

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Anak merupakan bagian penting dari negara yang memiliki hak untuk tumbuh dan berkembang secara optimal. Hak dasar anak harus terpenuhi dan dilindungi oleh negara. Hal ini dikarenakan anak termasuk dalam kelompok rentan yang sangat memungkinkan untuk mendapatkan pelanggaran hak dasarnya (Sepúlveda et al., 2004). Isu anak secara global meliputi kekurangan gizi yang menyebabkan kematian, rendahnya akses terhadap layanan kesehatan, kekerasan dan eksploitasi anak, juga dampak krisis iklim terhadap kesehatan dan pendidikan anak (UNITED NATIONS, 2025). Selain itu masalah perkawinan anak juga menjadi salah satu isu yang menjadi tantangan oleh negara-negara di dunia, khususnya adalah negara-negara berkembang yang menjadi penyumbang tertinggi angka perkawinan anak (Munthe & Farid, 2024).

Perkawinan anak menjadi salah satu isu sosial yang dapat mengancam pemenuhan hak anak. Praktik perkawinan anak ini menyebabkan banyak persoalan yang dapat menghambat terpenuhinya hak dasar anak. Perkawinan anak bukan sekedar persoalan hukum dan budaya, tetapi juga merupakan persoalan kesejahteraan sosial. Hal ini karena perkawinan anak menjadi masalah sosial yang menyebabkan dampak-dampak negatif dan merugikan bagi anak maupun masyarakat. Dampak tersebut meliputi dampak terhadap kualitas hidup anak, pendidikan, kesehatan, hingga kemiskinan antar generasi.

Secara global, kasus perkawinan anak termasuk kategori tinggi dalam isu-isu hak anak. Berdasarkan data UNICEF pada tahun 2023 secara global terdapat 640 juta perempuan yang menikah sebelum usia 18 tahun. Kawasan Asia Selatan menyumbang angka perkawinan anak paling besar yaitu 45% dengan total 290 juta anak. Kemudian disusul dengan kawasan Afrika sub-Sahara 20% yaitu 127 juta anak, kawasan Asia Timur dan Pasifik dengan 15% yaitu sebanyak 95 juta anak dimana Negara Indonesia menjadi salah satu penyumbang angka perkawinan anak tertinggi di kawasan ini. Kemudian kawasan Amerika Latin juga Karibia sebanyak 9% yaitu 58 juta anak (UNICEF, 2023). Negara di kawasan Asia Selatan yang menjadi penyumbang tertinggi angka perkawinan anak adalah negara India dengan sepertiga dari seluruh jumlah perkawinan anak di dunia. Sepertiga bagian lainnya berasal dari 10 negara yaitu Bangladesh, China, Indonesia, Nigeria, Brazil, Pakistan, Ethiopia, Mexico, Iran, dan Mesir (Fan et al., 2022).

Berdasarkan data Fan et al 2022 di atas, Indonesia termasuk ke dalam 10 negara penyumbangan angka perkawinan anak tertinggi di dunia dan menjadi tertinggi kedua di ASEAN setelah Kamboja. Data tersebut juga didukung dengan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2024 terdapat 5,9% perempuan yang menikah dengan usia di bawah 18 tahun (BPS, 2025). Pada tahun 2024 kasus perkawinan anak di Indonesia mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Meskipun telah mengalami penurunan selama 3 tahun terakhir, namun presentase 5,9% masih tergolong angka yang cukup tinggi dalam kasus perkawinan anak. Hal ini

menunjukkan bahwa masih perlu perhatian dan penanganan yang serius untuk dapat menekan angka perkawinan di Indonesia (Hapsari & Manggalou, 2025).

Praktik perkawinan anak dapat menimbulkan dampak negatif bagi anak maupun masa depan negara. Bagi negara permasalahan perkawinan ini sangat mempengaruhi kualitas hidup masyarakat, dimana Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat terhambat dengan banyaknya kasus perkawinan anak di satu negara (Peanta, 2023). IPM dihitung berdasarkan tiga dimensi utama yaitu, umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak. Bagi anak praktik perkawinan diusia anak menjadi salah satu pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang serius. Praktik perkawinan anak dapat merampas hak-hak anak yang harusnya terpenuhi. Tidak terpenuhinya hak-hak anak karena perkawinan dapat memberikan dampak buruk dan akan menimbulkan permasalahan baru. Indonesia sendiri telah memiliki payung hukum terhadap perlindungan hak-hak anak yang dapat menjamin terpenuhinya hak anak.

Upaya pencegahan perkawinan anak telah dilakukan Indonesia melalui perlindungan hak anak di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang membahas tentang pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus bagi setiap anak di Indonesia (Febriani et al., 2021). Kemudian Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan menjadi suatu upaya hukum yang bagus untuk menekan angka perkawinan anak. Batas usia perkawinan yang awalnya 16 tahun diubah menjadi minimal usia 19 tahun.

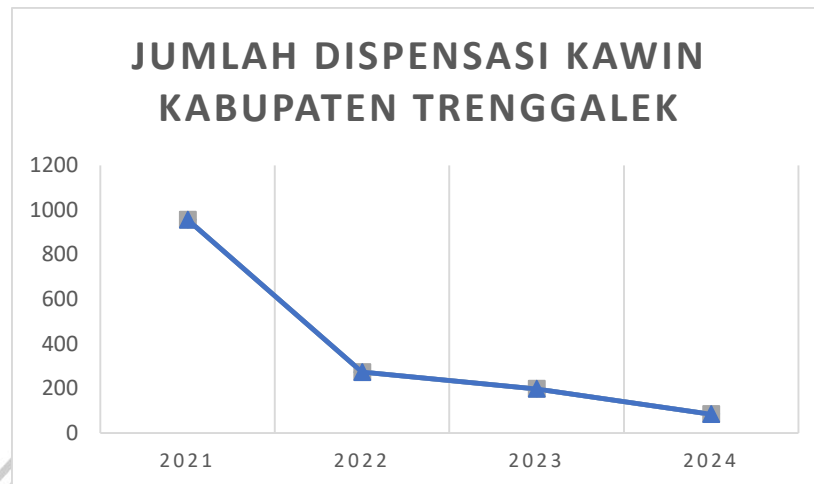
Tidak bisa dipungkiri bahwa banyaknya kasus perkawinan anak di Indonesia tidak lepas dari banyaknya kasus di tingkat daerah. Provinsi Jawa Timur menjadi salah satu provinsi penyumbang angka perkawinan anak tertinggi di Indonesia. Berdasarkan data BPS Jawa Timur, pada tahun 2023 presentase penduduk perempuan usia 15-19 tahun dengan status pernah kawin adalah 0,57% (BPS Provinsi Jawa Timur, 2025).

Berdasarkan data Pengadilan Tinggi Agama Surabaya dispensasi kawin sudah mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2021 tercatat sebanyak 17.151 pemohon kemudian pada tahun 2022 turun 11,99% menjadi 15.095 pemohon. Pada tahun 2023 mengalami penurunan lagi sebesar 18,29% menjadi 12.334 pemohon (DP3AK Provinsi Jawa Timur, 2024). Dari penurunan permohonan dispensasi kawin di Provinsi Jawa Timur bukan berarti semua daerah kota/kabupaten juga mengalami penurunan. Ada beberapa kota/kabupaten yang pada tahun ini mengalami kenaikan jumlah kasus perkawinan anak. Namun, juga banyak daerah yang telah berhasil menurunkan angka perkawinan anak bahkan ada yang sampai tidak ada kasus perkawinan anak sama sekali dalam satu tahun.

Kabupaten Trenggalek menjadi salah satu Kabupaten yang menyumbang tingginya angka perkawinan anak di Jawa Timur. Pada tahun 2021 Kabupaten Trenggalek menjadi Kabupaten dengan angka tertinggi perkawinan anak di Provinsi Jawa Timur dengan jumlah kasus 956 kasus perkawinan anak (Abidin, 2022). Meskipun Kabupaten Trenggalek pernah menjadi kabupaten yang tertinggi menyumbang angka perkawinan anak di

Jawa Timur, tetapi Kabupaten Trenggalek juga mampu menurunkan angka perkawinan anak setiap tahunnya. Berikut adalah grafik penurunan angka perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek dalam 3 tahun terakhir.

