

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan seseorang sebelumnya yang berkaitan dengan tema atau permasalahan pada penelitian ini. Kegunaan penelitian terdahulu bermaksud untuk mengetahui hasil dan memperkaya kajian berupa informasi dan temuan-temuan dapat mengkaji penelitian yang dilakukan. Selain itu pula, penelitian terdahulu untuk mengetahui ada atau tidaknya kesamaan judul di penelitian sebelumnya. Berikut penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai referensi penulisan penelitian ini yaitu:

- A. “Dampak Perkawinan Dini di Indonesia”, oleh Djamilah, Reni Kartikawati Jurnal Studi Pemuda Vol.3 No 1, Mei tahun 2014.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, tujuan dari penelitian ini memahami dampak ekonomi, sosial dan kesehatan dari perkawinan anak pada lokasi penelitian serta memberikan rekomendasi kebijakan yang terkait dengan pendidikan, kesehatan, reproduksi dan seksual bagi remaja. Teori yang digunakan dalam penelitian ini menjelaskan bagaimana tanggungjawab pemerintah dan masyarakat dalam masalah perkawinan.

Menurut Undang-Undang R.I nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan memperbolehkan anak perempuan berusia 16 tahun untuk menikah, seperti disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) :

“Perkawinan hanya di ijinan jika pihak laki-laki sudah mencapai 19 tahun, dan pihak perempuan sudah mencapai 16 tahun”. Convention on the Rights of the Child (CRC), mendefinisikan perkawinan anak sebagai perkawinan yang terjadi di bawah usia 18 tahun. Namun pendefinisian secara legal formal ini masih meninggalkan pertanyaan tentang rentang

usia berapa sesungguhnya seseorang dapat disebut anak dan bentuk relasi seperti apa yang dapat disebut perkawinan⁴⁰.

Hasil wawancara pada penelitian ini dilihat dari beberapa aspek seperti angka kematian ibu, aborsi, data dispensasi pernikahan dan berbagai informasi dari penggiat kesehatan reproduksi di beberapa lokasi penelitian seperti DKI Jakarta, Lampung, Semarang, Banyuwangi, Sukabumi, Lombok-NTB, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara. Penelitian ini menemukan beberapa faktor yang berpengaruh terhadap perkawinan anak seperti faktor pendidikan, kurangnya pemahaman reproduksi pada remaja sehingga menyebabkan perilaku seks beresiko dikalangan anak-anak, faktor ekonomi (kemiskinan), faktor budaya (tradisi/adat) dan perijodohan.

Hubungan penelitian di atas dengan peneliti pada umumnya hampir sama karena mengangkat tema tentang perkawinan anak usia dini yang terjadi di Kota Malang menggunakan implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle melalui tercapainya titik tujuan yang ingin diraih.

- B. “Pernikahan Dini dan Pengaruhnya terhadap Keluarga di Kabupaten Sumenep Jawa Timur”, oleh Agus Mahfudin, Khoirotul Waqi’ah Jurnal Hukum Keluarga Islam VI.1 No.1, April 2016; ISSN:2541-1489 (cetak) / 2541-1497(online); 33-49.

Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif- kualitatif bertujuan untuk menggali penyebab dan dampak yang dialami mereka yang melaksanakan perkawinan di bawah umur di desa Dapenda Kecamatan Batang-Batang Kabupaten Sumenep. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pandangan dalam hukum Islam dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

⁴⁰Undang-Undang R.I Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Secara umum dalam hukum islam mengenai pernikahan di bawah umur, pendapat dari fuqaha dikategorikan dalam tiga kelompok yaitu:

“Pandangan jumhur fuqaha yang membolehkan pernikahan di bawah umur walaupun demikian kebolehan pernikahan di bawah umur ini tidak serta membolehkan adanya hubungan badan. Jika hubungan badan akan mengakibatkan adanya dharar, maka hal itu terlarang baik pernikahan di usia dini maupun sudah dewasa. Pandangan Ibnu Syubrumah dan Abu Bakr Al Asham, menyatakan bahwa pernikahan di bawah umur hukumnya terlarang secara mutlak. Pandangan Ibnu Hazm, beliau memilih antara pernikahan antara anak lelaki kecil dan pernikahan anak perempuan kecil. Pernikahan anak perempuan yang masih kecil oleh bapaknya dibolehkan, sedangkan anak lelaki yang masih kecil dilarang. Pendapat yang dijadikan dasar adalah zhahir hadits pernikahan Aisyah dengan Nabi Muhammad SAW. Jadi dalam diskursusfikih (Islamic Jurisprudence) tidak ditemukan kaidah yang sifatnya menentukan batas usia nikah. Karenanya menurut fiqh semua tingkatan umur dapat melangsungkan pernikahan dengan dasar bahwa telah mampu secara fisik, biologis, dan mental. Akan tetapi pernikahan hendaknya dilaksanakan ketika cukup umur dan telah matang jiwa raganya”⁴¹.

Sedangkan dalam peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan bab 2 pasal 6 no.2 (c) izin tertulis/izin pengadilan sebagai dimaksud dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4) dan (5) Undang-Undang apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 tahun⁴². Pasal 2 Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 menyatakan :

“Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Perkawinan sah apabila dilakukan menurut satu hukum agama, artinya pihak yang akan menikah menganut agama yang sama. Jika berlainan agama, maka salah satunya ikut menganut agama pihak lainnya agar perkawinan dapat dilangsungkan atau para pihak melangsungkan perkawinan berdasarkan hukum satu agama. Dan umur 21 tahun kalau belum harus mendapat izin kedua orangtua”⁴³.

