

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Menikah merupakan hal penting dalam menjalani kehidupan manusia. Pernikahan adalah penyatuan dua insan manusia laki-laki dan perempuan dengan tujuan menciptakan keluarga yang (Engkus, F. Sakti, 2018). Tujuan dari sebuah pernikahan yakni sebagai upaya untuk melanjutkan keturunan dan silsilah dalam keluarga. Sedangkan dalam UU nomor 1 tahun 1974 pernikahan merupakan hubungan lahir dan batin dari pria dan wanita sebagai pasangan yang berwujud rumah tangga yang berasaskan Ketuhanan Yang Esa (Alfafan, 2021).

Allah berfirman dalam surat Ar-Rum ayat 21 yang artinya “Dan diantara tanda-tanda kekuasaan-Nya di antaramu rasa kasih sayang (mawaddah warahmah). Sesungguhnya pada yang demikian itu menjadi tanda-tanda kebesaran-Nya bagi orang-orang yang berfikir. Dalam mengarungi roda pernikahan untuk menciptakan keluarga yang harmonis sakinah, mawaddah dan warahmah harus dilandaskan pada rasa ikhlas, bertanggung jawab dan tentunya mengikuti aturan yang ada.

Di Indonesia Undang-undang yang memegang kontrol tentang pernikahan ialah UU Nomor 16 Tahun 2019 Tentang pernikahan perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 menjelaskan bahwa pernikahan dini adalah perkawinan yang dilakukan oleh dua mempelai yang masih berumur dibawah 19 tahun, hal ini sesuai yang termaktub pada pasal 7 ayat 1 dalam UU pernikahan, menyatakan pernikahan

yang di izinkan adalah ketika kedua mempelai sudah berumur 19 tahun (Jabbar & Rusdi, 2020)

Perubahan Kebijakan ini dilakukan dengan berbagai pertimbangan dengan tujuan agar kedua calon pasangan sudah siap dan matang secara fisik, psikis dan mental. Pada era global saat ini banyak sekali remaja yang terjerat pernikahan dini, ada banyak sekali faktor yang membuat mereka terjerumus pada pernikahan dini seperti faktor kurangnya pengawasan terhadap pergaulan anak, faktor ekonomi, kurangnya edukasi, faktor adat istiadat serta masih banyak faktor pendukung lainnya seperti perkembangan teknologi sehingga anak-anak dapat dengan mudah mengakses situs porno dan sebagainya.

Perkawinan yang dilakukan pada usia dini tentunya akan mengakibatkan banyak sekali akibat yang akan ditemui oleh pasangan tersebut seperti kekerasan dalam rumah tangga karena belum memiliki kesiapan mental yang dewasa, kesulitan ekonomi karena belum bisa bekerja, hinaan dari tetangga dan masih banyak lagi dampak yang akan dihadapi, kejadian seperti inilah yang menyebabkan banyak terjadinya kasus perceraian.

Hal ini sesuai dengan yang tertuang pada Peraturan Bupati Kabupateng Bandung Barat Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pendewasaan Usia Perkawinan. Peraturan Bupati ini mengatur tentang bagaimana upaya dari pemerintah daerah dalam meningkatkan usia pada perkawinan pertama, selain itu di dalam aturan ini juga mengatur untuk menunda dan menentukan jarak kehamilan pada saat usia yang sudah ideal yang tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2015 yaitu 20

tahun. Hal ini dilakukan karena kondisi biologis dan psikis pada wanita dinilai sudah siap secara organ reproduksi dan kesiapan mental.

Lazimnya umur pernikahan yang direkomendasikan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) yaitu umur 21 tahun untuk wanita dan pria berusia 25 tahun. Adapun jika berlandaskan pada ilmu kesehatan usia yang ideal secara psikis dan biologis adalah umur 20-25 tahun pada wanita dan 25-30 tahun pada pria. Hal ini selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan pada Bab II Pasal 6 ayat 2 bahwasannya kedua mempelai harus sudah berumur 21 tahun, apabila salah satu dari calon mempelai belum mencapai usia 21 tahun maka diperlukan izin tertulis/izin pengadilan.

