

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Isu perempuan dan anak menjadi salah satu prioritas pembangunan yang diperhatikan oleh pemerintah republik Indonesia. 5 arahan prioritas presiden Indonesia dalam isu perempuan dan anak yaitu : peningkatan pemberdayaan perempuan dalam kewirausahaan yang berprespektif gender, peningkatan peran ibu dan keluarga dalam pendidikan/pengasuhan anak, penurunan kekerasan terhadap perempuan dan anak, penurunan pekerja anak, dan pencegahan perkawinan anak. Dalam sebuah perkawinan, pembatasan tentang usia telah diatur dalam Undang-Undang nomor.16 Tahun 2019 tentang perkawinan. Bahwa perkawinan yang baik adalah perkawinan yang kedua pasangan dalam posisi umur yang cukup namun ketika salah satu pasangan yang ingin kawin dalam posisi di bawah umur maka langkah selanjutnya adalah mengajukan dispensasi perkawinan atau penetapan nikah agar perkawinan dapat disahkan oleh kantor urusan agama (KUA), karena apabila salah satu pasangan diketahui di bawah umur atau belum diperbolehkan untuk kawin maka pihak kantor urusan agama (KUA) berhak menolak perkawinan tersebut dan meminta kedua pasangan mengajukan dispensasi kawin di Pengadilan Agama.

Pentingnya penetapan dari Pengadilan Agama untuk menjalankan proses hukum atau aturan hukum yang jelas karena demi masa depan bagi sepasang calon yang ingin menikah, agar tidak terjerumus dalam pernikahan siri (pernikahan secara sembunyi-sembunyi), lebih ditakutkan kedua pasangan terjerumus dalam pergaulan

bebas atau kebiasaan dari kehidupan orang-orang barat yakni mengedepankan kebiasaan kumpul kebo tanpa adanya sebuah ikatan pernikahan yang sah baik agama maupun negara.

Pernikahan adalah suatu ikatan yang terjadi antara pria dan wanita yang kemudian disebut sebagai pasangan suami istri yang diakui oleh hukum baik negara, agama, ataupun adat istiadat yang berlaku. Adapun tujuan dari sebuah pernikahan adalah untuk mewujudkan kehidupan keluarga yang bahagia, memenuhi kebutuhan biologis manusia, dan tentunya mendapatkan keturunan. Namun tentunya untuk mencapai tujuan pernikahan tersebut, perlu adanya persiapan yang matang dari berbagai aspek seperti kedewasaan dalam segi fisik dan emosional atau tanggung jawab, dan persiapan lainnya yang mampu menunjang kehidupan berumah tangga. Persiapan yang cukup matang antara suami dan istri sangat penting guna untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil.

Lebih lanjut, pernikahan bukan hanya bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi pasangan suami istri. Namun pernikahan yang menyebabkan terbentuknya sebuah keluarga, unit terkecil, dan utama mampu memberikan dukungan atas kemajuan dan kelangsungan hidup suatu bangsa dan negara. Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam pasal 28B yang menyebutkan bahwa negara menjamin hak anak untuk dilindungi dari kebiadaban dan pemisahan dengan tetap memilih untuk berpijak, berkembang, dan berkreasi. Sehingga seseorang yang sudah mencapai usia matang dalam hal materil dan emosional, mereka dituntut untuk membangun rumah tangga

dan berhasil menjalankan rumah tangganya.

Namun pada kenyataannya, situasi ini berbeda dengan kasus pernikahan dini, dimana pasangan terutama perempuan seringkali belum mencapai kematangan emosional dan material yang diperlukan untuk membentuk keluarga yang sehat dan stabil. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak anak-anak yang terjebak dalam pernikahan dini, yang pada akhirnya menghambat mereka untuk mencapai perkembangan optimal. Edukasi dan sosialisasi mengenai pentingnya menunda pernikahan hingga usia matang perlu terus digalakkan, dengan melibatkan berbagai pihak mulai dari pemerintah, lembaga pendidikan, hingga masyarakat luas.