⁴¹ Heru Susetyo. 2009. *Perkawinan Di Bawah Umur Tantangan Legislasi Dan Harmonisasi Hukum Islam*. Jakarta: PT Bumi Aksara. Hal22

⁴² Abdurrahman. 2010. *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*. Jakarta : Akademika Presindo. Hal.70

⁴³ Amir Syarifudin. 2006. *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia Antara Fiqh Munakahat Dan Undang-Undang Perkawinan*. Jakarta : Kencana. Hal 28

Berdasarkan kesimpulan diatas persamaan hubungan kedua hasil penelitian di atas dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yakni membahas dampak yang diakibatkan adanya perkawinan dini atau perkawinan di bawah umur yang dapat beresiko pada masalah rumah tangga pasangan muda, pengaruh terhadap anak dari pasangan muda serta masalah yang ditimbulkan di tengah-tengah keluarga.

C. “Gambaran Terjadinya Pernikahan Dini Akibat Pergaulan Bebas” oleh Puji Hastuti, Fajaria Nur Aini Jurnal Riset Kesehatan, ISSN 2252-5068 tahun 2016.

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif berlokasi di Kecamatan Batu Raden Kabupaten Banyumas. Hasil penelitian menjelaskan bahwa:

“Pernikahan dini terjadi diakibatkan oleh wanita dibawah umur yang positif hamil, walaupun usia muda dan tidak memahami dampaknya. Kondisi sosial budaya dan agama yang melatarbelakangi terjadinya pernikahan dini menjelaskan bahwa ada yang menganggap sudah wajar adanya pergaulan bebas dan akhirnya menikah dini namun ada pula yang tidak setuju dengan pernikahan dini. Pelaku pernikahan dini rata-rata memiliki kehidupan beragama yang baik dari kecil. Namun pelaksanaannya tidak semua melaksanakan perintah agama dengan baik. Dari penuturan responden dalam penelitian ini pernikahan dini terjadi akibat hubungan seks sebelum menikah dengan pacarnya”⁴⁴.

Berdasarkan penelitian di atas dengan penelitian yang di lakukan peneliti dapat disimpulkan bahwa persamaan penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pembahasan pernikahan dini atau pernikahan dibawah umur yang sangat berdampak terhadap pelaku pernikahan dini yakni remaja wanita yang masih dibawah umur dan pasangannya.

⁴⁴ Puji Hastuti, Fajaria Nur Aini. 2016. *Gambaran Terjadinya Pernikahan Dini Akibat Pergaulan Bebas*. Jurnal Riset Kesehatan. Vol 5. No 1. Hal 11-13

D. “Peran Pemerintah Daerah Dalam Menangani Maraknya Fenomena Pernikahan Dini Di Desa Plosokerep Kabupaten Indramayu” oleh Martyan Mita Rumekti, V. Indah Sri Pinasti Jurnal Pendidikan Sosiologi tahun 2016.

Penelitian ini dilakukan di Desa Plosokerep Kabupaten Indramayu khususnya di Dukuh Plosokerep, Lungsalam, Gunungsari, Suketbaju Lungkoneng. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman yaitu analisis yang dilakukan secara terus menerus sampai data menjadi jenuh.

Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan yaitu bahwa pernikahan dini yang terjadi di Desa Plosokerep Kabupaten Indramayu disebabkan oleh beberapa faktor baik intern maupun ekstern yakni :

“Faktor intern yang datang dari dalam yaitu keinginan dari individu itu sendiri sedangkan faktor ekstern yaitu faktor ekonomi, faktor orang tua, faktor pendidikan atau keinginan dari orang tua. Pandangan masyarakat tentang pernikahan dini di Desa Plosokerep adalah mempunyai pandangan yang positif karena hal tersebut sudah biasa terjadi. Peran pemerintah sangat berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakatnya. Pemerintah Desa tentunya sangat menyayangkan anak-anak yang masih di usia sekolah harus memilih untuk menikah karena seharusnya anak-anak tersebut mendapatkan pendidikan yang layak dan harus melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi. Hal tersebut memicu pemerintah desa untuk mengatasi atau meminimalisir terjadinya pernikahan dengan cara tahap awal dinasehati yang dilakukan oleh pegawai pencatat pernikahan, memotivasi orang tua untuk melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi bagi anaknya, ditanggihkan buku nikah, memperketat aturan undang-undang perkawinan beserta sanksinya”⁴⁵.

Berdasarkan penelitian di atas dengan penelitian yang dilakukan peneliti dapat disimpulkan bahwa persamaan penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pembahasan perkawinan dini atau perkawinan dibawah umur. Sedangkan perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan

⁴⁵ Martyan Mita Rumekti, V. Indah Sri Pinasti. 2016. *Peran Pemerintah Daerah Dalam Menangani Maraknya Fenomena Pernikahan Dini Di Desa Plosokerep Kabupaten Indramayu* Jurnal Pendidikan Sosiologi. Hal 9-10

oleh peneliti terdapat pada teori implementasi kebijakan dalam skripsi ini menggunakan teori Merilee S. Grindle dilihat dari tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.

- E. “Perkawinan Anak di Bawah Umur Dalam Perspektif Hukum, HAM dan Kesehatan”, oleh Inna Noor Inayati Jurnal Bidan Midwife Journal Vol.1 No.1, Januari 2015.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan yang penormaannya kondusif dan konsep dalam kaitannya dengan perkawinan dibawah umur.

Perkawinan di bawah umur di nilai menjadi masalah serius karena memunculkan kontroversi di masyarakat. Perkawinan di bawah umur menjadi permasalahan dan fakta di masyarakat yang masih terus berkembang seperti penjelasan dalam hasil penelitian ini yakni :

“Perkawinan di bawah umur sering terjadi karena sejumlah alasan dan pandangan baik secara hukum, agama, tradisi dan budaya di masyarakat. Dampak terhadap kesehatan sebagai praktik dan tradisi yang berbahaya yang menyebabkan kenaikan angka kematian ibu dan bayi serta gangguan reproduksi. Penelitian ini mengkaji lebih jauh tentang permasalahan dalam perkawinan anak di bawah umur dalam perspektif hukum, HAM dan kesehatan.

Metode penelitian menggunakan metode kualitatif, pendekatan yuridis, normatif, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, penyajian dengan spesifikasi penelitian deskriptif, pengambilan data sekunder, dengan bahan analisis dengan metode kualitatif normatif, penyajian data berdasarkan kerangka teori dan pemahaman dalam menafsirkan data.

Dalam pandangan hukum, perkawinan di bawah umur banyak terjadi karena besarnya toleransi yang diberikan Undang-Undang Perkawinan dengan memberikan batasan usia 19 tahun untuk boleh menikah, perlu dilakukan upaya harmonisasi antar berbagai sistem hukum perkawinan yang berlaku di Indonesia agar tantangan legislasi yang timbul akibat disparitas ketentuan hukum dalam persoalan perkawinan anak di bawah umur. Revisi undang-undang perkawinan dan pendewasaan usia perkawinan di usulkan sebagai bagian dari upaya pencegahan perkawinan anak usia dini.

Tinjauan kesehatan reproduksi pernikahan anak di bawah umur mempunyai banyak resiko dan bahaya karena secara fisik dan mental dimana anak belum siap untuk melahirkan, sehingga timbul gangguan dalam sistem reproduksi sampai kematian ibu dan bayi. Diperlukan komitmen pemerintah untuk menghentikan praktik-praktik tradisi berbahaya yang mempengaruhi kesehatan perempuan dan anak dengan meratifikasi regulasi yang terkait dengan perlindungan anak dan perempuan. Sosialisasi kesehatan reproduksi dan pendidikan seks terhadap remaja harus dilakukan secara intensif dengan mengintegrasikan dalam kurikulum pembelajaran di sekolah⁴⁶.

Berdasarkan penelitian di atas dengan penelitian yang di lakukan peneliti dapat disimpulkan bahwa perkawinan dini dinilai menjadi masalah yang serius karena memunculkan kontroversi di masyarakat. Persamaan penelitian terdapat pada dampak yang diakibatkan oleh permasalahan perkawinan dini. Perbedaannya terletak pada implementasi kebijakan menggunakan teori Merilee S. Grindle yakni implementasi program generasi berencana di Kota Malang dilihat dari proses implementasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Malang apakah sudah sesuai dengan apa yang menjadi rencana aksi kebijakan tersebut hingga menjadi tujuan kebijakan melalui peran pemerintah daerah yakni Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Malang.

⁴⁶ Inna Noor Inayati. 2015. *Perkawinan Anak di Bawah Umur Dalam Perspektif Hukum dan HAM dan Kesehatan*. Jurnal Bidan. Vol.1 No.1. Januari. Hal 51

2.2 Landasan Teori

A. Konsep Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan sering digunakan untuk mengartikan istilah-istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, Undang-Undang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Dalam melakukan penelitian suatu kebijakan yang dilihat dari aspek kebijakan, kebijakan digunakan untuk menghasilkan suatu informasi terhadap berbagai permasalahan yang terjadi. Hakikat kebijakan yang dikemukakan Sudarwan Danim yakni kebijakan sebagai upaya atau rekomendasi yang digunakan dalam memecahkan permasalahan sosial⁴⁷.

Menurut pendapat para ahli seperti yang dikemukakan oleh Thoha yang terdiri dari dua aspek kebijakan yakni :

“Kebijakan adalah serangkaian rencana program, aktivitas, aksi dan keputusan dihasilkan oleh pemerintah yang dirumuskan berdasarkan peristiwa yang terjadi di masyarakat. Kebijakan digunakan untuk merespon kejadian yang tumbuh dalam praktek kehidupan kemasyarakatan untuk menciptakan harmoni yang baik seperti pihak-pihak yang berkonflik serta menciptakan suatu tindakan bersama dalam upaya memecah permasalahan sosial”⁴⁸.

Berdasarkan definisi kebijakan diatas diuraikan bahwa kebijakan merupakan suatu usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu serta upaya dalam memecahkan masalah menggunakan sarana dan tahapan waktu tertentu. Umumnya kebijakan bersifat mendasar karena kebijakan digunakan untuk meggariskan pedoman dan landasan dalam mencapai suatu usaha dan tujuan yang ditetapkan.

