

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Manusia merupakan makhluk sosial yang tidak bisa hidup sendiri. Hal ini disebabkan karena manusia mempunyai naluri untuk hidup secara bersama dan bersosial. Naluri ini sangat lazim yang dinamakan *gregarious instinc* yang pastinya akan ada pada setiap manusia normal, karena manusia tidak memiliki sarana mental dan fisik yang mumpuni untuk hidup sendiri.

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ
لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ

Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu istri-istri dari jenismu sendiri agar kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya di antaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang berpikir. Q.S Ar-Rum [30] : 21

Dalam surat ini dijelaskan bahwa salah satu tanda kebesaran Allah SWT menciptakan manusia secara berpasangan guna memperbanyak keturunan dan umat islam. Serta, menciptakan manusia sesempurna mungkin dengan memiliki rasa naluri bersosial yang tinggi guna memperbanyak keturunan dengan pernikahan.

Pernikahan merupakan suatu bentuk perjanjian yang mengikat antara laki-laki dan perempuan yang dimana dua insan bersatu menjadi keluarga yang legal secara agama maupun negara dengan cara-cara yang telah Allah ridhoi. Dalam islam pernikahan memiliki arti terkumpul dan menyatu dalam ikatan dengan perantara pernikahan yaitu ijab qobul atau akad nikah. Dalam islam pernikahan merupakan

ibadah terpanjang oleh karena itu tidak boleh dilakukan secara sembarangan. Sedangkan menurut UU nomor 1 tahun 1974 menyatakan bahwa perkawinan merupakan pengikatan antara laki-laki dan perempuan yang dimana bertujuan untuk membangun suatu keluarga berdasarkan asas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sedangkan pada UU nomor 16 tahun 2019 pasal 7 ayat 1 sebelum dirubah menyatakan bahwa perkawinan diizinkan ketika laki-laki berusia 19 tahun dan wanita berusia 16 tahun yang sekarang berubah menjadi pernikahan diizinkan apabila kedua mempelai telah berusia 19 tahun. Yang artinya terdapat kenaikan usia pada wanita yang tadinya berusia 16 tahun menjadi 19 tahun. Undang-undang perkawinan tersebut mulai diberlakukan setelah diundangkan oleh Menkumham Thahjo Kumolo pada 15 oktober 2019 di Jakarta.

Ketentuan dalam undang-undang yang lama menyebabkan banyak pihak yang menilai kontradiksi dengan UU nomor 35 tahun 2014 atas perubahan UU nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, yang dimana menyatakan bahwa anak-anak adalah seseorang yang berusia nol (dalam kandungan) sampai dengan usia 18 tahun. Sehingga bila minimal usia perkawinan pada wanita itu 16 tahun berarti masih tergolong kategori anak dan bisa dikatakan sebagai pernikahan dini.

Perubahan undang-undang tersebut sebagai wujud adanya keadilan HAM bagi seorang perempuan yang tadinya perbedaan minimal menikah bagi perempuan itu menimbulkan diskriminasi bagi perempuan. Serta, Pendewasaan Usia Perkawinan yang telah ditetapkan dengan perubahan minimal usia pernikahan bagi perempuan

pada UU nomor 16 tahun 2019 pasal 7 ayat 1 ini sebagai bentuk upaya mengurangi risiko kematian bagi ibu muda dikarenakan terlalu dini untuk memiliki anak.

Dilihat dari dua pernyataan undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa pernikahan dini merupakan pernikahan yang dilakukan oleh kedua mempelai yang salah satunya atau bahkan keduanya masih berusia dibawah 19 tahun atau dibawah 18 tahun yang dimana masih berada di kategori anak-anak yang belum siap mental, fisik serta psikis guna membangun bahtera rumah tangga. Sedangkan menurut BKKBN (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional) menyatakan bahwa usia ideal menikah bagi perempuan ialah 21 tahun sedangkan bagi laki-laki ialah 25 tahun. Dikarenakan berdasarkan ilmu kesehatan menyatakan bahwa usia ideal yang matang secara biologis maupun psikologis yakni usia 21-25 tahun bagi wanita dan 25-30 bagi pria. Hal ini dilihat dari beberapa konteks sebagai dasar seperti kesehatan fisik, kesehatan psikis, kestabilan ekonomi dan pendidikan. BKKBN merekomendasikan minimal angka pernikahan berdasarkan kesehatan guna kebaikan bagi masyarakat yang baru membina rumah tangga sehingga menciptakan rumah tangga yang berkualitas.

Dampak pernikahan dini bagi kesehatan fisik dan psikis pun sangat banyak dan membahayakan, pernikahan dini yang disebabkan oleh kehamilan diluar nikah atau *marriage by accident* sangat berisiko mengancam nyawa ibu dan anak yang dikandung. Mengingat usia yang sangat belia untuk mengandung sangat berisiko terhadap kesehatan reproduksi kesehatan perempuan tersebut. Kehamilan yang terjadi pada ibu yang masih sangat muda rentan terjadinya keguguran apalagi bagi perempuan dengan usia rentan 15-19 tahun memiliki tingkat keguguran dan

kematian saat melahirkan 2 kali lebih besar, serta anak yang dilahirkan rentan terkena stunting.

Tak hanya berdampak pada kesehatan fisik dan psikis saja, perempuan dan laki-laki yang mengalami pernikahan dini secara tidak langsung telah mengubur dalam cita-cita, mimpi, serta pencapaian karir yang sudah mereka impikan yang tidak dapat diwujudkan ketika melakukan pernikahan di usia dini ini.

Pernikahan dini lebih rentan mengalami perceraian diusia pernikahan yang lebih muda dikarenakan beberapa factor yang mereka belum memenuhi seperti kematangan emosional, ekonomi serta pengetahuan dalam memahami makna pernikahan. Perempuan maupun laki-laki yang masih berusia 19 tahun kebawah cenderung memiliki emosi yang masih labil, bingung bagaimana menghadapi kehidupan berumah tangga, sehingga kondisi tersebut dapat menimbulkan kekerasan dalam rumah tangga. Hal tersebut memperkuat bahwa pernikahan dini membawa dampak yang tidak baik terhadap pasangan yang melakukan, keluarga, lingkungan, bahkan anak yang nantinya dilahirkan.

Pernikahan dini juga memberikan dampak buruk bagi kemajuan suatu wilayah. Dikarenakan pernikahan dini yang terjadi kebanyakan menyebabkan anak putus sekolah dan menyebabkan sulitnya mencari pekerjaan sehingga membuat tinggi angka pengangguran dan kemiskinan. Hal ini berdampak pada laju perkembangan suatu wilayah sehingga menjadi penghambat dalam kemajuan suatu wilayah.

Beberapa upaya dilakukan guna menekan angka pernikahan dini salah satunya dengan mengadakan kebijakan PUP (Pendewasaan Usia Perkawinan). Pernikahan

dini merupakan hal yang serius dikarenakan dampaknya tidak kalah serius. Pernikahan menyebabkan kematian ibu dan janin serta mengakibatkan stunting.

Kabupaten Subang yang berada di Provinsi Jawa Barat memiliki angka pernikahan dini yang cukup tinggi. Kabupaten Subang mengalami pelonjakan angka pernikahan dini terutama pada 2 dua tahun terakhir atau ketika masa Pandemi Covid-19. Menurut Dadan Zaenal seorang Panitera Pengadilan Agama Kabupaten Subang memaparkan bahwa di Kabupaten Subang pada kurun waktu Januari-november 2020, dari 4600 pernikahan yang terjadi di Kabupaten Subang, 145 diantaranya merupakan pelajar yang belum memenuhi usia perkawinan atau anak dibawah umur yang memohon dispensasi pernikahan. Di Kabupaten Subang terdapat beberapa faktor yang menyebabkan para generasi muda melakukan pernikahan dini diantaranya ialah:

Faktor adat atau budaya, merupakan keadaan masyarakat masih terikat dengan pemikiran yang kolot dan dulu yang dimana menganggap bahwa pendidikan tidak begitu penting dan mengacu ke jaman dulu yang mana orang-orang dulu bisa sukses tanpa bersekolah. Serta, terdapat beberapa desa di Kabupaten Subang yang tertinggal yang mayoritas anak-anak disana tidak melanjutkan pendidikan.

Faktor gender, sebagian besar masyarakat masih beranggapan bahwa wanita tidak perlu bersekolah yang tinggi dan bahkan kebanyakan hanya lulusan Sekolah Menengah Pertama lalu diarahkan untuk menikah. Hal ini diakibatkan bahwa masih adanya pemikiran feminisme yang beranggapan bahwa yang boleh mencari ilmu

yang tinggi hanyalah laki-laki dan tugas seorang wanita dirumah. Maka, tidak sedikit pula yang melakukan pernikahan dini ialah perempuan.

Faktor ekonomi rendah, masyarakat masih terpasung dengan keadaan ekonomi yang masih terbilang rendah ditambah dengan biaya pendidikan yang tidak murah, hal itu menyebabkan masyarakat memilih anak-anaknya untuk tidak melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi. Beberapa anak memutuskan untuk bekerja atau bahkan menikah guna mengurangi beban dan tanggungan keluarga dibandingkan dengan melanjutkan pendidikan.

Faktor angka pendidikan yang masih rendah, beberapa factor diatas berdampak pada angka pendidikan di Indonesia, serta sedikitnya peduli masyarakat terhadap pentingnya pendidikan bagi para generasi muda. Masyarakat berpendapat bahwa pendidikan tidak begitu penting bagi keberlanjutan hidup hal inilah yang menjadikan anak-anak putus sekolah dan memilih untuk menikah terutama pada perempuan. Kebanyakan masyarakat berspekulasi bahwa perempuan tidak memiliki kewajiban dalam menuntut ilmu tinggi sehingga banyaknya objek dari pernikahan dini ialah perempuan.

Faktor pergaulan bebas pergaulan bebas yang marak terjadi di kalangan remaja telah menjadi faktor utama perusak moral bagi para generasi bangsa. Tidak sedikit para pelajar yang terjerumus pada pergaulan bebas serta tidak adanya batasan pergaulan antara lawan jenis. Hal inilah menjadi salah satu penyebab pernikahan dini melonjak dengan pesat khususnya di Kabupaten Subang.

Kepedulian terkait maraknya kasus pernikahan dini Di kabupaten Subang seharusnya bukan hanya pemerintah yang bertanggungjawab melainkan seluruh

masyarakat Kabupaten Subang. Namun, bila dalam kebijakan ini pemerintah yang menjadi pionir perubahan paling utama dalam penekanan angka pernikahan dini guna sebagai contoh serta pelopor kepedulian tinggi terhadap keberlangsungan kualitas para generasi muda. Masyarakat mengacu pada siapa pimpinannya sehingga akan menjalankan kebijakan bila diterapkan dengan sebaik mungkin dan sebagaimana mestinya.

Table 1.1 Data Pernikahan Dini Tahun 2020 Di Kabupaten Subang

No	Kecamatan	Jumlah Kasus Pernikahan Dibawah Umur 0-18 Tahun	
		Pria	Wanita
1	Subang	3	4
2	Kalijati	-	2
3	Pagaden	-	-
4	Sagalaherang	1	1
5	Cisalak	-	2
6	Pamanukan	1	5
7	Binong	1	1
8	Pusakanagara	-	-
9	Ciasem	-	4
10	Pabuaran	-	2
11	Purwadadi	-	2
12	Jalancagak	-	4
13	Cipeundeuy	1	1
14	Blanakan	1	3
15	Comprenng	1	2
16	Patokbeusi	11	33
17	Cipunagara	2	7
18	Tanjungsiang	2	4
19	Cibogo	2	8
20	Cijambe	1	2
21	Cikaum	1	4
22	Legonkulon	-	2
23	Serangpanjang	-	1
24	Sukasari	1	3
25	Tambakdahan	1	4
26	Kasomalang	2	2
27	Dawuan	1	1
28	Pagaden Barat	-	1

29	Ciater	-	4
30	Pusakajaya	1	2
Jumlah		34	111
Total 145			

Sumber: Kementerian Agama RI Seksi Bimas Islam Kabupaten Subang

Dilihat dari data yang didapatkan terkait data pernikahan dini di kabupaten subang menunjukkan angka yang masih terbilang tinggi sehingga hal ini menjadikan sebuah gambaran adanya hal yang perlu diperbaiki dalam segi penerapan kebijakan tersebut khususnya di Kabupaten Subang. Evaluasi kebijakan diterapkan guna mengidentifikasi terkait sejauh mana kebijakan itu diterapkan guna mencegah terjadinya angka pernikahan dini di Kabupaten Subang lebih tinggi dan tidak terkendali.

Menurut (Dunn 2018) beberapa kriteria evaluasi kebijakan publik terdiri dari bagaimana hasil yang tercapai apakah efektif atau tidak, kecukupan atau seberapa jauh pencapaian dari kebijakan tersebut dalam memecahkan masalah yang ada, bagaimanakah pemerataan dari biaya yang anggarkan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, bagaimanakah hasil dari kebijakan tersebut apakah sudah sampai pada titik memuaskan Lembaga, dan preferensi atau nilai-nilai kelompok tertentu, bagaimana ketepatan dari kebijakan tersebut berguna atau bernilai.

Dilihat dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas peneliti memiliki ketertarikan untuk membahas permasalahan ini dengan wujud penelitian karya ilmiah yang pembahasannya dibahas secara menyeluruh menggunakan teori Dunn 2018 dalam skripsi yang berjudul **“Evaluasi Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan Dalam Menekan Angka Pernikahan Dini Di Kabupaten Subang”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka indentifikasi masalahnya sebagai berikut:

1. Kabupaten Subang masih memiliki angka pernikahan dini yang tinggi
2. Kabupaten Subang mengalami pelonjakan angka pernikahan dini menjadi sangat tinggi pada tahun 2020-2021 atau ketika pandemic covid-19
3. Kepedulian masyarakat terhadap batasan minimal usia perkawinan masih minim dikarenakan masih bertaut pada adat kebudayaan menikahkan anak pada usia belum cukup
4. Pemahaman masyarakat masih minim terhadap bahaya pernikahan dini pada kesehatan terutama pada perempuan .
5. Sebagian masyarakat yang jauh dari perkotaan atau bisa dibilang tertinggal masih belum memahami kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan

1.3 Rumusan Masalah Penelitian

1. Bagaimana efektivitas (*effectiveness*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang?
2. Bagaimana efisiensi (*efficiency*) Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang?
3. Bagaimana (kecukupan) *edequacy* dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang?

4. Bagaimana ekuitas (*equity*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang?
5. Bagaimana responsivitas (*responsiveness*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang?
6. Bagaimana kelayakan (*appropriateness*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas maka peneliti bertujuan untuk menganalisis:

1. Untuk menganalisis bagaimana efektivitas (*effectiveness*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang;
2. Untuk menganalisis bagaimana efisiensi (*efficiency*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang;
3. Untuk menganalisis bagaimana kecukupan (*adequacy*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang;

4. Untuk menganalisis bagaimana ekuitas (*equity*) Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang;
5. Untuk menganalisis bagaimana responsivitas (*responsiveness*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang;
6. Untuk menganalisis bagaimana kelayakan (*appropriateness*) dari Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di DP2KBP3A dalam menekan angka pernikahan dini di Kabupaten Subang.

1.5 Manfaat Hasil Penelitian

Tujuan dari penelitian tentunya untuk memberikan banyak manfaat bagi berbagai sektor agar bermanfaat dan melahirkan pembaharuan-pembaharuan yang lebih baik lagi. Adapun manfaat dari penelitian ini ialah:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat bagi kemajuan ilmu administrasi publik yang berkenaan dengan evaluasi kebijakan, khususnya mengenai Evaluasi Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan Dalam Menekan Angka Pernikahan Dini Di Kabupaten Subang.

2. Manfaat praktis

a. Bagi peneliti

Diharapkan penelitian ini menjadi karya yang bermanfaat sehingga mampu meningkatkan kepenulisan ilmiah terutama berkenaan dengan pembahasan administrasi Publik pada konsentrasi kebijakan publik yang khususnya mengenai Evaluasi Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan Dalam Menekan Angka Pernikahan Dini Di Kabupaten Subang.

b. Bagi Pemerintah

Diharapkan penelitian ini menjadi masukan yang tepat mengenai lahirnya kebijakan publik yang dimana suatu kebijakan pastinya memiliki tujuan yang baik bagi sistem di Indonesia hanya saja ada beberapa aspek yang memerlukan evaluasi guna melahirkan pembaharuan serta menjaga kualitas dari kebijakn itu sendiri.

c. Bagi Masyarakat Luas

Diharapkan penelitian ini mampu menjadi sarana penambah wawasan masyarakat luas terkait kebijakan terbaru usia perkawinan, dampak buruk dari pernikahan dini, serta pentingnya melangsungkan pernikahan dengan bekal yang cukup dari segi fisik, psikis, ekonomi, pendidikan dan sebagainya.

1.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dibuat guna menjadi sebagai gambaran alur pemikiran penulis dalam melaksanakan penelitian sehingga dengan ini akan mempermudah dalam penilaian Evaluasi Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan Dalam Menekan Angka Pernikahan Dini Kabupaten Subang. Dalam penilaian evaluasi kebijakan yang diambil dari penelitian ini mengacu pada teori evaluasi kebijakan menurut (Dunn 2018) Dengan kriteria

keputusan, yang dimaksud adalah aturan, prinsip, atau standar eksplisit yang digunakan untuk membenarkan pilihan kebijakan. yang terdapat beberapa aspek yaitu:

- a. *Effectiveness*, yaitu status ketercapaian sesuai dengan yang diinginkan atau efektivitas juga mengacu pada pencapaian hasil yang berharga. Efektivitas, merupakan sifat rasionalitas teknis, yang diukur dalam suatu unit produk (kebijakan), layanan, atau nilai moneter. Misal, suatu penemuan baru ternyata menghasilkan lebih banyak energi dibanding dengan penemuan yang lama maka yang dikatakan lebih efektif ialah penemuan baru dikarenakan menghasilkan sesuatu yang lebih dihargai. Begitupun dengan produk suatu kebijakan.
- b. *Efficiency*, yaitu banyaknya percobaan yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan akronim dari rasionalitas ekonomi, merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha tertentu, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya diukur melalui perhitungan biaya per unit suatu produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terendah dinamakan efisien
- c. *Adequacy*, yaitu sejauh mana ketercapaian hasil dari yang diinginkan untuk memecahkan masalah. Kecukupan mengacu pada kebijakan yang mencapai ambang efektivitas atau efisiensi yang ditentukan. Kriteria kecukupan menentukan harapan tentang kekuatan hubungan antara kebijakan dan tingkat efektivitas atau efisiensi yang tetap.

- d. *Equity*, yaitu status pembiayaan yang didistribusikan (apakah sudah adil pada masyarakat luas).
- e. *Responsiveness*, yaitu hasil dari kebijakan tersebut telah memenuhi (atau belum) kebutuhan, preferensi, atau kelompok-kelompok tertentu. Kriteria responsivitas ini sangat penting dikarenakan mampu memberikan gambaran analisis yang dapat merumuskan kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) dan kriteria dari yang sudah dipaparkan akan terbilang gagal bila responsivitas dari masyarakat atau kelompok tertentu ternyata menanggapi jika kebijakan yang diterapkan tidak sesuai kebutuhan dan keuntungan dari masyarakat atau kelompok tertentu. Karena kriteria dari responsivitas itu menanyakan pertanyaan praktis: bagaimanakah kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, serta kesamaan sudah mencerminkan sesuai kebutuhan, preferensi, dan nilai-nilai kelompok tertentu.
- f. *Appropriateness*, yaitu kelayakan serta ketepatan hasil yang diinginkan dari suatu kebijakan tersebut. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan suatu kebijakan dan kepada kuatnya asumsi-asumsi dari tujuan kebijakan tersebut. Dalam kriteria kelayakan (*Appropriateness*) biasanya bersifat terbuka karena perdefinisi kriteria ini dimaksudkan menjangkau ke luar kriteria yang sudah ada. Oleh karena itu tidak dibuat definisi baku.

Penelitian ini bertujuan mencari evaluasi dari tingginya angka pernikahan dini di Kabupaten Subang walaupun sudah adanya pemberlakuan Pendewasaan Usia Perkawinan serta mencari tahu hasil dari kebijakan tersebut berdasarkan evaluasi kebijakan sesuai dengan indikator dari William N. Dunn 2018. Tujuan

utama dari evaluasi kebijakan ini bukanlah mencari siapa yang akan bertanggungjawab serta kurangnya dalam mengimplementasikan kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan, melainkan untuk melihat sejauh mana ketercapaian tujuan dari kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan. Dengan menggunakan *criteria for evaluation from William N. Dunn 2018*.



Kerangka Pemikiran

Table 1.2 Kerangka Pemikiran

