dan orang tua.

d. penghargaan terhadap pendapat anak

Penghormatan dan penghargaan atas hak-hak anak untuk berpartisipasi dan menyatakan pendapatnya dalam pengambilan keputusan terutama jika menyangkut hal-hal yang mempengaruhi hidup dan kehidupan anak.

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Kebijakan regulatif dan praksis tentang pencegahan perkawinan anak telah dilakukan oleh Pemerintah misal dengan dibentuknya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengakuan, perlindungan, penghormatan dan pemberdayaan hak asasi anak. Kegiatan praksis yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah secara parsial dan tidak sistematis serta terpadu di bawah koordinasi perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, sehingga hasil kegiatan praksis tersebut tidak maksimal. Kegiatan praksis yang bersifat parsial tersebut tidak melibatkan seluruh pemangku kepentingan, keluarga dan anak secara terencana dan terpadu, sehingga masih terjadi perkawinan anak di Kabupaten Karanganyar. Di Kabupaten Karanganyar jumlah perkawinan berdasarkan data BPS tahun 2022 sebanyak 5.958 perkawinan dan menurun pada tahun 2023 sebanyak 5.825 dan perceraian tahun 2022 sebanyak 52 dan tahun 2023 sebanyak 919 kasus. Sedangkan perkawinan anak diketahui sebanyak 200 pernikahan dan tahun 2023 terdapat sebanyak 203 pernikahan berdasarkan data Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kabupaten Karanganyar termasuk kategori tinggi di Jawa Tengah. Data tersebut menggambarkan etika moral, etika agama dan etika hukum calon pengantin memprihatinkan, meskipun data tersebut tidak dapat dikatakan representasi dari kondisi yang ada dalam masyarakat Kabupaten Karanganyar. Hal tersebut dapat merusak citra dan wibawa kerja dan kinerja pemerintahan Kabupaten Karanganyar dan rendahnya tingkat moralitas masyarakat.

Kebijakan praksis yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar tidak cukup mampu untuk mengendalikan perkawinan anak. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar sampai saat ini belum memiliki kebijakan regulatif yang mengikat dan memaksa, sehingga tidak ada kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pencegahan perkawinan anak yang sistematis dan komprehensif. Kebijakan dan perencanaan yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah kabupaten Karanganyar secara parsial dan terbatas, tidak menjangkau lingkup pencegahan perkawinan anak secara keseluruhan, yang diselenggarakan tidak secara sistematis dan terpadu dengan melibatkan semua pemangku kepentingan, termasuk anak. Pemerintah Daerah perlu memperhatikan pula faktor-faktor sosial yang berpengaruh terhadap terjadinya perkawinan anak, antara lain faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Tradisi dan budaya. Hal ini terkait dengan dominasi budaya patriarki dan tradisi yang menjadikan pengambilan keputusan tentang perkawinan anak perempuan

adalah keputusan orangtua (terutama ayah). Terdapat anggapan kalau sudah saling mengenal dapat segera menikah untuk menghindari zinah dan perbuatan maksiat (Puskapa IU, 2021).

- b. Pendidikan rendah. Rata-rata pendidikan di Kabupaten Karanganyar relatif rendah berdasarkan data rata-rata lama sekolah tahun 2023 adalah 9,2 tahun (setara dengan lulus SLTP/ sederajat, terutama perempuan banyak yang menjadi pekerja domestik/ rumah tangga (Data IPM Kabupaten Karanganyar 2023).
- c. Berdasarkan adat kemiskinan pada tahun 2023 tercatat penduduk miskin sebesar 88,64 ribu jiwa atau 9,79% dari jumlah penduduk. Kemiskinan menjadi salah satu faktor penyebab perkawinan anak terutama di perdesaan.
- d. Angkatan Kerja berpendidikan rendah, hal ini berdasarkan data ketenagakerjaan pada tahun 2023 diketahui sebanyak 531.203 orang adalah angkatan kerja dengan pendidikan rendah (SD dan SLTP/ sederajat sebesar 19%) dan kemampuan keterampilan secara tradisional atau belajar dari keterampilan sehari-hari. (Karanganyar Dalam Angka Tahun 2024);
- e. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) pada tahun 2023 diketahui tercatat sebesar 4,35%. (Karanganyar Dalam Angka Tahun 2024);
- f. Perkawinan anak terlaksana karena terpaksa (*accident by marriage*), hal ini yang menjadikan cukup tingginya dispensasi menikah disebabkan calon sudah hamil terlebih dahulu atau telah berpacaran laki-laki dan perempuan cukup lama dan agar keluarga tidak malu di masyarakat sekitar.
- g. Cukup tingginya kasus perceraian. Pada tahun 2023 diketahui angka perceraian sebanyak 919 kasus dari 5.825 perkawinan atau 15,77% dari jumlah perkawinan (BPS, 2024).

Kebijakan regulatif dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak sangat diperlukan dalam menyelesaikan perkawinan anak. Maksud kebijakan regulatif tersebut sebagai upaya bagi Pemerintah Daerah, Masyarakat, Keluarga, Orang Tua dan Anak serta Pemangku Kepentingan lainnya dalam memberikan perlindungan dan mewujudkan kesejahteraan anak. Kebijakan regulatif tersebut bertujuan untuk:

- a. 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 dan diskriminasi terhadap Anak;
- d. mencegah terjadinya tindakan kekerasan dalam rumah tangga;
- e. meningkatkan kualitas keselamatan ibu dan anak;
- f. memaksimalkan Program Wajib Belajar 12 (dua belas) tahun dan mencegah putus sekolah sehingga generasi muda yang akan datang lebih baik.
- g. menurunkan angka kematian ibu dan bayi;
- h. menurunkan angka perceraian;
- i. menurunkan angka kemiskinan; dan
- j. menurunkan angka stunting.

Kebijakan regulatif tersebut akan mengatur dan memperkuat Pemerintah Daerah, Masyarakat, Keluarga, Orang tua, Anak, dan Pemangku kepentingan lainnya dalam pencegahan dan penanganan perkawinan anak secara terpadu dan komprehensif.

D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah.

Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru berupa Peraturan Daerah akan dilakukan dengan menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA), yang berorientasi pada *impact* sosiologis dan ekonomi (keuangan).

Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak merupakan wujud atau rumusan kebijakan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar bersama Pemerintah Daerah. Pembentukan rumusan kebijakan tersebut mendasarkan pada asas-asas, norma dan nilai peraturan perundang-undangan (*rule*) sebagaimana yang terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perumusan kebijakan tersebut mendasarkan pada kesempatan (*opportunity*) dan kewenangan (*capacity*) yang dimiliki Pemerintahan Daerah sebagaimana amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kepentingan (*interest*) untuk mewujudkan manusia yang berkualitas, generasi emas penerus bangsa. Perumusan kebijakan tersebut melalui suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*process*).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karanganyar telah menjalankan fungsi legislasi dengan baik, yang dalam setiap tahun anggaran selalu mengajukan program

pembentukan peraturan daerah. Tahun anggaran 2024 telah menginisiasi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak merupakan hasil (*output*) dari suatu kajian material (*input*) dan proses pembentukan yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis normative dan ilmiah (*process*). Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, apabila sudah diundangkan dan diberlakukan dalam lembaran daerah Kabupaten Karanganyar dan ditegakkan secara komitmen dan konsisten, maka akan berimplikasi atau berdampak secara sosiologis (*outcome*) pada:

1. Terbentuknya Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, yang dapat dijadikan landasan hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan penganggaran program pencegahan dan penanganan perkawinan anak;
2. Menjamin terpenuhinya hak-hak Anak agar dapat terjamin kelangsungan hidup, tumbuh kembang menjadi insan dewasa dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan;
3. Mewujudkan Anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera karena tingkat pendidikan formal, pendidikan keterampilan lebih baik sehingga lebih siap bersaing di pasar kerja terutama industri dan jasa-jasa.
4. Mencegah terjadinya tindakan kekerasan dan diskriminasi terhadap Anak;
5. Mencegah terjadinya tindakan kekerasan dalam rumah tangga;
6. Meningkatkan kualitas keselamatan ibu dan anak;
7. Memaksimalkan Program Wajib Belajar 12 (dua belas) tahun dan mencegah putus sekolah;
8. Menurunkan angka kematian ibu dan bayi;
9. Menurunkan angka perceraian;
10. Menurunkan angka kemiskinan;
11. Menurunkan angka tengkes (*stunting*).

Kewenangan membentuk Peraturan Daerah dan Peraturan lainnya sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menimbulkan konsekuensi logis diperlukannya alokasi anggaran dalam melaksanakan kewenangan tersebut. Anggaran pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak akan teralokasikan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

(APBD), namun demikian minimalisasi penganggaran dapat terwujud apabila pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dapat dilakukan dengan kerjasama secara vertical maupun horizontal, dan dapat mengeksplorasi dan memanfaatkan dana tanggung jawab sosial dan lingkungan (*Corporate Social responsibility/CSR*), baik dari BUMN/BUMD maupun swasta melalui kemitraan. Demikian pula dapat bekerjasama dengan pemangku kepentingan lainnya, antara lain perguruan tinggi (melalui penelitian dan pengabdian kepada masyarakat (PKM), organisasi profesi, *Non Government Organization* dan media massa (termasuk media *on line* dengan website OPD, facebook, youtube dan tiktok serta radio dan televisi di Karanganyar) untuk mengkampanyekan dan menggerakkan pencegahan perkawinan anak.

Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak sepatutnya tidak mempermasalahkan anggaran dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, yang patut diperhatikan adalah maksud dan tujuan Peraturan Daerah *a quo* tercapai, karena menyangkut eksistensi dan peran anak sebagai bagian dari ekosistem lingkungan hidup yang harus dilindungi dan diselamatkan. Anak sebagai generasi penerus bangsa, hak-haknya wajib mendapatkan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemberdayaan dan mewujudkan keseimbangan dan kelestarian ekosistem lingkungan hidup, maka akan menyelamatkan keberlanjutan dan kesinambungan eksistensi dan peran bangsa dan Negara dalam mewujudkan tujuan nasional, sebagaimana yang terumuskan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian pula pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Karanganyar memberikan kontribusi penyelesaian permasalahan nasional secara sinergis.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi merupakan suatu tindakan pengkajian dan penilaian terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pencegahan Perkawinan Anak untuk mengetahui norma dan nilai yang terumuskan dalam peraturan perundang-undangan tersebut dapat dipergunakan sebagai norma dan nilai Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Analisis merupakan suatu tindakan memeriksa, meneliti dan mengurai norma dan nilai peraturan perundang-undangan, agar dapat diketahui keadaan yang sebenarnya, sehingga dapat dipergunakan dalam menyusun Rancangan Peraturan tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pencegahan perkawinan Anak dimaksudkan sebagai upaya mencari norma dan nilai dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk dapat dijadikan sebagai landasan hukum dan pedoman bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dalam merumuskan norma dan nilai Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14 menyatakan, bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan berbagai faktor pertimbangan yang telah dijelaskan dalam BAB II di atas, perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pencegahan Perkawinan Anak dan menjadi *legal standing* rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, antara lain, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa salah satu tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.
Pasal 18 ayat (2) mengamanatkan, bahwa:

Pemerintahan Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18 ayat (5) mengamanatkan, bahwa:

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pasal 18 ayat (6) mengamanatkan, bahwa:

Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan

Pasal 27 ayat (3) mengamanatkan, bahwa:

Setiap warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan Negara.

Pasal 28 I ayat (4) mengamanatkan, bahwa:

Pelindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.

Pasal 28 I Ayat (5) mengamanatkan, bahwa:

Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28B ayat (2) mengamanatkan, bahwa:

Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menunjukan, bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk memberikan perlindungan, penghormatan dan pemberdayaan hak asasi manusia, termasuk hak asasi anak untuk mendapatkan jaminan perlindungan dan pencegahan perkawinan dini.

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dinyatakan terutama pada pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 52 menentukan, bahwa:

- (1) Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara.
- (2) Hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum bahkan sejak dalam kandungan.

Pasal 57 ayat (1) menentukan, bahwa:

Setiap anak berhak untuk dibesarkan, dipelihara, dirawat, dididik, diarahkan, dan dibimbing kehidupannya oleh orang tua atau walinya sampai dewasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 58 ayat (1) menentukan, bahwa:

Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orang tua atau walinya, atau pihak lain maupun yang bertanggung jawab atas pengasuhan anak tersebut.

Pasal 60 ayat (1) menentukan, bahwa:

Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya.

Pasal 61 menentukan, bahwa:

Setiap anak berhak untuk beristirahat, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan dirinya.

Pasal 65 menentukan, bahwa:

Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak, serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 56 jo Pasal 63 Undang-undang tersebut menunjukkan penggunaan penjelasan atau keterangan dan atau naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah, artinya bahwa penyusunan peraturan daerah dapat disertai:

- a. Penjelasan atau Keterangan
- b. Naskah Akademik
- c. Penjelasan atau Keterangan dan Naskah Akademik

Selanjutnya ditentukan, bahwa dalam Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. pencabutan Peraturan Daerah; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dalam pendekatan *contrario*, maka dapat dimaknai muatan-muatan di luar muatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan peraturan daerah, dan perubahan peraturan yang hanya terbatas mengubah beberapa materi menggunakan naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah. Namun demikian, kalau berdasarkan pada Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 63 Undang-undang tersebut dapat dimaknai pula penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat disertai dengan penjelasan atau keterangan saja.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, serta dapat berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 5 menentukan, bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 menentukan, bahwa:

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Undang-undang tersebut menjadi *legal standing* pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dari berbagai aspek antara lain kewenangan dan tahapan pembentukan, struktur dan format peraturan, dan pedoman muatan-muatan peraturan. Undang-undang tersebut mengatur landasan dasar hukum (mengingat) dengan memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 menentukan, bahwa:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8 menentukan, bahwa:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak menggunakan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak berlandaskan pada Pancasila, yang mana nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial mengejawantah dalam muatan materi Peraturan Daerah *a quo*, sebagaimana ketentuan Pasal 2, bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara.

- (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Pasal 12 ayat (2) huruf k menentukan, bahwa:

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan dasar antara lain pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Pasal 12 ayat (3) huruf f menentukan, bahwa:

Urusan Pemerintahan pilihan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan dasar antara lain pemuda dan olah raga.

Pasal 236 menentukan, bahwa

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 246 menentukan, bahwa:

- (1) Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada.
 - (2) Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah

Pasal 3 menentukan, bahwa:

Berdasarkan undang-undang tersebut pada Pasal 3 dinyatakan bahwa Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu dari 29 kabupaten di Provinsi Jawa Tengah.

5. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Juncto Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 tentang Perlindungan Anak, sebagaimana dinyatakan pada pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 21 menentukan, bahwa:

- (1) Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan Hak Anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental.
 - (2) Untuk menjamin pemenuhan Hak Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara berkewajiban untuk memenuhi, melindungi, dan menghormati Hak Anak.
 - (3) Untuk menjamin pemenuhan Hak Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan Perlindungan Anak.
 - (4) Untuk menjamin pemenuhan Hak Anak dan melaksanakan kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah.
 - (5) Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak Anak.

Pasal 23 menentukan, bahwa:

- (1) Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah menjamin perlindungan, pemeliharaan, dan kesejahteraan Anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban Orang Tua, Wali, atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap Anak.
- (2) Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah mengawasi penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Pasal 25 menentukan, bahwa:

- (1) Kewajiban dan tanggung jawab Masyarakat terhadap Perlindungan Anak dilaksanakan melalui kegiatan peran Masyarakat dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak.
- (2) Kewajiban dan tanggung jawab Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan melibatkan organisasi kemasyarakatan, akademisi, dan pemerhati Anak.

Pasal 26 ayat (1) menentukan, bahwa:

Orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:

- a. mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi Anak;
 - b. menumbuhkembangkan Anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya;
 - c. **mencegah terjadinya perkawinan pada usia Anak;** dan
 - d. memberikan pendidikan karakter dan penanaman nilai budi pekerti pada Anak.
6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagaimana dinyatakan pada pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 1 angka 1 menjelaskan, bahwa:

Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pasal 7

- (1) Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun.
 - (2) Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya

Pasal 1 angka 1 menjelaskan, bahwa:

Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya yang berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga non struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

8. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 38 ayat (5) menentukan, bahwa:

Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan Bagian Hukum, berdasarkan kriteria:

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 69 menentukan, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Rancangan Peraturan Daerah yang telah diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Pasal 77 menentukan, bahwa dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan.

Pasal 101 menentukan, bahwa dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah.

Pasal 102 menentukan, bahwa dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah.

9. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak, sebagaimana dinyatakan pada pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 1 angka 9 menjelaskan, bahwa:

Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Pasal 1 angka 17 menjelaskan, bahwa:

Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 2

Prinsip Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Daerah adalah:

- a. non diskriminasi;
- b. kepentingan terbaik bagi Anak;
- c. hak untuk hidup, kelangsungan hidup, perkembangan; dan
- d. penghargaan terhadap pendapat Anak.

Pasal 3 menentukan, bahwa:

Tujuan Penyelenggaraan Perlindungan Anak adalah untuk:

- a. meningkatkan kualitas hidup dan tumbuh kembang Anak;
- b. mencegah Kekerasan, Eksploitasi, Diskriminasi, penelantaran dan perlakuan buruk lainnya kepada Anak;
- c. memberikan perlakuan dan lingkungan terbaik bagi tumbuh kembang Anak di Daerah; dan
- d. meningkatkan partisipasi Anak dan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak.;

Pasal 11

Pemerintah Daerah berkewajiban merumuskan dan mengembangkan kebijakan di Daerah dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak, meliputi:

- a. peningkatan kesadaran orang tua, anak, masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga penyelenggara layanan, lembaga partisipasi anak kelompok profesi dan media mengenai Hak Anak dan Perlindungan Anak;
- b. pencegahan dan penanganan risiko kekerasan, eksploitasi, penelantaran dan perlakuan salah dan perkawinan Anak;

11. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak, sebagaimana dinyatakan pada pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 1 angka 5, menjelaskan, bahwa:

Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Pasal 1 angka 17 menjelaskan, bahwa:

Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 2 menentukan, bahwa:

(1) Prinsip Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Daerah adalah:

- a. non diskriminasi;
- b. kepentingan terbaik bagi Anak;
- c. hak untuk hidup, kelangsungan hidup, perkembangan; dan
- d. penghargaan terhadap pendapat Anak.

(2) Tujuan Penyelenggaraan Perlindungan Anak adalah untuk:

- a. meningkatkan kualitas hidup dan tumbuh kembang Anak;
- b. mencegah Kekerasan, Eksploitasi, Diskriminasi, penelantaran dan perlakuan buruk lainnya kepada Anak;
- c. memberikan perlakuan dan lingkungan terbaik bagi tumbuh kembang Anak di Daerah; dan
- d. meningkatkan partisipasi Anak dan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak.;

Pasal 18 ayat (1) menentukan, bahwa:

Pencegahan pelanggaran Hak Anak dan/atau Kekerasan pada Anak berfungsi untuk:

- a. mencegah timbulnya pelanggaran Hak Anak dan/atau Kekerasan pada Anak;
- b. mencegah berkembang atau meluasnya pelanggaran Hak Anak dan/atau Kekerasan terhadap Anak dalam kehidupan Masyarakat;

- c. mencegah perkawinan pada usia Anak; dan
- d. mencegah timbulnya kembali permasalahan Kekerasan terhadap Anak.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan berkisar pada daya tangkap pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam falsafah bangsa Indonesia, yaitu:²⁴

1. nilai-nilai religiositas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. nilai-nilai hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab;
3. nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat dalam sila Persatuan Indonesia;
4. nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagaimana terdapat di dalam sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
5. nilai-nilai keadilan, baik individu maupun social seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial Bagi Rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut di atas harus secara tersurat maupun tersirat tertuang di dalam suatu peraturan perundang-undangan, demikian pula alasan latar belakang terbentuknya peraturan perundang-undangan menggambarkan kelima nilai filosofis tersebut. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, nilai kesejahteraan

²⁴ PPUU DPD RI, *Legal Drafting Untuk Senator*, hlm.14

dan perlindungan merupakan nilai dasar dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Republik Indonesia, sebagaimana terumuskan dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu nilai kesejahteraan dan perlindungan yang wajib diwujudkan yaitu kesejahteraan dan perlindungan hak anak. Pelaksanaan hak anak harus diwujudkan sebagai rasa tanggung jawab Negara, termasuk dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Demikian pula, Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak pada hakekatnya merupakan upaya sistematis, terencana dan terpadu untuk mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan hak anak berlandaskan pada Pancasila. Nilai religiusitas pada Rancangan Peraturan Daerah *a quo* terletak pada kesadaran keluarga dan masyarakat terhadap anak sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang peril diberikan kasih sayang dan membantu anak untuk mendapatkan kehidupan yang layak dan sejahtera lahir batin. Nilai kemanusiaan pada Rancangan Peraturan Daerah *a quo*, pada hakekatnya mengatur hubungan antara Pemerintah Daerah, keluarga dan masyarakat dalam konteks pembentukan Rancangan Peraturan Daerah *a quo*, saling membantu dalam suatu putaran kehidupan. Pemerintah Daerah sangat bersyukur karena merasa tanggung jawabnya mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan sebagian diselenggarakan oleh keluarga dan masyarakat. Keluarga sangat bersyukur diberikan pembinaan dan fasilitasi oleh Pemerintah Daerah sehingga perlindungan anak, tumbuh kembang anak mendapatkan perhatian Pemerintah Daerah. Masyarakat merasa bersyukur katena tata kelola kehidupan masyarakat lebih baik dengan adanya kebijakan perlindungan anak dan tumbuh kembang anak melalui peran Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah *a quo* dirancang untuk mengatur kolaborasi peran antara Pemerintah Daerah, keluarga dan masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan perlindungan anak, tumbuh kembang dan tata kelola kehidupan masyarakat yang lebih baik. Nilai persatuan, Rancangan Peraturan Daerah *a quo* merupakan bagian dari upaya pembelaan Negara, sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan Negara. Upaya pembelaan Negara tidak hanya dimaknai mencintai dan menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman atau serangan pihak luar, tetapi juga berpartisipasi dalam pembangunan sosial, perlindungan anak dan menjamin terlaksananya hak anak secara luas dalam masyarakat. Upaya tersebut merupakan bentuk tanggung jawab dan upaya pembelaan Negara (daerah) dalam satu kesatuan masyarakat Kabupaten Karanganyar. Nilai demokrasi, Rancangan Peraturan daerah *a quo* merupakan produk dari proses demokrasi dan proses musyawarah antara Pemerintahan Daerah, keluarga dan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Nilai keadilan, Rancangan Peraturan Daerah *a quo* selain wujud dari kepastian hukum, namun dalam rumusan norma terkandung kesamaan kesempatan, tidak ada pembatasan kesempatan antara keluarga dan masyarakat serta pemangku kepentingan yang lain dalam menyelenggarakan pencegahan perkawinan anak. Rancangan Peraturan Daerah *a quo* hakekatnya kumpulan norma-norma keadilan untuk mencapai tujuan Negara yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan perlindungan anak dan pelaksanaan hak anak dengan berlandaskan pada Pancasila.

Eksistensi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum secara yuridis mempunyai kekuatan yang mengikat, di mana sila-sila Pancasila terumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan eksistensi Pancasila tertulis dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mendasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang tersebut, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, menunjukkan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila mengandung prinsip-prinsip dasar bersikap dan berperilaku bagi warga negara Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan asas-asas hukum yang seharusnya dijadikan landasan pembangunan nasional, khususnya pembangunan hukum nasional, sebagaimana telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dalam Bab IV yang telah merumuskan arah dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 dibidang hukum. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum masih merupakan suatu pandangan atau ajaran hukum terhadap hukum (hukum positif), yang menganalisis dan menerangkan pengertian hukum atau konsep yuridis, dan belum merupakan suatu teori hukum, karena masih diperlukan persyaratan-persyaratan sebagai teori hukum. Meuwissen mengatakan, bahwa ada tiga tugas yang harus dipenuhi sebagai suatu teori hukum, yaitu:²⁵ Ia pertama-tama adalah apa yang dimasa lalu dinamakan “ajaran hukum” (*rechtsleer*). Hal itu mengandung arti bahwa ia menganalisis dan menerangkan pengertian “hukum” (pengertian dari hukum) dan berbagai “pengertian hukum” atau “konsep yuridik” (konsep yang digunakan dalam hukum). Selanjutnya, teori hukum itu menyibukan diri dengan hubungan antara hukum dan logika. Berkaitan dengannya timbul pertanyaan sejauh mana logika formal “yang biasa” juga relevan untuk hukum. Apakah “berpikir yuridik” atau “penalaran yuridik” adalah sesuatu yang berbeda dari berpikir atau penalaran biasa. Ketiga, teori hukum menyibukan diri dengan metodologi. Ia menyangkut dua aspek, teori hukum meneliti obyek dan metode di satu pihak dari ilmu hukum (teoritik) dan di pihak lain dari pengembangan hukum (praktik) seperti perundang-undangan dan peradilan. Landasan filosofis harus terumuskan dalam konsideran Peraturan Daerah, dengan memberikan makna eksistensi dan hakikat yang diatur dalam Peraturan Daerah, yang tercermin dari judul Peraturan Daerah. Pemaknaan tersebut mendasarkan pada amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berorientasi pada kesejahteraan atau pemenuhan hak-hak asasi dan menggali nilai-nilai

²⁵ Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Terjemahan: B Arief Sidharta (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), halaman 29

Pancasila, yaitu nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan, demokrasi dan keadilan sosial. Konstitusi Indonesia telah mengamanatkan, bahwa kesejahteraan dan perlindungan sosial merupakan hak asasi manusia yang harus diwujudkan dalam kebijakan, program dan kegiatan, sesuai dengan harkat martabat manusia sebagai warga negara Indonesia.

Landasan filosofis dalam rancangan Peraturan daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dapat dinyatakan, bahwa Anak merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya, sehingga harus mendapatkan pengakuan, penghormatan dan penghargaan atas hak asasi. Anak berhak atas tumbuh kembang dalam kehidupan yang baik, layak dan sehat. Eksistensi anak akan memainkan peran di masa depan yang akan menentukan eksistensi dan keberlanjutan bangsa dan negara. Anak yang memiliki ketimpangan fisik, mental, ekonomi dan sosial harus dilindungi dan terhindar dari sikap dan perilaku asusila dan asosial yang berdampak pada terjadinya perkawinan usia anaki. Anak yang mengalami perkawinan usia anak memiliki rentanitas atas kesehatan, kematian, pengangguran, kemiskinan dan kekerasan. Upaya pencegahan terhadap perkawinan usia anak harus dilakukan sebagai upaya sadar, sistemik dan terencana dengan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis menggambarkan kebutuhan dan/atau kemanfaatan suatu peraturan perundang-undangan dalam implementasinya di masyarakat. Perbedaan antara hukum positif dengan hukum yang hidup dalam masyarakat dapat terjadi, namun kebutuhan dan/atau kemanfaatan atau kepentingan sosial menjadi pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kolaborasi norma dan nilai antara hukum positif dengan hukum yang hidup dalam masyarakat diperlukan dalam menyelesaikan masalah perbedaan. Oleh karena itu, meyikapi adanya suatu perbedaan norma dan nilai, maka dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah *a quo* membuka pintu yang

lebar terhadap kearifan-kearifan lokal suatu masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, Pasal 236 menentukan:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah *a quo* dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum yang mengatur tentang Pencegahan Perkawinan Anak dan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah, keluarga, masyarakat dan pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan Pencegahan Perkawinan Anak, selain itu sebagai upaya solusi dalam pengembangan sumberdaya manusia dan tata kelola kehidupan masyarakat di Kabupaten Karanganyar yang menjamin perlindungan anak dan pelaksanaan hak anak.

Sehubungan dengan kebutuhan dan kemanfaatan sosiologis tersebut, maka Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar memerlukan peraturan daerah yang mengatur kriteria, cara dan metode yang pasti, baku dan standar serta menjadi pedoman yuridis dalam pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dan komitmen integral bahwa segenap

pemangku kepentingan akan mampu menjadi faktor solutif terhadap permasalahan dasar kehidupan masyarakat terutama masalah perkawinan anak dalam masyarakat Kabupaten Karanganyar.

Dengan demikian maka landasan sosiologis dalam rancangan Peraturan daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dapat dikemukakan sebagai bahwa perkawinan usia anak memiliki potensi menimbulkan permasalahan kesehatan, ekonomi, sosial, pendidikan dan ketenagakerjaan. Upaya menumbuhkan dan mengembangkan kecerdasan dan kesadaran akan tumbuh kembang anak dan peran anak di masa depan untuk pembangunan nasional harus ditanamkan sejak dini. Peran kolaborasi Pemerintah Daerah, Masyarakat dan keluarga dalam mencegah perkawinan usia anak merupakan upaya yang sistematis, terencana dan terpadu yang perlu dirumuskan dalam suatu kebijakan regulasi Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

Regulasi tersebut sebagai suatu upaya penguatan dan pembudayaan akhlak mulia, nilai-nilai luhur, kearifan, dan budi pekerti bangsa, yang saat ini mengalami dekadensi moral, etika, dan berbudaya seiring dengan perkembangan globalisasi dan teknologi serta kebebasan berkehendak. Dalam rangka mewujudkan bangsa yang berbudaya melalui penguatan nilai-nilai religius, jujur, toleran, disiplin, bekerja keras, kreatif, mandiri, demokratis, rasa ingin tahu, semangat kebangsaan, cinta tanah air, dan bertanggung jawab, perlu penguatan dan pembudayaan dalam menggerakkan pencegahan perkawinan usia anak.

C. Landasan Yuridis.

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum, oleh karena itu prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakkannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Efektivitas pemberlakuan produk hukum terletak pada norma dan nilainya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak bertentangan dengan putusan pengadilan, sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai prinsip muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah ditentukan dalam

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan tercermin dan terumuskan dalam kata “mengingat” sebagai dasar hukum, yaitu memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang mengatur terbentuknya suatu wilayah/daerah, peraturan yang mendasari teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan (substansi hukum materiil), dan/atau peraturan yang mengatur hukum acara (substansi hukum formil).

Berdasarkan penjelasan di atas, landasan yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, yaitu antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-Undang
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;

6. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar.
8. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Landasan yuridis yang menjadi dasar rancangan Peraturan daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak dapat dikemukakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakui hak anak dan memberikan perlindungan terhadap hak anak tersebut, agar tumbuh dan berkembang dalam lingkungan yang baik, layak dan sehat. Peraturan perundang-undangan lainnya pun telah memberikan perlindungan kepada anak, antara lain Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak asasi manusia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 jo Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undnag-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, dan Peraturan Daerah Karanganyar Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak, namun upaya untuk pencegahan Perkawinan Anak masih bersifat parsial, tidak terpadu dan komprhensif, sehingga tidak memberikan kekuatan dalam pelaksanaannya. Secara empiris, eksisting, Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar belum memiliki Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak akan mengisi kekosongan hukum, mewujudkan kepastian hukum dan keadilan serta memberikan kemanfaatan dengan menjangkau upaya penyelenggaraan perlindungan anak, pelaksanaan konvensi hak anak dengan mengembangkan partisipasi keluarga dan masyarakat. Peran keluarga dan partisipasi masyarakat akan berpengaruh secara signifikan terhadap penyelesaian masalah perlindungan anak, perkembangan generasi muda dan pelaksanaan hak anak serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan melibatkan peran Pemerintah Daerah, keluarga dan masyarakat. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak mengatur kolaborasi peran Pemerintah Daerah, peran keluarga dan masyarakat, anak serta pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan pembangunan kualitas sumber daya manusia dan mendukung penyelesaian masalah perkawinan anak dan pelaksanaan hak anak di Kabupaten Karanganyar.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak mengatur secara spesifik yang terumuskan dalam struktur ruang lingkup dan arah pengaturan sebagaimana tersebut di bawah ini:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum membuat pengertian atau akronim yang memperjelas dan mempertegas suatu kata atau frasa, agar terwujud persepsi yang sama, tidak terjadi penafsiran yang berdampak pada perdebatan. Muatan Ketentuan Umum akan menjadi dasar atau indikator pengaturan dalam batang tubuh peraturan daerah. Ada beberapa kata atau frase yang diberikan makna, antara lain perkawinan, anak, perkawinan anak, pencegahan perkawinan anak, orang tua, keluarga, masyarakat, pemangku kepentingan, dispensasi perkawinan, perlindungan anak terpadu berbasis masyarakat, perlindungan anak dan kesehatan reproduksi.

2. Maksud dan Tujuan

Maksud penyelenggaraan Pencegahan Perkawinan Anak:

Pencegahan Perkawinan Anak diselenggarakan dengan maksud sebagai landasan hukum dan pedoman bagi Pemerintah Daerah, Masyarakat dan Keluarga, Orang Tua dan Anak serta Pemangku Kepentingan lainnya dalam memberikan perlindungan anak.

Tujuan penyelenggaraan Pencegahan Perkawinan Anak, yaitu:

- a. 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 dan diskriminasi terhadap Anak;
- d. mencegah terjadinya tindakan kekerasan dalam rumah tangga;
- e. meningkatkan kualitas keselamatan ibu dan anak;
- f. memaksimalkan program wajib belajar 12 (dua belas) tahun dan mencegah putus sekolah;
- g. menurunkan angka kematian ibu dan bayi;
- h. menurunkan angka perceraian;
- i. menurunkan angka kemiskinan; dan
- j. menurunkan angka stunting.

3. Ruang lingkup

Ruang lingkup merupakan pokok-pokok bahasan yang dirumuskan dalam batang tubuh Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak, meliputi:

- a. pencegahan;
- b. penguatan kelembagaan;
- c. pengaduan, penanganan dan pendampingan;
- d. pemantauan dan evaluasi;
- e. kerjasama dan kemitraan;
- f. pembinaan dan pengawasan; dan
- g. pendanaan.

4. Materi

1. Pencegahan

- a. Pencegahan Perkawinan Anak merupakan bagian kebijakan perencanaan pembangunan manusia dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.
- b. Kebijakan perencanaan pembangunan manusia sebagaimana dimaksud dijabarkan dalam Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) yang menjalankan urusan pemerintahan bidang Perlindungan Anak.
- c. Sasaran Pencegahan Perkawinan Anak dilakukan terhadap calon mempelai laki-laki dan perempuan yang berusia anak atau tidak memenuhi ketentuan syarat umur untuk melangsungkan perkawinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- d. Strategi Pencegahan Perkawinan Anak dilakukan melalui kolaborasi praksis dengan mengutamakan kepentingan anak, dan dilakukan oleh Pemerintah Daerah, Masyarakat, Keluarga, Orang tua, Anak, dan Pemangku kepentingan lainnya.
- e. Dalam rangka Pencegahan Perkawinan Anak, Pemerintah Daerah melaksanakan tugas :
 - 1) menyusun kebijakan, program dan kegiatan Pencegahan Perkawinan Anak;
 - 2) memberdayakan lembaga kemasyarakatan yang ada di Daerah dalam kampanye Pencegahan Perkawinan Anak;
 - 3) membentuk dan/atau memperkuat fasilitator PATBM;
 - 4) mengkoordinasikan pendataan Anak usia sekolah yang putus sekolah dan Anak tidak sekolah;
 - 5) memfasilitasi Anak putus sekolah dan tidak sekolah di Daerah untuk dapat melanjutkan pendidikan dan/atau mendapatkan program penguatan ekonomi;
 - 6) melakukan sosialisasi Pencegahan Perkawinan Anak kepada masyarakat di Daerah;
 - 7) menyediakan dan melakukan pengawasan fasilitas publik ramah Anak beserta sarana dan prasarana untuk pengembangan bakat dan minat Anak; dan
 - 8) melaksanakan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan Pencegahan Perkawinan Anak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Dalam rangka Pencegahan Perkawinan Anak, Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan bertugas :
 - 1) menyiapkan materi Komunikasi, Informasi dan Edukasi (KIE) kesehatan reproduksi Anak dan melakukan sosialisasi Pencegahan Perkawinan Anak kepada masyarakat;
 - 2) melakukan pemeriksaan kesehatan fisik, reproduksi dan psikologis anak;
 - 3) menguatkan peran komunitas konselor sebaya, posyandu remaja, dan peran pelayanan kesehatan peduli remaja dalam Pencegahan Perkawinan Anak; dan
 - 4) memberikan pemahaman kesehatan reproduksi remaja.

Dalam rangka Pencegahan Perkawinan Anak, Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendidikan bertugas :

- a. memberikan sosialisasi, fasilitasi dan pembekalan kepada Anak dan guru terkait dengan kesehatan reproduksi;
- b. menerapkan kebijakan satuan pendidikan ramah Anak;
- c. melakukan sosialisasi dan bimbingan Pencegahan Perkawinan Anak kepada orang tua dan peserta didik; dan
- d. mengoptimalkan peran unit pelayanan kesehatan sekolah untuk edukasi dan deteksi dini kesehatan reproduksi.

Dalam rangka Pencegahan Perkawinan Anak, Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Sosial bertugas :

- a. melakukan sosialisasi dan bimbingan Pencegahan Perkawinan Anak kepada Orang Tua dan Anak penyandang masalah kesejahteraan sosial; dan
- b. melakukan deteksi dini kerentanan terjadinya Perkawinan Anak melalui Data Terpadu Kesejahteraan Sosial.

Dalam rangka Pencegahan Perkawinan Anak, Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang komunikasi dan informatika melaksanakan tugas :

- a. publikasi komunikasi, informasi dan edukasi terkait Pencegahan Perkawinan Anak; dan
- b. mengkoordinasikan pemanfaatan program, aplikasi dan berbagai media komunikasi yang dimiliki Daerah untuk Pencegahan Perkawinan Anak.

Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Perlindungan Anak melaksanakan tugas :

- a. meningkatkan pemahaman pendewasaan usia perkawinan;
- b. memberdayakan kelompok Anak sebagai konselor sebaya dalam meningkatkan Pencegahan Perkawinan Anak;
- c. mensinergikan kegiatan yang dilaksanakan Perangkat Daerah lain terkait Pencegahan Perkawinan Anak;
- d. mendayagunakan pusat pembelajaran keluarga sebagai upaya peningkatan kapasitas keluarga;

- e. memberikan edukasi dan informasi Pencegahan Perkawinan Anak kepada Anak; dan
- f. melaksanakan gerakan aksi dan kreasi Pencegahan Perkawinan Anak.

Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Pencegahan Perkawinan Anak dapat melakukan koordinasi dengan :

- a. unsur Kementerian Agama dalam rangka:
 - 1) peningkatan kualitas ketahanan keluarga melalui bimbingan remaja usia sekolah oleh para penyuluh agama;
 - 2) peningkatan kualitas pemahaman agama melalui kegiatan di sekolah dan masyarakat;
 - 3) penguatan kapasitas penyuluh agama terkait hak Anak dan Perlindungan Anak; dan
 - 4) penyusunan materi Pencegahan Perkawinan Anak melalui khutbah.
- b. unsur Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional dalam rangka melaksanakan tugas sosialisasi tentang program Generasi Berencana (Genre) dan Pusat Informasi Konsultasi Kesehatan Reproduksi Remaja (PIK-R).