⁴⁷Sudarwan Danim, 2005. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta : PT Bumi Aksara. cetakan ke III. Hal 20-23

⁴⁸ Thoha, M. 2012. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Selanjutnya dalam pelaksanaan kebijakan mengacu pada suatu mekanisme yang saling terkait berhubungan dengan pelaksanaan program kebijakan. Pelaksanaan kebijakan merupakan kegiatan dari proses dalam merumuskan dan menetapkan suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok pemerintah, agar mencapai tujuan-tujuan dalam memutuskan suatu kebijakan.

Menurut Jann & Wegrich terdapat unsur dalam pelaksanaan kebijakan sebagai berikut :

“Pelaksanaan kebijakan meliputi keputusan yang dilakukan oleh pemerintah dan rincian dalam melaksanakan suatu program serta dalam pengalokasian sumberdaya dan anggaran yang didistribusikan oleh organisasi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan suatu program yang dijalankan oleh lembaga maupun organisasi pemerintah”⁴⁹.

Berdasarkan pengertian Jann & Wegrich proses pelaksanaan kebijakan digunakan dalam mempertanggungjawabkan program yang dilaksanakan pemerintah atau badan-badan administratif serta memberikan penguatan di dalam politik, ekonomi dan sosial yang dapat mempengaruhi perilaku para stakeholder. Penggunaan kata kebijakan secara luas dapat dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala sesuatu berhubungan dengan sikap negara dalam menjalankan pemerintahan⁵⁰.

⁴⁹ Jann, W., and Wegrich, K. 2007. *Theories of The Policy Cycle*. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). New York: CRC Press Taylor & Francis Group.

⁵⁰ Charles O. Jones. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta : Rajawali Press. Hal 166

2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Mengatasi permasalahan dalam mencegah perkawinan anak usia dini di Kota Malang diperlukan kebijakan yang mengatur segala proses dalam menangani permasalahan tersebut. Kebijakan merupakan keputusan yang dilaksanakan pemerintah dalam mengatasi permasalahan publik. Kebijakan mempunyai tahapan yang berbeda-beda dimulai dari tingkat pemerintah pusat dilanjutkan pada tingkat pemerintah daerah.⁵¹

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1986 : 4) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang kenyataannya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan atau legislasi kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”⁵².

Berdasarkan pengertian diatas definisi implementasi kebijakan merupakan implementasi mencakup penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan publik yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang secara khusus demi tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Selanjutnya pengertian dari implementasi kebijakan dijelaskan oleh Merilee S. Grindle sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir agar tercapainya suatu tujuan yang dimana bisa dilihat dari prosesnya dan apakah tujuan kebijakan telah tercapai.”⁵³.

⁵¹Dian Fitriani Afifah, Neneng Yani Yuningsih. 2016. *Analisis Kebijakan Pemerintah Tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Perempuan dan Anak di Kabupaten Cianjur*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov. Vol 2 No2. Oktober. Hal 335

⁵² Ibid hal 158

⁵³ Ibid hal 158-159

Berdasarkan penjelasan dari Merilee S. Grindle diuraikan bahwa proses implementasi kebijakan hampir selalu mencakup penelitian dan analisis mengenai program aksi yang konkret yang telah dirancang sebagai cara yang efektif untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah bersifat umum. Selanjutnya definisi kebijakan dikemukakan Suharto mengenai analisis kebijakan yakni sebagai berikut:

”Analisis kebijakan merupakan usaha yang rumuskan secara tersusun dan rinci yang didalamnya membahas akibat dan tanggung jawab dari suatu kebijakan yang telah dibuat, baik kebijakan yang telah dilaksanakan maupun kebijakan yang belum dilaksanakan”⁵⁴.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan antara kebijakan dan program dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan adalah fungsi dari implementasi program dan tergantung pada hasil akhirnya. Implementasi kebijakan hampir selalu mencakup penelitian dan analisis mengenai program aksi yang konkret yang telah dirancang sebagai cara yang efektif untuk mencapai tujuan kebijakan yang masih bersifat umum.

Kebijakan tertentu mungkin telah dapat melampaui berbagai tahapan dengan berhasil karena sasaran-sasaran dan tujuan-tujuannya telah dirumuskan dengan jelas. Disamping itu karena implementasi kebijakan sedikit banyak tergantung pada hasil dari program, maka sulit membedakan apalagi memisahkan hasil akhir kebijakan dari program-program yang dirancang untuk mewujudkan hasil akhir.

⁵⁴ Edi Suharto. 2010. *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung : Alfabeta, cetakan ke V. Hal 85

3. Pengertian Kebijakan Publik

Untuk menciptakan kebijakan publik yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat tidak hanya dengan keinginan politik (*political will*), tapi juga berdasarkan tindakan politik (*political action*). Karena di Indonesia masyarakatnya berbeda-beda, mulai dari perbedaan suku bangsa, agama, adat istiadat dan budaya. Selain itu juga adanya perbedaan kesenjangan antara masyarakat menengah keatas dan masyarakat menengah kebawah. Adanya perbedaan dalam masyarakat dikarenakan terdapat kekuasaan dan kewenangan dalam masyarakat

Menurut Parsons kebijakan publik dimaknai sebagai :

“Proses interaksi sosial antara negara dengan rakyat yang dimana di dalam lingkup publik merupakan lingkup bersama. Karena lingkup publik membutuhkan interaksi antar negara dengan masyarakatnya sebagai pengambilan keputusan terkait masalah-masalah sosial di lingkup masyarakat”⁵⁵.

Berdasarkan pengertian kebijakan publik diatas bahwa dalam kehidupan bermasyarakat saling terciptanya keharmonisan dalam berinteraksi antar sesama, dikarenakan kita hidup dalam lingkup sosial yang harus saling membantu antar sesama demi terciptanya rasa toleransi yang tinggi dan sebagai upaya agar terciptanya kehidupan yang damai dan sejahtera.

4. Urgensi Kebijakan Publik

Berkaitan mengenai kebijakan publik sebagai pengatur dalam masyarakat untuk terselenggaranya pemerintahan daerah demi terwujudnya rasa keadilan di dalam masyarakat dan menciptakan kepatuhan terhadap aturan yang berlaku di masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik sangatlah penting dalam

⁵⁵Agus Suryono, 2014. *Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jrnal Ilmiah Ilmu Administrasi. Vol 6 No 02. Hal 98-99

penyelenggaraan pemerintah daerah dan menumbuhkan jiwa ketaatan terhadap hukum yang berlaku.

Menurut Thomas R. Dye kebijakan publik sebagai penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu :

“Public policies may deal with a wide variety of substantive areas defense, foreign affairs, education, welfare, police, highways, taxation, housing, social security, health, economic opportunity, urban development, inflation and recession, and so on” (Kebijakan publik adalah apapun pemerintah memilih untuk melakukan atau tidak untuk melakukan. Pemerintah melakukan banyak berpikir, mereka mengatur konflik dalam masyarakat, mereka mengorganisir masyarakat untuk melakukan konflik dengan masyarakat lain, mereka mendistribusikan berbagai macam hadiah simbolis dan layanan material kepada anggota masyarakat, dan mereka mengambil uang dari masyarakat, paling sering dalam bentuk pajak. Dengan demikian kebijakan publik dapat bersifat regulatif, organisasi, distributif, atau ekstraktif⁵⁶.

Berdasarkan definisi Thomas R. Dye kebijakan publik sangat penting dalam mengatur tatanan sosial dalam masyarakat. Demi terciptanya kepentingan publik. Dalam tatanan masyarakat terdapat masam-macam konflik. Jadi disinilah peran kebijakan publik dalam mengatur konflik, serta dukungan terhadap pemerintah untuk mencegah terjadinya konflik di masyarakat.

5. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik yaitu suatu proses yang terus menerus yang dimana terjadinya rangkaian kebijakan. Dikarenakan bahwa suatu kebijakan di dalam pelaksanaannya harus disertai dengan tujuan yang ditetapkan. Menurut Thomas R. Dye dalam proses kebijakan publik, terdapat beberapa tahapan diantaranya :

⁵⁶ I Wayan Suandi. 2010. *Eksistensi Kebijakan Publik dan Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jurnal Ilmiah FISIP. Vol I No 01. Hal 12-13

“Identifikasi masalah kebijakan, penyusunan agenda, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Perumus kebijakan yaitu mengacu pada implementasi dan evaluasi, karena para pelaku kebijakan berasumsi bahwa perumusan kebijakan publik bersifat ideal dan normatif”⁵⁷.

Berdasarkan pengertian di atas bahwa kebijakan publik merupakan proses yang dimana dilakukan secara terus menerus. Kebijakan publik bertujuan untuk mengatur masyarakat dengan terciptanya aturan, serta di dalam kebijakan publik terdapat tahap-tahap kebijakan publik untuk membuat suatu kebijakan. Menurut Grindle dan Quade, untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

⁵⁷Sholih Muadi, Ismail MH, Ahmad Sofwani, 2016. *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*. Jurnal Review Politik. Vol 06. No 02. Desember Hal 199

Berdasarkan kaitannya dalam penelitian ini, maka peneliti tertarik untuk menganut model dan pandangan tentang implementasi kebijakan dari Grindle, Merilec S, yang menjelaskan makna implementasi kebijakan sebagai berikut⁵⁸ :

“Implementasi pada dasarnya merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “policy delivery system” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu. Implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan berpengaruh terhadap pencapaian outcome-nya. Oleh karena itu studi terhadap proses implementasi kebijakan hampir selalu menggunakan metode investigasi dan analisis dari aktivitas program”.

6. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor pendukung dan penghambat yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Menurut Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh isi kebijakan ada lima faktor, yakni (1) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, (2) kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, (3) derajat perubahan yang diharapkan, dan (4) Pelaksana program, (5) sumberdaya yang dihasilkan⁵⁹.

Isi sebuah kebijakan akan menunjukkan posisi pengambilan keputusan oleh sejumlah besar pengambilan kebijakan. Jadi kelima faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Ide dasarnya adalah setelah kebijakan dilaksanakan, barulah implementasi kebijakan dilakukan . Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

⁵⁸ Ibid hal 2

⁵⁹ Abdul Aziz Humaizi, 2013, *Implementasi Kebijakan Publik Studi tentang Kegiatan Pusat Informasi Pada Dinas Komunikasi dan Informasi Provinsi Sumatera Utara*, Vol 3, No 1 Juni

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan kegiatan untuk memperoleh informasi dengan baik. Syarat pengelolaan kegiatan dengan baik kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; dan (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

7. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Suatu organisasi jika ingin mencapai target yang maksimal tentunya harus terciptanya suatu pelayanan publik. Dengan begitu demi tercapainya suatu kinerja yang baik bagi pelayanan masyarakat, pastinya organisasi tersebut akan membuat kebijakan demi tercapainya tujuan organisasi. Dengan terbentuknya organisasi, akan terciptanya solidaritas yang tinggi, sama halnya seperti di kehidupan masyarakat

Menurut Ruiz, menguraikan bahwa elemen-elemen minimum yang harus ada dalam suatu kebijakan secara umum yaitu :

“Tujuan kebijakan sebagai tujuan suatu organisasi yang dimana sebuah kebijakan dan dampak kebijakan sesuai harapan organisasi, lain halnya dengan lingkup dan keterterapan kebijakan membahas mengenai unsur-unsur yang memperoleh dampak dari kebijakan, serta tanggal berlaku suatu kebijakan yang menunjukkan waktu kebijakan mulai berlaku, dan juga ada pihak yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan termasuk penjelasan secara jelas mengenai tugas dan fungsi pihak tertentu, dan pernyataan kebijakan yang menjelaskan hubungan suatu kebijakan dengan kebijakan yang lain. Oleh karena itu, bentuk pernyataan dalam suatu

kebijakan sangat beragam sesuai dengan kondisi, maksud dan sifat organisasi⁶⁰.

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa jika ingin membentuk suatu organisasi, harus menyiapkan kebijakan agar terciptanya tujuan yang maksimal dan meningkatkan efektifitas dari suatu organisasi sebagai bentuk dari kebijakan publik guna untuk menangani berbagai masalah yang ada, guna tercapainya tujuan kerja yang baik bagi masyarakat.

8. Ciri Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai beberapa hal yang mendasar, yaitu kegiatan yang berlaku haruslah menjadi sesuatu yang penting dan bisa bermanfaat oleh orang lain, karena kebijakan tindakan dari pemerintah terkait dengan keputusan-keputusan, dan kebijakan berdominan dengan pemerintah lakukan. Oleh karena itu kebijakan publik berdasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan, agar demi terciptanya kesejahteraan masyarakat.

Menurut pendapat Kaji terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik yakni :

“Kebijakan selalu memiliki tujuan dan berorientasi pada tujuan tertentu, selain itu juga kebijakan berisi tentang tindakan pejabat pemerintah, karena kebijakan merupakan tindakan serta upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang dimaksud dan dilakukan. Kebijakan publik bersifat positif yakni tindakan dari pemerintah mengenai sesuatu untuk memecahkan masalah publik, dan bersifat negatif bilamana keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, karena kebijakan publik berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa⁶¹.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik hal yang dilakukan oleh pemerintah, bukan hanya yang ingin dilakukan oleh

⁶⁰Denny Wahyu Sendjaja, Gregorius Yorrie Rismanto, Nico Andrianto. 2015. *Analisis Kebijakan Publik Dalam Pemeriksaan Kinerja*. Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara. Vol 1 No 1. Juli. Hal 67-81

⁶¹Dr. Arifin Tahir M.si, 2011. *Buku Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta : PT Pustaka Indonesia Press. Hal 51

pemerintah dalam menangani masalah publik demi terciptanya masyarakat yang sejahtera. Kebijakan publik harus didasarkan pada peraturan hukum.

9. Jenis Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut James E. Anderson terdapat empat jenis :

“Substantive policy (kebijakan substantif) adalah suatu kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Procedural policy (kebijakan prosedural) adalah suatu kebijakan dilihat dari pihak yang terlibat dalam perumusannya. Distributive policy (kebijakan distributif) adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan kepada individu atau kelompok. Redistributive policy (kebijakan redistributif) adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan atau hak-hak. Regulatory policy (kebijakan pengaturan) yaitu suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan terhadap perbuatan atau tindakan. Material policy (kebijakan material) adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian atau penyediaan sumber material yang nyata bagi penerimanya. Public goods policy (kebijakan barang publik) adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang oleh pemerintah. Private goods policy (kebijakan barang pribadi) adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang oleh pihak swasta untuk kepentingan individu di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu⁶².

Berdasarkan pengertian jenis kebijakan publik James E. Anderson kebijakan publik yaitu kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah yang ditujukan sebagai bentuk dari kepentingan masyarakat, karena berdasarkan pada aturan dan kewenangan agar masyarakat bisa berkehidupan yang baik.

B. Program Generasi Berencana (Genre)

Program generasi berencana (Genre) merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang dicanangkan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) guna mengatasi masalah penduduk Indonesia yang di

⁶²Made Sugi Hartono, 2016. *Korupsi Kebijakan Oleh Pejabat Publik*. Jurnal Komunikasi Hukum. Vol 2. No 2 Agustus. Hal 216-217

implementasikan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Malang.