Perkawinan anak usia dini merupakan salah satu masalah besar yang dihadapi bangsa ini mengingat perkawinan anak berdampak pada seluruh aspek pemenuhan hak anak, termasuk gangguan bagi tumbuh kembang anak. Untuk itu, pelaksanaan kebijakan pencegahan perkawinan anak membutuhkan keterlibatan banyak pihak, yakni Kementerian/Lembaga, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, termasuk mitra pembangunan lainnya untuk mendorong pemenuhan hak anak dan perlindungan anak.

Tujuan RPJMN 2020-2024 yakni meningkatkan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing diantaranya memiliki target mengurangi perkawinan anak dari 10,44 % pada 2021 menjadi 8,74% pada 2024. Komitmen ini diikuti dengan diterbitkannya Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA) 2020 yang dicanangkan Pemerintah pada Februari 2020, dengan tujuan untuk

mengurangi perkawinan anak menjadi 6,9% pada 2030 untuk perempuan usia 2024 yang menikah sebelum usia 18 tahun.

Upaya dilakukan dalam menghentikan praktik perkawinan anak, salah satunya adalah lahirnya kebijakan perundang-undangan yang sangat progresif yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada tanggal 16 Oktober 2019, adalah bentuk komitmen Negara untuk melindungi anak. Selain itu, Mahkamah Agung secara progresif juga telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin. PERMA tersebut saat ini menjadi aturan dasar bagi para hakim yang mengadili perkara dispensasi kawin. Dalam implementasinya, Pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak (DP3A) sebagai pengampu yang membidangi urusan Perempuan dan Anak, banyak diminta oleh Pengadilan Agama untuk memberikan rekomendasi bagi pemohon dispensasi kawin.

DP3A telah Menyusun *Standard Operating Procedure* (SOP) pemberian Rekomendasi Permohonan Dispensasi Kawin namun belum ada acuan bersama, mengingat masih beragam serta masih berdasarkan perspektif layanan di daerah. Sehubungan dengan hal itu diperlukan adanya sebuah panduan bagi DP3A untuk memberikan rekomendasi dispensasi kawin yang sama pada semua daerah serta perlu sinkronisasi dengan SOP yang ada di daerah, sebagai langkah awal dalam menyusun sebuah panduan rekomendasi dispensasi perkawinan dalam

meningkatkan pengetahuan pencegahan dan penanganan perkawinan anak. Hal ini juga sebagai pedoman dalam memberikan rekomendasi bagi pemohon dispensasi kawin, serta memberikan gambaran koordinasi penanganan kasus perkawinan anak.

Dispensasi kawin merupakan kewenangan pengadilan untuk memutuskan apakah sebuah permohonan dispensasi kawin dapat dikabulkan atau tidak. Hakim menjadi sumber daya manusia yang akan menentukan proses peradilan permohonan dispensasi kawin tersebut. Upaya penanganan permohonan dispensasi kawin yang dapat dilakukan adalah pendampingan sebelum permohonan dispensasi kawin dilakukan dengan memberikan rekomendasi kondisi anak yang dimohonkan. Hal ini sesuai dengan amanah dari Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2019 bahwa Psikolog, Pekerja Sosial dari lembaga layanan yang ditunjuk dapat memberikan rekomendasi dalam dispensasi. Hal penting lainnya ditambahkan beliau bahwa terkait pandangan masyarakat bahwa jika yang dimohonkan telah hamil, Pengadilan Agama tidak serta merta akan mengabulkan permohonan, jadi tidak ada alasan harus hamil dulu jika ingin dikabulkan, dan terkait anak yang dilahirkan akan diberikan hak identitas oleh pengadilan.

Adapun rekomendasi tersebut berisi kondisi anak secara umum dan kondisi psikologisnya yang dapat memberikan gambaran bagi hakim yang memutuskan perkara tersebut. Penanganan dampak dispensasi kawin juga dapat dilakukan pada saat permohonan dispensasi kawin diputuskan. Ketika permohonan dispensasi kawin ditolak, maka unit layanan perempuan dan anak dapat memulihkan kondisi

anak, termasuk memulihkan hak anak seperti hak pendidikan, bersosialisasi kembali dengan teman sebaya dan masyarakat. Dalam SOP ini memuat tugas lembaga layanan dalam upaya pencegahan dan penanganan perkawinan anak melalui dispensasi kawin. Lembaga layanan dalam hal ini adalah Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) dan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA). Kedua lembaga layanan tersebut dapat menjalankan fungsinya untuk pendampingan dan berkoordinasi demi terpenuhinya hak anak mulai dari menjelaskan upaya pencegahan sebelum terjadinya perkawinan usia anak serta penanganan pasca keputusan permohonan dispensasi kawin, upaya perlindungan di bidang perlindungan anak, kesehatan, tanggung jawab pemerintah desa.

Perkawinan anak, merupakan salah satu fenomena sosial yang seringkali terjadi di beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. Berdasarkan data United Nation Children's Fund (UNICEF), Indonesia menempati peringkat empat dalam perkawinan anak usia dini/di bawah umur pernikahan secara global dengan jumlah kasus sebanyak 25,53 di tahun 2023. Jumlah kasus pernikahan dini tersebut tentu menimbulkan berbagai dampak negatif yang cukup signifikan terhadap kehidupan setiap individu yang terlibat, terutama pada fisik perempuan. Dampak yang sangat mungkin terjadi pada perempuan adalah seperti terjadinya keguguran, karena secara fisiologis, organ reproduksi seperti rahim pada perempuan khususnya remaja belum cukup sempurna. Sangat penting untuk dipahami bahwa kehamilan pada usia kurang dari 17 tahun dapat meningkatkan risiko komplikasi medis, baik pada ibu ataupun pada anak. Sehingga kehamilan di usia sangat muda memiliki

korelasi dengan angka kematian dan kesakitan pada ibu. Dalam sebuah penelitian disebutkan bahwa anak perempuan berusia 10-14 tahun memiliki risiko lima kali lipat meninggal saat hamil ataupun pada proses persalinan dibandingkan dengan kelompok usia 20-24 tahun. Lebih lanjut lagi, risiko ini meningkat dua kali lipat pada kelompok usia 15-19 tahun.

Lebih lanjut, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh *World Human Organization* (WHO) menyatakan bahwa dari sebagian pasangan yang menikah di bawah usia 18 tahun adalah keluarga yang tergolong dalam keluarga miskin dan di bawah garis kemiskinan. Data menunjukkan bahwa hampir 80% anak perempuan harus menghadapi kekerasan dalam rumah tangga serta masalah kesehatan. Hal ini disebabkan oleh banyaknya perempuan yang menikah sebelum 18 tahun seringkali menghadapi masalah pada kehamilan dan bahkan banyak kasus kematian yang dilaporkan. Selain itu, kelompok usia di bawah 18 tahun memiliki tingkat kesuburan yang tinggi. Pengantin remaja ini seringkali menunjukkan tanda-tanda gejala pelecehan seksual bahkan depresi yang dialami seperti rasa putus asa, tidak berdaya, hingga depresi berat. Selain itu, risiko lainnya yang seringkali terjadi adalah kematian ibu dan risiko kematian bayi yang baru lahir yaitu sebesar 50% lebih tinggi dibandingkan dengan bayi yang dilahirkan oleh wanita di usia 20 tahun ke atas.

Selain itu, fenomena perkawinan anak dipengaruhi faktor lainnya seperti faktor ekonomi keluarga. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wulandari, menyatakan bahwa status ekonomi keluarga terbukti memiliki pengaruh

yang sangat signifikan terhadap motif pernikahan dini dan menunjukkan bahwa setiap kenaikan status ekonomi keluarga akan menurunkan rata-rata motif pernikahan dini. Hasil analisis menyatakan bahwa sekitar 80% responden berasal dari keluarga dengan status ekonomi menengah ke bawah dan pengeluaran keluarga rata-rata kurang dari Rp 1.360.000 per bulan. Status ekonomi yang disebutkan sebelumnya juga ternyata berkaitan dengan tingkat pendidikan remaja, dimana sekitar 66,6% responden berpendidikan tertinggi yaitu SMP. Menurut (Wulandari & Sarwoprasodjo, 2015) “Pengaruh Status Ekonomi Keluarga Terhadap Motif Menikah Dini di Perdesaan”, dalam Jurnal Sosiologi Pedesaan menunjukkan bahwa salah satu penyebab fenomena pernikahan dini adalah ekonomi keluarga yang tidak mampu membiayai pendidikan anaknya, sehingga secara terpaksa anak-anak harus putus sekolah dan lebih memilih untuk menikah untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa perkawinan anak dibawah umur 19 seringkali dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, seperti faktor budaya dan tradisi lokal, tekanan sosial, kemiskinan, rendahnya tingkat pendidikan, dan kurangnya kesadaran akan dampak negatif dari pernikahan dini merupakan beberapa alasan utama yang mendorong terjadinya pernikahan dini pada usia muda. Bahkan di beberapa daerah di Indonesia, pernikahan dini masih dianggap sebagai sebuah solusi untuk mengatasi masalah ekonomi keluarga ataupun sebagai salah satu cara untuk menjaga kehormatan keluarga. Hal ini tentu bukan hanya menjadi masalah individu, namun juga menjadi masalah sosial yang memerlukan perhatian serius dari berbagai pihak, baik dari pemerintah hingga

masyarakat itu sendiri.

Dalam mengatasi fenomena perkawinan anak, pemerintah Indonesia telah mengakui seriusnya masalah ini dan mengambil langkah-langkah pencegahan hingga penanganan yang salah satunya melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Melalui Undang-Undang Perkawinan tahun 2019, pemerintah telah mengubah usia minimum pernikahan yang diperbolehkan bagi perempuan yakni dari 16 menjadi 19 tahun. Selain itu, berbagai program edukasi dan kampanye kesadaran pernikahan dini juga turut dilaksanakan dalam upaya untuk menekan angka pernikahan dini di Indonesia. Namun meskipun demikian, tantangan besar masih tetap ada, terutama dalam penerapan dan penegakan hukum, serta perubahan sikap dan norma sosial yang mendukung praktik pernikahan dini di Indonesia.

Dalam hal fenomena perkawinan anak di Indonesia, Provinsi Jawa Barat menjadi salah satu provinsi yang turut menyumbang angka

Tabel 1.1

Data Dispensasi Kawin Pada Pengadilan Agama Wilayah Pengadilan Tinggi Agama Bandung

No	Pengadilan Agama	Dispensasi Kawin		
		2022	2023	2024
1	BANDUNG	143	118	2
2	INDRAMAYU	572	489	21
3	MAJALENGKA	408	424	25
4	SUMBER	483	403	23

5	CIAMIS	555	455	21
6	TASIKMALAYA	777	636	50
7	KARAWANG	123	66	3
8	CIMAHI	34	26	1
9	SUBANG	56	55	1
10	SUMEDANG	246	268	15
11	PURWAKARTA	104	95	3
12	SUKABUMI	41	32	0
13	CIANJUR	169	116	1
14	KUNINGAN	303	253	1
15	CIBADAK	81	23	1
16	CIREBON	14	7	1
17	GARUT	583	410	21
18	BOGOR	51	24	1
19	BEKASI	41	29	21
20	CIBINONG	295	209	6
21	CIKARANG	26	31	0
22	DEPOK	53	22	0
23	KOTA TASIKMALAYA	150	89	8
24	KOTA BANJAR	67	49	1
25	SOREANG	202	151	4
26	NGAMPRAH	197	119	4
	JUMLAH	5.774	4.599	235

Sumber : Pengadilan Tinggi Agama 2024

Kota Bandung sebagai bagian dari Provinsi Jawa Barat tidak terlepas dari fenomena ini. Meskipun tingkat urbanisasi dan akses pendidikan lebih baik dari daerah pedesaan, angka perkawinan anak di Kota Bandung juga tetap menjadi sorotan. Pasalnya, di tahun 2022 tercatat ada sebanyak 143 perkawinan anak dan di tahun 2023 angka ini menurun menjadi 118 permohonan perkawinan anak. Berbeda yang disampaikan oleh kepala Bidang Peningkatan Kualitas Keluarga Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Bandung menjelaskan bahwa di tahun 2023 tersebut terdapat sebanyak 76 dispensasi dan 10 permohonan yang tidak dikabulkan. Adapun alasan dikabulkannya permohonan dispensasi pernikahan dini tersebut karena sebagian diantaranya telah mengandung sedangkan 10 permohonan yang tidak dikabulkan tersebut dikarenakan pengunduran diri dari kedua calon mempelai setelah mendapatkan edukasi pernikahan.

