

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anak adalah karunia yang luar biasa yang dianugerahkan oleh Tuhan kepada manusia. Anak adalah buah cinta antara seorang laki-laki dan perempuan yang hadir dalam sebuah hubungan seksual yang didasari oleh perasaan cinta. Secara kodrat perempuan diberikan hak serta kewajiban untuk mengandung serta melahirkan anak hasil hubungannya dengan seorang laki-laki. Pada umumnya, anak merupakan buah hati bagi orangtuanya, anak dianggap sebagai karunia dan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa, anak merupakan penerus (keturunan) dari darah daging kedua orang tuanya, sehingga orang tua sangat mencintainya (Rianto Adi 2012: 124). Kehadiran anak dalam masyarakat atau dalam keluarga merupakan pembawa kebahagiaan, hal ini dapat dibuktikan dalam ucapan pernikahan, terhadap doa restu dan harapan semoga kedua insan atau kedua mempelai dikaruniai anak.

Kenyataannya dalam kehidupan sehari-hari, ada anak yang tidak dikehendaki oleh orang tuanya yang dikarenakan oleh suatu hubungan yang tidak didasari oleh perasaan cinta, atau suatu perbuatan paksaan seorang laki-laki kepada seorang perempuan yang mengakibatkan perempuan itu harus hamil, mengandung, dan melahirkan. Pada dasarnya perlindungan terhadap anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara

optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Dasar perlindungan anak terbagi atas tiga, yaitu: dasar Filosofis, Etis, dan Yuridis. Pertama adalah dasar Filosofis, artinya Pancasila dasar kegiatan dalam berbagai bidang kehidupan keluarga, bermasyarakat, bernegara, berbangsa, dan sebagai dasar pelaksanaan perlindungan anak. Kedua adalah dasar Etis, artinya pelaksanaan perlindungan anak harus sesuai dengan etika profesi yang berkaitan, untuk mencegah perilaku menyimpang dalam pelaksanaan kewenangan, kekuasaan, dan kekuatan dalam pelaksanaan perlindungan anak. Ketiga adalah dasar Yuridis, yaitu pelaksanaan perlindungan anak harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Penerapan dasar yuridis ini harus secara integratif, yaitu penerapan terpadu menyangkut peraturan perundang-undangan berbagai bidang hukum yang berkaitan.

Keterkaitan permasalahan anak berarti tidak lepas dari seorang perempuan. Perkembangan zaman yang pesat secara perlahan mengeruk nilai-nilai budaya, kesopanan, cara berperilaku sehingga menimbulkan dampak yang negatif bagi para generasi muda, terlebih pada generasi perempuan. Sekarang ini banyak perempuan yang melahirkan anak luar kawin yang diakibatkan oleh suatu paksaan atau pergaulan yang tidak sehat berdampak pada banyaknya perempuan yang hamil di luar pernikahan yang sah. Bentuk pergaulan yang tidak sehat adalah seorang laki-laki dan perempuan menjalin

suatu hubungan atau masa pacaran, kemudian mereka melakukan hubungan seksualitas atau hubungan seperti suami-istri, dan perempuan tersebut hamil. Dari hasil persetubuhan tersebut, laki-laki tidak ingin mempertanggungjawabkan perbuatan itu. Pada akhirnya perempuan yang hamil itu memutuskan untuk menjaga serta merawat bayi yang ia kandung dari hasil hubungan tersebut.

Fenomena ini seakan sudah menjadi sesuatu yang biasa dalam masyarakat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Sulawesi Utara terlebih masyarakat kota Tomohon pada khususnya. Beberapa daerah di Indonesia menempatkan perempuan sebagai ciptaan Tuhan yang mulia, dalam arti tertentu sangat dihormati dan dihargai. Dalam hukum adat atau kebiasaan daerah tersebut mengatur bahwa perempuan tidak bekerja sebagai pencari nafkah, dan hanya mengatur tentang mengelola kebutuhan rumah tangga. Ini menunjukkan bahwa perempuan sangat dihormati atau dihargai dalam lingkup tersebut. Ada pula daerah yang menganggap laki-laki dan perempuan itu sama derajatnya, sehingga baik laki-laki dan perempuan bekerja dalam mencari nafkah merupakan hal yang wajar atau biasa-biasa saja. Tantangan yang dihadapi perempuan pada masa sekarang ini sangatlah sulit.