Program generasi berencana (Genre) merupakan strategi yang dilakukan pemerintah untuk membina remaja Indonesia terhindar dari resiko Tiga Ancaman Dasar Kesehatan reproduksi Remaja (Seksualitas, HIV/AIDS, Napza). Program generasi berencana (Genre) memberikan informasi kepada para remaja terkait pentingnya kesehatan reproduksi, keterampilan serta pelayanan rujukan Tiga ancaman dasar kesehatan reproduksi remaja (Seksualitas, HIV/AIDS, Napza) dalam mencapai keluarga kecil bahagia sejahtera⁶³. Definisi terkait program generasi berencana yakni sebagai berikut:

”Program generasi berencana (Genre) merupakan salah satu program yang dicanangkan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) guna memfasilitasi terwujudnya tegar remaja yakni remaja yang berperilaku sehat dan terhindar dari resiko Tiga ancaman dasar kesehatan reproduksi remaja (Seksualitas, HIV/AIDS, Napza), menunda usia pernikahan atau pernikahan usia dini serta mempunyai perencanaan kehidupan berkeluarga dalam mewujudkan keluarga kecil bahagia sejahtera”⁶⁴.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa program generasi berencana (Genre) yakni program pemerintah Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) sebagai upaya dalam merespon permasalahan remaja Indonesia yang dikembangkan dalam mempersiapkan kehidupan berkeluarga bagi remaja yang diarahkan guna mencapai tegar remaja agar menjadi tegar keluarga demi terwujudnya keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

⁶³Devi Yulianti. 2017. *Program Generasi Berencana Dalam Rangka Pembangunan Manusia Menuju Pembangunan Nasional Berkualitas*. Jurnal Analisis Sosial Politik. Vol 1. No 2. Hal 95-96

⁶⁴Ibid, hal 100

C. Aturan Tentang Program Generasi Berencana (Genre)

Kebijakan program generasi berencana (Genre) diatur dalam undang-undang nomor 52 tahun 2009 tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, pasal 48 ayat 1 (b) yang menyebutkan “Peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga”. Program Genre diperlukan sebagai informasi yang berkaitan dengan penyiapan diri remaja menyongsong kehidupan berkeluarga yang lebih baik, menyiapkan kepribadian yang matang dalam membangun keluarga yang harmonis dan memantapkan perencanaan dalam menata kehidupan untuk keharmonisan keluarga. Program Genre diarahkan untuk mewujudkan remaja berperilaku sehat dan bertanggungjawab serta terhindar dari resiko tiga ancaman dasar kesehatan reproduksi remaja atau tiga resiko yang dihadapi remaja yang berkaitan dengan permasalahan seksualitas, napza dan HIV/AIDS⁶⁵.

D. Pendekatan Pengembangan Program Generasi Berencana (Genre)

Pengembangan program Genre dalam pelaksanaannya dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan kepada keluarga melalui Badan Keamanan Rakyat (BKR) dan pendekatan kepada remaja melalui Pusat Informasi Konseling bagi remaja (PIK). Pendekatan melalui kelompok Badan Keamanan Rakyat (BKR) dilakukan agar keluarga mampu mendampingi anak remajanya berperilaku sehat dan bertanggungjawab. Orangtua berperan sebagai pendidik, panutan, konselor, komunikator dan teman atau sahabat remaja.

⁶⁵Nurul Khotimah, Anik Ghufon, Kanthi Aryekti, Sri Sugiarti. 2017. *Pengembangan Keterpaduan Bina Keluarga Remaja dan di Wilayah Perdesaan dan Perkotaan Daerah Istimewa Yogyakarta : Geomedia* . Vol.15 No 1 Mei. Hal 31

Peran orangtua dalam Badan Keamanan Rakyat (BKR) diharapkan mampu menekan pertumbuhan penduduk di Indonesia yang semakin lama semakin bertambah. Pendekatan melalui kelompok penyiapan kehidupan berkeluarga bagi remaja dilakukan untuk membantu remaja mencapai tugas, pertumbuhan dan perkembangan pribadi (pertumbuhan fisik, mental, emosional, spiritual) dan membantu remaja mencapai tugas pertumbuhan dan perkembangan sosial (melanjutkan sekolah, mencari pekerjaan, memulai kehidupan berkeluarga, menjadi anggota masyarakat, mempraktekkan hidup sehat)⁶⁶.

E. Pengertian Pencegahan Perkawinan Anak Usia Dini

Perkawinan merupakan perintah Allah Swt untuk mengatur kehidupan manusia dalam berinteraksi satu sama lainnya. Perkawinan diatur dalam undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Dalam pelaksanaannya perkawinan yakni upacara pengikatan janji nikah yang dirayakan atau dilaksanakan oleh dua orang dengan maksud meresmikan ikatan perkawinan secara norma agama, norma hukum dan norma sosial⁶⁷.

Perkawinan anak usia dini banyak terjadi di masyarakat khususnya Indonesia, pelaku perkawinan anak usia dini yakni para remaja yang melakukan pernikahan di bawah umur, seperti yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan dibawah umur atau perkawinan anak usia dini yakni sebagai berikut :

”Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan dibawah umur atau perkawinan anak usia dini tersebut menjelaskan bahwa pihak laki-laki bisa melangsungkan pernikahan jika berumur sembilan belas tahun dan pihak perempuan berusia enam belas

⁶⁶Ibid. hal 32

⁶⁷Beni Ahmad Saebani. 2008. *Perkawinan dalam Hukum Islam dan Undang-Undang Perspektif Fiqh Munakahat dan UU No. 1/1974 tentang Poligami dan Problematikanya* Bandung: CV Pustaka Setia. Hal. 13

tahun. Seseorang yang melangsungkan perkawinan di bawah umur sangat bertentangan dengan pasal 1 Undang-Undang No.35 Tahun 2014 tentang perlindungan anak. Hal tersebut dinamakan sebagai perkawinan anak, karena belum mencapai 18 tahun. Perkawinan yang dilakukan berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.1 Tahun 1974 bertentangan dengan Undang-Undang perlindungan anak, karena sudah dijelaskan dalam pasal 7 bahwa perempuan berumur 16 tahun dan laki-laki 19 tahun”⁶⁸.