Dilihat dari segi psikis akan menimbulkan kecemasan sehingga pada pernikahan dini rawan terjadi konflik dan berujung ke perceraian sedangkan dari sisi biologis pernikahan usia dini dilihat secara organ reproduksinya belum dapat bekerja secara maksimal sehingga dapat berakibat fatal jika terjadi kehamilan dan melahirkan (Syalis & Nurwati, 2020). Rata-rata umur tersebut dinilai sudah mencukupi untuk menjalani kehidupan berumah tangga tentunya dengan memiliki kesiapan tanggungjawab dan tugasnya sebagai

Maka dari itu mesti adanya pengetahuan terhadap masyarakat bahwa pernikahan dini bukanlah solusi yang baik bagi anak. Pernikahan pada usia dini justru memperburuk keadaan yang terjadi, terutama pada pihak perempuan baik secara batin dan tubuhnya. Secara medis wanita yang hamil pada usia dini belum

memiliki kesiapan pada sistem reproduksinya, efeknya bayi lahir sebelum waktunya, berat badan bayi tidak ideal, bahkan hal terburuknya adalah kematian ibu dan bayinya. Sejalan dengan itu Fauziatu Sufiah mengatakan kehamilan dan melahirkan pada usia dini rentan mengalami penyakit anemia/kekurangan darah sehingga dapat menyebabkan kematian pada ibu dan anak (Shufiyah, 2018).

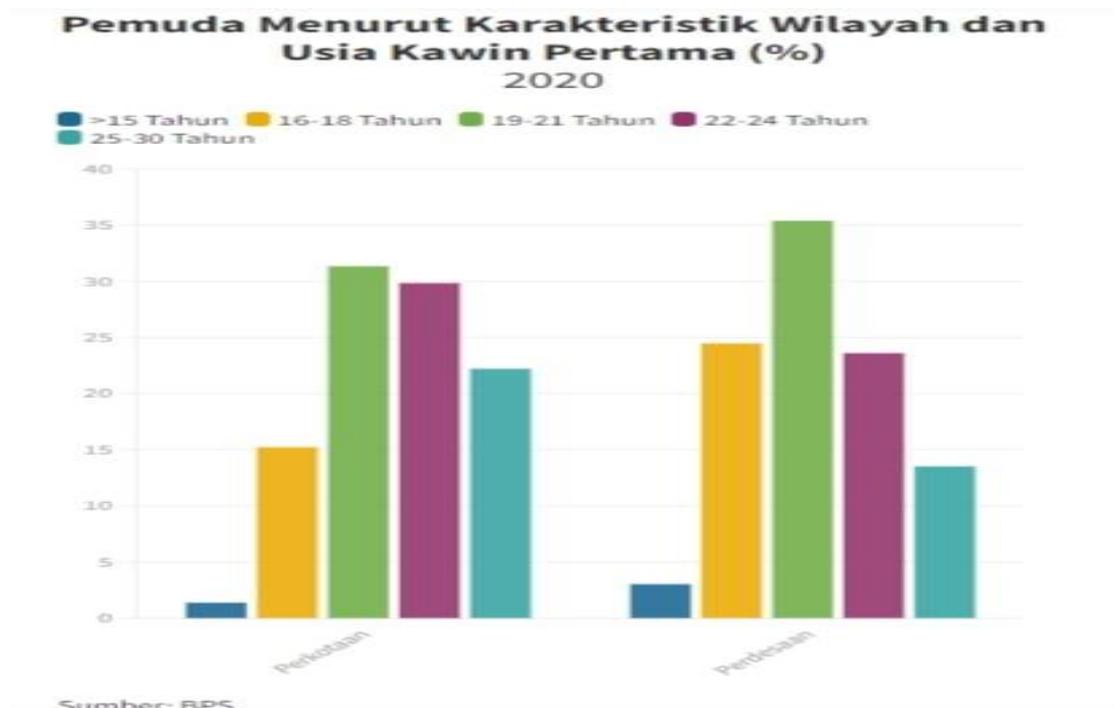
Menurut informasi yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa kasus pernikahan dini di Indonesia masih tinggi, pada tahun 2019 terdapat 2,52% anak di bawah usia 16 tahun menikah untuk kali pertama dan terdapat 20,55% anak yang menikah di usia 16-18 tahun. Berdasarkan data tersebut Janlika Putri Indah Sari 2021 memaparkan bahwa tingginya kasus pernikahan dini dapat dilihat dari pelonjakan dispensasi pernikahan dari 23.700 di tahun 2019 dan naik menjadi 34.000 ditahun 2020. Hal ini terjadi antara lain dilihat dari faktor keadaan ekonomi, ada juga sudah telat, serta budaya dan sebagainya.

Faktor ekonomi merupakan penyebab utama dari pernikahan usia dini, pemahaman yang beredar dimasyarakat bahwa menikahkan anak dengan cepat (dibawah umur) bertujuan untuk mengurangi beban orang tua(Yanti et al., 2018). Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) 2021 juga memaparkan bahwa pada masa pandemi ini terjadinya peningkatan dispensasi perkawinan diwarnai dengan budaya toleran serta faktor ekonomi.

Di Indonesia kasus perkawinan dibawah umur paling banyak ditemukan di daerah pedesaan dari pada perkotaan. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) 2019 mengatakan bahwa tren perkawinan anak lebih rawan terjadi di wilayah

pedesaan karena pernikahan usia dini di desa masih dianggap hal yang lumrah. Jumlah pernikahan anak di wilayah pedesaan cenderung lebih banyak terjadi daripada di wilayah kota. Berikut data presentase perkawinan anak berdasarkan wilayah.

**Gambar 1.1 Kondisi pernikahan dini berdasarkan wilayah**



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) 2020

Kabupaten Bandung Barat (KBB) merupakan wilayah yang ada di provinsi Jawa Barat dengan tingkat kasus perkawinan anak yang tinggi. Dian Dermawan 2021 selaku ketua Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) Kabupaten Bandung Barat, mengklarifikasi bahwa angka pernikahan pada anak usia dini di KBB mengalami kenaikan pada masa pandemi. Salah satunya terjadi di wilayah Kecamatan Lembang yang mengalami peningkatan setiap tahunnya. Berdasarkan data informasi data yang ada dari Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan

Lembang perihal kasus pernikahan pada anak usia dini dari tahun 2018-2020 sebagai berikut:

**Gambar 1.2 Peningkatan kasus pernikahan dini di Kecamatan Lembang**



Sumber : Kantor Urusan Agama Kecamatan Lembang, 2021

Tabel di atas menjelaskan bahwa pernikahan dini di Kecamatan Lembang selama tahun 2018-2020 mengalami peningkatan kasus, walaupun pada tahun 2021 terjadi penurunan kasus akan tetapi angka tersebut masih terbilang tinggi. Berdasarkan informasi yang peneliti dapat dari petugas KUA rata-rata usia anak yang melakukan pernikahan dibawah umur yaitu pada usia 16-18 tahun, mirisnya lagi masih ada anak yang baru berusia 15 tahun. Observasi awal yang dilangsungkan peneliti di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lembang mengatakan ada beberapa pemicu tingginya kasus perkawinan pada anak yaitu faktor kemiskinan, tingkat pendidikan yang rendah sehingga tidak mendapatkan edukasi tentang bahayanya dampak dari pernikahan dini, selain itu juga faktor kultural yang berkembang di masyarakat Kecamatan Lembang.

Pemerintah Kabupaten Bandung Barat sendiri telah membuat kebijakan tentang upaya pencegahan pernikahan dini melalui Peraturan Bupati Nomor 23 tahun 2015 tentang Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP). Dalam program pendewasaan usia perkawinan termaktub usia ideal untuk menikah pada wanita adalah 20 tahun dan pria 25 tahun. Program pendewasaan usia perkawinan ini sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 3 ayat 1 bertujuan untuk memberikan edukasi kepada masyarakat khususnya remaja agar memiliki kesadaran bahwa dalam membentuk sebuah keluarga harus sudah memiliki kesiapan baik itu secara fisik, mental, emosional, ekonomi, sosial dan menentukan kesiapan kelahiran anak.

Pernikahan yang dilangsungkan dibawah umur 20 tahun khususnya bagi perempuan sangat beresiko, karena dinilai belum memiliki kesiapan dalam menjalankan peran sebagai isitri. Apalagi jika sudah hamil karena dalam hal ini perempuan yang masih berusia dibawah 20 tahun dimana alat reproduksinya bisa dikatakan belum dapat bekerja secara maksimal, hal ini dapat menimbulkan resiko yang fatal pada ibu dan calon bayi.

Program PUP selain bermaksud untuk mencegah pernikahan sampai ke usia ideal, program ini juga bertujuan agar menunda terjadinya kehamilan sebelum usia yang matang. Program Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) adalah produk nasional yang diluncurkan ke daerah sebagai upaya dalam pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Bandung Barat. Sebagaimana data yang di paparkan di atas Kecamatan Lembang ialah 1 dari 16 kecamatan yang ada di Kabupaten Bandung Barat dimana selama 3 (tiga) tahun terakhir mengalami peningkatan kasus pernikahan dini.

Upaya dalam pencegahan pernikahan usia dini merupakan tugas bersama, akan tetapi pemerintah merupakan pionir utama dalam upaya mencegah terjadinya pernikahan dini, karena dalam hal ini pemerintah merupakan instrumen utama dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan sebagai upaya dalam memecahkan masalah. Kebijakan merupakan usaha mengatasi masalah yang terjadi di masyarakat demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan (Atik, 2013). Jika dilihat evaluasi konteks kebijakan ini bertujuan untuk mengetahui apa penyebab dari tingginya kasus pernikahan dini di Kecamatan Lembang. Tujuan utama dari evaluasi kebijakan bukanlah untuk mencari siapa yang bertanggungjawab dari kurang maksimalnya implementasi suatu kebijakan, akan tetapi bertujuan untuk melihat sejauh mana ketercapaian tujuan kebijakan tersebut (Suparman, 2019).

Maraknya kasus pernikahan usia dini di kecamatan lembang merupakan sebuah cerminan dari rendahnya kualitas suatu kebijakan yang ada di Kabupaten Bandung barat khususnya Kecamatan Lembang, maka dari itu perlu adanya upaya evaluasi kebijakan untuk mencegah kenaikan angka perkawinan usia dini di Kecamatan Lembang. Evaluasi adalah kegiatan untuk mengetahui sejauh mana suatu kebijakan diterapkan. Evaluasi bermaksud untuk mengukur guna dari suatu kebijakan (Ii, 2009).

Dari latar belakang yang dipaparkan di atas, peneliti memiliki ketertarikan untuk melakukan penelitian secara menyeluruh, yang selanjutnya dokumen hasil penelitian akan disusun dan di paparkan dalam bentuk karya ilmiah (skripsi) dengan judul : **“EVALUASI KEBIJAKAN PENDEWASAAN USIA PERKAWINAN DI KABUPATEN BANDUNG BARAT”**

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang di atas peneliti mengidentifikasi permasalahan, sebagai berikut:

1. Masih terjadinya peningkatan kasus pernikahan dini di Kecamatan Lembang Bandung Barat.
2. Bagaimana proses implementasi dari kebijakan PUP di Kecamatan Lembang dalam menekan angka pernikahan dini.
3. Apa saja yang menjadi penyebab dari tingginya kasus pernikahan dini di Kecamatan Lembang dan Bagaimana upaya penanganannya.

## C. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang disampaikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana *context* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat?
2. Bagaimana *input* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat?
3. Bagaimana *process* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat?
4. Bagaimana *product* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Megacu pada uraian di atas, maka penelitian bertujuan yang ingin dicapai yaitu untuk mengetahui Evaluasi Kebijakan Program Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kecamatan Lembang, sebagai berikut:

1. Menganalisa dan mendeskripsikan *context* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat.
2. Menganalisa dan mendeskripsikan *input* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat.
3. Menganalisa dan mendeskripsikan *procces* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat.
4. Menganalisa dan mendeskripsikan *product* evaluasi Pendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupaten Bandung Barat.

#### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

Penelitian tentang kebijakan publik ini jika dilihat dari manfaat teoretis dan manfaat praktis diharapkan dapat berguna bagi kepentingan publik.

##### **1 Manfaat Teoretis**

- 1) Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan bisa meningkatkan wawasan ilmu pengetahuan tentang Administrasi Publik terutama bagi konsentrasi kebijakan publik.
- 2) Bagi perguruan tinggi, dengan dilakukannya penelitian ini semoga bisa dijadikan arsip akademis yang bermanfaat serta bisa dijadikan rujukan bagi sivitas akademik.

##### **2 Manfaat Praktis**

- 1) Bagi Peneliti

Penelitian sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana, dengan dilakukan penelitian ini peneliti bisa mengaplikasikan ilmu-ilmu administrasi publik ke dalam fenomena konkret, maka dari itu ilmu yang diperoleh dapat bermanfaat bagi peneliti pada saat proses penelitian.

## 2) Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan saran dan perbaikan bagi pemerintah terkait tentang upaya penanganan pernikahan usia dini. Serta dapat menjadi informasi kepada masyarakat bahwa menikahkan anak dibawah umur bukan solusi yang baik.

## F. Kerangka Pemikiran

Aminullah dalam (Anggara, 2014a) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan komponen dari aktivitas administrasi publik yang bertujuan mencari dan memberikan solusi untuk mengatasi fenomena sosial yang terjadi di masyarakat. Kebijakan ialah usaha untuk memberikan dampak pada teknik keberhasilan dari tujuan yang diharapkan. Aktivitas tersebut memiliki kedudukan yang esensial yang dilakukan secara keseluruhan dan berdampak pada jangka panjang.

Chandler & Plano dalam (Pasolong, 2014) mengatakan bahwa konsep administrasi publik ialah sistem pengorganisasian dan komposisi sumber daya publik serta memiliki kekuatan untuk menciptakan, menjalankan dan memajemen suatu kebijakan. Dapat disimpulkan konsep administrasi publik adalah proses membuat, menjalankan dan mengelola suatu kebijakan oleh organisasi publik yang didalamnya terdapat orang saling bekerja sama dengan tujuan melayani kepentingan publik.

Lemieux dalam (Wahab, 2012) memaparkan bahwa kebijakan public merupakan aktivitas pemecahan masalah atau fenomena yang terjadi di masyarakat yang dilakukan oleh pemangku kebijakan dan dilakukan secara terstruktur. Aktivitas kebijakan publik ini dijalankan sesuai urutan penyusunan kebijakan mulai dari agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan yang terpenting adalah implementasi serta evaluasi kebijakan. Proses aktivitas ini dilakukan secara berkelanjutan seiring berjalannya waktu.

Evaluasi dan kebijakan publik adalah komponen yang saling berhubungan dan tidak boleh dipisahkan, kedua hal ini juga hal sangat vital pada perkembangan dan keberhasilan dari suatu kebijakan. Maka dari itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan public dalam mengatasi masalah atau fenomena social bisa maksimal jika proses formulasi kebijakan, implementasi kebijakan serta evaluasi kebijakan dilakukan melalui tataan yang sama dan saling berkaitan. Selaras dengan itu Dye dalam (Persons 2011) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan proses penyelidikan secara objektif, sistematis dan empiris dari dampak sebuah kebijakan serta target dan tujuan yang ingin dicapai.

Suatu kebijakan publik yang tidak dapat berjalan dengan tujuan yang diinginkan yang disebabkan oleh penentangan, maka dari itu harus dilakukan evaluasi kebijakan guna menyelesaikan fenomena sosial yang terjadi di masyarakat. Dalam hal ini kebijakan publik tersebut diidentifikasi penyebab dari tidak dapat berjalannya suatu kebijakan tersebut, kemudian setelah itu dicarikan jalan keluarnya, apakah kebijakan tersebut harus digantikan dengan yang kebijakan yang baru ataupun kebijakan tersebut dihapus. Dari kejadian tersebut (Marss, 2009)

mengatakan bahwa evaluasi memiliki dua perspektif yang saling berhubungan yaitu, a) evaluasi kebijakan dan isi dari program tersebut b) evaluasi sumber daya organisasi yang menunjang selama proses implementasi kebijakan dan program.

Evaluasi kebijakan bertujuan untuk melihat pencapaian dari suatu program kebijakan publik guna menilai jarak ketidakseimbangan maksud dan tujuan untuk dipertanggungjawabkan kepada konstitusi terkait. Menurut Anderson dalam (Wahab, 2008) evaluasi kebijakan merupakan aktivitas terkait estimasi kebijakan menyangkut substansi, implementasi dan konsekuensi terkait kebijakan tersebut.

Adapun hal yang menjadi urgensi pada penelitian ini yaitu Kecamatan Lembang pada tahun 2018-2020 kasus pernikahan usia dini mengalami grafik yang terus naik, meskipun pada tahun 2021 terjadi penurunan kasus. akan tetapi kecamatan Lembang masih menjadi salah satu kecamatan di Kabupaten Bandung Barat dengan jumlah kasus pernikahan dini tertinggi. Maka dari data tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang evaluasi kebijakan pendewasaan usia perkawinan di Kecamatan Lembang.

Penelitian ini menggunakan teori evaluasi kebijakan menurut Stufflebeam dalam (Wahyudhiana, 2015) terdapat beberapa indikator pada model CIPP yang digunakan dalam melakukan evaluasi kebijakan, sebagai berikut:

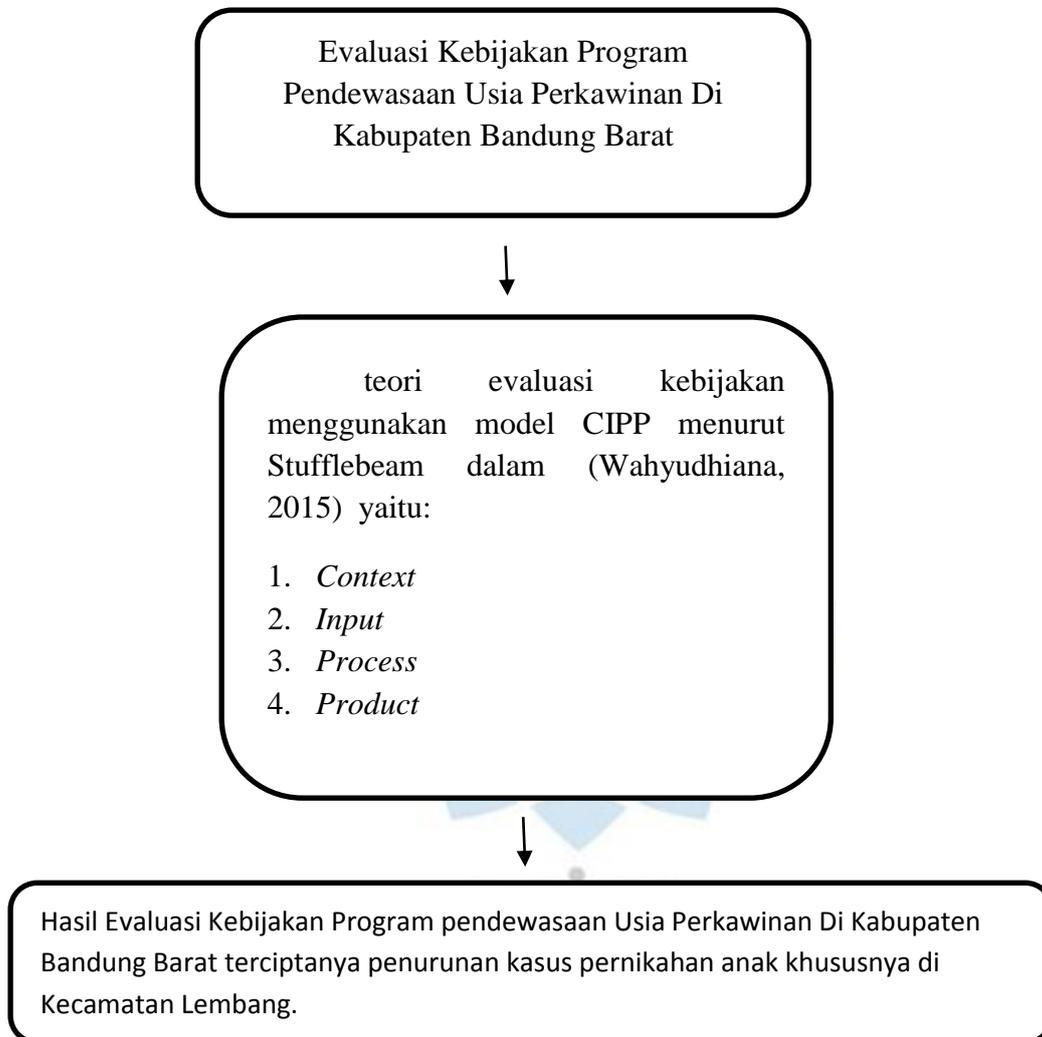
1. Evaluasi *context* : Identifikasi masalah, memberikan solusi, menyesuaikan program dengan masalah yang terjadi.
2. Evaluasi *input* : pada tahap ini evaluasi membantu dalam pengambilan keputusan dan mencari cara dalam mencapai tujuan, adapun yang menjadi indikatornya yaitu sumber daya manusia, faktor pendukung kegiatan, dana dan aturan yang dibutuhkan.

3. Evaluasi *process* : tahap ini merupakan proses pelaksanaan kegiatan guna memberikan manfaat jika terdapat kendala.
4. Evaluasi *product* : pada tahap ini bertujuan untuk menilai capaian dari suatu program.

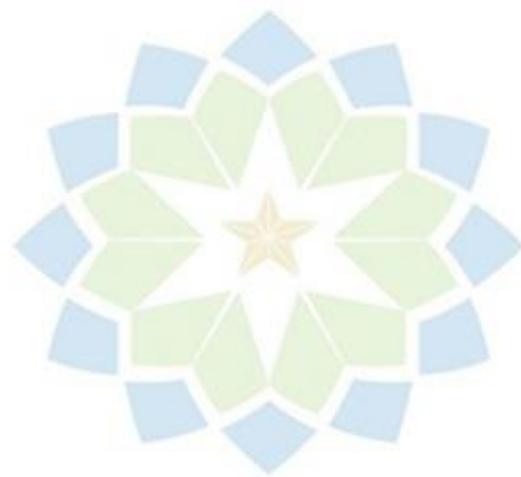
Berdasarkan teori di atas dan beberapa penjelasan yang berkaitan dengan masalah kebijakan publik seperti halnya tahapan evaluasi hingga hal-hal yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yang tertuang pada Stufflebeam dalam (Wahyudhiana, 2015). Maka dari itu peneliti memanifestasikan hal tersebut ke dalam rumusan kerangka pemikiran, sebagaimana proses Evaluasi Kebijakan Program peendewasaan Usia Perkawinan Di Kabupateng Bandung Barat. Hal ini ini diawali dari peningkatan jumlah kasus pernikahan dini yang terjadi di Kecamatan Lembang, maka dari itu perlu dilakukannya evaluasi kebijakan untuk menekan angka kasus pernikahan dini yang kemudian dianalisis melalui teori model CIPP dari Stufflebeam.

Evaluasi kebijakan merupakan masalah yang kompleks, proses evaluasi kebijakan menjadi pekerjaan yang sulit dikarenakan evaluasi kebijakan melibatkan banyak sumber daya, bukan hanya dari kebijakan dan pihak-pihak yang bertanggungjawab menjalankan kebijakan itu, akan tetapi juga harus melibatkan pihak-pihak yang dievaluasi. Evaluasi adalah sesuatu hal yang sangat kompleks dan sensitif. Prosedur ini saling berkaitan antara aktor-aktor yang berhubungan satu sama lain selama proses evaluasi. Evaluasi pada umumnya bertujuan sebagai bentuk penilaian tentang sejauh mana keefektifan kebijakan publik yang diciptkan oleh pemangku kebijakan untuk dipertanggungjawabkan sebagaimana mestinya kepada konstituen.

**Gambar 1.3** Kerangka Pemikiran



BANDUNG



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG