

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

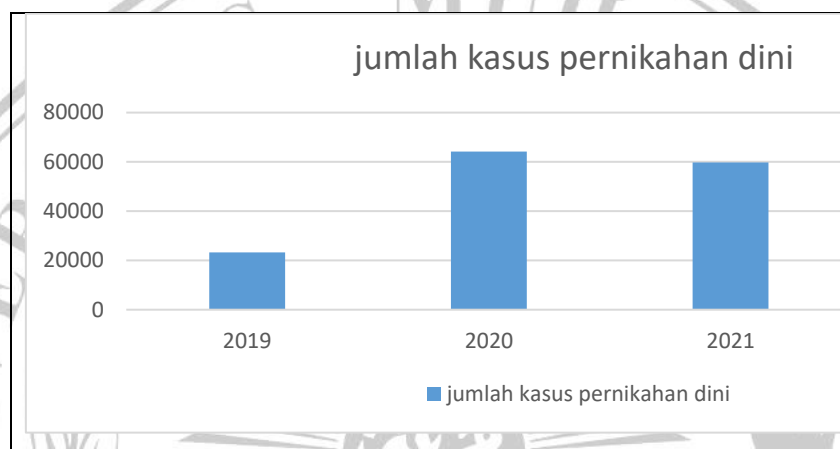
Pernikahan merupakan suatu peristiwa yang sakral. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 menjelaskan bahwa hakikat pernikahan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan ikatan lahir batin itu sendiri merupakan ikatan yang tidak nampak secara langsung dan merupakan ikatan psikologis. Sehingga didalam pernikahan memerlukan persiapan yang matang dari segala aspek yakni secara mental, fisik, maupun ekonomi.

Terjadinya pernikahan itu sendiri terdapat tujuan yang baik secara aspek agama maupun secara aspek hukum negara apabila sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait syarat usia didalam melakukan pernikahan. Pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang mengatur batas usia minimal perkawinan 19 tahun bagi calon pengantin laki-laki maupun bagi calon perempuan, yang merupakan revisi perundang-undangan yang sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 7 ayat (1) tentang Perkawinan yang mengatur usia calon pengantin laki-laki minimal 19 tahun dan usia calon perempuan minimal 16 tahun. Namun pada kenyataannya masih terdapat fenomena social terjadinya pernikahan dini yang mana merugikan individu, masyarakat, dan negara. Terjadinya pernikahan dini pada usia yang belum matang secara fisik maupun mental berdampak negative pada pendidikan, kesehatan dan ekonomi.

Meskipun memiliki tujuan yang baik dan mulia baik menurut aspek hukum agama maupun hukum negara, namun pada kenyataannya hubungan pernikahan dapat menimbulkan permasalahan sosial yang timbul di masyarakat. Salah satu permasalahan sosial tersebut adalah terjadinya pernikahan usia dini. Pernikahan usia dini itu sendiri merupakan fenomena sosial yang masih berlanjut hingga saat ini. Fenomena sosial ini terjadi di berberapa wilayah di Indonesia. Penyebab

utamanya adalah perilaku seksual seorang remaja yang melakukan hubungan seks di luar nikah seringkali berujung pada pernikahan dini.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh pusat kajian gender dan seksualitas Universitas Indonesia pada tahun 2015 menjelaskan bahwa Indonesia menduduki peringkat ke 2 teratas di Asia Tenggara terkait angka pernikahan dini, sekitar dari 7,3% perempuan di Indonesia yang berusia 15 tahun telah meikah dini dan putus sekolah. Dan diperkirakan pada tahun 2030 akan naik menjadi 3 juta orang. Pada grafik dibawah merupakan jumlah kasus pernikahan dini di Indonesia:



Gambar 1.1: Jumlah Kasus Pernikahan Dini di Indonesia

Sumber : BPS

Pada table diatas menjelaskan bahwa pada tahun 2019 jumlah kasus pernikahan usia dini sebanyak 23.216 , kemudian pada tahun 2020 jumlah kasus pernikahan dini meningkat sebanyak 64.211, hal ini bertepatan dengan adanya sekolah online karena penyebaran virus covid, kemudian pada tahun 2021 terdapat 59.709 kasus pernikahan dini.

Dalam hal ini sangat disayangkan terjadinya pernikahan dini karena dampak dari pernikahan dini itu sendiri juga menyangkut berbagai aspek. Pada aspek Pendidikan, dampak dari pernikahan dini adalah menghambat akses dan keberlanjutan pendidikan. Hal ini sangat berdampak bagi perempuan dalam pendidikan dan pengembangan dirinya, karena seringkali dijumpai bahwa anak-anak yang menikah di usia muda terpaksa berhenti sekolah, sehingga menghambat potensi untuk meraih pendidikan yang lebih baik serta membatasi peluang pekerjaan dimasa depan. Selain itu dalam segi kesehatan reproduksi dan

kesejahteraan, dengan adanya pernikahan dini resiko terhadap kesehatan reproduksi jauh lebih tinggi karena tubuh yang belum matang secara fisik pada perempuan usia muda, sehingga mereka rentan terjadinya komplikasi selama terjadinya kehamilan maupun persalinan.

Dampak dari pernikahan dini juga menyangkut pada aspek ekonomi, dimana siklus kemiskinan dapat berlanjut dikarenakan anak-anak yang melakukan pernikahan dini memiliki peluang yang terbatas untuk mendapatkan ketrampilan yang memadai, serta dalam mendapatkan peluang kerja jauh lebih sedikit karena tidak sesuai dengan kualifikasi, sehingga memunculkan masalah baru yang mengakibatkan tekanan dalam rumah tangga dan secara psikologis belum siap mental. Lalu dalam hal pemberdayaan perempuan serta kesetaraan gender, pernikahan dini seringkali menghambat terjadinya pengembangan kepribadian dan keterampilan perempuan sehingga membatasi pilihan hidup mereka.

Dengan adanya pernikahan dini maka peran pemerintah sangat diperlukan dalam melakukan pencegahan dengan melakukan kebijakan. Diterapkannya kebijakan pencegahan pernikahan dini menyebabkan adanya tuntutan keterlibatan beberapa pihak yang berperan mengimplementasikannya, salahsatunya adalah keterlibatan pemerintah daerah. Maka dari itu pemerintah daerah perlu mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang mengatur batas usia minimal perkawinan 19 tahun bagi calon pengantin laki-laki maupun bagi calon perempuan, yang merupakan revisi perundang-undangan yang sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 7 ayat (1) tentang Perkawinan yang mengatur usia calon pengantin laki-laki minimal 19 tahun dan usia calon perempuan minimal 16 tahun.

Keterlibatan pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan pencegahan pernikahan dini dapat dilihat sebagai hal yang relevan untuk dilakukan karena sesuai dengan tujuan pelaksanaannya yang desentralisasi dengan adanya peran aktif pemerintah daerah dalam memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Kota Malang merupakan salah satu daerah yang telah menunjukkan perhatian dalam menanggapi permasalahan pernikahan dini. Dalam hal ini perhatian yang ditunjukkan oleh pemerintah Kota Malang tidak jauh dari kondisi

yang terjadi di kota malang itu sendiri. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya angka dispensasi pernikahan dini di Kota Malang. Hal ini dapat dilihat dari rekapitulasi dispensasi kawin pada Pengadilan Agama Malang, sebagai berikut:

No	KECAMATAN	2019	2020	2021
1	Sukun	34	60	43
2	Klojen	8	16	17
3	Blimbing	21	20	31
4	Lowokawaru	20	31	13
5	Kedungkandang	54	53	60
	JUMLAH	137	180	164

Tabel 1.1: Jumlah Dispensasi Kawin

Sumber : Pengadilan Agama Kota Malang

Dapat dilihat pada tahun 2019 terdapat 137 yang melakukan dispensasi kawin, dan terdapat kenaikan pada tahun 2020 sebanyak 180 yang mana bertepatan dengan adanya penyebaran virus covid sehingga diadakannya sekolah online, lalu pada tahun 2021 terdapat sejumlah 164 yang melakukan dispensasi kawin.

Sangat disayangkan terjadinya pernikahan dini di Kota Malang karena dampak yang terjadi pada anak-anak yang melakukannya terutama bagi perempuan karena tidak dapat melanjutkan pendidikan, dimana di Kota Malang memiliki pendidikan yang berkualitas tinggi, sehingga pernikahan dini menghambat potensi para anak-anak dalam meraih pendidikan yang lebih baik. Sehingga pemerintah Kota Malang perlu melaksanakan kebijakan pencegahan pernikahan dini. Kebijakan menurut Anderson dalam (Winarto, 2007:18) merupakan suatu arah yang memiliki tujuan sehingga ditetapkan oleh seorang actor untuk mengatasi masalah yang ada. Sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan merupakan kegiatan dalam melaksanakan keluaran kebijakan yang setelahnya akan dilakukan oleh actor yang bersangkutan kepada saarannya agar mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri.

Dalam melaksanakan kebijakan pencegahan pernikahan dini, Lembaga pemerintah daerah Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan anak, Pengendalian penduduk dan Keluarga Bencana (DP3AP2KB) Kota Malang sebagai pelaksana dengan bekerja sama dengan Kementrian Agama Kota Malang serta Pengadilan Negeri Kota Malang dalam mengimplementasikan Undang-

Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang mengatur batas usia minimal perkawinan 19 tahun bagi calon pengantin laki-laki maupun bagi calon perempuan.

Oleh karena itu, kasus pernikahan dini di Kota Malang perlu ditinjau ulang, sebagai tujuan dari upaya pencegahan pernikahan dini. Maka penelitian ini bertujuan untuk menggali informasi dan menganalisis lebih dalam mengenai bagaimana impekemntasi kebijakan dalam melakukan pencegahan pernikahan dini. Berdasarkan permasalahan uraian diatas penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut mengenai Implementasi Kebijakan Pencegahan Pernikahan Dini di Kota Malang yang melibatkan Lembaga dan instansi yang ikut andil dalam mengatasi pernikahan dini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan pada latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kota Malang?
2. Kendala apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kota Malang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kota Malang.
2. Untuk mengidentifikasi kendala yang mempengaruhi implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kota Malang.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada siapa saja yang membacanya. Baik secara teoritis, praktis maupun akademis:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam perkembangan ilmu pemerintahan terkhusus tentang implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kota Malang.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan penelitian ini dapat menjadi sumber ilmu dan wawasan kepada pembaca baik itu masyarakat umum, pemerintah maupun akademisi yang membutuhkan pemahaman tentang implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kota Malang.

1.4.3 Manfaat Akademis

Secara akademis diharapkan dapat memberikan manfaat pada penelitian berikutnya yang relevan serta sebagai syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan dari Program Studi Ilmu Pemerintahan.

1.5 Definisi Konseptual

A. Pernikahan Dini

Pernikahan dini menurut undang-undang merupakan pernikahan yang dilaksanakan pada usia yang tidak sesuai dengan aturan undang-undang perkawinan, yakni yang melanggar usia batasan minimal yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Pernikahan mempunyai 4 klasifikasi pola umur perkawinan, yaitu perkawinan anak-anak yang merupakan perkawinan di bawah 18 tahun, perkawinan umur muda yang merupakan perkawinan pada rentang usia 18 – 19 tahun, perkawinan umur dewasa yang merupakan perkawinan dengan rentang umur 20 – 21 tahun, dan perkawinan yang terlambat yang merupakan perkawinan dengan umur 22 tahun dan selebihnya (Sandra et al., 2016).

Dari penjelasan mengenai pernikahan dini tersebut dapat disimpulkan bahwa pernikahan dini merupakan pernikahan yang dilakukan oleh anak usia remaja yang dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain pendidikan, pekerjaan, sosial budaya, ekonomi dan lain-lain.

B. Kebijakan Publik

Kebijakan Kebijakan publik merupakan salahsatu hal yang dibahas dalam ilmu administrasi public yang pada awalnya dikenal sebagai konsep proses pembuatan

keputusan. Munculnya kebijakan public dikarenakan adanya praktisi administrasi yang menjabat politik dan adanya masyarakat yang menuntut agar mendapat kebijakan public lebih baik. Sehingga dengan adanya tuntutan dari masyarakat kepada pemimpin yang mengharapkan agar dapat mengatasi permasalahan yang sedang ada memunculkan usaha dalam menyempurnakan proses pembuatan kebijakan public (Thoha, 2020:101-102).

C. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan sebuah cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya dengan maksimal. Sehingga dalam mengimplementasikan kebijakan publik, terdapat dua pilihan langkah yang ada, yaitu melakukan secara langsung pengimplementasiannya dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Dengan adanya model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.

Suatu kebijakan diturunkan dengan berupa program program yang kemudian diturunkan lagi menjadi suatu proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Kebijakan public merupakan bentuk perilaku dari actor dalam menanggapi isu atau masalah. Seperti pendapat Robert Eyestone dalam Winanro 2007:17 yang menjelaskan bahwa kebijakan public merupakan hubungan pemerintah dengan lingkungan yang mempunyai isu atau permasalahan. Implementasi merupakan tahapan kebijakan public yang penting, sehingga berbagai actor yang berkepentingan saling besaing dalam membuat respon kebijakan. Dengan adanya respon, baik yang mendukung maupun menolak akan dilanjutkan pada tahap evaluasi.

Dengan adanya tahap evaluasi ini maka akan menentukan kelanjutan kebijakan yang telah terpilih dan telah terimplementasikan berlanjut atau tidak. Edwards mengkaji mengenai kebijakan yang dapat dimulai dengan prakondisi yang diperlukan agar dapat mengetahui hal yang mengakibatkan keberhasilan ataupun kegagalan. Sehingga untuk mengetahui hal tersebut maka terdapat faktor penting

yakni komunikasi, kejelasan, konsisten, dan sumber daya (Edward dalam Winanrno, 2007:174).

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan akan dimulai dengan menetapkan atau mengidentifikasi tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran oleh keputusan-keputusan kebijakan. Sehingga implementasi itu sendiri merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

1.6 Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan bagian yang terdiri dari berbagai variabel yang menjadi acuan peneliti dalam melakukan penelitiannya. Dalam kajian penelitian ini berfokus bagaimana implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kota Malang, oleh karenanya definisi operasional pada kajian penelitian tersebut menggunakan teori Charles O. Jones dengan adanya tiga poin penting diantaranya, yaitu :

- a. Organisasi pelaksana implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini.
- b. Interpretasi dalam melaksanakan kebijakan pencegahan pernikahan dini.
- c. Pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pencegahan pernikahan dini.

Kendala yang dihadapi oleh dinas P3AP2KB dalam melakukan implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di kota Malang.

1. Kendala Internal (kultural)
2. Kendala eksternal

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis penelitian

Jenis Penelitian yang dilakukan pada penelitian ini adalah kualitatif yang bersifat Studi Lapangan. Studi lapangan yakni dengan langsung mendapatkan dari sumber secara langsung di lapangan (Hadi, 1995: 3). Penelitian kualitatif yang digunakan ini merupakan penelitian dengan hasil

dari teks yang diteliti dan berupa catatan dan data deskriptif (Mantra, 2008: 30).

Penelitian kualitatif ini memerlukan analisis deskriptif. Analisis deskriptif menghasilkan suatu gambaran dan keterangan secara jelas, objektif, sistematis, analitis dan kritis mengenai peran Dinas P3AP2KB dalam mencegah pernikahan dini. Langkah awal yang ditempuh dalam mengumpulkan data-data yang dibutuhkan dan melakukan klasifikasi dan deskripsi merupakan pendekatan kualitatif.

1.7.2 Sumber Data

Dalam penelitian kepustakaan, maka sumber data yang akan dipaparkan ada dua, yakni :

1. Sumber data primer merupakan referensi utama yang dijadikan sumber acuan pada penelitian. Dalam penelitian ini, yang dijadikan sumber data primer adalah hasil wawancara dengan narasumber dalam pelaksanaan program pada penelitian ini.
2. Sumber data sekunder merupakan referensi sebagai pendukung sekaligus pelengkap sumber data primer. Dalam penelitian ini yang dijadikan sumber data sekunder diperoleh dari dokumen dari instansi terkait, jurnal, buku, peraturan perundang-undangan, dan lain sebagainya yang sesuai dengan penelitian.

1.7.3 Subjek penelitian

Subjek dalam penelitian ini Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Malang yakni Ibu Nurul Rahmawati SE, ME dan Kepala Seksi Pemenuhan Hak Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Malang yakni Ibu Luluk Khafifah SE, MM.

1.7.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan diselenggarakan pada Kantor Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Jl. Raya Ki Ageng Gribig No.5, Kedungkandang, Kec. Kedungkandang, Kota Malang, Jawa Timur 65139

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Untuk menyelesaikan permasalahan penelitian yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pencegahan Pernikahan Dini Di Kota Malang” tentunya diperlukan sebuah teknik pengumpulan data yang tepat guna mempermudah untuk mencari sumber data dan menyelesaikan permasalahan yang ada, maka teknik pengumpulan data yang sesuai sebagai berikut :

1. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan mencari beberapa narasumber untuk diberikan suatu pertanyaan untuk menjawab beberapa permasalahan yang ada. Agar jawaban yang dihasilkan sesuai dengan rumusan masalah yang ada dibutuhkan narasumber yang tentunya memiliki bidang atau yang paham dengan tema permasalahan penelitian. Dan dalam melakukan wawancara ini dibutuhkan interaksi antara pewawancara dengan yang narasumber agar menimbulkan sesi tanya jawab yang menghasilkan sebuah data yang valid.

2. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengamati langsung fenomena – fenomena yang ada dilapangan dan berdasarkan fakta sesungguhnya. Dengan melihat fenomena dilapangan yang ada peneliti mencoba untuk mencari permasalahan penelitian yang ada guna mencari informasi untuk bahan penelitian.

3. Dokumentasi

Dokumentasi dalam penelitian merupakan sebuah cara untuk memberikan salah satu gambaran berdasarkan fakta lapangan yang ada. Dengan adanya dokumentasi ini dapat dijadikan sebuah sumber data yang akurat untuk menunjang sebuah penelitian tentunya. Dokumentasi juga sering dilakukan oleh para peniti sebagai bukti bahwa mereka sedang atau pernah melakukan sebuah penelitian yang nyata.

1.7.6 Teknik analisis data

Menurut Sugiyono (Sugiyono, 2012) menjelaskan bahwa analisis data adalah proses menggabungkan data secara sistematis dari hasil penelitian berupa wawancara, turun lapangan dan dokumentasi, dengan mengelolah beberapa data yang penting untuk dapat dimasukkan ke pembahasan serta membuat sebuah kesimpulan sehingga dapat dipahami oleh pembaca dan orang lain. Menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2011: 91) menerangkan ada 3 langkah analisis data, sebagai berikut ;

1. Reduksi Data

Reduksi data ialah merangkum beberapa data sebelumnya yang dinilai terlalu panjang menjadi lebih singkat. Dengan adanya reduksi ini dimaksud agar data yang diperoleh lebih mudah untuk di baca dan dipahami sehingga lebih mudah untuk penelitian selanjutnya.

2. Display Data

Tahapan display data digunakan setelah reduksi data, tujuannya agar peneliti lebih mudah dalam melanjutkan penelitian lebih lanjutnya. Dengan mengdisplay Data ini peneliti akan lebih mudah untuk memahami apa yang telah terjadi sehingga dapat merencanakan langkah selanjutnya pada penelitian tersebut.

3. Verifikasi Data

Verifikasi Data atau penarikan kesimpulan merupakan sebuah cara yang dilakukan peneliti dalam memperoleh sebuah kesimpulan untuk menjawab beberapa rumusan masalah yang dibuat sejak awal. Penarikan simpulan ini hanya bersifat sementara sehingga masih membutuhkan hasil penelitian di lapangan.