Terjadinya perkawinan anak usia dini atau perkawinan dibawah umur disebabkan kurangnya pengetahuan mengenai dampak buruk yang diakibatkan pernikahan dini yang terlalu muda bagi mempelai maupun bagi keturunannya. Selain itu faktor lainnya yang menjadi penyebab utama perkawinan dibawah umur yakni masih mengikuti adat istiadat di lingkungan daerah tersebut.

Menurut pendapat ahli yakni Hollean dan Suryono mengenai perkawinan usia muda disebabkan oleh:

“Terjadinya perkawinan di usia muda dipicu oleh beberapa faktor, menurut Hollean dan Suryono salah satunya dikarenakan masalah ekonomi keluarga terutama dari pihak wanita, sehingga orang tua dari pihak wanita siap mengawinkan anak gadisnya dengan laki-laki yang siap menafkahi dan bertanggungjawab dalam hal makanan, pakaian, pendidikan dan kebutuhan lainnya”⁶⁹.

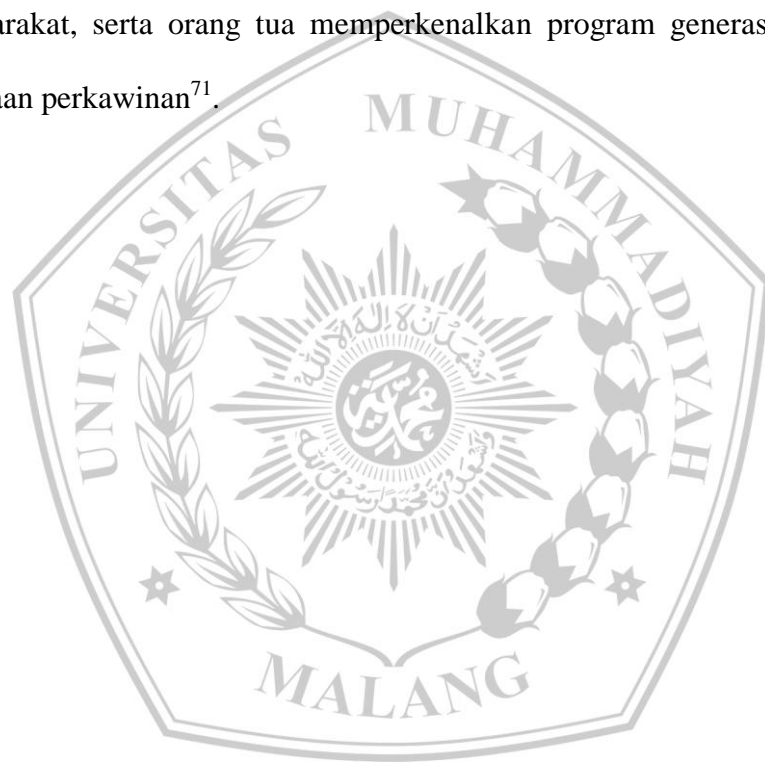
Selain faktor ekonomi keluarga yang menyebabkan terjadinya perkawinan anak usia dini, faktor lain yang berpengaruh yakni faktor adat, faktor hamil diluar nikah, faktor biologis, faktor ekonomi, faktor pendidikan, faktor orang tua, faktor media massa dan internet serta beberapa faktor lainnya yang dapat menyebabkan perkawinan anak usia dini. Ketty Mangkey berpendapat bahwa perkawinan anak di bawah umur dapat dicegah melalui orang tua harus pro aktif dalam mengawasi

⁶⁸Ibid. Hal 13

⁶⁹Rosdalina Bukido. 2018. *Perkawinan di Bawah Umur Penyebab dan Solusinya*, Jurisprudentie, Vol 5 No 2, Desember. Hal 190.

anak, pendidikan, keluarga, agama, pendidikan seks secara dini, kontrol dari orang tua, sering diskusi dengan anak atau menjadikan anak sebagai teman⁷⁰.

Sama halnya dengan pendapat Katty Mankey untuk mencegah perkawinan dini menurut pendapat Kumalasari & Andhyantoro keluarga memiliki peran utama yaitu orang tua perlu memperkenalkan Undang-undang pernikahan, Membimbing kepada remaja dan menjelaskan tentang edukasi seks, Orang tua mencari informasi kepada petugas yang berwenang, Bekerja sama dengan tokoh dan masyarakat, serta orang tua memperkenalkan program generasi berencana pendewasaan perkawinan⁷¹.



⁷⁰Ibid. Hal 194

⁷¹ Kumalasari, I & Andhyantoro, I. 2012. *Kesehatan Reproduksi untuk Mahasiswa Kebidanan dan Keperawatan*. Jakarta: Salemba Medika.