Dalam Pembukaan UUD Republik Indonesia Tahun 1945 alinea (4), dinyatakan bahwa: kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ini menunjukkan bahwa untuk mencapai suatu kesejahteraan rakyat maka baik laki-laki dan perempuan bisa bekerja dan mendapatkan hak yang sama.

Hak-hak tersebut dalam Pasal 28A dan pasal 28C ayat (2) UUD 1945, bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya, dan setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Sejalan dengan itu dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, dan ayat (2), perkawinan yang sah dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini menunjukkan bahwa setiap warga negara Indonesia baik laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam berkeluarga dan melanjutkan keturunan.

Hak untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan tentunya memerlukan perlindungan hukum dalam setiap hubungan yang terjadi pada manusia, terlebih pada kaum perempuan yang sering mendapat perlakuan yang tidak baik. Perlindungan hukum adalah suatu upaya melindungi hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan dan perlindungan yang sama oleh hukum dan undang-undang, oleh karenanya untuk setiap pelanggaran hukum yang dituduhkan padanya serta dampak yang diderita olehnya ia berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum yang diperlukan sesuai dengan asas hukum.

Dalam upaya memberikan perlindungan hukum bagi perempuan, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mengeluarkan Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan, yang memuat hak dan kewajiban berdasarkan persamaan hak dengan laki-laki. Berdasarkan deklarasi ini komisi PBB tentang Kedudukan Perempuan menyusun rancangan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW*). Pada tanggal 18 Desember 1979, Majelis Umum PBB menyetujui Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Konvensi tersebut tidak bertentangan dengan Pancasila maupun UUD 1945, maka Pemerintah Republik Indonesia ikut menandatangani konvensi tersebut dan diratifikasi dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Negara mempunyai komitmen terhadap perlindungan hak-hak perempuan, ditambah lagi komitmen khusus yakni perlindungan terhadap diskriminasi, dan bahkan penghapusan terhadap diskriminasi itu sendiri. Perempuan berhak memperoleh perlindungan hak-hak asasi manusia.

Perlindungan bukan hanya untuk perempuan dalam kaitan dengan permasalahan tersebut, tetapi juga dengan anak yang lahir akibat hubungan tersebut. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan anak, perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhi hak-hak anak agar anak dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai

dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera. Selaras dengan itu, Pasal 7 ayat (1) setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa setiap anak berhak mendapatkan segala yang dibutuhkan sejak masih dalam kandungan, pertumbuhan, hingga anak itu dewasa oleh orang tuanya. Pasal 20 lebih menegaskan, negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, dan orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak.

Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan pada pemerintahan daerah untuk melakukan penyelenggaraan negara, tetapi sampai saat ini belum ada tindakan dan kebijakan yang dikeluarkan terkait permasalahan ini. Dari permasalahan tersebut, penulis mencoba mengangkat topik yang cukup menarik tentang: Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Terhadap Perilaku Perempuan yang Berdampak Pada Meningkatnya Anak Luar Kawin di Kota Tomohon.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, sebagai berikut.

1. Bagaimanakah kebijakan pemerintah daerah kota, terhadap perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin di kota Tomohon?
2. Mengapa terdapat perilaku perempuan yang berdampak pada anak luar kawin meningkat di kota Tomohon?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan pemerintah daerah kota, terhadap perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin di kota Tomohon.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji perilaku perempuan yang berdampak pada anak luar kawin meningkat di kota Tomohon.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini diharapkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya, terutama tentang ketatanegaraan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah kota, terhadap perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin di kota Tomohon.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. Kementerian pemberdayaan Perempuan dan Anak, agar lebih memperhatikan perempuan dan anak, terlebih dalam kasus-kasus

semacam ini agar tidak semakin bertambah banyak sehingga berpotensi merusak masa depan baik dari perempuan dan anak tersebut.

- b. Pemerintah dalam hal ini Departemen Sosial, agar dapat mengakomodir, memperhatikan fenomena-fenomena sosial pada masyarakat sekarang ini, sehingga gejala-gejala sosial tidak semakin berkembang.
- c. Pemerintah Kota Tomohon dan Provinsi Sulawesi Utara, agar bisa lebih memperhatikan gejala sosial dalam kasus ini supaya bisa melakukan program-program yang bersifat pencegahan ataupun membuat suatu peraturan sebagai yang bersifat pencegahan atau sistim kontrol terhadap masyarakat.
- d. Bagi masyarakat, agar bisa menjadikan permasalahan ini sebagai sesuatu yang harus diperhatikan terlebih generasi muda khususnya perempuan agar kasus-kasus seperti ini tidak terus berkembang.
- e. Bagi anak dan perempuan, agar kedepannya lebih terlindungi, sehingga bisa menjadi generasi yang dapat diandalkan dan dapat terus berkarya baik di daerah maupun tingkat nasional.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul Kebijakan Pemerintah Daerah Kota, Terhadap Perilaku Perempuan yang Berdampak pada Meningkatnya Anak Luar Kawin merupakan karya asli dari penulis, bukan merupakan plagiasi. Ada beberapa tesis dengan tema yang sama sebagai berikut.

1. Tesis yang ditulis oleh Kudrat Abdilla, program studi ilmu hukum, gelar magister ilmu agama Islam, pada program pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dengan judul Status dan Hak Anak di luar Nikah (studi sejarah sosial Mahkamah Konstitusi No.46/PUU-VIII/2010.

Rumusan masalahnya:

- a. Bagaimana perkembangan serta status hak anak di luar nikah sebelum hingga sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang status anak di luar nikah?
- b. Mengapa terjadi perubahan status dan hak anak di luar nikah serta faktor apa yang menyebabkan perubahannya dalam Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010?
- c. Bagaimana prospek masa depan status dan hak anak di luar nikah VIII/2010?

Penelitian ini membahas tentang status dan hak anak di luar nikah (studi putusan makahmah konstitusi no.46/PUU-VIII/2010, tentang status anak di luar nikah). Hukum Islam berisi aturan bahwa anak luar nikah hanya mempunyai hubungan nasab dengan ibunya. Hukum nasional Indonesia dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam Pasal 100 bahwa anak yang lahir di luar nikah hanya mempunyai nasab dengan ibunya dan keluarga ibunya. Pada tahun 2012, muncul putusan Mahkamah Konstitusi No. No.46/PUU-VIII/2010, tentang status anak luar nikah memiliki hubungan perdata dengan ayah

biologisnya. Hal ini dipandang tidak adil, karena pada dasarnya anak terlahir suci terlepas kesalahan dari orang tuanya.

2. Tesis yang ditulis oleh Gita Sevtania Wardani, program studi magister kenotariatan Universitas Gadjra Mada, dengan judul Hak Anak Luar Kawin Terhadap Harta Peninggalan Ayahnya Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VIII/2010 Menurut Hukum Islam (Studi Penetapan No. 0156/PDT.P/2013/PAJS). Rumusan masalahnya:
 - a. Bagaimana bentuk hubungan keperdataan antara anak luar kawin dengan ayah biologis setelah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi dalam Penetapan Nomor: 0156/Pdt.P/2013/PAJS?
 - b. Apakah penetapan kewajiban wasiat wajibah terhadap anak luar kawin dalam Penetapan Nomor: 0156/Pdt.P/2013/PAJS bersifat imperative dalam implementasinya kelak?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun anak luar kawin tidak memiliki hubungan nasab dengan lelaki yang menyebabkan kelahirannya namun antara keduanya memiliki hubungan keperdataan terbatas, yaitu ayah biologis berkewajiban untuk mencukupi kebutuhan hidup anak luar kawin tersebut sampai dewasa atau berdiri sendiri dan memberikan sejumlah harta yang telah ditentukan besarnya oleh hukum melalui wasiat wajibah maksimal $\frac{1}{3}$ bagian harta peninggalan setelah ia meninggal dunia. Penetapan tersebut bersifat tidak imperatif karena hanya merupakan kebenaran sepihak. Kekuatannya hanya mengikat diri para pemohon sehingga tidak memiliki nilai kekuatan pembuktian pada

pihak manapun. Penetapan tidak mempunyai kekuatan eksekutorial maka tidak dapat diminta eksekusi pada Pengadilan.

3. Tesis yang ditulis oleh Margaretha Eveline, program studi magister kenotariatan, Universitas Diponegoro Semarang, dengan judul tesis “Perlindungan Hukum Terhadap Anak Yang Dilahirkan Dari Perkawinan Yang Tidak Dicatatkan, Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Di Kota Bekasi”. Rumusan masalahnya:

- a. Bagaimana akibat hukum perkawinan yang tidak dicatatkan terhadap anak dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Tentang Perkawinan dan Undang-Undang 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak?
- b. Bagaimanakah upaya perlindungan hukum terhadap anak yang dilahirkan dari perkawinan yang tidak dicatatkan dalam mendapatkan hak-haknya dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undnag Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak?

Hasil penelitian tersebut menunjukkan, kedudukan anak yang dilahirkan dari suatu perkawinan yang tidak dicatatkan hanya memiliki hubungan perdata dengan ibunya. Disamping itu anak yang dilahirkan dari perkawinan yang tidak dicatatkan akan kesulitan mendapatkan akta kelahiran, dengan tidak adanya akta kelahiran terhadap anak, maka

negara mempunyai hambatan dalam melindungi anak, karena secara hukum, tidak ada catatan, tentang status kelahiran anak beserta data-data kedua orang tua yang menyebabkan kelahiran anak tersebut. Upaya hukum yang dapat dilakukan agar seorang anak yang lahir, dari perkawinan yang tidak dicatatkan, memperoleh kedudukan seperti anak sah, adalah dengan mengajukan permohonan penetapan dari pengadilan agama setempat, atau pengadilan negeri setempat, yang disesuaikan dengan kantor pencatatan kelahiran anak masing-masing agama.

Dari ketiga tesis tersebut mempunyai kesamaan yaitu hak anak luar kawin dan hak anak yang tidak dicatatkan, yang semuanya dilihat dari sisi hukum perdata dan hukum Islam. Dalam penulisan tesis ini, penulis lebih mekekankan pada kebijakan pemerintah daerah kota terhadap perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin yang berada dikota Tomohon, dan mengapa terdapat perilaku perempuan yang berdampak pada anak luar kawin meningkat dikota Tomohon.

F. Batasan Konsep

Batasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan, adalah suatu rangkain tindakan yang dilakukan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan alternatif-alternatif pemecahannya untuk tujuan, sasaran atau keinginan. Istilah dalam kebijakan publik mengandung tiga konotasi yaitu, pemerintah, masyarakat dan umum.

2. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat, oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi, dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 otoritas atau kekuasaan tertinggi. Dalam pengertian ini, yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kota.
3. Perilaku adalah tanggapan atau reaksi individu terhadap rangsangan atau lingkungan, sesuatu yang dianggap pantas dengan kaidah hukum (KBBI, 2001:858). Psikologi memandang perilaku manusia (*human behavior*) sebagai reaksi yang dapat bersifat sederhana maupun bersifat kompleks. Perilaku baru terjadi apabila ada sesuatu yang diperlukan untuk menimbulkan reaksi yang disebut rangsangan. Berarti rangsangan tertentu akan menghasilkan perilaku tertentu. Perilaku individu tidak timbul dengan sendirinya, tetapi sebagai akibat adanya rangsangan (*stimulus*), baik dari dalam dirinya sendiri (*internal*) maupun dari luar individu (*eksternal*).
4. Perempuan adalah orang (manusia) yang mempunyai puki, dapat menstruasi, hamil, melahirkan, dan menyusui; wanita. jenis sebagian laki-laki; wanita; Keperempuanan: perihal perempuan; kehormatan sebagai perempuan.

5. Pasal 1 angka (1), Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, pengertian Anak adalah seorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.
6. Anak luar kawin adalah anak yang lahir di luar pernikahan atau di luar suatu hubungan yang sah. Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya.

G. Sistematisasi Penulisan

BAB I : Pendahuluan, berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, dan Batasan Konsep.

BAB II : Tinjauan Pustaka, menguraikan pengertian kebijakan, pemerintahan, perempuan, anak luar kawin. Landasan teori yang digunakan adalah Teori Perilaku Menyimpang (*social deviant*), Teori Pemberdayaan Perempuan, dan Teori Kebijakan

BAB III : Metode Penelitian Hukum, menguraikan Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Data Penelitian, Cara Perolehan Data, Analisis Data yang terdiri dari Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder, dan terakhir Proses Berpikir,

BAB IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan, yaitu menguraikan tentang kebijakan pemerintah daerah kota, terhadap perilaku perempuan yang berdampak pada meningkatnya anak luar kawin di kota Tomohon, dan

mengkaji perilaku perempuan yang berdampak pada anak luar kawin meningkat di kota Tomohon.