Masyarakat melakukan upaya Pencegahan Perkawinan Anak dengan cara :

- a. penciptaan lingkungan yang mendukung Pencegahan Perkawinan Anak;
- b. melaporkan apabila ada Anak usia sekolah di Daerah yang tidak sekolah;
- c. melakukan pengawasan terhadap lingkungan pergaulan Anak;
- d. memberikan informasi melalui sosialisasi dan edukasi terkait peraturan perundang-undangan tentang Perlindungan Anak;
- e. berperan aktif dalam PATBM, atau lembaga lainnya yang bergerak dalam upaya Perlindungan Anak;
- f. memberikan masukan dalam perumusan kebijakan yang terkait upaya Pencegahan Perkawinan Anak;
- g. melaporkan kepada pihak berwenang jika terjadi pemaksaan Perkawinan Anak; dan
- h. membentuk gerakan aksi bersama Pencegahan Perkawinan Anak.

Keluarga dan Orang Tua melakukan upaya Pencegahan Perkawinan Anak dengan cara:

- a. memberikan penumbuhan nilai-nilai budi pekerti dan budaya;
- b. memberikan pendidikan karakter;
- c. memberikan pendidikan keagamaan;
- d. mengikutsertakan Anak dalam program wajib belajar 12 (dua belas) tahun;
- e. melindungi Anak dari kekerasan;
- f. membangun komunikasi yang bermakna dan menghargai pendapat Anak;
- g. mendukung Anak untuk tumbuh dan berkembang, serta mencapai potensi maksimalnya;
- h. memberikan pendidikan kesehatan reproduksi; dan
- i. mencegah dan/atau melarang Anak untuk melakukan Perkawinan Anak.

Pemangku Kepentingan lainnya yang memiliki peran dan tanggung jawab dalam Pencegahan Perkawinan Anak meliputi:

- a. dunia usaha;
- b. lembaga pendidikan; dan
- c. media massa.

Dunia usaha mendukung kebijakan, program dan kegiatan Pencegahan Perkawinan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dan/atau Masyarakat. Dukungan kebijakan, program dan kegiatan Pencegahan Perkawinan Anak dilakukan dengan cara menyelenggarakan program tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan yang bersifat promotif dan kuratif.

Lembaga Pendidikan mempunyai peran dan tanggung jawab untuk mencegah terjadinya Perkawinan Anak dengan cara melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi melalui kegiatan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, serta kegiatan penunjang Tri Dharma Perguruan Tinggi. Pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi dapat dilakukan dengan cara memasukan materi Perkawinan Anak dalam kurikulum pendidikan dan melakukan kerja sama dengan lintas sektor atau berbagai pihak.

Media massa mempunyai peran dan tanggung jawab dalam Pencegahan Perkawinan Anak dengan cara:

- a. melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perlindungan Anak dan Pencegahan Perkawinan Anak; dan
- b. menayangkan konten promotif dan edukatif.

2. Penguatan Kelembagaan

Penguatan kelembagaan dalam upaya Pencegahan Perkawinan Anak dilaksanakan melalui kerja sama dan koordinasi antara :

- a. Lembaga Pendidikan;
- b. Tim Penggerak Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga;
- c. organisasi masyarakat;
- d. Karang Taruna;
- e. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A);
- f. Forum Anak; dan
- g. lembaga lain yang terkait pada pemenuhan hak anak dan perlindungan anak.

Penguatan kelembagaan dilakukan dalam bentuk sosialisasi, koordinasi, fasilitasi dan sinergi kebijakan, program dan kegiatan.

Sosialisasi dan koordinasi Pencegahan Perkawinan Anak dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan di Daerah.

Fasilitasi dan sinergi kebijakan, program dan kegiatan dilaksanakan atas dasar koordinasi untuk meningkatkan ketepatan sasaran.

3. Pengaduan, Penanganan Dan Pendampingan

Pengaduan:

- a. Setiap orang yang melihat, mengetahui, dan/atau mendengar adanya pemaksaan Perkawinan Anak, dapat menyampaikan pengaduan secara langsung atau tidak langsung.
- b. Setiap orang yang menjadi korban dari pemaksaan Perkawinan Anak dapat menyampaikan pengaduan secara langsung atau tidak langsung.
- c. Pengaduan dapat ditujukan kepada Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A);
- d. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) wajib menindaklanjuti pengaduan dan memberikan layanan rujukan sesuai kebutuhan;

- e. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang tidak menindaklanjuti pengaduan dapat dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan dan teguran tertulis.
- f. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) melakukan verifikasi dan meminta keterangan dari para pihak.

Penanganan :

- a. Penanganan Perkawinan Anak dilakukan lintas Perangkat Daerah dan Pemangku Kepentingan yang difasilitasi oleh Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak.
- b. Penanganan Perkawinan Anak wajib menggunakan pendekatan keadilan restoratif dengan mengutamakan kepentingan Anak.
- c. Pelanggaran terhadap ketentuan penanganan Perkawinan Anak dapat dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan dan teguran tertulis.

Pendampingan:

- a. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Masyarakat dan Pemangku Kepentingan lainnya melakukan pendampingan Perkawinan Anak dan/atau Anak yang telah melakukan perkawinan.
- b. Pendampingan yang dilaksanakan dapat berupa:
 - 1) konseling pada Anak yang sudah melakukan Perkawinan Anak;
 - 2) edukasi tentang pengasuhan Anak;
 - 3) edukasi terkait Kesehatan Reproduksi;
 - 4) fasilitasi peningkatan keterampilan hidup;
 - 5) layanan rujukan sesuai dengan kebutuhan bagi Anak yang melakukan Perkawinan Anak;
 - 6) fasilitas apabila terjadi kekerasan dalam Perkawinan Anak; dan
 - 7) psiko edukasi kepada orang tua Anak yang sudah melakukan Perkawinan Anak
- c. Pendampingan dilakukan dalam rangka:
 - 1) mencegah terjadinya Perkawinan Anak;
 - 2) memastikan akses dan layanan yang ramah anak dan remaja, responsif gender, dan inklusif bagi anak yang mengalami kekerasan fisik, emosional, seksual, dan ekonomi akibat perkawinan anak;

- 3) memastikan hak-hak Anak tetap terpenuhi; dan
- 4) memastikan Perkawinan tercatat apabila Perkawinan Anak tidak dapat dicegah.

4. Pemantauan dan Evaluasi

- a. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Pencegahan Perkawinan Anak dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Perlindungan Anak.
- b. Dalam rangka pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan Pencegahan Perkawinan Anak, Pemerintah Daerah membangun sistem pemantauan dan evaluasi yang terpadu.
- c. Pemerintah Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi serta menyusun laporan pelaksanaan kegiatan Pencegahan Perkawinan Anak dilakukan secara berkala.
- d. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Perlindungan Anak menyediakan data pengajuan rekomendasi dispensasi Perkawinan Anak dan data Perkawinan Anak untuk dilaporkan berkala secara triwulan kepada Bupati.
- e. Data perkawinan anak akan dilaporkan dan diserahkan oleh Bupati kepada Gubernur.

5. Kerjasama dan Kemitraan

Kerjasama :

- a. Pemerintah Daerah dapat menjalin kerja sama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota lain dan kelembagaan negara dalam usaha Perlindungan Anak dan Pencegahan Perkawinan Anak.
- b. Kerja sama dapat dilakukan dengan cara:
 - 1) bertukar informasi dan pengalaman;
 - 2) program pelatihan;
 - 3) penelitian;
 - 4) ilmu pengetahuan; dan/atau
 - 5) alih teknologi.

Kemitraan :

- a. Pemerintah Daerah dapat menjalin kemitraan dengan Masyarakat dan Pemangku Kepentingan lainnya dalam mendukung kebijakan, program dan kegiatan Pencegahan Perkawinan Anak.
- b. Kemitraan dapat dilakukan dengan cara mendorong partisipasi Masyarakat dan Pemangku Kepentingan lainnya memberikan ilmu pengetahuan, jasa, barang dan penggunaan dana tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan.

6. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan terhadap Pencegahan Perkawinan Anak dilaksanakan antara lain melalui:

- a. koordinasi;
- b. bantuan teknis;
- c. penerapan norma, standar, prosedur dan kriteria; dan
- d. pendidikan dan pelatihan.

Pembinaan dan pengawasan terhadap Pencegahan Perkawinan Anak dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan dapat mengikutsertakan Masyarakat.

Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

7. Pendanaan

Sumber pendanaan dalam rangka Pencegahan Perkawinan Anak dapat berasal dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
- b. sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan

1. Perkawinan Anak merupakan implikasi dari kebebasan amoral, asusila dan asosial dampak perkembangan globalisasi dan teknologi. Pemerintah Daerah berkewajiban mencegah implikasi tersebut melalui kebijakan regulatif dan praksis pencegahan perkawinan anak.
2. Ketiadaan pedoman dan tata cara Pencegahan Perkawinan Anak dapat menghambat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, khususnya dibidang perlindungan anak dan pelaksanaan konvensi hak anak, sehingga diperlukan pembangunan hukum berupa pembentukan peraturan daerah. Penyelenggaraan Pencegahan Perkawinan Anak dalam suatu Peraturan Daerah akan meningkatkan kualitas perlindungan anak, pelaksanaan konvensi hak anak dan peningkatan kualitas generasi muda dalam menyongsong Generasi Emas 2045. Penyelenggaraan Pencegahan Perkawinan Anak dalam suatu Peraturan Daerah akan mewujudkan perlindungan anak dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya serta memberikan kepastian hukum dan keadilan di Kabupaten Karanganyar.
3. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak harus mendasarkan pada unsur filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai unsur-unsur pemberlakuan Peraturan Daerah.
4. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak harus menjangkau dan melibatkan Pemerintah Daerah, masyarakat, keluarga, anak dan pemangku kepentingan lainnya dengan arah pengaturan melalui pencegahan dan penanganan

perkawinan anak serta pemberdayaan masyarakat dalam pencegahan dan penanganan perkawinan anak.

B. Saran

1. Naskah akademik merupakan prasyarat dan pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak;
2. Mempertimbangkan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan, demokrasi dan keadilan dalam penyelenggaraan Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Karanganyar;
3. Memberikan rekomendasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak sebagai skala prioritas penyelesaian permasalahan perkawinan anak dan perlindungan anak dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia di Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2024.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A.A.G.Peters, Ed. *Hukum dan Perkembangan Sosial*. 1988. Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Anselm Strauss & Juliet Corbin. 2003. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bappenas RI. 2020. *Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak*. Bappenas RI, Jakarta,.
- Badan Pusat Statistik. 2020. *Pencegahan Perkawinan Anak, Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda*, Jakarta: Unicef, Universitas Indonesia, Puskapa.
- BPS Jawa Tengah.2024. *Jawa Tengah Dalam Angka 2024*. Semarang:BPS
- BPS Karanganyar. 2024. *Karanganyar Dalam Angka 2024*. Karanganyar: BPS Karanganyar
- Bappeda Karanganyar. 2023. *Rencana Kerja Tahunan Daerah (RKPD) Kabupaten Karanganyar 2024*. Bappeda Kabupaten Karanganyar.
- John W.Creswell. *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah. Jakarta: KIK Press, 2002Nusa Media, 2011.
- Lexy J Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT.Remaja Rosdakarya
- Meuwissen. 2009. *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Terjemahan: B Arief Sidharta, Bandung: PT. Refika Aditama.
- Peter de Cruz. 2010. *Comparative Law in a Changing World*. London_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Nusa Media.
- PPUU DPD RI, Legal Drafting Untuk Senator

Jurnal:

- Elisabeth Putri Lahitani Tampubolon. 2021. *Permasalahan Perkawinan Dini di Indonesia*, Jurnal Indonesia Sosial Sains: Vol. 2, No. 5 Mei 2021
- Hani Sholihah. 2018. *Perlindungan Anak Dalam Perspektif Hukum Islam*. al-Afkar, Journal for Islamic Studies, Vol. 1, No.1, January 2018
- Juarni Anita. 2021. *Perkembangan Kebijakan Publik dan Program Bidang Perumahan di Indonesia*. Jurnal Arsitektur Terracotta, No.1 Vol. 3, Desember 2021
- Koalisi Perempuan Indonesia. 2021. *Pencegahan Perkawinan Anak dan Covid -19*. Januari 2021. Jurnal Legal Reasoning Vol. 4, No. 1, Desember 2021.
- Mansari dan Rizkal. 2021. *Peranan Hakim dalam Upaya Pencegahan Perkawinan Anak: Antara Kemaslahatandan Kemudharatan*. El-Ushrah: Jurnal Hukum Keluarga Vol.4 No.2 Juli-Desember 2021

- Rina Dwi Wahyuni.2017. *Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi tentang Kualitas Pelayanan Jasa Transportasi Di Stasiun Wonkromo Surabaya)*. jurnal Penelitian Adminsitasi Publiki, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
- Sherlin Darondos. 2014. *Perkawinan Anak Di Bawah Umur Dan Akibat Hukumnya*, Jurnal: Lex et Societatis, Vol. II/No. 4/Mei/2014
- Siti Patimah, Arman Idris. 2019. *Pencegahan Pernikahan Usia Dini Pada Perempuan Melalui Edukasi Hak Reproduksi dan Kesehatan Reproduksi*. Jurnal Balireso Vol 4. No.2. Juli 2019.
- Titing Sugiarti dan Kunthi Tridewiyanti. 2021. *Implikasi dan Implementasi Pencegahan Perkawinan Anak*. Jurnal Legal Reasoning Vol. 4, No. 1, Desember 2021

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143)
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ((Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang ((Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6867)
- Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729)
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–undangan. (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 199)
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2022 Nomor 4)

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan
Perlindungan Anak (Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2021 Nomor 4)

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 31 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelenggaraan
Perlindungan Anak (Berita Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2023 Nomor 31)