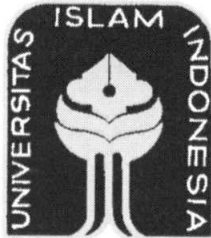


**PENERAPAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2015
DALAM MELINDUNGI
CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR**



**Oleh:
Wildan Isa Anshory
NIM. 14913195**

**Pembimbing:
Dr. M. Roy Purwanto, MA.**

TESIS

**Diajukan kepada
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Untuk memenuhi salah satu syarat guna
Memperoleh Gelar Magister Hukum**

**YOGYAKARTA
2019**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Wildan Isa Anshory
NIM : 14913195
Konsentrasi : Hukum Islam
Judul Tesis : **PENERAPAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7
TAHUN 2015 DALAM MELINDUNGI
CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR**

menyatakan bahwa tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa tesis ini adalah hasil dari plagiasi, maka saya siap untuk dicabut gelar keserjanaan yang dianugerahkan dan mendapatkan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, 25 Februari 2019

Yang menyatakan,



Wildan Isa Anshory



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

PENGESAHAN

Nomor: 2061/PS-MSI/Peng./II/2019

TESIS berjudul : PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2015 DALAM
MELINDUNGI CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR

Ditulis oleh : Wildan Isa Anshory

N. I. M. : 14913195

Konsentrasi : Hukum Islam

Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum.

Yogyakarta, 4 Maret 2019
Ketua,





PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM (SI)
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp/Fax (0274) 523637 e-mail: msi@uii.ac.id

TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Nama : Wildan Isa Anshory
Tempat/tgl lahir : Yogyakarta, 31 Oktober 1982
N. I. M. : 14913195
Konsentrasi : Hukum Islam
Judul Tesis : PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2015 DALAM
MELINDINGI CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR

Ketua : Dr. Drs. Yusdiani, M. Ag. (.....)

Sekretaris : Dr. Drs. Daud Muliandien, SH., M. Hum. (.....)

Pembimbing : Dr. M. Roy Purwanto, MA. (.....)

Penguji : Prof. Dr. Amir Mu'allim, MIS. (.....)

Penguji : Dr. Drs. M. Mustich Kus, M. Ag. (.....)

Diuji di Yogyakarta pada Senin, 25 Februari 2019

Pukul : 09.00 - 10.00

Hasil : Lulus

Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana
Magister Ilmu Agama Islam FIAI UII



Dr. Rina Istikomah, MIS



PROGRAM STUDI
MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

NOTA DINAS

No. : 1829/PS-MIA/ND/II/2019

TESIS berjudul : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN
KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2015 TENTANG
PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN
KEKERASAN DALAM MELINDUNGI CALON
PENGANTIN DI BAWAH UMUR

Ditulis oleh : Wildanisa Anshory

NIM : 14913094

Konsentrasi : Hukum Islam

Telah dapat diujikan di depan Dewan Pengaji Tesis Program Studi Magister Ilmu
Agama Islam, Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia.

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Yogyakarta, 12 Februari 2019
Ketua,

Dr. Junanah, M.S.

PERSetujuan

Judul

: IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7
TENTANG PELINDUNGAN
PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN
KEKERASAN DALAM MELINDUNGI CALON
PEMILIHAN DI BAWAH UMUR

Nama

: Willem Isa Anchory

NIM

: 14933195

Konsentrasi

: Hukum Islam

Disetujui untuk diuji oleh Tim Pengajaran Program Pascasarjana Fakultas Ilmu
Agama Islam Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 02 Februari 2019
Pembimbing,

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA
Dr. Muhammad Roy Purwanto, M.A.

PERSEMBAHAN

Bapak dan Ibu :

Semoga Allah SWT selalu mencurahkan ampunan dan kasih sayang-Nya di dunia maupun di akhirat.



Guru-guruku :

Semoga Allah SWT selalu memberikan kesehatan dan umur panjang, dan memberi kami kemanfaatan dari ilmu-ilmunya.

Istri dan anak-anakku:

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan kesabaran, ridha, dan petunjuk dalam menjalani kehidupan ini.

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Pedoman transliterasi Arab-Latin berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 158 Tahun 1987 dan Nomor 0543 b/U/1987 tertanggal 22 Januari 1988.

1. Konsonan Tunggal

HURUF ARAB	NAMA	HURUF LATIN	NAMA
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Bā'	<i>b</i>	-
ت	Tā	<i>t</i>	-
ث	Ṡa	<i>ṡ</i>	s (dengan titik di atas)
ج	Jim	<i>j</i>	-
ح	Ḥā'	<i>h</i>	h (dengan titik di bawah)
خ	Khā'	<i>kh</i>	-
د	Dāl	<i>d</i>	-
ذ	Zāl	<i>z</i>	z (dengan titik di atas)
ر	Rā'	<i>r</i>	-
ز	Zā'	<i>z</i>	-
س	Sīn	<i>s</i>	-
ص	Syīn	<i>sy</i>	-
ض	Ṣād	<i>ṣ</i>	s (dengan titik di bawah)
ط	Dād	<i>ḍ</i>	d (dengan titik di bawah)
ظ	Tā'	<i>ṭ</i>	t (dengan titik di bawah)
ع	Zā'	<i>ẓ</i>	z (dengan titik di bawah)
غ	ʿAīn	<i>ʿ</i>	koma terbalik ke atas
ف	Gāīn	<i>g</i>	-
ق	Fā'	<i>f</i>	-
ك	Qāf	<i>q</i>	-
ل	Kāf	<i>k</i>	-
م	Lām	<i>l</i>	-

م	Mim	<i>m</i>	-
ن	Nūn	<i>n</i>	-
و	Wāwu	<i>w</i>	-
ه	Hā'	<i>h</i>	-
ء	Hamzah	‘	Apostrof
ي	Yā'	<i>y</i>	-

2. Vokal Tunggal

TANDA	NAMA HURUF ISLAM LATIN	NAMA
—	Fathah	a
—	Kasrah	i
—	Dammah	u

3. Vokal Rangkap

TANDA & HURUF	NAMA HURUF	GABUNGAN HURUF	NAMA
ي — و —	Fathah dan ya Fathah dan wau	Ai au	a dan i a dan u

Contoh :

بين - baina

كيف - kaifa

هول - haula

حول - haula

4. Maddah

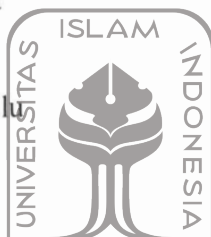
HARAKAT & HURUF	NAMA	HURUF & TANDA	NAMA
ا --- ا --- ا --- ا --- ي	Fathah dan alif atau ya	Ā ī ū	a garis di atas i garis di atas u garis di atas
ي --- ي --- و --- و --- و	Kasrah dan ya Dammah dan wau		

Contoh : قال - qāla

رمى - ramā

قيل - qīla

يقول - yaqūlu



5. Ta' Marbutah

Transliterasi ta' marbutah ada dua

1. Ta' marbutah hidup atau mendapat harkat fathah, kasrah dan dammah, transliterasinya adalah (i)
2. Ta' marbutah mati atau mendapat sukun, transliterasinya adalah (h)
3. Kalau pada kata yang terakhir dengan ta' marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka ta' marbutah itu ditransliterasikan dengan ha (h)

Contoh : روضة الاطفال - raudah al-atfal

- raudatul atfal

المدينة المنورة - al-madinah al-munawwarah

- al-madinatul munawwarah

طلحة - talhah

6. Syaddah

Contoh :	ربنا	- rabbana
	نزل	- nazzala
	البر	- al-birr
	الحج	- al-hajj
	نعم	- nu''ima

7. Kata Sandang

Contoh :	الرجل	- ar-rajulu
	الشمس	- asy-syamsu
	القلم	- al-qalamu
	السيدة	- as-sayyidatu



8. Hamzah

Contoh :	تأخذون	- ta'khuzuna
	النوء	- an-nau'u
	شيئ	- syai'un
	أمرأت	- umirtu
	أكل	- akala

9. Penulisan Kata

Contoh :	وان الله لهو خير الرازقين
	- wa innallaha lahuwa khair ar-raziqin
	- wa innallaha lahuwa khairur raziqin

فأو فوالكيل والميزان

- fa aufu al-kaila wa al-mizana
- fa aful kaila wal mizana

بسم الله مجراها ومرساها

- bismillahi majraha wa mursa

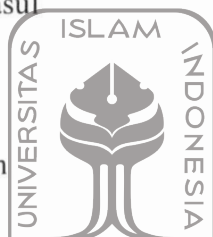
10. Huruf Kapital

Contoh : ومحمد الرسول

- wa ma Muhammadun illa rasul

للذي بكة مباركا

- allazi bi Bakkata mubarkan



شهر رمضان الذي أنزل فيه القرآن

- Syahru Ramadana al-lazi unzila fih al- Qur'an

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

**PENERAPAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2015
DALAM MELINDUNGI
CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR**

Wildan Isa Anshory
NIM. 14913195

ABSTRAK

Batas minimal usia kawin dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah mencapai usia 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun bagi perempuan. Kurang dari ketentuan tersebut harus mendapatkan izin Pengadilan. Melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (Perda), Pemerintah Kabupaten Kulon Progo berusaha melindungi calon pengantin di bawah umur.

Fokus penelitian ini meliputi bagaimana latar belakang pembentukan Perda tersebut dan bagaimana penerapan Perda dalam memberikan perlindungan terhadap calon pengantin di bawah umur.

Penelitian ini berjenis penelitian kualitatif dengan pendekatan normatif dan sosiologis. Informan penelitian ditentukan dengan cara *purposive sampling*. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, wawancara, dan dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan analisis kualitatif dengan metode penarikan kesimpulan induktif.

Hasil penelitian ini adalah: *Pertama*, latar belakang pembentukan Perda tersebut mencakup dua faktor, sosial dan hukum. Perda ini menunjukkan keberpihakan kepada kelompok rentan. *Kedua*, penerapan Perda tersebut dalam melindungi calon pengantin di bawah umur merupakan pelaksanaan Pasal 14 ayat (2) huruf (a), melakukan pembinaan menuju keutuhan rumah tangga yang harmonis. Pelaksanaannya di P2TP2A, calon pengantin di bawah umur diberi pelayanan konseling oleh konselor dengan memerhatikan perlindungan kepentingan umum dan kepentingan individu calon pengantin. Di Pengadilan Agama Wates, selain mensyaratkan calon pengantin di bawah umur membawa laporan hasil konseling dari P2TP2A, Majelis Hakim dalam memutus perkara juga mempertimbangkan perlindungan terhadap hak-hak calon

pengantin, kemampuan ekonomi-sosial, serta kesiapan mental-psikologisnya.

Kata kunci : *Penerapan, Peraturan, Melindungi, Pengantin, Konseling.*



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

THE IMPLEMENTATION OF LOCAL REGULATION IN KULONPROGO REGENCY NUMBER 7 OF 2015 IN PROTECTING THE FUTURE UNDER-AGE BRIDE AND BRIDEGROOM

Wildan Isa Anshory
NIM. 14913195

ABSTRACT

The minimum marriage age in Regulation Number 1 of 1974 is 19 years old for male and 16 years old for female. Any ages below that provision should have a license from the Court. Through the Local Regulation Number 7 of 2015 on the Protection of Women and Children as the Victims of Violence (Local Regulation), the Regional Government of Kulon Progo Regency attempts to protect the future under-age bride and bridegroom.

The focus of this research included how the background of the establishment of the Local Regulation was and how the implementation of the Local Regulation in giving a protection to the future underage bride and bridegroom.

This is a qualitative research with normative and sociological approach. The research informants were determined through the purposive sampling method. The data were collected through the library research, interview, and documentation. The data were then analyzed using the qualitative analysis with the method of drawing inductive conclusion.

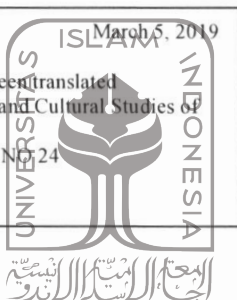
The results of this research showed: first, the background of establishing the local regulation covered two factors: social and law. This local regulation showed an alignment to the vulnerable community. Second, the implementation of the local regulation in protecting the future underage bride and bridegroom is the implementation of Article 14 Paragraph (2) letter (a), to give a guidance in achieving a harmonious household integrity. Its implementation in P2TP2A, the future underage brides are given counseling by a counselor by concerning with the protection of the public interest and the interests of individual underage brides and bridegrooms. In the Religious Court, Wates, in addition to requiring Article 14 paragraph (2) letter (a), conducts guidance towards

harmonious household integrity. Implementation in P2TP2A, underage brides are given counseling services by the counselor by noticing the protection of the public interest and the interests of individual brides. In the Wates Religious Court, in addition to requiring the underage brides to bring a report on the counseling results from P2TP2A, the Panel of Judges in deciding cases also considered the protection of bride's and bridegroom's rights, social-economic capability, and mental-psychological readiness.

Keywords: *Implementation, Regulation, Protecting, Bride and Bridegroom Counselling.*

TRANSLATOR STATEMENT

The information appearing herein has been translated
by a Center for International Language and Cultural Studies of
Islamic University of Indonesia
CILACS UII JI. DEMANGAN BARU No. 24
YOGYAKARTA, INDONESIA.
Phone/Fax: 0274 540 255



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الحمد لله الذي علّم بالقلم علّم الانسان ما لم يعلم. و الصلاة و السلام
على نبيّنا سيّدنا محمد خير الانام و على اله و أصحابه و التابعين
لهم باحسان الى يوم الدين.

Segala puji dan syukur penyusun panjatkan kepada Allah yang telah melimpahkan segala rahmat, hidayah, dan inayah-Nya sehingga penyusun dapat menyelesaikan tesis ini. Salawat dan salam semoga selalu tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, sahabat, dan umatnya hingga akhir zaman.

Pada awalnya tesis penyusun ini berjudul “IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2015 TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN KEKERASAN DALAM MELINDUNGI CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR”, namun setelah diuji di hadapan tim penguji pada 25 Februari 2019 harus dilakukan perbaikan-perbaikan atas saran dari tim penguji sehingga judulnya mengalami perubahan menjadi “PENERAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2015 DALAM MELINDUNGI CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR”. Melalui kata pengantar ini, penyusun menginformasikan bahwa bagian tertentu pada tesis ini masih mencantumkan judul sebelum perbaikan karena terkait dengan proses sebelum tesis diuji. Semoga penjelasan ini dapat menjadikan maklum.

Tesis ini pada akhirnya dapat terselesaikan berkat rangkaian kebaikan dan kerelaan berbagai pihak yang telah membantu melancarkan tesis ini. Melalui tulisan ini penyusun mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

- Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Fathul Wahid, ST., M.Sc., Ph.D. masa jabatan 2018 - 2022.
- Dr. Tamyiz Mukharrom, MA., selaku Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.
- Dr. Dra. Junanah, MIS., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.
- Dr. Yusdani, M.Ag., selaku Ketua Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.
- Dr. Muhammad Roy Purwanto, MA., selaku dosen pembimbing yang dengan kerelaannya telah membimbing penyusun dalam menyelesaikan tesis ini.
- Seluruh Bapak dan Ibu dosen yang telah memberikan ilmu pengetahuan serta wawasan keilmuannya.
- Segenap karyawan-karyawati Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan Magister Ilmu Agama Islam yang selalu membantu dan memberikan pelayanan yang terbaik, khususnya kepada Bapak Anwan Santoso yang telah banyak membantu kelancaran studi penyusun.
- Keluarga tercinta; bapak, almarhumah ibu, ibu mertua, almarhum bapak mertua, istri dan anak-anak tercinta, serta seluruh keluarga besar yang selalu mendorong, menyemangati, dan mendoakan penyusun.
- Teman-temanku seperjuangan, seangkatan satu kelas yang telah memberi dukungan moril hingga terselesaikannya jenjang studi strata dua di Magister Ilmu Agama Islam Fakultas Ilmu Agama Islam UII.

Masih banyak pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini yang belum disebutkan, semoga mereka selalu mendapatkan ganjaran dan limpahan kasih sayang-Nya.

Akhirnya, penyusun tidak menafikan jika penyusunan karya ini masih banyak kekurangan dan kesalahan, karena itu apabila pembaca

berkenan memberi saran dan kritik penyusun mengucapkan banyak terima kasih.

Yogyakarta, 26 Februari 2019

Penyusun,



Wildan Isa Anshory



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
HALAMAN PENGESAHAN	vi
HALAMAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS	vii
HALAMAN NOTA DINAS	viii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ix
HALAMAN PERSEMBAHAN	x
HALAMAN PEDOMAN TRANSLITERASI	xi
ABSTRAK	xvi
ABSTRACT	xviii
KATA PENGANTAR	xx
DAFTAR ISI	xxiii
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Fokus Penelitian	7
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	8
D. Sistematika Pembahasan	8
BAB II. KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU	
DAN KERANGKA TEORI	11
A. Kajian Penelitian Terdahulu	11
B. Kerangka Teori	22

1. Teori Pembentukan Undang-undang	22
2. Teori Implementasi Kebijakan	26
3. Teori <i>Maslahah</i>	29
4. Teori Perlindungan Hukum	33
5. Teori Hukum Sosiologis (<i>Sociological Jurisprudence</i>)	36
6. Tinjauan Perlindungan Anak	37
7. Tinjauan Calon Pengantin Di Bawah Umur	41

BAB III. METODE PENELITIAN	45
A. Jenis Penelitian dan Pendekatan	45
1. Jenis Penelitian	45
2. Pendekatan Penelitian	46
B. Tempat atau Lokasi Penelitian	47
C. Informan Penelitian	47
D. Teknik Penentuan Informan	48
E. Teknik Pengumpulan Data	48
F. Teknik Analisis Data	49

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	51
A. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan	51
B. Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 dalam Melindungi	

Calon Pengantin di Bawah Umur	54
1. Pelaksanaan di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo	59
a. Alur Layanan	60
b. Pelaksanaan Konseling	61
c. Pelaporan Hasil Konseling	65
2. Pelaksanaan di Pengadilan Agama Wates	66
a. Pendaftaran Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Wates	67
b. Pemeriksaan Perkara Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Wates	67
c. Penetapan Dispensasi Kawin yang Mengabulkan Permohonan Pemohon	72
d. Penetapan Dispensasi Kawin yang Menolak Permohonan Pemohon	79
C. Pembahasan	92
1. Analisis Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015	92
2. Analisis Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 dalam Melindungi Calon Pengantin di Bawah Umur	95
BAB V. PENUTUP	107

A. Kesimpulan	107
B. Saran-saran	108
DAFTAR PUSTAKA	109

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



**UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA**

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Rekapitulasi Perkara Dispensasi Kawin Tahun 2016-2018,

69



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran I : Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
- Lampiran II : Permohonan Izin Penelitian di Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kab. Kulon Progo
- Lampiran III : Permohonan Izin Penelitian di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak
- Lampiran IV : Permohonan Izin Penelitian di Pengadilan Agama Wates
- Lampiran V : Pertanyaan Wawancara dengan Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kab. Kulon Progo
- Lampiran VI : Pertanyaan Wawancara dengan Konselor pada Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak Kab. Kulon Progo
- Lampiran VII : Pertanyaan Wawancara dengan Hakim Pengadilan Agama Wates Kab. Kulon Progo
- Lampiran VIII : Surat Keterangan Bebas Plagiasi
- Lampiran IX : Daftar Riwayat Hidup

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan bagi manusia adalah hal yang sangat sakral dan memiliki tujuan yang mulia serta tidak lepas dari ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam syariat agama dan hukum. Melalui perkawinan yang sah, hubungan antara laki-laki dan perempuan ditempatkan pada posisi yang terhormat selaras dengan kedudukan manusia sebagai makhluk yang dimuliakan.¹

Firman Allah menyebutkan bahwa pernikahan sangat dianjurkan agar pelakunya mendapatkan ketenangan sebagaimana yang tercantum dalam ayat berikut,


و من آيته ان خلق لكم من انفسكم ازواجا لتسكنوا اليها و
جعل بينكم مودة و رحمة ان في ذلك لآيات ليعرفون.²

Artinya:

“Dan di antara tanda-tanda (kebesaran)-Nya ialah Dia menciptakan pasangan-pasangan untukmu dari jenismu sendiri, agar kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan Dia menjadikan di antarmu rasa kasih dan sayang. Sungguh, pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang berpikir.”³

¹Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, cet. 8, (Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII, 1996), hlm, 1.

²Ar-Rūm (30): 21.

³Lajnah Pentashih Mushaf Al-Qur'an Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Lembaga Penyelenggara Penerjemah Kitab Suci Al-Qur'an Kementerian Agama, 2012), hlm. 572.

Orangtua yang memiliki anak perempuan juga dianjurkan untuk menikahkan anak perempuan yang belum menikah sebagaimana firman Allah berikut,

و انكحوا الأيامى منكم و الصالحين من عبادكم و اماءكم ..⁴

Artinya:

“Dan nikahkanlah orang-orang yang masih membujang di antara kamu, dan juga orang-orang yang layak (menikah) dari hamba-hamba sahaya-Mu yang laki-laki dan perempuan...”⁵

Ayat terakhir selain menunjukkan anjuran bagi wali nikah untuk menikahkan anak perempuannya yang belum menikah juga menjadi argumen dibolehkannya pernikahan muda atau belia.⁶

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberikan batasan minimal sebagai syarat pernikahan yaitu mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun bagi laki-laki dan mencapai usia 16 (enam belas) tahun bagi perempuan. Penyimpangan atas ketentuan ini dapat dilaksanakan dengan syarat Pengadilan atau pejabat lain mengabulkan permohonan dispensasi yang diminta oleh kedua orangtua pihak laki-laki atau pihak perempuan.

Melakukan perkawinan di bawah ketentuan batas minimal usia sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Perkawinan sudah bukan hal yang aneh. Berbagai alasan melatarbelakangi terjadinya hal tersebut. Mulai dari perempuan

⁴An-Nūr (24): 32.

⁵ Lajnah Pentashih..., *Al-Qur'an*..., hlm. 354.

⁶Husein Muhammad, *Fiqh Perempuan: Refleksi Kiai atas Wacana Agama dan Gender*, cet. 5, (Yogyakarta: LkiS, 2009), hlm. 91-92.

⁷Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 7 Ayat (1) dan (2).

yang sudah telanjur hamil, laki-laki dan perempuan telah melakukan hubungan seksual, hingga kekhawatiran orangtua terhadap pergaulan anaknya sehingga harus segera dikawinkan. Perkawinan semacam ini acap disebut sebagai perkawinan di bawah umur.

Perkawinan di bawah umur sepintas seperti menyelesaikan permasalahan yang melatarbelakanginya. Sebagai contoh, perempuan yang masih di bawah batas usia kebolehan menikah telanjur hamil karena melakukan seks dengan seorang laki-laki. Sementara itu, sebagian besar masyarakat menganggap tabu bila ada bayi dilahirkan tanpa seorang ayah yang sah. Orangtuanya lalu berusaha menyelesaikan masalah tersebut dengan mengawinkan anaknya meski di bawah umur agar janin yang dikandung si anak perempuan memiliki seorang ayah.

Lambat laun terbangun persepsi bahwa perkawinan di bawah umur adalah solusi atau jalan keluar dari permasalahan-permasalahan seperti kehamilan dan hubungan seksual bebas yang dilakukan oleh laki-laki dan perempuan yang masih di bawah batas usia diperbolehkan menikah.

Secara objektif, hal mendasar yang diinginkan dari ketentuan Undang-undang Perkawinan adalah pembatasan usia perkawinan. Perkawinan di bawah umur ibarat pintu keluar darurat yang dibuka ketika kondisinya sangat mendesak dan tidak ada jalan keluar lainnya. Sebab, perkawinan di bawah umur sejak awal merupakan problem dan menyimpan problem-problem yang bisa datang menerpa pelakunya di kemudian hari ibarat bom waktu.

Problem awal perkawinan di bawah umur adalah ia membuka peluang anak menjadi pelakunya. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 pada Pasal 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud sebagai Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun,

termasuk anak yang masih berada di dalam kandungan.⁸ Sehingga apabila seorang perempuan atau laki-laki melakukan perkawinan sebelum berusia 18 tahun, sekalipun diizinkan atas dasar dispensasi dari Pengadilan, tidak serta merta menghilangkan kenyataan objektif bahwa dirinya adalah anak.

Secara tegas Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 menyatakan bahwa orangtua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia Anak sebagai berikut,

“Pasal 26

(1) 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.

Problem bawaan lainnya dari perkawinan di bawah umur adalah terenggutnya hak anak, baik terenggut oleh hal yang melatarbelakangi atau menjadi alasan ia melakukan perkawinan di bawah umur seperti kekerasan seksual maupun terenggut oleh hal yang merupakan akibat atau konsekuensi dari perkawinannya seperti hilangnya kesempatan untuk tumbuh dan berkembang layaknya anak seusianya.

Mengenai hak anak ini diatur dalam beberapa Pasal pada Undang-undang Perlindungan Anak, salah satunya pada Pasal 4 sebagai berikut,

“Pasal 4

⁸Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal 1.

⁹Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal 26 Ayat (1).

Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.¹⁰

Perkawinan di bawah umur menyimpan problematika yang akan dihadapi oleh pelakunya, lebih-lebih yang masih tergolong usia anak. Hak untuk menjalani kehidupan dan tumbuh-kembang sesuai usianya sangat mungkin tereduksi dengan status dan perannya setelah menikah. Mereka juga rentan terhadap berbagai risiko, di antaranya dari sisi kesehatan reproduksi. Seorang perempuan usia anak yang menikah kemudian hamil berisiko tinggi mengalami komplikasi saat kehamilan, kelahiran, dan bahkan bisa menyebabkan kematian anak dari si perempuan karena si ibu masih dalam masa pertumbuhan sehingga terjadi perebutan gizi antara ibu dengan janinnya.¹¹

Usia anak dalam tinjauan psikologi disebut masa *adolensi* (masa remaja menuju kedewasaan). Masa ini merupakan taraf perkembangan dalam kehidupan manusia di mana seseorang sudah tidak dapat disebut anak kecil lagi, tetapi juga belum dapat disebut orang dewasa. Taraf perkembangan ini pada umumnya disebut masa pancaroba atau masa peralihan dari masa anak-anak menuju arah kedewasaan. Ditinjau dari sudut kronologis, pembatasan yang relatif fleksibel untuk masa remaja ini sekitar umur dua belas (12) hingga dua puluh (20) tahun.¹²

Pada masa *adolensi* seseorang mengalami masa pembelajaran fisiologis (*physiological learning*) dan

¹⁰Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal 4.

¹¹Dewi Candraningrum, Anita Dhewy, dan Andi Misbahul Pratiwi, "Takut akan Zina, Pendidikan Rendah, dan Kemiskinan: Status Anak Perempuan dalam Pernikahan Anak di Sukabumi Jawa Barat", *Jurnal Perempuan*, Vol. 21, No. 1, Februari 2016, hlm. 153.

¹²Melly Sri Sulastris Rifai, *Psikologi Perkembangan Remaja dari Segi Kehidupan Sosial*, cet. 2, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 1.

pembelajaran sosial (*social learning*) secara bersamaan. Ia akan mengalami proses perubahan struktur dan fungsi jasmaniah (fisiologis) mengarah pada kedewasaan fisik.¹³ Kesadaran akan adanya perubahan jasmaniah ini menyebabkan ia tidak tahu pasti tentang status sosialnya, ia masih terikat pada masa kanak-kanak dan ingin lepas dari masa itu.¹⁴ Pada saat yang bersamaan, ia menghadapi proses belajar melakukan penyesuaian diri atau *adjustment* pada kehidupan sosial orang dewasa secara tepat.¹⁵

Perkawinan sendiri merupakan suatu hal yang sangat penting. Di Jawa perkawinan menjadi pertanda terbentuknya *somah* baru yang akan segera memisahkan diri, baik secara ekonomi maupun tempat tinggal, serta lepas dari kelompok orang tua dan membentuk sebuah basis untuk sebuah rumah tangga baru.¹⁶ Oleh karena itu, kesiapan menjadi hal utama yang harus dimiliki oleh setiap orang yang hendak melangsungkan perkawinan, tidak terkecuali bagi pelaku perkawinan di bawah umur.

Akan menjadi masalah bagi seorang yang secara fisik, sosial, dan psikologi masih dalam tahap perkembangan menuju dewasa untuk menyiapkan diri menghadapi perkawinan dengan segala tanggung jawabnya yang tidak ringan. Bisa jadi perkawinan dilaksanakan tanpa persiapan pelakunya karena satu dan lain hal. Kondisi ini tentu sangat memprihatinkan bagi terwujudnya tujuan perkawinan. Ketidaksiapan pasangan untuk membangun keluarga akan menyebabkan tidak berfungsinya keluarga sebagai lembaga psikososial, sehingga tidak mampu mengintegrasikan setiap anggotanya dalam keutuhan keluarga.¹⁷

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 1.

¹⁶ Hildred Geertz, *Keluarga Jawa*, alih bahasa Tim Grafiti Pers, cet. 2., (Jakarta: Grafiti Pers, 1983), hlm. 58.

¹⁷ Kartini Kartono dan Jenny Andari, *Hygiene Mental dan Kesehatan Mental dalam Islam*, cet. 4, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 184.

Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 6 Mei 2015. Di antara tujuan dari Peraturan Daerah tersebut sebagaimana yang tercantum dalam teks peraturannya adalah terpeliharanya keutuhan rumah tangga yang harmonis, tercegahnya kekerasan terhadap perempuan dan anak, adanya jaminan rasa aman bagi perempuan dan anak, terlindungi dari tindak kekerasan dan terlayannya perempuan dan anak korban tindak kekerasan.

Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut, Pengadilan Agama (PA) Wates memberikan kesempatan kepada para calon pengantin bersama pasangannya yang perkara permohonan dispensasinya diajukan di PA untuk berkonsultasi atau melakukan konseling ke Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang berada di bawah Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo. Hasil konseling dari lembaga tersebut lalu disampaikan kepada majelis hakim yang menangani perkaranya.

Berdasarkan latar belakang ini, penyusun tertarik untuk meneliti bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tersebut dalam perkara permohonan dispensasi perkawinan di bawah umur di Kulon Progo khususnya yang diajukan Pengadilan Agama Wates dan sejauh mana implementasi Peraturan Daerah tersebut dalam memberikan perlindungan terhadap calon pengantin di bawah umur.

B. Fokus Penelitian

Berangkat dari uraian yang telah penyusun paparkan dalam latar belakang masalah, terdapat dua fokus penelitian dengan pertanyaan sebagai berikut,

1. Bagaimana latar belakang pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan?
2. Bagaimana penerapan Peraturan Daerah tersebut dalam melindungi calon pengantin di bawah umur?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Mengetahui latar belakang pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.
 - b. Mengetahui penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tersebut dalam melindungi calon pengantin di bawah umur.
2. Manfaat Penelitian
 - a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan studi dan menjadi salah satu sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian yang mengarah pada pengembangan hukum Islam, khususnya mengenai pembentukan peraturan daerah dan penerapannya terhadap perlindungan perempuan, anak, maupun calon pengantin di bawah umur.
 - b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi semua pihak terkait khususnya Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, Pengadilan Agama Wates, dan Kementerian Agama Kabupaten Kulon Progo sebagai dasar dalam menyusun program pembinaan calon pengantin di bawah umur.

D. Sistematika Pembahasan

Dalam rangka memperoleh pembahasan dan penulisan skripsi yang terarah, komprehensif dan sistematis, maka penulis menyusun sistematika pembahasan meliputi lima bab, yaitu;

Bab pertama, merupakan bab pendahuluan untuk mengantarkan pembahasan penelitian secara menyeluruh

meliputi latar belakang masalah, fokus penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan.

Bab kedua menguraikan kajian penelitian terdahulu dan kerangka teori. Subbab kajian penelitian terdahulu berisi kajian terhadap hasil penelitian lain yang terdapat hal-hal yang berkaitan dengan penelitian penyusun, baik dari tesis, disertasi, maupun penelitian lainnya yang dimuat dalam jurnal. Selanjutnya memuat subbab kerangka teori yang berisi teori dan tinjauan definisi sebagai kerangka berpikir untuk mengkaji dan membahas masalah dalam penelitian ini.

Bab ketiga berisi metode penelitian. Di dalamnya diuraikan mengenai jenis penelitian dan pendekatan, tempat atau lokasi penelitian, informan penelitian, teknik penentuan informan, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

Bab keempat berisi hasil penelitian dan pembahasan. Penyusun akan memaparkan data-data yang diperoleh dari upaya pengumpulan data yang kemudian dibahas menggunakan teori-teori yang sudah ditentukan.

Bab kelima merupakan penutup yang berisi kesimpulan hasil penelitian secara ringkas sebagai penegasan kembali hasil penelitian serta memuat saran yang merupakan harapan penulis kepada pihak-pihak yang berkompeten dalam masalah atau bidang yang diteliti.[]

BAB II

KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU DAN KERANGKA TEORI

Penyusun pada bab ini akan menyajikan kajian penelitian terdahulu, yaitu kajian terhadap hasil penelitian lain yang terdapat hal-hal yang berkaitan dengan penelitian penyusun. Bab ini juga memuat kerangka teori untuk menyusun suatu kerangka berpikir dalam penelitian ini.

A. Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu ini bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh penelitian-penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya dan hasilnya. Selain itu juga untuk mengetahui letak perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian lain yang sudah ada.

Sejauh penelusuran penyusun belum ada penelitian setingkat tesis yang secara spesifik membahas implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dalam memberikan perlindungan terhadap calon pengantin di bawah umur. Berikut beberapa penelitian yang membahas tentang implementasi peraturan daerah maupun perlindungan terhadap pendewasaan usia perkawinan serta perkawinan di bawah umur.

Erlina dalam disertasi program doktor ilmu hukum Universitas Islam Indonesia, lulus tahun 2016 berjudul "Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan melalui Pembentukan Peraturan Daerah" mengulas mengenai konsep hak konstitusional perempuan dalam pembentukan peraturan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kalimantan Selatan. Rumusan masalah dalam disertasi ini (1) bagaimana konsep hak konstitusional perempuan sebelum dan sesudah perubahan UUD RI 1945, (2) apakah konsep hak konstitusional perempuan telah

terimplementasi di tingkat peraturan daerah DIY dan Kalimantan Selatan, dan (3) bagaimana konsepsi ideal tentang pembentukan peraturan daerah yang dapat memenuhi hak konstitusional perempuan.

Kesimpulan dari penelitian menunjukkan bahwa pengaturan konsep hak konstitusional perempuan di dalam UUD RI 1945 hasil perubahan/amandemen lebih rinci dan lengkap. Sebelum amandemen, konsep hak konstitusional perempuan hanya terdiri dari lima poin. Sesudah amandemen terdapat 17 Pasal dengan 40 substansi hak yang beragam dalam 14 rumpun hak. Hasil berikutnya konsep hak konstitusional perempuan belum sepenuhnya terimplementasi baik di dalam Peraturan Daerah di DIY dan Kalimantan Selatan baik pada proses pembentukannya maupun substansi muatan pengaturannya. Adapun konsep ideal tentang pembentukan Peraturan Daerah yang dapat memenuhi hak konstitusional perempuan adalah Peraturan Daerah yang muatannya proporsional mengatur hal-hal teknis dan substansi, muatannya sejalan dengan kaidah Undang-undang Dasar dan Pancasila sebagai jiwa bangsa, dan peraturan daerah yang mengakomodir kebutuhan, permasalahan dan pengalaman perempuan untuk dapat menikmati hak-hak konstitusionalnya.¹

Dewi Candraningrum, Anita Dhewy, dan Andi Misbahul Pratiwi dalam risetnya yang dimuat di *Jurnal Perempuan*, Vol. 21, No. 1, Februari 2016 bertajuk “Takut akan Zina, Pendidikan Rendah, dan Kemiskinan: Status Anak Perempuan dalam Pernikahan Anak di Sukabumi Jawa Barat” meneliti mengenai motivasi pernikahan anak yang terjadi di Sukabumi Jawa Barat serta peran negara kaitannya dengan pernikahan anak.

Kesimpulan dari riset yang dilakukan Dewi Candraningrum dan kawan-kawannya bahwa ada beberapa faktor utama yang menjadi penyebab tingginya perkawinan usia dini yaitu akses

¹Erlina, “Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan melalui Pembentukan Peraturan Daerah”, *Disertasi Doktor*, Yogyakarta: Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

buruk atas pendidikan bagi anak perempuan, faktor kemiskinan, faktor narasi tafsir agama yang konservatif dan tidak ramah gender, serta sosialisasi narasi takut pada pacaran dan perbuatan zina. Peran negara dalam menjamin perlindungan terhadap anak khususnya anak perempuan dapat dilihat dengan diratifikasinya beberapa konvensi internasional seperti Konvensi Hak Anak diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 dan *Convention of the Elimination off All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* diratifikasi melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984. Selain itu juga disahkan beberapa Undang-undang seperti Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Kaitannya dengan perkawinan anak, negara belum sepenuhnya hadir untuk melindungi anak. Batas usia perkawinan dalam Undang-undang Perkawinan masih berkonflik dengan Konvensi Hak Anak.²

Tedy Sudrajat dalam tulisannya berjudul “Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Keluarga di Indonesia” yang dimuat di jurnal Kanun Jurnal Ilmu Hukum mengulas mengenai hak anak dalam tata hukum Indonesia yang sudah diakomodasi dalam beberapa Undang-undang serta pandangan hukum Islam dan hukum adat mengenai hak Anak. Saat ini, upaya perlindungan hukum terhadap hak anak sebagai hak asasi manusia dalam perspektif sistem hukum keluarga di Indonesia masih banyak mengalami kendala, antara lain berhubungan dengan peraturan perundang-undangan, badan pembina, badan penyelenggara, sarana kesehatan, anggaran, sosialisasi dan kepesertaan sehingga hak anak belum terlindungi dari berbagai bentuk kekerasan, eksploitasi, atau diskriminasi. Oleh karena itu, pemerintah dan

²Dewi Candraningrum, Anita Dhewy, dan Andi Misbahul Pratiwi, “Takut akan Zina, Pendidikan Rendah, dan Kemiskinan: Status Anak Perempuan dalam Pernikahan Anak di Sukabumi Jawa Barat”, *Jurnal Perempuan*, Vol. 21, No. 1, Februari 2016, hlm. 153-184.

pemerintah daerah perlu mengimplementasikan hak-hak tersebut dalam peraturan ataupun kebijakan yang melindungi hak-hak anak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³

Zulfiani dalam jurnal hukum Samudra Keadilan menulis tulisan berjudul “Kajian Hukum terhadap Perkawinan Anak di Bawah Umur Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974”. Dalam tulisannya Zulfiani menyatakan meski batas usia minimal perkawinan diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, namun di dalam Undang-undang itu juga terdapat aturan yang memungkinkan menyimpangi batas usia. Kenyataan ini melahirkan minimal dua masalah hukum, yaitu harmonisasi antarsistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain dan tantangan terhadap legislasi hukum perkawinan di Indonesia terkait dengan perkawinan di bawah umur.⁴

Marmiati Mawardi dalam tulisannya berjudul “Problematika Perkawinan di Bawah Umur” yang dimuat dalam Jurnal Analisa Volume 19 Nomor 02 Juli-Desember 2012 meneliti faktor-faktor penyebab dan motif perkawinan di bawah umur, dampaknya dalam kehidupan keluarga, serta pandangan masyarakat terhadap perkawinan di bawah umur. Dalam uraiannya, faktor penyebab perkawinan di bawah umur yang terjadi di lokasi penelitian kecamatan Wonoayu, Sidoarjo, Jawa Timur adalah adalah mudahnya para remaja mengakses konten-konten pornografi, merebaknya pergaulan bebas yang melebihi batas norma-norma agama, kehamilan yang tidak diinginkan, perhatian orangtua yang sangat minim, serta pengetahuan agama yang termasuk dangkal. Adapun motif perkawinan di bawah

³Tedy Sudrajat, “Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Keluarga di Indonesia”, *Kanun*, Jurnal Ilmu Hukum. No. 54 Tahun XIII (Agustus 2011), Banda Aceh: Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, hlm. 112-130.

⁴Zulfiani, “Kajian Hukum terhadap Perkawinan Anak di Bawah Umur Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974”, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. Vol. 12, No. 2 (Juli-Desember 2017), Langsa: Fakultas Hukum Universitas Samudra, hlm. 211-221.

umur calon pengantin perempuan hamil karena beberapa alasan, di antaranya untuk mendapatkan pengesahan nasab anak yang kelak dilahirkan secara hukum, untuk menjaga dan membersihkan nama baik orangtua, serta motif orangtua agar tanggung jawab ekonomi terhadap anak menjadi berkurang. Dilihat dari aspek agama, dengan pernikahan di bawah umur seolah calon pengantin terhindar dari dosa dan perzinahan. Selain itu ada kejelasan status bayi yang dikandung. Berkurangnya beban orangtua karena anaknya sudah menjadi tanggungan suaminya. Bagi pasangan pelaku perkawinan rentan mengalami perselisihan karena secara psikologis maupun ekonomi belum mapan. Sementara itu, masyarakat menganggap perkawinan di bawah umur terjadi karena faktor keterpaksaan, membuat malu keluarga, dan merugikan orangtua.⁵

Siti Badiroh menyusun tesis berjudul “Urgensi Kedewasaan dalam Perkawinan (Tinjauan atas Batas Minimal Usia Nikah dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974)”. Siti Badiroh memfokuskan penelitiannya pada bagaimana ketentuan Pasal 7 UU Perkawinan dilihat dari sisi fikih. Hasil penelitiannya membawa pada kesimpulan bahwa ketentuan batas minimal usia perkawinan pada UU Perkawinan merupakan langkah pembaruan. Dibandingkan dengan ketentuan di beberapa negara berpenduduk muslim lainnya, batas minimal usia untuk laki-laki relatif tinggi. Namun sebaliknya, untuk perempuan batas usia minimalnya tergolong rendah dibanding ketentuan di negara muslim lainnya.⁶

Isti’ana dalam tesisnya berjudul “Pemberlakuan Sanksi bagi Pelaku Nikah di Bawah Umur Perspektif Hukum Islam”

⁵Marmiati Mawardi, “Problematika Perkawinan di Bawah Umur”, *Jurnal Analisa*. Volume 19 Nomor 02 (Juli-Desember 2012), Semarang: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Semarang, hlm. 201-212.

⁶Siti Badiroh, “Urgensi Kedewasaan dalam Perkawinan (Tinjauan atas Batas Minimal Usia Nikah dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2005.

menggunakan pendekatan normatif dan menganalisis dengan teori perkembangan *mukallaf*, teori kecakapan hukum, teori klasifikasi haram, dan teori *'uqbah at-ta'zīr*. Pembahasannya membawa pada kesimpulan bahwa perkawinan di bawah umur tidak diperbolehkan dalam Islam sebab tidak dijumpai sifat *rusyd*, dan perkawinan tidak bisa dilakukan oleh anak kecil karena dipandang tidak memiliki kacakapan hukum. Penerapan sanksi bagi pelaku perkawinan di bawah umur sesuai dengan ketentuan hukum Islam bahwa setiap larangan atau perbuatan yang dihukumi haram terdapat di dalamnya batasan dan *ta'zīr*. Oleh karena itu, ketika perkawinan di bawah umur dilarang dalam Undang-undang Perkawinan, maka penyimpangan terhadapnya harus dikenakan sanksi agar hukum berjalan secara efektif demi kesejahteraan masyarakat.⁷

Selanjutnya tesis karya Moh^h Agus Syahrur Munir dengan judul “Kedewasaan dalam Undang-undang Perkawinan Indonesia”. Munir^h meneliti konsep penentuan batas usia minimal perkawinan yang terdapat dalam bahasan kitab-kitab fikih klasik. Kemudian bagaimana ketentuan batas minimal usia perkawinan dalam fikih ditarik ke dalam Undang-undang Perkawinan. Pembahasannya membawa pada kesimpulan bahwa penentuan batas usia minimal perkawinan dalam Undang-undang Perkawinan tidak bisa dilepaskan dari hukum yang sudah berlaku di Indonesia sebelum diundangkannya Undang-undang Perkawinan, yaitu hukum adat, hukum Belanda, dan hukum Islam.⁸

Lutfi Ma'sum Mustopa dalam tesisnya berjudul “Batas Usia Perkawinan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974

⁷Isti'anah, “Pemberlakuan Sanksi bagi Pelaku Nikah di Bawah Umur Perspektif Hukum Islam”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012.

⁸Moh Agus Syahrur Munir, “Kedewasaan dalam Undang-undang Perkawinan Indonesia”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2003.

tentang Perkawinan Menurut Psikologi Perkembangan dan *Maqāṣid asy-Syarī'ah asy-Syātibī'* meneliti (1) bagaimana batas usia perkawinan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 menurut psikologi perkembangan, (2) bagaimana batas usia perkawinan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 menurut *maqāṣid asy-syarī'ah*, dan (3) bagaimana perbandingan tentang batas usia perkawinan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 dalam tinjauan psikologi perkembangan dan *maqāṣid asy-syarī'ah*.

Penelitian literatur dengan pendekatan kualitatif yang dilakukan Lutfi Ma'sum Mustopa menuju pada kesimpulan bahwa batas usia perkawinan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 dalam kajian psikologi masih tergolong tahap remaja di mana seseorang masih dalam proses tumbuh. Ia masih perlu pembelajaran dalam segala aspek kehidupannya. Sedangkan batas usia perkawinan dalam UU menurut kajian *maqāṣid asy-syarī'ah* setidaknya berhubungan dengan empat unsur pokok yang dilindungi agama yaitu pemeliharaan keturunan, pemeliharaan jiwa, pemeliharaan akal, dan pemeliharaan harta. Adapun perbandingan batas usia perkawinan dari segi psikologi perkembangan menjelaskan bahwa masa remaja menurut perkembangan kognitif seseorang akan memegang idealismenya, mandiri dalam memutuskan sesuatu, bertindak tanpa dilandasi pikiran panjang. Secara *maqāṣid asy-syarī'ah* perkawinan pada usia remaja perlu dihindari agar akal terlindungi dan tetap dapat berpikir bijaksana, perkembangan fisiknya terlindungi, serta menunggu siapnya ekonomi atau finansial.⁹

Musa Arifin dalam tesisnya yang berjudul “Perlindungan Hukum terhadap Anak (Sebuah Studi Komparatif antara Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan

⁹Lutfi Ma'sum Mustopa, “Batas Usia Perkawinan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Menurut Psikologi Perkembangan dan *Maqāṣid asy-Syarī'ah asy-Syātibī'*”, Tesis Sekolah Pascasarjana, Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak)” meneliti perbandingan antara kedua Undang-undang tersebut dan bagaimana pembaruan hukum Islam mewarnai keduanya. Hasilnya konsep perlindungan anak terdapat pada kedua Undang-undang tersebut dengan beberapa persamaan dan perbedaan.¹⁰

Maylissabet dalam tesisnya yang berjudul “Praktek Dispensasi Nikah Karena Hamil di Pengadilan Agama se-DIY (Studi Sikap-sikap Hakim Pengadilan Agama se-DIY)” meneliti (1) bagaimana sikap para hakim Pengadilan Agama se-DIY terkait dispensasi nikah dengan mempertimbangkan prinsip perlindungan terhadap anak dan (2) bagaimana ide-ide yang ditawarkan para hakim tersebut untuk menanggulangi tingginya dispensasi nikah karena hamil dengan mempertimbangkan fakta-fakta persidangan.

Tesis Maylissabet dengan pendekatan normatif yuridis ini menghasilkan kesimpulan bahwa para hakim agama se-DIY sepakat bahwa adanya aturan dispensasi nikah adalah pengecualian. Pengabulan dispensasi nikah karena hamil tidak dimaksudkan untuk menentang batas usia nikah dalam UU Perkawinan maupun UU Perlindungan Anak. Menurut mereka, jika kedua pihak yang mengajukan dispensasi tidak merasa didiskriminasi dan terampas haknya, maka hal ini tidak termasuk melanggar UU Perlindungan Anak. Bahkan, pengabulan dispensasi nikah karena hamil bertujuan untuk melindungi anak yang sedang hamil dan anak yang ada dalam kandungannya serta mengurangi kemungkinan terjadinya keburukan yang lebih besar seperti gangguan psikologis, aborsi, ataupun bunuh diri. Para hakim pengadilan agama se-DIY menawarkan ide-ide yang muncul dari fakta persidangan untuk menekan tingginya dispensasi nikah karena hamil yaitu adanya

¹⁰Musa Aripin, “Perlindungan Hukum terhadap Anak (Sebuah Studi Komparatif antara Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008.

peran dan kontrol orangtua terhadap kehidupan anak, pemantapan keimanan anak sejak dini, memaksimalkan peran sekolah, kepedulian lingkungan sekitar, penertiban media sosial dan tempat-tempat umum, peningkatan kepedulian aparat pemerintah, serta peningkatan penyuluhan tentang bahaya seks bebas dan risiko pernikahan dini.¹¹

Umar Faruq Thohir dalam tesisnya pada program pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga berjudul “Problematika Nikah di Bawah Umur; Idealitas dan Realitas (Studi Kasus di Desa Bicabbi, Kecamatan Dungkek, Kabupaten Sumenep)” memuat rumusan masalah (1) bagaimana perspektif hukum Islam terhadap pernikahan di bawah umur, (2) mengapa masyarakat Desa Bicabbi melakukan pernikahan di bawah umur, dan (3) bagaimana dampak pernikahan di bawah umur ini terhadap keharmonisan rumah tangga. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan antropologi.

Hasil dari penelitian Thohir menunjukkan bahwa ada beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat di Desa Bicabbi melestarikan pernikahan dini yaitu karena sudah menjadi tradisi atau adat istiadat, faktor ekonomi, rendahnya animo masyarakat untuk mengakses pendidikan yang lebih tinggi, faktor perijodohan, faktor hasrat pribadi, faktor hamil di luar nikah, dan arahan atau petunjuk dari kiai. Adapun terkait dampaknya, ada dampak positif yang didapat yaitu dapat meringankan beban ekonomi orangtua dan selamat dari pengaruh pergaulan bebas. Meskipun demikian terdapat dampak negatif yang timbul yaitu kepribadian pelaku nikah usia dini masih kurang matang, banyaknya kehamilan di usia muda, dan kesulitan dalam membiayai keluarga.¹²

¹¹Maylissabet, “Praktek Dispensasi Nikah Karena Hamil di Pengadilan Agama se-DIY (Studi Sikap-sikap Hakim Pengadilan Agama se-DIY)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015.

¹²Umar Faruq Thohir, “Problematika Nikah di Bawah Umur; Idealitas dan Realitas (Studi Kasus di Desa Bicabbi, Kecamatan Dungkek, Kabupaten

Penelitian tesis Endah Tiara Furi berjudul “Praktek Nikah di Bawah Umur dan Upaya Penanggulangannya di Kecamatan Gedangsari Gunungkidul Tahun 2012-2016 (Kajian Sosiologi Hukum)” memfokuskan penelitiannya pada (1) apa faktor-faktor sosial budaya yang menyebabkan terjadinya pernikahan di bawah umur di Kecamatan Gedangsari tahun 2012-2016 dan (2) bagaimana peran hukum yang dilakukan oleh Kantor Urusan Agama Gedangsari dan pihak-pihak dalam menanggulangi perkawinan di bawah umur tersebut.

Endah Tiara Furi menggunakan pendekatan sosiologi hukum pada penelitian yang bersifat deskriptif ini. Hasilnya disimpulkan bahwa terdapat tiga alasan dengan tiga faktor makro penyebab terjadinya perkawinan di bawah umur di kecamatan Gedangsari. Tiga alasan itu adalah *unwanted pregnancy*, faktor ekonomi, dan faktor keinginan menikah. Sedangkan tiga faktor makro penyebabnya adalah kemiskinan, letak geografis, dan tingkat pendidikan yang saling bertalian dalam membentuk pola sikap dan budaya hukum masyarakat. Kesimpulan lainnya adalah terdapat Keputusan Bersama 2013 dan Deklarasi Dukuh 2014 yang merupakan bentuk rekayasa sosial hasil inisiasi Kantor Urusan Agama Gedangsari. Setiap *stakeholder* yang terlibat dalam keputusan dan deklarasi tersebut bergerak bersama dan berjejaring dengan asas saling memberikan informasi dan membantu untuk mencegah terjadinya perkawinan di bawah umur dengan pendekatan sosio kultural kepada masyarakat.¹³

Tesis dari Moh. Habib Al Kuthbi dengan judul “Dampak Perkawinan di Bawah Umur Terhadap Hubungan dalam Rumah Tangga (Studi Kasus di Desa Purwodadi Kecamatan Tepus

Sumenep)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2011.

¹³Endah Tiara Furi, “Praktek Nikah di Bawah Umur dan Upaya Penanggulangannya di Kecamatan Gedangsari Gunungkidul Tahun 2012-2016 (Kajian Sosiologi Hukum)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016.

Kabupaten Gunungkidul Tahun 2012-2013)” berusaha menjawab pertanyaan (1) apa faktor-faktor yang melatarbelakangi perkawinan di bawah umur di desa Purwodadi Tepus Gunungkidul dan (2) bagaimana dampak perkawinan di bawah umur di desa tersebut terhadap hubungan rumah tangga.

Penelitian yang bersifat deskriptif-analitis dengan pendekatan psikologis ini menghasilkan kesimpulan bahwa faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya perkawinan di bawah umur di lokasi objek penelitian adalah faktor ekonomi di mana taraf ekonomi warga masih tergolong rendah, tingkat pendidikan yang rendah, maraknya penggunaan gawai dan perangkat teknologi lainnya, meningkatnya sektor pariwisata yang menyerap tenaga kerja dari warga setempat, serta masih kukuhnya memegang tradisi menikah pada usia dini. Adapun dampak perkawinan di bawah umur terhadap keharmonisan rumah tangga yang terjadi adalah kenyataan bahwa kelanggengan rumah tangga masih bisa dipertahankan dengan menjaga pola komunikasi yang baik antarpasangan. Sehingga tidak semua perkawinan di bawah umur di lokasi penelitian berakhir dengan ketidakharmonisan maupun perceraian.¹⁴

Berikutnya tesis dari Abdul Munir berjudul “Perkawinan Dini di Yogyakarta dan Persepsi Masyarakat dari Tahun 2001-2003 dalam Perspektif Hukum Islam”. Dalam penelitiannya, Munir menggunakan pendekatan sosiologis-normatif. Kesimpulannya adalah bahwa istilah “pernikahan dini” lebih terdengar familiar atau umum di telinga masyarakat dibandingkan istilah yang digunakan dalam Undang-undang. Menurut pandangan masyarakat, faktor usia tertentu bukanlah pembatas boleh tidaknya seseorang melakukan perkawinan sebagaimana ketentuan Undang-undang, melainkan kemampuan materialnya. Sedangkan pernikahan dini dalam hukum Islam

¹⁴Moh. Habib Al Kuthbi, “Dampak Perkawinan di Bawah Umur terhadap Hubungan dalam Rumah Tangga (Studi Kasus di Desa Purwodadi Kecamatan Tepus Kabupaten Gunungkidul Tahun 2012-2013)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016.

ukurannya adalah kemampuan bertindak secara hukum (*ahliyyat at-taklif*). Berdasarkan penelitian ini, ditinjau dari hukum Islam pernikahan dini yang terjadi pada kurun waktu yang diteliti hukumnya sah secara hukum. Dasarnya adalah perkawinan yang ditetapkan dalam Undang-undang dengan sendirinya tidak bertentangan dengan ketentuan hukum Islam. Ditinjau dari aspek *maslahah* dan *mafsadah*, perkawinan dini banyak memberi *maslahah* bagi pelakunya dalam memelihara kemaslahatan akal, nasab, kehormatan diri, dan mencegah terjadinya perbuatan zina dan kehamilan di luar nikah.¹⁵

B. Kerangka Teori

Setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoretis. Hal ini disebabkan karena adanya hubungan timbal balik antara teori dengan kegiatan-kegiatan pengumpulan data, konstruksi data, pengolahan data, dan analisis data.¹⁶

Teori sendiri adalah seperangkat konsep, definisi, dan proporsi yang tersusun secara sistematis yang menyatakan hubungan antara dua konsep atau lebih serta dapat menjelaskan dan meramalkan fenomena yang ada secara sistematis.¹⁷

Untuk menjawab beberapa fokus penelitian dalam tesis ini, dikemukakan beberapa teori dan tinjauan umum sebagai berikut;

1. Teori Pembentukan Undang-undang

M. Solly Lubis menyatakan bahwa perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain

¹⁵Abdul Munir, "Perkawinan Dini di Yogyakarta dan Persepsi Masyarakat dari Tahun 2001-2003 dalam Perspektif Hukum Islam", *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2004.

¹⁶Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, cet.5, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 41.

¹⁷Basrowi dan Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 38.

adalah tata cara sejak dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan yang terakhir pengundangan peraturan. Perundang-undangan dapat terjadi di tingkat pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah.¹⁸

Perundang-undangan dalam pengertian M. Solly Lubis pada saat ini lebih kita kenal dengan istilah legislasi. Anis Ibrahim mengartikan legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif. Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.¹⁹

Jean Jacques Rousseau menerangkan metode pembentukan hukum yang mencerminkan kehendak umum. Terdapat tiga metode yang digunakan untuk membuat hukum, *pertama*, kehendak umum dapat ditunjuk oleh seseorang legislator. Legislator perlu ditunjuk karena meskipun kehendak umum tidak dapat salah, rakyat yang memutuskan apa yang menjadi kehendak umum itu, dapat berbuat kesalahan. *Kedua*, kehendak umum itu lahir ketika individu-individu bersepakat untuk menyatukan diri dalam institusi politik, yaitu negara. Legitimasi kehendak umum adalah ketika tercapai kesepakatan dengan suara bulat, artinya setiap individu terlibat memberikan persetujuan. *Ketiga*, hukum sebagai kehendak umum dapat dihasilkan melalui musyawarah atau *voting* (pengambilan suara) yang dilakukan dalam sidang rakyat.²⁰

¹⁸M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, cet.3, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 1-2.

¹⁹Anis Ibrahim, "Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur", *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Semarang: Universitas Diponegoro Semarang, 2008, hlm. 114.

²⁰Reza Antonius, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 59-60.

Hans Kelsen dalam teorinya mengenai sistem hukum menerangkan:

Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara membuat norma hukum yang lain, sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain. Karena hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara superordinasi dan subordinasi yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain yang harus dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang ditentukan oleh norma lain yang tinggi lagi, yang ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkai proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar yang tertinggi, yang karena menjadi dasar tertinggi lagi dari validitas keseluruhan tatahan hukum, membentuk suatu kesatuan tatahan hukum ini.²¹

Adapun urutan tingkatan dalam tata hukum menurut Hans Kelsen dari yang tertinggi hingga yang lebih rendah adalah;

- a. konstitusi; konstitusi adalah tingkatan paling tinggi dalam hukum nasional karena dipresuposisikan sebagai norma

²¹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, alih bahasa Raisul Muttaqien, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 179.

dasar. Dalam arti formal, konstitusi adalah suatu dokumen nyata sebagai seperangkat norma hukum yang mungkin diubah hanya menurut ketentuan khusus agar perubahan norma ini sulit dilakukan. Sedangkan dalam arti material, konstitusi terdiri dari aturan-aturan yang mengatur pembuatan norma hukum umum, khususnya pembuatan undang-undang.

- b. norma umum yang dibuat berdasarkan konstitusi (Undang-undang dan kebiasaan); norma umum yang ditetapkan dengan cara legislasi atau kebiasaan, membentuk suatu tingkatan di bawah konstitusi dalam hirarki hukum. Norma-norma umum ini dijalankan oleh organ yang kompeten, khususnya pengadilan dan otoritas administratif. Organ pelaksana hukum harus dilembagakan sesuai dengan tata hukum, yang juga menentukan prosedur yang harus diikuti organ pada saat menerapkan hukum. Oleh karena itu, norma umum hukum undang-undang atau kebiasaan memiliki dua fungsi besar, yaitu *pertama*, menentukan organ pelaksana hukum dan prosedur yang harus diikuti, dan *kedua*, menentukan tindakan yudisial dan administratif organ tersebut. Tindakan inilah yang menciptakan norma individual, yaitu penerapan norma hukum pada kasus nyata,
- c. norma individu yang dibuat berdasarkan norma umum; norma umum yang memuat kondisi dan konsekuensi yang abstrak harus diindividualisasi dan dikonkretisasi agar dapat bersentuhan dengan kehidupan sosial atau diterapkan dalam realitas. Secara dinamis, norma individual ini adalah tahapan akhir dari suatu proses yang dimulai dengan penetapan konstitusi, dilanjutkan dengan legislasi dan kebiasaan, dan menuju pada proses yudisial yang bersifat individual. Sebagai gambaran, ketika pengadilan memutuskan atau menetapkan suatu hukuman kepada terdakwa, pengadilan menerapkan suatu norma

umum. Tetapi secara simultan, pengadilan juga membuat suatu norma individual yang menentukan sanksi tertentu harus dijatuhkan terhadap individu tertentu dalam proses adjudikasi.²²

Undang-undang idealnya mampu memfasilitasi proses pembangunan. Banyaknya undang-undang yang belum bisa memfasilitasi proses pembangunan menunjukkan adanya masalah dalam sistem pembuatan undang-undang itu. Proses penyusunan rancangan undang-undang adalah bagian yang tidak terpisahkan dari sistem tersebut. Fakta menunjukkan para penyusun rancangan undang-undang acap membuat undang-undang yang tidak memiliki daya dorong perubahan pada kelembagaan yang diperlukan, sehingga akhirnya menyebabkan kemiskinan dan kerawanan yang terus-menerus dihadapi negara berkembang dan yang sedang dalam masa transisi.²³

Perundang-undangan yang berkualitas adalah perundang-undangan yang menunjukkan keberpihakan kepada kelompok rentan, untuk menyeimbangkan konstitusi dan prinsip universal sebagai aspek yang pertama.²⁴

2. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari suatu rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Kebijakan adalah bentuk penerapan teori tentang

²²Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, cet.2, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2012), hlm. 101-110.

²³Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abey, *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang.*, alih bahasa Johannes Usfunan, dkk, (Jakarta: Proyek ELIPS II, Edisi kedua, 2002), hlm. 21.

²⁴Bivitri Susanti, dkk. *Bobot Berkurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006*, (Jakarta: PSHK, 2007), hlm. 5.

problem persoalan. Artinya suatu kebijakan berangkat dari teori.

Implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai bentuk nyata dari turunan undang-undang. Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip oleh Solihin Abdul Wahab;

Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.²⁵

Negara sebagai suatu organisasi publik selain memiliki tujuan yang harus direalisasikan juga memiliki berbagai permasalahan yang harus diatasi. Permasalahan tersebut bisa berasal dari masyarakat itu sendiri, atau bisa juga berasal akibat dampak negatif dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.²⁶

Peran pemerintah atau administrator publik menempati posisi yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan. Fungsi sentral dari pemerintah adalah menyiapkan, menentukan, atau menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat di daerah kekuasaannya.²⁷

²⁵Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan I*, (Jakarta: Haji Mas Agung, 1997), hlm. 65.

²⁶Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: Penerbit Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi), 2006), hlm. 35.

²⁷Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, alih bahasa RLL Tobing, (Jakarta: Erlangga, 1978), hlm. 9.

Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya didasarkan atas prinsip-prinsip ekonomis, efisiensi, dan administratif, akan tetapi juga harus dilandasi dengan pertimbangan etika dan moral. Etika mempersoalkan mengapa kita harus bertindak demikian, sedangkan moral berbicara bagaimana kita bertindak.²⁸

Menurut Edwards dan Sharkansky, kebijakan publik dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato-pidato pejabat pemerintah, atau dalam bentuk program-program, proyek-proyek, dan aksi-aksi yang dilakukan pemerintah.²⁹

Kebijakan publik memiliki pola atau susunan dalam suatu strata yang menunjukkan tingkatan-tingkatan dari kebijakan yang paling tinggi yang bersifat strategis sampai dengan kebijakan yang paling rendah yang bersifat teknis operasional. Kebijakan yang lebih rendah merupakan penjabaran dari kebijakan yang lebih tinggi serta materinya tidak bertentangan. Selain itu, strata kebijakan publik tersebut memberi gambaran dari suatu tingkat kebijakan yang masih bersifat umum dan abstrak sampai dengan kebijakan yang dianggap sudah kongkrit, sehingga kebijakan tersebut dengan mudah dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien.³⁰

Bromley mengidentifikasi tiga tingkatan kebijakan publik, yaitu *policy level*, *organizational level*, dan *operational level*. Pada setiap tingkatan tersebut, kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk *institutional arrangement* (peraturan perundang-undangan) yang sesuai dengan tingkat hierarkinya. Dalam suatu negara yang menganut demokrasi,

²⁸Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hlm. 13.

²⁹M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Keijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 18-19.

³⁰Tachjan, *Implementasi...*, hlm. 16-17.

policy level diperankan oleh kekuasaan legislatif dan yudikatif, sedangkan *organizational level* diperankan oleh kekuasaan eksekutif. Adapun *operational level* terdapat pada satuan pelaksana (*operating units*) dalam masyarakat.³¹

Implementasi kebijakan peraturan daerah sebagai produk hukum dapat disandarkan pada teori dari Soerjono Soekanto tentang fakta-fakta yang memengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat,³² sebagai berikut,

- a. Keadaan peraturan perundang-undangan.
- b. Pelaku penegakan hukum.
- c. Masyarakat dan budaya hukum.
- d. Fasilitas sarana dan prasarana
- e. Keterbatasan dana

3. Teori *Maṣlahah*

Salah satu teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori *maṣlahah*. Secara etimologis, arti *al-maṣlahah* adalah kebaikan, kepantasan, kelayakan, kepatutan, atau kebermanfaatan. Kata *al-maṣlahah* merupakan lawan dari kata *al-mafṣaddah* yang artinya kerusakan.³³

Secara terminologis, beberapa ulama *uṣūl al-fiqh* telah memberi makna atau pengertian *al-maṣlahah*. Salah satu di antaranya adalah al-Gazālī. Al-Gazālī mengatakan bahwa makna asli dari *maṣlahah* adalah menarik kemanfaatan atau menghindari kemudharatan (*jalb al-manfa'ah* atau *daf' al-maḍarrah*). Menurutnya, yang dimaksud *maṣlahah* dalam arti terminologis adalah memelihara dan mewujudkan tujuan

³¹Daniel W. Bromley, *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, (New York: Basil Blackwell Ltd., 1989), hlm. 32-33.

³²Soerjono Soekanto, *Hukum dalam Masyarakat*. (Jakarta: Rajawali Sakti, 1980), hlm. 55.

³³Ibrāhīm Muṣṭafa, dkk, *al- Mu'jam al- Wasīf*, (Tahran: al-Maktabah al-Ilmiyyah, t.t.), Juz ke-I, hlm. 522.

Syara' yang berupa memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Al-Gazālī juga menegaskan bahwa setiap sesuatu yang dapat menjamin dan melindungi eksistensi kelima tujuan Syara' tersebut dapat dianggap sebagai *maṣlahah*. Sebaliknya, setiap sesuatu yang berpotensi mengganggu dan merusak kelima tujuan Syara' tersebut dinilai sebagai *mafsadah*. Oleh karena itu, mencegah *mafsadah* dapat dikualifikasi sebagai *maṣlahah*.³⁴

Najmuddin ath-Thufi mengemukakan bahwa makna *maṣlahah* dapat dilihat dari segi 'urfī dan syar'i. Dari segi 'urfī, *maṣlahah* adalah sebab yang membawa kepada kebaikan dan kemanfaatan, misalnya perdagangan menjadi sebab yang membawa kepada keuntungan. Adapun dari segi syar'i, *maṣlahah* adalah sebab yang membawa kepada tujuan *asy-Syārī*, baik yang menyangkut aspek ibadah maupun muamalah.³⁵

Dalam pembahasan ilmu *uṣūl al-fiqh*, disebutkan salah satu dalil bagi hukum syara', yaitu *maṣlahah mursalah*. *Maṣlahah mursalah* berarti adalah sesuatu yang mutlak. Menurut istilah ahli *uṣūl*, *maṣlahah mursalah* diartikan sebagai kemaslahatan yang tidak disyariatkan oleh Syari' (pembuat syara') dalam wujud hukum dalam rangka menciptakan kemaslahatan, di samping tidak terdapat dalil yang membenarkan atau menyalahkan. Karenanya, masalah *mursalah* itu disebut mutlak sebab tidak terdapat dalil yang menyatakan benar atau salah. Sebagai contoh, kemaslahatan yang diambil oleh para sahabat dalam menerapkan adanya penjara, dicetaknya mata uang, penetapan hak pertanian, dan

³⁴Abu Ḥamid Muḥammad al-Gazālī, *al- Mustafā min 'Ilm al- Uṣūl*, taḥqīq wa ta'fīq Muḥammad Sulaiman al- Asyqar, (Beirut: Mu'assasat al- Risalah, 1997), Juz ke-I, hlm. 416-417.

³⁵Najmuddin ath-Thufi, *Syarh al- Arba'in an- Nawawiyyah*, hlm. 19, lampiran dalam Mustafa Zaid, *al- Maṣlahah fī at- Tasyrī' al- Islāmiy wa Najm ad- Dīn at- Ṭūfī*, (t.tp: Dār al- Fikr al- 'Arabiy, 1964), hlm. 211.

penentuan pajak penghasilan, serta kemaslahatan lain yang diterapkan berdasarkan kebutuhan, kondisi, dan kebaikan yang belum ada syariat hukumnya, di samping tidak adanya hukum syara' yang membenarkan atau menyalahkan.³⁶

Secara tegas, *maṣlaḥah* dapat dimasukkan dalam cakupan *maqāṣid asy- syarī'ah*.³⁷ Mohammad Hashim Kamali menarik kesimpulan bahwa *maṣlaḥah* sebagai inti *maqāṣid asy- syarī'ah* dapat didasarkan pada tiga hal yaitu (1) *nuṣūṣ asy- syariah* (teks-teks syari'ah), terutama *al- amr* dan *an- nahy*, (2) *'illah* dan *ḥikmah* yang dikandung oleh *nuṣūṣ asy- syarī'ah*, dan (3) *istiqrā'*. Identifikasi *maṣlaḥah* berdasarkan *nuṣūṣ asy- syariah* (teks-teks syari'ah) banyak dilakukan oleh ulama hukum Islam dari mazhab Zāhiri yang menganut metode tekstualis dalam pemikiran hukum Islam. Adapun identifikasi *maṣlaḥah* berdasarkan elaborasi *'illah* dan *ḥikmah* yang dikandung oleh *nuṣūṣ asy- syarī'ah* dipraktikkan oleh mayoritas ulama hukum Islam. Sedangkan identifikasi *maṣlaḥah* melalui pendekatan *istiqrā'* adalah metode yang ditawarkan oleh asy- Syatibi, meski asy- Syatibi sendiri tidak menafikan fungsi dua metode sebelumnya dalam mengidentifikasi *maṣlaḥah*.³⁸

Abu Ishaq asy- Syatibi membuat kategori *maṣlaḥah* menjadi tiga tingkatan, yaitu *daruriyyah*, *ḥājiyyah*, dan *taḥsīniyyah*. *Daruriyyah* menurut asy- Syatibi adalah sesuatu yang tidak boleh tidak ada demi tegaknya kebaikan dan kesejahteraan, baik itu terkait urusan ukhrawi maupun duniawi. Ketika sesuatu itu lenyap atau tidak ada, maka

³⁶Abdul Wahhab Khallaf, *ʿIlm Uṣul al-Fiqh*, (Beirut: Dar al-Kutub al-ʿIlmiyyah, t.t.), hlm. 63.

³⁷Hamādi al- ʿUbaidi, *Ibn Rusyd wa ʿUlūm asy- Syarīah al- Islamiyyah*, (Beirut: Dar al- Fikr al- ʿArabiyy, 1991), hlm. 97.

³⁸Mohammad Hashim Kamali, *The Dignity of Man: An Islamic Perspective*, (Kuala Lumpur: Ilmiah Publisher, 2002), hlm. 93.

tidak dapat terwujud kehidupan duniawi yang sejahtera dan baik, bahkan yang terjadi adalah kehidupan duniawi dan ukhrawi yang penuh kekacauan dan penderitaan, itulah yang dimaksud kategori *ḍarūriyyah*. Kategori ini mencakup upaya memelihara agama, jiwa, keturunan, harta, dan memelihara akal.³⁹

Hājiyyah menurut asy-Syatibi adalah sesuatu yang dibutuhkan dari sisi kemampuannya mendatangkan kelapangan dan menghilangkan kesempitan yang biasanya membawa kepada kesulitan dan kesusahan yang diiringi dengan luputnya tujuan atau sasaran. *Hājiyyah* ini apabila tidak diperhatikan dapat memunculkan kesulitan dan kesusahpayahan, tetapi tidak sampai pada taraf menimbulkan kerusakan yang biasanya terjadi pada *maṣlaḥah ḍarūriyyah* yang bersifat umum. *Hājiyyah* ini sebenarnya mengarah kepada penyempurnaan *ḍarūriyyah*, di mana dengan tegaknya *hājiyyah* akan hilang segala kesulitan dan tercipta keseimbangan dan kewajaran, sehingga pada akhirnya mencegah timbulnya ekstrimitas (*ifrāt wa tafriṭ*).⁴⁰

Adapun *taḥsīniyyah* menurut asy-Syatibi adalah sesuatu yang berhubungan dengan memerhatikan kebiasaan-kebiasaan yang baik dan menghindari kebiasaan-kebiasaan yang buruk berdasarkan pertimbangan akal sehat. Sering juga hal ini disebut dengan *makārim al-akhlaq*. Keberadaan *taḥsīniyyah* menurut asy-Syatibi berujung kepada kebaikan-kebaikan yang melengkapi prinsip *ḍarūriyyah* dan *hājiyyah*. Ini karena tidak adanya *taḥsīniyyah* tidak sampai merusak prinsip *ḍarūriyyah* dan *hājiyyah*. Keberadaan *taḥsīniyyah* hanya pada upaya mewujudkan keindahan, kenyamanan, dan

³⁹Abū Ishāq asy-Syāṭibi, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl asy-Syarī'ah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, t.t.), Jilid I, Juz ke-2, hlm. 7-13.

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 9-14.

kesopanan dalam tata hubungan hamba dengan Tuhan dan dengan sesama makhluk-Nya.⁴¹

Menurut Juhaya S. Praja, kemaslahatan atau *maṣlahah* dapat dibagi menjadi tiga tingkatan sesuai dengan cara memandangnya. *Pertama*, kemaslahatan ditinjau dari segi pengaruhnya atas kehidupan umat manusia. *Kedua*, kemaslahatan dilihat dari aspek hubungannya dengan kepentingan umum dan individu dalam masyarakat. *Ketiga*, kemaslahatan dipandang dari segi kepentingan pemenuhannya dalam rangka pembinaan dan kesejahteraan umat manusia dan individu.⁴²

4. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum merupakan salah satu teori yang penting untuk digunakan karena teori ini memusatkan pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat di sini maksudnya adalah mereka yang berada pada posisi lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dilihat dari aspek hukum.

Istilah teori perlindungan hukum berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legal protection theory*. Adapun dalam bahasa Belanda disebut dengan *theorie van de wettelijke bescherming*. Sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der rechtliche schutz*.⁴³

Satjipto Raharjo menjelaskan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan

⁴¹*Ibid.*, hlm. 9-10.

⁴²Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung: Pusat Penerbitan LPPM-Universitas Islam Bandung, 2013), hlm. 105-106.

⁴³Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, cet.4, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 259.

kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁴⁴

Secara teoretis, bentuk perlindungan hukum dibagi menjadi dua, perlindungan yang bersifat preventif dan perlindungan represif.⁴⁵

Perlindungan hukum preventif merupakan perlindungan hukum yang bersifat pencegahan. Perlindungan ini memberi kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintahan berbentuk secara definitif. Dengan adanya perlindungan preventif ini, pemerintah dituntut berhati-hati dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan asas *freies ermesen*, sementara itu rakyat bisa mengajukan keberatan atau diminta pendapatnya mengenai rencana keputusan tersebut.⁴⁶

Adapun perlindungan hukum yang bersifat represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Di Indonesia terdapat berbagai badan yang secara parsial menangani perlindungan hukum bagi rakyat, yang dapat dikelompokkan menjadi dua badan, yaitu pengadilan dalam lingkup peradilan umum dan instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi.⁴⁷

Pada dasarnya, teori perlindungan hukum merupakan teori yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Roscoe Pound mengemukakan teori bahwa tujuan hukum harus ditelaah dalam kerangka pencapaian

⁴⁴Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54.

⁴⁵Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 2.

⁴⁶Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan...*, hlm. 264.

⁴⁷*Ibid.*

batas-batas maksimal pemenuhan kebutuhan manusia. Kebutuhan atau kepentingan manusia menurut Pound dapat dibedakan menjadi kepentingan umum, kepentingan masyarakat/sosial, dan kepentingan individu/pribadi.⁴⁸

Kepentingan umum (*public interest*) yang utama meliputi; (1) kepentingan dari negara sebagai badan hukum dalam mempertahankan kepribadian dan substansinya, dan (2) kepentingan-kepentingan dari negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat.⁴⁹

Adapun kepentingan masyarakat (*social interest*) yang dilindungi oleh hukum ada enam aspek, meliputi; (1) kepentingan masyarakat bagi keselamatan umum seperti keamanan, kesehatan, kesejahteraan, dan jaminan bagi transaksi-transaksi dan pendapatan, (2) kepentingan bagi lembaga-lembaga sosial yang meliputi perlindungan dalam bidang perkawinan, politik, atau ekonomi, (3) kepentingan masyarakat terhadap kerusakan moral seperti korupsi dan perjudian, (4) kepentingan masyarakat dalam pemeliharaan sumber sosial, seperti menolak perlindungan hukum bagi penyalahgunaan hak (*abuse of right*), (5) kepentingan masyarakat dalam kemajuan umum, seperti perlindungan pada hak milik, kemerdekaan industri, dan penemuan baru, serta (6) kepentingan masyarakat dalam kehidupan manusia secara individual.⁵⁰

Sedangkan kepentingan individual (*private interest*) yang perlu mendapat perlindungan hukum meliputi; (1) kepentingan kepribadian (*interest of personality*) yang mencakup perlindungan terhadap integritas fisik, kemerdekaan kehendak, reputasi, terjaminnya rahasia-rahasia

⁴⁸Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: CV Rajawali, 1985), hlm. 30-31.

⁴⁹Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan...*, hlm. 267.

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 267-268.

pribadi, kemerdekaan untuk menjalankan agama yang dianutnya, dan kemerdekaan mengemukakan pendapat, (2) kepentingan dalam hubungan rumah tangga (*interest of domestic*) yang mencakup perlindungan bagi perkawinan, tuntutan bagi pemeliharaan keluarga, dan hubungan hukum antara orangtua dan anak-anak, serta (3) kepentingan substansi (*interest of substance*) yang mencakup perlindungan terhadap harta, kemerdekaan dalam penyusunan testamen, kemerdekaan industri dan kontrak, serta pengharapan *legal* akan keuntungan yang diperoleh.⁵¹

5. Teori Hukum Sosiologis (*Sociological Jurisprudence*)

Perubahan sosial akibat perubahan ruang dan waktu membawa pengaruh pada perubahan hukum. Harold J. Berman mengistilahkan perubahan hukum menunjukkan pada pengertian bahwa hukum selalu mengalami perkembangan.

Perkembangan hukum tidak terlepas dari ruang dan waktu, artinya hukum tidak berada pada ruang kosong. Karena itu, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.⁵²

Sebagian ahli berpendapat bahwa pendekatan realisme hukum merupakan bagian penting dari pendekatan sosiologi terhadap hukum. Realisme hukum itu sendiri berarti suatu studi tentang hukum sebagai sesuatu yang secara nyata dilaksanakan, daripada hanya sekadar hukum sebagai

⁵¹*Ibid.*, hlm. 268.

⁵²Harold J. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, (Cambridge: Massachussetts and London, England, Harvard University Press, 1983), hlm. 9.

⁵³Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, cet.8, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 66.

serangkaian aturan yang hanya termuat dalam perundang-undangan.⁵⁴

Pemikiran realisme hukum yang termasuk model ilmu hukum sosiologis dimulai dan berkembang di Amerika Serikat serta dipelopori antara lain oleh Roscoe Pound dan Eugen Erlich yang berakar dan tumbuh dari tradisi ilmu hukum. Basis intelektual dari ilmu hukum sosiologis ini berorientasi pada filsafat pragmatisme dengan menekankan pentingnya persoalan praktis.⁵⁵

Para ahli hukum yang beraliran realisme mendambakan suatu ilmu hukum yang sebenarnya, sebagai sesuatu yang dibangun di atas studi tentang *law in action* (hukum dalam tindakan).

Oliver Wendell Holmes, seorang tokoh aliran realisme hukum mengemukakan teori bahwa dalam proses yudisial, hakim bertanggung jawab dalam menyusun formulasi hukum, tidak hanya sekadar menemukan hukum di dalam buku-buku hukum. Seorang hakim senantiasa harus memilih apabila memutuskan. Ia harus memutuskan prinsip yang akan dipertahankan dan pihak mana yang akan menang. Menurut mazhab realisme hukum yang, hakim membuat keputusan-keputusan atas dasar konsepsi mengenai keadilan sebelum mempertimbangkan segi hukum formal.⁵⁶

6. Tinjauan Perlindungan Anak

Pada hakikatnya perlindungan anak adalah segala upaya untuk menciptakan kondisi di mana setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya demi perkembangan

⁵⁴Achmad Ali dan Wiewie Heryani, *Sosiologi Hukum: Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, cet.2, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 45.

⁵⁵Amir Mu'allim dan YUSDANI, *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam*, cet. 2, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 131.

⁵⁶Soerjono Soekanto, *Perspektif...*, hlm. 28.

dan pertumbuhannya secara wajar. Untuk itu, perlu kepastian hukum demi kelangsungan perlindungan anak dan mencegah penyelewengan yang membawa dampak negatif dalam pelaksanaan perlindungan anak.

Pengertian anak menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan perubahan atasnya yaitu Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 secara tegas menyatakan bahwa Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih berada dalam kandungan.⁵⁷

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak menyebutkan bahwa Anak adalah orang yang dalam perkara Anak Nakal telah mencapai umur 8 (delapan) tahun tetapi belum mencapai usia 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah kawin.⁵⁸ Batas maksimal usia anak dalam undang-undang ini sama dengan undang-undang tentang perlindungan anak, namun pada undang-undang ini disebutkan selain belum berusia 18 tahun juga belum kawin.

Di tingkat global, dunia internasional melalui Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) telah mendeklarasikan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-hak Anak) pada Sidang Majelis Umum PBB pada 28 November 1989. Indonesia turut menandatangani konvensi tersebut pada 26 Januari 1990 di New York Amerika Serikat dan selanjutnya mengesahkannya melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang

⁵⁷Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal 1.

⁵⁸Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, Pasal angka (1).

Pengesahan *Convention on the Right of the Child* (Konvensi tentang Hak-hal Anak) pada 25 Agustus 1990.⁵⁹

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 mengatur hak-hak anak yang meliputi⁶⁰;

- a. Hak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi,
- b. Hak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan,
- c. Hak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya dalam bimbingan orang tua atau wali,
- d. Hak untuk mengetahui orangtuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orangtuanya sendiri,
- e. Hak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial,
- f. Hak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakat,
- g. Hak mendapatkan perlindungan di satuan pendidikan dari kejahatan seksual dan kekerasan yang dilakukan oleh pendidik, tenaga kependidikan, sesama peserta didik, dan/atau pihak lain,

⁵⁹Siti Nurjanah, "Keberpihakan Hukum Islam terhadap Perlindungan Anak", *Jurnal Al-'Adalah*, Vol. 14, No. 2, 2017, Lampung: Fakultas Syariah IAIN Raden Intan, hlm. 400.

⁶⁰Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 jo. Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014, Pasal 4-18.

- h. Anak penyandang disabilitas berhak memperoleh pendidikan luar biasa dan Anak yang memiliki keunggulan berhak mendapatkan pendidikan khusus,
- i. Hak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan,
- j. Hak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri,
- k. Setiap anak penyandang disabilitas berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial,
- l. Setiap anak selama dalam pengasuhan orangtua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan (1) diskriminasi, (2) eksploitasi baik ekonomi maupun sosial, (3) penelantaran, (4) kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan, (5) ketidakadilan, dan (6) perlakuan salah lainnya,
- m. Hak untuk diasuh oleh orangtuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir,
- n. Hak untuk memperoleh perlindungan dari (1) penyalahgunaan dalam kegiatan politik, (2) pelibatan dalam sengketa bersenjata, (3) pelibatan dalam kerusuhan sosial, (4) pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan, (5) pelibatan dalam peperangan, dan (6) kejahatan seksual,
- o. Hak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi,

- p. Hak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum,
- q. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk
 - (1) mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa, (2) memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku, dan (3) membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum,
- r. Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan,
- s. Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum atau bantuan lainnya.

Dalam konteks bernegara, perlindungan anak menjadi kewajiban dan tanggung jawab bersama antara negara dalam hal ini pemerintah baik pada level pusat maupun daerah, masyarakat, dan orangtua. Adapun kewajiban dan tanggung jawab orangtua terhadap anak adalah⁶¹.

- a. Mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak,
- b. Menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya, dan
- c. Mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.

7. Tinjauan Calon Pengantin di Bawah Umur

Perlu dirumuskan pengertian calon pengantin di bawah umur terkait dengan judul dan tema penelitian ini. Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 7 ayat (1) diatur bahwa suatu perkawinan diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun

⁶¹*Ibid.*, Pasal 26 ayat (1).

dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun. Kemudian pada ayat (2) pasal yang sama dimuat ketentuan bahwa penyimpangan terhadap ketentuan ayat (1) bisa terjadi dengan meminta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orangtua pihak pria maupun pihak wanita. Berdasarkan ketentuan dari Pasal 7 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 ini dapat disimpulkan bahwa seorang pria yang belum mencapai 19 tahun dan wanita yang belum mencapai 16 tahun termasuk orang yang berada di bawah umur minimal untuk melangsungkan perkawinan. Jika seorang pria dan atau seorang wanita yang masih di bawah umur ingin melangsungkan perkawinan dengan mengajukan permohonan dispensasi ke Pengadilan maka bisa disebut sebagai calon pengantin di bawah umur.

Fenomena pernikahan di bawah umur dan pelakunya yaitu calon pengantin di bawah umur di Indonesia bukanlah hal yang mengada-ada. Diakui secara faktual bahwa pernikahan di bawah umur telah menjadi bagian dari adat kebiasaan masyarakat di Indonesia dan telah menjadi kebiasaan dalam praktiknya melalui izin dari lembaga Peradilan Agama.⁶²

Andi Syamsu Alam mengemukakan bahwa terdapat kesan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut mengandung ketidaktegasan hukum bagi pelaku atau orang yang ingin melaksanakan perkawinan di bawah umur. Semestinya ada sanksi tegas terhadap calon suami atau istri yang belum mencapai usia sebagaimana yang ditetapkan Undang-undang tersebut dan secara bersamaan perlu ditutupnya pintu permohonan dispensasi.⁶³

⁶²Mardi Candra, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia; Analisis tentang Perkawinan di Bawah Umur*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2018), hlm. 114.

⁶³Andi Syamsu Alam, *Usia Ideal Memasuki Dunia Perkawinan; Sebuah Ikhtiar Mewujudkan Keluarga Sakinah*, (Jakarta: Kencana Mas, 2005), hlm. 101.

Undang-undang Nomor Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan perubahan atasnya yaitu Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 secara tegas menyatakan bahwa Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih berada dalam kandungan. Ketentuan pada Undang-undang ini menimbulkan disharmoni jika disandingkan dengan ketentuan pembatasan usia minimal untuk bisa melangsungkan perkawinan yaitu telah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan telah mencapai usia 16 (enam belas) tahun bagi wanita. Sepintas, muncul kesan bahwa Undang-undang tentang Perkawinan melegalkan atau melakukan pembiaran adanya perkawinan yang dilakukan oleh seseorang yang menurut Undang-undang tentang Perlindungan Anak masih tergolong usia anak. Namun bisa juga dibalik, disharmoni soal usia minimal melakukan perkawinan dengan usia anak pada kedua undang-undang tersebut seharusnya bisa diantisipasi saat penyusunan Undang-undang tentang Perlindungan Anak yang waktu penyusunannya lebih akhir.

Terkait dengan tarik-menarik soal batas usia minimal melangsungkan perkawinan dengan batas usia Anak, calon pengantin di bawah umur dapat diklasifikasi menjadi tiga macam. *Pertama*, calon pengantin di bawah umur baik pria maupun wanitanya tergolong usia Anak. Ini terjadi ketika keduanya masih belum mencapai usia 18 (delapan belas) tahun. *Kedua*, calon pengantin di bawah umur terdapat satu pihak yang masih tergolong usia Anak, bisa pria ataupun wanitanya saja. Ini terjadi ketika salah satu dari pasangan calon pengantin masih belum mencapai usia 18 (delapan belas) tahun. *Ketiga*, calon pengantin di bawah umur keduanya baik pria maupun wanita sudah bukan Anak. Ini bisa terjadi bagi wanita sudah mencapai usia 18 (delapan belas) tahun dan pria yang baru berusia 18 tahun, tidak lebih. Wanita tersebut juga sudah mencapai batas usia minimal

BAB III

METODE PENELITIAN

Metodologi ialah sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Menentukan metode dalam penelitian ilmiah merupakan bagian yang sangat penting, sebab metode penelitian membantu memudahkan peneliti memperoleh data tentang objek yang akan dikaji dan sangat menentukan hasil yang akan dicapai.

A. Jenis Penelitian dan Pendekatan

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk penelitian kualitatif. Penjenisan ini didasarkan menurut jenis data yang dikumpulkan, yaitu data kualitatif.¹ Penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Misalnya penelitian tentang kehidupan, riwayat dan perilaku seseorang, peranan organisasi, gerakan sosial, atau hubungan timbal balik.²

Secara umum, penelitian kualitatif memiliki ciri-ciri sebagai berikut;

- a. Data disikapi sebagai data verbal atau sebagai sesuatu yang dapat ditransposisikan sebagai data verbal.
- b. Diorientasikan pada pemahaman makna baik itu merujuk pada ciri, hubungan sistematis, konsepsi, nilai, kaidah, dan abstraksi formulasi pemahaman.
- c. Mengutamakan hubungan secara langsung antara peneliti dengan hal yang diteliti.

¹Tatang M. Amirin, *Menyusun Rencana Penelitian*, cet.3, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995), hlm. 119.

²Basrowi dan Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 21.

- d. Mengutamakan peran peneliti sebagai instrumen kunci.³

Jenis penelitian kualitatif digunakan dalam penelitian ini untuk mengkaji implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan oleh beberapa organisasi atau lembaga dalam melindungi calon pengantin di bawah umur.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif, dilakukan melalui studi dengan menelaah data sekunder, berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer terdiri atas norma dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, serta yurisprudensi. Bahan hukum primer yang dikaji dalam penelitian ini antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Bahan hukum lainnya yang diteliti adalah Penetapan Pengadilan Agama Wates yang mengabulkan permohonan dispensasi kawin dengan nomor penetapan 9/Pdt.P/2018/PA.Wt. dan Penetapan Pengadilan Agama Wates yang menolak permohonan dispensasi kawin dengan nomor penetapan 52/Pdt.P/2018/PA.Wt.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan sosiologis atau empiris dengan menelaah data primer yang diperoleh melalui proses pengumpulan data baik melalui wawancara terhadap beberapa informan maupun observasi data di beberapa instansi dan lembaga yang terlibat dalam implementasi peraturan daerah tentang perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan.

³ *Ibid.*, hlm. 20.

Pendekatan empiris ini dilakukan karena penelitian ini tidak bersifat abstrak. Ini senada dengan yang disampaikan Von Savigny yang memelopori mazhab sejarah bahwa cara pandang hukum yang semula bersifat formal legalistik beranjak menuju cara pandang yang bersifat yuridis sosiologis atau yuridis empiris. Dengan kata lain, analisis hukum yang dahulu lebih bersifat abstrak dan ideologis mulai bergerak kepada analisis hukum yang difokuskan pada lingkungan sosial yang membentuknya.⁴

Penggunaan dua pendekatan ini dimaksudkan agar antara satu pendekatan dengan pendekatan lainnya bisa saling melengkapi dan memperkaya dalam menganalisis permasalahan hukum. Menurut Enid Champbell, satu pendekatan tidaklah cukup memadai untuk menganalisis banyak kasus.⁵

B. Tempat atau Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dituju ada beberapa lokasi atau tempat, menyesuaikan dengan fokus penelitian, yaitu;

1. Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo.
2. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo.
3. Pengadilan Agama Wates.

C. Informan Penelitian

Informan yang akan diteliti adalah bagian dari objek yang akan diteliti yang memiliki informasi terkait latar belakang pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon dan implementasinya meliputi;

⁴H.R. Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, cet.3, (Bandung: P.T. Alumni, 2012), hlm. 1.

⁵Enid Champbell, *Legal Reserach*, (Sydney: The Law Book Company Ltd., 1996), hlm. 274.

- a. Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo.
- b. Konselor pada Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo.
- c. Hakim Pengadilan Agama Wates Kabupaten Kulon Progo.

D. Teknik Penentuan Informan

Penentuan informan dalam penelitian dengan cara *purposive sampling* karena penyusun berasumsi informan yang diambil memiliki informasi yang diperlukan bagi penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah

- a) Studi kepustakaan.

Salah satu pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif atau doktrinal karena terdapat peraturan yang dikaji. Adapun sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, Penetapan dispensasi kawin dari Pengadilan Agama Wates, dan sumber data lainnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

- b) Wawancara.

Wawancara adalah cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada informan yang diwawancarai.⁶ Wawancara dilakukan terhadap informan-informan yang telah ditentukan.

- c) Observasi (pengamatan).

⁶Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, cet.3, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 57.

Pengamatan yang dilakukan tidak terlepas dari kerangka penelitian ilmiah, dilakukan secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Hasil pengamatan selanjutnya dicatat secara sistematis pula.

F. Teknik Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan penyusun adalah analisis kualitatif. Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang terkumpul. Data kualitatif kemudian disaring sedemikian rupa untuk menjawab masalah-masalah, selanjutnya dianalisis menggunakan beberapa teori.

Penarikan kesimpulan menggunakan metode induktif, yaitu menarik kesimpulan yang bersifat umum ke khusus.[]



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di beberapa lokasi dan melibatkan beberapa informan dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan, wawancara, maupun pengamatan, maka pada bab ini disajikan hasil penelitian yang dirangkai dengan pembahasan.

A. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dilatarbelakangi oleh meningkatnya jumlah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Menurut Bupati Kulon Progo, Hasto Wardoyo, jumlah korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kulon Progo pada tahun 2011 sebanyak 59 kasus, tahun 2012 sebanyak 51 kasus, dan tahun 2013 melonjak menjadi 79 kasus. Dari jumlah tersebut, terdapat korban baik perempuan atau anak kategori kekerasan dalam rumah tangga, yaitu 24 kasus pada tahun 2011, 27 kasus pada tahun 2012, dan 25 kasus pada tahun 2013.¹

Upaya pencegahan terjadinya kekerasan pada perempuan dan anak di Kulon Progo sangat dibutuhkan. Menurut Wakil Bupati, Sutedjo, diperlukan penguatan kelembagaan untuk menjamin efektivitas pelaksanaan upaya pencegahan. Alasan ini yang kemudian melatarbelakangi perlunya kebijakan untuk menjamin perlindungan perempuan dan anak dari tindak

¹Kulon Progo Susun Perda Perlindungan Anak dan Perempuan, dikutip dari <https://www.liputan6.com/health/read/2135368/kulon-progo-susun-perda-perlindungan-anak-dan-perempuan>, diakses pada hari Selasa tanggal 23 November 2018.

kekerasan. Dengan adanya peraturan daerah diharapkan juga dapat meningkatkan kualitas hidup bagi masyarakat dan demi perlindungan terhadap hak-hak warga.²

Rancangan Peraturan Daerah (raperda) Kabupaten Kulon Progo tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dibahas berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Kulon Progo Nomor 18 Tahun 2014 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015. Raperda ini merupakan usulan dari kepala daerah, yaitu Bupati Kulon Progo.³

Pembentukan Peraturan Daerah (perda) mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perencanaan pembentukan perda menurut Pasal 239 UU No. 23 Tahun 2014 dilakukan dalam program pembentukan perda. Program pembentukan perda disusun oleh DPRD dan kepala daerah dalam rangka membahas raperda dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.

Pembahasan Raperda tentang Perlindungan Perempuan dan Anak ini dimulai sejak tahun 2014 setelah dimasukkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 berdasarkan keputusan DPRD. Raperda ini dapat dibahas dan disahkan sesuai target waktu penyelesaian.⁴

²Kasus Kekerasan Pada Perempuan Meningkat di Kulon Progo, <http://jogja.tribunnews.com/2015/04/03/kasus-kekerasan-pada-perempuan-meningkat-di-kulonprogo>, diakses pada hari Selasa tanggal 23 November 2018.

³Program Legislasi Daerah Tahun 2015, dikutip dari jdih.kulonprogokab.go.id/jdih/index.php?pilih=hal&id=145, diakses pada hari Rabu tanggal 24 November 2018.

⁴Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo; Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016), hlm. 50.

Dasar kewenangan pembentukan perda tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban kekerasan adalah beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut,

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia,
2. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkupan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1950 untuk Penggabungan Daerah-daerah Kabupaten Kulon Progo dan Adikarta dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta menjadi satu kabupaten dengan nama Kulon Progo (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1951 Nomor 101),
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606),
4. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419),
5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5659),

6. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 dari Hal Pembentukan Daerah Kabupaten di Djawa Timur/Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 59),
7. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4604),
8. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal,
9. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 5 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu,
10. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 Nomor 3).

B. Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 dalam Melindungi Calon Pengantin di Bawah Umur

Setelah ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 pada tanggal 6 Mei 2015, seluruh pemangku kepentingan di Kabupaten Kulon Progo meliputi Pemerintah Daerah, kecamatan, pemerintah desa, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, serta semua pihak

terkait memiliki tanggung jawab menyelenggarakan perlindungan perempuan dan anak.

Dalam peraturan daerah disebutkan penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan mencakup tiga aspek, yaitu, pencegahan, pelayanan, dan pemberdayaan.

Upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak sebagaimana disebutkan dalam Perda Pasal 14 ayat (1) dan (2) dilakukan secara terpadu oleh pemerintah daerah dan dikoordinasikan oleh organisasi perangkat daerah yang memiliki fungsi koordinasi bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta dilaksanakan dengan cara:

- a. Melakukan pembinaan menuju keutuhan rumah tangga yang harmonis,
- b. Membentuk jaringan kerja dalam upaya pencegahan kekerasan,
- c. Melakukan koordinasi, integrasi, sinkronisasi pencegahan kekerasan berdasarkan pola kemitraan,
- d. Melakukan sosialisasi mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perempuan dan anak korban kekerasan, dan
- e. Memberikan pendidikan kritis mengenai hak-hak perempuan dan anak bagi masyarakat.⁵

Di Kabupaten Kulon Progo, tugas penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan dikoordinasi oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang memiliki tugas dan fungsi di antaranya adalah menyelenggarakan pengelolaan pemberdayaan perempuan dan pengarusutamaan gender serta menyelenggarakan pengelolaan perlindungan perempuan dan anak.

⁵Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, Pasal 14.

Salah satu pencegahan terjadinya kekerasan pada perempuan dan anak, termasuk dalam keluarga atau rumah tangga adalah dilakukannya pembinaan calon pengantin di bawah umur melalui konseling yang dilaksanakan di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak agar ketika mendapat izin melakukan perkawinan dapat mewujudkan rumah tangga yang harmonis dan tidak terjadi kekerasan di dalamnya.

“Melalui Forum Perlindungan Korban Kekerasan, Dinas Sosial berkoordinasi dengan lembaga-lembaga lain seperti kejaksaan, kepolisian, pengadilan negeri, pengadilan agama, kementerian agama, dan lainnya untuk menyelenggarakan perlindungan. Khusus dengan pengadilan agama, kami berkoordinasi mengenai calon pengantin di bawah umur. Dinas Sosial dengan Pengadilan Agama Wates sepakat bahwa setiap calon pengantin yang mengajukan perkara dispensasi kawin harus melakukan konseling di P2TP2A. Hasil dari konseling nanti disampaikan calon pengantin kepada Pengadilan Agama. Pengadilan akan menjadikan laporan hasil konseling sebagai referensi pertimbangan hukum dalam memutuskan perkara dikabulkan atau ditolak. Apalagi saat ini sudah ada Peraturan Bupati tentang Pencegahan Perkawinan Usia Anak. Meskipun batas usia anak sendiri berbeda antara Undang-undang Perlindungan Anak dengan batas usia minimal menikah di Undang-undang Perkawinan yang dijadikan landasan Pengadilan dalam memutus perkara. Namun, kami dengan Pengadilan Agama sama-sama berniat melakukan perlindungan terhadap calon pengantin di bawah umur.”⁶

Upaya pelayanan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di sebutkan di dalam Perda Pasal 17 dilakukan dalam bentuk:

⁶Wawancara dengan Woro Kandini, Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak pada Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulo Progo, tanggal 26 Desember 2018.

- a. Pelayanan pengaduan, konsultasi, dan konseling,
- b. Pelayanan pendampingan,
- c. Pelayanan kesehatan,
- d. Pelayanan rehabilitasi sosial,
- e. Pelayanan hukum, dan
- f. Pelayanan reintegrasi sosial.⁷

Pelayanan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan dilaksanakan oleh Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang merupakan unit pelaksana teknis Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Calon pengantin di bawah umur bisa juga dimasukkan dalam objek yang harus dilayani, diberikan konseling dan kesempatan konsultasi di P2TP2A sebelum sidang perkara dispensasi kawin di Pengadilan Agama. Hal ini dikarenakan calon pengantin di bawah umur dengan kondisi yang dihadapinya bisa dikategorikan sebagai perempuan atau anak korban kekerasan.

“Calon pengantin di bawah umur, menurut kami adalah korban, baik dilihat dari aspek anak jika memang masih masuk usia anak ataupun dilihat dari aspek perempuannya karena calon pengantin anak pada umumnya mengalami kehamilan yang tidak diinginkan. Bisa saja terjadi karena kekerasan seksual oleh pacarnya. Pernikahannya tidak serta merta menghapus posisinya sebagai korban, apalagi jika menikahnya terpaksa. Bahkan bila tidak dibina dampak yang lebih besar lagi dikhawatirkan terjadi pascanikah, yaitu (1) setelah menikah si perempuan hidup sendiri-sendiri tidak bersama pasangannya. Pernikahannya seolah hanya formalitas saja. Ketika lahir, anak dari si perempuan bisanya terlantar karena kurang atau tidak adanya kasih

⁷Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, Pasal 17.

sayang, meskipun materi bisa saja cukup, (2) bisa berujung pada perceraian.”⁸

Pelayanan konseling terhadap calon pengantin anak dilakukan dengan memerhatikan kode etik penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Data detail seperti nama dan alamat klien beserta kasusnya dijaga kerahasiaannya.

“Dinas Sosial Kulon Progo pernah didatangi Satgas Perlindungan Perempuan dan Anak dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Mereka meminta data jumlah korban kekerasan perempuan dan anak. Kami berikan datanya. Kemudian mereka juga meminta data detail namanya, alamatnya, kasus dan penanganannya. Tentu kami tidak bisa memberikan data detail itu karena kami menjaga kode etik penanganan untuk tidak memberikan data detail yang sifatnya rahasia.”⁹

Adapun pemberdayaan terhadap perempuan korban kekerasan disebutkan di dalam Perda Pasal 24 dilakukan dengan bentuk:

- a. Pelatihan kerja,
- b. Usaha ekonomis produktif dan atau kelompok usaha bersama,
- c. Bantuan permodalan.¹⁰

Penerapan Perda tersebut di Kulon Progo dalam melindungi calon pengantin di bawah umur adalah melaksanakan ketentuan Pasal 14 ayat (2) huruf (a) yaitu melakukan pembinaan menuju keutuhan rumah tangga yang harmonis. Di samping itu, calon pengantin di bawah umur mendapatkan pelayanan sesuai

⁸Wawancara dengan Woro Kandini, tanggal 26 Desember 2018.

⁹Wawancara dengan Woro Kandini, tanggal 26 Desember 2018.

¹⁰Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, Pasal 24.

ketentuan Pasal 17 huruf (a) yaitu pelayanan pengaduan, konsultasi, dan konseling.¹¹

Praktik pelaksanaan ketentuan dalam Perda tersebut melibatkan beberapa lembaga atau instansi. Dua lembaga atau instansi yang memiliki peran besar adalah Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan Pengadilan Agama Wates. Peran keduanya saling terkait. Calon pengantin di bawah umur yang orangtua atau walinya mengajukan permohonan dispensasi perkawinan di Pengadilan Agama Wates disyaratkan untuk melakukan konseling di P2TP2A berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dan Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Hasil konseling dari P2TP2A selanjutnya disampaikan oleh calon pengantin kepada Pengadilan Agama Wates. Majelis Hakim dapat melihat hasil konseling tersebut dan memiliki wewenang memasukkannya dalam pertimbangan hukum.

1. Pelaksanaan di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo

Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 66 Tahun 2013 tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak yang ditetapkan pada tanggal 21 November 2013.

Tujuan dibentuknya P2TP2A Kulon Progo adalah untuk memberikan pelayanan kepada perempuan dan anak korban kekerasan tanpa diskriminasi; memberikan pelayanan kepada perempuan dan anak korban kekerasan dalam upaya pemenuhan informasi dan kebutuhan di bidang keterampilan,

¹¹Wawancara dengan Woro Kandini, tanggal 26 Desember 2018.

kesehatan, ekonomi, politik, dan hukum; menyediakan data dan informasi tentang perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan; serta membangun jejaring, kerjasama dan kemitraan antara masyarakat, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan dunia usaha dalam penanganan perempuan dan anak korban kekerasan.

Kedudukan P2TP2A sebagai unsur pelaksana teknis Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Ia merupakan lembaga non struktural.

Pada kasus yang melibatkan calon pengantin di bawah umur, P2TP2A memiliki peran memberikan pelayanan konseling pranikah melibatkan calon pengantin di bawah umur bersama pasangannya, juga kedua orangtua dari dua pihak calon pengantin sebagai klien.

Kehadiran klien calon pengantin di bawah umur ke P2TP2A dilakukan setelah klien mendaftarkan perkara permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Wates. Selanjutnya Pengadilan mensyaratkan calon pengantin tersebut untuk melakukan konseling di P2TP2A.

a. Alur Layanan

Alur layanan konseling di P2TP2A bagi calon pengantin di bawah umur adalah sebagai berikut¹²,



¹²Wawancara dengan Siti Fatimah, konselor pada P2TP2A Kabupaten Kulon Progo di Wates, tanggal 27 Desember 2018.

**Assesment
kebutuhan korban**



Administrasi



**Pencatatan dan
Pelaporan**

Rujukan, calon pengantin di bawah umur merupakan klien yang dirujuk atau diperintahkan oleh Pengadilan Agama Wates untuk melakukan konseling di P2TP2A.

Penerimaan pengaduan, klien diterima oleh Petugas P2TP2A dan ditanya maksud kedatangannya.

Wawancara dan screening, klien akan diwawancarai oleh konselor P2TP2A. Ini merupakan proses yang tidak terpisahkan dari konseling.

Assesment kebutuhan korban, korban yang dimaksud di sini adalah klien dalam hal ini calon pengantin di bawah umur dan pasangannya. Pada proses ini konselor berusaha mengetahui dan menelusuri keadaan pribadi para klien.

Administrasi, merupakan proses konselor memasukkan data klien, jalannya konseling, serta kesimpulannya dalam buku administrasi.

Pencatatan dan pelaporan, selain dicatat dalam buku administrasi P2TP2A, hasil konseling juga dilaporkan ke Dinas Sosial Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo.

b. Pelaksanaan Konseling

Proses konseling bagi calon pengantin di bawah umur yang dirujuk oleh Pengadilan Agama Wates sebagaimana sudah dijelaskan pada alur layanan diawali dengan wawancara yang dirangkai dengan *assesment*

untuk mengetahui kondisi dan kebutuhan klien.

Konselor akan mewawancarai dan melakukan *screening* yang dilanjut dengan *assesment* terhadap klien pasangan calon pengantin di bawah umur secara bergantian satu persatu dalam ruangan konseling. Siti Fatimah, konselor pada P2TP2A mengatakan, “konselor bisa memilih melakukan wawancara lebih dahulu dengan klien perempuan dahulu atau laki-laki dahulu, tergantung kondisi klien dan kebutuhan konseling.”¹³

Poin-poin wawancara (*screening*) terhadap klien yaitu¹⁴;

- 1) Berapa lama waktu sejak saling kenal dan menjalin hubungan?
- 2) Bagaimana pola hubungan dengan pasangan selama ini?
- 3) Sejauh mana intensitas pertemuan dan komunikasi yang dilakukan?
- 4) Sejak kapan berkomitmen untuk menikah?
- 5) Apakah alasan ingin menikah di usia dini?
- 6) Apakah ada persoalan atau permasalahan tertentu yang dihadapi sehingga harus segera menikah?

Penggalan informasi ini dilakukan untuk mengetahui latar belakang kondisi pribadi, hubungan, dan latar belakang mengapa hendak melakukan perkawinan pada usia yang masih belia.

“Pernah suatu kali konselor ketika dalam penggalan informasi menemui informasi bahwa si klien perempuan dalam keadaan hamil, dan berdasarkan informasi yang didapat ternyata kehamilannya

¹³Wawancara dengan Siti Fatimah, tanggal 27 Desember 2018.

¹⁴Wawancara dengan Siti Fatimah, tanggal 27 Desember 2018.

disebabkan oleh laki-laki lain, bukan laki-laki yang akan mengawininya. Kami tentu akan menuliskan laporan hasil konselingnya mengenai kondisi ini.”¹⁵

Setelah melakukan wawancara, konselor akan melakukan *assesment* untuk mengetahui mengetahui kondisi dan kebutuhan klien. Poin-poin yang ditanyakan untuk mendapatkan informasi mengenai kebutuhan klien yaitu¹⁶:

- 1) Faktor kesiapan mental diri pribadi/kesiapan psikologis untuk menikah meliputi menjalani tanggung jawab sebagai suami/istri, memperlakukan pasangan, membagi peran dalam keluarga, dan memecahkan permasalahan yang dihadapi dalam rumah tangga.
- 2) Pemahaman tentang orientasi masa depan setelah menikah meliputi rencana pemenuhan kebutuhan ekonomi dan tempat tinggal serta pandangan mengenai pengasuhan anak.

Proses *assesment* ini sangat penting untuk menyimpulkan kebutuhan dan kondisi klien. Konselor akan mendalami klien melalui pertanyaan-pertanyaan terbuka mengenai bagaimana respons klien ketika menghadapi kondisi-kondisi tertentu. Jawaban klien akan mencerminkan kondisi dan kesiapan klien.

“Pernyataan klien yang mengatakan siap menikah tidak kemudian menjadi patokan bagi konselor menyimpulkan bahwa klien benar-benar siap. Konselor akan mengecek dengan pertanyaan-pertanyaan lain untuk menguji apakah memang klien benar-benar siap. Sering sekali klien mengatakan siap

¹⁵Wawancara dengan Siti Fatimah, tanggal 27 Desember 2018.

¹⁶Wawancara dengan Siti Fatimah, tanggal 27 Desember 2018.

bertanggung jawab sebagai istri. Namun ketika kami tanya bagaimana responsnya saat nanti ada permasalahan datang dalam rumah tangga, klien menjawab, “Waduh, sekarang saya saja sudah pusing, *boro-boro mikir* permasalahan besok.” Hampir semua klien secara ekonomi belum siap. Karena itu, pandangan klien tentang orientasi masa depannya memengaruhi apakah konselor menyatakan layak untuk kawin atau tidak.”¹⁷

Setelah proses wawancara dan *assesment* secara bergantian satu demi satu antara klien laki-laki dan perempuan, konselor akan menganalisis apakah ada kesesuaian informasi yang disampaikan oleh mereka. Seberapa banyak kesesuaian maupun perbedaan kondisi pribadi dan kesiapan mental mereka untuk melangsungkan perkawinan.

Selanjutnya diadakan konseling dengan kedua calon pengantin *bersamaan*. Dalam konseling secara bersamaan, konselor memberikan gambaran mengenai pernikahan, kehidupan yang dijalani setelah menjadi pasangan suami-istri termasuk masalah-masalah yang akan dihadapi.

Proses konseling selanjutnya adalah mendudukkan klien laki-laki, perempuan, dan kedua orangtua dari klien laki-laki serta perempuan dalam satu ruangan. Pada proses ini konselor akan memberi pemahaman kepada kedua orangtua klien agar bisa saling menyadari kondisi ini, tidak saling menyalahkan, dan bisa memperlakukan anaknya dengan semestinya.

“Proses ini tidak boleh diabaikan dalam rangka melindungi perempuan atau anak dalam lingkaran perkawinan, sebab mereka tentu tidak bisa langsung lepas seratus persen dari orangtuanya. Kadang, ada

¹⁷Wawancara dengan Siti Fatimah, tanggal 27 Desember 2018.

permasalahan di tingkat orangtua kedua klien. Sering antarmereka menyalahkan satu dengan lainnya. Misalnya orangtua calon manten perempuan menyalahkan pihak orangtua si laki-laki karena menunda-nunda proses pernikahan. Pihak orangtua manten laki-laki juga balik menyalahkan orangtua manten perempuan yang dianggap terlalu menyalahkan anak laki-lakinya. Proses ini juga akan memengaruhi konselor dalam menulis kesimpulan konseling.”¹⁸

c. Pelaporan Hasil Konseling

Kesimpulan hasil konseling terhadap klien calon pengantin di bawah umur dituangkan oleh konselor dalam laporan hasil konseling yang kemudian diajukan ke Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo untuk dibuatkan surat yang ditandatangani Kepala Dinas. Laporan hasil konseling dari konselor turut dilampirkan dalam surat tersebut. Surat kemudian diserahkan kepada klien untuk disampaikan kepada Pengadilan Agama Wates.

Contoh poin isi laporan hasil konseling klien perempuan dari P2TP2A:

Rencana setelah menikah:

Setelah menikah klien akan berusaha menjadi seorang istri dan seorang ibu rumah tangga yang baik.

Kesiapan diri pribadi dan kesiapan psikologis berdasarkan penilaian konselor:

- Berdasarkan hasil konseling, klien belum cukup mampu mengelola emosi dengan baik dan belum cukup mampu memahami manajemen konflik.

¹⁸Wawancara dengan Siti Fatimah, tanggal 27 Desember 2018.

- Terkait dengan kesiapan psikologis untuk menikah, klien sudah cukup siap untuk membina rumah tangga.
- Klien sudah cukup mengerti akan tugas-tugasnya sebagai istri dan sebagai ibu rumah tangga.
- Bimbingan pranikah, meliputi: kesiapan pribadi, tugas istri, pengasuhan anak, pola komunikasi, manajemen emosi, sosialisasi di masyarakat.

Kondisi saat konseling:

Ketika proses konseling klien cukup kooperatif, walaupun terlihat ada perasaan cemas dan takut, klien banyak menunduk dan mengalihkan pandangan, namun ia sanggup menjawab semua pertanyaan dengan jujur dan terbuka dan tidak berusaha menyembunyikan sesuatu.

2. Pelaksanaan di Pengadilan Agama Wates

Salah satu kewenangan Pengadilan Agama yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 pada Pasal 49 adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama dalam bidang perkawinan. Penjelasan Pasal 49 Undang-undang Peradilan Agama menyebutkan bahwa salah satu bidang perkawinan yang dimaksud adalah dispensasi kawin.

Sementara itu Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyebutkan bahwa pria yang belum mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun dan wanita yang belum mencapai usia 16 (enam belas) tahun belum diizinkan menikah, namun dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain.

Sesuai dengan aturan pada Undang-undang Perkawinan maupun Undang-undang Peradilan Agama di atas, Pengadilan Agama Wates menerima perkara-perkara

dispensasi kawin, memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya.

a. Pendaftaran Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Wates

Pemohon yang mendaftarkan permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Wates harus memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan sebelum perkaranya diterima oleh Pengadilan Agama Wates.

Berikut syarat-syarat pendaftaran permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Wates:

- 1) Surat pengantar dari kelurahan setempat
- 2) Fotokopi surat nikah orangtua bermaterai Rp 6000,- cap pos.
- 3) Fotokopi KTP bermaterai 6000,- cap pos.
- 4) Fotokopi akte kelahiran bermaterai 6000,- cap pos.
- 5) Surat penolakan dari Kantor Urusan Agama.
- 6) Surat keterangan dari dokter calon mempelai wanita sudah hamil atau belum.
- 7) Rekomendasi dari Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A).
- 8) Membayar panjar biaya perkara.¹⁹

b. Pemeriksaan Perkara Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Wates

Pemohon setelah melengkapi seluruh persyaratan dan memasukkan permohonannya dalam daftar kepanitera Pengadilan ia tinggal menunggu pemberitahuan waktu sidang. Selanjutnya, Pengadilan akan melakukan

¹⁹Prosedur Berperkara dan Biaya Perkara, dikutip dari <http://www.pa-wates.go.id/v2/layanan-hukum/prosedur-berperkara>, diakses pada hari Rabu tanggal 24 November 2018.

pemanggilan kepada pemohon untuk menjalani sidang perkara.²⁰

Pemohon yang mengajukan permohonan berhak sepenuhnya untuk mencabut permohonannya. Alasan pencabutan dapat terjadi karena pemohon merasa tidak ada lagi alasan untuk melanjutkan permohonannya atau karena pemohon menyadari kekeliruannya dalam mengajukan permohonannya.²¹

Nur Izzah, hakim Pengadilan Agama Wates menerangkan bahwa seluruh perkara dispensasi kawin yang dicabut oleh Pemohon terjadi pada tahap persidangan, baik sebelum memasuki pokok perkara ataupun ketika sudah masuk pokok perkara.

“Yang dicabut karena dinasihati berhasil dan mau menerima saran-saran Majelis. Semua perkara yang dicabut sudah memasuki persidangan. Setiap kali persidangan, sebelum pemeriksaan majelis hakim akan menasihati. Sebisa mungkin Majelis mencegah tidak terjadi pernikahan dini. Dinasihati untuk mengurungkan nikah, jika sudah hamil maka besok anaknya dirawat, sebisa mungkin melanjutkan pendidikan. Jika memang tidak bisa melanjutkan ke sekolahnya, maka mencari sekolah yang kiranya mau menerima. Setelah itu bisa mendapatkan pekerjaan yang layak. Bila umurnya sudah dibolehkan menikah menurut Undang-undang maka baru menikah. Jika menikah muda bahayanya banyak, dari segi kesehatan maupun psikologis. Yang mencabut itu biasanya tersentuh dengan nasihat Majelis Hakim. Penasihatannya dilakukan setiap kali sidang, baik sebelum pokok perkara atau ketika sudah masuk pokok perkara.”²²

²⁰Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Kelima, cet.2, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 80.

²¹*Ibid*, hlm. 81.

²²Wawancara dengan Nur Izzah, hakim Pengadilan Agama Wates Kabupaten Kulon Progo di Wates, tanggal 15 Januari 2019.

Diajukannya perkara merupakan kepentingan dari Pemohon dari Pemohon, maka ia diharapkan hadir pada sidang yang telah ditetapkan. Jika Pemohon tidak hadir dan tidak pula mengirimkan wakilnya meskipun sudah dipanggil secara patut, masih diberi kelonggaran untuk dipanggil sekali lagi. Setelah dipanggil lagi namun tetap tidak hadir, permohonan Pemohon dinyatakan gugur.²³

Berdasarkan data yang diperoleh, berikut jumlah permohonan dispensasi kawin dan status perkaranya di Pengadilan Agama Wates pada tahun 2016 hingga 2018²⁴;

Rekapitulasi Perkara Dispensasi Kawin Tahun 2016-



Tahun	Keterangan Perkara						Jumlah
	Dicabut	Dikabulkan	Ditolak	Tidak Diterima	Digugurkan	Dicoret dari register	
2016	1	41	0	0	0	0	42
2017	3	38	1	0	0	0	42
2018	6	30	9	1	1	0	47

Pada tahun 2016 dari 42 perkara dispensasi kawin di Pengadilan Agama Wates terdapat 41 perkara yang dikabulkan dan 1 perkara yang dicabut oleh pemohon. Pada tahun 2017, dari 42 perkara yang diperiksa terdapat

²³Sudikno Mertokusumo, *Hukum...*, hlm. 83-84.

²⁴Disarikan dari Rekapitulasi Laporan Perkara yang Diterima dan Diputus Pengadilan Agama Wates tahun 2016, 2017, dan 2018.

38 perkara dikabulkan, 3 perkara dicabut, dan 1 perkara ditolak. Selanjutnya pada 2018, dari 47 perkara yang diperiksa terdapat 30 perkara dikabulkan, 6 perkara dicabut, 9 perkara ditolak, 1 perkara tidak diterima, dan 1 perkara digugurkan.

Perkara yang dicabut pada tahun 2016 hanya 1 perkara, jumlahnya meningkat menjadi 3 perkara pada 2017 dan meningkat lagi menjadi 6 perkara pada 2018.

Perkara yang dikabulkan oleh Majelis Hakim dari tahun ke tahun semakin kecil jumlahnya dibandingkan jumlah perkara yang diperiksa. Pada tahun 2016 dikabulkan 41 perkara dari keseluruhan 42 perkara yang diperiksa. Pada tahun 2017 dikabulkan sejumlah 38 perkara dari 42 perkara yang diperiksa. Selanjutnya pada tahun 2018 ada 30 perkara yang dikabulkan dari 47 perkara yang diperiksa. Hal ini terjadi sejak adanya Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dan pemberlakuan konseling bagi calon pengantin di bawah umur.

PADA WATES berusaha ikut berperan menegakkan Perda, sebelum ke pokok perkara dan memeriksa lebih lanjut kita syaratkan pemohon untuk melakukan konseling di P2TP2A. Biasanya seminggu sudah ada hasilnya. Kemudian hasil tersebut disampaikan ke Majelis Hakim. Hasil konseling akan dipertimbangkan untuk memutus perkara, meskipun tidak mutlak. Artinya majelis juga punya pertimbangan-pertimbangan lainnya. Majelis juga menggunakan hukum materiil seperti Undang-undang Perlindungan Anak dan Undang-undang Hak Asasi Manusia.

Biasanya perkara yang dikabulkan oleh majelis hakim karena laporan dari P2TP2A sudah cukup siap, mereka mau menikah bukan karena digerebek, bukan karena hamil, dan mereka memang benar-benar ingin menikah, sudah bekerja, hanya saja umurnya kurang.

Kalau dulu *kan* pertimbangannya dikabulkan karena hamil, bukan karena kesiapannya. Padahal mereka mengajukan permohonan dispensasi hanya untuk sekadar mendapat kebolehan menikah supaya anak yang dikandung bisa memiliki ayah.”²⁵

Berbanding terbalik dengan perkara yang dikabulkan, perkara yang ditolak dari tahun ke tahun justru semakin besar jumlahnya. Jika pada 2016 tidak ada perkara dispensasi kawin yang ditolak oleh Majelis Hakim, maka pada 2017 terdapat 1 perkara, dan pada 2018 terdapat 9 perkara yang ditolak oleh Majelis Hakim.

“Sebelum ada ketentuan konseling sesuai Perda, Pengadilan Agama secara fakta memang lebih banyak mengabulkan permohonan dispensasi, pertimbangannya karena mereka sudah pacaran lama, melakukan hubungan badan sudah hamil sehingga jika tidak dikabulkan khawatir madharatnya lebih besar. Sejak adanya Perda, sebisa mungkin majelis mencegah pernikahan usia anak dengan memberikan solusi-solusi selain pernikahan. Selain alasan penegakan Perda, hakim-hakim Pengadilan Agama di Yogyakarta saat ini sering mengadakan kerjasama dengan beberapa pihak seperti *Kalijaga Institute for Justice* (KIJ), mengikuti sarasehan-sarasehan. Sehingga saat ini *mindset* hakim berubah. Kegiatan tersebut pengaruhnya sangat besar dalam mengubah pola pikir hakim dalam menangani kasus-kasus perempuan dan anak.”²⁶

Selain perkara yang dicabut dan ditolak oleh hakim, pada tahun 2018 terdapat 1 perkara yang digugurkan dan 1 perkara tidak diterima.

²⁵Wawancara dengan Nur Izzah, tanggal 15 Januari 2019.

²⁶Wawancara dengan Nur Izzah, , tanggal 15 Januari 2019.

c. Penetapan Dispensasi Perkawinan yang Mengabulkan Permohonan Pemohon

1) Kasus

Perkara ini diajukan oleh seorang kakek dari seorang anak laki-laki di bawah umur pada tanggal 29 Januari 2018 yang terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Agama Wates dalam register perkara Nomor 9/Pdt.P/2018/PA.Wt. Pemohon hendak menikahkan cucu laki-lakinya berumur 17 tahun 10 bulan dengan seorang perempuan berumur 23 tahun. Oleh karena cucu laki-laki tersebut masih di bawah umur untuk bisa melaksanakan perkawinan sebagaimana ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, maka rencana pernikahan tersebut ditolak oleh Pegawai Pencatat Nikah. Selanjutnya kakek dari anak di bawah umur tersebut mengajukan permohonan dispensasi nikah ke Pengadilan Agama untuk diberi penetapan dispensasi agar cucunya dapat melaksanakan perkawinan.²⁷

2) Posita

Posita atau alasan-alasan permohonan dispensasi kawin yang diajukan adalah:

- a) Bahwa Pemohon hendak menikahkan cucu pemohon;
- b) Bahwa syarat-syarat untuk melaksanakan pernikahan tersebut baik menurut ketentuan hukum islam maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku telah terpenuhi kecuali cucu Pemohon belum mencapai umur 19 tahun;
- c) Bahwa Pemohon telah mendaftarkan rencana pernikahan cucu pemohon dengan calon istrinya

²⁷Penetapan Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Kabupaten Kulon Progo Nomor 9/Pdt.P/2018/PA.Wt.

pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Nanggulan akan tetapi pihak KUA menolak untuk melaksanakannya dengan alasan cucu Pemohon kurang umur sebagaimana disebutkan dalam Surat Penolakan Nomor 04/Kua.12.05.10/PW.01/1/2018 tanggal 11 Januari 2018;

- d) Bahwa Ayah dari cucu Pemohon tidak bisa datang ke Jawa sehingga Ibu dari cucu Pemohon beserta keluarga pada hari Ahad tanggal 7 Desember 2018 sudah melamar calon istri dan diterima oleh pihak besan;
- e) Bahwa pernikahan cucu Pemohon dengan calon istrinya sangat mendesak untuk segera dilaksanakan mengingat cucu Pemohon dengan calon istrinya sudah menjalin cinta sedemikian eratny, bahkan saat ini calon istri cucu Pemohon telah hamil 5 bulan akibat hubungan badan di luar nikah dengan cucu Pemohon, sehingga untuk melindungi hak anak yang akan dilahirkan nantinya, dan juga untuk menghindarkan dari kemadharatan berkelanjutan, maka keduanya harus segera dinikahkan agar sah secara hukum;
- f) Bahwa agar pernikahan cucu Pemohon dengan calon istrinya dapat dilaksanakan, Pemohon mohon agar Ketua Pengadilan Agama Wates memerintahkan kepada Penghulu pada KUA Kecamatan Nanggulan untuk melaksanakan pernikahan tersebut.

3) Petitum

Petitum atau hal-hal yang dimintakan Pemohon kepada hakim untuk dikabulkan yaitu:

- a) Mengabulkan permohonan Pemohon;
- b) Menetapkan memberi dispensasi bagi cucu Pemohon bernama AGUS (nama disamarkan)

bin Suratman untuk menikah dengan SEKAR (nama disamarkan) binti Paijo;

c) Memerintahkan kepada Penghulu pada KUA Kecamatan Nanggulan untuk melaksanakan pernikahan tersebut;

d) Membebaskan biaya hukum.

4) Pertimbangan Hukum

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah sebagaimana yang telah diuraikan di atas;

Menimbang, bahwa dalil-dalil permohonan Pemohon pada pokoknya adalah ingin menikahkan cucu Pemohon yang bernama AGUS dengan calon istrinya yang bernama SEKAR di KUA Kecamatan Nanggulan Kabupaten Kulon Progo, namun rencana tersebut ditolak oleh KUA Nanggulan karena cucu Pemohon belum cukup umur, dan karena itu Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan Agama agar cucunya diberi dispensasi untuk menikah di bawah umur.

Menimbang, bahwa permohonan Pemohon telah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, sehingga dapat diterima untuk diperiksa lebih lanjut;

Menimbang, bahwa berdasarkan permohonan Pemohon, perkara ini masuk dalam lingkup bidang perkawinan, oleh karena itu sesuai ketentuan Pasal 49 huruf (a) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dan perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, perkara ini merupakan kewenangan Pengadilan Agama;

Menimbang, bahwa Pemohon adalah kakek dari cucunya bernama AGUS yang baru berusia 17 tahun,

maka berdasarkan hal tersebut menurut pendapat Majelis, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara permohonan ini, sesuai ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. Pasal 98 ayat (2) Kompilasi Hukum Islam;

Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama Buku II Tahun 2014 halaman 138 huruf (b) angka (3), Pengadilan dapat memberikan dispensasi kawin setelah mendengar keterangan dari orangtua, keluarga dekat, atau walinya;

Menimbang, bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya Pemohon telah mengajukan alat bukti surat P.1, P.2, P.3, P.4, dan P.5, selain itu Majelis Hakim juga telah mendengarkan keterangan dari cucu Pemohon sebagai calon mempelai pria, calon istri cucu Pemohon sebagai calon mempelai wanita, dan paman dari calon istri cucu Pemohon, serta membaca surat hasil konseling dari P2TP2A Kabupaten Kulon Progo yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo;

Menimbang, bahwa berdasarkan keterangan dan pengakuan Pemohon, cucu Pemohon dan calon istri cucu Pemohon, cucu Pemohon dan calon istrinya telah menjalin hubungan sedemikian eratnya, dan selama menjalin hubungan sudah pernah berhubungan badan, bahkan saat ini calon istri cucu Pemohon telah hamil 5 bulan, bila tidak segera dilaksanakan pernikahan cucu Pemohon dengan calon istrinya maka dikhawatirkan akan terjadi hal-hal yang lebih madharat;

Menimbang, bahwa antara cucu Pemohon dengan calon istrinya tidak ada halangan untuk

melakukan pernikahan, baik menurut ketentuan Hukum Islam maupun menurut ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. Pasal 39 serta 40 Kompilasi Hukum Islam;

Menimbang, bahwa cucu Pemohon dan calon istrinya sudah saling mencintai dan menyatakan persetujuannya untuk dinikahkan, demikian juga paman/wali calon istri dalam sidang telah menyetujui dan memberikan izin kepada keponakannya untuk menikah dengan cucu Pemohon;

Menimbang, bahwa Pemohon dan paman calon istri cucu Pemohon bersedia membimbing dan bertanggung jawab terhadap kehidupan rumah tangga mereka setelah menikah nanti;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas dan karena syarat-syarat perkawinan sebagaimana ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 jo. Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (1) dan (2) Kompilasi Hukum Islam telah terpenuhi, akan tetapi karena usia calon suami/cucu Pemohon 17 tahun, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa demi untuk mencegah terjadinya perbuatan-perbuatan dosa dan kemadharatan yang lebih besar, maka perlu memberikan dispensasi kawin kepada cucu Pemohon tersebut untuk melangsungkan perkawinan dengan calon istrinya tersebut di atas, sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974;

Menimbang, bahwa Majelis Hakim perlu mengemukakan dalil-dalil sebagai berikut:

- a) Firman Allah dalam Surat An-Nūr ayat 32 sebagai berikut:

و انكحوا الأيامي منكم و الصالحين من
 عبادكم و امائكم ان يكونوا فقراء يغنهم الله من
 فضله و الله واسع عليم.²⁸

Artinya:

“Dan nikahkanlah orang-orang yang masih
 membujang di antara kamu, dan juga orang-
 orang yang layak (menikah) dari hamba-hamba
 sahayamu yang laki-laki dan perempuan. Jika
 mereka miskin, Allah akan memberi kemampuan
 kepada mereka dengan karunia-Nya. Dan Allah
 Mahaluas (pemberian-Nya), Maha
 Mengetahui.”²⁹

b) Kaidah Fiqhiyyah yang berbunyi sebagai berikut:

درء المفسد مقدم على جلب المصلح³⁰

Artinya:

“Menolak kemafsadatan (kerusakan)
 didahulukan daripada menarik kemaslahatan.”

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة³¹

Artinya:

²⁸ An-Nūr (24):32.

²⁹ Lajnah Pentashih Mushaf Al-Qur'an Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Lembaga Penyelenggara Penerjemah Kitab Suci Al-Qur'an Kementerian Agama, 2012), hlm, 494.

³⁰ Imām Jalāl ad-Dīn ‘Abd ar-Raḥmān Abiy Bakr as-Suyūṭiy, *Al-Asybah wa an-Nazāir*, (Beirut: Dār al-Fikr, 1995), hlm. 63.

³¹ *Ibid*, hlm. 126.

“Kebijakan imam/pemerintah terhadap rakyatnya harus diimbangi dengan kemaslahatan.”

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka permohonan Pemohon dapat dikabulkan dengan memberikan dispensasi kawin kepada cucu Pemohon yang bernama AGUS bin Suratman untuk menikah dengan calon istrinya yang bernama SEKAR binti Paijo;

Menimbang, bahwa dengan dikabulkannya permohonan Pemohon maka pernikahan antara cucu Pemohon dengan calon istrinya dapat segera dilaksanakan dan sesuai ketentuan Pasal 16 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1990 tentang Kewajiban Pegawai Pencatat Nikah dan Pasal 12 ayat (3) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, penghulu (Pegawai Pencatat Nikah) Kantor Urusan Agama Kecamatan Nanggulan Kabupaten Kulon Progo diperintahkan untuk melangsungkan pernikahan cucu Pemohon dengan calon istrinya tersebut;

Menimbang, bahwa oleh karena perkara ini dalam bidang perkawinan, maka sesuai Pasal 89 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dan perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, biaya perkara dibebankan kepada Pemohon;

Mengingat, semua pasal dalam peraturan perundang-undangan dan dalil hukum islam yang berkaitan dengan perkara ini.

5) Amar Putusan

Amar putusan Majelis Hakim menetapkan;

- a) Mengabulkan permohonan Pemohon;

- b) Memberikan dispensasi kawin kepada cucu Pemohon yang bernama AGUS bin Suratman untuk menikah dengan SEKAR binti Paijo;
- c) Memerintahkan kepada Penghulu pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Nanggulan Kabupaten Kulon Progo untuk melaksanakan pernikahan tersebut;
- d) Membebankan biaya kepada Pemohon untuk membayar biaya perkara ini sejumlah Rp 171.000,00 (seratus tujuh puluh satu ribu rupiah).

d. Penetapan Dispensasi Perkawinan yang Menolak Permohonan Pemohon

1) Kasus

Bertindak selaku pemohon dalam perkara ini adalah seorang ayah dari seorang anak laki-laki di bawah umur pada tanggal 27 Juli 2018 yang terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Agama Wates dalam register perkara Nomor 52/Pdt.P/2018/PA.Wt. Pemohon hendak menikahkan anak laki-lakinya berumur 17 tahun 8 bulan dengan seorang perempuan berumur 16 tahun. Oleh karena anak laki-laki tersebut masih di bawah umur untuk bisa melaksanakan perkawinan sebagaimana ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, maka rencana pernikahan tersebut ditolak oleh Pegawai Pencatat Nikah. Selanjutnya orangtua dari anak laki-laki di bawah umur tersebut mengajukan permohonan dispensasi nikah ke Pengadilan Agama untuk diberi penetapan dispensasi agar cucunya dapat melaksanakan perkawinan.³²

2) Posita

³²Penetapan Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Kabupaten Kulon Progo Nomor 52/Pdt.P/2018/PA.Wt.

Posita atau alasan-alasan permohonan dispensasi kawin yang diajukan adalah:

- a) Bahwa Pemohon telah menikah dengan seseorang yang kini menjadi istrinya serta telah dikaruniai 3 orang anak, salah satunya bernama ADIT PUTRA(nama disamarkan);
- b) Bahwa anak Pemohon tersebut telah menjalin cinta sekitar 3 bulan dengan seorang perawan bernama MAYA ARUM (nama disamarkan) berusia 16 tahun dan beragama Islam.
- c) Bahwa Pemohon bermaksud segera menikahkan anak Pemohon tersebut dengan calon istrinya, MAYA ARUM binti Muh Djamhari, dengan alasan anak Pemohon dengan calon istrinya sudah menjalin cinta sedemikian eratnya, bahkan saat ini calon istri anak Pemohon telah hamil 2 bulan akibat hubungan badan di luar nikah dengan anak Pemohon, sehingga untuk melindungi hak anak yang akan dilahirkan nantinya, dan juga untuk menghindarkan dari kemadharatan berkelanjutan, maka keduanya harus segera dinikahkan agar sah secara hukum;
- d) Bahwa antara anak Pemohon dengan calon istri anak Pemohon tidak terdapat hubungan nasab atau hubungan lain yang dapat menghalangi sahnya pernikahan;
- e) Bahwa anak Pemohon telah melamar calon istrinya dan lamarannya telah diterima;
- f) Bahwa Pemohon telah mendaftarkan rencana pernikahan anak Pemohon pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Temon, akan tetapi pihak KUA tersebut menolak untuk melaksanakannya dengan alasan anak Pemohon kurang umur, sebagaimana disebutkan dalam Surat Penolakan Kantor Urusan Agama (KUA)

Nomor B-356/Kua.12.05.01 tanggal 26 Juli 2018, maka oleh karena itu Pemohon mohon agar Ketua Pengadilan Agama Wates dapat memberikan dispensasi kawin kepada anak Pemohon tersebut;

- g) Bahwa agar pernikahan anak Pemohon dengan calon istri dapat dilaksanakan, Pemohon mohon agar Ketua Pengadilan Agama Wates memerintahkan kepada Penghulu pada KUA Kecamatan Temon untuk melaksanakan pernikahan tersebut.

3) **Petitum**

Petitum atau hal-hal yang dimintakan Pemohon kepada hakim untuk dikabulkan yaitu:

- a) Mengabulkan permohonan Pemohon;
- b) Menetapkan memberi dispensasi bagi anak Pemohon bernama ADIT PUTRA (nama disamarkan) bin Tomi Widodo untuk menikah dengan MAYA ARUM (nama disamarkan) binti Muh Djambhari;
- c) Memerintahkan kepada Penghulu pada KUA Kecamatan Temon untuk melaksanakan pernikahan tersebut;
- d) Membebaskan biaya hukum.

4) **Pertimbangan Hukum**

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah sebagaimana yang telah diuraikan di atas;

Menimbang, bahwa dalil-dalil permohonan Pemohon pada pokoknya adalah ingin menikahkan anak Pemohon yang bernama ADIT PUTRA dengan calon istrinya yang bernama MAYA ARUM di KUA Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo, namun ditolak oleh KUA Temon karena adanya kurang syarat yaitu anak Pemohon belum cukup umur, padahal

anak Pemohon dengan calon istrinya sudah menjalin hubungan sedemikian erat dan calon istri anak Pemohon telah hamil 2 bulan, dan karena itu Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan Agama agar anaknya diberi dispensasi untuk menikah di bawah umur, untuk melindungi nasab anak yang dalam kandungan calon istri anak Pemohon;

Menimbang, bahwa permohonan Pemohon tersebut ternyata telah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, sehingga dapat diterima untuk diperiksa lebih lanjut;

Menimbang, bahwa berdasarkan permohonan Pemohon, perkara ini masuk dalam lingkup bidang perkawinan, oleh karena itu sesuai ketentuan Pasal 49 huruf (a) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dan perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, perkara ini merupakan kewenangan Pengadilan Agama;

Menimbang, bahwa Pemohon adalah ayah kandung dari anak bernama ADIT PUTRA yang masih berusia 17 tahun 8 bulan, maka berdasarkan hal tersebut menurut pendapat Majelis, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara permohonan ini, sesuai ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. Pasal 98 ayat (2) Kompilasi Hukum Islam;

Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama Buku II Tahun 2014 halaman 138 huruf (b) angka (3), Pengadilan dapat memberikan

dispensasi kawin setelah mendengar keterangan dari orangtua, keluarga dekat, atau walinya;

Menimbang, bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya Pemohon telah mengajukan alat bukti surat P.1, P.2, P.3. Selain itu Majelis Hakim juga telah mendengarkan keterangan dari anak Pemohon sebagai calon mempelai pria, calon istri anak Pemohon sebagai calon mempelai wanita, dan ayah dari calon istri anak Pemohon, serta membaca surat hasil konseling dari P2TP2A Kabupaten Kulon Progo;

Menimbang, bahwa berdasarkan keterangan dan pengakuan Pemohon, anak Pemohon dan calon istri anak Pemohon, anak Pemohon dan calon istrinya telah menjalin hubungan kurang lebih 1 tahun, dan selama berhubungan telah melakukan hubungan layaknya suami-istri, hingga calon istri anak Pemohon telah hamil 2 bulan, sehingga Pemohon dan orangtua calon istri anak Pemohon ingin segera menikahkan keduanya untuk menjaga nasab anak yang dikandung oleh calon istri anak Pemohon;

Menimbang, bahwa berdasarkan bukti-bukti tersebut di atas, maka Majelis Hakim telah menemukan fakta di persidangan:

- Bahwa alasan Pemohon menikahkan anaknya yang masih belum cukup umur menikah menurut aturan perundang-undangan adalah karena calon istri anak Pemohon telah hamil 2 bulan, untuk melindungi nasab anak yang di dalam kandungan serta menghindarkan dari kemadharatan yang berkelanjutan;
- Bahwa anak Pemohon belum cukup umur untuk melangsungkan perkawinan yaitu berumur 17 tahun 8 bulan. Sedangkan calon istrinya telah berumur 16 tahun:

- Bahwa anak Pemohon dan calon istrinya tidak ada hubungan mahram atau hubungan sesusuan;
- Bahwa anak Pemohon menyatakan telah siap untuk menikah dan bertanggung jawab sebagai seorang suami karena bekerja di SPBU dengan gaji setiap bulan sebesar Rp 1.500.000,- (satu juta lima ratus ribu rupiah);
- Bahwa berdasarkan surat dari Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak Kabupaten Kulon Progo disebutkan bahwa anak Pemohon dan calon istrinya belum cukup memahami manajemen konflik dan belum siap secara psikologis untuk menikah karena belum cukup mengerti tugas sebagai seorang suami dan istri dalam rumah tangga, serta dalam pengasuhan anak;

Menimbang, bahwa berdasarkan fakta-fakta di atas, terbukti bahwa syarat-syarat perkawinan anak Pemohon dengan calon istrinya telah cukup kecuali umur anak Pemohon tidak memenuhi batas minimal untuk menikah berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. Pasal 15 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam;

Menimbang, bahwa perlu dipertimbangkan lebih lanjut oleh Majelis Hakim adalah alasan Pemohon mengajukan dispensasi nikah anaknya tersebut. Di mana di persidangan Pemohon menyatakan bahwa ia berkehendak menikahkan anaknya karena calon istri anak Pemohon telah hamil 2 bulan akibat dari anak Pemohon dengan calon istrinya yang sudah berhubungan layaknya suami-istri;

Menimbang, bahwa anak Pemohon masih termasuk anak (belum dewasa) sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (5) Undang-undang

Nomor 3 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia jo. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 karena berusia 17 tahun 8 bulan (belum berusia 18 tahun) namun hal ini anak Pemohon akan dinikahkan maka tetap harus mengikuti ketentuan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur batas usia minimal perkawinan untuk pria adalah 19 tahun;

Menimbang, bahwa anak Pemohon mempunyai hak asasi yang ^{Swajib} wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orangtua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara sesuai ketentuan Pasal 1 ayat (12) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014;

Menimbang, bahwa setiap orangtua atau walinya wajib memenuhi hak atas anaknya perlindungan dan dibesarkan, dipelihara, dirawat, dididik, diarahkan serta dibimbing kehidupannya sampai dewasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (vide Pasal 52 dan Pasal 57 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia);

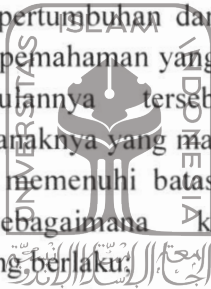
Menimbang, bahwa Pemohon sebagai orangtua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mengurus, memelihara, mendidik, dan melindungi anak dan menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, minat, dan bakatnya serta *mencegah perkawinan di usia anak-anak* (dibaca: perkawinan di bawah usia minimal perkawinan) (vide: Pasal 26 ayat (1) angka (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014);

Menimbang, bahwa telah terjadi preseden buruk dalam masyarakat, bahwa jika dalam pengajuan Dispensasi kawin dengan alasan kondisi calon istri telah hamil, berasumsi Pengadilan (khususnya Peradilan Agama) pasti akan mengabulkan, hal ini berakibat seakan-akan Peradilan Agama melegitimasi perkawinan yang disebabkan karena kehamilan. Dan jika ini dibiarkan maka akan banyak yang beranggapan jika pengajuan Dispensasi kawin yang calon istrinya telah dalam keadaan hamil pasti akan diizinkan oleh pengadilan. Sehingga kelak akan muncul anggapan pula bahwa Pengadilan hanyalah sebuah lembaga justifikasi permohonan dispensasi kawin;

Menimbang, berdasar hal-hal tersebut, Majelis mempunyai pertimbangan bahwa:

- Majelis tidak melihat ada upaya-upaya dari Pemohon untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak sebagaimana Pasal 26 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014;
- Majelis tidak melihat ada upaya dari Pemohon untuk menguji kedewasaan anak dalam menghadapi perkawinan, perkawinan dilaksanakan semata karena kehamilan calon istri;
- Majelis berpendapat bahwa berdasarkan Surat Keterangan dari Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo Nomor 460/5283/VIII/2018 tertanggal 03 Agustus 2018, telah nyata bahwa untuk membangun sebuah rumah tangga bukan hanya kesiapan kemampuan ekonomi dan sosial,

tetapi sangatlah penting kesiapan mental dan psikologis keduanya, sehingga kelak dapat membina rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah. Hal ini tidak terdapat dalam diri calon suami dan calon istri, telah dinyatakan belum cukup siap dari keduanya;

Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan di atas, bahwa kehendak Pemohon menikahkan anaknya karena calon istri anak Pemohon telah hamil 2 bulan seharusnya menjadi pelajaran orangtua yang bertanggung jawab untuk mendidik dan melindungi anak dalam pertumbuhan dan pergaulannya dengan memberikan pemahaman yang benar kepada anaknya atas pergaulannya tersebut, bukan dengan menikahkan anaknya yang masih berumur 17 tahun 8 bulan, tidak memenuhi batas minimal umur untuk menikah sebagaimana ketentuan perundang-undangan yang berlaku; 

Menimbang, bahwa Undang-undang Perkawinan menganut prinsip bahwa calon suami-istri harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berpikir pada perceraian dan dapat mendapatkan keturunan yang baik dan sehat;

Menimbang, bahwa Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan nomor 4 huruf (d) dinyatakan bahwa perkawinan berhubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata bahwa batas umur yang rendah bagi seorang pria dan atau wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran yang tinggi. Oleh karena itu, Undang-undang mengatur batas umur kawin bagi pria maupun wanita;

Menimbang, bahwa firman Allah dalam Al-Qur'an surat An-Nisā' ayat 9:

وليشخ الذين لو تركوا من خلفهم ذرية ضعافا خافوا

عليهم فليتقوا الله وليقولوا قولاً سديداً³³

Artinya:

“Dan hendaklah takut (kepada Allah) orang-orang yang sekiranya mereka meninggalkan keturunan yang lemah di belakang mereka yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan)nya. Oleh sebab itu, hendaklah mereka bertakwa kepada Allah, dan hendaklah mereka berbicara dengan tutur kata yang benar.”³⁴

Menimbang, bahwa ayat tersebut bersifat umum tidak secara langsung menunjukkan bahwa perkawinan yang dilakukan oleh pasangan usia muda di bawah ketentuan Undang-undang Perkawinan akan menghasilkan keturunan yang dikuatirkan kesejahteraannya. Akan tetapi berdasarkan pengalaman berbagai pihak, rendahnya usia kawin lebih banyak menimbulkan hal-hal yang tidak sejalan dengan misi dan tujuan perkawinan yaitu terwujudnya ketenteraman dalam rumah tangga berdasarkan kasih sayang. Tujuan ini tentu akan lebih sulit terwujudnya apabila masing-masing mempelai belum masak jiwa dan raganya. Kematangan dan integritas pribadi yang stabil akan sangat berpengaruh dalam menyelesaikan setiap problem yang muncul dalam menghadapi lika-liku dan badai rumah tangga;

³³ An-Nisā' (4): 9.

³⁴ Lajnah Pentashih Mushaf Al-Qur'an Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Lembaga Penyelenggara Penerjemah Kitab Suci Al-Qur'an Kementerian Agama, 2012), hlm, 101.

Menimbang, bahwa anak Pemohon belum cukup umur untuk melangsungkan pernikahan. Menurut penilaian Majelis Hakim bilamana diizinkan menikah dikuatirkan tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagai seorang suami dan akan menimbulkan banyak mafsadat. Padahal menolak mafsadat itu lebih diutamakan daripada menarik kemaslahatan sesuai dengan kaidah fihiyyah yang berbunyi:

درء المفسد مقدم على جلب المصالح³⁵

Artinya:

“Menolak kemafsadatan lebih utama daripada menarik kemaslahatan.”

Menimbang, bahwa dalam sebuah hadis Rasulullah yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari disebutkan:

يا معشر الشباب من استطاع منكم الباءة فليتزوج فإنه

اغض للبصر و احصن للفرج و من لم يستطع فعليه

بالصوم فإنه له وجاء³⁶

Artinya:

“Wahai para pemuda, barangsiapa di antara kamu telah mampu memenuhi kewajiban belanja dalam perkawinan, hendaklah kamu menikah. Sesungguhnya menikah itu dapat menutup pandangan mata dan meredakan syahwat. Dan barangsiapa tidak mampu hendaklah berpuasa sebab puasa itu menjadi perisai baginya.”

³⁵Imām Jalāl ad-Dīn ‘Abd ar-Rahmān Abī Bakr as-Suyūṭiy, *Al-Asybah wa an-Nazāir*, (Beirut: Dār al-Fikr, 1995), hlm. 63

³⁶Imām Abī al-Ḥusain Muslim bin al-Ḥujjāj bin Muslim al-Qusyairī an-Naisābūrī, *Sahih Muslim*, (Riyad: Bait al-Afkar ad-Dauliyyah, 1998), hlm. 549.

Menimbang, bahwa berdasarkan hadis di atas, dianjurkan untuk para pemuda agar berpuasa jika belum mampu menikah. Kriteria mampu dalam hadis ini Majelis Hakim berpendapat tidak hanya kemampuan secara materi tetapi juga kemampuan psikologis yang juga merupakan syarat penting dalam membina rumah tangga sebagaimana diharapkan dalam Undang-undang Perkawinan. Jadi, meskipun dalam persidangan terungkap bahwa anak Pemohon sudah bekerja dan memiliki penghasilan atau dengan kata lain mampu menafkahi istrinya nanti, namun dalam Surat Laporan Hasil Konseling dari P2TP2A Kabupaten Kulon Progo anak Pemohon dan calon istrinya dinyatakan belum siap secara psikologis yang berarti termasuk dalam kategori belum mampu dalam hadis tersebut. Juga dari hadis tersebut telah diberikan solusi bagi yang belum mampu untuk menikah dengan berpuasa. Sehingga alasan yang diajukan oleh Pemohon dan anaknya yaitu karena calon istri anak Pemohon telah hamil 2 bulan dan khawatir untuk melindungi nasab anak juga sudah tersedia solusi yaitu dengan berpuasa, tidak harus dengan dinikahkan.

Menimbang, bahwa di samping itu anak Pemohon adalah calon suami yang akan menjadi pemimpin dalam rumah tangga sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 228 sebagai berikut;

... و لهن مثل الذى عليهن بالمعروف و للرجال

عليهن درجة و الله عزيز حكيم³⁷

Artinya:

³⁷Al-Baqarah (2): 228.

“... Dan mereka (para perempuan) mempunyai hak seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang patut. Tetapi para suami mempunyai kelebihan di atas mereka. Allah Mahaperkasa, Mahabijaksana.”³⁸

Menimbang, dalam tafsir ayat tersebut disebutkan bahwa suami mempunyai satu tingkatan kelebihan disebabkan karena suami bertanggung jawab terhadap keselamatan dan kesejahteraan rumah tangga. Sementara dalam surat hasil konseling dari P2TP2A anak Pemohon dinyatakan belum cukup siap memahami manajemen konflik tentang bagaimana mengelola emosi saat menghadapi masalah rumah tangga. Secara psikologis calon istri anak Pemohon juga dinyatakan belum cukup siap dalam mengerti tanggung jawab sebagai seorang istri dan belum memahami tanggung jawab pengasuhan anak. Maka dikhawatirkan dalam rumah tangga anak Pemohon dan calon istrinya tidak dapat menjalankan tanggung jawabnya sebagai suami (suami, kepala rumah tangga, dan sebagai seorang ayah) dan sebagai istri (seorang ibu);

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, permohonan Pemohon yang mendasarkan ingin menikahkan anaknya yang belum cukup umur dengan alasan karena calon istri anak Pemohon sudah hamil 2 bulan untuk melindungi nasab anak yang dalam kandungan, namun berdasarkan hasil konseling dari Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak Kabupaten Kulon Progo dan pertimbangan hukum lainnya ternyata tidak beralasan dan melanggar

³⁸Lajnah Pentashih Mushaf Al-Qur'an Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Lembaga Penyelenggara Penerjemah Kitab Suci Al-Qur'an Kementerian Agama, 2012), hlm, 45.

ketentuan undang-undang yang berlaku maka permohonan harus ditolak;

Menimbang, bahwa oleh karena perkara ini dalam bidang perkawinan, maka sesuai Pasal 89 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dan perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, biaya perkara dibebankan kepada Pemohon;

Mengingat, semua pasal dalam peraturan perundang-undangan dan dalil hukum islam yang berkaitan dengan perkara ini.

5) **Amar Putusan**

Majelis Hakim dalam amar putusan menetapkan:

- a) Menolak permohonan Pemohon;
- b) Membebankan kepada Pemohon untuk membayar biaya perkara sejumlah Rp 161.000,- (seratus enam puluh satu ribu rupiah).

C. Pembahasan

1. Analisis Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015

Latar belakang sosial pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2015 Kabupaten Kulon Progo tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan adalah semakin meningkatnya jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kulon Progo dari tahun ke tahun di samping adanya peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan dan mengatur hal tersebut.

Menurut teori hukum sosiologis, perubahan sosial yang disebabkan ruang dan waktu membawa pengaruh pada

perubahan hukum. Hukum selalu mengalami perkembangan.³⁹

Di Kulon Progo, Bupati dan segenap perangkat pemerintah daerah melihat kondisi sosial yang memprihatinkan dengan meningkatnya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Oleh karena itu Bupati berinisiatif menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah untuk melindungi perempuan dan anak.

Menurut hemat penyusun, Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak merupakan perangkat aturan hukum yang dibuat untuk merespons latar belakang sosial yang ada sekaligus sebagai hukum yang sesuai dan hidup di dalam masyarakat. Peraturan Daerah tersebut menjadi peraturan hukum yang dapat dijalankan, tidak sekadar hukum yang menjadi pajangan.

Secara normatif, pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo tentang Perlindungan Perempuan dan Anak tersebut telah memenuhi ketentuan legislasi atau proses pembuatan hukum. Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi.⁴⁰

Ditinjau dari aspek pembentukan hukumnya, Perda tersebut memenuhi tiga aspek yang perlu diperhatikan dalam pembuatan hukum, yaitu (1) anggota DPRD terlibat pembahasan raperda, (2) pembahasan dalam institusi negara yaitu DPRD, dan (3) raperda ini mencerminkan kehendak hukum karena disahkan berdasarkan musyawarah. Jeans Jacques Rousseau menerangkan metode pembentukan hukum

³⁹H Harold J. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, (Cambridge: Massachussetts and London, England, Harvard University Press, 1983), hlm. 9.

⁴⁰Anis Ibrahim, "Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur", *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Semarang: Universitas Diponegoro, 2008, hlm. 114.

yang mencerminkan kehendak hukum harus memuat tiga hal yaitu legislator sebagai refleksi kehendak rakyat, kehendak umum itu lahir ketika individu-individu bersepakat menyatukan diri dalam institusi politik atau negara, dan hukum sebagai kehendak umum dapat dihasilkan melalui musyawarah atau pengambilan suara yang dilakukan dalam sidang.⁴¹

Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dalam teori tingkatan tata hukum dari Hans Kelsen termasuk norma umum, yaitu norma yang ditetapkan melalui legislasi dan berada di bawah norma konstitusi. Lebih jauh Hans Kelsen membagi tingkatan tata hukum dari yang tertinggi yaitu konstitusi, norma hukum, dan norma individu yang dibuat berdasarkan norma umum dan ketika diterapkan sangat berhubungan dengan individu yang dikenai norma tersebut.⁴² Peraturan Daerah tersebut dasar kewenangan tertingginya adalah konstitusi yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia, selanjutnya beberapa Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Perda Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kulon Progo ini bisa dikatakan mendukung beberapa tujuan pembangunan milenium. Tujuan pembangunan milenium sendiri meliputi delapan hal, yaitu menanggulangi kemiskinan dan kelaparan; menciptakan pendidikan dasar untuk semua; mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan; menurunkan angka kematian anak; meningkatkan kesehatan ibu; memerangi HIV/AIDS,

⁴¹Reza Antonius, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 59-60.

⁴²Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, cet.2, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2012), hlm. 101-110.

malaria, dan penyakit menular lainnya; memastikan kelestarian hidup; dan membangun kemitraan global untuk pembangunan.⁴³

Dengan adanya Perda tersebut, kualitas keluarga yang hendak dibangun oleh calon pengantin di bawah umur diharapkan tidak tertinggal dibanding pasangan yang sudah cukup umur sehingga angka kematian anak, kesehatan ibu, dan pendidikan dasar yang terakses bisa dicapai. Aturan hukum yang ideal harus dapat memfasilitasi proses pembangunan dan memiliki daya dorong untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁴⁴

Perda Nomor 7 Tahun 2015 tersebut secara objektif menunjukkan keberpihakan kepada kelompok rentan, yaitu perempuan dan anak. Perundang-undangan yang menunjukkan keberpihakan kepada kelompok rentan merupakan salah satu ciri perundang-undangan yang berkualitas, yang bisa menyeimbangkan antara konstitusi dan prinsip universal.⁴⁵

2. Analisis Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 dalam Melindungi Calon Pengantin di Bawah Umur

Berdasarkan analisis atas hasil penelitian, penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan dalam Perda Nomor 7 Tahun 2015 yang

⁴³“8 Tujuan Millenium Development Goals”, dikutip dari *smile-newspaper.blogspot.com/2012/12/8-tujuan-millenium-development-goals.html*, diakses pada hari Rabu tanggal 2 Januari 2019 jam 18.45.

⁴⁴Ann Seidman, dkk., *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, alih bahasa Johanes Usfunan, dkk, (Jakarta: Proyek ELIPS II, Edisi kedua, 2002), hlm. 21.

⁴⁵Bivitri Susanti, dkk., *Bobot Berkurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006*, (Jakarta: PSHK, 2007), hlm. 5.

dikoordinir oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menunjukkan peran pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Tachjan dalam teorinya menyatakan fungsi sentral dari pemerintah adalah menyiapkan, menentukan, atau menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat di daerah kekuasaannya.⁴⁶

Penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan menurut Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan meliputi aspek pencegahan, pelayanan, dan pemberdayaan.

Upaya pencegahan terjadinya kekerasan pada perempuan dan anak sebagaimana disebutkan di dalam Perda Pasal 14 ayat (2) huruf (a) adalah melakukan pembinaan menuju keutuhan rumah tangga yang harmonis. Penerapan ketentuan ini terkait adanya fenomena perkawinan yang dilakukan pengantin di bawah umur dilakukan Dinas Sosial dengan membuat kebijakan mensyaratkan konseling bagi calon pengantin di bawah umur di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) sebagai wujud pelaksanaan pembinaan menuju keutuhan rumah tangga. Pertimbangan atas kebijakan ini adalah untuk mencegah timbulnya korban kekerasan baik terhadap perempuan maupun anak yang sangat mungkin terjadi pada pasangan yang melakukan perkawinan di bawah umur. Dengan kata lain, kebijakan ini merupakan upaya pemerintah dalam melindungi hak-hak calon pengantin di bawah umur.

Calon pengantin di bawah umur, baik yang termasuk dalam usia anak maupun bukan juga memiliki kebutuhan-kebutuhan dan hak-hak yang rentan dihilangkan dalam proses perkawinan yang belum memenuhi syarat menurut peraturan

⁴⁶Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: Penerbit Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), 2006), hlm. 35.

perundang-undangan. Mereka semaksimal mungkin didengar kebutuhannya dan dijaga hak-haknya dengan kebijakan ini. Dari sini, implementasi peraturan daerah terhadap calon pengantin dapat dikatakan sejalan dengan teori perlindungan hukum Roscoe Pound yang menyatakan teori perlindungan hukum sangat berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Tujuan hukum harus ditelaah dalam kerangka mencapai batas-batas maksimal pemenuhan kebutuhan manusia.⁴⁷

Aspek pelayanan dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di dalam Peraturan Daerah dijabarkan secara jelas dan kongkrit. P2TP2A sebagai pusat pelayanan telah mengimplementasikan dengan norma-norma di dalamnya secara kongkrit, termasuk dalam memberlakukan pelayanan ini kepada calon pengantin. Dalam teori Bromley tentang tingkatan kebijakan publik, P2TP2A sebagai ujung tombak pelayanan berada pada *operational level*, yaitu satuan pelaksana (*operating units*) di dalam masyarakat.⁴⁸

Pelayanan yang dilakukan oleh P2TP2A dalam menangani konseling calon pengantin di bawah umur maupun klien-klien lainnya dilakukan dengan memerhatikan kode etik penanganan korban kekerasan, menjaga kerahasiaan data klien. Hal ini sangat penting dalam mengawal suatu kebijakan sehingga dapat diterima oleh masyarakat dan tidak mendapatkan resistensi. Jika dianalisis, pelayanan yang dilakukan P2TP2A dengan menjunjung kode etik ini sesuai dengan teori dari Franz Magnis-Suseno yang menyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya

⁴⁷Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoritis Sudi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: CV Rajawali, 1985), hlm. 30-31.

⁴⁸Daniel W. Bromley, *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, (New York: Basil Blackwell Ltd., 1989), hlm. 32-33.

didasarkan atas prinsip-prinsip ekonomis, efisiensi, dan administratif, tetapi juga harus didasari dengan pertimbangan etika dan moral.⁴⁹

Dalam pelaksanaan konseling, konselor melibatkan calon pengantin di bawah umur, calon suami atau istrinya, serta kedua orangtua dari kedua pihak calon pengantin. *Screening* dan *assesment* terhadap klien dilakukan secara mendalam untuk mengetahui kondisi dan kebutuhan klien. Terdapat dua (2) kepentingan yang harus dilindungi oleh konselor, yaitu kepentingan umum (*publik interest*) dalam hal ini kepentingan negara untuk menyelenggarakan perlindungan perempuan dan anak, serta kepentingan individu (*private interest*) yang meliputi terjaminnya rahasia pribadi klien, perlindungan bagi perkawinan, perlindungan hak anak, serta perlindungan hubungan antara orangtua dan anak-anak.

Dua kepentingan yang harus dijaga tersebut selaras dengan ungkapan Roscoe Pound bahwa tujuan hukum harus ditelaah dalam kerangka memenuhi kebutuhan manusia secara maksimal yang meliputi kepentingan umum, kepentingan masyarakat, dan kepentingan individu.⁵⁰

Perlindungan kepentingan publik maupun individu dalam pelaksanaan konseling yang dilakukan di P2TP2A merupakan upaya perlindungan hukum baik dalam level kepentingan negara untuk menjamin perlindungan terhadap perempuan dan anak dan level kepentingan individu agar calon pengantin bisa mewujudkan perkawinan dan membentuk keluarga yang diidamkan.

Selain melibatkan P2TP2A Kulon Progo, penerapan Perda tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dalam melindungi calon pengantin di bawah umur

⁴⁹Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hlm. 13.

⁵⁰Soerjono Soekanto, *Perspektif...*, hlm. 30-31.

juga melibatkan Pengadilan Agama Wates. Di Pengadilan Agama Wates, penerapan Perda dalam melindungi calon pengantin di bawah umur dapat dilihat sejak pendaftaran perkara dispensasi kawin. Pemohon disyaratkan membawa rekomendasi atau laporan hasil konseling dari P2TP2A Kulon Progo. Pada pemeriksaan perkara, Majelis Hakim juga berusaha keras menasihati Pemohon agar mencegah terjadinya perkawinan di bawah umur demi terlindunginya hak dan kepentingan calon pengantin. Di samping itu, Majelis Hakim mempertimbangkan laporan hasil konseling dari P2TP2A Kulon Progo sebagai pertimbangan hukum dalam memeriksa dan memutus perkara.

Mensyaratkan calon pengantin di bawah umur untuk membawa laporan hasil konseling dari P2TP2A merupakan peran serta Pengadilan Agama Wates dalam menerapkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan secara formal. Pengadilan Agama sebagai salah satu lembaga yang tergabung dalam Forum Perlindungan Korban Kekerasan turut ambil bagian dalam pelaksanaan Peraturan Daerah yang disepakati oleh lembaga-lembaga yang terkait.

Menurut Edward dan Sharkansky kebijakan publik dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, atau dalam bentuk program-program, proyek-proyek, dan aksi-aksi yang dilakukan pemerintah.⁵¹

Menurut analisis penyusun, langkah Pengadilan Agama Wates tersebut merupakan bentuk pelaksanaan kebijakan publik dalam rangka menegakkan aturan tentang perlindungan perempuan dan anak, khususnya kepada calon pengantin di bawah umur.

⁵¹M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Keijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 18-19.

Sebelum adanya Perda Nomor 7 Tahun 2015, Majelis Hakim di Pengadilan Agama Wates yang memeriksa perkara dispensasi kawin bisa dikatakan hampir selalu mengabulkan setiap permohonan dispensasi kawin dengan alasan utama khawatir akan terjadi hal-hal yang lebih *maḍarat* pada calon suami dan istri bila perkawinan tidak dilaksanakan.

Sejak diterapkannya Perda, Majelis Hakim tidak semata-mata menjadikan faktor *maḍarat* sebagai dalil utama dalam mengabulkan permohonan. Majelis juga mempertimbangkan perlindungan terhadap hak-hak calon pengantin, kemampuan ekonomi-sosial, serta kesiapan mental-psikologis calon pengantin di bawah umur. Hasilnya, perkara dispensasi kawin di Pengadilan Agama Wates tidak selalu dikabulkan, namun ada juga yang ditolak, digugurkan, tidak diterima, dan dicabut.

Terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan hakim dalam menolak permohonan. *Pertama*, Majelis Hakim tidak melihat adanya upaya sungguh-sungguh dari Pemohon dalam hal ini orangtua kandung atau wali dari calon pengantin di bawah umur untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Perlindungan Anak. *Kedua*, Majelis Hakim tidak melihat adanya upaya dari Pemohon untuk menguji kedewasaan anak dalam menghadapi perkawinan. Perkawinan akan dilaksanakan hanya semata karena terjadi kehamilan pada calon istri. *Ketiga*, Majelis Hakim berpendapat bahwa berdasarkan surat laporan hasil konseling, calon suami maupun calon istri dinyatakan belum cukup siap melaksanakan perkawinan.

Menurut penyusun, pertimbangan yang digunakan hakim dalam kasus penolakan permohonan dispensasi setelah adanya Perda tidak terlihat pada pertimbangan-pertimbangan dalam penetapan perkara sebelum adanya Perda. Artinya ada perbedaan pertimbangan. Setelah adanya Perda, hakim dalam memeriksa perkara dispensasi kawin tidak terfokus

menggunakan pertimbangan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan maupun dalil-dalil yang mendukung amar putusan mengabulkan permohonan. Hakim juga mulai menggunakan pertimbangan yang berasal dari penggalan fakta-fakta selama persidangan, di antaranya mengenai kesiapan calon dalam melaksanakan perkawinan.

Oliver Wendell Holmes, seorang tokoh aliran realisme hukum mengemukakan teori bahwa dalam proses yudisial, hakim bertanggung jawab dalam menyusun formulasi hukum, tidak hanya sekadar menemukan hukum di dalam buku-buku hukum. Hakim membuat keputusan-keputusan atas dasar konsepsi mengenai keadilan sebelum mempertimbangkan segi hukum formal.⁵²

Hakim di Pengadilan Agama Wates menurut teori Oliver Wendell Holmes tersebut dalam memutuskan perkara tidak semata-mata mempertimbangkan segi hukum formal dan berpegang pada buku-buku hukum, namun juga berusaha menyusun formulasi hukum.

Lebih jauh membahas dalil-dalil yang menjadi pertimbangan hukum yang digunakan Majelis Hakim, terdapat satu dalil berupa kaidah fihiyyah yang sering digunakan Majelis Hakim dalam mengabulkan permohonan dispensasi kawin, yaitu,

درء المفساد مقدم على جلب المصالح⁵³

Artinya:

“Menolak kemafsadatan didahulukan daripada menarik kemaslahatan.”

Dalil tersebut acap digunakan Majelis Hakim sebagai pertimbangan hukum untuk mengabulkan permohonan

⁵²Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: CV Rajawali, 1985), hlm. 28.

⁵³Imām Jalāl ad-Dīn ‘Abd ar-Rahmān Abiy Bakr as-Suyūṭiy, *Al-Asybah wa an-Nazāir*, (Beirut: Dār al-Fikr, 1995), hlm. 63.

dispensasi kawin terlebih bagi calon istri yang dalam keadaan hamil. Setelah menimbang fakta bahwa calon istri dalam keadaan hamil, dikhawatirkan terjadi hal-hal yang lebih madharat bila perkawinan tidak segera dilaksanakan.

Dalil tersebut juga digunakan ketika mengabulkan permohonan calon istri yang tidak dalam keadaan hamil dengan sebelumnya menimbang fakta bahwa antara calon istri dan calon suami sudah berhubungan sedemikian eratny sehingga bila tidak dinikahkan dikhawatirkan melakukan perbuatan dosa dan hal-hal yang tidak diinginkan atau madharat.

Madarat yang hendak dihindari dalam pertimbangan hakim baik pada calon istri dalam keadaan hamil maupun tidak masih bersifat sumir dan belum pasti. Sumir karena tidak dijelaskan bentuk *madaratnya*, belum pasti karena *madarat* yang dimaksud masih dikhawatirkan terjadi atau belum terjadi. Kekhawatiran-kekhawatiran yang dimaksudkan sebagai *madarat* juga dapat diantisipasi.

Majelis hakim juga menggunakan dalil menolak kemafsadatan didahulukan daripada menarik kemaslahatan sebagai pertimbangan mengabulkan permohonan dispensasi kawin. Majelis berpendapat bahwa karena calon pengantin belum cukup umur untuk melangsungkan perkawinan, bila diizinkan menikah dikhawatirkan mereka tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagai seorang suami atau istri dan akan menimbulkan mafsadat bagi calon.

Berdasarkan analisis penyusun, dalam penolakan permohonan dispensasi kawin, Majelis Hakim tidak hanya menggunakan dalil kaidah fihiyyah sebagaimana di atas, namun juga menggunakan pertimbangan melindungi hak anak dan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Undang-undang, pertimbangan bahwa orangtua berkewajiban dan bertanggungjawab untuk mengurus, memelihara, mendidik, melindungi anak, menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan minat dan bakatnya serta

mencegah perkawinan di usia anak-anak, serta pertimbangan kesiapan calon pengantin berdasarkan laporan hasil konseling di P2TP2A.

Pertimbangan kesiapan calon pengantin melaksanakan perkawinan merujuk pada penerapan teori *maṣlahah* meskipun tidak disebutkan secara eksplisit sebagai dalil oleh Majelis Hakim. Al-Gazālī mengatakan bahwa makna asli dari *maṣlahah* adalah menarik kemanfaatan atau menghindari kemadāran (jalb al-manfa'ah atau daf' al-maḍarrah). Menurutnnya, yang dimaksud *maṣlahah* dalam arti terminologis adalah memelihara dan mewujudkan tujuan Syara' yang berupa memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Al-Gazālī juga menegaskan bahwa setiap sesuatu yang dapat menjamin dan melindungi eksistensi kelima tujuan Syara' tersebut dapat dianggap sebagai *maṣlahah*. Sebaliknya, setiap sesuatu yang berpotensi mengganggu dan merusak kelima tujuan Syara' tersebut dinilai sebagai *mafsadah*. Oleh karena itu, mencegah *mafsadah* dapat dikualifikasi sebagai *maṣlahah*.⁵⁴

Kesiapan calon pengantin menentukan keberlangsungan kehidupan keluarga yang dibentuknya. Problematika yang kompleks selalu terjadi dalam keluarga. Menurut Quraish Shihab problematika yang dihadapi keluarga bahkan jauh lebih kompleks dibandingkan dengan problematika yang dihadapi dalam institusi yang lain, termasuk perusahaan.⁵⁵ Pada kenyataannya, banyak calon pengantin di bawah umur diberikan dispensasi kawin oleh Pengadilan Agama Wates

⁵⁴ Abu Ḥāmid Muḥammad al-Gazālī, *al- Mustasfa min 'Ilm al- Uṣūl*, taḥqīq wa ta'liq Muḥammad Sulaiman al- Asyqar, (Beirut: Mu' assasat al- Risalah, 1997), Juz ke-I, hlm. 416-417.

⁵⁵ Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah; Pesan dan Keserasian*, Jilid II, (Jakarta: Lentera Hati, 2000), hlm. 408.

kemudian berperkara lagi di Pengadilan Agama Wates untuk mengajukan talak atau cerai.⁵⁶

Kenyataan di atas mengindikasikan bahwa kesiapan calon pengantin merupakan faktor penting yang tidak bisa diabaikan sebelum melaksanakan perkawinan. Sebagaimana dikemukakan Najmuddin ath-Thufi bahwa makna *maṣlahah* dari segi '*urfī*' adalah sebab yang membawa kepada kebaikan dan kemanfaatan. Kesiapan calon pengantin karena bisa menjadi sebab membawa kepada kebaikan keluarga bisa dikategorikan sebagai *maṣlahah*. Sebaliknya ketidaksiapan calon pengantin bisa diposisikan sebagai *mafsadah*.⁵⁷

Tingkatan *maṣlahah* kesiapan calon pengantin untuk berkeluarga bisa dikategorikan dalam tingkatan *ḥājīyyah* yang berada di bawah tingkatan *ḍarūriyyah* dan berada di atas tingkat *taḥsīniyyah*. Menurut Abu Ishaq asy-Syatibi, *ḥājīyyah* adalah sesuatu yang dibutuhkan dari sisi kemampuannya mendatangkan kelapangan dan menghilangkan kesempitan yang biasanya membawa kepada kesulitan dan kesusahan yang diiringi dengan luputnya tujuan atau sasaran. *Ḥājīyyah* ini apabila tidak diperhatikan dapat memunculkan kesulitan dan kesusahpayahan, tetapi tidak sampai pada taraf menimbulkan kerusakan yang biasanya terjadi pada *maṣlahah ḍarūriyyah* yang bersifat umum. *Ḥājīyyah* ini sebenarnya mengarah kepada penyempurnaan *ḍarūriyyah*, di mana dengan tegaknya *ḥājīyyah* akan hilang segala kesulitan dan tercipta keseimbangan dan kewajaran.⁵⁸ Ketiadaan kesiapan calon pengantin sebelum melakukan

⁵⁶Wawancara dengan Nur Izzah, hakim Pengadilan Agama Wates Kabupaten Kulon Progo di Wates, tanggal 15 Januari 2019.

⁵⁷Najmuddin ath-Thufi, *Syarh al- Arba'in an- Nawawiyyah*, hlm. 19, lampiran dalam Mustafa Zaid, *al- Maṣlahah fī at- Tasyrī' al- Islāmiy wa Najm ad- Dīn at- Ṭūfī*, (t.tp: Dār al- Fikr al- 'Arabiyy, 1964), hlm. 211.

⁵⁸Abu Ābū Ishāq asy-Syāṭibi, *al- Muwāfaqāt fī Uṣūl asy- Syarī'ah*, (Beirut: Dar al- Kutub al- 'Ilmiyyah, t.t.), Jilid I, Juz ke-2, hlm. 9-14.

perkawinan dapat menyebabkan permasalahan-permasalahan di dalam keluarga bahkan dapat menyebabkan tidak tercapainya tujuan perkawinan yaitu terciptanya kehidupan keluarga yang penuh kasih sayang.[]



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasannya, maka penyusun menyampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Latar belakang pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan mencakup dua faktor, sosial dan hukum. Faktor sosial yang menjadi latar belakangnya adalah semakin meningkatnya jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kulon Progo dari tahun ke tahun. Faktor hukumnya adalah adanya dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah yang bersumber dari Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah yang terkait. Perda tersebut menunjukkan keberpihakan kepada kelompok rentan, yaitu perempuan dan anak.
2. Penerapan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 dalam melindungi calon pengantin di bawah umur merupakan pelaksanaan Pasal 14 ayat (2) huruf (a), melakukan pembinaan menuju keutuhan rumah tangga yang harmonis. Pelaksanaannya melibatkan dua lembaga atau instansi yaitu Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo dan Pengadilan Agama Wates. Di P2TP2A calon pengantin di bawah umur diberi pelayanan konseling oleh konselor dengan memerhatikan perlindungan kepentingan umum dan kepentingan individu calon pengantin. Di Pengadilan Agama Wates, selain mensyaratkan calon pengantin di bawah umur membawa laporan hasil konseling dari P2TP2A, Majelis Hakim dalam memutus perkara juga mempertimbangkan perlindungan terhadap hak-hak calon pengantin, kemampuan ekonomi-sosial, serta kesiapan mental-psikologisnya.

B. Saran-saran

Berdasarkan pada kesimpulan hasil penelitian, penyusun menawarkan beberapa hal berikut;

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 sudah cukup memadai dalam mengatur perlindungan bagi kelompok rentan, termasuk mengantarkan calon pengantin di bawah umur sebelum memasuki gerbang perkawinan. Namun untuk kelanjutannya, perlu adanya Perda atau peraturan lain yang mengatur tentang bagaimana mewujudkan ketahanan keluarga.
2. Pelaksanaan Perda dalam melindungi calon pengantin di bawah umur perlu melibatkan berbagai pihak lainnya, misalnya Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kulon Progo dan Kantor Urusan Agama di setiap kecamatan. Harapannya fungsi pencegahan dan pelayanan dalam penyelenggaraan perlindungan bisa semakin efektif dan semakin luas jangkauannya.[]

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

DAFTAR PUSTAKA

- Alam, Andi Syamsu., 2005, *Usia Ideal Memasuki Dunia Perkawinan; Sebuah Ikhtiar Mewujudkan Keluarga Sakinah*, Jakarta: Kencana Mas.
- Ali, Achmad., Wiwie Heryani., 2014, *Sosiologi Hukum: Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, cet.2, Jakarta: Kencana.
- Amirin, Tatang M., 1995, *Menyusun Rencana Penelitian*, cet.3, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Antonius, Reza., 2007, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta: Kanisius.
- Aripin, Musa., 2008, "Perlindungan Hukum terhadap Anak (Sebuah Studi Komparatif antara Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak)", *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Asshiddiqie, Jimly., M. Ali Safa'at., 2012, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, cet.2, Jakarta: Konstitusi Pers.
- Badiroh, Siti., 2005, "Urgensi Kedewasaan dalam Perkawinan (Tinjauan atas Batas Minimal Usia Nikah dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974)", *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Basrowi., Suwandi., 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Basyir, Ahmad Azhar., 1996, *Hukum Perkawinan Islam*, cet. 8, Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII.

- Berman, Harold J., 1983, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge: Massachussetts and London, England, Harvard University Press.
- Bromley, Daniel W., 1989, *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, New York: Basil Blackwell Ltd.
- Candra, Mardi., 2018, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia; Analisis tentang Perkawinn di Bawah Umur*, Jakarta: Prenadamedia Grup.
- Candraningrum, Dewi., dkk., 2016, "Takut akan Zina, Pendidikan Rendah, dan Kemiskinan: Status Anak Perempuan dalam Pernikahan Anak di Sukabumi Jawa Barat", *Jurnal Perempuan*, Vol. 21, No. 1, Februari 2016. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Champbell, Enid., 1996, *Legal Reserach*, Sydney: The Law Book Company Ltd.
- Erlina, 2016, "Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan melalui Pembentukan Peraturan Daerah", *Disertasi Doktor*, Yogyakarta: Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Furi, Endah Tiara., 2016, "Praktek Nikah di Bawah Umur dan Upaya Penanggulangannya di Kecamatan Gedangsari Gunungkidul Tahun 2012-2016 (Kajian Sosiologi Hukum)", *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Gazāli, Abu Hāmid Muḥammad al-, 1997, *al- Mustasfa min 'Ilm al- Uṣūl*, taḥqīq wa ta'liq Muḥammad Sulaiman al- Asyqar, Beirut: Mu'assasat al- Risalah, Juz ke-I.
- Geertz, Hildred., 1983, *Keluarga Jawa*, alih bahasa Tim Grafiti Pers, cet. 2., Jakarta: Grafiti Pers.

Hadjon, Phillipus M., 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT Bina Ilmu.

Hoogerwerf., 1978, *Ilmu Pemerintahan*, alih bahasa RLL Tobing, Jakarta: Erlangga.

HS, Salim., Erlies Septiana Nurbani., 2016, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, cet.4, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Ibrahim, Anis., 2008, "Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur", *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Semarang: Universitas Diponegoro Semarang.

Indonesia, Lajnah Pentashih Mushaf Al-Qur'an Kementerian Agama Republik., 2012, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: Lembaga Penyelenggara Penerjemah Kitab Suci Al-Qur'an Kementerian Agama.

Islamy, M. Irfan., 1984, *Prinsip-prinsip Perumusan Keijaksanaan Negara*, Jakarta: Bina Aksara.

Isti'annah., 2012, "Pemberlakuan Sanksi bagi Pelaku Nikah di Bawah Umur Perspektif Hukum Islam", *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Kamali, Mohammad Hashim., 2002 *The Dignity of Man: An Islamic Perspective*, Kuala Lumpur: Ilmiah Publisher.

Kartono, Kartini., Jenny Andari., 1989, *Hygiene Mental dan Kesehatan Mental dalam Islam*, cet. 4, Bandung: Mandar Maju.

Kelsen, Hans., 2010, *General Theory of Law and State*, alih bahasa Raisul Muttaqien, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media.

- Khallaf, Abdul Wahhab., t.t., *‘Ilm Uşul al-Fiqh*, Beirut: Dar al-Kutub al- ‘Ilmiyyah.
- Kuthbi, Moh. Habib Al., 2016, “Dampak Perkawinan di Bawah Umur terhadap Hubungan dalam Rumah Tangga (Studi Kasus di Desa Purwodadi Kecamatan Tepus Kabupaten Gunungkidul Tahun 2012-2013)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Lubis, M. Solly., 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, cet.3, Bandung: Mandar Maju.
- Magnis-Suseno, Franz., 1986, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia.
- Mawardi, Marmiati., 2012, “Problematisasi Perkawinan di Bawah Umur”, *Jurnal Analisa*. Volume 19 Nomor 02 (Juli-Desember 2012), Semarang: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Semarang.
- Maylissabet., 2015, “Praktek Dispensasi Nikah Karena Hamil di Pengadilan Agama se-DIY (Studi Sikap-sikap Hakim Pengadilan Agama se-DIY)”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno., 1999, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Kelima, cet.2, Yogyakarta: Liberty.
- Mu'allim, Amir., Yusdani., 2001, *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam*, cet. 2, Yogyakarta: UII Press.
- Muhammad, Husein., 2009, *Fiqh Perempuan: Refleksi Kiai atas Wacana Agama dan Gender*, cet. 5., Yogyakarta: LKiS.
- Munir, Abdul., 2004, “Perkawinan Dini di Yogyakarta dan Persepsi Masyarakat dari Tahun 2001-2003 dalam Perspektif Hukum Islam”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Munir, Moh Agus Syahrur., 2003, “Kedewasaan dalam Undang-undang Perkawinan Indonesia”, *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Muṣṭafa, Ibrāhim., dkk., t.t., *al-Mu’jam al- Wasīf*, Tahran: al-Maktabah al-Ilmiyyah, t.t.), Juz ke-1.

Mustopa, Lutfi Ma’sum., 2015, “Batas Usia Perkawinan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Menurut Psikologi Perkembangan dan *Maqāṣid asy-Syarī’ah asy-Syātibī*”, *Tesis Sekolah Pascasarjana*, Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.

Nurjanah, Siti., 2017, “Keberpihakan Hukum Islam terhadap Perlindungan Anak”, *Jurnal Al-’Adalah*, Vol. 14, No. 2, 2017, Lampung: Fakultas Syariah IAIN Raden Intan.

Praja, Juhaya S., 2013, *Filsafat Hukum Islam*, Bandung: Pusat Penerbitan LPPM-Universitas Islam Bandung.

Raharjo, Satjipto., 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Rasjidi, Lili., Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, cet.8, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Rifai, Melly Sri Sulastri., 1987, *Psikologi Perkembangan Remaja dari Segi Kehidupan Sosial*, cet. 2, Jakarta: Bina Aksara.

Salman, H.R. Otje., Anthon F. Susanto., 2012, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, cet.3, Bandung: P.T. Alumni.

Seidman, Ann., dkk., 2002, *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, alih bahasa Johaness Usfunan, dkk, Jakarta: Proyek ELIPS II, Edisi kedua.

Shihab, Quraish., 2000, *Tafsir al-Misbah; Pesan dan Kesenarian*, Jilid II, Jakarta: Lentera Hati.

- Soekanto, Soerjono., 1980, *Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali Sakti, 1980.
- ., 1985, *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali.
- Soemitro, Ronny Hanitijo., 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, cet.3, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sudrajat, Tedy., 2011, "Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Keluarga di Indonesia", *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*. No. 54 Tahun XIII (Agustus 2011), Banda Aceh: Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.
- Susanti, Bivitri., dkk., 2007, *Bebot Berkurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006*, Jakarta: PSHK.
- Syāṭibi, Abū Ishāq asy-., t.t., *al- Muwāfaqāt fī Uṣūl asy- Syarī'ah*, Beirut: Dar al- Kutub al- 'Ilmiyyah, Jilid I, Juz ke-2.
- Tachjan., 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: Penerbit Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI).
- Thohir, Umar Faruq., 2011, "Problematisa Nikah di Bawah Umur; Idealitas dan Realitas (Studi Kasus di Desa Bicabbi, Kecamatan Dungkek, Kabupaten Sumenep)", *Tesis Program Pascasarjana*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Tim Penyusun, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo; Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Thufi, Najmuddin ath-., 1964, *Syarh al- Arba'īn an- Nawawīyyah*, hlm. 19, lampiran dalam Mustafa Zaid, *al- Maṣlahah fī at-*

Tasyrī' al- Islāmiy wa Najm ad- Dīn at- Ṭūfī, t.tp: Dār al- Fikr al- 'Arabiy.

'Ubaidi, Ḥamādi al-., 1991, *Ibn Rusyd wa 'Ulūm asy- Syarīah al- Islamiyyah*, Beirut: Dar al- Fikr al- 'Arabiy.

Wahab, Solihin Abdul., 1997, *Analisis Kebijakan I*. Jakarta: Haji Mas Agung.

Zulfiani., 2017, "Kajian Hukum terhadap Perkawinan Anak di Bawah Umur Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974", *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. Vol. 12, No. 2 (Juli-Desember 2017), Langsa: Fakultas Hukum Universitas Samudra.

Website

Kasus Kekerasan Pada Perempuan Meningkat di Kulon Progo, <http://jogja.tribunnews.com/2015/04/03/kasus-kekerasan-pada-perempuan-meningkat-di-kulonprogo>, diakses pada hari Selasa tanggal 23 November 2018.

Kulon Progo Susun Perda Perlindungan Anak dan Perempuan, dikutip dari <https://www.liputan6.com/health/read/2135368/kulon-progo-susun-perda-perlindungan-anak-dan-perempuan>, diakses pada hari Selasa tanggal 23 November 2018.

Program Legislasi Daerah Tahun 2015, dikutip dari "jdih.kulonprogokab.go.id/jdih/index.php?pilih=hal&id=145", diakses pada hari Rabu, 24 November 2018, pukul 14:21 WIB.

Prosedur Berperkara dan Biaya Perkara, dikutip dari <http://www.pawates.go.id/v2/layanan-hukum/prosedur-berperkara>, diakses pada hari Rabu tanggal 24 November 2018

8 Tujuan Millenium Development Goals", dikutip dari smile-newspaper.blogspot.com/2012/12/8-tujuan-millenium-development-goals.html, diakses pada hari Rabu tanggal 2 Januari 2019 jam 18.45.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Yurisprudensi

Penetapan Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Kabupaten Kulon Progo Nomor 9/Pdt.P/2018/PA.Wt.

Penetapan Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Kabupaten Kulon Progo Nomor 52/Pdt.P/2018/PA.Wt.

Terwawancara

Nur Izzah, hakim Pengadilan Agama Wates Kabupaten Kulon Progo, Kulon Progo, 15 Januari 2019.

Siti Fatimah, konselor pada P2TP2A Kabupaten Kulon Progo, Kulon Progo, 27 Desember 2018.

Woro Kandini, Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo, Kulon Progo, 26 Desember 2018.

LAMPIRAN I



LEMBARAN DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO

NOMOR : 7

TAHUN 2015

PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO
NOMOR 7 TAHUN 2015

TENTANG

PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN
KEKERASAN

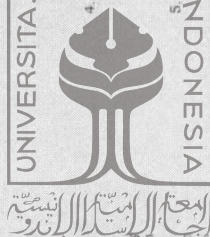
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI KULON PROGO,

- Menimbang : a. bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan tindakan yang melanggar hak dan martabat perempuan dan anak sebagai manusia;
- b. bahwa upaya perlindungan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan belum optimal, sehingga perlu penguatan kelembagaan dan peraturan yang dapat menjamin pelaksanaannya;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan;

Meningat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 untuk Penggabungan Daerah Daerah Kabupaten Kulon Progo dan Adikarta dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta menjadi satu Kabupaten Republik Indonesia Tahun 1951 Nomor 101);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 56004);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015



8. Perlindungan adalah segala tindakan pencegahan, pelayanan dan pemberdayaan untuk melindungi dan menjamin hak-hak perempuan dan anak dari tindak kekerasan.

9. Pencegahan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak.

10. Pelayanan adalah tindakan yang dilakukan segera mungkin kepada korban ketika melihat, mendengar dan mengetahui akan, sedang atau telah terjadinya kekerasan terhadap korban.

11. Pemulihan adalah bantuan dan pemulihan korban kekerasan untuk dapat melanjutkan kehidupan sehari-hari setelah trauma psikologis dan diberikan layanan rehabilitasi dan dukungan sosial.

12. Pendamping adalah orang yang mempunyai keahlian dalam memberikan pendampingan, bimbingan dan dukungan teknis dan psikologis kepada korban kekerasan.

13. Pendampingan adalah kegiatan dan tindakan yang dilakukan oleh pendamping kepada perempuan dan anak korban kekerasan selama proses pemulihan.

14. Konseling adalah pemberian bantuan oleh seseorang yang ahli/terampil/pedagogis kepada perempuan dan anak korban kekerasan dalam meningkatkan kemampuan diri/atau melakukan tindakan yang melindungi.

15. Pusat Pelayanan Terpadu yang selanjutnya disingkat PPT adalah suatu unit kerja fungsional yang menyelenggarakan pelayanan terpadu korban kekerasan.

16. Forum Perlindungan Korban Kekerasan yang selanjutnya disingkat PPKK adalah forum koordinasi pencegahan, penanganan dan pemberdayaan korban kekerasan perempuan dan anak yang penyelenggaraannya dilakukan secara berjejaring dan dibentuk di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.

17. Standar Operasional Prosedur yang selanjutnya disingkat SOP adalah langkah-langkah standar yang harus dilakukan dalam melindungi korban mulai dari pengaduan/identifikasi, rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, layanan hukum sampai dengan pemulihan dan reintegrasi sosial saksi dan/atau korban.

18. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri atas suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya.

19. Rumah tangga adalah anggota keluarga dan kerabat antara lain cucu, kemenakan, kakak, adik, kecek, nenek, sepupu dan bukan kerabat antara lain penitahu dan sopir yang hidup dan makan dari 1 (satu) dapur serta menetap dalam 1 (satu) rumah.

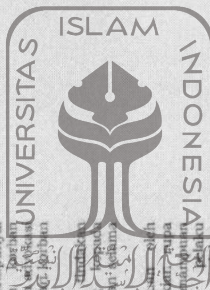
Bagian Kedua

Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup

Pasal 2

Penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan berdasarkan :

- a. pengormatan dan pemenuhan terhadap hak-hak korban;
- b. kredibilitas dan kesetaraan gender;
- c. non diskriminasi;



- d. kepentingan terbaik bagi korban dan
e. pemberdayaan.

Pasal 3

Peraturan Daerah ini bertujuan untuk :

- menelihara ketertuhan rumah tangga agar terwujud keluarga yang harmonis;
- mencegah kekerasan terhadap perempuan dan anak;
- melindungi dan menjamin rasa aman bagi perempuan dan anak;
- memberikan pelayanan kepada perempuan dan anak korban tindak kekerasan;
- memberikan perlindungan kepada perempuan saksi dan korban;
- melakukan pemberdayaan kepada perempuan korban kekerasan.

Pasal 4

Ruang lingkup peraturan Daerah ini meliputi :

- pencegahan;
- pelayanan dan pemberdayaan;
- pemberdayaan.

BAB II

BENTUK KEKERASAN

Pasal 5

Bentuk-bentuk kekerasan meliputi :

- kekerasan fisik;
- kekerasan psikis;
- kekerasan seksual;
- penelintiran;

- e. eksploitasi; dan/atau
f. kekerasan lainnya.

Pasal 6

Kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a disebabkan karena perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, cedera, luka atau cacat pada tubuh seseorang, gugurnya kandungannya, pingsan dan/atau menyebabkan kematian.

Pasal 7

Kekerasan psikis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b disebabkan karena perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya dan/atau penderitaan psikis berat pada seseorang.

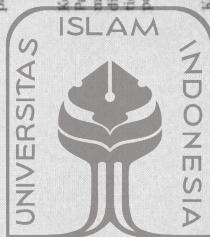
Pasal 8

Kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c disebabkan karena :

- perbuatan yang berupa pemaksaan seksual;
- pemaksaan hubungan seksual;
- pemaksaan hubungan seksual dengan tidak wajar atau tidak sesuai; dan/atau
- pemaksaan hubungan seksual dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu.

Pasal 9

Penelintiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d disebabkan karena :
a. perbuatan yang mengakibatkan tidak terpenuhinya kebutuhan anak secara wajar, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial yang



dilakukan oleh orang tua, wali, atau pihak lain manapun yang bertanggung jawab atas pengasuhannya.

- b. perbuatan mengakibatkan dengan sengaja untuk membahayakan, merasak, atau mengurusi anak sebagaimana mestinya yang dilakukan oleh orang tua, wali, atau pihak lain yang bertanggung jawab atas pengasuhannya;
- c. perbuatan menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan atau pemeliharaan kepada orang tersebut; dan/atau
- d. perbuatan yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara penyalahgunaan dan/atau melalaikan untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut.

Pasal 10

Eksplorasi tubuh manusia dilakukan dalam arti huruf e dimaksudkan karena:

- a. perbuatan yang mengakibatkan eksplorasi seksup dengan maksud untuk mengungkap diri sendiri atau orang lain;
- b. perbuatan yang dengan sengaja bertujuan korban dalam melakukan perbuatan, kerf atau pelayanan seksual, perbuatan atau eksploitasi seksual, termasuk, pemaksaan, pemaksaan fisik, seksual, reproduksi, atau secara melawan hukum menyalahgunakan atau menyalahgunakan organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan materiil atau immateriil dan/atau

- c. segala bentuk pemanfaatan organ tubuh seksual atau organ tubuh lain dari korban untuk mendapatkan keuntungan, termasuk tetapi tidak terbatas pada semua kegiatan pelacuran atau pencabulan.

Pasal 11

Kekerasan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f disebutkan karena:

- a. ancaman kekerasan meliputi: setiap perbuatan secara melawan hukum berupa ucapan, tulisan, gambar, simbol, atau gerakan tubuh, baik dengan atau tanpa menggunakan sarana yang menimbulkan rasa takut atau mengekang kebebasan budi seseorang; dan
- b. pemaksaan, meliputi: suatu kondisi dimana seseorang/korban disuruh melakukan sesuatu sedemikian rupa sehingga orang itu melakukan sesuatu yang berlawanan dengan kehendak sendiri.

BAB III

KEWAJIBAN DAN TANGGUNG JAWAB

Pasal 12

- (1) Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan upaya perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan melalui:
 - a. penetapan kebijakan;
 - b. penyusunan perencanaan program dan kegiatan;
 - c. pembentukan PRT dan
 - d. pembentukan FPKK.

- (2) Untuk mengantisipasi terjadinya tindak kekerasan, Pencegahan Daerah melakukan dan menyelenggarakan layanan bagi korban dalam bentuk :
- a. meminimalisasi tercelangnya PPT untuk korban dengan melakukan
 - b. mengadopsi kepedulian masyarakat akan pentingnya perlindungan terhadap korban.

- (3) Pencegahan Daerah melaksanakan penyediaan dan peningkatan layanan sebagai tindak lanjut dari upaya pencegahan kekerasan yang dimaksud pada ayat (2) harus sesuai dengan standar pelayanan minimum yang telah ditetapkan.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Bupati.

Pasal 13

Setiap orang yang mendengar, melihat, atau mengetahui terjadinya kekerasan dalam rumah tangga wajib memberitahu upaya upaya dengan berdasarkan kemampuan yang dimiliki.

- a. mencegah berlangsungnya tindak pidana;
- b. memberikan perlindungan kepada korban;
- c. membantu pertolongan darurat dan/atau
- d. membantu proses pengajuan permohonan pencatatan perlindungan.

BAB IV

PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN

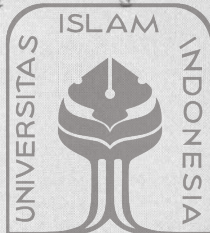
Bagian Kesatu

Pencegahan

Pasal 14

- (1) Upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak dilakukan secara terpadu oleh Pemerintah Daerah dan dikoordinasikan oleh Organisasi Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi koordinasi di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

- (2) Upaya pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara :
- a. melakukan pembinaan menuju keutuhan rumah tangga yang harmonis;
 - b. membentuk jaringan kerja dalam upaya pencegahan kekerasan;
 - c. melakukan koordinasi, integrasi, sinkronisasi pencegahan kekerasan berdasarkan pola pembinaan;
 - d. membentuk sistem pencegahan kekerasan;
 - e. melakukan sosialisasi mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan; dan
 - f. memberikan pendidikan kritis mengenai hak-hak perempuan dan anak bagi masyarakat.



Pasal 15

Seluruh Pemerintah Daerah, upaya pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) dilakukan oleh :

- a. keluarga dan/atau kerabat terdekat;
- b. masyarakat;
- c. lembaga pendidikan; dan
- d. Lembaga Swadaya Masyarakat.

Bagian Kedua

Pelayanan

Pasal 16

Penyelenggaraan pelayanan terhadap korban dilaksanakan dengan :

- a. cepat dan aman;
- b. tidak dipungut biaya;
- c. non diskriminasi;
- d. tidak merugikan biaya; dan
- e. dengan kerahasiaannya.

Pasal 17

Bentuk pelayanan terhadap korban meliputi :

- a. pelayanan pengaduan, konsultasi, dan konseling;
- b. pelayanan pendampingan;
- c. pelayanan kesehatan;
- d. pelayanan rehabilitasi sosial;
- e. pelayanan hukum; dan
- f. pelayanan reintegrasi sosial.

Pasal 18

Pelayanan pengaduan, konsultasi, dan konseling sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a meliputi :

- a. identifikasi atau pencatatan awal korban; dan
- b. persetujuan dilakukan tindakan (*informed consent*).

Pasal 19

Pelayanan pendampingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf b meliputi :

- a. mendampingi korban selama proses pemeriksaan dan pemulihan kesehatan;
- b. mendampingi korban selama proses pemeriksaan di kepolisian, kejaksaan dan pengadilan;
- c. memantau kepentingan dan hak-hak korban dalam proses pemeriksaan di kepolisian, kejaksaan dan pengadilan;
- d. menjaga privasi dan kerahasiaan korban dari semua pihak yang tidak berkepentingan, termasuk pemberitaan oleh media massa;
- e. melakukan koordinasi dengan pendamping yang lain; dan
- f. memberikan penanganan yang berkelanjutan hingga tahap rehabilitasi.

Pasal 20

Pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf c meliputi :

- a. pertolongan pertama kepada korban;
- b. perawatan dan pemulihan luka fisik yang bertujuan untuk pemulihan kondisi fisik korban.



yang dilakukan oleh tenaga medis dan paramedis; dan

c. rujukan ke layanan kesehatan;

Pasal 21

(1) Pelayanan rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf d merupakan pelayanan yang diberikan oleh pendamping dalam rumah maupun melalui transportasi korban.

(2) Bentuk pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penyediaan rumah aman dan dukungan secara sosial.

(3) Dukungan secara sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui :

- a. bimbingan dan bantuan kepada korban; dan
- b. pemulihan kehidupan korban.

Pasal 22

Pelayanan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf e untuk membantu korban dalam menjalani proses peradilan dengan cara :

- a. memberikan konsultasi hukum yang mencakup informasi mengenai hak-hak korban dan proses peradilan;
- b. mendampingi korban di tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan dalam sidang pengadilan dan membantu korban untuk secara lengkap memperoleh keterangan yang diperlukan; dan
- c. melakukan koordinasi dengan sesama penegak hukum, relawan pendamping, dan pekerja sosial agar proses peradilan berjalan sebagaimana mestinya.

Pasal 23

(1) Pelayanan reintegrasi sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf f bertujuan untuk mengembalikan korban kepada keluarga dan lingkungan sosialnya.

(2) Pelayanan reintegrasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah Daerah Berkoordinasi dengan :

- a. Pemerintah Kabupaten/Kota dalam satu wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- b. instansi dan lembaga terkait baik pemerintah maupun non pemerintah; dan
- c. lembaga kemasyarakatan desa dan/atau tokoh masyarakat setempat.

Bagian Ketiga

Pemberdayaan

Paragraf 1

Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan

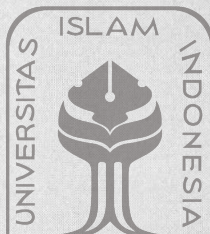
Pasal 24

Bentuk pemberdayaan perempuan korban kekerasan meliputi :

- a. pelatihan kerja;
- b. usaha ekonomis produktif dan/atau kelompok usaha bersuara; dan
- c. bantuan permodalan.

Pasal 25

Pelatihan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf a meliputi :



- a. pelatihan keterampilan;
- b. praktek kerja lapangan; dan
- c. pemagangan.

Pasal 26

Usaha ekonomis produktif dan/atau kelompok usaha bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf b meliputi :

- a. pelatihan keterampilan wirausaha;
- b. fasilitasi pembentukan kelompok usaha bersama; dan
- c. pendampingan pelaksanaan usaha.

Pasal 27

Barisan permadalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf c meliputi :

- a. bantuan sarana dan prasarana kerja; dan
- b. fasilitasi bantuan modal kerja.

Paragraf 2

Pemerintahan Hak Anak Korban Kekerasan

Pasal 28

- (1) Pemerintah Daerah, PPT, dan masyarakat bertanggung jawab melakukan pemenuhan hak anak korban kekerasan.

- (2) Bentuk pemenuhan hak hak anak korban kekerasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu pemenuhan hak hak dasar anak sesuai dengan kebutuhannya.

17

BAB V

PPT DAN FPKK

Bagian Kesatu

PPT

Pasal 29

- (1) Penyelenggaraan pelayanan terhadap korban dilakukan secara terpadu oleh PPT.

- (2) PPT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menerima dan mengirim rujukan kasus dari atau kepada unit pelayanan lainnya secara berjejaring.

Pasal 30

- (1) PPT dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan lembaga.

- (2) Struktur organisasi PPT yang dibentuk oleh lembaga, dibentuk sesuai kebutuhan.

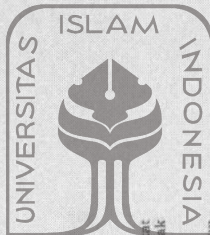
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi PPT yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah diatur dengan Peraturan Bupati.

Pasal 31

- (1) PPT memberikan pelayanan dan perlindungan sementara berupa rumah aman.

- (2) Dalam hal PPT belum memiliki rumah aman, maka korban kekerasan dirujuk pada PPT yang memiliki rumah aman.

18



Pasal 32

(1) PPT terdiri dari beberapa bidang konseling:

- (2) Bidang konseling sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling kurang terdiri dari :
- bidang hukum;
 - bidang kesehatan;
 - bidang rohani; dan
 - bidang psikologi.

Pasal 33

(1) Pelaksanaan konseling yang dilaksanakan oleh konselor dapat dilaksanakan secara berjenjang sebagai berikut :

- konseling dalam bidang hukum dengan melibatkan ahli hukum, pengadilan, lembaga advokasi hukum, dan Lembaga Swadaya Masyarakat;
- konseling dalam bidang kesehatan dengan melibatkan Dinas Kesehatan, Rumah Sakit Umum, Daerah dan kesehatan, kesehatan lainnya;
- konseling dalam bidang rohani dengan melibatkan Kementerian Agama dan tokoh agama;
- konseling dalam bidang psikologi dengan melibatkan pendamping (counsellor) dan/atau psikolog.

(2) Dalam hal diundang perlu, konseling sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan pihak terkait.

Bagian Kedua

FPKK

Pasal 34

(1) Dalam rangka melindungi dan menjamin hak perempuan dan anak dari tindak kekerasan, dibentuk FPKK.

(2) FPKK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari :

- FPKK Kabupaten;
- FPKK Kecamatan; dan
- FPKK Desa/Kelurahan.

(3) Pembentukan FPKK Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a diatur dengan Peraturan Bupati.

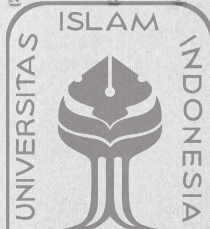
(4) Pembentukan FPKK Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b ditetapkan dengan Keputusan Camat.

(5) Pembentukan FPKK Desa/Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa/Lurah.

(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan unsur FPKK diatur dengan Peraturan Bupati.

Pasal 35

Tugas dan fungsi FPKK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) yaitu :



- a. mengkoordinasikan dan menyinkronkan pengetahuan, pelayanan, dan pemberdayaan terhadap korban kekerasan perempuan dan anak;
- b. memelihara dan mengembangkan PPKK dalam pencegahan, pelayanan, dan pemberdayaan korban kekerasan secara berjangka serta sistem rujukan;
- c. melakukan pendidikan tentang nilai-nilai non diskriminasi terhadap perempuan dan anak;
- d. melakukan sosialisasi program perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan;
- e. mengumpul, menyusun, dan menyajikan laporan data korban kekerasan dan melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan;

Bagian Ketiga Bentuk dan Mekanisme Pelayanan

Pasal 36

- (1) Bentuk pelayanan terhadap korban yang diselenggarakan oleh PPT meliputi :
- a. pelayanan medis, bantuan perawatan dan pemulihan luka fisik yang bertujuan untuk pemulihan kondisi fisik korban yang disebabkan oleh trauma fisik dan paramedis;
 - b. pelayanan *medicolegal* merupakan bentuk pelayanan medis untuk kepentingan pemberian di bidang hukum;
 - c. pelayanan *psikososial* merupakan pelayanan yang diberikan oleh pendamping dalam rangka pemulihan trauma kondisi korban,

21

termasuk penyediaan ruang dan rumah aman untuk melindungi korban dari ancaman dan intimidasi;

- d. pelayanan hukum merupakan pelayanan terhadap korban dalam menjalani proses hukum;
- e. pelayanan reintegrasi sosial berupa upaya penyatuan kembali korban dengan pihak keluarga, keluarga/instansi pengganti, atau masyarakat yang dapat memberikan perlindungan dan pemenuhan kebutuhan bagi korban; dan
- f. pelayanan kemandirian ekonomi berupa layanan untuk pelatihan ketrampilan dan memberikan akses ekonomi agar korban dapat mandiri.

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bupati.

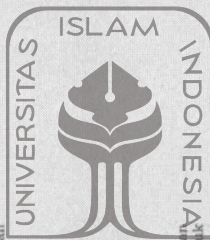
Bagian Keempat

Prinsip Pelayanan dan Hak Korban

Pasal 37

- (1) Dalam penyelenggaraan pelayanan secara terpadu, setiap korban mendapatkan hak hak sebagai berikut :
- a. hak untuk dihormati martabat; dan martabatnya sebagai manusia;
 - b. hak atas pemulihan kesehatan dan psikologis dari penderitaan yang dialami korban;
 - c. hak menentukan sendiri keputusannya;
 - d. hak mendapatkan informasi;
 - e. hak atas kerahasiaan identitas;
 - f. hak atas rehabilitasi sosial;

22



- g. hak atas pengurangan perpajakan;
- h. hak untuk mendapatkan kemudahan dalam proses pendirian dan/atau
- i. hak atas pendampingan

- (2) Anak yang menjadi korban kekerasan selain mendapatkan hak-hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga mendapatkan hak-hak khusus sebagai berikut:
- a. hak memperoleh akses kesehatan hidup, tumbuh dan berkembang;
 - b. hak memperoleh pendidikan;
 - c. hak memperoleh pengasuhan yang baik;
 - d. hak tinggal dengan keluarga yang aman;
 - e. hak mendapat berbagai bentuk dan/atau
 - f. hak mendapatkan kebebasan

BAB VI PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 38

- (1) Masyarakat berperan aktif dalam penyelenggaraan perlindungan terhadap Korban.

- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
- a. membentuk mitra keluarga di tingkat desa/kelurahan;
 - b. membentuk unit perlindungan perempuan dan anak di dalam organisasi kemasyarakatan;
 - c. melakukan sosialisasi hak perempuan dan anak secara mandiri;
 - d. melakukan pertolongan pertama kepada korban; dan

- e. melaporkan kepada instansi yang berwenang apabila di lingkungannya terjadi kekerasan terhadap korban.

- (3) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh perorangan, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, swasta, dan media massa.

BAB VII

KETENTUAN PIDANA

Pasal 39

Setiap orang yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 diancam pidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

BAB VIII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 40

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.



Lampiran II



Terakreditasi "A"

SI-BAN-PT No. 1584/SK/AN/P/2016/06/07/2017

PROGRAM PASCASARJANA (S2)

MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II, Yogyakarta 55281, Telp./Faks. (0274) 523637, HP. 08175425758

Website: www.magister.islamic.uii.ac.id; Email: msi@uii.ac.id dan msi_uii@yahoo.com

Nomor : 350/PPs-MIAI/X/2018

Yogyakarta, 24 Oktober 2018

Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yang Terhormat:

KEPALA DINAS SOSIAL PEMBERDAYAAN PEREMPUAN
DAN PERLINDUNGAN ANAK KAB. KULON PROGO

di-

Tempat

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Program Pascasarjana (S-2) Magister Ilmu Agama Islam Fakultas Ilmu Agama
Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta menyatakan bahwa:

Nama : WILDAN ISA ARTHORY
NIM : 14913195
Konsentrasi : HUKUM ISLAM
No Hp : 08572976698

adalah Mahasiswa Program Pascasarjana Magister Ilmu Agama Islam Fakultas
Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan saat ini yang bersangkutan
sedang dalam proses menuai penyusunan Tesis dengan judul: **IMPLEMENTASI
PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULONPROGO NOMOR 7 TAHUN 2016
TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN KEKERASAN
DALAM MELINDUNGI CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR**

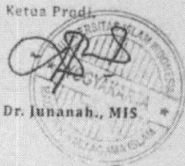
Sehubungan dengan hal tersebut kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk
memberikan izin kepada yang bersangkutan guna melakukan Penelitian di
lembaga yang Bapak/Ibu pimpin.

Demikian permohonan ini disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya
diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Ketua Prodi

Dr. Junanah., MIs



Lampiran III


Terakreditasi "A"
SL.BAR-PT No. 1247/AN/P/2010/M/2012

PROGRAM PASCASARJANA (S2)
MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II, Yogyakarta 55281, Telp./Faks. (0274) 523637, HP. 08175425758
Website: www.masterislamic.uii.ac.id; Email: msi@uii.ac.id dan msi_uin@yahoo.com

Nomor : 350/PPS-MIAI/X/2018

Yogyakarta, 24 Oktober 2018

Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yang Terhormat:

KEPALA PUSAT PELAYANAN TERPADU
PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK
KAB. KULON PROGO

di-

Tempat

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Program Pascasarjana (S-2) Magister Ilmu Agama Islam Fakultas Ilmu Agama
Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta menyatakan bahwa:

Nama

NIM

Konsentrasi

No Hp

WILDAN ISA ANSHORY

140410061

HUKUM ISLAM

085729766982

adalah Mahasiswa Program Pascasarjana Magister Ilmu Agama Islam Fakultas
Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan saat ini yang bersangkutan
sedang dalam proses menuai penyusunan tesis dengan judul "IMPLEMENTASI
PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULONPROGO NOMOR 7 TAHUN 2015
TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN KEKERASAN
DALAM MELINDUNGI CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR"

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk
memerintahkan izin kepada yang bersangkutan guna melakukan Penelitian di
tempat yang Bapak/Ibu pimpin.

Demikian permohonan ini disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya
diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Ketua Prodi:

Dr. Junanah., M.S.

Lampiran IV



Terakreditasi "A"

SI KAH-PT No. 108/SI/KAH-PT/04/2017

PROGRAM PASCASARJANA (S2)

MAGISTER ILMU AGAMA ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II, Yogyakarta 55281, Telp./Faks. (0274) 523637, HP. 08175425758

Website: www.master.islamic.uii.ac.id; Email: mst2uii.ac.id dan msi_uui@yahoo.com

Nomor : 350/PPs-MIAI/X/2018

Yogyakarta, 24 Oktober 2018

Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yang Terhormat:

KETUA PENGADILAN AGAMA WATES
KAB. KULON PROGO

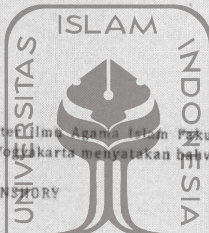
di-

Tempat

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Program Pascasarjana (S-2) Magister Ilmu Agama Islam Fakultas Ilmu Agama
Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta menyatakan bahwa:

Nama : WILDAN ISA ANSHORY
NIM : 14913195
Konsentrasi : HUKUM ISLAM
No Hp : 085729766982



adalah Mahasiswa Program Pascasarjana Magister Ilmu Agama Islam Fakultas
Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan saat ini yang bersangkutan
sedang dalam proses menuju penyusunan Tesis dengan judul: "IMPLEMENTASI
PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULONPROGO NOMOR 7 TAHUN 2015
TENTANG PERLINDUNGAN BEREMPUAN DAN ANAK KORBAN KEKERASAN
DALAM MELINDUNGI CALON PENGANTIN DI BAWAH UMUR"

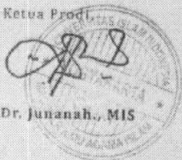
Sehubungan dengan hal tersebut kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk
memberikan izin kepada yang bersangkutan guna melakukan Penelitian di
lembaga yang Bapak/Ibu pimpin.

Demikian permohonan ini disampaikan, sia penutupan dan kerjasamanya
diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Ketua Prodi

Dr. Jumanah, MIS



Lampiran V

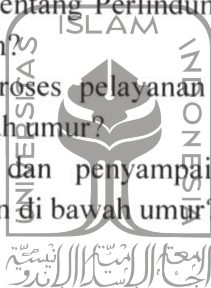
Pertanyaan Wawancara dengan Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kulon Progo

1. Apa tugas pokok dan fungsi Dinas Sosial PPPA?
2. Bagaimana kondisi objektif perempuan dan anak di Kulon Progo?
3. Bagaimana upaya pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di Kulon Progo secara umum?
4. Bagaimana perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan menurut Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan?
5. Bagaimana Dinas Sosial PPPA menanggapi persoalan pernikahan di bawah umur terkait dengan perlindungan perempuan dan anak?
6. Langkah apa yang dilakukan Dinas Sosial PPPA dalam menangani perkawinan di bawah umur terkait dengan perlindungan perempuan dan anak?

Lampiran VI

Pertanyaan Wawancara dengan Konselor pada Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo

1. Apa tugas pokok dan fungsi P2TP2A?
2. Bagaimana peran P2TP2A dalam perlindungan perempuan dan anak menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan?
3. Bagaimana alur dan proses pelayanan konseling terhadap calon pengantin di bawah umur?
4. Bagaimana pelaporan dan penyampaian hasil konseling terhadap calon pengantin di bawah umur?



**UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA**

Lampiran VII

Pertanyaan Wawancara dengan Hakim Pengadilan Agama Wates Kabupaten Kulon Progo

1. Bagaimanakah proses perkara dispensasi kawin setelah adanya UU Perlindungan Anak dan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan?
2. Bagaimana tanggapan hakim terhadap kewajiban melaksanakan konseling bagi calon pengantin di bawah umur?
3. Apakah hakim perkara dispensasi kawin mempertimbangkan laporan hasil konseling pasangan di bawah umur dari Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A)?
4. Apakah hakim dalam menangani perkara dispensasi kawin, dalam pertimbangan hukumnya memasukkan UU Perlindungan Anak atau Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, serta aturan turunannya yang lain?
5. Berapa perkara dispensasi kawin yang diperiksa dan diputus Pengadilan Agama Wates pada tahun 2016, 2017, dan 2018?

Lampiran VIII



UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
DIREKTORAT PERPUSTAKAAN

Kampus Terpadu UII Jl. Kaliurang Km. 14,5, Yogyakarta 55584, INDONESIA
Telp: (0274) 898 444 Psw. 2301 - 2324; Fax: (0274) 898 444 Psw. 2091
<http://library.uii.ac.id>, e-mail: perpustakaan@uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 1070513586 /Perpus/10/Div.PP/ I/ 2019

Assalamu'alaikum wr. wb

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ismanto**
NIK : **861002112**
Jabatan : **Kepala Divisi Pelayanan Pemakai Direktorat Perpustakaan**

Dengan ini menerangkan bahwa:

Nama : **Wildan Isa Anshary**
Nomor Mahasiswa : **14913195**
Fakultas / Prodi : **FMSI / Magister Studi Islam**
Judul Karya Ilmiah : **Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dalam Melindungi Calon Pengantin di Bawah Umur**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi menggunakan aplikasi Turnitin dengan hasil **15 (Lima Belas) %**.

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Yogyakarta, 30 Januari 2019

Kepala Divisi Pelayanan Pemakai
Direktorat Perpustakaan



Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo
 Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan
 Anak Korban Kekerasan dalam Melindungi Calon Pengantin di
 Bawah Umur

ORIGINALITY REPORT



17%

INTERNET SOURCES

5%

PUBLICATIONS

6%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	etheses.uin-malang.ac.id Internet Source	3%
2	docplayer.info Internet Source	2%
3	repository.uin-kt.ac.id Internet Source	2%
4	digilib.uin-suka.ac.id Internet Source	1%
5	digilib.uinsby.ac.id Internet Source	1%
6	www.pa-jambi.go.id Internet Source	1%
7	eprints.uny.ac.id Internet Source	1%
8	vdocuments.site Internet Source	1%



UNIVERSITAS
 ISLAM
 INDONESIA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama Lengkap : Wildan Isa Anshory
Tempat, Tanggal lahir : Yogyakarta, 31 Oktober 1982
Jenis Kelamin : Laki-laki
Agama : Islam
Email : wildan_82@yahoo.co.id
Alamat Rumah : Karangjati RT 18 RW 41, Sinduadi,
Mlati, Sleman
Nama Orangtua :
1. Bapak : Muallif Anshory
2. Ibu : Sukartinah (Almh.)

RIWAYAT PENDIDIKAN

Pendidikan Formal

1. MIN Jejeran, Wonokromo, Pleret, Bantul Lulus Tahun 1995
2. MTs. Yayasan Ali Maksum Krapyak Yogyakarta Lulus Tahun 1998
3. MAK MAN Yogyakarta I Lulus Tahun 2001
4. UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Lulus Tahun 2008

Pendidikan Non Formal

1. PP. Al- Husain, Krakitan, Salam, Magelang 1989
2. PP. Baiquniyyah, Jejeran, Wonokromo, Bantul 1989-1995
3. PP. Al- Munawwir, Krapyak, Bantul 1995-1998