**Grafik 1. 1 Jumlah Dispensasi Kawin Kabupaten Trenggalek 2021-2024**



*Sumber: Dokumen Rekap Data Perkawinan Anak Dinsos PPPA 2024*

Berdasarkan grafik di atas dapat dilihat bahwa Kabupaten Trenggalek mampu menunjukkan penurunan angka perkawinan anak dalam setiap tahunnya melalui data permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Kabupaten Trenggalek. Setelah menjadi penyumbang tertinggi angka perkawinan anak pada tahun 2021 Kabupaten Trenggalek mengalami penurunan angka perkawinana anak pada tahun 2022. Dimana tercatat sebanyak 273 permohonan dispenasi kawin pada tahun 2022 (Muttaqin, 2023). Kemudian pada tahun 2023 jumlah permohonan dispensasi kawin di Kabupaten Trenggalek turun menjadi 195 pemohon (Chandra, 2024). Pada tahun 2024 Kabupaten Trenggalek juga berhasil menurunkan jumlah prkawinan anak menajdi 83 pemohon dalam satu tahun.

Meskipun jumlah kasus perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek pada tahun 2024 masih tergolong tinggi, namun upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Trenggalek untuk menekan angka perkawinan anak perlu diapresiasi karena dapat menekan angka perkawinan anak dalam 3 tahun terakhir. Tentunya keberhasilan dalam menekan angka perkawinan anak ini tidak lepas dari kerja sama oleh seluruh *stakeholder* yang terlibat. Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPPA) Kabupaten Trenggalek menjadi salah satu Dinas yang berperan penting dalam menangani masalah perkawinan anak ini.

Pada struktur pemerintahan daerah, Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memiliki peran strategis sebagai instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab utama dalam penanganan isu perempuan dan anak di Kabupaten Trenggalek. Kasus perkawinan anak ini menjadi salah satu tanggung jawab Dinsos PPPA dalam menanganinya, termasuk strategi dalam mencegah terjadinya perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek. Pada hal ini Dinsos PPPA juga bertanggung jawab dalam perlindungan hak-hak anak, oleh karena itu penting bagi Dinsos PPPA untuk mencegah terjadinya perkawinan anak.

Pemerintah Kabupaten Trenggalek termasuk Dinsos PPPA telah berhasil melakukan inovasi sosial sebagai upaya pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek. Adapun inovasi sosial yang telah dilakukan sebagai upaya Pemerintah Kabupaten Trenggalek dalam melakukan pencegahan perkawinan anak yaitu melalui beberapa inisiasi program. Adapun salah

satunya yaitu program “Desa Nol Perkawinan Anak” yang diinisiasi oleh Bupati Trenggalek. Selain itu, dukungan dari regulasi dan kebijakan yang ada di Kabupaten Trenggalek dapat terus mendorong pencegahan dan penanganan perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek. Seperti dikeluarkannya Instruksi Bupati Trenggalek Nomor 463/571/406.001.2.2022.

Selain itu, Pemerintah Kabupaten Trenggalek juga melaksanakan “MUSRENA KEREN” yaitu Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa yang melibatkan Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan. Hal ini merupakan salah satu inovasi sosial yang dilakukan Kabupaten Trenggalek untuk mendengarkan aspirasi dan mendorong partisipasi perempuan, anak, disabilitas, dan kelompok rentan dalam membangun desa. Musyawarah ini juga melibatkan Dinsos PPPA dan Forum Anak dalam pelaksanaannya dengan pembahasan salah satunya pencegahan perkawinan anak di tingkat Desa.

Permasalahan perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek masih perlu untuk terus ditangani dan tentunya juga perlu dilakukan suatu upaya untuk terus menekan angka perkawinan anak ini. Capaian angka perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek pada tahun 2024 sebanyak 83 kasus masih termasuk angka yang cukup tinggi (Khoiriyah, 2025). Oleh karena itu diperlukan kerjasama dan strategi oleh pihak-pihak terkait terutama Dinsos PPPA untuk terus berkomitmen menurunkan angka perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek.

Hasil observasi awal peneliti yang dapat memperkuat alasan penelitian ini menunjukkan bahwa kasus perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek

didasari oleh faktor *married by accident* karena pergaulan, faktor ekonomi keluarga, dan faktor budaya. Masyarakat di pedesaan masih memiliki pola pikir yang sulit diubah dimana mereka menganggap bahwa untuk menghindari zina atau pergaulan bebas dan meringankan beban keluarga maka perkawinan pada usia anak merupakan solusi. Hal ini menyebabkan anak menjadi korban sehingga hak dasar anak tidak terpenuhi.

Berdasarkan hasil observasi peneliti di atas, penelitian ini memiliki urgensi yang kuat karena perlindungan terhadap hak-hak anak merupakan sebuah keharusan dan menjadi tanggung jawab Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek. Masih banyaknya kasus perkawinan anak juga menjadikan ancaman terhadap pemenuhan hak anak di Kabupaten Trenggalek.

Maka dengan melihat permasalahan dan urgensi yang terjadi, peneliti memutuskan untuk mengadakan penelitian tentang strategi yang dilakukan oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai instansi yang bertanggung jawab terkait isu perempuan dan anak dalam mencegah perkawinan anak untuk melindungi hak-hak anak dengan judul “Strategi Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam Upaya Mencegah Perkawinan Anak di Kabupaten Trenggalek”.

## **B. Rumusan Masalah**

Bedasarkan uraian latar belakang masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan merumuskan pokok permasalahan yang akan menjadi fokus utama, sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek dalam upaya mencegah perkawinan anak?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi strategi Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek dalam pencegahan perkawinan anak?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi dan menganalisis strategi Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek dalam pencegahan perkawinan anak.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi strategi Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek dalam pencegahan perkawinan anak.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata terhadap upaya pencegahan perkawinan anak dan perlindungan hak-hak anak di Kabupaten Trenggalek, sekaligus dapat menjadi pertimbangan strategis bagi

Pemerintah Daerah dalam mengoptimalkan peran Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek sebagai instansi yang bertanggung jawab terhadap isu perempuan dan anak. Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada bidang keilmuan. Dalam kebijakan sosial, penelitian ini model analisis yang mengintegrasikan pendekatan berbasis hak mengevaluasi program pencegahan perkawinan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai cermin untuk melihat kembali kinerja dan strategi yang telah dibuat oleh Dinsos PPPA Kabupaten Trenggalek juga dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi internal untuk menyempurnakan program yang ada, mengoptimalkan penggunaan sumber daya, dan meningkatkan sinergi dengan dinas atau mitra lainnya.

#### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka untuk memberikan batasan penelitian ini maka peneliti merumuskan ruang lingkup sebagai berikut:

1. Berkaitan dengan strategi Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek dalam mencegah perkawinan anak.
  - a. Profil Dinas Sosial PPPA Kabupaten Trenggalek
  - b. Strategi pencegahan perkawinan anak yang digunakan oleh Dinas Sosial PPPA Kabupaten Trenggalek
  - c. Program dan kegiatan Dinas Sosial PPPA Kabupaten Trenggalek yang mendukung implementasi strategi

- d. Mitra dan kolaborasi dalam implementasi strategi pencegahan perkawinan anak
  - e. Evaluasi implementasi strategi Dinas Sosial PPPA Kabupaten Trenggalek
2. Berkaitan dengan faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi strategi.
- a. Faktor internal dan eksternal yang mendukung implementasi strategi pencegahan perkawinan anak oleh Dinas Sosial PPPA Kabupaten Trenggalek
  - b. Faktor internal dan eksternal yang menghambat implementasi strategi pencegahan perkawinan anak oleh Dinas Sosial PPPA Kabupaten Trenggalek