Menurunnya angka perkawinan anak di Kota Bandung menunjukkan adanya upaya dan intervensi yang berhasil dari pemerintah, lembaga non-pemerintah, serta masyarakat untuk mengatasi isu ini. Namun meskipun demikian, isu ini tetap memerlukan perhatian dari berbagai pihak. Mengingat dampak perkawinan anak yang cukup luas dan mendalam, maka diperlukan upaya-upaya yang terkoordinasi dan berkelanjutan dari berbagai pihak termasuk pemerintah, organisasi masyarakat, hingga keluarga sebagai lingkungan terdekat sang anak untuk memastikan bahwa penurunan angka perkawinan anak ini tidak hanya bersifat sementara, tetapi juga harus terus berlanjut hingga perkawinan anak tidak lagi menjadi ancaman bagi generasi muda di Kota Bandung.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini dengan judul Strategi Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung bertujuan untuk menganalisis strategi pencegahan dan penanganan dispensasi perkawinan anak di Kota Bandung dengan melakukan tinjauan terhadap peran multi stakeholder yang terlibat di dalamnya.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan beberapa identifikasi masalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Masih banyaknya orang tua mengajukan dispensasi perkawinan untuk anak.
- 1.2.2 Pemahaman anak dan orang tua terkait dampak perkawinan anak belum dipahami dengan baik.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian dan fokus penelitian di atas, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

- 1.3.1 Bagaimana Tujuan Organisasi Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung ?
- 1.3.2 Bagaimana Kebijakan Organisasi Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung?
- 1.3.3 Bagaimana Aksi Utama Organisasi Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang strategi kebijakan dispensasi perkawinan anak di kota bandung.

Dari tujuan umum diatas, secara khusus tujuan penelitian ini diuraikan sebagai berikut :

- 1.4.1 Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Tujuan Organisasi Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung.
- 1.4.2 Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Kebijakan organisasi Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung.
- 1.4.3 Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Aksi Utama Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung.

1.5 Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian dan tujuan penelitian di atas, kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.4.3 Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian Ilmu Administrasi Publik dalam kaitannya dengan konsep dan teori Implementasi Kebijakan
- 1.4.4 Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan bahan masukan mengenai pentingnya strategi implementasi kebijakan dispensasi perkawinan anak yang dilaksanakan oleh Pengadilan Agama dan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Bandung.

1.6 Kerangka Pemikira

Kerangka konseptual adalah sebuah rangka yang menjadi acuan secara kolektif berdasarkan penelitian, baik teoritis maupun eksperimental, untuk mempromosikan ide dan penelitian (Mulyadi, 2013). Menurut Anggara (2014), kerangka berpikir yaitu keterhubungan dan keterpaduan hubungan antar variabel yang disusun dari berbagai teori yang di deskripsikan. Uraian dalam kerangka pemikiran diharapkan menjadi landasan teoritik mengapa masalah yang dihadapi dalam penelitian perlu dipecahkan dengan strategi yang dipilih.

Untuk mempermudah penulis dan pembaca dalam memhami dan mengetahui tujuan penelitisan dari Strategi Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Usia Pernikahan Pada Pengadilan Agama Kota Bandung, maka diperlukan kerangka pemikiran yang jelas. Teori Quinn yang digunakan penulis dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana Strategi Kebijakan Dispensasi Perkawinan Anak di Pengadilan Agama Bandung dalam penelitian ini akan menggunakan tiga indikator, yakni sebagai berikut.

- a. Tujuan organisasi,
- b. Kebijakan organisasi, dan
- c. Aksi utama organisasi

Berdasarkan teori di atas, kebijakan dispensasi perkawinan anak baik penanganan maupun pencegahannya belum sepenuhnya dilaksanakan maka kerangka berpikir peneliti disajikan dalam bentuk gambar kerangka berpikir sebagai berikut :





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG