

Pernikahan Dini

DALAM ASPEK
KEBIJAKAN, BUDAYA, DAN EKONOMI



Dr. Irza Setiawan, S.Sos., M.A.P.

**PERNIKAHAN DINI DALAM ASPEK
KEBIJAKAN, BUDAYA, DAN EKONOMI**
Oleh : **Dr. Irza Setiawan, S.Sos., M.A.P.**

CV. Zukzez Express
Jl. Karang Anyar 2
Komplek Pondok Papan Sejahtera
Blok A No. 28 RT. 49 RW. 08
Kel. Loktabat Utara, Banjarbaru
Kalimantan Selatan

Proofreader : M. Ery Zulfian
Tata Letak : Tim Zukzez
Desain Sampul : Yusup Iqbal

Diterbitkan oleh :
Penerbit Zukzez Express
Anggota IKAPI Pusat
Banjarbaru, 2023

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Cetakan I : Januari 2023

ISBN : 978-623-274-416-5

BAGIAN 1

PENDAHULUAN

Dalam perikehidupan manusia rasa ketertarikan kepada lawan jenis merupakan sebuah fitrah yang tidak bisa dikesampingkan, sebagai pengejawantahan fitrah tersebut maka hubungan antara lawan jenis diikat dalam istilah perkawinan, karena sebagai makhluk sosial manusia membutuhkan pendamping hidup dalam mengarungi arus kehidupan dan juga menghasilkan keturunan. Dengan melaksanakan perkawinan maka manusia akan bisa menjalankan eksensinya sebagai makhluk sosial, sebagai ikatan suci, perkawinan diharapkan bisa dijalankan dalam proses jangka panjang untuk mendapatkan kerukunan dan ketenteraman.

Negara Indonesia mengatur penting tentang dasar perkawinan ini melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagai makna eksistensi kepedulian Negara terhadap dasar hukum perkawinan tersebut, salah satu yang diperhatikan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 ini adalah batasan usia perkawinan yang tercantum pada pasal 7 dimana perkawinan akan diizinkan ketika pihak wanita sudah mencapai usia 16 Tahun dan pihak pria sudah mencapai usia 19 tahun, dimana jikalau ada penyimpangan terhadap ketentuan batas usia ini maka kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita untuk memintakan dispensasi perkawinan kepada pihak pengadilan ataupun pejabat lainnya.

Menjadi menarik membahas tentang batasan usia perkawinan ini mengingat adanya perbedaan batasan usia antara pria dengan wanita, dimana seorang pria harus mendewasakan usianya dulu secara angka sebanyak 3 tahun dari wanita baru diizinkan untuk melangsungkan perkawinan sehingga ada semacam opini ketidakadilan usia antara pihak pria dan wanita. Karena itu DPR RI dan DPD mengusulkan revisi Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan ini dalam Program Legislasi Nasional 2015-2019 sehingga dilaksanakan Revisi Undang-Undang Perkawinan dimana palu persetujuan diketuk pada tanggal 16 September 2019 dengan fokus anggota Dewan dan pemerintah lebih pada materi muatan pasal yang diubah, yakni Pasal 7 dan tambahan Pasal 65A Undang-Undang Perkawinan, untuk mengubah batasan usia perkawinan menjadi 19 Tahun, dan diberlakukanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Kalau dianalisa dari batasan usia perkawinan ini maka tidak bisa dipungkiri bahwa ini tidak bisa terlepas dari perilaku pernikahan dini, sejalan dengan era modern dimana teknologi semakin canggih dimana memungkinkan interaksi antar lawan jenis melalui media sosial, maka rasa ketertarikan antara pria dan wanita sangat mungkin terjadi meskipun masih di usia belia, hal ini ditopang dengan merebaknya perilaku pacaran anak muda meskipun masih dalam usia sekolah, sehingga sebuah perkawinan bisa saja terjadi atas dasar hasil perbuatan seseorang tanpa adanya kedewasaan dalam berpikir maupun kemandirian dari pelaku perkawinan.

Salah satu contoh fenomena yang sangat unik tentang pernikahan dini bisa dilihat pada Kabupaten Hulu Sungai Utara, merupakan bagian tempat dari Provinsi Kalimantan Selatan dengan terpisah jarak sekitar 190Km, mengapa menarik membahas perilaku pernikahan dini pada Kabupaten Hulu Sungai Utara, karena opini yang berkembang baik media pemberitaan televisi dari humas Kabupaten Hulu Sungai Utara maupun lewat media online sering mengklaim bahwa angka pernikahan dini berhasil diturunkan, sampai-sampai Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara mendapatkan penghargaan dari Lembaga Kantor Berita Nasional (LKBN) berwujud Antara Award 2018 karena berhasil menekan laju pernikahan dini.

Namun kalau dikontraksikan lewat data muncul fakta sebaliknya, yaitu peningkatan jumlah pernikahan dini yang sangat tinggi, dimana angka permohonan dispensasi kawin meningkat setiap tahunnya, seperti data dispensasi kawin dibawah ini.

Tabel 1.1
Data Dispensasi Kawin di Kabupaten Hulu Sungai Utara
Tahun 2018 sampai 2020

No	Bulan	Tahun		
		2018	2019	2020
1	Januari	-	1	32
2	Februari	-	9	17
3	Maret	2	-	16
4	April	5	-	9
5	Mei	1	-	4
6	Juni	-	-	2

7	Juli	1	1	19
8	Agustus	-	6	17
9	September	2	4	15
10	Oktober	3	7	15
11	November	1	22	13
12	Desember		3	9
	JUMLAH	15	53	168

Sumber : Pengadilan Agama Amuntai.

Kabupaten Hulu Sungai Utara sering dipromosikan berhasil menurunkan angka pernikahan dini sampai-sampai mendapatkan Antara Award, namun jikalau dihubungkan dengan data, ternyata fakta dilapangan sangat berbeda dengan opini yang beredar karena meningkatnya angka perilaku pernikahan dini berwujud dispensasi kawin dari tahun ke tahun di Kabupaten Hulu Sungai Utara berdasarkan data dari Pengadilan Agama Amuntai, seperti yang terlihat pada tahun 2018 sebanyak 15 kasus kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan di Tahun 2020 menjadi 168 Kasus (Sumber data Pengadilan Agama Amuntai).

Terkadang Sebagai Pelaksana Kebijakan pun bisa berbeda-beda dalam menafsirkan apa definisi dari Pernikahan Dini, sehingga dalam implemementasi menjadi beraneka macam, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak cenderung fokus kepada usia 18 tahun sebagai batas usia kedewasaan, kebijakan ini dilakukan mengacu kepada Undang-Undang Perlindungan Anak, BKKBN lebih melihat kepada usia ideal pernikahan dimana perempuan minimal 21 Tahun dan Laki-Laki minimal 25 Tahun, KUA serta Pengadilan Agama lebih mengacu kepada Undang-Undang Perkawinan dimana batasan usia minimal pernikahan adalah 19 Tahun, perbedaan persepsi serta aturan secara kebijakan ini membuat penafsiran serta ukuran tentang apa itu pernikahan dini menjadi beraneka macam, sehingga ini sangat menarik itu dikaji dalam hal kebijakan.

BAGIAN 2

TEORI KEBIJAKAN DAN PERNIKAHAN DINI

A. Kebijakan

Kebijakan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah (entah itu bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumber daya manusia, menghentikan tindakan terorisme, ataupun lainnya) dan kerja tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes*). Bahkan dalam sudut pandang lain, Dye dalam Leo Agustino (2016 : 16) menulis pula kebijakan public sebagai: “...*Anything a government chooses to do or not todo*”. Menurut takrif ini, semua pilihan-pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan *public*.

Definisi lain ditawarkan oleh Friedrich (1969:79) yang menuliskan kebijakan sebagai:

...a proposed course of action of a person, group, or government within given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.

Makna kebijakan sebagai ‘serangkaian tindakan atau kegiatan’, ditambahkan Friedrich dalam Leo Agustino (2016 : 16) sebagai upaya yang selalu berhubungan dengan usaha untuk mencapai beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dicapai, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian terepenting dari definisi kebijakan milik Friedrich. Bagaimanapun juga, kebijakan harus menunjukkan ‘apa yang sesungguhnya dikerjakan’ daripada ‘apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan’ pada suatu masalah.

B. Kebijakan Publik

Thomas R. Dye mengemukakan Kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Pengertian yang diberikan Thomas R. Dye ini memiliki ruang lingkup yang sangat luas. Selain itu, kajiannya yang hanya terfokus pada negara sebagai pokok kajian. Sedangkan Easton Mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada

masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Ada sudut pandang lain, Hakim (2003) mengemukakan bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures (Hakim, 2002).

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi :

1. Pembuatan kebijakan,
2. Pelaksanaan dan pengendalian, serta
3. Evaluasi kebijakan.

Menurut Dunn (1994), proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu :

1. penyusunan agenda,
2. formulasi kebijakan,
3. adopsi kebijakan,
4. implementasi kebijakan, dan
5. penilaian kebijakan.

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut:

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.

3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

C. Implementasi

1. Definisi Implementasi Kebijakan.

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement* yang berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Sahya Anggara (2014:232) implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu / pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

2. Hakikat Implementasi Kebijakan.

Hakikat utama implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sebatier dalam Sahya Anggara (2014: 232) adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah sesuatu program

dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

Disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan.

3. Pendekatan Implementasi.

Secara pendekatan Implementasi Kebijakan bisa dibagi menjadi tiga yaitu *Top Down*, *Bottom Up*, dan Campuran, dalam *Top Down* menggunakan logika berpikir dari atas kemudian melakukan pemetaan kebawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan dalam suatu kebijakan, sering juga disebut sebagai *Policy Centered* karena fokus peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha memperoleh fakta apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak.

Langkah-langkah pendekatan *Top Down* sebagai berikut :

1. Memilih kebijakan yang akan dikaji.
2. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan.
3. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan.
4. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh sekelompok sasaran dengan baik.
5. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan memiliki manfaat bagi kelompok sasaran.
6. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan.

Pendekatan *Top Down* identik dengan *Command and Control* dimana keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan kepada kejelasan perintah dan cara mengawasi atasan kepada bawahan, beberapa contoh pendekatan implementasi *Top Down* dikemukakan oleh Mazmanian dan Sebatier, Van Meter dan Van Horn, George Edward III, serta Grindle.

Adapun pendekatan *Bottom Up* muncul sebagai kritik kepada pendekatan *Top Down*, karena *Top Down* lebih fokus kepada aktor utama sebagai *policy Maker* sehingga kurang

memperhatikan pengaruh aktor-aktor lain seperti kelompok sasaran, pihak swasta dan sebagainya.

Fokus pendekatan *Bottom Up* lebih kepada level birokrat dan kelompok sasaran karena meyakini bahwa implementasi akan berhasil jika kelompok sasaran dilibatkan dari awal mulai proses sampai implementasi kebijakan.

Langkah-langkah pendekatan *Bottom Up* diantaranya :

1. Memetakan *Stakeholder* yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah.
2. Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan.
3. Memetakan keterkaitan antar aktor pada level terbawah dengan aktor pada level atasnya.
4. Peneliti bergerak keatas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari format yang sama.
5. Pemetaan dilakukan terus sampai level tertinggi

Adapun pendekatan *Bottom Up* dipelopori oleh Elmore, Adam Smith, Lipsky, Berman, Herjn dan Porter.

4. Teori-Teori Implementasi.

Studi implementasi secara sungguh-sungguh dianggap muncul pertama kali pada Tahun 1970an ketika Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) menerbitkan buku *Implementation* dan Erwin Hargrove (1975) dengan bukunya *The Missing Link : the Study Of Implementation Of Social Policy* yang mempertanyakan *missing link* antara formulasi kebijakan dan evaluasi dampak kebijakan dalam studi kebijakan publik. Sejak saat itu, studi tentang implementasi mulai marak, terutama karena fakta menunjukkan berbagai intervensi pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah social terbukti tidak efektif.

Secara umum, yang membuat perbedaan pendekatan dalam teori implementasi berkaitan dalam hal berikut :

- a. Keragaman isu-isu kebijakan atau jenis kebijakan. Isu atau jenis kebijakan yang berbeda menghendaki perbedaan pendekatan pula karena ada jenis kebijakan yang sejak awal diformulasikan sudah rumit dengan melibatkan banyak faktor dan banyak aktor. Ada

pula yang relative mudah. Kebijakan yang cakupannya luas dan menghendaki perubahan yang relatif besar tentu cara implementasi dan tingkat kesulitannya akan berbeda dengan kebijakan yang lebih sederhana.

- b. Keragaman konteks kelembagaan, yang bisa meluas menyangkut generalisasi dapat diterapkan pada sistem politik dan konteks negara yang berbeda. Kebijakan yang sama dapat di implementasikan dengan cara yang berbeda bergantung pada system politik serta kemampuan system administrasi negara yang bersangkutan.

Tingkat Kebijakan Publik menurut Lembaga Administrasi Negara (1997) dalam Sahya Anggara (2014:41) dapat dibagi sebagai berikut :

- a. Lingkup Nasional.

Kebijakan nasional adalah kebijakan Negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional / negara sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945. MPR, Presiden, dan DPR adalah yang berwenang menetapkan kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk UUD, ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

Kebijakan umum adalah kebijakan presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Presiden berwenang menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden.

Kebijakan pelaksanaan merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan, yang berwenang adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.

- b. Lingkup Wilayah Daerah.

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah Provinsi, yang berwenang adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Di Daerah Kabupaten / Kota. Kebijakan umum di tingkat daerah dapat

berbentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota. Kebijakan Pelaksanaan dilingkup daerah, seperti kebijakan dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pendekatan Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky dalam Sahya Anggara (2014: 238) tentang implementasi sebagai model implemementasi yang pertama kali muncul dalam karya buku yang berjudul *Implementation* di Tahun 1973 yaitu dengan model pendekatan.

1. Perencanaan.
2. Analisis.
3. Perancangan.
4. Implementasi.
5. Pemeliharaan.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya "*The Policy Implementation Process*" pada *Jurnal Administration and Society*, Volume 5 nomor 4 Tahun 1975 model implemementasi bergerak dari pendekatan yang dikembangkan oleh pendahulunya yaitu Pressman dan Wildavsky, dengan model implementasi.

1. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan kecil dengan consensus kecil diantara para Pelaksananya.
2. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar dengan konsensus besar diantara para Pelaksananya.
3. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar dengan consensus kecil.
4. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar dengan consensus besar.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa ada enam variabel yang harus diperhatikan karena bisa mempengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain.

1. Tujuan kebijakan dan standar yang jelas, yaitu perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
2. Sumber daya (dana atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi).
3. Kualitas hubungan interorganisasional. Keberhasilan implementasi sering menuntut prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.

4. Karakteristik lembaga/organisasi pelaksana (termasuk kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat kontrol hierarkis pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislative, serta keberkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan).
5. Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi (apakah sumber daya ekonomi mencukupi, seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat mempengaruhi kondisi sosial ekonomi yang ada, bagaimana tanggapan publik terhadap kebijakan tersebut, apakah elite mendukung implementasi).
6. Disposisi / tanggapan atau sikap para pelaksana (termasuk pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan, sikap atas kebijakan, serta intensitas sikap).

Christopher Hood dalam bukunya *Limit to Administration* menyarankan lima syarat agar implementasi bisa berlangsung sempurna, yaitu :

1. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu, seperti militer dengan garis komando yang jelas.
2. Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas.
3. Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan hal-hal yang diminta.
4. Harus ada komunikasi yang sempurna dari dalam dan antar organisasi.
5. Tidak ada tekanan waktu.

George Charles Edward III dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* yang diterbitkan tahun 1980 mengemukakan bahwa implementasi sebagai “ *The State of policy making between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule) and the consequences of the policy for the people whom it effect.* “

Menurut Edward III implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan (*output, outcome*). Aktivitas implementasi menurutnya terdiri atas perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi, dan lain-lain. Dalam model implementasi Edward III mengemukakan :

1. Komunikasi.
2. Sumber daya.
3. Disposisi.

4. Struktur Birokrasi.

Menurut Mazmanian dan Sebastiar (dalam Leo Agustino 2012 : 144-148) Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menyatakan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi, yakni;

1. Karakteristik dari Masalah (*tractability of the problems*).
2. Karakteristik Kebijakan/ undang-undang (*ability of statute to structure implementation*).
3. Variabel Lingkungan (*non statutory variables affecting implementation*).

Dr. Deborah Stone dalam bukunya yang berjudul Policy Paradox The Art Of Political Decision Making pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi ada lima langkah yang harus di analisa, jadi kalau kita mengacu model Teori Deborah Stone (2012:14) maka bisa dijelaskan sebagai berikut :

1. *Equity* (Keadilan) (a) tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam memperhitungkan suatu kebutuhan (b) dengan wujud kompetisi pemilihan seperti apa.
2. *Efficiency* (Efisiensi), untuk menggunakan sumber daya yang paling sedikit untuk menghasilkan tujuan yang sama, menurut: (a) siapa yang menentukan tujuan utama dan bagaimana menyeimbangkan berbagai tujuan, (b) siapa yang diuntungkan dari tindakan tersebut, dan (c) bagaimana mendefinisikan sumber daya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi.
3. *Welfare or Need*, Kesejahteraan atau Kebutuhan, menurut faktor-faktor termasuk (a) bagaimana penilaiannya , (b) hasil dalam jangka waktunya , (c) ukuran kemiskinan absolut atau ketidaksetaraan relatif, dan (d) perdebatan tentang 'moral hazard' atau efek jaminan sosial pada motivasi individu.
4. *Liberty* (Kebebasan), (a) keseimbangan umum antara kebebasan dari paksaan dan kebebasan dari kerugian yang disebabkan oleh orang lain, (b) perdebatan tentang tanggung jawab individu dan negara, dan (c) keputusan tentang perilaku siapa yang harus diubah.
5. *Security* (Keamanan) (a) kemampuan kita untuk mengukur risiko secara ilmiah (b) persepsi ancaman dan pengalaman bahaya, (c) perdebatan tentang seberapa

besar risiko keselamatan yang dapat ditoleransi sebelum melakukan intervensi, (d) siapa yang menjadi sasaran (e) bagaimana efek pengawasannya.

D. Perkawinan.

Secara etimologis perkawinan dalam bahasa Arab berarti menikah atau zawaj. Kedua kata ini yang terpakai dalam kehidupan sehari-hari orang Arab dan banyak terdapat dalam Al-Qur'an dan hadits Nabi. Al-Nikah mempunyai arti Al-Wath'i, Al-Dhomm, Al-Tadakhul, al-Jam'u atau ibarat'an al-wath wa al-aqd yang berarti bersetubuh, hubungan badan, berkumpul, jima; dan akad.

Secara terminologis perkawinan yaitu akad yang membolehkan terjadinya istimta' (persetubuhan) dengan seorang wanita, selama seorang wanita tersebut bukan dengan wanita yang diharamkan baik dengan sebab keturunan atau sebab susuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 pasal 1 dinyatakan bahwa perkawinan ialah ikatan lahir batin, antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Menurut undang-undang syarat-syarat pernikahan terdiri dari beberapa faktor seperti yang dijelaskan dalam pasal 6 yaitu:

- a. Perkawinan didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.
- b. Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua.
- c. Seorang dari kedua orang tua meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin yang dimaksud yaitu cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
- d. Kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin diperoleh dari wali orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus keatas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan menyatakan kehendaknya.
- e. Ada perbedaan antara izin orang tua, atau salah seorang atau lebih diantara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka Pengadilan dalam daerah tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang

tersebut dapat memberikan ijin setelah lebih dahulu mendengar dari orang-orang tersebut.

Secara filosofi, maka perkawinan bisa di kategorikan menjadi perkawinan secara hukum adat, perdata, serta hukum islam.

a. Perkawinan secara hukum adat.

Perkawinan bukan hanya ikatan kedua mempelai, dan bukan hanya untuk orang-orang yang hidup saja, namun juga di ikuti oleh para arwah leluhur mereka, menurut Hazairin perkawinan secara adat bermakna rentetan perbuatan-perbuatan magis, yang bertujuan untuk menjamin ketenangan, kebahagiaan, dan kesuburan. A. Van Gennep mengemukakan perkawinan secara adat sebagai *suatu rites de passage* (upacara peralihan) dengan tiga tahap peralihan yaitu *Rites de Separation, Rites de Merge, Rites de Aggreration*.

b. Perkawinan Secara Hukum Perdata.

Dalam Hukum Perdata (KUHPer), syarat sahnya perkawinan dibagi menjadi dua yaitu syarat materil dan syarat formil. Syarat materil adalah syarat yang berkaitan dengan inti atau pokok dalam melangsungkan perkawinan pada umumnya, syarat itu meliputi:

1. Berlaku asas monogami (Pasal 127 KUHPer).
 - a). Harus ada kata sepakat dan kemauan bebas antara si pria dan wanita (Pasal 28 KUHPer).
 - b). Seorang pria sudah berumur 18 tahun dan wanita berumur 15 tahun (Pasal 29 KUHPer).
 - c). Ada masa tunggu bagi seorang wanita yang bercerai, yaitu 300 hari sejak perkawinan terakhir bubar (Pasal 34 KUHPer).
 - d) Anak-anak yang belum dewasa harus memperoleh izin kawin dari kedua orang tua mereka (Pasal 35 KUHPer). Mengenai izin kawin ini diatur dalam ketentuan-ketentuan berikut ini:
2. Jika wali ini sendiri hendak kawin dengan anak yang di bawah pengawasannya, harus ada izin dari wali pengawas (Pasal 36 KUHPer).

3. Jika kedua orang tua telah meninggal dunia atau tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka yang memberikan izin ialah kakek-nenek, baik pihak ayah maupun pihak ibu, sedangkan izin wali masih pula tetap diperlukan (Pasal 37 KUHPer).
4. Anak luar kawin yang belum dewasa untuk dapat kawin, harus mendapat izin dari bapak dan/atau ibu yang mengakuinya. Jika wali itu sendiri hendak kawin dengan anak yang di bawah pengawasannya, harus ada izin dari wali.

Adapun syarat formil adalah syarat yang berkaikan dengan formalitas dalam melaksanakan perkawinan. Yaitu pemberitahuan tentang maksud kawin dan pengumuman maksud kawin (Pasal 50 sampai Pasal 51 KUH Per). Pembagian maksud kawin diajukan kepada pegawai catatan sipil. Pengumuman untuk maksud kawin dilakukan sebelum dilangsungkannya perkawinan dengan jalan menempelkan pada pintu utama dari tempat dimana register-register catatan sipil diselenggarakan dalam jangka waktu 10 hari. Pengumuman ini berfungsi sebagai pengawas yang dilakukan masyarakat, sehingga dapat memberitahukan kepada siapa saja yang berkepentingan untuk mencegah maksud dari perkawinan tersebut.

c. Perkawinan secara Hukum Islam.

Pernikahan dalam bahasa Arab disebut *an-nikah*, secara bahasa kata nikah memiliki dua makna yaitu jimak dan akad/ kesepakatan, secara hukum fiqih menurut Mazhab Hanafi nikah adalah akad yang berarti mendapatkan hak milik untuk melakukan hubungan seksual dengan perempuan yang tidak ada halangan untuk dinikahi secara syar'i, menurut Mazhab Maliki nikah adalah sebuah akad yang menghalalkan hubungan seksual dengan perempuan yang bukan mahram, bukan majusi, budak-budak dan ahli kitab dengan sighthah. Menurut Mazhab Syafi'i Nikah adalah akad yang mencakup pembolehan melakukan hubungan seksual dengan lafaz nikah, tazwij atau lafaz yang maknanya sepadan, menurut Mazhab Hambali Nikah adalah akad perkawinan atau akad yang diakui di dalamnya lafaz nikah, takwij dan lafaz yang punya makna sepadan.

E. Pernikahan Dini.

Istilah pernikahan dini atau pernikahan muda ini sebenarnya tidak dikenal dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) tetapi yang lebih populer adalah pernikahan di bawah umur yaitu pernikahan pada usia dimana seseorang tersebut belum mencapai dewasa (Koro, 2012: 72).

Umumnya pernikahan ini dilakukan oleh pemuda dan pemudi yang belum mencapai taraf ideal untuk melangsungkan suatu pernikahan. Bisa dikatakan mereka belum mapan secara emosioal, financial, serta belum siap secara fisik dan psikis.

Ada beberapa faktor yang mendorong terjadinya perkawinan usia muda yang sering dijumpai di lingkungan masyarakat kita yaitu: (Soekanto, 1992: 65).

- a. Ekonomi: Perkawinan usia muda terjadi karena keadaan keluarga yang hidup di garis kemiskinan, untuk meringankan beban orang tuanya maka anak wanitanya dikawinkan dengan orang yang dianggap mampu.
- b. Pendidikan: Rendahnya tingkat pendidikan maupun pengetahuan orang tua, anak dan masyarakat, menyebabkan adanya kecenderungan mengawinkan anaknya yang masih di bawah umur.
- c. Faktor orang tua: Orang tua khawatir terkena aib karena anak perempuannya berpacaran dengan laki-laki yang sangat berlebihan sehingga segera mereka mengawinkan anaknya.
- d. Media massa: Gencarnya ekspose seks di media massa menyebabkan remaja modern kian Permisif terhadap seks.
- e. Faktor adat: Perkawinan usia muda terjadi karena orang tuanya takut anaknya dikatakan perawan tua sehingga segera dikawinkan.

BAGIAN 3

KEBIJAKAN PERNIKAHAN DI LUAR NEGERI

Peraturan mengenai batasan pernikahan setiap Negara berbeda-beda, di Negara India seseorang dibolehkan menikah minimal usia 16 tahun, di Amerika, seseorang diperbolehkan menikah meskipun usianya masih 13 tahun, di Jerman seseorang diperbolehkan menikah minimal 18 tahun, di mesir seseorang boleh menikah minimal 16 tahun, sedangkan di Indonesia seseorang diperbolehkan menikah minimal 19 tahun.

Hal yang legal di negara Amerika bisa menjadi ilegal di Negara Indonesia dan Negara-negara lainnya, beda peraturan tentunya akan membuat beda pengejawantahan model implementasinya.

Untuk mengkaji bagaimana konsep pernikahan dini di luar Negara Indonesia, maka pada pembahasan kali ini, kita akan mencoba melakukan *critical review* dari beberapa riset yang berhubungan dengan pernikahan dini jika dipandang dari sisi kebijakan, budaya, maupun dari sisi ekonomi.

A. Amerika Serikat

Untuk melihat bagaimana konsep pernikahan di Amerika Serikat, tulisan dari Daniel T. Lichter yang diterbitkan oleh jurnal *Progressive Policy Institute* tahun 2001 dalam penelitiannya yang berjudul *Marriage as Public Policy* dengan focus kajian yang pertama *Economic level and marriage* (tingkat ekonomi dan pernikahan) dan yang kedua *Out-of-wedlock childbearing* (melahirkan diluar nikah) teori yang digunakan adalah *Democrats, family and child advocacy groups, and progressive social scientists and public policy analysts* (Demokrat, keluarga dan anak kelompok advokasi, dan ilmuwan sosial progresif dan analis kebijakan publik) Daniel mengatakan bahwa pernikahan harus menjadi bagian penting dari dialog tentang otorisasi ulang RUU kesejahteraan, jadi kesejahteraan secara ekonomi sangat berdampak erat dengan langgengnya sebuah pernikahan, meskipun pernikahan tersebut melibatkan pasangan usia dini.

Namun penelitian yang ditulis oleh Daniel ini lebih condong berimplikasi pada perilaku pernikahan yang berujung kepada perceraian, dengan fokus utama kebahagiaan didapatkan pada tingkat ekonomi/ kesejahteraan, dan ukuran lebih dicondongkan kepada angkatan kerja, dimana kebahagiaan pada pernikahan didapatkan jikalau ada penghasilan tetap, namun tidak

digambarkan sebuah kebijakan pernikahan yang terjadi di Amerika Serikat seperti peraturan pernikahan dini, karena secara legal standing pernikahan di USA bisa dilakukan secara peraturan minimal usia 13 tahun.

Dalam tulisan lain, dijelaskan bahwa rata-rata pernikahan di Negara Amerika Serikat dilakukan saat berusia empat puluh tahun, namun tentunya secara kultural Amerika sangat berbeda dengan Kultural Masyarakat Indonesia, karena di Negara Amerika Serikat sudah menjadi hal biasa jikalau pasangan tinggal bersama, bahkan sampai mempunyai anak meskipun belum menikah.

Steven P. Martin, Nan Marie Astone, and H. Elizabeth Peters menulis jurnal yang terbit tahun 2014 dengan judul *Fewer Marriages, More Divergence: Marriage Projections for Millennials to Age 40* dengan fokus *Declining marriage rates* dan *millennials marrying* dengan variabel teori *diversity of marriage rates* dan *across groups of millennials*.

Dalam tulisannya menjelaskan bahwa masyarakat yang berpendidikan rendah terkadang tidak melakukan pernikahan, bahkan di usia seorang mahasiswa sampai lulus pun jarang melakukan pernikahan meskipun mempunyai pasangan dalam bentuk pacaran, penundaan pernikahan ini terjadi karena fokus kepada pekerjaan, serta kepada pendidikan, meskipun aktivitas tinggal serumah dengan pasangan menjadi hal yang lumrah.

Menurunnya tingkat pernikahan menunjukkan sebagian kecil generasi milenial akan tetap tidak menikah hingga usia 40 tahun, persentase generasi milenium yang menikah pada usia 40 tahun akan turun lebih rendah daripada generasi sebelumnya pada orang Amerika.

B. Texas

Texas adalah negara bagian terbesar kedua di Amerika Serikat setelah Alaska berdasarkan jumlah penduduk dan luas wilayah, dan negara bagian terbesar di wilayah daratan utama Amerika Serikat. Di Texas, kebijakan pernikahan dini bisa kita pelajari dari tulisan Robin D. Jackson, Leana A. Bouffard dan Kathleen A. Fox yang diterbitkan oleh jurnal *Criminal Justice Policy Review* Volume 25 halaman 503-524 Tahun 2014 dalam penelitiannya yang berjudul *Putting Policy Into Practice: Examining School Districts' Implementation of Teen Dating Violence Legislation* dengan fokus kajian pertama *Importance of the Current Study* (Pentingnya studi), kedua *Teen Dating Violence* (kekerasan kencan remaja), ketiga *School-Based Response to Dating Violence* (Respon sekolah terhadap kekerasan pacaran) *School-Based TDV*

Policies: The Texas Model (Kebijakan sekolah berbasis TDV) menggunakan teori Mc Laughlin (1987, p.174) dengan variable teori *points out when policy implementation unfolds, issues begin to emerge, and the current study*.

Bagaimana sekolah di negara bagian Texas untuk mengevaluasi tingkat implementasi kebijakan kekerasan dalam berperilaku pacaran. Temuan penting disajikan dalam empat bagian. Bagian pertama menyajikan temuan-temuan tentang implementasi kebijakan kekerasan dalam pacaran serta lokasi kebijakan. Bagian kedua menyajikan hasil mengenai jenis konsekuensi terdaftar untuk berpacaran dengan pelaku kekerasan dan seberapa umum atau berat konsekuensinya. Bagian ketiga menampilkan ketentuan keamanan yang tersedia bagi para korban kekerasan dalam pacaran sebagai ditunjukkan dalam buku pegangan dan / atau kode etik. Bagian terakhir dari hasil menganalisis aksesibilitas informasi, termasuk keberadaan informasi kesadaran sebagai serta betapa mudah atau sulitnya bagi orang tua atau siswa untuk menemukan kekerasan dalam pacaran informasi kesadaran dan / atau kebijakan daerah terkait dengan kekerasan dalam pacaran.

Negara Texas merupakan sebuah Negara yang mempunyai kebijakan yang mengatur tata cara kencan (perilaku yang digambarkan sebelum melanjutkan ke pernikahan), dengan menerapkan pelayanan secara psikologis kepada korban kekerasan dalam pacaran.

C. Tanzania

Tanzania, resminya Republik Bersatu Tanzania adalah negara yang terletak di Afrika bagian Timur, beriklim tropis, dahulu dikenal dengan nama Tanganyika, karena di Tanzania ada sebuah danau yang sangat terkenal yaitu Danau Tanganyika.

Fenomena pernikahan di Tanzania bisa kita pelajari dari tulisan Kathleen Beegle dan Sofya Krutikova yang diterbitkan *Demographic Research* Volume 19, 02 september 2008 dalam penelitian yang berjudul *Adult mortality and children's transition into marriage*, Kematian orang dewasa karena HIV / AIDS dan penyakit lain dianggap mempengaruhi anak-anak melalui sejumlah jalur. Dalam hal Pendidikan dan Kesehatan, angka kematian pada orang dewasa dapat memiliki efek signifikan pada anak-anak dan sangat mempengaruhi hasil demografis termasuk pada waktu berlangsungnya pernikahan. Riset ini membahas hasil pernikahan untuk sampel anak-anak yang diwawancarai di Tanzania pada awal 1990-an dan diwawancarai kembali pada 2004.

Dengan hasil temuan bahwa pernikahan dini banyak dilakukan oleh anak perempuan yang sudah yatim piatu, sehingga lewat pernikahan kesejahteraan mereka menjadi lebih baik, sementara itu perilaku pernikahan dini tidak terlalu berpengaruh kepada anak lelaki yang juga menderita yatim piatu, maka dari hasil riset yang coba dijelaskan oleh Kathleen Beegle dan Sofya Krutikova ini perilaku pernikahan dini di Tanzania umumnya berdasarkan kepada kesejahteraan dan permasalahan ekonomi, dimana ketika ada anak perempuan yang sudah yatim piatu, maka mereka lebih condong melakukan pernikahan dini dengan harapan lewat pernikahan tersebut bisa meningkatkan taraf ekonomi dan kesejahteraan.

D. Swedia-Norwegia

Hal mendasar jikalau mendiskusikan fenomena pernikahan di Swedia-Norwegia adalah adanya kebijakan membolehkan pernikahan sesama jenis, yang tentunya ini sangat berbeda dan sangat bertentangan dengan kebijakan, moralitas, sampai kepada norma-norma agama yang berlaku di Negara Indonesia.

Pernikahan di Swedia – Norwegia bisa dipelajari dari tulisan Gunnar Anderson, Turid Noack, Ane Seierstad, dan Harald Weedon-Fekjaer yang diterbitkan oleh jurnal *Demography* volume 43 nomor 1 February 2006 dalam penelitian berjudul *The Demographics Of Same-Sex Marriages In Norway and Sweden*, Penelitian ini menyelidiki demografi pernikahan sesama jenis apakah terdaftar dalam kemitraan di Norwegia dan Swedia. Mempelajari bagaimana pola resiko perceraian diantara mereka, dan membandingkan bagaimana dinamika antara pernikahan sesama jenis dengan pernikahan heteroseksual.

Analisis demografis meliputi usia, jenis kelamin, latar belakang geografis, pengalaman sebelumnya pernikahan lawan jenis, menjadi orang tua, dan pencapaian pendidikan dari mitra yang terlibat. Hasil menunjukkan bahwa dalam banyak hal, distribusi populasi yang menikah pada karakteristik ini berbeda komposisi jenis kelamin pasangan. Pola dalam risiko perceraian agak mirip pada jenis kelamin yang sama dan oposisi, tetapi tingkat risiko perceraian jauh lebih tinggi pada perkawinan sesama jenis. Perceraian risiko untuk kemitraan wanita dua kali lipat dari untuk kemitraan pria, namun dalam penelitian ini tidak dijelaskan resiko apa yang diakibatkan dari perkawinan sejenis, seperti penyakit HIV, tidak berpengaruhnya jalan kelahiran dan sebagainya serta tidak digambarkan apakah ini berpengaruh terhadap demografi.

Pasangan usia muda, dengan keadaan ekonomi rendah, pendidikan rendah, jauhnya perbedaan rentang usia, dan perbedaan sosio kultural memicu resiko terjadinya perilaku perceraian (Clarke dan Berrington 1999; Sayer dan Bianchi 2000).

Data tentang kelompok perintis dari pasangan sesama jenis ini memberikan informasi tentang keluarga sejenis yang sedang diperkenalkan ke lingkaran negara yang lebih luas. Karena ini tipe keluarga, kita tidak bisa bicara banyak tentang pola atau perkembangan jangka panjang. Pasangan gay membentuk mayoritas kemitraan terdaftar di Norwegia dan Belgia. Untuk batas tertentu, pola ini mungkin mencerminkan gay lebih sedikit daripada pasangan lesbian di Asia. Namun, itu juga bisa mencerminkan perbedaan dalam motivasi untuk kemitraan pendaftaran antara perempuan dan laki-laki atau perbedaan kepentingan relatif beberapa orang, motif instrumental yang tampaknya relevan untuk pendaftaran kemitraan. Yang pertama adalah kebutuhan perlindungan hukum atas aset bersama dalam menghadapi kematian yang diantisipasi dari mitra. Pasangan pria lebih tua dengan kesenjangan usia yang lebih besar antara pasangan, dan pria gay lebih sering dihadapkan dengan morbiditas AIDS daripada pasangan lesbian. Oleh karena itu, kemungkinan kematian satu mitra mungkin menjadi perhatian yang lebih besar untuk kemitraan ini.

Dalam hasil tulisan lain, selain adanya pelegalan pernikahan sesama jenis, distribusi kondom terhadap perilaku seksual juga kerap terjadi, yang tentunya ini sangat bertentangan dengan budaya serta norma agama yang mengatur di Negara Indonesia. Misalkan kajian yang ditulis oleh Deborah E. Sellers, PhD, Sarah A. McGraw, PhD, and John B. McKinlay, PhD terbit tahun 1994 dengan judul *Does the Promotion and Distribution of Condoms Increase Teen Sexual Activity? Evidence from an HIV Prevention Program for Latino Youth* dengan fokus *Teen Sexual Activity* dan *HIV Prevention Program*.

Teori *sexual activity* dan *multiple partners* dengan metode *study design* Evaluasi program pencegahan HIV dengan distribusi kondom menunjukkan bahwa ketersediaan kondom meningkatkan aktivitas seksual atau mendorong pergaulan bebas dalam populasi sasaran remaja. Memberikan informasi tentang reproduksi dan kontrasepsi.

Evaluasi klinik kesehatan berbasis sekolah bahwa kontrasepsi yang didistribusikan tidak menemukan peningkatan aktivitas seksual. Di negara seperti Swedia, Belanda, dan Inggris, akses mudah, alat kontrasepsi untuk remaja telah dilembagakan. Namun tingkat aktivitas seksual di

kalangan remaja di negara-negara itu mirip dengan yang ada di Amerika Serikat, dan meskipun adanya kesamaan tingkat aktivitas seksual, namun tingkat kehamilan remaja di negara-negara tersebut umumnya jauh lebih rendah dari Amerika Serikat.

Program pencegahan AIDS yang berfokus pada remaja Latino, hasilnya tidak dapat langsung disamakan terkait dengan kulit putih non-Hispanik atau Afrika-Remaja Amerika. Fasilitas budaya yang unik yang berbeda dengan pendidikan, sosial ekonomi, dan akulturasi dapat mempengaruhi efek pesan mempromosikan penggunaan kondom pada remaja Latin. Namun, perhatian pada efek dari program pencegahan HIV di antara Remaja Latin penting karena kejadian kumulatif AIDS di antara Latin berusia 15 hingga 24 tahun setidaknya dua kali setinggi itu untuk kelompok lain.

E. Jerman

Fenomena pernikahan di Jerman bisa dikaji dari tulisan Henriette Engelhardt, Heike Trappe dan Jaap Dronkers terbit tahun 2002 dalam penelitian berjudul "*Differences in Family Policy and the Intergenerational Transmission of Divorce: A Comparison between the former East and West Germany*" dengan fokus *different family policies* dan *divorce laws* dengan variabel teori *divorce transmission* dan *family policy*.

Data berasal dari *German Life History Study* (GLHS). GLHS didasarkan pada sampel acak dari populasi dewasa hunian Jerman dari kelompok kelahiran tertentu, temuan penting dalam penelitian Analisis menunjukkan bahwa kekuatan transmisi perceraian antar generasi, disesuaikan dengan perbedaan tingkat perceraian, lebih rendah di Timur daripada di Jerman Barat. Perbedaan muncul karena efek penularan yang sangat signifikan untuk anak-anak dari perceraian keluarga di Jerman Barat tetapi tidak untuk mereka yang berasal dari Jerman Timur. Ini menunjukkan bahwa perbedaan dalam kebijakan keluarga dan kondisi sosial antara keduanya.

Negara berkontribusi pada tingkat yang lebih rendah dari transmisi perceraian antar generasi di Jerman Timur. Orang bahkan dapat berargumen bahwa 'hilangnya' efek transmisi di Timur sebagian merupakan dampak dari kebijakan keluarga yang berkontribusi pada keseluruhan pengurangan hambatan perceraian, terlepas dari keluarga asal.

Mekanisme penting kedua yang mendasari perbedaan dalam transmisi Efek kedua negara adalah usia pernikahan suami-istri. Usia istri pada pernikahan pertama tampaknya sangat penting dalam mengurangi penularan efek di Jerman Timur serta mengurangi variabel kontrol

untuk perceraian yang lebih. Singkatnya, semakin rendah usia wanita saat menikah semakin tinggi risiko responden bercerai. Perbedaan antara 'anak yatim cerai' dari Jerman Timur dan Barat serta perbedaan tingkat perceraian berkurang ketika dikontrol untuk usia pernikahan.

Penjelasan yang mungkin adalah usia keseluruhan yang lebih rendah pada saat itu pernikahan pertama mereka di Jerman Timur, yang mengarah pada peningkatan risiko perceraian untuk semua responden, terlepas dari apakah orang tua mereka bercerai atau tidak. Dibandingkan dengan Jerman Barat, usia menikah pertama secara signifikan lebih rendah untuk wanita dan pria di Jerman Timur.

Transmisi intergenerasional menimbulkan efek perceraian pada masyarakat Barat. sejauh mana kebijakan keluarga dan undang-undang perceraian terhadap transmisi perceraian antar generasi. Dalam tulisan ini, pembagian Jerman menjadi dua negara bagian terpisah dari tahun 1949 hingga 1990, dengan konsekuensi perkembangan keduanya sangat besar kebijakan keluarga yang berbeda.

Dianggap sebagai percobaan alami yang memungkinkan kita untuk menyelidiki efek kebijakan keluarga pada mekanisme yang mendasari sosial warisan perceraian. Data dari responden dari Jerman Timur dan Barat berpartisipasi dalam analisa studi Sejarah Kehidupan Jerman, menggunakan multivariat metode peristiwa-sejarah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekuatan antar generasi transmisi perceraian, ketika disesuaikan untuk perbedaan tingkat perceraian, lebih rendah di Timur daripada di Barat. Perbedaan usia pernikahan dan waktu kelahiran pertama, yang sebagian indikator kebijakan keluarga, serta perbedaan agama.

Kecenderungan pengurangan dinamika transmisi perceraian dari waktu ke waktu, baik di Jerman Timur dan Barat. Penelitian ini berhasil memadukan comparasi dua bagian Negara dengan kebijakan yang berbeda, namun tidak begitu dijelaskan solusi yang bisa diterapkan untuk mengatasi permasalahan perceraian.

F. Mesir

Pernikahan di Negara Mesir bisa dikaji dari tulisan Jaime E. Mendoza , Maram Tolba and Yasmine Saleh yang terbit tahun 2019 dalam penelitian yang berjudul *Strengthening Marriages in Egypt: Impact of Divorce on Women dengan fokus divorce dan marriages.*

Permasalahan perceraian memang terjadi di berbagai Negara, dan di timur Tengah pun terkadang persoalan ini kemungkinan bisa terjadi. Dalam tulisan Jaime dkk mereka mencoba membahas sebuah Studi pengalaman fenomenologis perceraian untuk 20 orang perempuan di Mesir, dengan membahas kehidupan pasca-perceraian.

Lima tema utama diturunkan menggunakan pendekatan konvensional untuk analisis konten. Temanya adalah: Harapan sebelum menikah, rahasia hidup, dinamika relasional, kesehatan mental, dan ketahanan.

Beberapa sub-tema diidentifikasi di masing-masing kategori, yang mengejutkan adalah banyak wanita mempunyai sistem pertahanan yang kuat dengan tingkat pemberdayaan yang lebih baik pasca-perceraian.

Meningkatnya tingkat perceraian di Mesir menjadikan perceraian menjadi kenyataan dan fenomena modern saat itu kita tidak bisa lagi mengabaikan atau hanya mengimpor intervensi Barat untuk mendukung keluarga Arab. Dalam mengkaji kehidupan perempuan mesir pasca perceraian, lima tema yang muncul dalam penelitian ini berguna dalam membimbing penelitian lebih lanjut. Meskipun pertanyaan tentang stigma diajukan, sebagian besar peserta tidak mengalami dampak jangka panjang dari perceraian. Faktanya, banyak wanita melaporkan bahwa perjuangan mereka setelah perceraian berlangsung antara 9 hingga 18 bulan. Setelah itu, mereka sangat terbuka untuk berbagi status perkawinan mereka. Alhasil, stigma menjadi subtema alih-alih tema inti itu mereka alami. Yang mengejutkan adalah bahwa banyak wanita mengembangkan rasa ketahanan yang lebih besar sebagai hasil dari proses pasca-perceraian mereka.

G. Nepal

Menurut Wikipedia Nepal merupakan Negara terkurung daratan di Asia Selatan. Terletak di kawasan pegunungan Himalaya, Nepal berbatasan dengan Tiongkok di sebelah utara dan India di barat, timur, dan selatan. Untuk melihat bagaimana kebijakan pernikahan di Nepal maka bisa dilihat dari tulisan dari Mahesh Puri, Jyotsna Tamang, Iqbal Shah terbit tahun 2011 dalam penelitian berjudul *Suffering in silence: consequences of sexual violence within marriage among young women in Nepal* dengan fokus kajian *definition of sexual violence and its various forms and consequences as reported*

Adapun variabel teori yang digunakan adalah tentang *behaviours of husband* dan *young women considered* dengan menganalisis data yang dikumpulkan tentang “Kekerasan seksual di kalangan anak muda pasangan di Nepal ”, dilakukan di antara dua kelompok etnis besar - Brahmana / Chhetri dan Tharu - antara 2006 dan 2007.

Data ini terdiri dari 39 daftar bebas dan 15 riwayat kasus mendalam dengan wanita yang sudah menikah berusia 15-24 tahun. Pendekatan analisis tematik digunakan untuk analisis informasi dari sejarah kasus. Temuan penting pada pembahasan ini diketahui Sekitar tiga perempat (74%) dari wanita muda menyebut 'seks yang tidak diinginkan' sebagai seksual kekerasan dalam pernikahan.

Enam puluh dua persen responden menggambarkan adanya pemaksaan kekerasan seksual setelah mengkonsumsi alkohol. Sekitar setengah dari wanita muda (48,7%) melaporkan tentang tindakan kekerasan seksual.

Namun, sebagian besar kasus, wanita melaporkan bahwa strategi koping ini tidak berhasil. Hampir semua wanita mengalami SVWM terisolasi secara sosial dan tidak meminta nasihat dan dukungan dari institusi, kerabat atau teman.

Meskipun tindakan kekerasan seksual bisa terjadi baik dalam pernikahan maupun di luar pernikahan, perhatian tentang ini relatif sedikit dari para pembuat kebijakan di Nepal, karena pembahasan yang di tulis oleh Mahesh Puri dkk lebih kepada mengeksplorasi definisi kekerasan seksual dan berbagai bentuk dan konsekuensinya seperti yang dilaporkan oleh wanita muda yang sudah menikah di Nepal, tanpa menghubungkan bagaimana arah kebijakan yang diambil untuk mengatasi masalah tersebut.

Kebijakan pernikahan secara peraturan memang membuka kemungkinan adanya perbedaan aturan dari tiap Negara, hanya saja di Indonesia, tingkat moralitas menjadi perhatian yang sangat penting, hubungan terlarang di luar pernikahan, kehamilan yang tidak diinginkan, sampai kepada pernikahan sesama jenis menjadi hal yang sangat dilarang di Negara Indonesia, kultur masyarakat Indonesia sangat menjaga moralitas pemuda pemudinya.

BAGIAN 4

KEBIJAKAN PERNIKAHAN DI INDONESIA

Negara Indonesia mengatur penting tentang dasar perkawinan ini melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagai makna eksistensi kepedulian Negara terhadap dasar hukum perkawinan tersebut, salah satu yang diperhatikan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 ini adalah batasan usia perkawinan yang tercantum pada pasal 7 dimana perkawinan akan diizinkan ketika pihak wanita sudah mencapai usia 16 Tahun dan pihak pria sudah mencapai usia 19 tahun, dimana jikalau ada penyimpangan terhadap ketentuan batas usia ini maka kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita untuk memintakan dispensasi perkawinan kepada pihak pengadilan ataupun pejabat lainnya.

Menjadi menarik membahas tentang batasan usia perkawinan ini mengingat adanya perbedaan batasan usia antara pria dengan wanita, dimana seorang pria harus mendewasakan usianya dulu secara angka sebanyak 3 tahun dari wanita baru diizinkan untuk melangsungkan perkawinan sehingga ada semacam opini ketidakadilan usia antara pihak pria dan wanita. Karena itu DPR RI dan DPD mengusulkan revisi Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan ini dalam Program Legislasi Nasional 2015-2019 sehingga dilaksanakan Revisi Undang-Undang Perkawinan dimana pada persetujuan diketuk pada tanggal 16 September 2019 dengan fokus anggota Dewan dan pemerintah lebih pada materi muatan pasal yang diubah, yakni Pasal 7 dan tambahan Pasal 65A Undang-Undang Perkawinan, untuk mengubah batasan usia perkawinan menjadi 19 Tahun, dan diberlakukanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Untuk membahas bagaimana kebijakan Pernikahan di Negara Indonesia, ada baiknya kita melakukan *Critical Review* atas hasil penelitian di Indonesia dimana penelitian ini merupakan karya ilmiah bertemakan Pernikahan di Indonesia.

A. Pernikahan dan Perlindungan Anak

Jasmianti Kartini Haris menulis karya ilmiah yang diterbitkan oleh Jurnal Al-Qadau yang diterbitkan pada bulan Desember tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul **Implementasi**

Dispensasi Nikah dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar.

Focus kajiannya adalah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Faktor yang mempengaruhi dispensasi nikah, dengan teori Yusuf Hanafi (2011:10) variabelnya adalah peraturan batasan usia dan pengarahannya dari institusi. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan.

Dengan pembahasan hukum normatif empiris, yaitu penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Penelitian hukum normatif empiris adalah mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.

Dari hasil karya ilmiah ini diketahui bahwa Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak di Pengadilan Agama Takalar kurang efektif, karena majelis hakim tidak mempertimbangkan usia anak yang masih dibawah umur serta hak-hak anak yang telah diatur dalam undang-undang perlindungan anak dan Faktor-faktor yang mempengaruhi dispensasi nikah dalam tinjauan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar hanya 2 (dua) yaitu struktur hukum dan budaya hukum.

Namun hasil penelitian ini akan lebih tajam jikalau dikolaborasikan dengan Undang-undang lain yang berkaitan dengan perlindungan anak, misalkan Undang-Undang Tentang Pernikahan dengan mempertimbangkan batasan minimal pernikahan, sehingga hasil ketajaman penelitian lebih berimbang.

B. Kebijakan Pernikahan dan Demografy

Tentunya pernikahan erat berkaitan dengan aspek demography, untuk membahas keterkaitannya, maka kita coba melakukan *Critical Review* sebuah riset bertemakan pernikahan yang dikaitkan dengan demography.

Karya ilmiah yang ditulis oleh Andi Arfian yang diterbitkan oleh *Applied Information System and Management (AISM)* Volume 1 tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul **Implementasi Aplikasi Sistem Demografi berbasis Green Computing Dalam**

Pengelolaan Data Kependudukan Desa Kertarahayu- Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi.

Focus kajian yang digunakan adalah sistem pengolahan data dan *Green Computing*, menggunakan teori dari John F. Nash (1995:8) dengan variable manusia, teknologi, media dan prosedur. Dari tulisan ilmiah ini, kita bisa mengetahui bahwa penggunaan sistem pengolahan data penduduk secara manual sangat memerlukan banyak waktu serta keakuratan data, sedangkan sistem pengolahan data penduduk ini merupakan kegiatan rutin setiap harinya dan sangat memerlukan ketelitian yang cukup untuk menghasilkan informasi yang diinginkan.

Dengan adanya sistem pengolahan data penduduk secara terkomputerisasi pengolahan data dan penyajian informasi penduduk akan lebih cepat. Penerapan *Green Computing* di Balai Desa Kertarahayu kecamatan setu kabupaten Bekasi adalah salah satu kepedulian Pemerintahan Desa terhadap dampak dari global warming. Dimana seluruh kegiatan operasional Adminitrasi Kependudukan telah menggunakan sistem informasi berbasis IT.

Penggunaan kertas telah berkurang. Hal ini juga seharusnya dilakukan oleh seluruh lingkungan Pemeritahan Desa , lingkungan organisasi dan lingkungan individu untuk memanfaatkan dan menggunakan sistem informasi berbasis IT dengan bijak.

Dan tentunya pernikahan merupakan hal yang sangat mempengaruhi demography, dimana jalannya kelahiran terjadi lewat pernikahan dan akan menjadi kalkulasi dalam hal kependudukan.

Namun tentunya permasalahan bisa saja muncul, permasalahan yang dihadapi dalam kegiatan pengolahan data penduduk adalah Penyajian serta penyimpanan data yang kurang andal dan tidak baik sehingga sering terjadi kesalahan dan tidak tepat waktu penyediaan laporan kepada pemimpin, jaminan kurang dari keakuratan data dan kemungkinan kesalahan dalam pencatatan data Penduduk Berdasarkan Kartu Keluarga,KTP,Status dan data Kematian Penduduk dan dalam Pelayanan kepada penduduk , pengarsipan entri data, keluar data tidak terkontrol sehingga keamanan data tidak dijamin, dipenelitian ini memang digambarkan *system informasi berbasis Green computing*, hanya saja tidak digambarkan dampak apa yang terjadi terhadap demografi di masyarakat.

C. Program Pendewasaan Usia Perkawinan.

Bagaimana konsep jalannya Program Pendewasaan Usia Perkawinan bisa kita kaji dari critical review penelitian yang ditulis oleh Ahmad Syaeroji, diterbitkan pada Tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul **Implementasi Program Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Dalam Upaya Pencegahan Pernikahan Dini Studi Di DP3AKB Kabupaten Lombok Timur Nusa Tenggara Barat** Penelitian ini difokuskan kepada Implementasi PUP BKKBN serta kendala yang dihadapi dengan kajian teori sistem hukum, kebijakan public dan Maqasid Syariah metode penelitian dengan *Field Research* dengan sifat deskriptif analisis, temuan penting dalam penelitian ini adalah Implementasi PUP di Lotim cukup baik, secara instens di sosialisasikan ke masyarakat baik secara akademik maupun non akademik dengan tiga tema besar yaitu Seks bebas, Narkoba dan PUP, kendala yang dihadapi adalah ketidakjelasan peraturan tentang umur ideal pernikahan (21 tahun keatas untuk perempuan, 25 tahun keatas untuk laki-laki), pemikiran keagamaan, adat, dan informasi tidak memadai tentang PUP.

PUP (Pendewasaan usia Perkawinan muncul akibat banyaknya pernikahan dini dimana organ reproduksi belum siap sehingga menimbulkan angka kematian ibu dan bayi, pendarahan saat persalinan, berat badan bayi yang lahir rendah, lahir sebelum waktunya dan dampak negatif lainnya, hanya saja penelitian ini tidak dipadukan dengan kebijakan perkawinan dimana syarat-syarat menikah muda diperbolehkan dengan kriteria tertentu seperti yang diatur dalam Undang-Undang Perkawinan.

D. Dispensasi Kawin

Dispensasi adalah pemberian hak kepada seseorang untuk menikah meski belum mencapai batas minimum usia pernikahan, salah satu kajian ilmiah tentang dispensasi kawin bisa kita bahas dari tulisan dari Humam Iskandar, yang diterbitkan oleh Jurnal Qiyas Volume 2 Oktober 2017 dalam penelitian yang berjudul **Penerapan Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Menurut Hukum Positif Di Indonesia (Studi Analisis Penetapan Pengadilan Agama Bengkulu).**

Focus kajian dari karya ilmiah ini mengacu pada kasus di Pengadilan Agama Bengkulu nomor: 0051/Pdt.P/2016/PA.Bn. Dalam kasus ini yang mengajukan dispensasi

adalah orang tua dari seorang laki-laki dengan inisial AVP yang berumur 18 tahun untuk mekawini seorang perempuan dengan inisial BP, dengan focus teori peraturan batasan umur, dan tinjauan dispensasi.

Dari hasil karya ilmiah ini kita bisa mengetahui bahwa faktor yang menjadi pendorong untuk mengajukan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Bengkulu terdiri dari 2 faktor, dari segi faktor intern calon mempelai sudah siap lahir batin untuk melaksanakan perkawinan, calon mempelai wanita sudah dalam kondisi hamil, serta adanya kekhawatiran akan terjadi pelanggaran norma agama jika tidak segera menikah.

Secara ekonomi calon mempelai sudah mempunyai penghasilan tetap serta mampu berumah tangga. Sedangkan dari segi faktor eksteren dikarenakan adanya aturan perundang-undangan yang mengatur, yang tertera pada pasal 7 ayat (1) tentang batas minimal umur perkawinan bagi pria 19 tahun dan bagi wanita 16 tahun, serta pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menganjurkan untuk mengajukan dispensasi kawin di Pengadilan serta PP Nomor 9 Tahun 1975 pasal 5.

Manusia perlu melaksanakan perkawinan untuk dapat melegalkan hubungan antara calon suami atau istri. Mengingat pentingnya perkawinan bagi kehidupan manusia, maka sudah sewajarnya peraturan mengenai perkawinan diatur sedemikian rupa, sehingga dapat meminimalkan timbulnya permasalahan di bidang perkawinan.

Salah satu hal penting untuk mewujudkan tertib di bidang perkawinan tersebut adalah adanya kepastian hukum di bidang perkawinan, khususnya terhadap dispensasi kawin pada calon suami/calon istri yang usianya belum memenuhi syarat menurut undang-undang. Hukum yang mengatur tentang perkawinan adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam.

Pembahasan dalam Undang-Undang dan Kompilasi Hukum Islam adalah batasan minimal usia untuk menikah. Oleh karena itu harus dicegah adanya perkawinan di bawah umur, pendekatan menggunakan aspek yuridis sosiologis. berarti penelitian ini bisa mencakup penelitian terhadap azas-azas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.

Sedangkan secara sosiologis berarti penelitian ini terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektifitas hukum. Lokasi penelitian di Pengadilan Agama Kota Bengkulu. Data yang digunakan dalam penelitian

ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data yang diperoleh baik dari kepustakaan maupun dari wawancara akan di analisis dengan menggunakan metode analisa kualitatif, suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis.

Dalam analisis ini, penulis menyimpulkan bahwa penetapan dispensasi tersebut sudah sesuai secara yuridis. Sedangkan secara sosiologis alasan yang diajukan pemohon tidak pada posisi yang ideal. Ketidakidealan ini disebabkan Pemohon belum memiliki rencana untuk menikah yang matang, status pemohon yang masih pelajar, serta belum/ tidak sedang memiliki pekerjaan atau penghasilan untuk menafkahi keluarga, hanya saja dalam penelitian ini belum dijelaskan dampak dari pelaksanaan pernikahan muda itu apa saja meskipun mempelai sudah melaksanakan nikah muda sesuai dengan aturan.

Dalam kajian lain bisa kita lihat dari karya ilmiah yang ditulis oleh Teguh Surya Putra pada tahun 2013 dalam penelitian yang berjudul **Dispensasi Umur Perkawinan (Studi Implementasi Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Di Pengadilan Agama Kota Malang)**.

Focus kajian implementasi Undang-Undang Tentang Perkawinan, teori yang digunakan variable dispensasi dan manfaat hukum. Metode Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum empiris, yaitu penelitian secara langsung terhadap hukum yang berlaku dimana dalam hal ini hukum yang diteliti adalah Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Temuan pada penelitan Pemberian dispensasi umur perkawinan oleh Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 kepada pasangan di bawah umur yang akan melangsungkan perkawinan di Pengadilan Agama Kota Malang dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat yang telah sadar akan adanya hukum yang berlaku di Indonesia.

Pemberian dispensasi umur perkawinan tersebut juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat, sehingga dapat memberikan kemudahan dan jalan keluar bagi persoalan-persoalan yang terjadi, faktor-faktor yang menyebabkan pasangan di bawah umur yang akan melangsungkan perkawinan mengajukan permohonan dispensasi umur perkawinan di Pengadilan Agama Kota Malang yaitu karena calon mempelai perempuan telah hamil sebelum melakukan perkawinan, karena kondisi ekonomi masyarakat yang lemah, karena lemahnya tingkat pendidikan dari masyarakat. Hal tersebut menyebabkan

orang tua lebih memilih untuk menikahkan anaknya. Faktor keempat yaitu karena faktor budaya atau tradisi dalam masyarakat.

Penulisan ini membahas mengenai pelaksanaan Dispensasi Umur Perkawinan di Pengadilan Agama Kota Malang. Dengan banyaknya angka perkawinan yang terjadi di Indonesia, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Salah satu syarat dalam Undang-Undang Perkawinan mengatur tentang batasan umur terendah dalam melangsungkan perkawinan. Namun selain diatur mengenai batas umur terendah untuk melangsungkan perkawinan juga diatur mengenai peluang adanya penyimpangan terhadap batas umur terendah dalam perkawinan melalui dispensasi yang diberikan oleh pengadilan.

Berdasarkan penjelasan diatas, timbullah masalah mengenai mengapa Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memberikan dispensasi umur perkawinan kepada pasangan di bawah umur yang akan melangsungkan perkawinan dan faktor apa saja yang menyebabkan pasangan di bawah umur yang akan melangsungkan perkawinan mengajukan permohonan dispensasi umur perkawinan.

Dalam penelitian penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis untuk mengetahui penerapan Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 kepada masyarakat di Kota Malang. Mengenai data penelitian penulis memperoleh data dari wawancara dan studi kepustakaan. Pemberian dispensasi umur perkawinan dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat yang telah sadar akan adanya hukum yang berlaku di Indonesia.

Pemberian dispensasi umur perkawinan tersebut juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat, sehingga dapat memberikan kemudahan dan jalan keluar bagi persoalan-persoalan yang terjadi. Sedangkan Faktor-faktor yang menyebabkan pasangan di bawah umur mengajukan permohonan dispensasi umur perkawinan di Pengadilan Agama Kota Malang yaitu karena calon mempelai perempuan telah hamil sebelum melakukan perkawinan. Faktor kedua karena Kondisi ekonomi yang lemah. Faktor ketiga yaitu karena lemahnya tingkat pendidikan dari masyarakat. Faktor keempat yaitu karena faktor budaya atau tradisi dalam masyarakat, hanya saja penelitian ini hanya berupaya menggambarkan penerapan dari kebijakan dispensasi perkawinan tanpa menjelaskan

model seperti apa yang efektif untuk mengatasi maraknya dispensasi perkawinan tersebut.

Dalam karya ilmiah lainnya, bisa kita pelajari dari tulisan Elisa Sefriyana, Adelina Hasyim, Yunisca Nurmalisa dalam penelitian yang berjudul Implementasi Undang-Undang Perkawinan Tentang Pernikahan Usia Muda Di Desa Pringombo Tahun 2015 yang diterbitkan oleh Jurnal Kultur Demokrasi.

Perkawinan yang difokuskan kepada perilaku pernikahan dini maka akan ditemukan beberapa permasalahan seperti

1. Perkawinan usia muda lebih condong terjadi di wilayah pedesaan Misalnya, yang terjadi di desa Pringombo kelurahan Pringsewu Timur Kabupaten Pringsewu, di mana di desa tersebut menurut catatan kelurahan pada tahun 2011 sampai 2014 terdapat 33 orang yang melakukan pernikahan dini
2. Adanya kasus perkawinan usia muda yang tidak tercatat yaitu sebanyak 17% sehingga ini berdampak kepada permasalahan pasca pernikahan. Dalam konsep teori Soerjono Soekanto yang menjelaskan empat indikator yaitu : Kesadaran Tentang Ketentuan Hukum, Kesadaran Tentang Pengakuan Hukum, Kesadaran akan penghargaan hukum, dan kesadaran tentang kepatuhan hukum, adapun metode yang digunakan penelitian terdahulu ini adalah metode deskriptif karena akan menggambarkan analisa ilmiah tentang implementasi Undang-Undang Perkawinan Usia muda di Desa Pringombo Kelurahan Pringsewu Timur.

E. Ekonomi dan Keputusan Menikah

Keputusan untuk melakukan pernikahan dini terkadang memang erat kaitannya dengan permasalahan ekonomi, untuk membahas lebih lanjut tentang hubungan antara tingkat ekonomi berupa kemiskinan dengan keputusan untuk melakukan pernikahan dini, mari kita lakukan *Critical Review* sebuah penelitian yang pembahasannya bertemakan hubungan antara ekonomi dengan keputusan untuk melakukan pernikahan dini.

Ni Putu Vita Febriyanti dan Made Heny Urmila Dewi yang terbitkan Jurnal Piramida Vol XIII No. 02 Tahun 2017 dalam penelitian yang berjudul “Pengaruh Faktor Sosial

Ekonomi Dan Demografi Terhadap Keputusan Perempuan Menikah Muda Di Indonesia” dengan fokus kajian tingkat kemiskinan, pendidikan dan status pekerjaan.

Adapun variable teori yang digunakan Variabel terikat (*dependen variable*) keputusan perempuan menikah muda (Y) Variabel bebas (*independen variable*) Tingkat kemiskinan (X1), tingkat pendidikan (X2), status pekerjaan (X3) dan daerah tempat tinggal (X4). Metode yang digunakan desain penelitian kuantitatif.

Hasil analisis penelitian ini mendapatkan kesimpulan bahwa variabel tingkat pendidikan, status pekerjaan dan daerah tempat tinggal berpengaruh sebesar 83,98 persen sisanya 16,02 persen dipengaruhi faktor lain diluar model penelitian. Misalnya seperti faktor teknologi, faktor kemauan sendiri, faktor *Marriage By Accident* dan masih banyak faktor-faktor lainnya.

Variabel tingkat pendidikan berpengaruh negatif terhadap keputusan perempuan menikah muda di Indonesia sebesar 3,79 persen. Semakin tinggi tingkat pendidikan maka semakin tinggi pula usia kawin pertama pada perempuan.

Variabel status pekerjaan berpengaruh positif terhadap keputusan perempuan menikah muda di Indonesia sebesar 10,97 persen. Dan variabel daerah tempat tinggal berpengaruh negatif terhadap keputusan perempuan menikah muda di Indonesia sebesar 7,50 persen sehingga perempuan yang menikah muda lebih tinggi berada di daerah pedesaan dibandingkan dengan daerah perkotaan.

Tingginya tingkat fertilitas dipengaruhi oleh rendahnya usia kawin pertama. Pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi merupakan beban dalam pembangunan nasional, sehingga diperlukan upaya menurunkan laju pertumbuhan penduduk. Fertilitas dapat dikendalikan dengan cara memperhatikan faktor usia ibu saat pertama kali menikah.

Faktor penyebab rendahnya usia kawin pertama dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, status pekerjaan, daerah tempat tinggal, dorongan orang tua, kemauan sendiri, *Marriage By Accident*, teknologi serta lingkungan pergaulan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana pengaruh variabel tingkat kemiskinan, tingkat pendidikan, status pekerjaan dan daerah tempat tinggal terhadap

keputusan perempuan menikah muda di Indonesia serta variabel apa yang dominan mempengaruhi keputusan perempuan menikah muda di Indonesia.

Sampel dalam penelitian ini adalah penduduk perempuan dengan rentang usia 10 sampai 21 tahun di Indonesia sebanyak 7.130 orang, dengan metode *probability sampling*. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Binary Logistic*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel tingkat pendidikan, status pekerjaan dan daerah tempat tinggal berpengaruh secara signifikan terhadap keputusan perempuan menikah muda di Indonesia sebesar 83,98 persen.

Variabel tingkat pendidikan berpengaruh negatif signifikan terhadap keputusan perempuan menikah muda di Indonesia sebesar 0,0379, variabel status pekerjaan berpengaruh positif signifikan terhadap keputusan perempuan menikah muda di Indonesia sebesar 1,0970 dan variabel daerah tempat tinggal berpengaruh negatif signifikan terhadap keputusan perempuan menikah muda di Indonesia sebesar 0,7506.

Faktor dominan yang mempengaruhi keputusan perempuan menikah muda di Indonesia adalah variabel status pekerjaan. Menekan tingginya tingkat fertilitas dengan meningkatkan usia kawin pertama pada perempuan, serta dapat dilakukan dengan cara memperbaiki fasilitas pendidikan, mengembangkan ekonomi kreatif untuk perempuan yang tidak berpendidikan tinggi agar dapat bekerja serta perbaikan sarana prasarana umum di pedesaan seperti pelayanan kesehatan, hanya saja penelitian ini tidak terlalu dihubungkan dengan variabel kebijakan, terutama Undang-Undang yang mengatur tentang dispensasi perkawinan.

F. Pernikahan dalam Perspektif Negara dan Agama

Selain adanya hukum positif yang berlaku di Negara Indonesia, aturan Agama juga mengatur terutama kaitan moralitas interaksi lelaki dan perempuan, untuk melakukan pembahasan ini, mari kita lakukan *Critical Review* sebuah penelitian yang ditulis oleh Surmiati Ali yang diterbitkan tahun 2015 dalam penelitian berjudul “Perkawinan Usia Muda di Indonesia Dalam Perspektif Negara Dan Agama Serta Permasalahannya”

Fokus kajian Pernikahan Muda, hukum Islam dan Hukum Positif, dengan kajian teori Undang-Undang Perkawinan Pasal 7 ayat 2 (Supriani Andika : 2010) perlindungan terhadap agama, perlindungan terhadap jiwa, keturunan, harta dan akal.

Metode yang digunakan tipe deskriptif, temuan hasil penelitian Inti dari hukum Islam dan hukum positif Negara adalah menciptakan kemashalatan sosial bagi masyarakat untuk masa kini dan yang akan datang, hukum Islam bersifat humanis , membawa masyarakat kepada kesejahteraan dan kedamaian.

Oleh karena itu hukum Islam selalu relevan dan mampu merespon dinamika perkembangan zaman. Persoalannya adalah kebijakan pemerintah maupun hukum agama, meskipun ada nilai positif, maka saling mengandung kelemahan, meskipun ada segi positifnya. Pemerintah dengan undang-undang yang telah ditetapkan masih tetap saja belum memadai dalam kehidupan sekarang, nampaknya usia pernikahan perlu ditingkatkan lagi. Menyikapi masalah tersebut, jika mengacu kepada kaidah-kaidah hukum Islam, jika terjadi dua kemashalatan , maka kita dituntut untuk menimbang atau menakar mana maslahat yang lebih baik atau utama untuk dilaksanakan.

Masalah fenomena sosial perkawinan usia muda di Indonesia merupakan salah satu fenomena yang banyak terjadi di berbagai wilayah di tanah air, baik di perkotaan maupun di pedesaan. Hal ini menunjukkan kesederhanaan pola pikir masyarakat sehingga fenomena sosial (pernikahan usia dini) masih berulang terus dan terjadi di berbagai wilayah tanah air baik yang di kota-kota besar maupun di pelosok tanah air.

Fenomena perkawinan usia muda akan berdampak pada kehidupan keluarga dan kualitas sumberdaya manusia Indonesia. Usia perkawinan muda berbanding lurus dengan tingginya angka perceraian karena pasangan suami istri yang remaja belum siap untuk membangun kehidupan rumah tangga.

Secara psikologis mereka masih belum matang berfikir, bahkan mereka cenderung labil dan emosional ketika terjadi permasalahan dan pertengkaran dalam rumah tangga yang pada akhirnya berujung pada perceraian. Selain banyaknya terjadi kasus perceraian, kematian bayi dan ibu dalam kasus perkawinan muda merupakan kasus tertinggi di Indonesia.

Oleh karena itu fenomena sosial usia perkawinan muda kembali diperbincangkan oleh berbagai pakar dan tokoh masyarakat. Mereka mencoba meninjau kembali UU Nomor 1 1974 pasal 7 ayat 1 yang menyatakan bahwa wanita diperbolehkan kawin pada usia 16 tahun dan laki-laki usia 18 tahun.

Oleh karena itu Tulisan ini menjelaskan bagaimana usia perkawinan dini dalam perspektif hukum positif Negara dan hukum Islam. Ada perbedaan antara hukum agama dan negara dalam melihat usia perkawinan dini yang masih terjadi di tanah air., penelitian ini memadukan antara hokum positif dan juga agama, namun tidak menyimpulkan penengah antara keduanya agar secara kebijakan dan praktek bisa beriringan.

Karya ilmiah lainnya dengan tema serupa bisa kita kaji dari tulisan Ririn Anggreany, penelitian terbit tahun 2016 dengan judul **“Persepsi Masyarakat Islam Terhadap Pernikahan Dini Di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa”** dengan fokus kajian persepsi dikalangan masyarakat Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa untuk menikahkan anaknya pada usia dini dengan kajian teori Andi Syamsu Alam, Ahmad Rofiq, dan Prof Amir Syariffudin dengan variabel Hukum Perkawinan Islam, dan Usia Ideal kawin.

Metode yang digunakan adalah penelitian lapangan (*field research*), yang mana penelitian ini menitik beratkan pada hasil pengumpulan data dari informan yang telah ditentukan. sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif.

Temuan hasil penelitian Persepsi masyarakat Pattallassang terhadap pernikahan usia dini merupakan pernikahan yang dilakukan seseorang yang belum baligh atau dewasa. Di mana seorang wanita yang belum haid atau menstruasi dan laki-laki yang belum pernah mimpi. Tetapi harus juga diperkirakan umurnya dengan melihat kondisi fisiknya. Pernikahan dini disepakati oleh masyarakat karena dinilai sudah layak dan dinilai sudah dewasa jika seseorang sudah mencapai umur yang ada dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974.

Dampak yang timbul dari adanya pernikahan usia dini pada Kecamatan Pattallassang akan menimbulkan hak dan kewajiban diantara kedua belah pihak, baik terhadap diri sendiri, terhadap anak-anak, maupun terhadap keluarga mereka masing-masing. Adapun dampak positif pernikahan dini diantaranya :

- a. Dukungan emosional
- b. Dukungan keuangan
- c. Kebebasan yang lebih
- d. Belajar memikul tanggung jawab di usia dini

e. Terbebas dari perbuatan maksiat seperti zina dan lain-lain.

Sedangkan dampak Negatif yang ditimbulkan pada pernikahan dini Kecamatan Pattallassang diantaranya :

- a. Dampak terhadap suami isteri
- b. Dampak terhadap anak-anak
- c. Dampak terhadap masing-masing keluarga.

Faktor penyebab terjadinya pernikahan usia dini diantaranya adalah :

- a. Faktor Ekonomi
- b. Kemauan Sendiri
- c. Faktor Pendidikan
- d. Faktor Orang Tua
- e. Faktor Hamil diluar Nikah.

Pokok masalah penelitian ini adalah bagaimana persepsi masyarakat Islam terhadap pernikahan dini di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa ? Pokok masalah tersebut selanjutnya di-*breakdown* ke dalam beberapa sub masalah, yaitu:

- 1) Bagaimana persepsi masyarakat Islam terhadap pernikahan dini di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa?
- 2) Apa dampak yang ditimbulkan dari adanya peristiwa pernikahan dini pada masyarakat Pattallassang ?
- 3) Apa faktor penyebab terjadinya persepsi masyarakat terhadap pernikahan dini ?

Jenis Penelitian ini tergolong Kualitatif dengan pendekatan penelitian yang digunakan adalah :pendekatan normatif (syar'i), yuridis dalam memahami situasi apa adanya dan pendekatan *sosial-culture* yang ada di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa tempat penelitian berlangsung.

Adapun sumber data penelitian ini adalah pelaku pernikahan dini, orang tua pelaku pernikahan dini, kepala Desa, tokoh agama dan masyarakat. Selanjutnya, metode pengumpulan data yang di gunakan adalah Observasi, wawancara, dokumentasi, dan penelusuran referensi. Lalu teknik pengolahan dan analisis data dilakukan dengan melalui tiga tahapan, yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil yang di capai dari penelitian ini adalah:

- 1) Bahwa dalam persepsi masyarakat Pattallasang terhadap pernikahan dini merupakan suatu kebolehan yang disepakati oleh masyarakat karena dinilai sudah layak dan dinilai sudah dewasa jika seseorang sudah mencapai umur yang ada dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974.
- 2) Dampak yang ditimbulkan dari adanya peristiwa pernikahan dini adalah akan menimbulkan hak dan kewajiban diantara kedua belah pihak, baik terhadap diri sendiri, terhadap anak-anak, maupun terhadap keluarga mereka masing-masing. Alasan mereka menikah dini karena dengan menikah di usia dini dapat meringankan beban ekonomi menjadi lebih menghemat, belajar memikul tanggung jawab di usia dini dan terbebas dari perbuatan maksiat seperti zina. Serta kurangnya pemahaman masyarakat tentang dampak yang ditimbulkan karena melangsungkan pernikahan dini.
- 3) Adapun faktor penyebab terjadinya persepsi masyarakat terhadap pernikahan dini adalah faktor ekonomi, faktor kemauan sendiri, faktor orang tua, faktor pendidikan dan faktor hamil diluar nikah. Salah satu faktor terjadinya pernikahan dini dikarenakan adanya perjodohan antara dua belah pihak keluarga. Penelitian ini menjelaskan tidak ada yang salah dengan pernikahan muda secara kaidah agama islam, namun tentunya tetap harus dikaji juga bagaimana kebijakan yang diterapkan tentang pernikahan muda di suatu Negara.

G. Pernikahan dan Pendidikan

Keputusan dalam melakukan pernikahan dini juga terkadang tak bisa lepas dari putusnya pendidikan, secara persepsi daripada tidak melakukan apa-apa di rumah, maka anak perempuan dinikahkan untuk peningkatan kesejahteraan, untuk membahas ini mari kita lakukan *Critical Review* sebuah karya ilmiah bertemakan hubungan pernikahan dengan aspek pendidikan.

Syarifah Salmah dalam penelitian yang diterbitkan oleh Alhiwar Jurnal Ilmu dan Teknik Dakwah Vol 04 No 07 juni 2016 berjudul **Pernikahan Dini Ditinjau Dari Sudut Pandang Sosial Dan Pendidikan**

Dengan fokus kajian usia perkawinan dan izin orang tua dengan kajian teori Peraturan Menteri Agama No 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan nikah, adapun metode menggunakan *Library Research*, temuan pada penelitian ini adalah Tingginya angka

pernikahan dini memang menjadi peringatan kita bersama, karena dalam menekan laju pertumbuhan penduduk Indonesia, salah satu program yang dilakukan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) adalah mengkampanyekan penundaan usia nikah para generasi muda.

Tetapi program ini akan terasa sia-sia apabila masyarakat belum menyadari hal ini dan belum mencoba untuk meningkatkan usia pernikahan dengan mempersiapkan diri mencapai kemandirian dalam hidupnya dengan sedikit menunda pernikahannya. Hal ini akan sangat berat karena seperti merubah kebiasaan masyarakat serta warisan budaya yang ada pada masyarakat kita, maka akan sangat sulit untuk menekan tingginya angka pernikahan dini yang ada di Indonesia.

Pernikahan merupakan suatu kegiatan yang merubah suatu hal yang haram menjadi halal dengan syarat sah sebuah pernikahan telah terpenuhi, tetapi yang menjadi fenomena di Indonesia khususnya di Kalimantan Selatan adalah tingginya angka pernikahan dini yang terjadi. Hal itu dikarenakan ada sebagian pemikiran dari masyarakat bahwa menikahkan anaknya dengan segera maka dia tidak perlu lagi mengurus nafkah untuk anak tersebut, terutama jikalau memang secara kondisi anak tersebut dengan tingkat pendidikan rendah, atau terputusnya pendidikan formal, terutama bagi anak perempuan.

Data Riskesdas nasional pada tahun 2014, Provinsi Kalimantan Selatan menduduki peringkat ke-2 setelah Jawa Barat dalam kasus pernikahan dini pada usia paling muda antara 10-14 tahun. Berdasarkan data BKKBN, jumlah keluarga remaja di Kalimantan Selatan adalah 2483 orang dengan jumlah perkawinan dini mencapai 18% dari total jumlah remaja usia 14-16 tahun. Penelitian ini lebih mengedepankan data, namun tidak menjelaskan secara detail solusi apa yang harus dilakukan untuk mengatasi pernikahan dini.

Dalam kajian lain bisa kita pelajari dari tulisan Eddy Fadlyana, Shinta Larasaty dalam penelitian yang terbit tahun 2019 berjudul **“Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya”** dengan fokus kajian Pernikahan dini dan hak anak.

Teori yang digunakan variabel pendidikan, reproduksi dan psikologi anak adapun metode menggunakan *Library Research*. Temuan penting dalam penelitian Beberapa permasalahan dalam pernikahan anak meliputi faktor yang mendorong maraknya

pernikahan anak, pengaruhnya terhadap pendidikan, terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, dampak terhadap kesehatan reproduksi, anak yang dilahirkan dan kesehatan psikologi anak, serta tinjauan hukum terkait dengan pernikahan anak.

Faktor yang mendorong maraknya pernikahan dini seperti motif ekonomi, harapan tercapainya keamanan sosial dan finansial setelah menikah menyebabkan banyak orangtua menyetujui pernikahan usia dini.

Alasan orangtua menyetujui pernikahan anak ini seringkali dilandasi pula oleh ketakutan akan terjadinya kehamilan di luar nikah akibat pergaulan bebas atau untuk mempererat tali kekeluargaan. Semakin muda usia menikah, maka semakin rendah tingkat pendidikan yang dicapai oleh sang anak.

Pernikahan anak seringkali menyebabkan anak tidak lagi bersekolah, karena kini ia mempunyai tanggungjawab baru, yaitu sebagai istri dan calon ibu, atau kepala keluarga dan calon ayah, yang diharapkan berperan lebih banyak mengurus rumah tangga maupun menjadi tulang punggung keluarga dan keharusan mencari nafkah.

Pola lainnya yaitu karena biaya pendidikan yang tak terjangkau, anak berhenti sekolah dan kemudian dinikahkan untuk mengalihkan beban tanggungjawab orangtua menghidupi anak tersebut kepada pasangannya.

Kasus pernikahan usia dini banyak terjadi di berbagai penjuru dunia dengan berbagai latarbelakang, telah menjadi perhatian komunitas internasional mengingat risiko yang timbul akibat pernikahan yang dipaksakan, hubungan seksual pada usia dini, kehamilan pada usia muda, dan infeksi penyakit menular seksual.

Kemiskinan bukanlah satu-satunya faktor penting yang berperan dalam pernikahan usia dini. Hal lain yang perlu diperhatikan yaitu risiko komplikasi yang terjadi di saat kehamilan dan saat persalinan pada usia muda, sehingga berperan meningkatkan angka kematian ibu dan bayi. Selain itu, pernikahan di usia dini juga dapat menyebabkan gangguan perkembangan kepribadian dan menempatkan anak yang dilahirkan berisiko terhadap kejadian kekerasan dan keterlantaran.

Masalah pernikahan usia dini ini merupakan kegagalan dalam perlindungan hak anak. Dengan demikian diharapkan semua pihak termasuk dokter anak, akan meningkatkan kepedulian dalam menghentikan praktek pernikahan usia dini, penelitian

ini lebih condong berbicara dampak pernikahan dini, namun belum terlalu mengkaji kebijakan yang mengatur tentang dispensasi perkawinan.

BAGIAN 5

KAJIAN EMPIRIS PERNIKAHAN DINI

A. Landasan Filosofis

Burrell dan Morgan (1979:1) berpendapat bahwa ilmu sosial dapat dikonseptualisasikan dengan empat asumsi yang berhubungan dengan ontologi, epistemologi, sifat manusia (*human nature*), dan metodologi.

Ontologi adalah asumsi penting tentang inti dari fenomena, misalkan jikalau kita mengkaji bagaimana fenomena pernikahan dini yang terjadi di Kabupaten Hulu Sungai Utara

1. Meningkatnya angka perilaku pernikahan dini berwujud dispensasi kawin dari tahun ke tahun di Kabupaten Hulu Sungai Utara berdasarkan data dari Pengadilan Agama Amuntai, seperti yang terlihat pada tahun 2018 sebanyak 15 kasus kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan tahun 2020 menjadi 168 kasus.
2. Dikarenakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan ini baru saja direvisi terkait pasal 7 tentang batasan usia minimal pernikahan sehingga membuat kurangnya koordinasi tentang ketetapan peraturan usia ini antara Pengadilan Agama Amuntai dengan Kantor Urusan Agama yang ada di Kabupaten Hulu Sungai Utara, apakah ini diberlakukan, atau masih mengacu Undang-Undang Nomor Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
3. Sosialisasi Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) yang diselenggarakan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kabupaten Hulu Sungai Utara yang dilakukan belum begitu konsisten mengingat sosialisasi hanya sebatas penyampaian usia ideal pernikahan, tidak masuk ke fokus pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
4. Tingginya angka putus sekolah di Kabupaten Hulu Sungai Utara berdampak kepada peningkatan perilaku pernikahan dini, berdasarkan data dari kemendikbud.go.id di Kabupaten Hulu Sungai Utara mayoritas data sekolah lebih tinggi pada SD/MI daripada SMP/SMK ataupun SMA/MA karena itu kajian teoritis bisa dijadikan dasar untuk teori implementasi yang ada hubungannya dengan indikator isi Undang-Undang dan Kondisi

masyarakat (lingkungan), dan juga prosedur pelaksanaan dilapangan, inilah yang menjadi dasar pemilihan teori implementasi Dr. Deborah Stone.

Epistemologi adalah asumsi tentang landasan ilmu pengetahuan (*ground of knowledge*) penghubungan teori serta peraturan yang mengatur tentang perkawinan, dalam hal ini yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang fokus mengatur tentang perkawinan,

Axiologi adalah hakikat dan manfaat yang terdapat dalam suatu pengetahuan, dalam penulisan ini manfaat yang ingin diketahui berdasarkan ilmu pengetahuan adalah menemukan model penanggulangan pernikahan dini yang efektif.

Karena itu digunakan teori Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi ada lima langkah yang harus di analisa, jadi kalau kita mengacu model Teori Deborah Stone (2012:14) maka bisa dijelaskan sebagai berikut :

1. *Equity* (Keadilan) (a) tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam memperhitungkan suatu kebutuhan (b) dengan wujud kompetisi pemilihan seperti apa.
2. *Efficiency* (Efisiensi), untuk menggunakan sumber daya yang paling sedikit untuk menghasilkan tujuan yang sama, menurut: (a) siapa yang menentukan tujuan utama dan bagaimana menyeimbangkan berbagai tujuan, (b) siapa yang diuntungkan dari tindakan tersebut, dan (c) bagaimana mendefinisikan sumber daya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi.
3. *Welfare or Need*, Kesejahteraan atau Kebutuhan, menurut faktor-faktor termasuk (a) bagaimana penilaiannya , (b) hasil dalam jangka waktunya , (c) ukuran kemiskinan absolut atau ketidaksetaraan relatif, dan (d) perdebatan tentang 'moral hazard' atau efek jaminan sosial pada motivasi individu.
4. *Liberty* (Kebebasan), (a) keseimbangan umum antara kebebasan dari paksaan dan kebebasan dari kerugian yang disebabkan oleh orang lain, (b) perdebatan tentang tanggung jawab individu dan negara, dan (c) keputusan tentang perilaku siapa yang harus diubah.
5. *Security* (Keamanan) (a) kemampuan kita untuk mengukur risiko secara ilmiah (b) persepsi ancaman dan pengalaman bahaya, (c) perdebatan tentang seberapa

besar risiko keselamatan yang dapat ditoleransi sebelum melakukan intervensi, (d) siapa yang menjadi sasaran (e) bagaimana efek pengawasannya.

B. Lokus Kajian

Kabupaten Hulu Sungai Utara merupakan salah satu kabupaten di provinsi Kalimantan Selatan. Ibukota kabupaten ini terletak di Amuntai. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 915,05 km² atau 2,38% dari luas provinsi Kalimantan Selatan dan berpenduduk sebanyak 237.573 jiwa (Data BPS Hulu Sungai Utara 2019). Secara umum kabupaten Hulu Sungai Utara terletak pada koordinat 2' sampai 3' Lintang Selatan dan 115' sampai 116' Bujur Timur.

Ditinjau secara geografis, Kabupaten Hulu Sungai Utara terletak pada koordinat antara 2° sampai 3° lintang selatan dan 115° sampai 116° bujur timur. Wilayah Kabupaten Hulu Sungai Utara terletak di daerah dataran rendah dengan ketinggian berkisar antara 0 m sampai dengan 7 m di atas permukaan air laut dan dengan kemiringan berkisar antara 0 persen sampai dengan 2 persen. Luas wilayah Kabupaten Hulu Sungai Utara adalah ± 892,7 km² atau hanya ± 2,38 persen dibandingkan dengan luas wilayah Provinsi Kalimantan Selatan. Dengan luas wilayah sebesar 892,7 km² ini, sebagian besar terdiri atas dataran rendah yang digenangi oleh lahan rawa baik yang tergenang secara monoton maupun yang tergenang secara periodik. Kurang lebih 570 km² adalah merupakan lahan rawa dan sebagian besar belum dimanfaatkan secara optimal.

1. Penduduk Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Jumlah Penduduk dan laju pertumbuhan penduduk pertahun Menurut Kecamatan di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Tabel 5.1
Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Pertahun
Menurut Kecamatan Di Kabupaten Hulu Sungai Utara

Kecamatan <i>Subdistrict</i>	Penduduk (Ribu) <i>Population (Thousand)</i>	Laju Pertumbuhan Penduduk Per Tahun 2010- 2020

		<i>Annual Population Growth Rate (%) 2010-2020</i>
Danau Panggang	20,51	0,44
Paminggir	8,00	0,76
Babirik	19,40	0,84
Sungai Pandan	27,64	0,63
Sungai Tabukan	14,83	0,76
Amuntai Selatan	30,15	1,26
Amuntai Tengah	50,61	0,51
Banjang	18,69	1,39
Amuntai Utara	20,51	0,24
Haur Gading	16,38	1,39
HULU SUNGAI UTARA	226,73	0,78

Sumber : Kabupaten Hulu Sungai Utara Dalam Angka 2021.

1. Penduduk menurut Umur dan Jenis Kelamin di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Data jumlah penduduk jikalau di kelompokkan menurut umur dan jenis kelamin di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Tabel 4.2
Data Penduduk Menurut Umur dan Jenis Kelamin
Di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Kelompok Umur <i>Age Groups</i>	Jenis Kelamin / <i>Sex</i>		
	Laki-Laki <i>Male</i>	Perempuan <i>Female</i>	Jumlah Total
0-4	10.654	10.101	20.775
5-9	10.809	10.337	21.146
10-14	9.667	9.193	18.860
15-19	10.107	9.551	19.658

20-24	10.009	9.104	19.113
25-29	9.894	8.973	18.667
30-34	9.434	9.112	18.546
35-39	8.284	8.256	16.540
40-44	7.794	7.927	15.721
45-49	7.076	7.472	14.548
50-54	6.056	6.489	12.545
55-59	5.043	5.576	10.619
60-64	3.731	4.419	8.150
65-69	2.646	3.312	5.958
70-74	1.115	1.934	3.049
75 +	881	1.771	2.652
Hulu Sungai Utara	113.200	113.527	226.727

Sumber : Kabupaten Hulu Sungai Utara Dalam Angka 2021.

Selanjutnya data Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin pada kecamatan di kabupaten Hulu Sungai Utara.

Tabel 4.3
Data Penduduk Menurut Kecamatan
dan Jenis Kelamin di Kabupaten Hulu Sungai Utara

Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Total
Danau Panggang	10.332	10.182	20.514
Paminggir	4.043	3.957	8.000
Babirik	9.776	9.636	19.402
Sungai Pandan	13.697	13.942	27.639
Sungai Tabukan	7.412	7.416	14.828
Amuntai Selatan	15.158	14.995	30.153
Amuntai Tengah	25.226	25.383	50.609
Banjang	9.470	9.223	18.693

Amuntai Utara	10.056	10.454	20.510
Haur Gading	8.040	8.339	16.379
HULU SUNGAI UTARA	113.200	113.527	226.727

Sumber : Kabupaten Hulu Sungai Utara Dalam Angka 2021.

3. Peserta Didik di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Dikarenakan tingkat pendidikan serta angka putus sekolah juga berpengaruh terhadap perilaku pernikahan dini, maka disini ditampilkan juga data peserta didik di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Tabel 4.4
Data Peserta Didik
Di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Kecamatan	SD / MI	SMP / MTs	SMA/MA
Danau Panggang	1.448	350	294
Paminggir	551	252	180
Babirik	1.330	266	0
Sungai Pandan	2.504	846	684
Sungai Tabukan	493	0	64
Amuntai Selatan	888	344	0
Amuntai Tengah	3.367	976	515
Banjang	1.790	366	45
Amuntai Utara	1.184	126	134
Haur Gading	672	155	0
TOTAL	14.227	3.681	1.916

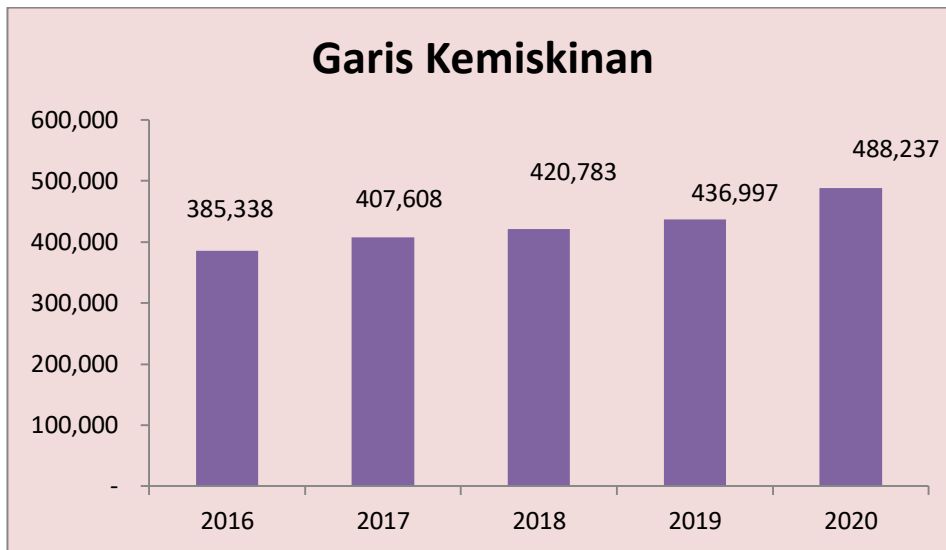
(Sumber : Kemdikbud.go.id).

Diketahui bahwa mayoritas pendidikan masyarakat kabupaten Hulu Sungai Utara adalah setara SD sederajat, sehingga putusnya pendidikan ini juga berpengaruh terhadap pernikahan dini.

4. Kondisi Kemiskinan di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Sedangkan jika dilihat dari garis kemiskinan di Kabupaten Hulu Sungai Utara terus meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan peningkatan harga berbagai barang kebutuhan.

Gambar 5.1
Perkembangan Garis Kemiskinan (Rp/Bulan)
Kabupaten Hulu Sungai Utara Tahun 2016–2020.

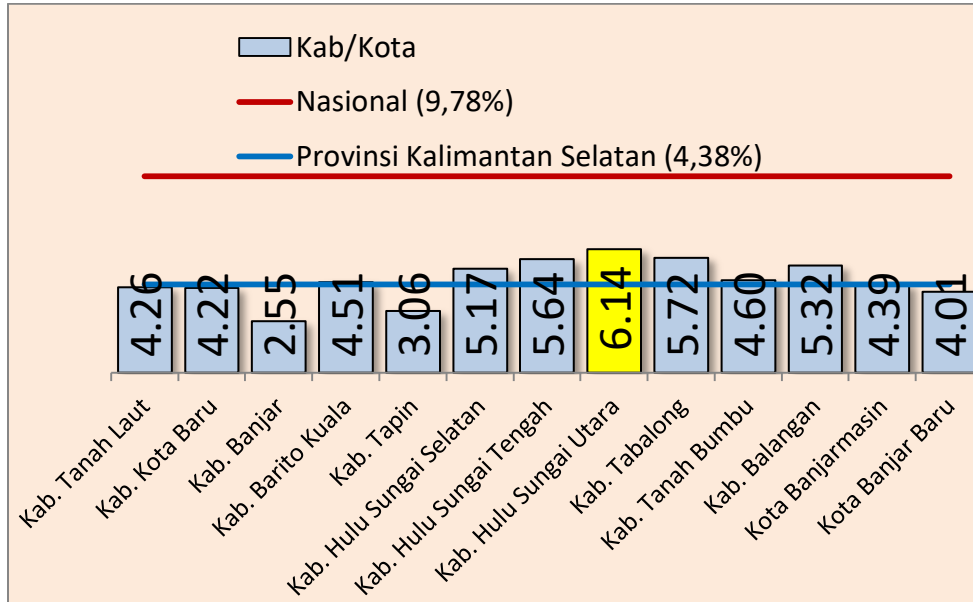


Sumber : Badan Pusat Statistik, 2021.

Berdasarkan posisi relatif, persentase tingkat kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara pada tahun 2020 sebesar 6,14%, dimana angka ini masih merupakan yang tertinggi dibanding kabupaten lain diprovinsi Kalimantan Selatan dan lebih tinggi dari tingkat kemiskinan provinsi sebesar 4,38% walaupun masih dibawah tingkat kemiskinan nasional sebesar 9,78% sehingga berada pada posisi kuning (gambar 4.2).

Gambar 5.2

**Posisi Relatif Tingkat Kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara
Dibandingkan kabupaten lain di Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2020.**



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2021.

Sedangkan berdasarkan Basis Data Terpadu Tahun 2020 di Kabupaten Hulu Sungai Utara jumlah rumah tangga miskin terbanyak ada di Kecamatan Sungai Pandan sebanyak 3.838 Keluarga miskin dan yang paling sedikit pada kecamatan Paminggir yaitu sebanyak 961 keluarga miskin.

Tabel 5.5
Basis Data Terpadu
Kabupaten Hulu Sungai Utara Tahun 2020.

NO	KECAMATAN	BDT 2020
1	Amuntai Selatan	3502
2	Amuntai Tengah	3775
3	Amuntai Utara	2838

4	Babirik	2931
5	Banjang	3027
6	Danau Panggang	2788
7	Haur Gading	2207
8	Paminggir	961
9	Sungai Pandan	3838
10	Sungai Tabukan	1988
	Total	27855

Sumber : Dinas Sosial 2021.

1. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan (TPAK).

TPAK Menggambarkan tentang banyaknya angkatan kerja terhadap penduduk usia kerja, data TPAK menurut kecamatan di Kabupaten Hulu Sungai Utara yang dihimpun dari Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Tabel 5.6
Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan Menurut Kecamatan
Di Kabupaten Hulu Sungai Utara
Tahun 2018

No	Kecamatan	Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan	Angkatan Kerja Perempuan
1	Danau Panggang	17	0
2	Paminggir	2	0
3	Babirik	23	0
4	Sungai Pandan	77	12
5	Sungai Tabukan	13	0

6	Amuntai Selatan	52	30
7	Amuntai Tengah	141	275
8	Banjang	23	68
9	Amuntai Utara	32	8
10	Haur Gading	22	2
	HULU SUNGAI UTARA	402	395

Sumber : Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Angkatan Kerja Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Dari data diketahui bahwa angkatan kerja perempuan berada di Kecamatan Amuntai Tengah yaitu 275, dan ada beberapa kecamatan yang belum ada sama sekali angkatan kerja perempuan seperti kecamatan Danau Panggang, Paminggir, Babirik dan Sungai Tabukan.

2. Perceraian Menurut Jenisnya.

Dalam agama islam dikenal dua istilah perceraian, yaitu cerai gugat dan cerai talak, cerai gugat adalah gugatan perceraian dari istri yang ingin bercerai dengan suaminya, sedangkan cerai talak adalah seorang suami yang menjatuhkan talak di Pengadilan Agama kepada isterinya, berikut ini adalah data perceraian menurut jenisnya di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Tabel 5.7
Data Perceraian Menurut Jenisnya
Di Kabupaten Hulu Sungai Utara
Tahun 2019

No	Jenis Perceraian	Jumlah
1	Cerai Gugat	555
2	Cerai Talak	142
	Jumlah	697

Sumber : Pengadilan Agama Amuntai.

Dari data ini diketahui bahwa mayoritas dari sisi perempuan (istri) yang melakukan gugatan cerai kepada pihak laki-laki (suami) yaitu sebanyak 555 kasus, sedangkan dari sisi laki-laki (suami) yang menggugat cerai perempuan sebanyak 142 kasus.

3. Alasan Permohonan Dispensasi Kawin.

Berikut ini dihimpun data Alasan Permohonan Dispensasi Kawin di Kabupaten Hulu Sungai Utara mengacu kepada alasan permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Amuntai kelas 1B.

Tabel 5.8
Data Alasan Permohonan Pengajuan Dispensasi Kawin.

No	Tahun	Jumlah	Alasan Permohonan
1	2018	15	Khawatir Melanggar Norma Agama
2	2019	53	Khawatir Melanggar Norma Agama
3	2020	168	Khawatir Melanggar Norma Agama

Sumber : Pengadilan Agama Amuntai.

Dari data diketahui bahwa meskipun di usia muda dan belum memenuhi syarat usia sah perkawinan menurut Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 yaitu minimal 19 Tahun, menjaga moralitas dengan cara menikah dini karena khawatir melanggar norma agama menjadi alasan permohonan pengajuan dispensasi kawin, dan data ini meningkat semakin tahun dimana tahun 2018 ada 15 kasus, tahun 2019 ada 53 kasus, dan tahun 2020 ada 168 kasus.

BAGIAN 6
KAJIAN TEORITIS PERNIKAHAN DINI
DI KABUPATEN HULU SUNGAI UTARA

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi ada lima langkah yang harus di analisa, jadi kalau kita mengacu model Teori Deborah Stone (2012:14) maka bisa dijelaskan sebagai berikut :

1. *Equity* (Keadilan) (a) tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam memperhitungkan suatu kebutuhan (b) dengan wujud kompetisi pemilihan seperti apa.
2. *Efficiency* (Efisiensi), untuk menggunakan sumber daya yang paling sedikit untuk menghasilkan tujuan yang sama, menurut: (a) siapa yang menentukan tujuan utama dan bagaimana menyeimbangkan berbagai tujuan, (b) siapa yang diuntungkan dari tindakan tersebut, dan (c) bagaimana mendefinisikan sumber daya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi.
3. *Welfare or Need*, Kesejahteraan atau Kebutuhan, menurut faktor-faktor termasuk (a) bagaimana penilaiannya , (b) hasil dalam jangka waktunya , (c) ukuran kemiskinan absolut atau ketidaksetaraan relatif, dan (d) perdebatan tentang 'moral hazard' atau efek jaminan sosial pada motivasi individu.
4. *Liberty* (Kebebasan), (a) keseimbangan umum antara kebebasan dari paksaan dan kebebasan dari kerugian yang disebabkan oleh orang lain, (b) perdebatan tentang tanggung jawab individu dan negara, dan (c) keputusan tentang perilaku siapa yang harus diubah.
5. *Security* (Keamanan) (a) kemampuan kita untuk mengukur risiko secara ilmiah (b) persepsi ancaman dan pengalaman bahaya, (c) perdebatan tentang seberapa besar risiko keselamatan yang dapat ditoleransi sebelum melakukan intervensi, (d) siapa yang menjadi sasaran (e) bagaimana efek pengawasannya.

A. *Equity*

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan bahwa dalam kebijakan salah satu ruang lingkungannya adalah *Equity* (Keadilan) dengan beberapa indikator yaitu Kebutuhan dan Kompetisi.

1 Kebutuhan.

Dr Deborah stone (2012:14) mengemukakan model teori tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam memperhitungkan suatu kebutuhan, yang tentunya jikalau dihubungkan dengan Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 mengacu kepada revisi pada pasal 7 dimana ada kenaikan minimal usia pernikahan.

Pernikahan memang menjadi sebuah kebutuhan, dan usia minimal 19 Tahun bukan perkara yang bisa menekan kebutuhan untuk melangsungkan pernikahan mengacu data observasi alasan pengajuan permohonan dispensasi kawin, dikarenakan pemohon berusia dibawah 19 Tahun, dan jika melihat secara regulasi persyaratan permohonan perkawinan, untuk mendapatkan dispensasi kawin maka diperlukan serangkaian kegiatan dulu yang dilakukan oleh calon mempelai, dimana Kantor Urusan Agama mengarahkan calon mempelai dari pelaku pernikahan muda untuk mendapatkan dispensasi kawin ke Pengadilan Agama Amuntai, dimana sebelumnya ada beberapa persyaratan yang harus ditempuh seperti konseling dengan pihak Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Hulu Sungai Utara, dan mendapatkan surat kesehatan dahulu dari Dinas Kesehatan.

Secara data memang angka dispensasi perkawinan semakin meningkat dari tahun ke tahun, hal ini juga tidak terlepas dari aspek Revisi Undang-Undang yang dimana dulunya untuk perempuan minimal 16 Tahun menjadi 19 Tahun, penambahan usia ini tanpa dibarengi dengan aspek sosiologis masyarakat yang memerlukan aspek penting selain penyuluhan untuk menunda pernikahan, namun juga kondisi perekonomian dan pendidikan sehingga mereka tetap melakukan pernikahan muda.

Dr Deborah stone (2012:14) mengemukakan model teori tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam memperhitungkan suatu kebutuhan, yang tentunya jikalau dihubungkan dengan Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 mengacu kepada revisi pada pasal 7 dimana ada kenaikan minimal usia pernikahan maka ini akan berdampak kepada semakin meningkatnya angka pernikahan muda yang diukur dari pengajuan dispensasi kawin.

Kebutuhan akan pernikahan terkadang tidak berpatokan kepada usia, ketika hasrat seksual sudah menggebu dan yang bersangkutan sudah *balig*, maka pernikahan menjadi sebuah kebutuhan penting.

Jika teori Deborah Stone (2012:14) disanding banding bandingkan dengan hasil kritisi karya ilmiah terdahulu yang dilakukan oleh Jasmianti Kartini Haris yang diterbitkan oleh Jurnal Al-Qadau Desember tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul **Implementasi Dispensasi Nikah dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar** dengan fokus kajian adalah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Faktor yang mempengaruhi dispensasi nikah, dengan teori Yusuf Hanafi (2011:10) ruang lingkup teori adalah peraturan batasan usia dan pengarahannya dari institusi, maka diketahui bahwa penambahan usia menjadi minimal 19 Tahun hasil dari revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tidak akan mempengaruhi penekanan angka perkawinan dini, karena hasil dari penelitian terdahulu dispensasi kawin dalam tinjauan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar hanya 2 (dua) yaitu struktur hukum dan budaya hukum.

Adapun perbandingan dari berbagai macam Negara hasil dari *critical* penelitian terdahulu, diketahui tiap Negara punya peraturan minimal usia yang berbeda-beda, dimana di India minimal 16 Tahun, di Amerika minimal 13 Tahun, di Jerman minimal 18 Tahun, di Mesir minimal 16 Tahun, sedangkan di Indonesia minimal 19 Tahun.

Jadi minimal usia yang ditekankan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan minimal usia 19 Tahun bukan hal yang bisa menghalangi kebutuhan akan pernikahan, karena berdasarkan data, dispensasi kawin dilakukan untuk menghindari pelanggaran norma agama yang tentunya kebutuhan tersebut jika dilakukan pada bukan

pada tempatnya, maka ini akan berakibat kepada pelanggaran norma agama, adapun secara data alasan permohonan dispensasi kawin adalah sebagai berikut.

Tabel 6.1
Data Alasan Permohonan Pengajuan
Dispensasi Kawin

No	Tahun	Jumlah	Alasan Permohonan
1	2018	15	Khawatir Melanggar Norma Agama
2	2019	53	Khawatir Melanggar Norma Agama
3	2020	168	Khawatir Melanggar Norma Agama

Sumber : Pengadilan Agama Amuntai

Perbandingan peraturan usia tiap Negara tentang usia minimal perkawinan, diketahui kebijakan yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 tentang kenaikan usia perkawinan yang sekarang diatur minimal 19 Tahun, masih belum bisa menahan kebutuhan masyarakat untuk melaksanakan Pernikahan Muda, karena itu indikator teori kebutuhan dihubungkan dengan study kasus penganggulan pernikahan muda disimpulkan belum baik dikarenakan aspek kebijakan yang diambil belum seimbang dengan kondisi sosiologis masyarakat di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Kebijakan temuan teori yang berhubungan dengan kelompok sasaran sangat penting, karena Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 jikalau difokuskan kepada Study Kasus Penanggulangan Pernikahan Dini diketahui permasalahan utama adalah adanya perbedaan pendapat mengenai kelompok sasaran, dari Pusat Pembelajaran Keluarga menjadikan kelompok sasaran pernikahan dini yaitu mereka yang berusia di bawah 18 Tahun, karena jikalau sudah 18 Tahun tidak disebut sebagai anak-anak lagi, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana menargetkan usia ideal pernikahan yaitu perempuan minimal 21 Tahun sedangkan Laki-laki minimal 25 Tahun, adapun Kantor urusan Agama dan Pengadilan Agama menyesuaikan Dispensasi Kawin sesuai dengan yang di atur oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1 yaitu minimal 19 tahun, karena perbedaan kelompok sasaran ini menyebabkan beda pemikiran dan hasil dalam penanggulangan pernikahan dini, jadi variabel

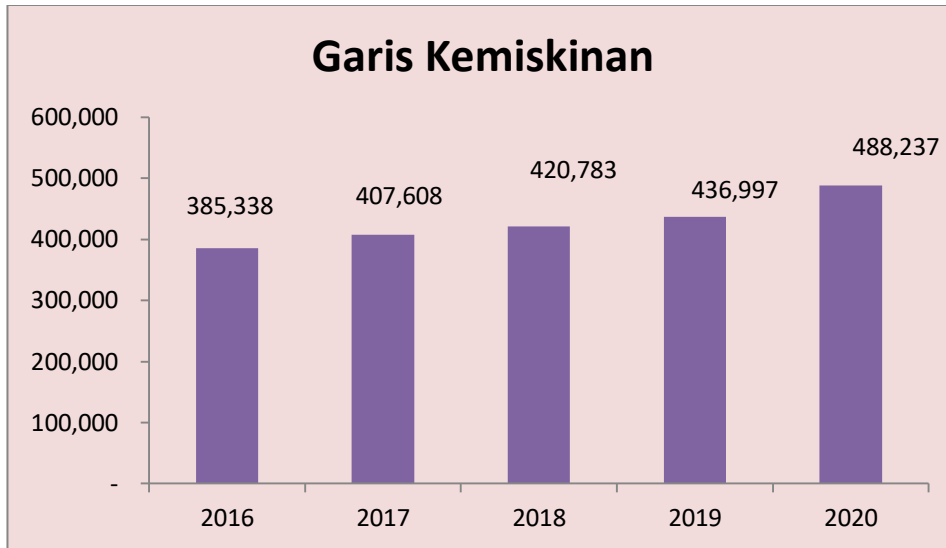
pertama yang bisa dijadikan sebagai Model Penanggulangan Pernikahan Dini adalah harus ada kesamaan kelompok sasaran untuk mendefinisikan apa itu yang dimaksud dengan pernikahan dini. Maka definisi ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yaitu mereka yang berusia di bawah 19 tahun.

2. Kompetensi

Kompetensi seseorang layak untuk mendapatkan dispensasi kawin dilihat dari tingkat keamanan dan komitmen calon mempelai yang memutuskan untuk menikah di usia muda, jikalau secara keamanan belum tercukupi, maka dari pihak Pengadilan Agama Amuntai bisa melakukan penundaan untuk mendapatkan dispensasi kawin, namun seringkali terlihat adanya perbandingan usia sehingga mendapatkan kelayakan dari segi keamanan, misalkan seperti usia laki-lakinya yang sudah sesuai dengan peraturan Undang-Undang tentang Perkawinan, yaitu berusia diatas 19 Tahun, hanya saja mendapatkan jodoh dari pihak perempuan yang tergolong masih muda, yaitu di bawah 19 Tahun yang tentunya belum memenuhi persyaratan batas usia minimal pernikahan menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.

Jika dikomparasikan dengan data, tingkat kemiskinan di Kabupaten Hulu Sungai Utara semakin meningkat, dan termasuk dalam kategori kabupaten termiskin untuk wilayah Kalimantan Selatan, garis kemiskinan di Kabupaten Hulu Sungai Utara terus meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan peningkatan harga berbagai barang kebutuhan.

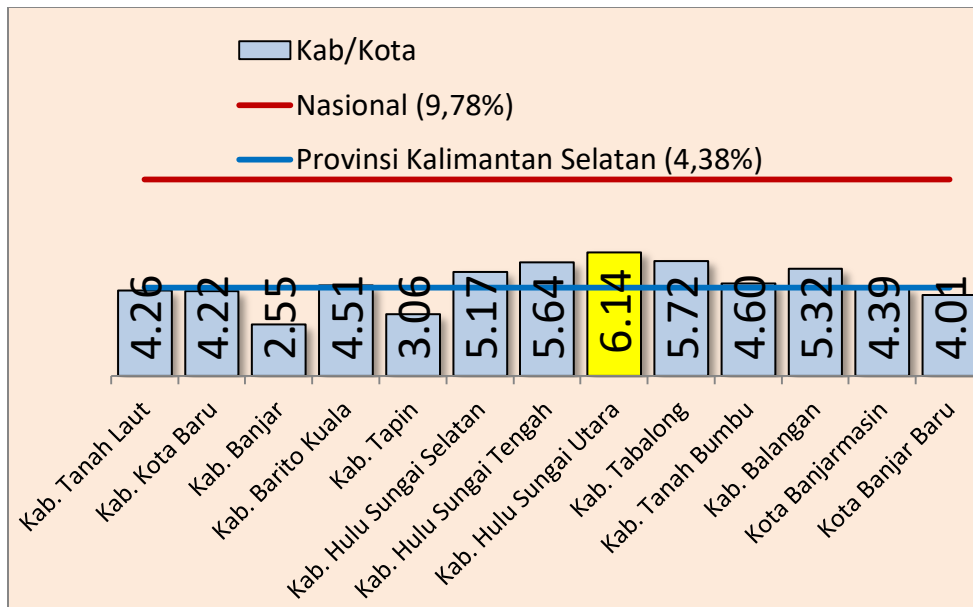
Gambar 6.1
Perkembangan Garis Kemiskinan (Rp/Bulan)
Kabupaten Hulu Sungai Utara Tahun 2016–2020



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2021

Berdasarkan posisi relatif, persentase tingkat kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara pada tahun 2020 sebesar 6,14%, dimana angka ini masih merupakan yang tertinggi dibanding kabupaten lain diprovinsi Kalimantan Selatan dan lebih tinggi dari tingkat kemiskinan provinsi sebesar 4,38% walaupun masih dibawah tingkat kemiskinan nasional sebesar 9,78%

Gambar 6.2
Posisi Relatif Tingkat Kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara
Dibandingkan kabupaten lain di Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2020



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2021.

Sehingga secara kompetensi, memang pemberian dispensasi kawin berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Dispensasi Kawin dikabulkan atas dasar keamanan, namun ini tidak menjamin apakah dalam berumah tangga nanti, pasangan muda tersebut akan bisa bertahan dalam keamanan keluarganya di masa mendatang.

Dari kajian ilmiah yang berjudul *Marriage as Public Policy* dengan focus kajian yang pertama *Economic level and marriage* (tingkat ekonomi dan pernikahan) yang dikemukakan oleh Daniel T Lichter, diketahui bahwa aspek kesejahteraan berperan penting dalam keberlangsungan Rumah Tangga, karena itu perpaduan data meningkatnya angka dispensasi kawin selama tiga tahun terakhir jika dipadukan meningkatnya data kemiskinan juga di Kabupaten Hulu Sungai Utara, maka pemberian dispensasi kawin ini berpotensi besar akan menghasilkan permasalahan keuangan bagi pasangan muda saat berumah tangganya.

Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky sebagai pencetus pertama model implementasi dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi, menurut Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan. Sementara itu dalam Implementasi Undang-

Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini banyak keterlibatan aktor kebijakan dengan beragam instansi, seperti DPPKB Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan fokus usia pernikahan ideal yaitu perempuan minimal 21 tahun dan Laki-laki minimal 25 tahun, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang hanya terfokus memberikan konsultasi dengan usia maksimal 18 tahun, serta Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama Amuntai dengan standar pernikahan minimal berusia 19 Tahun, perbedaan standar usia dari berbagai aktor kebijakan ini menguatkan pendapat dari Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky bahwa implementasi sulit berhasil jika melibatkan banyak aktor dengan berbagai perhitungan.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit mendapat banyak dukungan atau sebaliknya, jika kebijakan menghendaki perubahan yang radikal, pertentangan antar aktor juga tinggi sehingga menghambat implementasi. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dengan fokus perubahan tentang minimal usia perkawinan, yang dengan minimal usia 16 Tahun masih belum bisa merubah kultur masyarakat, apalagi dengan dinaikan menjadi minimal 19 tahun dengan model kebijakan *Top Down* tentunya akan semakin menghambat implementasi.

Dengan sanding, tanding dan banding teori implementasi Dr Deborah Stone, Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky dan Donald Van Meter dan Carl Van Horn, serta dihubungkan dengan teori penelitian terdahulu dari Yusuf Hanafi dan Daniel T Lichter, dapat disimpulkan bahwa Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan Study Kasus Penganggulangan Pernikahan Dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan *Equity* (Keadilan) mengacu Pasal 7 Ayat 1 tentang Batasan usia minimal perkawinan 19 tahun, diketahui fakta dilapangan bahwa pembatasan ini tidak bisa menahan kebutuhan masyarakat tentang pernikahan, sehingga angka dispensasi kawin semakin meningkat dari tahun ke tahun, wujud kompetensi tentang penguatan ekonomi juga menjadi kendala karena tingkat kemiskinan di Kabupaten Hulu Sungai Utara juga bertambah, sehingga implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini belum baik.

Apalagi ditopang data dari pengadilan Agama Amuntai bahwa permohonan dispensasi kawin semakin meningkat selama tiga tahun terakhir dimana tahun 2018 sebanyak 15 kasus

kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan di Tahun 2020 menjadi 168 Kasus (Sumber data Pengadilan Agama Amuntai), serta data putus sekolah juga menguatkan perilaku masyarakat untuk pernikahan dini dimana peserta didik SD sederajat ada 14.227 peserta didik, ketika memasuki SMP sederajat jauh menurun drastis yaitu hanya 3.681 peserta didik dan SMA sederajat semakin menurun yaitu hanya 1.916 peserta didik (sumber data kemdikbud.go.id) hal ini semakin memperkuat perilaku pernikahan dini di kalangan masyarakat, serta data kemiskinan Berdasarkan posisi relatif, persentase tingkat kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara pada tahun 2020 sebesar 6,14%, dimana angka ini masih merupakan yang tertinggi dibanding kabupaten lain diprovinsi Kalimantan Selatan.

B. Efficiency

1. Tujuan

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan ruang lingkup kebijakan *Efficiency* bagaimana caranya menyeimbangkan tujuan tersebut, dari studi penganggulangan pernikahan dini, maka dapat diketahui ada beberapa instansi terkait diantaranya Kantor Urusan Agama, Dinas kesehatan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, serta Pengadilan Agama Amuntai, namun ini juga dibantu oleh Duta Generasi Berencana (Genre) untuk melakukan pendidikan tentang Pendewasaan Usia Perkawinan.

Secara implementasi, tujuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan yang difokuskan kepada minimal usia pernikahan yaitu 19 Tahun tentunya adalah meminimalisir angka perilaku pernikahan dini dalam wujud pengajuan dispensasi kawin.

Tujuan pasangan yang memutuskan menikah muda tidak langsung diberikan izin dan harus menjalani regulasi dengan berbagai persyaratan adalah untuk mengukur tingkat kemapanan calon pasangan tadi, sehingga ketika mereka berkomitmen untuk menikah muda, bisa menjalani kehidupan rumah tangga dengan kesiapan yang matang.

Mengacu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tujuan batas minimal perkawinan wanita dipersamakan dengan batas minimal usia perkawinan pria menjadi 19 (sembilan belas) Tahun karena telah dinilai matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, namun jikalau belum memenuhi syarat, maka orang tua

pihak pria atau wanita dapat meminta dispensasi kepada pengadilan dengan alasan mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang kuat (Pasal 7 Ayat 2).

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan ruang lingkup kebijakan *Effeciency* bagaimana caranya menyeimbangkan tujuan tersebut, maka tujuan Revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1 dengan menaikkan usia minimal perkawinan menjadi 19 Tahun untuk menekan pertambahan pernikahan muda belum baik, karena tingkat dispensasi kawin semakin tahun semakin meningkat dan dampak revisi undang-undang dengan menaikkan usia ini malah lebih menambah data angka dispensasi perkawinan.

Jikalau mengacu kepada Penelitian terdahulu yang ditulis oleh Jasmianti Kartini Haris yang diterbitkan oleh Jurnal Al-Qadau Desember tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul Implementasi Dispensasi Nikah dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar, teori Yusuf Hanafi (2011:10) dengan variabel peraturan batasan usia dan pengarahannya perkawinan dari institusi, diketahui bahwa tujuan kebijakan yang dibentuk berdasarkan batasan usia tidak bisa mencegah budaya masyarakat akan keinginan untuk melangsungkan pernikahan, dan tujuan batasan minimal usia 19 Tahun ini menjadi tidak efektif ketika adanya ketika dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 2 yang berbunyi “ Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat 1, orang tua pihak pria dan/ atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada pengadilan dengan alasan sangat mendesak “.

Maka tujuan Revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan harapan menekan angka pernikahan dini belum baik, karena secara data selama tiga tahun terakhir, angka pengajuan dispensasi kawin semakin meningkat, pada Tahun 2018 sebanyak 15 kasus, ketika 2019 dengan lahirnya revisi Undang-Undang ini maka dispensasi kawin meningkat drastic menjadi 53 kasus, dan di Tahun 2020 menjadi 168 kasus. (Sumber Pengadilan Agama Amuntai Kelas 1B).

2. Tindakan

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa tindakan dalam penerapan kebijakan berbicara tentang siapa yang diuntungkan dalam implementasi tersebut, jika kita hubungkan dengan studi kasus pernikahan muda, maka peran berbagai macam instansi terkait sangat diperlukan untuk berusaha mencegah terjadinya pernikahan muda yang di khawatirkan berujung kepada permasalahan rumah tangga nantinya, karena itu ada serangkaian tindakan yang harus dilakukan jikalau calon mempelai memang memilih memutuskan untuk melakukan pernikahan muda.

Tindakan yang di lakukan adalah berupaya melakukan penundaan pernikahan muda dahulu dengan cara konseling, serta beberapa penyuluhan Pendewasaan Usia Pernikahan baik ke lembaga-lembaga pendidikan sampai ke desa, namun jikalau memang secara komitmen calon mempelai tersebut memang memutuskan untuk melakukan pernikahan muda, maka ada persidangan dari Pengadilan Agama Amuntai untuk mendapatkan rekomendasi dispensasi kawin.

Dari hasil wawancara dan observasi diketahui bahwa serangkaian tindakan sudah baik, hal ini dilakukan sebelum mengizinkan dan memberikan rekomendasi kepada calon mempelai yang memutuskan untuk memilih melakukan pernikahan muda, yang tentunya tindakan tersebut dilakukan agar calon mempelai tersebut bisa melakukan penundaan pernikahan terlebih dahulu agar menikah di usia matang dan sesuai dengan peraturan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, tindakan tersebut seperti Kantor Kementerian Agama belum bisa memberikan izin pernikahan jikalau batas usia calon mempelai belum sesuai dengan peraturan Undang-Undang yakni minimal 19 Tahun, maka pihak yang bersangkutan harus melaksanakan majelis Pengadilan Agama Amuntai untuk mendapatkan izin dispensasi kawin, yang tentunya sebelum melaksanakan majelis pengadilan, calon mempelai tersebut harus mempunyai surat rekomendasi kesehatan serta hasil konseling dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Hulu Sungai Utara, namun meskipun secara regulasi tindakan implementor baik, tetap belum bisa mencegah kultur masyarakat untuk melaksanakan pernikahan meskipun usia masih belum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.

Perbandingan dengan penelitian terdahulu dalam jurnal internasional yang ditulis oleh Robin D. Jackson, Leana A. Bouffard dan Kathleen A. Fox yang diterbitkan oleh

jurnal *Criminal Justice Policy Review* Volume 25 halaman 503-524 Tahun 2014 dengan judul ***“Putting Policy Into Practice: Examining School Districts’ Implementation of Teen Dating Violence Legislation”*** diketahui bahwa di Negara Texas, diatur sebuah kebijakan tentang cara berpacaran (yang diistilahkan sebuah interaksi sebelum menuju jenjang pernikahan) dengan penerapan pelayanan psikologi di lembaga pendidikan.

Dan hal ini ada kesamaan dengan Kabupaten Hulu Sungai Utara, karena secara regulasi, seseorang yang ingin melakukan pernikahan dini, maka harus melakukan serangkaian kegiatan pelayanan konseling, jadi secara Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara, tindakan Implementor bisa dikatakan baik secara regulasi meskipun tetap tidak bisa menahan dan menekan angka pernikahan dini yang semakin meningkat di Kabupaten Hulu Sungai Utara, Dr Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa tindakan dalam penerapan kebijakan berbicara tentang siapa yang diuntungkan dalam implementasi tersebut.

3. Keadilan

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa bagaimana mendefinisikan sumber daya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi, dalam rangka menanggulangi pernikahan muda, setiap instansi sudah melakukan ranahnya masing-masing, seperti Kantor urusan Agama, Pengadilan Agama Amuntai, PUSPAGA, Dinas Kesehatan serta Duta Genre Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Setiap instansi sudah melakukan pencegahan pernikahan muda sesuai dengan ranahnya masing-masing untuk tercipta keadilan dan efisiensi, hanya saja begitu banyak permintaan untuk mengajukan dispensasi kawin terjadi di masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Utara sehingga meskipun proses konseling, sampai berujung kepada majelis pengadilan, ini tetap mengakibatkan menjamurnya pelaku pernikahan muda di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Secara kajian teoritis, Deborah Stone (2012:14) dalam hal implementasi kebijakan menjelaskan bahwa bagaimana mendefinisikan sumber daya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi dan ini sudah dilaksanakan oleh instansi terkait sesuai dengan

ranahnya masing-masing dalam rangka pencegahan perilaku pernikahan muda, jadi keadilan disimpulkan sudah baik.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit mendapat banyak dukungan atau sebaliknya, jika kebijakan menghendaki perubahan yang radikal, pertentangan antar aktor juga tinggi sehingga menghambat implementasi.

Christopher Hood dalam bukunya yang berjudul *Limit to Administration* mengemukakan syarat agar implementasi bisa berjalan dengan baik diantaranya yaitu norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas serta harus ada komunikasi antar organisasi. George Charles Edward III dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* mengemukakan serta menguatkan pendapat Christopher Hood bahwa komunikasi juga merupakan hal penting dalam memacu keberhasilan implementasi.

Berdasarkan sanding, banding dan tanding teori implementasi Dr Deborah Stone, Van Meter dan Van Horn, Christopher Hood serta George C Edward III dapat disimpulkan bahwa Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan Effisiensi diketahui bahwa tujuan menekan laju pernikahan dini dengan revisi Undang-Undang menaikkan usia 19 Tahun tidak tercapai dilapangan, dan hal ini malah berdampak dengan makin bertambahnya angka dispensasi kawin, namun serangkaian tindakan oleh instansi terkait sudah dilakukan yang berujung kepada pengabulan izin dispensasi kawin, karena itu menyamakan persepsi dengan memperkuat komunikasi sangat diperlukan.

Apalagi ditopang data dari pengadilan Agama Amuntai bahwa permohonan dispensasi kawin semakin meningkat selama tiga tahun terakhir dimana tahun 2018 sebanyak 15 kasus kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan di Tahun 2020 menjadi 168 Kasus (Sumber data Pengadilan Agama Amuntai), serta data putus sekolah juga menguatkan perilaku masyarakat untuk pernikahan dini dimana peserta didik SD sederajat ada 14.227 peserta didik, ketika memasuki SMP sederajat jauh menurun drastis yaitu hanya 3.681 peserta didik dan SMA sederajat semakin menurun yaitu hanya 1.916 peserta didik (sumber data kemdikbud.go.id) hal ini semakin memperkuat perilaku pernikahan dini di kalangan masyarakat.

C. *Welfare Or Need*

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi yang berhubungan dengan *Welfare Or Need* maka bisa diukur dari indikator penilaian, jangka waktu, dan moral.

1. Penilaian

Kesejahteraan atau kebutuhan bisa diukur dari bagaimana proses penilaiannya, hasil wawancara dengan Ibu Hj Gusti Iskandariah, S.Sos, M.AP selaku Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Pernikahan muda di Kabupaten Hulu Sungai Utara terjadi karena faktor ekonomi, seperti membantu perekonomian keluarga terutama mempeleai perempuan dengan melaksanakan pernikahan, putusnya pendidikan yang mengakibatkan pernikahan muda, dan kultur dari masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Utara, serta tidak terlepas juga dengan interaksi sosial yang mengakibatkan kehamilan yang tidak diinginkan yang berujung kepada pernikahan muda.

Berdasarkan data peserta usia didik di Kabupaten Hulu Sungai Utara bisa dilihat sebagai berikut :

Tabel 5.2
Data Peserta Didik
Di Kabupaten Hulu Sungai Utara

Kecamatan	SD / MI	SMP / MTs	SMA/MA
Danau Panggang	1.448	350	294
Paminggir	551	252	180
Babirik	1.330	266	0
Sungai Pandan	2.504	846	684
Sungai Tabukan	493	0	64
Amuntai Selatan	888	344	0
Amuntai Tengah	3.367	976	515
Banjang	1.790	366	45

Amuntai Utara	1.184	126	134
Haur Gading	672	155	0
TOTAL	14.227	3.681	1.916

(Sumber : Kemdikbud.go.id).

Diketahui bahwa mayoritas pendidikan masyarakat kabupaten Hulu Sungai Utara adalah setara SD sederajat, sehingga putusnya pendidikan ini juga berpengaruh terhadap pernikahan dini, dan ini memperkuat penjelasan bahwa putusnya pendidikan menyebabkan angka pernikahan dini meningkat di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Selain itu faktor ekonomi juga sangat berpengaruh berdasarkan posisi relatif, persentase tingkat kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara pada tahun 2020 sebesar 6,14%, dimana angka ini masih merupakan yang tertinggi dibanding kabupaten lain diprovinsi Kalimantan Selatan (sumber Badan Pusat Statistik Tahun 2021). Kemudian menjadi pemicu alasan para pemohon dispensasi kawin di Tahun 2018 sebanyak 15 kasus, di Tahun 2019 sebanyak 53 kasus dan di Tahun 2020 sebanyak 168 kasus adalah agar tidak melanggar norma agama (Sumber Pengadilan Agama Amuntai).

Hal ini juga sangat mempengaruhi semakin tingginya perilaku pernikahan dini dengan alasan membantu perekonomian keluarga. Jika dihubungkan dengan kajian penelitian terdahulu yang ditulis oleh Ni Putu Vita Febriyanti dan Made Heny Urmila Dewi yang terbitkan Jurnal Piramida Vol XIII No. 02 Tahun 2017 dalam penelitian yang berjudul Pengaruh Faktor Sosial Ekonomi Dan Demografi Terhadap Keputusan Perempuan Menikah Muda Di Indonesia hal ini memperkuat bahwa status pendidikan dan tingkat ekonomi menjadi faktor penyebab seseorang khususnya dari kalangan perempuan untuk melaksanakan pernikahan dini.

Hubungan data peserta usia didik di Kabupaten Hulu Sungai Utara, Data kemiskinan di Kabupaten Hulu Sungai Utara serta pengkajian penelitian terdahulu disimpulkan bahwa pemicu terjadinya pernikahan muda adalah faktor ekonomi, putusnya angka pendidikan, interaksi antar lelaki perempuan (pacaran) yang berakibat kepada kehamilan yang tidak diinginkan, serta kultur masyarakat di Kabupaten Hulu Sungai Utara, sehingga secara indikator penilaian dari Teori Dr. Deborah Stone (2012:14) dikatakan baik karena baik dari pihak implementor sebagai aktor kebijakan yang mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 maupun dari pihak kelompok sasaran yaitu masyarakat bisa menilai penyebab terjadinya pernikahan dini, dan

melaksanakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 secara implementasi sesuai dengan butir Undang-Undang dimana calon pengantin yang belum memenuhi syarat bisa mengajukan untuk permohonan dispensasi kawin.

2. Jangka Waktu

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan dengan *Welfare and Need* juga berhubungan dengan jangka waktu.

Jangka waktu pengukuran secara usia untuk mengukur pernikahan muda berbeda-beda pada setiap instansi, menurut Puspa seseorang yang menikah di bawah 18 Tahun dikatakan mereka menikah di usia muda, Kantor Urusan Agama sejalan dengan Pengadilan Agama Amuntai membatasi pernikahan muda adalah mereka yang menikah di bawah usia 19 Tahun mengacu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, sedangkan BKKBN mengacu kepada Duta Genre membatasi usia ideal pernikahan dimana perempuan minimal 21 Tahun sedangkan Laki-Laki minimal 25 Tahun.

Jikalau mengacu Undang-Undang Perkawinan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dimana batasan minimal usia pernikahan bagi perempuan adalah 16 Tahun, maka calon pengantin yang berusia 17 Tahun memenuhi syarat, namun revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan menaikkan usia minimal pernikahan menjadi 19 Tahun secara implementasi berpotensi meningkatkan permohonan dispensasi kawin dan meningkatnya data perilaku pernikahan dini.

Dalam praktek pengajuan dispensasi kawin diketahui juga terkadang dari pihak laki-laki memenuhi syarat usia minimal pernikahan yaitu di atas 19 Tahun, namun dari sisi perempuan atau calon istrinya berada di bawah usia 19 tahun sehingga dalam implementasinya pihak laki-laki tersebut tetap mengajukan permohonan dispensasi kawin.

Secara data kependudukan, jumlah laki-laki dan perempuan di Kabupaten Hulu Sungai Utara bisa dilihat sebagai berikut :

Tabel 6.3
Data Penduduk Menurut Kecamatan
dan Jenis Kelamin di Kabupaten Hulu Sungai Utara

Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Total
Danau Panggang	10.332	10.182	20.514
Paminggir	4.043	3.957	8.000
Babirik	9.776	9.636	19.402
Sungai Pandan	13.697	13.942	27.639
Sungai Tabukan	7.412	7.416	14.828
Amuntai Selatan	15.158	14.995	30.153
Amuntai Tengah	25.226	25.383	50.609
Banjang	9.470	9.223	18.693
Amuntai Utara	10.056	10.454	20.510
Haur Gading	8.040	8.339	16.379
HULU SUNGAI UTARA	113.200	113.527	226.727

Sumber : Kabupaten Hulu Sungai Utara Dalam Angka 2021.

Dari data kependudukan di Kabupaten Hulu Sungai Utara memang jumlah perempuan lebih banyak daripada jumlah laki-laki, dimana perempuan berjumlah 113.527 orang sedangkan laki-laki berjumlah 113.200 orang, namun potensi perilaku pernikahan dini menjadi lebih besar ketika laki-laki memenuhi syarat menikah sesuai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, yaitu diatas 19 Tahun namun berjodoh dengan perempuan yang berusia di bawah 19 Tahun, pihak laki-laki tetap mengajukan permohonan dispensasi kawin dan ini berefek kepada peningkatan angka dispensasi kawin.

Mengacu kepada penelitian terdahulu dalam jurnal internasional, sebenarnya tiap Negara punya jangka waktu peraturan yang berbeda-beda mengenai batasan usia minimal pernikahan, dimana di Negara India minimal 16 Tahun, di Amerika minimal 13 Tahun, di Jerman minimal 18 Tahun, di Mesir minimal 16 Tahun, sedangkan di Indonesia minimal 19 Tahun.

Perbedaan penilaian usia muda berdasarkan jangka waktu tiap instansi mengakibatkan perbedaan data tentang pelaku pernikahan dini, namun mengacu kepada data Dispensasi Kawin, trend kenaikan pernikahan dini semakin tahun semakin meningkat tajam, jadi jangka waktu belum baik dan belum sesuai dengan teori Deborah Stone (2012:14) bahwa *Welfare or Need* bisa diukur dari bagaimana jangka waktunya.

3. Ukuran Kemiskinan

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi untuk *Welfare or Need* termasuk indikator ukuran kemiskinan absolut atau ketidaksetaraan relatif , ukuran kemiskinan menjadi instrument penting dalam ikatan suci pernikahan dimana tingkat kemapanan sangat mempengaruhi seseorang ketika memutuskan untuk memilih menikah muda.

Tingkat kemapanan sangat penting jikalau seseorang memutuskan untuk menikah muda dan melanjutkan kepada tahap dispensasi kawin, secara perekonomian memang difokuskan kepada calon suami sebagai kepala rumah tangga nantinya. Jika dilihat dari Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan digambarkan tentang banyaknya angkatan kerja terhadap penduduk usia kerja, data TPAK menurut kecamatan di Kabupaten Hulu Sungai Utara yang dihimpun dari Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Tabel 6.4
Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan Menurut Kecamatan
Di Kabupaten Hulu Sungai Utara
Tahun 2018

No	Kecamatan	Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan	Angkatan Kerja Perempuan
1	Danau Panggang	17	0
2	Paminggir	2	0
3	Babirik	23	0
4	Sungai Pandan	77	12
5	Sungai Tabukan	13	0
6	Amuntai Selatan	52	30
7	Amuntai Tengah	141	275
8	Banjang	23	68
9	Amuntai Utara	32	8
10	Haur Gading	22	2

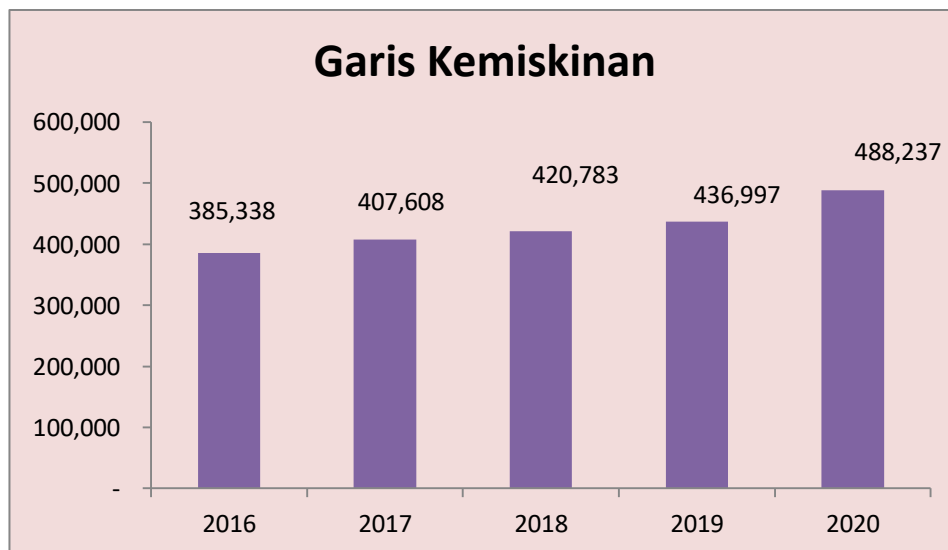
HULU SUNGAI UTARA	402	395
--------------------------	------------	------------

Sumber : Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Angkatan Kerja Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Dari data diketahui bahwa angkatan kerja perempuan berada di Kecamatan Amuntai Tengah yaitu 275, dan ada beberapa kecamatan yang belum ada sama sekali angkatan kerja perempuan seperti kecamatan Danau Panggang, Paminggir, Babirik dan Sungai Tabukan.

Namun jikalau dikomparasikan dengan data garis kemiskinan di Kabupaten Hulu Sungai Utara terus meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan peningkatan harga berbagai barang kebutuhan.

Gambar 6.3
Perkembangan Garis Kemiskinan (Rp/Bulan)
Kabupaten Hulu Sungai Utara Tahun 2016–2020

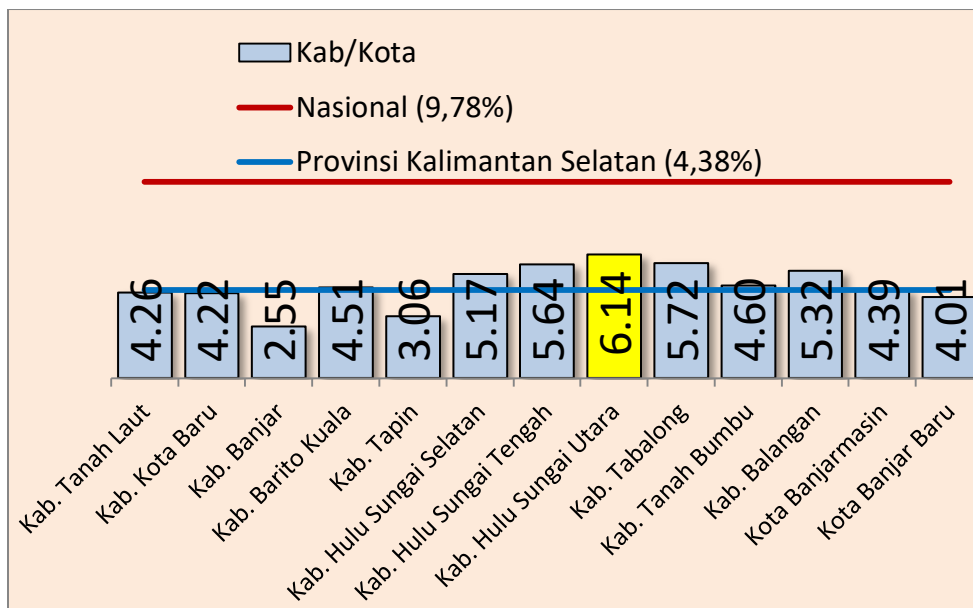


Sumber : Badan Pusat Statistik, 2021

Berdasarkan posisi relatif, persentase tingkat kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara pada tahun 2020 sebesar 6,14%, dimana angka ini masih merupakan yang tertinggi dibanding

kabupaten lain diprovinsi Kalimantan Selatan dan lebih tinggi dari tingkat kemiskinan provinsi sebesar 4,38% walaupun masih dibawah tingkat kemiskinan nasional sebesar 9,78% sehingga berada pada posisi kuning (gambar 5.4).

Gambar 6.4
Posisi Relatif Tingkat Kemiskinan Kabupaten Hulu Sungai Utara
Dibandingkan kabupaten lain di Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2020



Sumber : Badan Pusat Statistik, 2021

Sedangkan berdasarkan Basis Data Terpadu Tahun 2020 di Kabupaten Hulu Sungai Utara jumlah rumah tangga miskin terbanyak ada di Kecamatan Sungai Pandan sebanyak 3.838 Keluarga miskin dan yang paling sedikit pada kecamatan Paminggir yaitu sebanyak 961 keluarga miskin.

Tabel 6.5
Basis Data Terpadu
Kabupaten Hulu Sungai Utara Tahun 2020

NO	KECAMATAN	BDT 2020
1	Amuntai Selatan	3502
2	Amuntai Tengah	3775
3	Amuntai Utara	2838
4	Babirik	2931
5	Banjang	3027
6	Danau Panggang	2788
7	Haur Gading	2207
8	Paminggir	961
9	Sungai Pandan	3838
10	Sungai Tabukan	1988
	Total	27855

Sumber : Dinas Sosial 2021

Dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara, memang dalam proses pengajuan dispensasi kawin salah satu pertanyaan inti dalam majelis tunggal adalah tentang kemapanan, namun ada efek yang dijalankan saat berumah tangga seiring dengan naiknya harga kebutuhan pokok yang mengakibatkan tingkat kemiskinan semakin naik di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Jika mengacu penelitian terdahulu dari jurnal internasional, Daniel T. Lichter yang diterbitkan oleh jurnal *Progressive Policy Institute* tahun 2001 dalam penelitiannya yang berjudul *Marriage as Public Policy* dengan focus kajian yang pertama *Economic level and marriage* (tingkat ekonomi dan pernikahan). Dijelaskan bahwa tingkat perekonomian keluarga memang menjadi pemicu terjadinya pernikahan dini, dan kemiskinan menjadi alasan untuk melangsungkan pernikahan untuk membantu perekonomian keluarga meskipun masih berusaha muda.

4. Moral

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan dalam kebijakan *Welfare or Need*, keadaan moral juga sangat menentukan, moral dalam penerapan pernikahan sangat berhubungan erat, karena di dalamnya ada interaksi sosial bukan hanya antar lelaki dan perempuan, namun juga masuk dalam cakupan keluarga.

Moral memang salah satu pemicu terjadinya pernikahan muda dikarenakan interaksi lawan jenis yang tidak terkendali dan berujung kepada kehamilan yang tidak diinginkan, sehingga untuk menghindari kemudharatan yang lebih besar, izin dispensasi kawin mudah untuk di luluskan, selain itu faktor media sosial juga menjadi peranan penting tidak terkendalinya interaksi lawan jenis, dalam hal positif, moral juga bisa menjadi pemicu agar terhindar dari perbuatan zina, maka dipilihlah pernikahan muda sebagai solusi. Berikut ini dihimpun data moralitas di Kabupaten Hulu Sungai Utara mengacu kepada alasan permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Amuntai kelas 1B.

Tabel 6.6
Data Alasan Pengajuan
Permohonan Dispensasi Kawin.

No	Tahun	Jumlah	Alasan Permohonan
1	2018	15	Khawatir Melanggar Norma Agama
2	2019	53	Khawatir Melanggar Norma Agama
3	2020	168	Khawatir Melanggar Norma Agama

Sumber : Pengadilan Agama Amuntai.

Dari data diketahui bahwa meskipun di usia muda dan belum memenuhi syarat usia sah perkawinan menurut Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 yaitu minimal 19 Tahun, menjaga moralitas dengan cara menikah dini karena khawatir melanggar norma agama menjadi alasan permohonan pengajuan dispensasi kawin, dan data ini meningkat semakin tahun dimana tahun 2018 ada 15 kasus, tahun 2019 ada 53 kasus, dan tahun 2020 ada 168 kasus.

Jika disanding bandingkan dengan penelitian terdahulu, khususnya dalam jurnal internasional dengan perbedaan kultur masyarakat tiap Negara, memang aspek moralitas sangat

jauh berbeda, misalkan jika mengacu aspek moralitas di Negara Norway dan Sweden dalam jurnal yang berjudul *“The Demographics Of Same-Sex Marriages In Norway and Sweden”* ditulis oleh Gunnar Anderson, Turid Noack, Ane Seierstad, dan Harald Weedon-Fekjaer yang diterbitkan oleh jurnal *Demography* volume 43 nomor 1 February 2006. disini diperbolehkan pernikahan sesama jenis yang tentunya secara moralitas itu hal biasa dan sangat berbeda dengan Negara Indonesia.

Di Negara Amerika Serikat dalam jurnal internasional berjudul *“Fewer Marriages, More Divergence: Marriage Projections for Millennials to Age 40”* yang ditulis oleh Steven P. Martin, Nan Marie Astone, and H. Elizabeth Peters terbit tahun 2014, secara moralitas di Negara Amerika merupakan hal yang biasa pasangan tinggal bersama, sampai mempunyai anak meskipun belum menikah, memang terkadang mereka tidak melakukan nikah muda, bahkan kebanyakan di usia 40 Tahun baru menikah, namun secara aspek moralitas seks bebas merupakan hal yang lumrah, dan tentunya sangat berbeda dengan Negara Indonesia.

Untuk perbandingan penelitian terdahulu di Negara Indonesia, bisa di tinjau dari hasil penelitian yang ditulis oleh Ririn Anggreany, terbit tahun 2016 dengan judul **“Persepsi Masyarakat Islam Terhadap Pernikahan Dini Di Kecamatan Pattalassang Kabupaten Gowa”** dengan fokus kajian persepsi dikalangan masyarakat Kecamatan Pattalassang Kabupaten Gowa untuk menikahkan anaknya pada usia dini dengan kajian teori Andi Syamsu Alam, Ahmad Rofiq, dan Prof Amir Syariffudin dengan variabel Hukum Perkawinan Islam, dan Usia Ideal kawin. Dalam penelitian ini usia bukan perkara penting, karena yang ditinjau adalah jikalau laki-laki atau perempuan sudah balig, dan secara fisik sudah kelihatan, maka cenderung sudah bisa melaksanakan pernikahan untuk menjaga moralitas dan tidak melanggar norma agama.

Moral berkaitan penting dengan terjadinya pernikahan muda, selain untuk mencegah perbuatan zina, terkadang pernikahan muda juga terjadi akibat kehamilan yang diinginkan, dan karena efek moral yang berujung kepada kehamilan yang tidak diinginkan menjadi pemicu terjadinya pernikahan dini, maka kebijakan indikator moral disimpulkan belum baik, karena secara Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang di fokuskan kepada penanggulangan pernikahan dini, usia 19 Tahun adalah hal yang agak tinggi untuk menunda pernikahan, karena pernikahan merupakan kebutuhan untuk menjaga moralitas.

Teori Dr. Deborah Stone tentang *Welfare or Need*, merupakan hal yang menjadi penilaian implementasi berjalan atau tidak, teori lain misalnya Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan salah satu kriteria yang dinilai untuk keberhasilan implementasi adalah kebijakan yang berhubungan dengan sosial ekonomi.

Dari sanding, banding dan tanding teori Implementasi Dr Deborah Stone serta teori Van Meter dan Van Horn disimpulkan bahwa kondisi sosial ekonomi berpengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi, maka disimpulkan implementasi undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini dihubungkan dengan kebijakan *Welfare or Need* diketahui bahwa penilaian setiap instansi secara definisi pernikahan dini berbeda-beda dan ini berefek kepada penilaian yang tidak seimbang, selain itu ukuran kesejahteraan lebih condong melihat dari segi kemampuan untuk menentukan kelayakan seseorang bisa berkomitmen menikah dini atau tidak, pergaulan laki-laki dengan perempuan baik secara langsung maupun interaksi melalui media sosial besar pengaruhnya terhadap moral.

D. Liberty

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi untuk *Liberty* salah satu indikatornya adalah bebas paksaan, keseimbangan umum antara kebebasan dari paksaan dan kebebasan dari kerugian yang disebabkan oleh orang lain.

1. Bebas Paksaan

Para mempelai yang memang memilih menikah muda dan mendapatkan dispensasi kawin bebas paksaan dan atas dasar komitmen mereka sendiri, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Pasal 7 Ayat 2, ketika mereka berkomitmen untuk memilih menikah muda, maka harus melaksanakan serangkaian persyaratan untuk memperoleh dispensasi kawin, dan tidak ada pemaksaan di dalamnya.

Dalam memilih untuk melaksanakan pernikahan muda, tidak boleh ada unsur pemaksaan di dalamnya dan harus sesuai dengan komitmen sendiri, dan indikator bebas paksaan ini baik sesuai dengan Teori Dr Deborah Stone (2012:14) untuk *Liberty* (Kebebasan), keseimbangan umum antara kebebasan dari paksaan dan kebebasan dari

kerugian yang disebabkan oleh orang lain, dan secara Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pada pasal 7 ayat 3 bahwa ada kewajiban mendengar pendapat kedua belah calon mempelai yang akan melangsung pernikahan.

2. Tanggung Jawab

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* untuk kebijakan *Liberty* juga memuat indikator tanggung jawab, yang berhubungan dengan individu dan Negara / pemerintah.

Indikator tanggung jawab bisa dilihat dari dua sisi, yaitu dari Pemerintah Daerah dan dari Calon mempelai yang memutuskan menikah muda, Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara sudah bertanggung jawab dengan melakukan serangkaian kegiatan berbagai instansi dari Kantor Urusan Agama, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Kesehatan di perkuat dengan para Duta Genre, serta Pengadilan Agama Amuntai sebagai ujung tombak pemberian dispensasi kawin. Sedangkan tanggung jawab dari calon mempelai umumnya dinilai dari tingkat kemampuan, jikalau memang mapan secara ekonomi dan bisa menjalani rumah tangga berkecukupan, maka permohonan dispensasi kawin dikabulkan.

Berdasarkan dokumen, angka dispensasi kawin semakin meningkat dikarenakan terjadi ketidakseimbangan usia antara kedua calon mempelai, dimana pihak laki-laki tergolong sudah cukup usia sesuai Undang-undang Perkawinan yaitu di atas 19 Tahun, hanya saja pihak perempuannya berusia di bawah 19 Tahun.

Namun terkadang perceraian terjadi dalam pernikahan, dan ini adalah hal yang dikaji bukan pada sebelum pernikahan, tapi setelah melakukan pernikahan, baik sebagai pemohon dispensasi kawin dalam artian menikah dini, atau pihak pasangan yang memang melakukan pernikahan sesuai ketentuan.

Tentang perceraian di Kabupaten Hulu Sungai Utara, dengan kategori cerai gugat dan cerai talak, cerai gugat adalah gugatan perceraian dari istri yang ingin bercerai dengan suaminya, sedangkan cerai talak adalah seorang suami yang menjatuhkan talak di Pengadilan Agama kepada isterinya, berikut ini adalah data perceraian menurut jenisnya di Kabupaten Hulu Sungai Utara

Tabel 6.7

Data Perceraian Menurut Jenisnya

Di Kabupaten Hulu Sungai Utara
Tahun 2019

No	Jenis Perceraian	Jumlah
1	Cerai Gugat	555
2	Cerai Talak	142
	Jumlah	697

Sumber : Pengadilan Agama Amuntai.

Dari data ini diketahui bahwa mayoritas dari sisi perempuan (istri) yang melakukan gugatan cerai kepada pihak laki-laki (suami) yaitu sebanyak 555 kasus, sedangkan dari sisi laki-laki (suami) yang menggugat cerai perempuan sebanyak 142 kasus.

Dari hasil wawancara, observasi diperkuat dengan data-data perceraian. dapat disimpulkan indikator tanggung jawab cukup baik, karena tanggung jawab penuh sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara sebagai pelaksanaan kebijakan dari Kantor Urusan Agama, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, serta Pengadilan Agama Amuntai, hanya saja tingginya permintaan untuk izin Dispensasi Kawin dari masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Utara membuat data Dispensasi Kawin selalu meningkat dari tahun ke tahun, jikalau tanggung jawab dilihat dari sisi mempelai, maka ini bisa dilihat dari pasca terjadinya pernikahan, karena pra nikah baik dalam wujud permohonan dispensasi kawin untuk melaksanakan pernikahan dini, ataupun pernikahan yang memang sesuai dengan Undang-Undang hanya bisa dinilai dari komitmen, ketahanan dan rukunnya rumah tangga dinilai dari bagaimana pasangan tadi bisa saling memahami dan bersatu dalam ikatan suci pernikahan, hanya saja di Kabupaten Hulu Sungai Utara tingkat perceraian juga tinggi, yaitu sebanyak 697 kasus di Tahun 2019 (Data Pengadilan Agama Amuntai).

Karena itu tanggung jawab dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 bisa dilihat dari dua sisi, yaitu tanggung jawab implementor, dan tanggung jawab kelompok sasaran yang melangsungkan pernikahan, karena ukuran tanggung jawab menurut teori Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* untuk *Liberty* salah satu indikatornya adalah perdebatan tentang tanggung jawab individu dan negara.

3. Perilaku.

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan bahwa kebijakan untuk *Liberty* juga diukur dari keputusan tentang perilaku siapa yang harus dirubah.

Lingkungan pertemanan serta tidak adanya batasan usia untuk mempunyai akun media sosial akan membentuk perilaku anak muda yang ujungnya pun kepada aktivitas pacaran yang berefek kepada kehamilan yang tidak diinginkan, data observasi alasan pengajuan dispensasi kawin dimana tahun 2018 sebanyak 15 kasus, 2019 sebanyak 53 kasus, dan 2020 sebanyak 168 kasus adalah untuk menjaga perilaku dari larangan melanggar norma agama (Sumber Pengadilan Agama Amuntai).

Dengan menetapkan usia minimal 19 Tahun tidak bisa menekan kebutuhan akan pentingnya pernikahan, karena kebutuhan berhubungan dengan perilaku dan kekhawatiran melanggar norma agama. Disini harus ada peran orang tua sebagai pengawas, kemudian lingkungan pertemanan yang bisa membentuk perilaku anak juga harus diperhatikan, mengingat begitu tingginya angka dispensasi kawin dari tahun ke tahun.

Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky sebagai pencetus pertama model implementasi dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi, menurut Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul "*The Policy Implementation Process*" pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan salah satu kriteria yang dinilai untuk keberhasilan implementasi adalah kebijakan yang berhubungan dengan sosial ekonomi.

Mazmanian dan Sebatier mengemukakan bahwa salah satu kriteria untuk mengukur keberhasilan sebuah implementasi adalah bagaimana keadaan lingkungan dalam pelaksanaan implementasi tersebut.

Dari hasil sanding, banding dan tanding teori implementasi Dr Deborah Stone, Donald Van Meter dan Carl Van Horn serta Mazmanian dan Sebatier disimpulkan bahwa implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan *Liberty* diketahui bahwa setiap yang melaksanakan pernikahan dini melalui dispensasi kawin adalah komitmen mereka sendiri tanpa ada paksaan dari orang tua, dan tanggung jawab dari Pemerintah Daerah sudah sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam menjalankan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1, dimana ada beberapa mekanisme yang harus dijalankan seperti konseling, sampai kepada majelis tunggal untuk mendapatkan dispensasi kawin, hanya saja minat masyarakat untuk menikah dini sangat besar terutama khawatir melanggar norma agama, sehingga angka pernikahan dini semakin tinggi.

E. Security

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan bahwa *Security* merupakan variabel dalam kebijakan dengan berbagai macam indikator diantaranya.

1. Resiko

Jika mengacu kepada penelitian terdahulu dalam jurnal internasional, penelitian yang ditulis oleh Deborah E. Sellers, PhD, Sarah A. McGraw, PhD, and John B. McKinlay, PhD terbit tahun 1994 dengan judul *Does the Promotion and Distribution of Condoms Increase Teen Sexual Activity*, penelitian ini menjelaskan bahwa maraknya aktivitas seksual di usia dini pada Negara Swedia, Belanda dan Inggris, kemudahan akses kondom telah dilembagakan dan dipermudah di dapatkan para remaja, hanya saja penelitian ini tidak menjelaskan dampak kondom terhadap aktivitas pernikahan dini? Apakah kondom bisa mencegah HIV secara total mengingat kondom adalah alat kontrasepsi, bukan obat HIV, jadi secara resiko adalah akan terjadi maraknya seks

bebas yang tentunya sangat tidak sesuai dengan adat ketimuran yang berlaku di Negara Indonesia.

Perilaku pernikahan dini berwujud angka dispensasi kawin meningkat dengan alasan khawatir melanggar norma agama dan menghindari perilaku seks bebas (Data Pengadilan Agama Amuntai). Namun memutuskan menikah muda sementara mental, tingkat kemampuan ekonomi, dan lain sebagainya belum siap untuk menjalani rumah tangga resikonya juga akan berujung kepada perceraian, dan dari segi medis pelaku pernikahan dini juga beresiko melahirkan secara prematur.

Dalam jurnal internasional mengenai resiko di Negara Swedia, Belanda dan Inggris, disimpulkan bahwa kemampuan mengukur resiko untuk tidak menghasilkan perilaku dari seks bebas cukup baik, karena diketahui resiko ini timbul dari konsultasi yang dilakukan sebelum mendapatkan izin dispensasi kawin, dan menghindari aktivitas melanggar Norma Agama agar tidak terjadi perilaku seks bebas, hanya saja secara implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan ketentuan usia minimal 19 Tahun justru tidak bisa menekan kebutuhan pernikahan untuk menghindari resiko tersebut.

2. Persepsi.

Persepsi masyarakat untuk melakukan menikah muda terbentuk karena pengajaran agama yang tentunya lebih kepada melaksanakan pernikahan dan takut melanggar norma agama yaitu perzinahan, kemudian terbentuk dari lingkungan serta lingkungan pertemanan.

Persepsi terbentuk sangat kuat, dan karena persepsi ini pula tingkat pernikahan muda dalam data dispensasi kawin semakin meningkat, karena secara data pengajuan dispensasi kawin adalah untuk menghindari pelanggaran agama, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan membatasi usia 19 Tahun tidak bisa menekan tentang pentingnya kebutuhan pernikahan.

3. Toleransi.

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan dalam kebijakan untuk variabel *security* untuk indikator toleransi menjelaskan tentang perdebatan tentang seberapa besar risiko keselamatan yang dapat ditoleransi sebelum melakukan intervensi.

Memang dalam kasus pernikahan karena dampak perilaku yang tidak terjadi, terjadi kasus kehamilan yang tidak diinginkan, dan untuk mencegah kemudharatan yang lebih besar, maka dispensasi kawin diberikan karena calon suami sudah mau bertanggung jawab, namun

tentunya perilaku ini tidak bisa dibenarkan dan seakan menjadi pelegalan perzinahan untuk mendapatkan kasus Dispensasi Kawin, karena itu ada nasihat pernikahan yang diberikan, dan bagaimana menjaga perilaku agar tidak terjadi kasus yang seperti ini.

Dengan toleransi, karena ini diberikan untuk mendapatkan dispensasi kawin untuk kasus kehamilan yang tidak diinginkan dan ini bisa menjadi kelemahan untuk menanggulangi tingginya angka pernikahan muda, hal ini belum sesuai dengan teori Dr. Deborah Stone (2012:14) perdebatan tentang seberapa besar risiko keselamatan yang dapat ditoleransi sebelum melakukan intervensi.

4. Sasaran.

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan dalam kebijakan untuk *Security* indikator yang diukur termasuk kategori sasaran, memang setiap instansi terkait berbeda-beda tentang sasaran, dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Amuntai dengan kelompok sasaran kepada pemuda pemudi berusia maksimal 18 Tahun, BKKBN dengan kelompok sasaran perempuan berusia minimal 21 Tahun sedangkan Laki-laki berusia minimal 25 Tahun, sedangkan Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama mengacu kepada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan Pasal 7 Ayat 1 yaitu di usia 19 Tahun.

Terjadi perbedaan pendapat untuk kelompok sasaran, hal ini terjadi karena perbedaan persepsi untuk menentukan pernikahan muda, dimana PUSPAGA mendefinisikan usia di bawah 18 Tahun masih kategori anak, DPPKB Kabupaten Hulu Sungai Utara melalui Duta Genre lebih mendefinisikan usia ideal pernikahan yaitu perempuan minimal 21 tahun dan laki-laki minimal 25 tahun, sedangkan Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama Amuntai mengacu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yaitu minimal 19 Tahun.

Jikalau mengacu penelitian terdahulu dalam jurnal internasional, setiap Negara punya peraturan yang berbeda-beda tentang sasaran yang disebut pelaku pernikahan dini, di Negara India seseorang boleh menikah secara peraturan minimal usia 16 Tahun, di Amerika Serikat minimal 13 Tahun, di Jerman minimal 18 Tahun, di Mesir minimal 16 Tahun, sedangkan di Indonesia minimal 19 Tahun, yang secara implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pihak implementor pun juga punya persepsi yang berbeda mengenai kelompok sasaran.

5. Pengawasan.

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan bahwa variabel *Security* juga mengukur dalam hal pengawasan.

Pengawasan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dengan instansi terkait yang berhubungan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan hanya sebatas konsultasi, sampai berujung kepada majelis dispensasi kawin, Ketika mereka berkomitmen menikah muda dan sudah berumah tangga, maka pengawasan tentang kemandirian hingga kerukunan dalam menjalani rumah tangga di bantu oleh pihak keluarga.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul "*The Policy Implementation Process*" pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan bahwa salah satu kriteria keberhasilan implementasi adalah ekonomi dan kondisi sosial masyarakat.

Christopher Hood dalam bukunya yang berjudul *Limit to Administration* mengatakan bahwa implementasi bisa berjalan dengan baik jikalau norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas, kemudian orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan hal-hal yang diminta.

Dari sanding, tanding dan banding teori Dr. Deborah Stone, Van Meter dan Van Horn serta Christopher Hood disimpulkan Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 study kasus penanggulangan Pernikahan Dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan *security* bahwa penyebab terjadinya pernikahan dini terjadi karena beberapa faktor, seperti ekonomi, putusnya pendidikan, serta persepsi di masyarakat, namun toleransi diberikan untuk melakukan pernikahan dini berwujud dispensasi kawin karena faktor untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma agama, dan persepsi kuat ini menjadi pemicu terjadinya pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara, serta ketidaksamaan persepsi di kalangan Pemerintah Daerah tentang sasaran dari pernikahan dini itu sendiri.

Apalagi ditopang data dari pengadilan Agama Amuntai bahwa permohonan dispensasi kawin semakin meningkat selama tiga tahun terakhir dimana tahun 2018 sebanyak 15 kasus kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan di Tahun 2020 menjadi 168 Kasus (Sumber data Pengadilan Agama Amuntai), serta data putus sekolah juga menguatkan perilaku masyarakat untuk pernikahan dini dimana peserta didik SD sederajat ada 14.227 peserta didik, ketika memasuki SMP sederajat jauh menurun drastis yaitu hanya 3.681 peserta didik dan SMA

sederajat semakin menurun yaitu hanya 1.916 peserta didik (sumber data kemdikbud.go.id) hal ini semakin memperkuat perilaku pernikahan dini di kalangan masyarakat.

BAGIAN 7

MODEL PENAGGULANGAN PERNIKAHAN DINI

Pada Bagian ini kita akan mendiskusikan hasil data yang terkumpul kemudian mengkaji lebih detail teori Implementasi dari Dr. Deborah Stone untuk di rekonstruksi menjadi model teori penanggulangan Pernikahan Dini .

Menurut Deutsch dalam Severin dan Tankard (2008), “Model adalah struktur simbol dan aturan kerja yang diharapkan selaras dengan serangkaian poin yang relevan dalam struktur atau proses yang ada. Model sangat vital untuk memahami proses yang lebih kompleks”. Jadi, berdasarkan pandangan Deutsch, model merupakan struktur simbol dalam sebuah proses guna memahami proses yang sifatnya kompleks.

A. Rekonstruksi Teori Menjadi Model Penanggulangan Pernikahan Dini.

Teori Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi ada lima langkah yang harus di analisa, jadi kalau kita mengacu model Teori Deborah Stone (2012:14) maka bisa dijelaskan sebagai berikut :

1. *Equity* (Keadilan) (a) tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam memperhitungkan suatu kebutuhan (b) dengan wujud kompetisi pemilihan seperti apa.
2. *Efficiency* (Efisiensi), untuk menggunakan sumber daya yang paling sedikit untuk menghasilkan tujuan yang sama, menurut: (a) siapa yang menentukan tujuan utama dan bagaimana menyeimbangkan berbagai tujuan, (b) siapa yang diuntungkan dari tindakan tersebut, dan (c) bagaimana mendefinisikan sumber daya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi
3. *Welfare or Need*, Kesejahteraan atau Kebutuhan, menurut faktor-faktor termasuk (a) bagaimana penilaiannya , (b) hasil dalam jangka waktunya , (c) ukuran kemiskinan absolut atau ketidaksetaraan relatif, dan (d) perdebatan tentang 'moral hazard' atau efek jaminan sosial pada motivasi individu
4. *Liberty* (Kebebasan), (a) keseimbangan umum antara kebebasan dari paksaan dan kebebasan dari kerugian yang disebabkan oleh orang lain, (b) perdebatan tentang

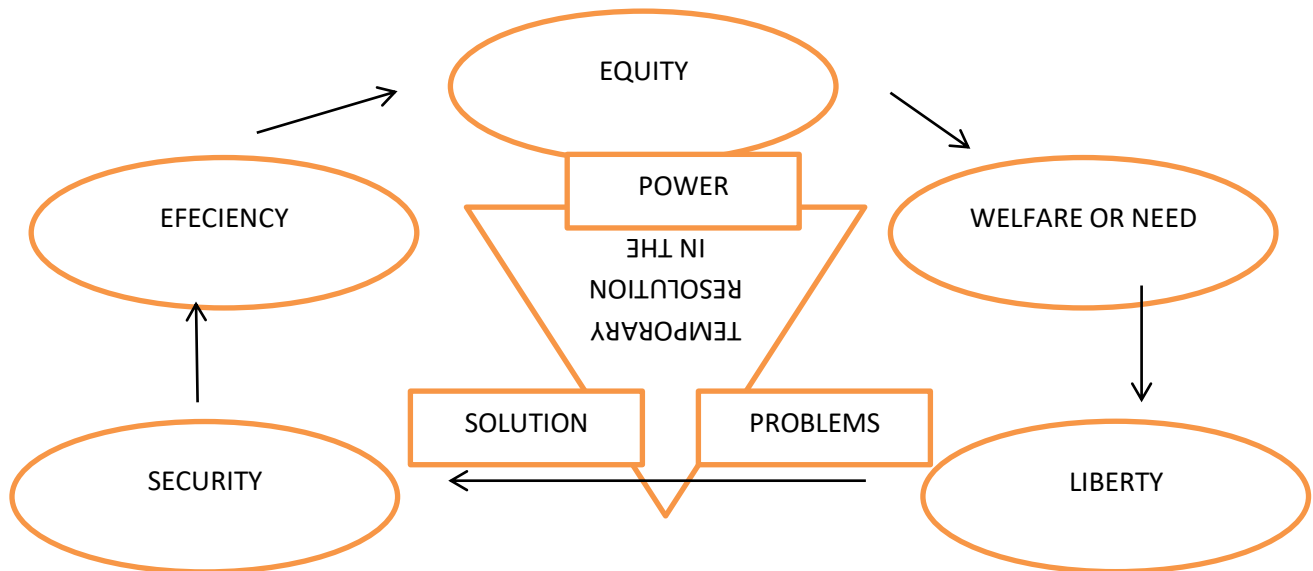
tanggung jawab individu dan negara, dan (c) keputusan tentang perilaku siapa yang harus diubah

5. *Security* (Keamanan) (a) kemampuan kita untuk mengukur risiko secara ilmiah (b) persepsi ancaman dan pengalaman bahaya, (c) perdebatan tentang seberapa besar risiko keselamatan yang dapat ditoleransi sebelum melakukan intervensi, (d) siapa yang menjadi sasaran (e) bagaimana efek pengawasannya.

Adapun model kebijakan Dr. Deborah Stone digambarkan sebagai berikut,

Gambar 7.1

Model Kebijakan Dr. Deborah Stone



Dr. Deborah Stone. *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making*

B. Critical Teori, Perbandingan Teori, dan Penarikan Pisau Analisis Teori.

1. Equity.

Dr Deborah stone (2012:14) mengemukakan model teori tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam memperhitungkan suatu kebutuhan, yang tentunya jikalau dihubungkan dengan Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 mengacu kepada revisi pada pasal 7 dimana ada kenaikan minimal usia pernikahan maka ini akan

berdampak kepada semakin meningkatnya angka pernikahan muda yang diukur dari pengajuan dispensasi kawin.

Kebutuhan akan pernikahan terkadang tidak berpatokan kepada usia, ketika hasrat seksual sudah menggebu dan yang bersangkutan sudah *balig*, maka pernikahan menjadi sebuah kebutuhan penting.

Jika teori Deborah Stone (2012:14) disanding banding bandingkan dengan hasil kritis penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Jasmianti Kartini Haris yang diterbitkan oleh Jurnal Al-Qadau Desember tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul **Implementasi Dispensasi Nikah dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar** dengan fokus kajian adalah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Faktor yang mempengaruhi dispensasi nikah, dengan teori Yusuf Hanafi (2011:10) ruang lingkup teori adalah peraturan batasan usia dan pengarahannya dari institusi, maka diketahui bahwa penambahan usia menjadi minimal 19 Tahun hasil dari revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tidak akan mempengaruhi penekanan angka perkawinan dini, , karena pernikahan bukan perkara berapa usia mempelai, namun kepada budaya masyarakat itu sendiri tentang kebutuhan pernikahan.

Adapun perbandingan dari berbagai macam Negara hasil dari *critical* penelitian terdahulu, diketahui tiap Negara punya peraturan minimal usia yang berbeda-beda, dimana di India minimal 16 Tahun, di Amerika minimal 13 Tahun, di Jerman minimal 18 Tahun, di Mesir minimal 16 Tahun, sedangkan di Indonesia minimal 19 Tahun.

Secara kompetensi, memang pemberian dispensasi kawin berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Dispensasi Kawin dikabulkan atas dasar keamanan, namun ini tidak menjamin apakah dalam berumah tangga nanti, pasangan muda tersebut akan bisa bertahan dalam keamanan keluarganya di masa mendatang.

Dari penelitian terdahulu, yang berjudul *Marriage as Public Policy* dengan focus kajian yang pertama *Economic level and marriage* (tingkat ekonomi dan pernikahan) yang dikemukakan oleh Daniel T Lichter, diketahui bahwa aspek kesejahteraan berperan penting dalam keberlangsungan Rumah Tangga, karena itu perpaduan data meningkatnya angka dispensasi kawin selama tiga tahun terakhir jika dipadukan meningkatnya data kemiskinan juga di Kabupaten Hulu Sungai Utara, maka pemberian dispensasi kawin ini berpotensi besar akan menghasilkan permasalahan keuangan bagi pasangan muda saat berumah tangga nantinya.

Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky sebagai pencetus pertama model implementasi dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi, menurut Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul "*The Policy Implementation Process*" pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit mendapat banyak dukungan atau sebaliknya, jika kebijakan menghendaki perubahan yang radikal, pertentangan antar aktor juga tinggi sehingga menghambat implementasi.

Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan Study Kasus Penganggulan Pernikahan Muda di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan *Equity* (Keadilan) mengacu Pasal 7 Ayat 1 tentang Batasan usia minimal perkawinan 19 tahun, diketahui fakta dilapangan bahwa pembatasan ini tidak bisa menahan kebutuhan masyarakat tentang pernikahan, sehingga angka dispensasi kawin semakin meningkat dari tahun ke tahun, namun wujud kompetisi diberikan untuk mengimplementasikan Undang-Undang ini adalah dengan cara konseling dengan klien sampai kepada majelis tunggal untuk memantapkan pelaku pernikahan dini agar komitmen menjalankan pernikahan dini meskipun masih berusia muda.

2. *Effeciency*

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan ruang lingkup kebijakan *Effeciency* bagaimana caranya menyeimbangkan tujuan tersebut, maka tujuan Revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1 dengan menaikkan usia minimal perkawinan menjadi 19 Tahun untuk menekan pertambahan pernikahan muda.

Jikalau mengacu kepada Penelitian terdahulu yang ditulis oleh Jasmianti Kartini Haris yang diterbitkan oleh Jurnal Al-Qadau Desember tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul Implementasi Dispensasi Nikah dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar, teori Yusuf Hanafi (2011:10) dengan variabel peraturan batasan usia dan pengarahan perkawinan dari institusi, diketahui bahwa tujuan kebijakan yang dibentuk berdasarkan batasan usia tidak bisa mencegah budaya masyarakat akan

keinginan untuk melangsungkan pernikahan, dan tujuan batasan minimal usia 19 Tahun ini menjadi tidak efektif ketika adanya ketika dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 2 yang berbunyi “ Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat 1, orang tua pihak pria dan/ atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada pengadilan dengan alasan sangat mendesak “.

Secara tindakan, dalam jurnal internasional yang ditulis oleh Robin D. Jackson, Leana A. Bouffard dan Kathleen A. Fox yang diterbitkan oleh jurnal *Criminal Justice Policy Review* Volume 25 halaman 503-524 Tahun 2014 dengan judul “**Putting Policy Into Practice: Examining School Districts’ Implementation of Teen Dating Violence Legislation**” diketahui bahwa di Negara Texas, diatur sebuah kebijakan tentang cara berpacaran (yang diistilahkan sebuah interaksi sebelum menuju jenjang pernikahan) dengan penerapan pelayanan psikologi di lembaga pendidikan.

Deborah Stone (2012:14) dalam hal implementasi kebijakan menjelaskan bahwa bagaimana mendefinisikan sumber daya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi dan ini sudah dilaksanakan oleh instansi terkait sesuai dengan ranahnya masing-masing dalam rangka pencegahan perilaku pernikahan muda.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit mendapat banyak dukungan atau sebaliknya, jika kebijakan menghendaki perubahan yang radikal, pertentangan antar aktor juga tinggi sehingga menghambat implementasi.

Christopher Hood dalam bukunya yang berjudul *Limit to Administration* mengemukakan syarat agar implementasi bisa berjalan dengan baik diantaranya yaitu norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas serta harus ada komunikasi antar organisasi. George Charles Edward III dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* mengemukakan serta menguatkan pendapat Christopher Hood bahwa komunikasi juga merupakan hal penting dalam memacu keberhasilan implementasi.

Berdasarkan sanding, banding dan tanding teori implementasi Dr Deborah Stone, Van Meter dan Van Horn, Christopher Hood serta George C Edward III dapat disimpulkan bahwa Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan *Effeciency* diketahui bahwa tujuan

menekan laju pernikahan dini dengan revisi Undang-Undang menaikkan usia 19 Tahun tidak tercapai dilapangan, dan hal ini malah berdampak dengan makin bertambahnya angka dispensasi kawin, namun serangkaian tindakan oleh instansi terkait sudah dilakukan yang berujung kepada pengabulan izin dispensasi kawin, karena itu menyamakan persepsi dengan memperkuat komunikasi sangat diperlukan.

Effesiensi diketahui bahwa tujuan menekan laju pernikahan dini dengan revisi Undang-Undang menaikkan usia 19 Tahun tidak tercapai dilapangan, dan hal ini malah berdampak dengan makin bertambahnya angka dispensasi kawin, namun serangkaian tindakan oleh instansi terkait sudah dilakukan yang berujung kepada pengabulan dispensasi kawin.

3. *Welfare Or Need*

Dalam penilaian, Jika dihubungkan dengan kajian penelitian terdahulu yang ditulis oleh Ni Putu Vita Febriyanti dan Made Heny Urmila Dewi yang terbitkan Jurnal Piramida Vol XIII No. 02 Tahun 2017 dalam penelitian yang berjudul **“Pengaruh Faktor Sosial Ekonomi Dan Demografi Terhadap Keputusan Perempuan Menikah Muda Di Indonesia”** Hal ini memperkuat bahwa status pendidikan dan tingkat ekonomi menjadi faktor penyebab seseorang khususnya dari kalangan perempuan untuk melaksanakan pernikahan dini.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 membatasi pernikahan dengan usia minimal 19 Tahun, dalam jangka waktu jikalau dipatok usia 19 Tahun, mengacu kepada penelitian terdahulu dalam jurnal internasional, sebenarnya tiap Negara punya jangka waktu peraturan yang berbeda-beda mengenai batasan usia minimal pernikahan, dimana di Negara India minimal 16 Tahun, di Amerika minimal 13 Tahun, di Jerman minimal 18 Tahun, di Mesir minimal 16 Tahun, sedangkan di Indonesia minimal 19 Tahun.

Secara Implementasi perbedaan penilaian usia muda berdasarkan jangka waktu tiap instansi mengakibatkan perbedaan data tentang pelaku pernikahan dini, namun mengacu kepada data Dispensasi Kawin, trend kenaikan pernikahan dini semakin tahun semakin meningkat tajam.

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi untuk *Welfare or Need* termasuk indikator ukuran kemiskinan absolut atau ketidaksetaraan relatif , ukuran kemiskinan menjadi instrument penting dalam ikatan suci pernikahan dimana tingkat kemapanan sangat mempengaruhi seseorang ketika memutuskan untuk memilih menikah muda.

Jika mengacu penelitian terdahulu dari jurnal internasional, Daniel T. Lichter yang diterbitkan oleh jurnal *Progressive Policy Institute* tahun 2001 dalam penelitiannya yang berjudul *Marriage as Public Policy* dengan fokus kajian yang pertama *Economic level and marriage* (tingkat ekonomi dan pernikahan). Dijelaskan bahwa tingkat perekonomian keluarga memang menjadi pemicu terjadinya pernikahan dini, dan kemiskinan menjadi alasan untuk melangsungkan pernikahan untuk membantu perekonomian keluarga meskipun masih berusaha muda.

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan dalam kebijakan *Welfare or Need*, keadaan moral juga sangat menentukan, moral dalam penerapan pernikahan sangat berhubungan erat, karena di dalamnya ada interaksi sosial bukan hanya antar lelaki dan perempuan, namun juga masuk dalam cakupan keluarga.

Jika disanding bandingkan dengan penelitian terdahulu, khususnya dalam jurnal internasional dengan perbedaan kultur masyarakat tiap Negara, memang aspek moralitas sangat jauh berbeda, misalkan jika mengacu aspek moralitas di Negara Norway dan Sweden dalam jurnal yang berjudul ***“The Demographics Of Same-Sex Marriages In Norway and Sweden”*** ditulis oleh Gunnar Anderson, Turid Noack, Ane Seierstad, dan Harald Weedon-Fekjaer yang diterbitkan oleh jurnal *Demography* volume 43 nomor 1 February 2006. disini diperbolehkan pernikahan sesama jenis yang tentunya secara moralitas itu hal biasa dan sangat berbeda dengan Negara Indonesia.

Di Negara Amerika Serikat dalam jurnal internasional berjudul ***“Fewer Marriages, More Divergence: Marriage Projections for Millennials to Age 40”*** yang ditulis oleh Steven P. Martin, Nan Marie Astone, and H. Elizabeth Peters terbit tahun 2014, secara moralitas di Negara Amerika merupakan hal yang biasa pasangan tinggal bersama, sampai mempunyai anak meskipun belum menikah, memang terkadang mereka tidak melakukan nikah muda, bahkan kebanyakan di usia 40 Tahun baru menikah, namun secara aspek moralitas seks bebas merupakan hal yang lumrah, dan tentunya sangat berbeda dengan Negara Indonesia.

Untuk perbandingan penelitian terdahulu di Negara Indonesia, bisa di tinjau dari hasil penelitian yang ditulis oleh Ririn Anggreany, terbit tahun 2016 dengan judul ***“Persepsi Masyarakat Islam Terhadap Pernikahan Dini Di Kecamatan Pattalassang Kabupaten Gowa”*** dengan fokus kajian persepsi dikalangan masyarakat Kecamatan Pattalassang Kabupaten Gowa

untuk menikahkan anaknya pada usia dini dengan kajian teori Andi Syamsu Alam, Ahmad Rofiq, dan Prof Amir Syariffudin dengan variabel Hukum Perkawinan Islam, dan Usia Ideal kawin. Dalam penelitian ini usia bukan perkara penting, karena yang ditinjau adalah jikalau laki-laki atau perempuan sudah balig, dan secara fisik sudah kelihatan, maka cenderung sudah bisa melaksanakan pernikahan untuk menjaga moralitas dan tidak melanggar norma agama.

Teori Dr. Deborah Stone tentang *Welfare or Need*, merupakan hal yang menjadi penilaian implementasi berjalan atau tidak, teori lain misalnya Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan salah satu kriteria yang dinilai untuk keberhasilan implementasi adalah kebijakan yang berhubungan dengan sosial ekonomi.

Dari sanding, banding dan tanding teori Implementasi Dr Deborah Stone serta teori Van Meter dan Van Horn disimpulkan bahwa kondisi sosial ekonomi berpengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi, maka disimpulkan implementasi undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini dihubungkan dengan kebijakan *Welfare or Need* diketahui bahwa penilaian setiap instansi secara definisi pernikahan dini berbeda-beda dan ini berefek kepada penilaian yang tidak seimbang, selain itu ukuran kesejahteraan lebih condong melihat dari segi kemampuan untuk menentukan kelayakan seseorang bisa berkomitmen menikah dini atau tidak, pergaulan laki-laki dengan perempuan baik secara langsung maupun interaksi melalui media sosial besar pengaruhnya terhadap moral.

Welfare or Need diketahui bahwa penilaian setiap instansi secara definisi pernikahan dini berbeda-beda dan ini berefek kepada penilaian yang tidak seimbang, selain itu ukuran kesejahteraan lebih condong melihat dari segi kemampuan untuk menentukan kelayakan seseorang bisa berkomitmen menikah dini atau tidak, pergaulan laki-laki dengan perempuan baik secara langsung maupun interaksi melalui media sosial besar pengaruhnya terhadap moral.

4. *Liberty*

Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* pada tahun 2012 menjelaskan bahwa dalam implementasi untuk *Liberty* salah satu indikatornya adalah bebas paksaan, keseimbangan umum antara kebebasan dari paksaan dan kebebasan dari kerugian yang disebabkan oleh orang lain. Dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 bisa dilihat dari dua sisi, yaitu tanggung jawab

implementor, dan tanggung jawab kelompok sasaran yang melangsungkan pernikahan, karena ukuran tanggung jawab menurut teori Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* untuk *Liberty* salah satu indikatornya adalah perdebatan tentang tanggung jawab individu dan negara.

Dalam penelitian terdahulu dalam jurnal internasional berjudul “***Strengthening Marriages in Egypt: Impact of Divorce on Women***” yang ditulis oleh Jaime E. Mendoza , Maram Tolba and Yasmine Saleh terbit tahun 2019 dengan variable teori *Impact of divorce on mental health* dan *Resilience Post-Divorce*. Diketahui bahwa meningkatnya perceraian di Mesir karena kurangnya tanggung jawab dalam permasalahan rumah tangga, dan pihak perempuan sebagai isteri yang paling berdampak menderita dari sini, namun sebagian besar wanita di Mesir tidak mengalami dampak jangka panjang dari perceraian. karena perjuangan mereka setelah perceraian berlangsung antara 9 hingga 18 bulan, Setelah itu, mereka sangat terbuka untuk berbagi status perkawinan mereka.

Ada kesamaan di Kabupaten Hulu Sungai Utara, memang lebih banyak dari sisi perempuan yang mengajukan gugatan cerai, karena secara data dari Pengadilan Agama Amuntai, cerai gugat ada 555 kasus sedangkan cerai talak ada 142 kasus di tahun 2019 (Sumber Pengadilan Agama Amuntai), dan dari sini akibat kurangnya tanggung jawab pasca pernikahan, kerugian berada dari sisi perempuan.

Liberty diketahui bahwa setiap yang melaksanakan pernikahan dini melalui dispensasi kawin adalah komitmen mereka sendiri tanpa ada paksaan dari orang tua, dan tanggung jawab dari Pemerintah Daerah sudah sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam menjalankan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1, dimana ada beberapa mekanisme yang harus dijalankan seperti konseling, sampai kepada majelis tunggal untuk mendapatkan dispensasi kawin, hanya saja minat masyarakat untuk menikah dini sangat besar terutama khawatir melanggar norma agama, sehingga angka pernikahan dini semakin tinggi.

5. *Security*

Dari sisi resiko, Jika mengacu kepada penelitian terdahulu dalam jurnal internasional, penelitian yang ditulis oleh Deborah E. Sellers, PhD, Sarah A. McGraw, PhD, and John B. McKinlay, PhD terbit tahun 1994 dengan judul “***Does the Promotion and Distribution of Condoms Increase Teen Sexual Activity***” Penelitian ini menjelaskan bahwa maraknya aktivitas seksual di usia dini pada Negara Swedia, Belanda dan Inggris, kemudahan akses kondom telah

dilembagakan dan dipermudah di dapatkan para remaja, hanya saja penelitian ini tidak menjelaskan dampak kondom terhadap aktivitas pernikahan dini? Apakah kondom bisa mencegah HIV secara total mengingat kondom adalah alat kontrasepsi, bukan obat HIV, jadi secara resiko adalah akan terjadi maraknya seks bebas yang tentunya sangat tidak sesuai dengan adat ketimuran yang berlaku di Negara Indonesia, dan pembatasan usia 19 Tahun tidak bisa menekan kebutuhan pernikahan, karena pengajuan dispensasi kawin dengan alasan khawatir melanggar norma agama, yang tentunya secara perilaku dikhawatirkan jikalau tidak melaksanakan pernikahan dini, dikhawatirkan terjadi perbuatan yang tidak diinginkan seperti seks bebas.

Persepsi masyarakat untuk melakukan menikah muda terbentuk karena pengajaran agama yang tentunya lebih kepada melaksanakan pernikahan dan takut melanggar norma agama yaitu perzinahan, kemudian terbentuk dari lingkungan serta lingkungan pertemanan.

Jikalau mengacu penelitian terdahulu dalam jurnal internasional, setiap Negara punya peraturan yang berbeda-beda tentang sasaran yang disebut pelaku pernikahan dini, di Negara India seseorang boleh menikah secara peraturan minimal usia 16 Tahun, di Amerika Serikat minimal 13 Tahun, di Jerman minimal 18 Tahun, di Mesir minimal 16 Tahun, sedangkan di Indonesia minimal 19 Tahun, yang secara implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pihak implementor pun juga punya persepsi yang berbeda mengenai kelompok sasaran.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan bahwa salah satu kriteria keberhasilan implementasi adalah ekonomi dan kondisi sosial masyarakat.

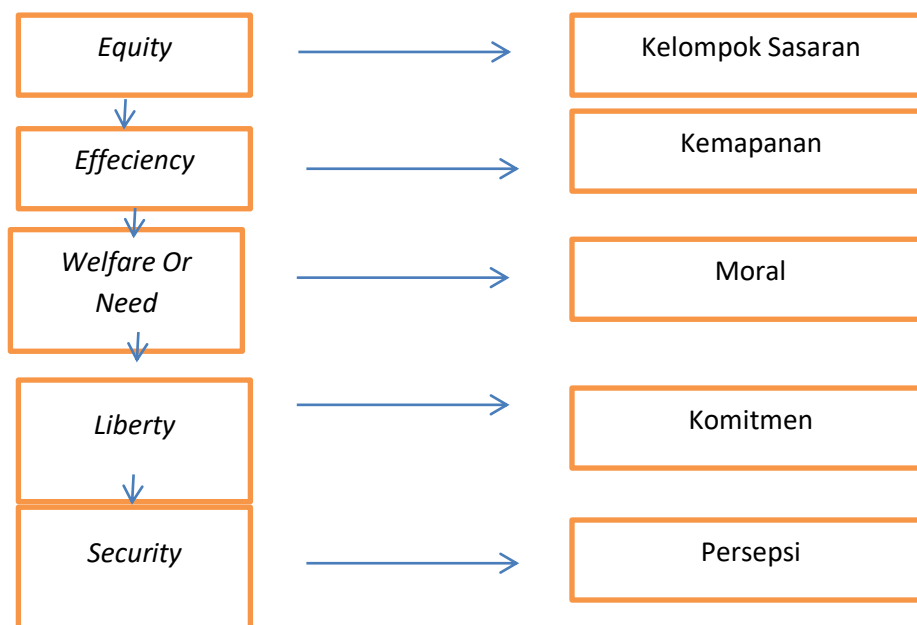
Christopher Hood dalam bukunya yang berjudul *Limit to Administration* mengatakan bahwa implementasi bisa berjalan dengan baik jikalau norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas, kemudian orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan hal-hal yang diminta.

Dari sanding, tanding dan banding teori Dr. Deborah Stone, Van Meter dan Van Horn serta Christopher Hood disimpulkan Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 study kasus penanggulangan Pernikahan Dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan *security* bahwa penyebab terjadinya pernikahan dini terjadi karena beberapa faktor, seperti ekonomi, putusya pendidikan, serta persepsi di masyarakat, namun toleransi diberikan untuk

melakukan pernikahan dini berwujud dispensasi kawin karena faktor untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma agama, dan persepsi kuat ini menjadi pemicu terjadinya pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara, serta ketidaksamaan persepsi di kalangan Pemerintah Daerah tentang sasaran dari pernikahan dini itu sendiri.

Berdasarkan hasil riset Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan *applied theory* Dr. Deborah Stone (2012:14) maka ditarik sebuah model penanggulangan pernikahan dini berdasarkan rekonstruksi teori.

Gambar 7.2
Rekonstruksi Teori Dr. Deborah Stone



C. Model Penanggulangan Pernikahan Dini

Hasil dari rekonstruksi teori Dr. Deborah Stone (2012:14) untuk menemukan model penanggulangan pernikahan dini yaitu Kelompok Sasaran, Kemapanan, Moral, Komitmen dan Persepsi.

1. Kelompok Sasaran

Berdasarkan hasil riset Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Study Kasus Penanggulangan Pernikahan Dini diketahui permasalahan utama adalah adanya perbedaan

pendapat mengenai kelompok sasaran, dari Pusat Pembelajaran Keluarga menjadikan kelompok sasaran pernikahan dini yaitu mereka yang berusia di bawah 18 Tahun, karena jikalau sudah 18 Tahun tidak disebut sebagai anak-anak lagi, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana menargetkan usia ideal pernikahan yaitu perempuan minimal 21 Tahun sedangkan Laki-laki minimal 25 Tahun, adapun Kantor urusan Agama dan Pengadilan Agama menyesuaikan Dispensasi Kawin sesuai dengan yang di atur oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1 yaitu minimal 19 tahun, karena perbedaan kelompok sasaran ini menyebabkan beda pemikiran dan hasil dalam penanggulangan pernikahan dini

Mengacu kepada pendapat yang melahirkan model implementasi yaitu Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky dalam bukunya yang berjudul *Implementation* (1973) bahwa implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan.

Jadi pertama yang bisa dijadikan sebagai Model Penanggulangan Pernikahan Dini adalah harus ada kesamaan dari aktor kebijakan mengenai kelompok sasaran untuk mendefinisikan apa itu yang dimaksud dengan pernikahan dini. Maka definisi ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yaitu mereka yang berusia di bawah 19 tahun.

2. Kemapanan.

Mengacu kepada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan pasal 7 ayat 1, untuk mereka yang belum berusia 19 Tahun maka bisa mengajukan Dispensasi Kawin. Hal utama yang ditanyakan saat majelis tunggal dispensasi kawin oleh Pengadilan Agama adalah bagaimana tingkat kemapanan klien.

Sesuai dengan pendapat Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul "*The Policy Implementation Process*" pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan salah satu kriteria yang dinilai untuk keberhasilan implementasi adalah kebijakan yang berhubungan dengan sosial ekonomi.

Karena kemapanan agar sangat berpengaruh terhadap mereka yang membangun Rumah Tangga, maka ruang lingkup kedua untuk menaggulangi Pernikahan Dini adalah selain pendewasaan usia, maka tingkat kemandirian harus ditingkatkan, sehingga proses dalam meningkatkan kemapanan sebagai persiapan ini menjadi tolak ukur untuk pendewasaan usia dan menjadi efek cegah untuk melakukan pernikahan dini.

3. Moral

Tidak bisa dipungkiri bahwa pernikahan dini juga bisa terjadi dikarenakan faktor kehamilan yang tidak diinginkan, dan ini terjadi karena tidak terkendalinya interaksi antara lelaki dengan perempuan, keadaan ini pun menjadi semacam keterpaksaan pemberian Dispensasi Kawin kepada klien yang mengajukan dikarenakan untuk menghindari permasalahan yang lebih besar. Pola perbaikan moral lewat ajaran agama sangat penting untuk mencegah penyimpangan moral, selain itu pengawasan dari orang tua juga sangat penting terutama dalam hal lingkungan pergaulan, serta lingkungan yang berhubungan dengan media sosial, bagaimana caranya agar anak dicegah mempunyai akun media sosial sesuai aturan yang berlaku pada *platform* bahwa untuk mempunyai akun media sosial minimal berusia 17 Tahun, maka hal ini bisa menjadi efek cegah untuk melakukan pernikahan dini

4. Komitmen

Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan ruang lingkup *Liberty* diketahui bahwa setiap yang melaksanakan pernikahan dini melalui dispensasi kawin adalah komitmen mereka sendiri tanpa ada paksaan dari orang tua, dan tanggung jawab dari Pemerintah Daerah sudah sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam menjalankan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1, dimana ada beberapa mekanisme yang harus dijalankan seperti konseling, sampai kepada majelis tunggal untuk mendapatkan dispensasi kawin, hanya saja minat masyarakat untuk menikah dini sangat besar terutama khawatir melanggar norma agama, sehingga angka pernikahan dini semakin tinggi.

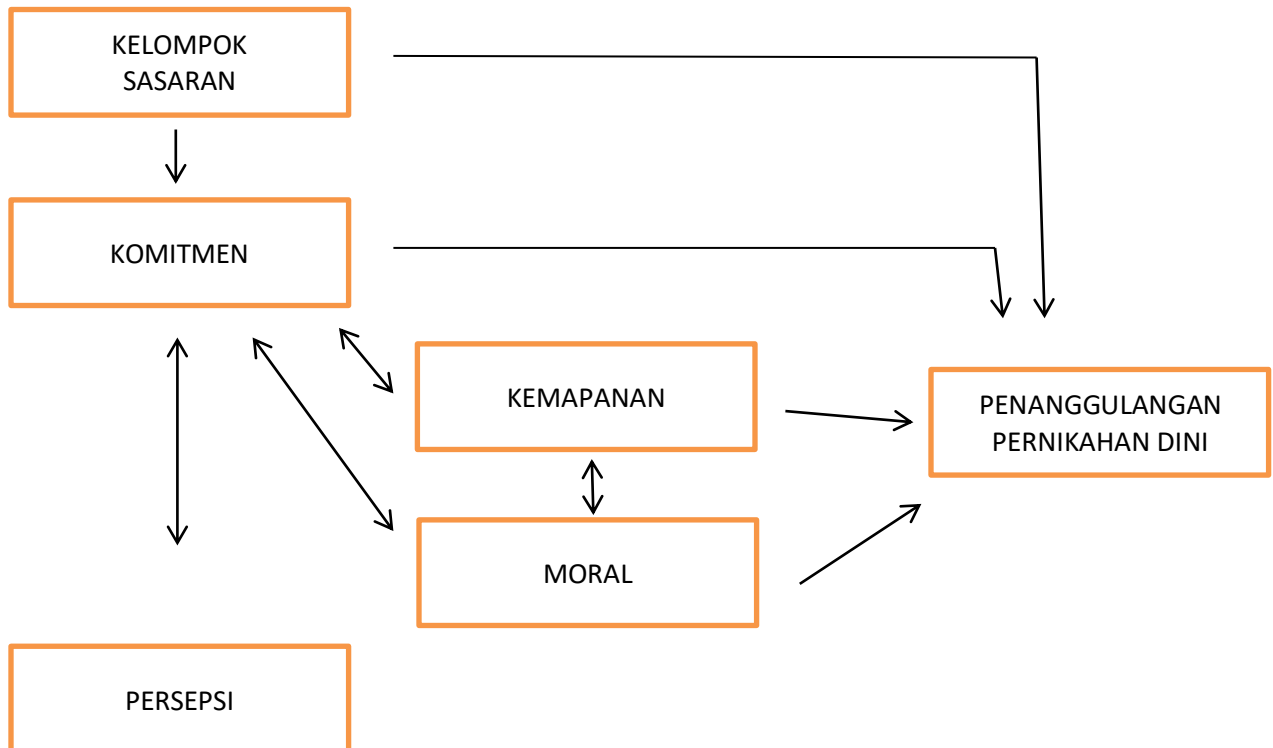
Bebas paksaan dan penuh tanggung jawab merupakan hal yang sangat penting untuk memperkuat komitmen, dengan fokus memperbaiki moral dan ajaran agama tentang batasan interaksi laki-laki dengan perempuan, usaha dalam peningkatan pendidikan, serta meningkatkan kemampuan, maka ini menjadi proses kedewasaan seseorang sehingga bisa menjadi efek cegah dalam melakukan pernikahan dini.

5. Persepsi

Persepsi masyarakat ketika melihat anak tidak ada aktivitas di rumah, kemudian di kawinkan saja agar bisa membantu perekonomian keluarga, juga harus diubah, salah satu caranya dengan sosialisasi pendewasaan usia pernikahan, dan anak harus punya kegiatan-kegiatan positif, maka ini bisa menjadi efek cegah dalam melakukan pernikahan dini,

berdasarkan keterangan ini, maka model penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara bisa digambarkan sebagai berikut

Gambar 7.3
Model Penanggulangan Pernikahan Dini



BAGIAN 8

PERBANDINGAN KEBIJAKAN PERNIKAHAN DINI

DI INDONESIA DENGAN LUAR NEGERI

Teori kebijakan dari Dr. Deborah Stone dalam hal *equity* tidak bisa menekan pernikahan dini, karena secara implementasi pernikahan bukan hanya perkara angka usia, namun dalam situasi tertentu menjadi sebuah kebutuhan untuk menjaga norma agama, dalam hal *Effeciency* tujuan revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan menaikkan usia minimal pernikahan justru tidak bisa menanggulangi pernikahan dini dimasyarakat, dan berakibat semakin banyaknya kasus perilaku pernikahan dini, namun *Welfare dan Need* dari teori Deborah stone secara implementasi bisa menjadi alat ukur untuk menentukan layakanya sebuah pasangan untuk melakukan pernikahan dini berwujud permohonan dispensasi kawin, *Liberty* bisa menjadi alat ukur tanggung jawab dan komitmen suatu pasangan untuk melaksanakan pernikahan dini, dan *Security* secara sasaran memang terjadi perbedaan persepsi dari pihak implementor.

Hasil penelitian tentang study kasus penanggulangan pernikahan dini dengan berbagai analisis dapat ditarik benang merah hubungan antara riset dengan teori kebijakan publik, seperti diketahui bahwa ontologi dari penelitian ini adalah sebuah kebijakan yang diambil dengan merevisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dengan penambahan batas usia minimal pernikahan yang dulunya 16 Tahun bagi perempuan kemudian dinaikan menjadi 19 Tahun berwujud Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Pasal 7 ayat 1, hal ini bertujuan secara kebijakan agar peraturan di ubah dengan peningkatan usia, agar secara implementasinya angka pernikahan dini bisa diminimalisir.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah dengan merubah peraturan batasan usia pernikahan yang secara formulasi kebijakan ditujukan untuk mengurangi angka pernikahan dini justru berkebalikan dengan realitas kultur masyarakat di lapangan, hasilnya kenaikan usia ini justru membuat tingkat pernikahan dini semakin tinggi, apalagi ditopang data dari pengadilan Agama Amuntai bahwa permohonan dispensasi kawin semakin meningkat selama tiga tahun terakhir dimana tahun 2018 sebanyak 15 kasus kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan di Tahun 2020 menjadi 168 Kasus (Sumber data Pengadilan Agama Amuntai).

Darisini kita bisa mengetahui untuk menanggulangi tingginya angka pernikahan dini, tidak cukup hanya menggunakan model kebijakan *top down* yang di pelopori oleh Edward III, Mazmanian dan Sebatier, Van Meter dan Van Horn, Grindle, dimana pendekatan implementasinya merupakan keputusan kebijakan yang dibentuk oleh para pejabat pemerintah pusat, dan implementasinya dilakukan secara tersentralisir dilaksanakan oleh administrator atau birokrat di level bawahnya.

Namun bagaimana caranya merubah perilaku masyarakat untuk mencegah terjadinya pernikahan dini melalui pendekatan kebijakan *bottom up* dimana model kebijakan ini muncul sebagai kritik terhadap pendekatan *Top Down*, hal ini bisa dilihat dimana implementasi akan berhasil jika kelompok sasaran dilibatkan dari awal mulai proses sampai kepada implementasi kebijakan, adapun pelopor model *Bottom Up* ini seperti Elmore, Lipsky, Berman serta Herjn dan Porter.

Dr Deborah Stone (2012 : 2) *policy is a to define a problem and solution, and in doing so choosing how to categorise people and behaviour backed by strategic persuasion and storytelling*. Stone menjelaskan kebijakan adalah untuk mendefinisikan masalah dan solusi, dan dalam melakukannya memilih bagaimana mengkategorikan orang dan perilaku didukung oleh persuasi strategis dan penceritaan.

Jikalau dikomparasikan dengan literatur awal penemu ilmu implementasi yaitu Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky dalam buku mereka yang berjudul *implementation* (1973) mereka menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Model sudut pandang *top down* yang rasional perspektif mendapatkan kritik, kritik pertama bahwa pandangan ini masih terlalu menitikberatkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Dengan menyediakan prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas. Pada kenyataannya peran pelaksana tingkat bawah lebih banyak berperan.

Kritik kedua bahwa pendekatan perspektif untuk persoalan implementasi hanya bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan serupa. Sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan membawa perbedaan pula dalam cara pemecahan masalahnya.

Definisi kebijakan dari Dr Deborah Stone (2012:2) ini sebenarnya sesuai dengan konsep kebijakan yang harus dilakukan dalam persoalan penanggulangan pernikahan dini dimana konsepnya adalah menemukan lebih dahulu faktor penyebab terjadinya pernikahan dini di masyarakat sembari mengkategorikan perilaku yang berujung kepada formulasi kebijakan terkait model sebelum di implementasikan untuk menanggulangi dan menekan perilaku pernikahan dini.

Temuan penting dari hasil *critical review* 20 penelitian terdahulu ini adalah Implementasi jikalau dihubungkan dengan Peraturan mengenai batasan pernikahan setiap Negara berbeda-beda, di Negara India seseorang dibolehkan menikah minimal usia 16 tahun, di Amerika, seseorang diperbolehkan menikah meskipun usianya masih 13 tahun, di Jerman seseorang diperbolehkan menikah minimal 18 tahun, di mesir seseorang boleh menikah minimal 16 tahun, sedangkan di Indonesia seseorang diperbolehkan menikah minimal 19 tahun.

Hal yang legal di negara Amerika bisa menjadi illegal di Negara Indonesia dan Negara-negara lainnya, beda peraturan tentunya akan membuat beda pengejawantahan model implementasinya.

1. Teori Dr Deborah Stone *Equity*, teori penelitian terdahulu Yusuf Hanafi, batasan usia, pengarahan institusi, temuan teori baru kelompok sasaran.

Jasmianti Kartini Haris yang diterbitkan oleh Jurnal Al-Qadau Desember tahun 2018 dalam penelitian yang berjudul **Implementasi Dispensasi Nikah dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar** dengan fokus kajian adalah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Faktor yang mempengaruhi dispensasi nikah, dengan teori Yusuf Hanafi (2011:10) ruang lingkup teori adalah peraturan batasan usia dan pengarahan perkawinan dari institusi. Metode Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian tentang riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis. Proses dan makna (perspektif subjek) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif, landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif empiris. Penelitian hukum normatif empiris adalah merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Penelitian hukum normatif empiris adalah mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat. Hasil temuan

penelitian Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak di Pengadilan Agama Takalar kurang efektif, karena majelis hakim tidak mempertimbangkan usia anak yang masih dibawah umur serta hak-hak anak yang telah diatur dalam undang-undang perlindungan anak dan Faktor-faktor yang mempengaruhi dispensasi nikah dalam tinjauan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar hanya 2 (dua) yaitu struktur hukum dan budaya hukum.

Karena itu dalam kebijakan temuan teori yang berhubungan dengan kelompok sasaran sangat penting, karena berdasarkan hasil riset Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Study Kasus Penanggulangan Pernikahan Dini diketahui permasalahan utama adalah adanya perbedaan pendapat mengenai kelompok sasaran, dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menjadikan kelompok sasaran pernikahan dini yaitu mereka yang berusia di bawah 18 Tahun, karena jikalau sudah 18 Tahun tidak disebut sebagai anak-anak lagi, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana menargetkan usia ideal pernikahan yaitu perempuan minimal 21 Tahun sedangkan Laki-laki minimal 25 Tahun, adapun Kantor urusan Agama dan Pengadilan Agama menyesuaikan Dispensasi Kawin sesuai dengan yang di atur oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1 yaitu minimal 19 tahun, karena perbedaan kelompok sasaran ini menyebabkan beda pemikiran dan hasil dalam penanggulangan pernikahan dini, jadi variabel pertama yang bisa dijadikan sebagai Model Penanggulangan Pernikahan Dini adalah harus ada kesamaan kelompok sasaran untuk mendefinisikan apa itu yang dimaksud dengan pernikahan dini. Maka definisi ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yaitu mereka yang berusia di bawah 19 tahun.

2. Teori Dr Deborah Stone *Effeciency*, teori Penelitian terdahulu adalah *Democrats, family and child advocacy groups, and progressive social scientists and public policy analysts*, temuan teori Kemapanan.

Daniel T. Lichter yang diterbitkan oleh jurnal *Progressive Policy Institute* tahun 2001 dalam penelitiannya yang berjudul *Marriage as Public Policy* dengan focus kajian yang pertama *Economic level and marriage* (tingkat ekonomi dan pernikahan) dan yang kedua *Out-of-wedlock childbearing* (melahirkan diluar nikah) teori yang digunakan adalah *Democrats, family and child advocacy groups, and progressive social scientists and public policy analysts* (Demokrat, keluarga dan anak kelompok advokasi, dan ilmuwan sosial progresif dan analis kebijakan publik) dengan metode deskriptif kualitatif, adapun temuan penting dalam penelitian adalah agenda

pernikahan-plus harus menjadi bagian penting dari dialog tentang otorisasi ulang RUU kesejahteraan. Perbandingan temuan teori dengan teori penelitian sebelumnya dapat dilihat dari segi akses kesejahteraan, dimana hasil rekonstruksi teori Dr. Deborah Stone yaitu *efficiency* disanding dan bandingkan dengan teori penelitian terdahulu yaitu *Democrats, family and child advocacy groups, and progressive social scientists and public policy analysts*, menghasilkan temuan teori yang berhubungan dengan tingkat keamanan, mengacu kepada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan pasal 7 ayat 1, untuk mereka yang belum berusia 19 Tahun maka bisa mengajukan Dispensasi Kawin. Hal utama yang ditanyakan saat majelis tunggal dispensasi kawin oleh Pengadilan Agama adalah bagaimana tingkat keamanan klien, karena keamanan agar sangat berpengaruh terhadap mereka yang membangun Rumah Tangga, maka variabel kedua untuk menaggulangi Pernikahan Dini adalah selain pendewasaan usia, maka tingkat kemandirian harus ditingkatkan, sehingga proses dalam meningkatkan keamanan sebagai persiapan ini menjadi tolak ukur untuk pendewasaan usia dan menjadi efek cegah untuk melakukan pernikahan dini.

3. Teori Dr. Deborah Stone *Welfare or Need*, teori penelitian terdahulu Mc Laughlin *points out when policy implementation unfolds, issues begin to emerge, and the current study*, temuan teori moral.

Robin D. Jackson, Leana A. Bouffard dan Kathleen A. Fox yang diterbitkan oleh jurnal *Criminal Justice Policy Review* Volume 25 halaman 503-524 Tahun 2014 dalam penelitiannya yang berjudul ***Putting Policy Into Practice: Examining School Districts' Implementation of Teen Dating Violence Legislation*** dengan fokus kajian pertama *Importance of the Current Study* (Pentingnya studi), kedua *Teen Dating Violence* (kekerasan kencan remaja), ketiga *School-Based Response to Dating Violence* (Respon sekolah terhadap kekerasan pacaran) *School-Based TDV Policies: The Texas Model* (Kebijakan sekolah berbasis TDV) menggunakan teori Mc Laughlin (1987, p.174) dengan variable teori *points out when policy implementation unfolds, issues begin to emerge, and the current study*. Penelitian ini dengan metode memeriksa sampel distrik sekolah di negara bagian Texas untuk mengevaluasi tingkat implementasi kebijakan kekerasan dalam pacaran di Texas. Temuan penting disajikan dalam empat bagian. Bagian pertama menyajikan temuan-temuan tentang implementasi kebijakan kekerasan dalam pacaran serta lokasi kebijakan. Bagian kedua menyajikan hasil mengenai jenis konsekuensi terdaftar untuk berpacaran dengan pelaku kekerasan dan seberapa umum atau berat konsekuensinya. Bagian ketiga menampilkan

ketentuan keamanan yang tersedia bagi para korban kekerasan dalam pacaran sebagai ditunjukkan dalam buku pegangan dan / atau kode etik. Bagian terakhir dari hasil menganalisis aksesibilitas informasi, termasuk keberadaan informasi kesadaran sebagai serta betapa mudah atau sulitnya bagi orang tua atau siswa untuk menemukan kekerasan dalam pacaran informasi kesadaran dan / atau kebijakan daerah terkait dengan kekerasan dalam pacaran.

Karena itu dalam menaggulangi pernikahan dini, moral berperan penting karena tidak bisa dipungkiri bahwa pernikahan dini juga bisa terjadi dikarenakan faktor kehamilan yang tidak diinginkan, dan ini terjadi karena tidak terkendalinya interaksi antara lelaki dengan perempuan, keadaan ini pun menjadi semacam keterpaksaan pemberian Dispensasi Kawin kepada klien yang mengajukan dikarenakan untuk menghindari permasalahan yang lebih besar. Pola perbaikan moral lewat ajaran agama sangat penting untuk mencegah penyimpangan moral, selain itu pengawasan dari orang tua juga sangat penting terutama dalam hal lingkungan pergaulan, serta lingkungan yang berhubungan dengan media sosial, bagaimana caranya agar anak dicegah mempunyai akun media sosial sesuai aturan yang berlaku pada *platform* bahwa untuk mempunyai akun media sosial minimal berusia 17 Tahun, maka hal ini bisa menjadi efek cegah untuk melakukan pernikahan dini.

4. Teori Dr Deborah Stone *Liberty*, teori penelitian terdahulu peraturan batasan umur, dan tinjauan dispensasi, temuan teori baru komitmen.

Humam Iskandar, diterbitkan Jurnal Qiyas Volume 2 Oktober 2017 dalam penelitian yang berjudul **Penerapan Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Menurut Hukum Positif Di Indonesia (Studi Analisis Penetapan Pengadilan Agama Bengkulu)** dengan focus kajian kasus di Pengadilan Agama Bengkulu nomor: 0051/Pdt.P/2016/PA.Bn. Dalam kasus ini yang mengajukan dispensasi adalah orang tua dari seorang laki-laki dengan inisial AVP yang berumur 18 tahun untuk mekawini seorang perempuan dengan inisial BP, dengan focus teori peraturan batasan umur, dan tinjauan dispensasi. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif, yang dimaksud penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Temuan penelitian faktor yang menjadi pendorong untuk mengajukan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Bengkulu terdiri dari 2 faktor, dari segi faktor intern calon mempelai sudah siap lahir batin untuk melaksanakan perkawinan, calon mempelai wanita sudah dalam kondisi hamil, serta adanya kekhawatiran akan terjadi pelanggaran norma agama jika tidak segera menikah, secara

ekonomi calon mempelai sudah mempunyai penghasilan tetap serta mampu berumah tangga. Sedangkan dari segi faktor eksteren dikarenakan adanya aturan perundang-undangan yang mengatur, yang tertera pada pasal 7 ayat (1) tentang batas minimal umur perkawinan bagi pria 19 tahun dan bagi wanita 16 tahun, serta pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menganjurkan untuk mengajukan dispensasi kawin di Pengadilan serta PP Nomor 9 Tahun 1975 pasal 5.

Karena itu komitmen merupakan hal penting dalam menanggulangi pernikahan dini, Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara dihubungkan dengan *Liberty* diketahui bahwa setiap yang melaksanakan pernikahan dini melalui dispensasi kawin adalah komitmen mereka sendiri tanpa ada paksaan dari orang tua, dan tanggung jawab dari Pemerintah Daerah sudah sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam menjalankan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1, dimana ada beberapa mekanisme yang harus dijalankan seperti konseling, sampai kepada majelis tunggal untuk mendapatkan dispensasi kawin, hanya saja minat masyarakat untuk menikah dini sangat besar terutama khawatir melanggar norma agama, sehingga angka pernikahan dini semakin tinggi.

Bebas paksaan dan penuh tanggung jawab merupakan hal yang sangat penting untuk memperkuat komitmen, dengan fokus memperbaiki moral dan ajaran agama tentang batasan interaksi laki-laki dengan perempuan, usaha dalam peningkatan pendidikan, serta meningkatkan kemampuan, maka ini menjadi proses kedewasaan seseorang sehingga bisa menjadi efek cegah dalam melakukan pernikahan dini.

5. Teori Dr. Deborah Stone *Security*, teori penelitian terdahulu Andi Syamsu Alam dkk dengan ruang lingkup Hukum Perkawinan Islam dan Usia Ideal Kawin, temuan teori baru Persepsi.

Ririn Anggreany, penelitian terbit tahun 2016 dengan judul Persepsi Masyarakat Islam Terhadap Pernikahan Dini Di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa dengan fokus kajian persepsi dikalangan masyarakat Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa untuk menikahkan anaknya pada usia dini dengan kajian teori Andi Syamsu Alam, Ahmad Rofiq, dan Prof Amir Syarifudin dengan variabel Hukum Perkawinan Islam, dan Usia Ideal kawin. Metode yang digunakan adalah penelitian lapangan (*field research*), yang mana penelitian ini menitik beratkan pada hasil pengumpulan data dari informan yang telah ditentukan. sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Temuan hasil penelitian Persepsi masyarakat Pattallassang terhadap

pernikahan usia dini merupakan pernikahan yang dilakukan seseorang yang belum baligh atau dewasa. Di mana seorang wanita yang belum haid atau menstruasi dan laki-laki yang belum pernah mimpi. Tetapi harus juga diperkirakan umurnya dengan melihat kondisi fisiknya. Pernikahan dini disepakati oleh masyarakat karena dinilai sudah layak dan dinilai sudah dewasa jika seseorang sudah mencapai umur yang ada dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Dampak yang timbul dari adanya pernikahan usia dini pada Kecamatan Pattalassang akan menimbulkan hak dan kewajiban diantara kedua belah pihak, baik terhadap diri sendiri, terhadap anak-anak, maupun terhadap keluarga mereka masing-masing.

Karena itu persepsi merupakan hal penting dalam penanggulangan pernikahan dini, Persepsi masyarakat ketika melihat anak tidak ada aktivitas di rumah, kemudian di kawinkan saja agar bisa membantu perekonomian keluarga, juga harus diubah, salah satu caranya dengan sosialisasi pendewasaan usia pernikahan, dan anak harus punya kegiatan-kegiatan positif, maka ini bisa menjadi efek cegah dalam melakukan pernikahan dini

Untuk membandingkan temuan teori kebijakan penelitian sebelumnya, maka dilakukanlah serangkaian komparasi definisi kebijakan terdahulu dimana nantinya akan di rekonstruksi menjadi sebuah definisi kebijakan yang lahir dari penggalan temuan masalah dari hasil penelitian yang berhubungan dengan kebijakan untuk menanggulangi perilaku pernikahan dini, secara rekonstruksi definisi kebijakan bisa di deskripsikan sebagai berikut :

Tabel 8.1
Perbandingan Temuan Teori

KEBIJAKAN PUBLIK	
PENELITI/PENEMUAN TEORI SEBELUMNYA	IRZA SETIAWAN (2021)
<p>James E. Anderson (1970) <i>Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials.</i></p> <p>Kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah</p>	<p>Kebijakan Publik adalah serangkaian aturan yang disusun pemerintah berdasarkan pembelajaran dari perilaku yang terjadi di masyarakat</p>

<p>Thomas R Dye (1981) <i>a government can chose to do or not to do.</i></p> <p>Kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah.</p>	
<p>Bridgeman dan Davis (2004)</p> <p><i>Public Policy is objective, authoritative choice, and hypothesisi</i></p> <p>Kebijakan public sedikitnya memiliki tiga dimensi yaitu tujuan, legal dan sah secara hukum dan sebagai hipotesis</p>	
<p>Dr. Deborah Stone (2012) <i>public policy is a to define a problem and solution, and in doing so choosing how to categorise people and behaviour backed by strategic persuasion and storytelling.</i></p> <p>Kebijakan publik adalah untuk mendefinisikan masalah dan solusi, dan dalam melakukannya memilih bagaimana mengkategorikan orang dan perilaku didukung oleh persuasi strategis dan penceritaan.</p>	

BAGIAN 9

PERNIKAHAN DINI, EKONOMI, BUDAYA DAN PENDIDIKAN

A. Pemicu Pernikahan Dini.

Berdasarkan hasil pengkajian data, yaitu data dispensasi kawin selama 3 tahun terakhir, yaitu pada tahun 2018 sebanyak 15 kasus kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan di Tahun 2020 menjadi 168 Kasus (Sumber data Pengadilan Agama Amuntai), kemudian data kependudukan berdasarkan jenis kelamin di Kabupaten Hulu Sungai Utara dimana perempuan berjumlah 113.527 dan laki-laki berjumlah 113.200 (sumber Kabupaten HSU dalam angka) dan data peserta didik Kabupaten Hulu Sungai Utara dimana Lulusan SD sederajat ada 14.227, SMP sederajat ada 3.681 dan SMA sederajat ada 1.916., kemudian diperkuat dengan observasi dan sanding banding dan teori kebijakan, dapat diketahui beberapa hasil temuan yang berhubungan dengan Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

1. Perbedaan Persepsi Tentang Pernikahan Dini dari berbagai instansi terkait di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Adanya perbedaan pendapat mengenai kelompok sasaran, dari Pusat Pembelajaran Keluarga menjadikan kelompok sasaran pernikahan dini yaitu mereka yang berusia di bawah 18 Tahun, karena jikalau sudah 18 Tahun tidak disebut sebagai anak-anak lagi, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana menargetkan usia ideal pernikahan yaitu perempuan minimal 21 Tahun sedangkan Laki-laki minimal 25 Tahun, adapun Kantor urusan Agama dan Pengadilan Agama menyesuaikan Dispensasi Kawin sesuai dengan yang di atur oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 1 yaitu minimal 19 tahun, karena perbedaan kelompok sasaran ini menyebabkan beda pemikiran dan hasil dalam penanggulangan pernikahan dini.

Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky sebagai pencetus pertama model implementasi dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi, menurut Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan. Sementara itu dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini banyak

keterlibatan aktor kebijakan dengan beragam instansi, seperti DPPKB Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan fokus usia pernikahan ideal yaitu perempuan minimal 21 tahun dan Laki-laki minimal 25 tahun, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang hanya terfokus memberikan konsultasi dengan usia maksimal 18 tahun, serta Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama Amuntai dengan standar pernikahan minimal berusia 19 Tahun, perbedaan standar usia dari berbagai aktor kebijakan ini menguatkan pendapat dari Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky bahwa implementasi sulit berhasil jika melibatkan banyak aktor dengan berbagai perhitungan.

2 Faktor pemicu terjadinya pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Berdasarkan hasil data dokumen permintaan dispensasi kawin dalam meningkat drastis dalam 3 tahun terakhir, dimana tahun 2018 ada 15 dispensasi kawin, tahun 2019 meningkat menjadi 53 dispensasi kawin, dan tahun 2020 semakin meningkat menjadi 168 dispensasi kawin, adapun hasil temuan faktor pemicu terjadinya pernikahan dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara diantaranya.

a. Faktor Ekonomi dan Putusnya Pendidikan.

Faktor ekonomi ditopang dengan putusnya pendidikan menjadi pemicu utama terutama bagi keluarga perempuan untuk melakukan pernikahan dini berwujud permohonan mendapatkan rekomendasi dispensasi kawin, dikarenakan tidak ada aktivitas terlebih putus sekolah, mengakibatkan pilihan dinikahkan saja oleh orang tuanya untuk membantu perekonomian keluarga, Karena itu salah satu pertanyaan kunci dari majelis tunggal dispensasi kawin adalah berhubungan dengan kemampuan ekonomi sebelum mereka menjalani rumah tangga meskipun masih berusia muda dan belum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat 2 “ Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada pihak pengadilan dengan alasan yang sangat mendesak ”.

Putusnya pendidikan serta permasalahan ekonomi menjadi pemicu terjadinya pernikahan dini, jika dikomparasikan dengan data peserta didik SD sederajat ada 14.227 peserta didik, ketika memasuki SMP sederajat jauh menurun drastis yaitu hanya 3.681 peserta didik dan SMA sederajat semakin menurun yaitu hanya 1.916 peserta didik (sumber data kemdikbud.go.id), disini disimpulkan bahwa mayoritas pendidikan masyarakat kabupaten Hulu Sungai Utara pada level SD Sederajat.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan salah satu kriteria yang dinilai untuk keberhasilan implementasi adalah kebijakan yang berhubungan dengan sosial ekonomi.

Dari sanding, banding dan tanding teori Implementasi Dr Deborah Stone serta teori Van Meter dan Van Horn disimpulkan bahwa kondisi sosial ekonomi berpengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi, maka disimpulkan implementasi undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini dihubungkan dengan kebijakan *Welfare or Need* diketahui bahwa penilaian setiap instansi secara definisi pernikahan dini berbeda-beda dan ini berefek kepada penilaian yang tidak seimbang, selain itu ukuran kesejahteraan lebih condong melihat dari segi kemampuan untuk menentukan kelayakan seseorang bisa berkomitmen menikah dini atau tidak, pergaulan laki-laki dengan perempuan baik secara langsung maupun interaksi melalui media sosial besar pengaruhnya terhadap moral.

b. Aktivitas Pacaran dan Faktor Moral.

Selain itu faktor moral juga menjadi pemicu untuk melaksanakan pernikahan dini, dimana interaksi antara lelaki dan perempuan yang tidak terkendali berwujud maraknya aktivitas pacaran yang berujung kepada kehamilan yang tidak diinginkan, pemicu moralitas ini bisa dikarenakan lingkungan pergaulan, sampai kepada anak di bawah umur yang sudah mempunyai akun media sosial. Putusnya dalam mengenyam lembaga pendidikan atau putus sekolah juga menjadi faktor yang memicu terjadinya pernikahan dini, sehingga ketika anak tidak ada aktivitas di rumah maka persepsi dari orang tua adalah dinikahkan saja meskipun masih berusia dini.

Robin D. Jackson, Leana A. Bouffard dan Kathleen A. Fox yang diterbitkan oleh jurnal *Criminal Justice Policy Review* Volume 25 halaman 503-524 Tahun 2014 dalam model teorinya penting sekali memperhatikan *Teen Dating Violence* (kekerasan kencan remaja), dan *School-Based Response to Dating Violence* (Respon sekolah terhadap kekerasan pacaran).

Karena itu dalam menaggulangi pernikahan dini, moral berperan penting karena tidak bisa dipungkiri bahwa pernikahan dini juga bisa terjadi dikarenakan faktor kehamilan yang tidak diinginkan, dan ini terjadi karena tidak terkendalinya interaksi antara lelaki dengan perempuan, keadaan ini pun menjadi semacam keterpaksaan pemberian Dispensasi Kawin kepada klien yang mengajukan dikarenakan untuk menghindari permasalahan yang lebih besar. Pola perbaikan moral lewat ajaran agama sangat penting untuk mencegah penyimpangan moral, selain itu

pengawasan dari orang tua juga sangat penting terutama dalam hal lingkungan pergaulan, serta lingkungan yang berhubungan dengan media sosial, bagaimana caranya agar anak dicegah mempunyai akun media sosial sesuai aturan yang berlaku pada *platform* bahwa untuk mempunyai akun media sosial minimal berusia 17 Tahun, maka hal ini bisa menjadi efek cegah untuk melakukan pernikahan dini.

- c. Secara Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, peraturan minimal usia 19 Tahun tidak bisa menahan kebutuhan pernikahan.

Revisi Undang-Undang Perkawinan Nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat (1) dengan menaikkan minimal usia pernikahan perempuan yang sebelumnya minimal 16 Tahun menjadi minimal 19 Tahun tidak bisa menahan kebutuhan akan pernikahan, dan berefek kepada semakin meningkatnya perilaku pernikahan dini dalam bentuk permohonan dispensasi kawin, karena pernikahan bukan hanya dipandang dari segi usia, namun kesiapan calon pengantin dan kekhawatiran melanggar norma agama jikalau pelaksanaan pernikahan di tunda sampai usia 19 Tahun, sehingga penyimpangan yang berhubungan dengan ketentuan umur pada ayat (1) dilaksanakan pengajuan dispensasi kawin untuk dapat melaksanakan pernikahan dini.

B. Implikasi Teoritis.

Dalam perspektif pengembangan teori, penelitian ini dapat dianggap sebagai pengembangan berbagai teori yang membahas model kebijakan untuk dilaksanakan di masa mendatang, dengan hasil dari implementasi kebijakan yang disusun dengan revisi menaikkan usia perkawinan dengan tujuan menekan lajunya angka pernikahan dini, namun revisi Undang-Undang ini justru berakibat kepada semakin tingginya perilaku pernikahan dini.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dengan ketentuan pasal 7 diubah dengan bunyi sebagai berikut 1) Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (Sembilan belas) Tahun. 2) Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada pengadilan dengan alasan yang sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup. 3) Pemberian dispensasi oleh pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib mendengarkan pendapat kedua belah calon mempelai

yang akan melangsungkan perkawinan. 4) Ketentuan-ketentuan mengenai keadaan seorang atau kedua orang tua calon mempelai sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) dan ayat (4) berlaku juga ketentuan mengenai permintaan dispensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan tidak mengurangi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (6).

Dikaitkan dengan hasil penelitian maka hal ini berdampak dengan makin tingginya angka dispensasi kawin mengingat yang dulunya minimal 16 Tahun dinaikan menjadi 19 Tahun, maka implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 ini belum baik, Thomas R Dye (1981) mengemukakan kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah, salah satu wujudnya dalam Negara Indonesia adalah membuat Undang-Undang dan juga bisa merevisi Undang-Undang tersebut, namun seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia adalah Negara kepulauan yang terdesentralisasi ke daerah-daerah sehingga Undang-undang juga bisa diturunkan serta disesuaikan menjadi Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, dan sejenisnya, sesuai dengan penjelasan James E. Anderson (1975) Kebijakan adalah Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul "*The Policy Implementation Process*" pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit mendapat banyak dukungan atau sebaliknya, jika kebijakan menghendaki perubahan yang radikal, pertentangan antar aktor juga tinggi sehingga menghambat implementasi.

Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky sebagai pencetus pertama model implementasi dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi, menurut Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan.

Dari teori kebijakan publik hasil banding, sanding dan tanding teori Thomas R Dye, James E. Anderson, Donald Van Meter dan Carl Van Horn, Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky serta Dr. Deborah Stone ini kita hubungkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dimana Indonesia adalah Negara kepulauan yang tentunya Undang-Undang

tersebut tidak bisa dilepaskan secara desentralisasi, dan kebijakan yang baik untuk melihat kultur masyarakat berhubungan dengan perilaku pernikahan dini maka perlu dipelajari lebih dahulu bagaimana kultur masyarakatnya seperti yang dikemukakan oleh Dr. Deborah Stone (2012:2) “Kebijakan publik adalah untuk mendefinisikan masalah dan solusi, dan dalam melakukannya memilih bagaimana mengkategorikan orang dan perilaku didukung oleh persuasi strategis dan penceritaan.”.

Dari beberapa temuan penelitian maka direkonstruksi teori implementasi Dr. Deborah Stone (2012:2) dengan implikasi teoritis sebagai berikut.

1. Hasil temuan dalam teori Dr. Deborah Stone *Equity* diketahui adanya perbedaan persepsi target usia ideal pernikahan pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan Undang-undang nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini, namun dalam pengkajian hasil indikator kebutuhan dari teori *Equity* dari Dr. Deborah Stone mempunyai kelemahan, dikarenakan kebutuhan pernikahan muncul dari hasrat seksual ketika seseorang sudah *Balig*, jadi patokan teori Dr. Deborah Stone yang disandingkan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tidak bisa mempertahankan jalannya kebijakan secara implementasi, jika disandingkan dengan teori lain misalkan teori Yusuf Hanafi (2011:10) dengan teori pengarahan dan batasan usia perkawinan, ditambah lagi teori *Economic Level* dari Daniel T Lichter yang menjelaskan bukan hanya persoalan kebutuhan pernikahan dalam target kebijakan atau yang disebut sebagai kelompok sasaran, namun kelompok sasaran tersebut juga harus memiliki ketahanan dalam hal ekonomi, Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky (1973) juga menekankan pentingnya persamaan persepsi dari pihak implementor, salah satunya adalah bagaimana implementor melihat kepada target kebijakan, dan memang Donald Van Meter dan Carl Van Horn mendetailkan bahwa perubahan yang radikal dalam sebuah kebijakan, juga akan menimbulkan perdebatan dari pihak implementor, karena itu secara implikasi *Equity* dari teori Dr. Deborah Stone di bedah dan di rekonstruksi sebagai pisau analisis kebijakan menjadi Kelompok Sasaran, dengan tujuan adanya kesamaan persepsi dari pelaksana kebijakan kepada target sasaran kebijakan.
2. Untuk *Effeciency* temuan penelitian diketahui bahwa dalam dispensasi kawin, dan faktor penyebab pernikahan dini adalah aspek ekonomi, dan dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 untuk dispensasi kawin, salah satu pertanyaan inti dari

hakim dari majelis tunggal adalah keamanan klien, Teori Yusuf Hanafi (2011:10) menjelaskan bahwa tujuan kebijakan yang dibentuk berdasarkan batasan usia tidak bisa mencegah budaya masyarakat akan keinginan untuk melangsungkan pernikahan, dan tujuan batasan minimal usia 19 Tahun ini menjadi tidak efektif, Robin D. Jackson, Leana A. Bouffard dan Kathleen A. Fox (2015 : 503) menjelaskan bahwa di Negara Texas, diatur sebuah kebijakan tentang cara berpacaran (yang diistilahkan sebuah interaksi sebelum menuju jenjang pernikahan) dengan penerapan pelayanan psikologi di lembaga pendidikan. Christopher Hood dalam bukunya yang berjudul *Limit to Administration* mengemukakan syarat agar implementasi bisa berjalan dengan baik diantaranya yaitu norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas serta harus ada komunikasi antar organisasi. George Charles Edward III dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* mengemukakan serta menguatkan pendapat Christopher Hood bahwa komunikasi juga merupakan hal penting dalam memacu keberhasilan implementasi. Dari sini diketahui secara implikasi bahwa, untuk mencegah terjadinya perilaku pernikahan dini, penegakan norma sangat diperlukan untuk mencegah perilaku yang tidak diinginkan terjadi, dan salah satunya adalah dengan fokus meningkatkan ekonomi berupa keamanan sehingga pikiran yang fokus untuk meningkatkan ekonomi akan berdampak kepada perilaku yang tidak terlalu memikirkan hal yang berhubungan dengan aktivitas pacaran ataupun berpikiran menikah lebih cepat maka *efficiency* dari Dr Deborah Stone direkonstruksi menjadi teori dengan indikator keamanan.

3. Temuan yang berhubungan dengan *Welfare Or Need* diketahui bahwa secara data permohonan dispensasi kawin dilakukan atas dasar kekhawatiran melanggar norma agama, karena aktivitas pacaran yang marak dikalangan anak muda, dan kadang berdampak kepada kehamilan yang tidak diinginkan, dalam jurnal internasional dengan perbedaan kultur masyarakat tiap Negara, memang aspek moralitas sangat jauh berbeda, misalkan jika mengacu aspek moralitas di Negara Norway dan Sweden dalam jurnal yang berjudul **The Demographics Of Same-Sex Marriages In Norway and Sweden**, ditulis oleh Gunnar Anderson, Turid Noack, Ane Seierstad, dan Harald Weedon-Fekjaer yang diterbitkan oleh jurnal *Demography* volume 43 nomor 1 February 2006. disini diperbolehkan pernikahan sesama jenis yang tentunya secara moralitas itu hal biasa dan sangat berbeda dengan Negara Indonesia. Steven P. Martin, Nan Marie Astone, and H.

Elizabeth Peters (2014) menjelaskan secara moralitas di Negara Amerika merupakan hal yang biasa pasangan tinggal bersama, sampai mempunyai anak meskipun belum menikah, memang terkadang mereka tidak melakukan nikah muda, bahkan kebanyakan di usia 40 Tahun baru menikah, namun secara aspek moralitas seks bebas merupakan hal yang lumrah, dan tentunya sangat berbeda dengan Negara Indonesia. kajian teori Andi Syamsu Alam, Ahmad Rofiq, dan Prof Amir Syariffudin (2016) dengan variabel Hukum Perkawinan Islam, dan Usia Ideal kawin. Dalam penelitian ini usia bukan perkara penting, karena yang ditinjau adalah jikalau laki-laki atau perempuan sudah balig, dan secara fisik sudah kelihatan, maka cenderung sudah bisa melaksanakan pernikahan untuk menjaga moralitas dan tidak melanggar norma agama. Maka secara implikasi, *Welfare Or Need* Dr. Deborah Stone bisa direkonstruksi menjadi ruang lingkup moral.

4. Dalam *Liberty* pernikahan dini terjadi atas dasar komitmen dari klien, bukan atas dasar paksaan orang tua, Dr. Deborah Stone (2012:14) dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox The Art Of Political Decision Making* menjelaskan bahwa kebijakan untuk *Liberty* juga diukur dari keputusan tentang perilaku siapa yang harus dirubah. Deborah E. Sellers, PhD, Sarah A. McGraw, PhD, and John B. McKinlay, PhD (1994) menjelaskan bahwa maraknya aktivitas seksual di usia dini pada Negara Swedia, Belanda dan Inggris, kemudahan akses kondom telah dilembagakan dan dipermudah di dapatkan para remaja, dan ini sangat berbeda dengan masyarakat Indonesia yang lebih menekankan norma agama dan menghindari seks bebas, karena itu merupakan sebuah aib yang bukan hanya berdampak kepada pelaku, namun juga nama baik keluarga, Christopher Hood dalam bukunya yang berjudul *Limit to Administration* mengatakan bahwa implementasi bisa berjalan dengan baik jikalau norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas, kemudian orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan hal-hal yang diminta. Karena itu komitmen harus dikuatkan untuk fokus mengejar kemapanan dibarengi dengan pendidikan agama dan perbaikan moral, sehingga *Outputnya* adalah penundaan pernikahan dini.
5. Hasil temuan secara implementasi belum baik dalam hal pencegahan pernikahan dini juga dikarenakan persepsi dari masyarakat yang menganggap bahwa dengan menikah meskipun masih di usia dini menjadi solusi dalam hal ekonomi, Donald Van Meter dan Carl Van Horn mengemukakan keberhasilan implementasi adalah ekonomi dan kondisi

sosial masyarakat, karena itu dengan merubah persepsi dengan meningkatkan kesejahteraan keluarga bukan hanya dengan melakukan pernikahan dini, jadi merubah persepsi dengan menikah dini bertujuan membantu perekonomian keluarga bisa menjadi aspek cegah perilaku pernikahan dini.

Berdasarkan hasil temuan dan rekontruksi teori, maka implikasi teoritis implementasi penanggulangan pernikahan dini adalah

1. Kelompok Sasaran
2. Kemapanan
3. Moral
4. Komitmen
5. Persepsi

C. Implikasi Kebijakan

Berdasarkan hasil temuan lapangan, pembahasan teori, kritikal peneliti serta proposisi yang dihasilkan, maka tulisan ini menghasilkan suatu implikasi kebijakan dimana konsep model kebijakan *top down* justru membuat angka pernikahan dini semakin tinggi, karena untuk menekan angka pernikahan dini tidak cukup hanya merubah aturan berwujud kenaikan usia minimal perkawinan, namun harus ada pembelajaran kultur masyarakat, perilaku yang berwujud kepada moralitas, aspek ekonomi, sampai kepada penuntasan pendidikan agar antara peraturan yang telah ditetapkan bisa di implementasikan dengan baik.

Seperti yang diketahui implikasi kebijakan *Top Down* berupa revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan merevisi usia minimal pernikahan yang di implementasikan kepada masyarakat justru tidak bisa menyeimbangkan kultur masyarakat tentang penanggulangan pernikahan dini bahkan justru membuat angka pernikahan dini semakin meningkat, ada beberapa kritik terhadap model kebijakan *Top Down* ini.

Kritik pertama adalah pandangan pendekatan kebijakan *Top Down* masih terlalu menitikberatkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Dengan menyediakan prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas. Sementara itu persoalan pernikahan bukan hanya peraturan diatas kertas yang diterapkan dalam sebuah kebijakan, ada realitas keadaan masyarakat di dalamnya, bagaimana kondisi masyarakat yang menjadikan pernikahan dini menjadi sebuah tradisi untuk

penyelamatan ekonomi keluarga, untuk menjaga moralitas masyarakat baik dipandang dari sisi hukum positif maupun hukum agama, belum lagi keadaan masyarakat dimana putusnya pendidikan juga berpengaruh terhadap perilaku pernikahan dini, serta media sosial yang mulai menjamur dalam hal interaksi antara lelaki dan perempuan.

Kritik kedua bahwa pendekatan perspektif untuk persoalan implementasi hanya bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan serupa. Sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan berbeda pula cara pemecahan masalahnya, ketika terjadi peningkatan usia minimal pernikahan berwujud revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan batasan usia minimal 19 Tahun, para pelaksana kebijakan mempunyai persepsi yang berbeda tentang batasan usia ideal pernikahan, seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang memfokuskan bahwa usia anak dibatasi 18 Tahun maka proses konsultasi klien hanya diterapkan pada usia tersebut, berbeda dengan Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana yang lebih focus kepada usia ideal pernikahan yaitu perempuan minimal 21 Tahun dan laki-laki berusia 25 Tahun, serta revisi Undang-Undang tentang usia yang belum seimbang dengan kultur masyarakat sehingga pernikahan dini semakin meningkat.

Maka model kebijakan *Bottom Up* sangat perlu untuk merefleksikan antara keadaan masyarakat di lapangan dengan peraturan yang telah ditetapkan, karena itu ditariklah kebijakan publik adalah serangkaian aturan yang disusun pemerintah berdasarkan pembelajaran dari perilaku yang terjadi di masyarakat.

D. Proposisi.

Perbandingan teori yang dihubungkan dengan temuan, maka dapat ditarik proposisi sebagai berikut :

- a. Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan Study Kasus Penanggulangan Pernikahan Dini di Kabupaten Hulu Sungai Utara secara data terjadi peningkatan dispensasi kawin dari tahun ke tahun dikarenakan revisi Undang-Undang ini lebih kepada menaikkan usia minimal perkawinan dengan model kebijakan *Top Down*. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah dengan merubah peraturan batasan usia pernikahan yang secara formulasi kebijakan ditujukan untuk mengurangi angka

pernikahan dini justru berkebalikan dengan realitas kultur masyarakat di lapangan, hasilnya kenaikan usia ini justru membuat tingkat pernikahan dini semakin tinggi, apalagi ditopang data dari pengadilan Agama Amuntai bahwa permohonan dispensasi kawin semakin meningkat selama tiga tahun terakhir dimana tahun 2018 sebanyak 15 kasus kemudian pada Tahun 2019 melonjak menjadi 53 kasus dan di Tahun 2020 menjadi 168 Kasus (Sumber data Pengadilan Agama Amuntai). Darisini kita bisa mengetahui untuk menanggulangi tingginya angka pernikahan dini, tidak cukup hanya menggunakan model kebijakan *top down* yang di pelopori oleh Edward III, Mazmanian dan Sebatier, Van Meter dan Van Horn, Grindle, dimana pendekatan implementasinya merupakan keputusan kebijakan yang dibentuk oleh para pejabat pemerintah pusat, dan implementasinya dilakukan secara tersentralisir dilaksanakan oleh administrator atau birokrat di level bawahnya. Namun bagaimana caranya merubah perilaku masyarakat untuk mencegah terjadinya pernikahan dini melalui pendekatan kebijakan *bottom up* dimana model kebijakan ini muncul sebagai kritik terhadap pendekatan *Top Down*, hal ini bisa dilihat dimana implementasi akan berhasil jika kelompok sasaran dilibatkan dari awal mulai proses sampai kepada implementasi kebijakan, adapun pelopor model *Bottom Up* ini seperti Elmore, Lipsky, Berman serta Herjn dan Porter. sehingga pada kondisi masyarakat yang menyesuaikan aturan minimal usia perkawinan ini menjadi berdampak kepada kenaikan perilaku pernikahan dini berwujud data dispensasi kawin.

- b. Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 study kasus penanggulangan pernikahan dini yang dilakukan berdasarkan model teori Dr. Deborah Stone *Equity, Efficiency, Welfare or Need, Liberty, dan Security* disimpulkan belum baik, secara data terjadi kenaikan signifikan kasus pernikahan dini berwujud permohonan dispensasi kawin, hal ini terjadi karena beberapa faktor seperti adanya perbedaan kelompok sasaran karena perbedaan persepsi tentang makna dari pernikahan dini itu sendiri, teori dari Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky sebagai pencetus pertama model implementasi dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi, menurut Jeffrey Presman dan Aaron Wildavsky implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan,

selain perbedaan persepsi dari pelaksana kebijakan, faktor ekonomi yang terkadang berdampak pada putusnya pendidikan juga menjadi pemicu pernikahan dini, apalagi menurut data peserta didik di Kabupaten Hulu Sungai Utara didik SD sederajat ada 14.227 peserta didik, ketika memasuki SMP sederajat jauh menurun drastis yaitu hanya 3.681 peserta didik dan SMA sederajat semakin menurun yaitu hanya 1.916 peserta didik (sumber data kemdikbud.go.id) hal ini semakin memperkuat perilaku pernikahan dini di kalangan masyarakat. Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan salah satu kriteria yang dinilai untuk keberhasilan implementasi adalah kebijakan yang berhubungan dengan sosial ekonomi, kemudian moralitas dari aspek perilaku interaksi antara laki-laki dan perempuan, serta kultur dari masyarakat.

- c. Dari hasil rekonstruksi teori Dr. Deborah Stone, maka ditarik model kebijakan Penanggulangan Dini adalah menyamakan persepsi dari pelaksana kebijakan tentang kelompok sasaran dengan usia minimal pernikahan, berdasarkan peraturan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang batasan usia minimal pernikahan (19 Tahun), maka komitmen akan dimantapkan dengan cara fokus kepada kemapanan dan perbaikan moral sehingga proses keinginan untuk melaksanakan pernikahan dini menjadi terminimalisir dan ada perubahan persepsi dari kultur masyarakat yang menyatakan bahwa pernikahan dini sebagai suatu solusi dalam kehidupan.

Tabel .9.1

Proposisi dan Implikasi Teori

Fokus Kajian	Temuan	Proposisi Minor	Proposisi Mayor	Implikasi Teori
Kebijakan Publik	Administrasi, adanya perbedaan Persepsi dari Pelaksana Kebijakan Mengenai usia ideal pernikahan	Perlu adanya persamaan persepsi mengenai kelompok	Persepsi yang sama dari pelaksana kebijakan	Suatu implikasi kebijakan <i>top down</i> justru membuat angka pernikahan dini semakin tinggi, maka harus ada

	<p>Ekonomi yang berhubungan dengan putusnya pendidikan, moralitas, serta persepsi masyarakat menjadi faktor pemicu pernikahan dini</p>	<p>sasaran usia ideal pernikahan dari pelaksana kebijakan</p>	<p>mengenai usia ideal pernikahan berdampak kepada kemudahan dalam implementasi untuk penanggulangan pernikahan dini</p>	<p>pembelajaran kultur masyarakat, perilaku yang berwujud kepada moralitas, aspek ekonomi, sampai kepada penuntasan pendidikan agar antara peraturan yang telah ditetapkan bisa di implementasikan dengan baik. karena itu ditariklah kebijakan publik adalah serangkaian aturan yang disusun pemerintah berdasarkan pembelajaran dari perilaku yang terjadi di masyarakat.</p>
--	--	---	--	---

Dari hasil analisa di atas yang bersumber dari berbagai temuan penelitian, maka proposisi mayor dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Proposisi Mayor : *Persepsi yang sama dari pelaksana kebijakan mengenai usia ideal pernikahan berdampak kepada kemudahan dalam implementasi untuk penanggulangan pernikahan dini.*

E. Novelty

Originalitas dan Kebaharuan (*Novelty*) dari tulisan ini bukan hanya mendeskripsikan bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan study kasus penanggulangan pernikahan dini, yang memang secara hasil bahwa Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Study Kasus Penanggulangan Pernikahan Dini Di Kabupaten

Hulu Sungai Utara belum baik, namun secara teoritis juga menemukan model penanggulangan pernikahan dini atas dasar sanding, banding dan tanding teori implementasi kemudian direkonstruksi sebuah teori yang menjadi model penanggulangan pernikahan dini.

Novelty pertama yang dihasilkan adalah untuk menanggulangi pernikahan dini, maka difokuskan kepada kelompok sasaran terlebih dahulu, dikarenakan jikalau pelaksana kebijakan sebagai aktor yang melakukan implementasi berbeda pendapat tentang kelompok sasaran, dalam hal ini adalah batasan usia minimal pernikahan, maka implementasi tidak akan berjalan dengan maksimal, berkaca kepada pencetus utama yang melahirkan teori implementasi yaitu Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi, menurut Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky implementasi akan berhasil pula jikalau tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga tidak banyak faktor yang diperhitungkan, karena itu dengan menyamakan persepsi dari pelaksana kebijakan tentang kelompok sasaran dengan usia minimal pernikahan, berdasarkan peraturan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang batasan usia minimal pernikahan (19 Tahun), maka target kelompok sasaran menjadi terarah, dan fokus penanggulangan pernikahan dini bisa diterapkan secara lebih maksimal.

Novelty kedua adalah usia 19 Tahun tidak bisa menjadi patokan pernikahan ideal, karena tiap Negara punya batasan peraturan minimal pernikahan yang berbeda-beda, Di India seseorang diperbolehkan menikah minimal 16 Tahun, di Amerika minimal 13 Tahun, di Jerman minimal 18 Tahun, di Mesir minimal 16 Tahun, sedangkan di Indonesia minimal 19 Tahun yang tentunya paling tinggi secara usia jika dibandingkan dengan Negara lain, dan usia 19 Tahun tidak bisa menekan kebutuhan akan pentingnya pernikahan untuk menjaga perilaku dari pelanggaran norma agama.

Novelty ketiga adalah untuk menanggulangi pernikahan dini, adalah dengan meningkatkan tingkat kemapanaan terlebih dahulu, proses sosialisasi pendewasaan usia perkawinan menjadi poin penting tentang hal ini, karena itu pola pendidikan kemudian mendapatkan pekerjaan sekaligus dalam hal pematangan usia menjadi aspek penting dalam hal penanggulangan pernikahan dini, apalagi jika dikomparasikan dengan data pendidikan di Kabupaten Hulu Sungai Utara, dimana peserta didik SD sederajat ada 14.227 peserta didik, ketika memasuki SMP

sederajat jauh menurun drastis yaitu hanya 3.681 peserta didik dan SMA sederajat semakin menurun yaitu hanya 1.916 peserta didik (sumber data kemdikbud.go.id) hal ini semakin memperkuat perilaku pernikahan dini di kalangan masyarakat. Karena itu peningkatan pendidikan sangat penting dalam hal mengurangi dampak perilaku pernikahan dini, dengan pendidikan yang meningkat ini juga akan berpengaruh terhadap peningkatan ekonomi masyarakat sehingga tingkat kemapanan dan kematangan usia juga meningkat, seperti yang dijelaskan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam tulisannya yang berjudul “*The Policy Implementation Process*” pada *Jurnal Administration and Society* Volume 5 Nomor 4 Tahun 1975 mengemukakan salah satu kriteria yang dinilai untuk keberhasilan implementasi adalah kebijakan yang berhubungan dengan sosial ekonomi.

Novelty keempat adalah komitmen yang mengacu kepada proses lebih mementingkan pendidikan, peningkatan ekonomi serta pendewasaan usia dalam kemapanan akan menghasilkan komitmen untuk mengejar target tersebut, sehingga dengan matangnya usia maka proses perkawinan bisa mengacu kepada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.

Novelty kelima adalah dengan dimantapkan fokus kepada kemapanan dan perbaikan moral, seperti yang diketahui bahwa aktivitas pacaran dengan mengesampingkan moral sehingga berdampak kepada kehamilan yang tak diinginkan juga berdampak kepada perilaku pernikahan dini, jadi bagaimana pola orang tua dalam mendidik anak dan mengawasi anak-anaknya baik dalam pergaulan, maupun pertemanan dalam hal lingkungan, yang jika digambarkan hasil *Novelty* model penanggulangan pernikahan dini adalah sebagai berikut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Syaeroji. (2018). Implementasi Program Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Dalam Upaya Pencegahan Pernikahan Dini Studi Di DP3AKB Kabupaten Lombok Timur Nusa Tenggara Barat. UIN Sunan Kalijaga Journal
- Agustinus Subarsono. (2005). Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi. Pustaka Pelajar
- Anderson, James E. (2010). Public Policy Making An Introduction Seventh Edition. Texas A&M University
- Andi Arfian (2018). Implementasi Aplikasi Sistem Demografi berbasis Green Computing Dalam Pengelolaan Data Kependudukan Desa Kertarahayu Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi, Applied Information System and Management (AISM) Journal
- Agus Dwiyanto (2018). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia : Gadjah Mada University Press*
- Arikunto Suharsimi (2002) , *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* Jakarta: Rineka
- Beegle, Kathleen. Krutikova, Sofya. (2008). Adult mortality and children's transition into marriage. Demographic Research Journal
- Burhan Bungin. Agus Sukristyanto. V. Rudy Handoko. Buku Pedoman Penulisan MKPD, Proposal dan Disertasi (2016). FISIP UNTAG Surabaya dan Prenadamedia Group
- Deborah Stone (2012) Policy Paradox The Art Of Political Decision Making Third Edition. Norton and Company Wall Strett London
- Elisa Seftriyana, Adelina Hasyim, Yunisca Nurmalisa (2015). *Implementasi Undang-Undang Perkawinan Tentang Pernikahan Usia Muda Di Desa Pringombo*. Jurnal Kultur Demokrasi
- Eddy Fadlyana, Shinta Larasaty. (2019). Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya. Sari Petriati Jurnal
- E. Sellers, Deborah, A. McGraw, Sarah, B. McKinlay, John (1994). Does the Promotion and Distribution of Condoms Increase Teen Sexual Activity. American Journal Of Public Health

- Engelhardt, Henrieete, Trappe, Heike, Dronkers, Jaap (2002). Differences in Family Policy and the Intergenerational Transmission of Divorce: A Comparison between the former East and West Germany. *Demographic Research Journal*
- Fariad Ali & Andi Syamsu Alam (2012). *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung : PT Refika Aditama
- Humam Iskandar. (2017). Penerapan Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Menurut Hukum Positif Di Indonesia (Studi Analisis Penetapan Pengadilan Agama Bengkulu). *Jurnal Qiyas*
- Irza Setiawan. (2020). *Birokrasi dan Governance*. Hemat Publishing Amuntai
- Jasmianti Kartini Haris. (2018). Implementasi Dispensasi Nikah dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Pengadilan Agama Takalar. *Jurnal Al-Qadau*
- Joko Widodo. (2008). Analisis Kebijakan Publik. Banyumedia Publishing Kabupaten Hulu Sungai Utara Dalam Angka Tahun 2021.
- Martin, Steven P. , Astone, Nan Marie, Peters, H. Elizabeth. (2014). Fewer Marriages, More Divergence: Marriage Projections for Millennials to Age 40. The Urbane Institute
- Mendoza , Jaime E. Tolba, Maram, Saleh, Yasmine. (2019). Strengthening Marriages in Egypt: Impact of Divorce on Women. *Behavioral Sciences*
- N. Dunn, William (1994). Pengantar Analisis Kebijakan Publik. UGM Press
- Ni Putu Vita Febriyanti. Made Heny Urmila Dewi (2017). Pengaruh Faktor Sosial Ekonomi Dan Demografi Terhadap Keputusan Perempuan Menikah Muda Di Indonesia. *Jurnal Piramida*
- Leo Agustino. (2016). *Dasar – Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta
- Lichter, Daniel. T. (2001). Marriage as Public Policy. *Progressive Public Institute Journal*
- Puri, Mahesh , Tamang, Jyotsna , Shah, Iqbal. (2011). Suffering in silence: consequences of sexual violence within marriage among young women in Nepal. *Biomed Central Journal*
- Riant Nugroho (2015). *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

- Ririn Anggreany. (2016). *Persepsi Masyarakat Islam Terhadap Pernikahan Dini Di Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa*. UIN Allaudin Makasar
- Robin D. Jackson, Leana A. Bouffard, Kathleen A. Fox. (2014). *Putting Policy Into Practice: Examining School Districts' Implementation of Teen Dating Violence Legislation*. *Criminal Justice Policy Review Journal*
- Sahya Anggara (2014). *Kebijakan Publik*. CV Pustaka Setia
- Surya Fermana (2009). *Kebijakan Publik*. Jogjakarta : Ar-Ruzz Media
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*. Bandung : Alfabeta
- Syarifah Salmah. (2016). *Pernikahan Dini Ditinjau Dari Sudut Pandang Sosial Dan Pendidikan*. *Alhiwar Jurnal Ilmu dan Teknik Dakwah*
- Surmiati Ali. (2015). *Perkawinan Usia Muda di Indonesia Dalam Perspektif Negara Dan Agama Serta Permasalahannya*. *Jurnal FPLP*
- Thomas R Dye. (1998). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall
- Teguh Surya Putra. (2013). *Dispensasi Umur Perkawinan (Studi Implementasi Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Di Pengadilan Agama Kota Malang)*. Unibraw Malang
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

TENTANG PENULIS

Dr. Irza Setiawan, S.Sos, M.AP lahir di Amuntai 3 Rabiul Akhir 1408 H, penulis saat ini mengabdikan sebagai Pengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai, penulis menempuh pendidikan S1 di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi STIA Amuntai, S2 di Magister Administrasi Publik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, S3 di Doktor Ilmu Administrasi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, selain mengajar dan belajar, juga mengisi aktivitas sebagai konten creator di channel Youtube : Irza Setiawan.

Buku-buku yang pernah di tulis seperti berjudul *Indahnya Menjemput Cinta Bidadari*, *Di Balik Kerudung Cinta*, *Syair Cinta Di Atas Cahaya*, *Menjemput Kasih Sayang Allah*, *Nyanyian Cinta Ilahi*, *Sosiologi Dalam Aspek Moral*, *Reformasi Administrasi Negara*, *Birokrasi dan Governance*, *Catatan Seorang Dosen*, *Bahagia Dunia Akhirat*, *Filosofi Anak Motor*, serta terlibat dalam beberapa buku antologi *Cerita Pendek*.