

TESIS

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN
PERKAWINAN PADA USIA ANAK DI KABUPATEN GOWA**

***STUDY ON ANALYSIS IMPLEMENTATION OF MARRIAGE
PREVENTION POLICY ON CHILDREN'S AGE
IN GOWA DISTRICT***

Disusun dan diajukan oleh

HARDIANTI RAHMAN

K052211002



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN
PERKAWINAN PADA USIA ANAK DI KABUPATEN GOWA**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

**Program Studi
Administrasi dan Kebijakan Kesehatan**

**Disusun dan diajukan oleh:
HARDIANTI RAHMAN**

Kepada

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN
FAKULTAS KESEHATAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

LEMBAR PENGESAHAN

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN PERKAWINAN PADA
USIA ANAK DI KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh

HARDIANTI RAHMAN
K052211002

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Studi Magister Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Hasanuddin pada tanggal 15 Agustus 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Darmawansyah, SE., MS
NIP. 196404241991031002

Pembimbing Pendamping,



Dr. H. Muhammad Alwy Arifin, M.Kes
NIP. 196407081991031002

Dekan Fakultas
Kesehatan Masyarakat



Prof. Sukri Palutturi, SKM., M.Kes., M.Sc.PH., Ph.D
NIP. 19720529 200112 1 001

Ketua Program Studi
S2 Administrasi dan Kebijakan Kesehatan



Prof. Dr. H. Indar, SH., MPH
NIP. 19531110 198601 1 001

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **Hardianti Rahman**
NIM : K052211002
Program studi : Administrasi dan Kebijakan Kesehatan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul :

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN PERKAWINAN PADA USIA ANAK DI KABUPATEN GOWA

adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 18 Agustus 2023
Yang menyatakan,



HARDIANTI RAHMAN

PRAKATA

Puji syukur kami panjatkan kehadirat ALLAH S.W.T Yang Maha Esa atas rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang merupakan salah satu syarat dalam menyelesaikan Pendidikan Magister Administrasi Kebijakan Kesehatan di Universitas Hasanuddin Makassar dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan Perkawinan Pada Usia Anak Di Kabupaten Gowa”

Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. DR. H. Indar, SH., MPH selaku ketua Program Studi Administrasi Kebijakan Kesehatan Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. DR. Darmawansyah, SE., Msi selaku pembimbing I yang telah memberikan arahan dan saran dalam penyusunan tesis ini
3. DR. H. Muhammad Alwy Arifin, M.Kes selaku pembimbing II yang telah memberikan arahan dan saran dalam penyusunan tesis ini
4. Prof. DR. H. Indar, SH., MPH selaku penguji yang telah memberikan arahan, bimbingan dan masukan dalam penyusunan tesis ini
5. Prof. DR. dr. Hj. Syamsiar Russeng, MSi selaku penguji yang telah memberikan arahan, bimbingan dan masukan dalam penyusunan tesis ini
6. Prof. DR. Rahmatia Yunus, SE., MA selaku penguji yang telah memberikan arahan, bimbingan dan masukan dalam penyusunan tesis ini

7. Seluruh dosen Program Studi Administrasi Kebijakan Kesehatan Program magister yang telah memberikan masukan-masukan demi kesempurnaan tesis ini.
8. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak (DP3A), Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Departemen Agama, Kepala Pengadilan Agama, Kepala Camat Sombaopu, Kepala Camat Tombolo Pao Dan Kepala Camat Bontonompo, yang telah memberikan izin dan waktu serta bersedia menjadi responden sehingga terlaksananya penelitian ini
9. Para Orang Tua yang menikahkan anaknya Pada Usia Anak yang telah bersedia menjadi responden pada penelitian ini.
10. Pihak-pihak yang turut mendukung penyusunan Tesis.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan baik isi maupun susunannya. Namun penulis berharap tesis ini mudah-mudahan dapat memberi sumbangsih bagi pendidikan yang selalu menghadapi tantangan seiring dengan tututan jaman dan semoga tesis ini dapat bermanfaat tidak hanya bagi penulis tapi juga bagi pembaca.

Makassar, April 2023

Penyusun

(Hardianti Rahman)

ABSTRAK

HARDIANTI RAHMAN. *Analisis Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak Di Kabupaten Gowa* (dibimbing oleh Darmawansyah dan Muhammad Alwy Arifin)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis: 1) Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada Usia Anak <19 Tahun Di Kabupaten Gowa. 2) faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak <19 tahun di Kabupaten Gowa.

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak (DP3A), Dinas Kesehatan, Departemen Agama, Pengadilan Agama, Kecamatan Tombolo Pao, Kecamatan Bontonompo, Kecamatan Sombaopu Kabupaten Gowa. Jenis Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif. Informan dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas P3A, Sekertaris P3A, Kepala Dinas Kesehatan, Pengadilan agama, Kepala Camat, Kepala KUA, Masyarakat (Orang Tua, anak yang melakukan perkawinan usia anak, dan tokoh Agama).

Hasil analisis menunjukkan bahwa 1) Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada Usia Anak <19 Tahun Di Kabupaten Gowa sudah cukup berjalan dengan baik akan tetapi masih ada beberapa hal yang perlu diperbaiki dan di tata lebih baik lagi seperti menyidangkan perkara dispensasi sehingga Hakim memiliki pedoman dan standar atas pertimbangannya dalam memberikan penetapan dispensasi. 2) Faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak <19 tahun di Kabupaten Gowa yaitu alokasi anggaran dalam pelaksanaan kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak harus merata untuk semua pihak agar dalam pelaksanaan kegiatan berjalan dengan cepat, Hakim harus mengidentifikasi dan pertimbangan dalam memberikan penetapan dispensasi dan mengidentifikasi memberikan dampak perkawinan anak atas keinginannya meminta rekomendasi.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Pencegahan, Perkawinan Pada Usia Anak



ABSTRACT

HARDIANTI RAHMAN. *Analysis Of Policy Implementation To Prevent Child Marriage In Gowa Regency* (supervised by **Darmawansyah** and **Muhammad Alwy Arifin**)

This study aims to determine and analyze: Implementation of health policies in preventing marriage in children aged <19 years in Gowa Regency. supporting and inhibiting factors in the implementation of health policies in preventing child marriages <19 years in Gowa Regency.

The study was conducted in various locations including the Office of Women's Empowerment and Child Protection (DP3A), Health Office, Ministry of Religion, Religious Court, Buttono Pao District, Bontonopo District, Sombaopu District, and Gowa Regency. It employed a qualitative research design, specifically a descriptive approach. The participants in this research included key individuals such as the Head of the P3A Office, the P3A Secretary, the Head of the Health Service, the Religious Courts, the Head of Sub-District Heads, the Head of KUA, as well as members of the community including parents, children involved in child marriages, and religious leaders.

The results of analysis showed that implementation of health policies in preventing marriage in children aged <19 years in Gowa Regency has been going quite well, but there are still several things that need to be improved and managed even better, such as hearing dispensation cases so that judges have guidelines and standards for their consideration in providing a stipulation of dispensation. Supporting and inhibiting factors in the implementation of health policies in preventing child marriages <19 years in Gowa Regency, namely the budget allocation in implementing health policies in preventing child marriages must be evenly distributed for all parties so that the implementation of activities runs quickly.

Keywords: Implementation, Policy, Prevention, Child, Marriage



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
PRAKATA	v
ABSTRAK	Error! Bookmark not d
<i>ABSTRACT</i>	Error! Bookmark not d
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Teori Kebijakan Publik	15
B. Pencegah Pernikahan Anak	38
C. Penelitian Terdahulu	58
D. Kerangka Teori	62
E. Kerangka Konsep	63
F. Defenisi Konseptual	65
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	68
B. Lokasi Penelitian	68
C. Informan Penelitian	68
D. Pengumpulan Data	69
E. Analisis Data	70
F. Keabsahan Data	72
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran umum Lokasi Penelitian	74

B. Hasil	76
C. Pembahasan	112
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	120
B. Saran	121
DAFTAR PUSTAKA	122

DAFTAR TABEL

- Tabel 1.1 Data Pertahun Perkawinan Anak Di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak (DP3A) KAB. GOWA**Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 1.2 Perkawinan Kemauan Orang Tua (Dijodohkan) dan Pergaulan Bebas (Hamil Diluar Nikah)..... **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 4.1 Jumlah Penduduk Kecamatan Tombolo Pao, Kecamatan Bontonompo dan Kecamatan Sombaopu 75

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.2. Kerangka Konsep.....	64
Gambar 3.1. Komponen dalam Analisis Data (Model Interaktif)	70
Gambar 3.2. Triangulasi dengan Sumber yang Banyak (Multiple Sources)	72

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan usia anak adalah peristiwa traumatis bagi banyak anak perempuan Indonesia, baik yang sekedar melihat atau mengalaminya secara langsung. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) mengungkap sejumlah kerugian terjadi atas adanya perkawinan anak. Perkawinan anak berdampak pada timbulnya persoalan kompleks, baik dari segi pendidikan bahwa anak yang kawin pada usia yang belum semestinya hampir pasti dia akan keluar dari sekolah, walaupun melanjutkan jumlahnya sangat sedikit (Muna, 2017).

Tak hanya itu dari segi kesehatan juga memicu angka kematian bayi dan ibu, bahkan banyak sekali akibat-akibat kesehatan yang dialami baik oleh ibu yang masih usia anak tadi dan juga oleh anak yang dikandung atau yang dilahirkannya. Secara ekonomi perkawinan anak juga membawa dampak buruk, pasalnya anak yang bersangkutan jadi harus bekerja yang berakibat pada munculnya masalah baru terkait pekerjaan anak yang dapat memicu masalah kemiskinan (Nugroho, 2017).

Usia saat seseorang melangsungkan perkawinan sangat berdampak pada kehidupan yang akan dijalani setelahnya, seseorang dengan usia yang masih belum cukup untuk kawin pasti berbeda

dengan seseorang yang melangsungkan perkawinan dalam usia yang telah matang. Seseorang dengan usia dibawah umur 18 tahun masih memiliki mental yang dapat dibidang labil untuk mengambil suatu keputusan, baik itu masalah dalam perkawinan, pengaturan emosi pribadi dan juga pola pikir yang masih terlalu dini sehingga di khawatirkan terjadinya perceraian (Prasetyo, 2013).

Selain dari pada latar belakang kesehatan, faktor ekonomi merupakan alasan yang paling dominan sebagai latar belakang perkawinan usia anak. Hal ini dilatar belakang alasan kemiskinan yang dimana orang tuanya telah merasa tidak sanggup lagi membiayai anaknya, sehingga anaknya di biarkan kawin pada usia yang belum semestinya. Perkawinan usia anak kerap dilatar belakang oleh faktor ekonomi berupa minimnya lapangan pekerjaan serta kemiskinan penduduk.(Prasetyo, 2013).

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, pasal 7 ayat 1 yang menetapkan bahwa: perkawinan hanya di izinkan bila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun (Indonesia, 2006). Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 Tahun 2007 Bab IV tentang Persetujuan dan dispensi usia nikah, yang berbunyi: Pasal 7 apabila seseorang calon mempelai belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun, harus mendapatkan izin tertulis dari orang tua. Pasal 8 apabila seorang calon suami belum

mencapai umur 19 (sembilan belas) dan seorang calon istri belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun, harus mendapat dispensasi dari pengadilan (Yusron, 2011).

Pemahaman tentang undang-undang tersebut harus dilakukan untuk melindungi anak dari perbuatan salah oleh orang dewasa dan orang tua. Dan sangat disayangkan apabila ada orang atau orang tua melanggar undang-undang tersebut. Pihak pemerintah disini harus ikut andil dalam masalah pernikahan dini ini. Untuk itu pemerintah harus mengevaluasi kebijakan tentang pernikahan dini (Yusron, 2011).

Pernikahan dini adalah pernikahan yang sangat awal. Bagi orang-orang jaman dulu, pernikahan wanita berusia 13-16 tahun atau pria 17-18 tahun adalah hal yang biasa. Tetapi bagi masyarakat kini, hal itu merupakan sebuah keanehan (Nandang & Ijun, 2007). Wanita yang menikah sebelum 20 tahun atau pria sebelum 25 tahun dianggap tidak wajar. Tapi hal ini memang benar adanya. Idealnya menikah itu pada saat dewasa awal yaitu sekitar 20 untuk wanitanya, sementara untuk pria itu 25 tahun. Jika sebelum usia tersebut menikah, pada umumnya belum cukup mampu menyelesaikan permasalahan secara matang (Muslim, 2020).

Salah satu upaya mencegah perkawinan anak yaitu dengan mengoptimalkan peran dan fungsi layanan kesehatan yang ada di masyarakat, salah satunya melalui Puskesmas Ramah Anak (PRA)

(Nandang & Ijun, 2007). “Puskesmas Ramah Anak berperan penting dalam mencegah perkawinan anak, hal ini juga turut mendukung upaya percepatan penurunan stunting, serta risiko kesehatan lainnya, puskesmas merupakan fasilitas pelayanan kesehatan yang sangat penting dalam mencegah perkawinan anak, mengingat 32% anak di Indonesia diketahui berobat ke puskesmas. “Jika puskesmas di seluruh Indonesia dapat memenuhi 8 (delapan) dari 15 indikator Puskesmas Ramah Anak dan fungsinya dioptimalkan untuk mencegah perkawinan anak maka hal ini dapat turut menyelamatkan dan meningkatkan kualitas anak Indonesia sebagai generasi penerus bangsa, Puskesmas Ramah Anak harus dapat melakukan inovasi dalam memberikan pelayanan ramah anak, di antaranya yaitu memperluas cakupan dan mengembangkan layanan puskesmas bagi masyarakat secara berkesinambungan khususnya dalam Pencegahan Perkawinan Anak (Notoatmodjo, 2012). “Adapun peran dan fungsi puskesmas dalam mencegah perkawinan anak yang dapat dioptimalkan, yaitu melakukan edukasi, sosialisasi, dan konseling terkait kesehatan reproduksi, pentingnya memenuhi hak anak, serta pemahaman terkait hak anak untuk tidak dinikahkan saat usia anak. Hal ini dapat disampaikan oleh para tenaga kesehatan di puskesmas untuk diteruskan kepada masyarakat luas seperti keluarga dan anak itu sendiri (Rahmawati, 2017).

Perkawinan anak memberikan dampak negatif tidak hanya pada kesehatan fisik ibu yang masih remaja tapi juga kesehatan mental seperti baby blues, depresi, ansietas, sulit bonding dengan bayinya, hingga berpikir bunuh diri atau menyakiti bayinya. Selain itu dampak jangka panjang kesehatan bayi yang dilahirkan, seperti berat lahir rendah, prematuritas, malnutrisi, stunting, gangguan perkembangan, pencapaian akademis rendah, serta berisiko mengalami kekerasan dan penelantaran (Rahmawati et al., 2019).

Akan tetapi pernikahan usia dini merupakan fenomena yang lumrah terjadi, ditengah perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang serba modern, seharusnya pernikahan di usia muda menjadi adat yang kuno, namun ternyata hal ini masih saja banyak terjadi. Fenomena pernikahan usia muda ini banyak terjadi di Kabupaten Gowa, tidak hanya faktor orang tua yang memicu terjadinya pernikahan dini, tetapi saat ini banyak remaja sendiri yang menghendaki adanya pernikahan usia dini tersebut. Banyak masyarakat berpikir bahwa pernikahan adalah sebuah solusi dari masalah kenakalan yang terjadi pada remaja. Fenomena pernikahan diusia anak-anak menjadi kultur masyarakat Indonesia yang masih memposisikan anak perempuan sebagai warga kelas ke-2. Para orang tua ingin mempercepat perkawinan dengan berbagai alasan ekonomi, sosial, anggapan tidak penting tentang pendidikan bagi anak perempuan dan stigma negatif terhadap status perawan tua. Orang

tua terkadang merasa malu, jika orang-orang sudah menyoroti tentang status anak perawan mereka (Ranjabar, 2016). Pernikahan usia muda terkadang juga terjadi karena terpaksa akibat kecelakaan atau hamil di luar nikah. Kasus ini tidak hanya marak terjadi di kota namun di desapun juga marak terjadi (Ranjabar, 2016).

Perkawinan usia anak juga berdampak terhadap kasus – kasus seperti penyebab angka kematian ibu yang tinggi serta berbagai masalah kesehatan oleh wanita lainnya, bahkan hal ini memiliki korelasi senada dengan peningkatan angka kehamilan yang tidak diinginkan, jumlah anak terlantar, aborsi, perdagangan manusia, hingga meningkatnya angka perceraian dan pengangguran. Tentunya bukan hanya bahaya dari segi kesehatan dan sosial saja namun banyak juga bahaya lainnya termasuk diantaranya bahaya psikis (Wulandari & Sarwoprasodjo, 2020).

Angka perkawinan usia anak meningkat secara masif terutama di beberapa Negara seperti Afrika, Asia Barat Daya, Ethiopia, India, dll. Ethiopia menjadi contoh Negara dengan jumlah perkawinan anak tertinggi di dunia, alasan yang paling dominan di Ethiopia yaitu seperti tradisi adat yang kuat, ekonomi serta faktor keagamaan, karena perkawinan anak tersebut akhirnya berdampak pada permasalahan lain seperti penurunan kondisi anak perempuan dalam segi psikologis dan emosional, Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), masalah

reproduksi, masalah migrasi hingga deklinasi layanan sosial (Winengan, 2018).

Indonesia juga mengalami kondisi yang serupa, dimana terdapat 1,5 juta anak perempuan setiap tahunnya melakukan kawin diusia dini yaitu pada usia anak, setara dengan angka seorang gadis yang melakukan perkawinan setiap dua detikanya. Meskipun Undang-Undang Perkawinan secara tegas memberlakukan 19 tahun sebagai usia minimum perkawinan, namun dalam praktik dimasyarakat nyatanya perkawinan anak masih kerap ditemukan. Secara universal terdapat 720 juta wanita yang hidup kawin sebelum usia 18 tahun yakni 15 tahun (RI et al., n.d.).

Di Indonesia, menunjukkan rata-rata 46 persen atau setara dengan 2,5 juta pernikahan dini di setiap tahunnya bagi perempuan dalam usia antara 15-19 tahun. Ada lima Provinsi dengan rasio pernikahan dini. Yakni, Kalimantan Selatan dengan rasio 18,68 persen, Kalimantan Tengah 17,56, Kalimantan Barat 17,21 persen dan Sulawesi Tengah 11, 91 persen, Sulawesi Selatan 9,25 persen. Indikasi ini menunjukkan satu di antara tiga perempuan di provinsi-provinsi tersebut menikah di bawah umur (RI et al., n.d.).

Berdasarkan dengan data tersebut, Sulawesi Selatan merupakan salah satu daerah penyokong pernikahan dini dalam jumlah yang tinggi di Indonesia, bahkan Sulawesi Selatan masuk dalam kategori zona merah (Padhila et al., 2021).

Dinas Pemberdayaan, Perlindungan Perempuan dan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa perkawinan anak di Sulawesi Selatan secara keseluruhan mengalami penurunan dari 11,25 persen di tahun 2020, menjadi 9,25 persen di tahun 2021. Menurut Andi Mirna menambahkan, upaya untuk menghapus perkawinan anak merupakan respon terhadap semakin banyaknya bukti yang menunjukkan besarnya skala dan cakupan permasalahan multi dimensi yang ditimbulkan oleh perkawinan anak disebabkan berhubungan erat dengan adat dan tradisi masyarakat, ekonomi, akses terhadap informasi kesehatan, akses layanan pendidikan, pergaulan beresiko. Sedangkan menurut Andi Moh Rezki Darwan selaku Sub Koordinator Bidang Agama Islam Kemenag Sulses mengatakan bahwa jajaran Kemenag mulai dari tingkat Provinsi, Kabupaten Kota, sampai Ke KUA, sangat berupaya untuk melakukan pencegahan dengan tidak menerima calon pengantin laki-laki maupun perempuan yang tidak memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (DP3AP2KB SULSEL, 2022).

Berdasarkan hasil observasi peneliti di Kabupaten Gowa, terdapat 3 (Tiga) Kecamatan terbanyak yang memiliki perkawinan di usia anak yakni Kecamatan Tombolo Pao, Kecamatan Bontonompo dan Kecamatan Sombaopu pada tahun 2019 sampai tahun 2021 bahwa perkawinan pada usia anak di Kabupaten Gowa pada 3 (tiga)

kecamatan yakni Kecamatan Tombolo Pao, Kecamatan Bontonompo dan Kecamatan Sombaopu yang terbanyak yaitu Kecamatan Tombolo Pao, pada tahun 2019 untuk laki-laki sebanyak 3 orang (25%), perempuan sebanyak 9 orang (75%), pada tahun 2020 untuk laki-laki sebanyak 8 orang (27,59%), perempuan sebanyak 21 orang (72,41%), dan pada tahun 2021 untuk laki-laki sebanyak 7 orang (23,33%), Perempuan sebanyak 23 orang (76,67%). Sedangkan kecamatan yang kurang perkawinan pada usia anak yaitu Kecamatan Sombaopu, pada tahun 2019 untuk laki-laki sebanyak 1 orang (20%), perempuan sebanyak 4 orang (80%), pada tahun 2020 untuk laki-laki sebanyak 4 orang (25%), perempuan sebanyak 12 orang (75%), pada tahun 2021 untuk laki-laki sebanyak 4 orang (19,05%), perempuan sebanyak 17 orang (80,95%).

Sedangkan dari 3 (Tiga) Kecamatan terbanyak yakni Kecamatan Tombolo Pao, Kecamatan Bontonompo dan Kecamatan Sombaopu yang perkawinan pada usia anak dengan kasus perkawinan kemauan orang tua (dijodohkan) dan pergaulan bebas (hamil diluar nikah), pada tahun 2019 sampai tahun 2021 bahwa perkawinan kemauan orang tua (dijodohkan) yang terbanyak pada tahun 2019 terdapat di Kecamatan Tombolo Pao, untuk laki-laki sebanyak 2 orang dan perempuan sebanyak 7 orang, sedangkan kecamatan yang kurang perkawinan kemauan orang tua (dijodohkan) terdapat di Kecamatan Sombaopu yakni laki-laki tidak ada dan

perempuan sebanyak 1 orang. Pergaulan bebas (hamil diluar nikah) yang terbanyak pada tahun 2019 terdapat di Kecamatan Somba Opu yakni laki-laki sebanyak 1 orang dan perempuan sebanyak 3 orang. sedangkan kecamatan yang kurang Pergaulan bebas (hamil diluar nikah) terdapat di Kecamatan Tombolo Pao yakni laki-laki sebanyak 1 orang dan perempuan sebanyak 2 orang.

Kemudian di Tahun 2020 perkawinan kemauan orang tua (dijodohkan) yang terbanyak pada tahun 2020 terdapat di Kecamatan Tombolo Pao, untuk laki-laki sebanyak 4 orang dan perempuan sebanyak 14 orang, sedangkan kecamatan yang kurang perkawinan kemauan orang tua (dijodohkan) terdapat di Kecamatan Sombaopu yakni laki-laki tidak ada dan perempuan sebanyak 2 orang. Pergaulan bebas (hamil diluar nikah) yang terbanyak pada tahun 2020 terdapat di Kecamatan Somba Opu yakni laki-laki sebanyak 4 orang dan perempuan sebanyak 10 orang, sedangkan kecamatan yang kurang Pergaulan bebas (hamil diluar nikah) terdapat di Kecamatan Bontonompo yakni laki-laki sebanyak 2 orang dan perempuan sebanyak 7 orang.

Sedangkan di tahun 2021 perkawinan kemauan orang tua (dijodohkan) yang terbanyak pada tahun 2021 terdapat di Kecamatan Tombolo Pao, untuk laki-laki sebanyak 5 orang dan perempuan sebanyak 18 orang, sedangkan kecamatan yang kurang menikah kemauan orang tua (dijodohkan) terdapat di Kecamatan Bontonompo

dan Kecamatan Somba Opu. Pergaulan bebas (hamil diluar nikah) yang terbanyak pada tahun 2021 terdapat di Kecamatan Somba Opu yakni laki-laki sebanyak 3 orang dan perempuan sebanyak 13 orang, sedangkan kecamatan yang kurang Pergaulan bebas (hamil diluar nikah) terdapat di Kecamatan Tombolo Pao yakni laki-laki sebanyak 2 orang dan perempuan sebanyak 5 orang.

Hasil penelitian Lisa Pitrianti (2021) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini yang meliputi : Kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA), Aplikasi E-Pana, PKPR, Posyandu Remaja dan Kader Kesehatan Remaja serta Kebijakan bimbingan dan sosialisasi perkawinan remaja usia sekolah. Faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Kepahiang adalah keterbatasan anggaran karena adanya kebijakan *refocusing* dana penanggulangan COVID 19, adanya kebijakan pembatasan aktivitas akibat pandemi COVID 19, keterbatasan jumlah dan kapasitas SDM, sarana prasarana dan belum berjalannya komunikasi dan koordinasi serta belum terlaksananya SOP. Sedangkan faktor pendukung berupa komitmen pemerintah daerah Kabupaten Kepahiang serta dukungan dari lintas sektor dan stakeholder. Sedangkan hasil penelitian Irmawati (2019) menunjukkan bahwa batas umur perkawinan telah ditetapkan dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 1 tahun 74 namun dalam prakteknya masih banyak perkawinan pada usia muda atau di bawah umur yang terjadi

di kabupaten Bone. Adapun faktor pendukung dalam implementasi penanggulangan pernikahan dini diantaranya wajib belajar 12 tahun dan sosialisasi pendidikan kespro, sedangkan faktor penghambat didominasi oleh masalah ekonomi, hamil akibat pergaulan bebas dan desakan dari orang tua yang memaksa masyarakat terpaksa menikah diusia muda.

Berdasarkan masalah tersebut, penulis tertarik untuk mengambil judul penelitian “Analisis Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak Di Kabupaten Gowa”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak <19 tahun di Kabupaten Gowa?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak <19 tahun di Kabupaten Gowa?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Tujuan Umum

Menganalisis Konsep Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak <19 Tahun Di Kabupaten Gowa

2. Tujuan Khusus

- a. Menganalisis konsep faktor pendukung yaitu organisasi, interpretasi atau pemahaman, dan penerapan dalam implementasi kebijakan kesehatan pencegahan perkawinan pada Usia Anak <19 Tahun Di Kabupaten Gowa.
- b. Menganalisis konsep penghambat yaitu komunikasi, sumber daya, sikap, dan struktur birokrasi dalam Implementasi kebijakan kesehatan pencegahan perkawinan pada usia anak <19 tahun di Kabupaten Gowa.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat Akademik

Secara umum penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi disiplin ilmu Administrasi dan Kebijakan Kesehatan, khususnya tentang Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan perkawinan pada usia anak. Selanjutnya hasil penelitian ini juga di harapkan dapat dijadikan sebagai sumber referensi bagi peneliti/penulis lain yang hendak meneliti tentang Analisis implementasi kebijakan pencegahan perkawinan pada usia anak.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini, di harapkan dapat menambah wawasan khususnya bagi penulis dan juga di harapkan dapat dijadikan

sebagai informasi dan bahan masukan tentang permasalahan yang di hadapi dengan melaksanakan implementasi kebijakan pencegahan perkawinan pada usia anak di Kabupaten Gowa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Teori Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, 1973 dalam Leo Agustino (2006:6) dalam perspektif mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka mematuhi keputusan. Adapun dari Carl Friedrich, 1969 dalam Leo Agustino (2006:7) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan terutama dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Menurut Bridgman dan Davis, 2005 dalam Edi Suharto (2007:3) menerangkan kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever government choose to do or not to do*”. Artinya, kebijakan publik adalah ‘apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan’. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn, 1990 Edi Suharto (2007:4) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna “kebijakan” hanyalah milik atau dominan pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga/PKK) dan lembaga lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula.

Menurut Bridgeman dan Davis, 2004 dalam Edi Suharto (2007:5) menerangkan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

1. Kebijakan publik sebagai tujuan

Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik. Artinya, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah.

2. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

3. Kebijakan publik sebagai hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi- asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola

kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif.

Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

2. Pengertian Implementasi

Secara etimologis, implementasi dapat didefinisikan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil atau mencapai maksud yang diinginkan. Implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Jadi inti dasar suatu implementasi adalah “membangun hubungan” dan mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak. (Parawangi, 2011).

Nurdin (2002), Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan suatu kegiatan. Guntur (2004), implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.

Pressman dan Wildavsky dalam Erwan dan Dyah (2015), implementasi adalah implementasi di maknai dengan beberapa kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan *output* sebagaimana di nyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus di wujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*). Van Meter dan Horn dalam Erwan dan Dyah (2015), implementasi adalah implementasi yang meliputi tindakan-tindakan oleh individualisme atau pribadi publik (atau kelompok) yang di arahkan pada pencapaian tujuan yang di tetapkan dalam kebijakan sebelumnya. Nugroho dalam Dimas, DKK, (2016), implementasi adalah proses atau pelaksanaan yang di lakukan untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam keputusan kebijakan.

Winarno (2007), implementasi adalah mencakup tindakan-tindakan oleh beberapa aktor, khususnya para birokrat, yang di

maksudkan untuk membuat program berjalan. Ripley dan Frankin dalam Didik dkk, (2015) implementasi adalah apa yang telah terjadi setelah undang-undang di tetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit) atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Wahab (2001), implementasi adalah pengimplementasian yang menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu.

3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai

tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa: Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya

akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat. Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika bottom-up, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika top-down, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro (Wibawa, Samodra: 1994).

Sementara itu Grindle menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu (Grindle, Merilee S: 1980). Sedangkan Van Meter dan Horn menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi sebagai sebuah upaya untuk menciptakan hubungan yang memungkinkan bagi kebijakan dapat terealisasi sebagai sebuah hasil aktivitas pemerintah. Upaya-upaya tersebut didesain dengan harapan untuk dapat mewujudkan hasil akhir yang telah dipikirkan. Tujuan dan sasaran dari kebijakan diterjemahkan ke dalam sebuah program yang bertujuan untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan.

Singkatnya, implementasi merupakan sebuah proses untuk mewujudkan rumusan kebijakan menjadi tindakan kebijakan guna mewujudkan hasil akhir yang diinginkan. Kebijakan dalam penelitian ini bermakna juga, bagaimana langkah-langkah pemerintah dalam menjawab pilihan tindakan yang ditempuh oleh pemerintah dapat: (a) kebijakan yang diambil dapat berjalan secara terus-menerus; (b) dapat diimplementasikan dengan baik.

Berdasarkan pengertian di atas, maka kebijakan menurut karakternya adalah langsung mempraktekkan dalam bentuk program-program dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan meneliti sebab, akibat, kinerja dan program publik. Kebijakan tersebut sangat diperlukan dalam praktek pengambilan keputusan di sektor publik, dan karenanya dibutuhkan oleh para politisi, konsultan, dan pengambilan keputusan oleh pemerintah. Program-program yang dilakukan oleh pemerintah senantiasa bisa berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan bisa memajukan daerahnya dalam menghadapi

kemajuan masa yang akan datang. Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

4. Model Implementasi Kebijakan

Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada beberapa model yang perlu digunakan untuk menjadi pedoman atau penuntun agar pada saat pelaksanaan, kebijakan tersebut tidak akan menyimpang dari apa yang sebelumnya telah dirumuskan. Model implementasi kebijakan merupakan kerangka dalam melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan sebagai alat untuk menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi setelah ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, penggunaan model implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli yang seringkali diterapkan. Pada umumnya, model-model tersebut menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang diarahkan pada pencapaian kebijakan.

Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin

diraih. Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:

1. Prosesnya Kebijakan, yaitu apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).
2. Isi kebijakan meliputi: (1) *interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, (2) *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, (3) *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas, (4) *site of decission making*, yaitu, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, (5) *program implementer*, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, dan (6) *resources commited*, yaitu, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Sementara itu, isi implementasi meliputi : (1) *power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat; (2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan; dan (3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan. Dari penggambaran yang diberikan oleh Grindle ini, T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura, Robert T and Frank Smallwood: 1980).

Suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

5. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle dan Quade, untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif.

Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka peneliti lebih tertarik untuk menganut model dan pandangan tentang implementasi kebijakan dari Grindle, Merilec S, yang menjelaskan bahwa

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

6. Proses Implementasi Kebijakan

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya adalah upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Proses implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial.

Dalam tataran praktis, implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan dasar.

Proses tersebut terdiri atas beberapa tahap, yaitu tahapan pengesahan peraturan perundangan, pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana, ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan, dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak, dampak keputusan sebagaimana yang telah diharapkan instansi pelaksana, dan upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan. Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni penyiapan sumber daya, metode, penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima serta dijalankan (Fauzi Yudistira: 2010).

7. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab, 1997:71-78).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika

para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno,2002:126-151).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

(a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

(b) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

(c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

(d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

(e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badanbadan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

(f) Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan:

- (2) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;

- (3) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- (4) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- (5) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- (6) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono, 1994 : 144).

8. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut

sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono, 1994 : 149-153).

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu:

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau

kelompokkelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994 :144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

9. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu:

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan

atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguangangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.

- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguangangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangundangan (Bambang Sunggono, 1994 : 158).

B. Pencegah Pernikahan Anak

1. Pengertian Pencegahan Pernikahan Anak

Anak Menurut UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Pengertian anak berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Pernikahan merupakan suatu istilah yang berasal dari bahasa *al-jam'u* dan *al-dhamu* yang memiliki makna kumpul. Dari pengertian diatas dapat dipahami jika kata Makna nikah dapat didefinisikan sebagai sesuatu yang diawali dengan proses akad nikah atau dalam

bahasa arab bernama "*nikahun*" sedangkan menurut bahasa Indonesia bernama perkawinan. Perkawinan atau pernikahan adalah pembentukan keluarga dengan lawan jenis, melakukan hubungan kelamin atau bersetubuh. Pernikahan juga dapat diartikan suatu proses yang terjadi melalui akad yang didalamnya terdapat sebuah perjanjian terkait dengan serah terima antara seorang laki-laki dan wali seorang perempuan atas hak seseorang perempuan, dengan memiliki tujuan yaitu mendapatkan keberkahan dari segi agaman, dapat saling memuaskan satu sama lain serta dapat membangun sebuah rumah tangga yang sakina dan sejahtera. Penggunaan istilah kawin hanya digunakan untuk hewan, tumbuhan, hal tersebut berbeda makna dengan sebuah kata pernikahan yang digunakan untuk manusia karena mengandung sebuah keabsaan baik ditinjau dari hukum nasional, adat istiadat dan agama (Syaifulloh, 2020).

Seseorang yang akan melakukan suatu pernikahan Seseorang yang akan melakukan suatu pernikahan tentunya melalui berbagai proses seperti pacaran. Pacaran sebenarnya ada yang namanya etika pacaran yaitu suatu tata cara yang mengatur sebuah pacaran. Pacar adalah seorang yang dijadikan sebagai teman yang berbeda lawan jenis dengan memiliki sebuah kedekatan hubungan batin atau mempunyai ketertarikan satu sama lain lebih dalam dibandingkan teman biasa. Pada umumnya pacara merupakan sebuah hubungan yang memiliki tujuan agar hubungan yang lebih lanjut seperti tunangan dan

menikah tetapi yang dimaksud pacaran yang sesungguhnya adalah proses saling mengenal satu sama lain. Akan tetapi saat ini, terdapat pergeseran sosial dimana kebiasaan pacaran para remaja menjadi sangat terbuka terbuka hingga melampaui batas dan norma-norma yang berlaku dimasyarakat yang pada akhirnya membawa pengaruh yang negatif pada remaja atau anak (Wulandari, 2014).

Para remaja menganggap bahwa pacaran tidak hanya untuk mengenal kepribadian lawan jenis tetapi para remaja menganggap pacaran adalah hal yang wajib sebagai menambah pengalaman, uji coba, bersenang – senang dan berakibat para remaja sering sekali bergonta-ganti pacar atau masa pacaran relatif pendek hal ini akan berdampak para remaja melakukan seks bebas atau cinta bebas sehingga banya remaja yang melakukan aborsi, hamil diluar nikah dan menikah pada usia yang masih remaja (Wulandari, 2014).

Pernikahan dibawah umur atau dikenal dengan pernikahan dini adalah pernikahan yang seharusnya tidak dilaksanakan karena belum adanya kesiapan baik secara jasmani dan rohani untuk dapat melaksanakan pernikahan atau pernikahan dini merupakan sebuah ikatan dua insan lawan jenis antara seorang wanita dan seorang laki-laki yang berada pada masa remaja untuk hidup bersama dalam satu ikatan keluarga (Suharni, 2021). Masa Remaja merupakan masa peralihan antara masa anak dan masa dewasa. Perubahan yang terjadi seperti, pada anak wanita mengalami pembesaran pada payu

darahnya, mengalami menstruasi, sedangkan pada remaja laki – laki mengalami mimpi basa, suara membesar dan mimpi basah hal ini memnandakan bahwa para remaja tumbuh akan menjadi seorang remaja yang nanti akan menjadi dewasa. Kedewasaan seseorang tidak sama pertumbuhannya terutama dipengaruhi oleh tingkat kemandirian seorang remaja. Dengan demikian remaja saat ini bisa dikatakan dewasa apabila usia remaja mencapai umur 20 tahun atau 21 tahun (Musthofa & Winarti, 2010).

Menurut Diyan, (2014) remaja adalah tahapan yang penting setelah masa kanak – kanak. Masa remaja juga disebut sebagai masa peralihan dari masa anak dengan masa dewasa yang mengalami perkembangan semua aspek atau semua fungsi untuk mencapai masa dewasa. Dalam masa remaja akan mengalami beberapa fase masa remaja yang pertama fase prapubertas dengan usia kurang lebih dari 10 sampai 13 tahun. Masa pra pubertas banyak hal yang akan dialami remaja seperti masa ini insting seksual ada dalam keadaan paling lemah tetapi proses pengembangan AKU remaja dalam keadaan paling kuat. Masalah yang sering muncul dalam masa remaja adalah masalah percintaan tetapi bersifat belum berkelanjutan karena organ reproduksinya belum matang (Dema & Sarinah, 2018).

Fase kedua adalah masa pubertas. Masa pubertas awal atau masa pubertas merupakan suatu masa yang akan segera melanjutkan ke masa adelesensi yang juga disebut sebagai masa puber lanjut

masa puber tidak dapat diketahui kapan berakhirnya, yaitu sekitar usia kurang lebih 14 tahun dan berakhir kurang lebih 18 tahun. Remaja dalam masa pubertas yang paling penting adalah kematangan seksual, pada saat pertumbuhan remaja mengalami kehilangan keseimbangan jasmani dan ruhani karena mengalami perubahan hormone dan beberapa fungsi tubuh yang terganggu dan terlihat gejala canggung ketika berhadapan dengan seseorang, kaku, tegar dan kasar (Indriyani, 2014).

2. Tujuan Pernikahan

Pernikahan juga mempunyai tujuan seperti yang dikemukakan oleh Zakiyah Darajat dkk, yaitu: 1) Untuk memenuhi penyempurnaan agama karena pernikahan adalah perintah yang harus dilaksanakan oleh orang yang beragama, 2) Untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam menyalurkan syahwatnya dan berbagi kasih sayang antara dua manusia, 3) Untuk mendapatkan seorang keturunan dalam meneruskan keluarga, 4) Untuk menjaga diri dari kejahatan misalnya terhindar dari penyakit HIV, 5) Kelima, yaitu untuk menumbuhkan kesungguhan dalam bertanggung jawab pada setiap hak serta kewajiban, 6) adanya pernikahan dapat membentuk masyarakat yang tentram dan saling menyayangi, 7) selain itu juga, pernikahan bertujuan untuk menata keluarga, hal tersebut dikarenakan keluarga merupakan salah satu unsur pendidikan yang paling utama dalam membangun pendidikan informal pertama oleh seorang anak, segala

perilaku yang dilakukan orang tua akan selalu diadopsi atau dicontoh oleh anaknya. Dalam pernikahan juga terdapat hikmah suatu pernikahan yang dijalani yaitu : salah satu jalan untuk membuat anak-anak menjadi lebih mulia dan memperbanyak anak, dalam menikah juga akan menimbulkan naluri kepatutan dan keibuan akan tumbuh saling melengkapi dalam kehidupan dengan anak-anak dan dapat menumbuhkan perasaan ramah, cinta dan kasih sayang, dapat menimbulkan kesadaran tanggung jawab sebagai istri sehingga menimbulkan sikap rajin dan bersungguh-sungguh dalam mendalami bakat yang dimiliki, dalam diri suami juga menimbulkan sikap rela berkorban dan pekerja keras untuk memenuhi kebutuhan keluarganya (Hanafi & Septarina Budiwati, 2018).

Menurut Sulaiman Al – Mufarraj mengemukakan bahwa ada 15 tujuan pernikahan, yaitu: sebagai ibadah, untuk iffah atau menjauhkan diri dari hal-hal yang dilarang, menyempurnakan agama, menikah merupakan sunah utusan Allah, melahirkan anak yang dapat mendoakan orang tuanya, menjaga masyarakat dari keburukan, runtuhnya moral, dan perzinaan, legalitas untuk melakukan hubungan intim, menciptakan tanggung jawab bagi suami dalam memimpin rumah tangga, memberi nafkah keluarga dan membantu istri di rumah, mempertemukan tali keluarga yang berbeda sehingga memperkokoh tali kekeluargaan, saling mengenal dan menyayangi, menjadikan

ketenangan dan kecintaan dalam jiwa suami dan istri, sebagai pilar untuk membangun rumah tangga sesuai keyakinan (Alfafan, 2021).

3. Manfaat Pernikahan

Dalam sebuah pernikahan ada manfaat yang dapat dirasakan oleh setiap pasangan yang menikah. Manfaat pernikahan yang dikemukakan menurut Indriyani, (2014) sebagai berikut: manfaat pernikahan menurut hukum perdata yaitu sebuah ikatan pernikahan yang dapat menghasilkan keturunan yang sah dari sepasang suami istri dan sah menjadi seorang ibu dan ayah dalam suatu keluarga yang terbentuk (Indriyani, 2014).

Manfaat pernikahan yang kedua menurut undang – undang pernikahan berdasarkan peraturan yang terkandung dalam undang – undang no 1 tahun 1974 yang berkaitan dengan perkawinan pada bab 1 pasal 1 menetapkan jika sebuah perkawinan merupakan suatu ikatan yang terjadi secara lahir dan batin antara dua orang yaitu seorang pria dengan seorang wanita yang memiliki status sebagai suami istri yang memiliki tujuan sama dalam membangun kehidupan bersama melalui keluarga. Adapun rumah tangga yang bahagia dan kekal merupakan tujuan bagi setiap individu dan merupakan kewajiban dalam menjalankan perintah dari Tuhannya. Berdasarkan dengan pasal 2 ayat 1 dalam peraturan perundang undangan sebuah perkawinan merupakan proses yang dilegalkan atau disahkan

berdasarkan dengan masing – masing hukum agama atau kepercayaan (Hanum & Tukiman, 2015).

4. Kesiapan Pernikahan

Menurut Indriyani & Asmuji, (2014), dalam melangsungkan sebuah pernikahan setiap individu yang akan menikah harus mempunyai kesiapan fisik, mental maupun batin dan beberapa hal yang tidak kalah penting yang harus diperhatikan sebagai berikut:

1) Kesiapan ilmu adalah salah satu bagian yang penting dalam melakukan pernikahan misalnya kesiapan terkait dengan pemahaman hukum fiqih yang didalamnya berkaitan dengan hukum pernikahan baik sebelum atau nikah, kesiapan ilmu merupakan bagian yang sangat penting untuk dipertimbangkan dalam mempersiapkan pernikahan. Selain itu juga, kesiapan materi untuk pelaksanaan pernikahan terbagi menjadi dua hal diantaranya adalah, harta yang digunakan untuk mahar atau mas kawin dan harta atau materi yang disiapkan untuk nafkah yang diberikan suami kepada istri dalam memenuhi segala kebutuhan sehari – hari yang secara langsung menjadi tugas dan tanggung jawab dari suami pada istrinya.

Kesiapan pernikahan yang harus diperhatikan selanjutnya adalah kesiapan fisik seperti: pemeriksaan kesehatan pranikah merupakan pemeriksaan kesehatan pranikah sangat penting karena untuk mendeteksi adanya penyakit bawaan atau keturunan seperti

thalassemia, hemofilia, buta warna. Sehingga calon pengantin dapat mengambil keputusan yang bijaksana dan bertanggung jawab. Persiapan gizi pranikah merupakan salah satu cara untuk menanggulangi KEK yaitu seorang remaja atau calon pengantin wanita dengan KEK apabila tidak mendapatkan perbaikan gizi akan beresiko melahirkan dengan berat badan bayi rendah (Indriyani & Asmuji, 2014).

Dalam mempersiapkan psikis dan psikososial untuk menikah merupakan hal yang sangat penting karena setiap pasangan yang baru menikah akan mengalami proses adaptasi setelah menikah. Pasangan pengantin baru akan mengalami perubahan dalam kehidupan, perempuan akan menjadi istri dan pria akan menjadi suami yang akan menjadi pemimpin keluarga dan akan menjadi ayah dan ibu. Dalam menjalani perubahan status dan peran masing – masing individu sebagai proses awal adaptasi pasti akan mengalami berbagai hal konflik atau masalah yang timbul antara lain dapat mencukupi kebutuhan keluarga, tidak dapat memenuhi kebutuhan atau keinginan pasangan, selain itu juga tidak pandai dalam bergaul bersama masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya akan menjadikan suatu permasalahan tersendiri bagi suatu rumah tangga, selanjutnya hal yang dapat memicu munculnya konflik adalah kurangnya mendapatkan sebuah kepuasan biologis dalam hubungan seks, kemudian kurangnya cinta kasih sayang yang disurahkan anatar

pasangan, serta tidak mampu melepaskan diri dari ikatan masa lampau atau pengalaman yang tidak menyenangkan (Indriyani & Asmuji, 2014).

Dalam pernikahan memerlukan kedewasaan melakukan kelangsungan pernikahan, kedewasaan ada dua yaitu : dewasa secara fisik adalah seseorang dikatakan matang secara fisik apabila berhasil atau mampu dalam memberikan seorang keturunan didalam rumah tangga. Masa awal dikatakan desawa adalah saat masa akil baliq. Selanjutnya dewasa secara mental adalah seseorang dikatakan dewasa secara mental apabila telah mampu mengendalikan pikiran, emosi, dan kemauan secara selaras dan seimbang dan mampu menghadapi persoalan hidup (Hanum & Tukiman, 2015).

5. Hal – hal yang mempengaruhi perkawinan

Menurut Indiyani (2014), dalam perkawinan ada beberapa hal yang berpengaruh terhadap kelangsungan perkawinan: faktor pertama yang memiliki pengaruh penting dalam pernikahan yaitu berhubungan dengan agama hal yang menjadi pertimbangan utama dalam melangsungkan pernikahan . Bagi calon pengantin diharapkan mempunyai pasangan atau calon pengantin yang sama agamanya atau sama keyakinannya karena hal ini dianggap sebagai salah satu hal yang mempengaruhi kekutan dalam rumah tangga. Kedua faktor kepribadian, calon pengantin perlu untuk mengenal calon pasangan satu sama lain terutama mengenal kepribadian calon pasangan yang

berguna untuk proses adaptasi saat menikah atau setelah menikah. Ketiga faktor kesehatan jiwa sangat berpengaruh dalam suatu hubungan pernikahan. Apabila ada suatu masalah seperti suka minum alkohol, cemas berlebih merasa rendah diri maka hal ini yang harus segera diatasi sebelum menikah. Faktor usia juga mempengaruhi suatu perkawinan karena faktor usia memiliki peranan yang sangat penting dalam suatu rumah tangga atau melakukan pembinaan kepada keluarga yang harmonis, walaupun demikian, usia bukanlah menjadi satu-satunya dalam menentukan tingkat kedewasaan seseorang. Akan tetapi, sebaiknya atau idealnya sosok seorang suami haruslah lebih tua dari usia istri antara 3-6 tahun. Faktor pendidikan juga mempunyai peranan penting karena pendidikan merupakan sarana untuk menunjang keberhasilan dan kesuksesan keluarga. Selanjutnya faktor ekonomi, sosial, dan budaya merupakan salah satu penyebab dari perbedaan dalam norma, adat, dan perilaku. Perbedaan ini menimbulkan prasangka dan kesalah pahaman dalam pernikahan (Indriyani, 2014).

6. Faktor –Faktor Penyebab Pernikahan dini

Menurut Ahmad (2009) terdapat dua factor besar yang penyebab terjadinya pernikahan dini yaitu, 1) faktor internal anak diantaranya adalah berhubungan dengan pendidikan yang sangat mempengaruhi terjadinya pernikahan dini. Apabila seorang anak berstatus sebagai pelajar maka akan dapat menunda suatu

pernikahan yang terjadi tetapi sebaliknya apabila seorang anak putus sekolah pada usia wajib bersekolah maka anak akan cenderung tidak mempunyai kesibukan atau menganggur. Sehingga seorang anak atau remaja akan mendorong orang tua untuk berfikir bahwa menikah lebih baik dari pada berdiam atau menganggur di rumah. terutama bila anak remaja sudah mempunyai teman dekat, 2) Faktor internal kedua yaitu apabila remaja telah melakukan hubungan biologis. Ketika orang tua mengetahui anak remajanya terutama anak gadisnya telah melakukan hubungan biologis dengan lawan jenis maka orang tua akan cenderung berfikiran cepat menikahkan anak gadisnya. Walaupun usianya terbilang masih muda karena orang tua khawatir kepada remaja apabila dibiarkan akan terjadi hamil diluar nikah ataupun khawatir apabila anak gadisnya ditinggal oleh lawan jenis yang telah melakukan hubungan biologis dengan anak gadis atau remaja perempuan (Ahmad, 2009).

Faktor internal ketiga yaitu hamil sebelum menikah apabila seorang remaja perempuan telah hamil sebelum dilangsungkan pernikahan, keluarga akan mengambil keputusan menikahkan remaja putrinya. Keputusan ini diambil oleh orang tua untuk menghindari malu karena hamil diluar nikah dianggap sebagai aib keluarga. Keputusan ini diambil tanpa memfikirkan dampak dan usia remaja saat dinikahkan (Ahmad, 2009).

Selanjutnya faktor dari luar atau faktor eksternal anak meliputi Faktor pemahaman agama ada beberapa keyakinan dalam agama bahwa bila seorang anak telah memiliki hubungan yang sangat dekat dengan lawan jenis, maka orang tua harus mengambil keputusan untuk menikahkan remaja untuk menghindari hal yang tidak diinginkan atau pergaulan bebas dan agar tidak terjadi perzinahan.

Faktor ekonomi perkawinan usia muda terjadi karena keadaan keluarga yang sangat memprihatinkan atau keadaan keluarga yang hidup digaris kemiskinan, untuk meringankan beban orang tua atau keadaan ekonomi keluarga seorang remaja dinikahkan dengan lawan jenis yang lebih mampu. Maka jumlah anggota keluarga akan berkurang sehingga tanggung jawab keluarga juga berkurang (Ahmad, 2009).

Faktor adat dan budaya merupakan fenomena ini masih sering terjadi di masyarakat, terutama masyarakat pedesaan suatu kondisi budaya yang menikahkan anaknya di usia muda. Hal ini bermula dengan adanya perjodohan yang direncanakan oleh orang tuanya, maupun pemahaman masyarakat bahwa remaja wanita yang telah mendapatkan menstruasi pertama maka remaja wanita layak untuk menikah, bahkan ada yang menikahkan anaknya sebelum mendapatkan menstruasi pertama. Selain itu, ada juga anggapan apabila remaja wanita tidak segera menikah akan membuat malu

keluarga karena dapat disebut sebagai remaja yang jauh dari jodoh (Indriyani, 2014).

7. Dampak Pernikahan Dini

Menurut Indriyani (2014), pernikahan di bawah usia batas normal atau pernikahan dini mempunyai beberapa dampak segi kesehatan, fisik mental maupun masyarakat. Dampak dari pernikahan dini seperti

1. Dampak terhadap kesehatan reproduksi

Pernikahan dini melanggar hak anak, terutama anak perempuan. Anak perempuan, sebagai pihak yang paling rentan menjadi korban dalam kasus pernikahan dini, juga mengalami sejumlah dampak buruk. Plan Indonesia, organisasi kemanusiaan yang fokus pada perlindungan dan pemberdayaan anak, menyampaikan hasil temuannya mengenai pernikahan dini. Plan mencatat, 33,5 persen anak usia 13-18 tahun pernah menikah, dan rata-rata mereka menikah pada usia 15-16 tahun. perkawinan dini berdampak pada kesehatan reproduksi anak perempuan. Dari segi fisik, remaja itu belum kuat, tulang panggulnya masih terlalu kecil sehingga bisa membahayakan proses persalinan. Anak perempuan berusia 10-14 tahun memiliki kemungkinan meninggal lima kali lebih besar, selama kehamilan atau melahirkan, dibandingkan dengan perempuan berusia 20-25 tahun.

Sementara itu, anak yang menikah pada usia 15-19 tahun memiliki kemungkinan dua kali lebih besar. Perkawinan dalam usia muda merupakan salah satu faktor yang menyebabkan keganasan mulut rahim. Kanker serviks adalah yang menyerang bagian ujung bawah rahim yang menonjol di vagina. Kanker serviks merupakan kanker yang berasal dari leher rahim ataupun mulut rahim yang tumbuh dan berkembang dari serviks, dapat menembus keluar serviks sehingga tumbuh di luar serviks bahkan terus tumbuh sampai dinding panggul. Remaja tahap awal berisiko paling besar untuk menghadapi masalah dalam masa hamil dan melahirkan anak, BBLR, kematian bayi, dan abortus. Pada masa remaja ini alat reproduksi belum matang melakukan fungsinya. Rahim atau uterus baru siap melakukan fungsinya setelah umur 20 tahun, karena masa ini fungsi hormonal melewati masa maksimal. Pada usia 14-18 tahun, perkembangan otot-otot rahim belum cukup baik kekuatan dan kontraksinya, sehingga jika terjadi kehamilan rahim dapat rupture atau robek. Pada usia 14-19 tahun sistem hormonal belum stabil, kehamilan menjadi tak stabil mudah terjadi pendarahan dan terjadilah abortus atau kematian janin. Usia kehamilan terlalu dini dari persalinan memperpanjang rentang usia reproduktif aktif. Hal ini dapat mengakibatkan resiko kanker leher rahim di kemudian hari.

2. Dampak Biologis

Anak secara biologis alat-alat reproduksinya masih dalam proses menuju kematangan sehingga belum siap untuk melakukan hubungan seks dengan lawan jenisnya, apalagi jika sampai hamil kemudian melahirkan. Jika dipaksakan justru akan terjadi trauma, perobekan yang luas dan infeksi yang akan membahayakan organ reproduksinya sampai membahayakan jiwa anak. Patut dipertanyakan apakah hubungan seks yang demikian atas dasar kesetaraan dalam hak reproduksi antara isteri dan suami atau adanya kekerasan seksual dan pemaksaan (penggagahan) terhadap seorang anak.

3. Dampak Psikologis

Secara psikis anak juga belum siap dan belum mengerti tentang hubungan seks, sehingga akan menimbulkan trauma psikis berkepanjangan dalam jiwa anak yang sulit disembuhkan. Anak akan murung dan menyesali hidupnya yang berakhir pada perkawinan, yang dia sendiri tidak mengerti atas putusan hidupnya. Selain itu, ikatan perkawinan akan menghilangkan hak anak untuk memperoleh pendidikan (Wajar 9 tahun), hak bermain dan menikmati waktu luangnya serta hak-hak lainnya yang melekat dalam diri anak.

4. Dampak Sosial

Fenomena sosial ini berkaitan dengan faktor sosial budaya dalam masyarakat patriarki yang bias gender, yang menempatkan perempuan pada posisi yang rendah dan hanya dianggap pelengkap seks laki-laki saja. Kondisi ini sangat bertentangan dengan ajaran agama apapun termasuk agama Islam yang sangat menghormati perempuan (Rahmatan lil Alamin). Kondisi ini hanya akan melestarikan budaya patriarki yang bias gender yang akan melahirkan kekerasan terhadap perempuan.

5. Dampak perilaku seksual menyimpang

Adanya perilaku seksual yang menyimpang yaitu perilaku yang gemar berhubungan seks dengan anak-anak yang dikenal dengan istilah pedofilia. Perbuatan ini jelas merupakan tindakan ilegal (menggunakan seks anak), namun dikemas dengan perkawinan seakan-akan menjadi legal. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak khususnya pasal 81, ancamannya pidana penjara maksimum 15 tahun, minimum 3 tahun dan pidana denda maksimum 300 juta dan minimum 60 juta rupiah.

Setiap keputusan pasti mempunyai akibat baik itu positif maupun negatif diantara dampak dari pernikahan dini adalah:

a) Dampak positif

Pernikahan dini tidak melulu dipandang jelek, pernikahan dini juga mempunyai sisi positif diantaranya, yaitu:

1) Dukungan emosional

Dengan dukungan emosional maka dapat melatih kecerdasan emosional dan spiritual dalam diri setiap pasangan (ESQ).

2) Dukungan keuangan

Dengan menikah di usia dini dapat meringankan beban ekonomi menjadi lebih menghemat.

3) Kebebasan yang lebih

Dengan berada jauh dari rumah maka menjadikan mereka bebas melakukan hal sesuai keputusannya untuk menjalani hidup mereka secara finansial dan emosional.

4) Belajar memikul tanggung jawab di usia dini

Banyak pemuda yang waktu masa sebelum nikah tanggung jawabnya masih kecil dikarenakan ada orang tua mereka, disini mereka harus dapat mengatur urusan mereka tanpa bergantung pada orang tua.

5) Terbebas dari perbuatan maksiat seperti zina dan lain-lain.

b) Dampak negatif

Sebagaimana telah kita ketahui bersama, bahwa seseorang yang melakukan pernikahan terutama pada usia yang masih muda, tentu akan membawa berbagai dampak, terutama dalam dunia

pendidikan. Dapat diambil contoh, jika seseorang yang melangsungkan pernikahan ketika baru lulus SMP atau SMA, tentu keinginannya untuk melanjutkan sekolah lagi atau menempuh pendidikan yang lebih tinggi tidak akan tercapai. Hal tersebut dapat terjadi karena motivasi belajar yang dimiliki seseorang tersebut akan mulai mengendur karena banyaknya tugas yang harus mereka lakukan setelah menikah. Dengan kata lain, pernikahan dini dapat menghambat terjadinya proses pendidikan dan pembelajaran. Selain itu belum lagi masalah ketenaga kerjaan, seperti realita yang ada di dalam masyarakat, seseorang yang mempunyai pendidikan rendah hanya dapat bekerja sebagai buruh saja, dengan demikian dia tidak dapat mengeksplor kemampuan yang dimilikinya.

1) Dari segi kesehatan

Perempuan yang menikah di usia dini kurang dari 15 tahun memiliki banyak risiko, sekalipun ia sudah mengalami menstruasi atau haid. Dampak medis yang ditimbulkan oleh pernikahan usia dini ini, yakni dampak pada kandungannya, penyakit kandungan yang banyak diderita wanita yang menikah usia dini, antara lain infeksi pada kandungan dan kanker mulut rahim. Hal ini terjadi karena terjadinya masa peralihan sel anak-anak ke sel dewasa yang terlalu cepat. Padahal, pada umumnya pertumbuhan sel yang tumbuh pada anak-anak baru akan berakhir pada usia 19

tahun. Berdasarkan beberapa penelitian yang pernah dilakukan, rata-rata penderita infeksi kandungan dan kanker mulut rahim adalah wanita yang menikah di usia dini atau dibawah usia 19 atau 16 tahun. Untuk risiko kebidanan, wanita yang hamil di bawah usia 19 tahun dapat berisiko pada kematian, selain kehamilan di usia 35 tahun ke atas.

Risiko lain, lanjutnya, hamil di usia muda juga rentan terjadinya pendarahan, keguguran, hamil anggur dan hamil prematur di masa kehamilan. Selain itu, risiko meninggal dunia akibat keracunan kehamilan juga banyak terjadi pada wanita yang melahirkan di usia dini. Salah satunya penyebab keracunan kehamilan ini adalah tekanan darah tinggi atau hipertensi. Dengan demikian, dilihat dari segi medis, pernikahan dini akan membawa banyak kerugian. Maka itu, orangtua wajib berpikir masak- masak jika ingin menikahkan anaknya yang masih di bawah umur. Bahkan pernikahan dini bisa dikategorikan sebagai bentuk kekerasan psikis dan seks bagi anak, yang kemudian dapat mengalami trauma.

2) Dari segi psikologi

Menurut para sosiolog, ditinjau dari sisi sosial, pernikahan dini dapat mengurangi harmonisasi keluarga. Hal ini disebabkan oleh emosi yang masih labil, gejolak darah muda dan cara pikir yang belum matang. Melihat pernikahan dini dari berbagai

aspeknya lebih mempunyai banyak dampak negative, oleh karenanya, pemerintah hanya mentolerir pernikahan diatas umur 19 tahun untuk pria dan 16 tahun untuk wanita.

C. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Lisa Pitrianti, (2021) dengan judul penelitian “Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Dan Praktik Pernikahan Dini Pada Masa Pandemi COVID-19 Di Kabupaten Kepahiang”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini yang meliputi : Kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA), Aplikasi E-Pana, PKPR, Posyandu Remaja dan Kader Kesehatan Remaja serta Kebijakan bimbingan dan sosialisasi perkawinan remaja usia sekolah. Faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Kepahiang adalah keterbatasan anggaran karena adanya kebijakan refocusing dana penanggulangan COVID 19, adanya kebijakan pembatasan aktivitas akibat pandemi COVID 19, keterbatasan jumlah dan kapasitas SDM, sarana prasarana dan belum berjalannya komunikasi dan koordinasi serta belum terlaksananya SOP. Sedangkan faktor pendukung berupa komitmen pemerintah daerah Kabupaten Kepahiang serta dukungan dari lintas sektor dan stakeholder.

2. Nur Cholizah, (2022) dengan judul penelitian “Implementasi Pencegahan Perkawinan Usia Anak Di Wilayah Jakarta Barat”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya implementasi terkait dengan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak masih belum dapat direalisasikan dengan baik dilapangan. Hal ini berkaitan dengan terbatasnya sumberdaya yang seharusnya dapat merealisasikan peraturan ini dengan baik. Belum terlaksana dengan maksimal dilihat dari beberpa faktor diantaranya; ditinjau melalui data dispensasi di Pengadilan Agama yang masih meningkat dari tahun ke tahun. Selanjutnya dilihat dari kurang masifnya sosialisasi yang dilakukan berbagai pihak untuk memaksimalkan Peraturan Gubernur ini khususnya pada Dinas Pemberdayaan, Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk, juga dilihat dengan semakin banyaknya masyarakat pada usia anak yang bersifat urban dengan semakin bebasnya pergaulan yang akhirnya berdampak pada semakin banyaknya perkawinan usia anak.
3. Lisa Pitrianti, Novrikasari dan Rizma Adliyah Syakurah, (2021) dengan judul penelitian “Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pencegahan Praktik Pernikahan Dini Masa Pandemi Covid-19”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa angka kejadian pernikahan dini di Kabupaten Kepahiang tahun 2019 – September

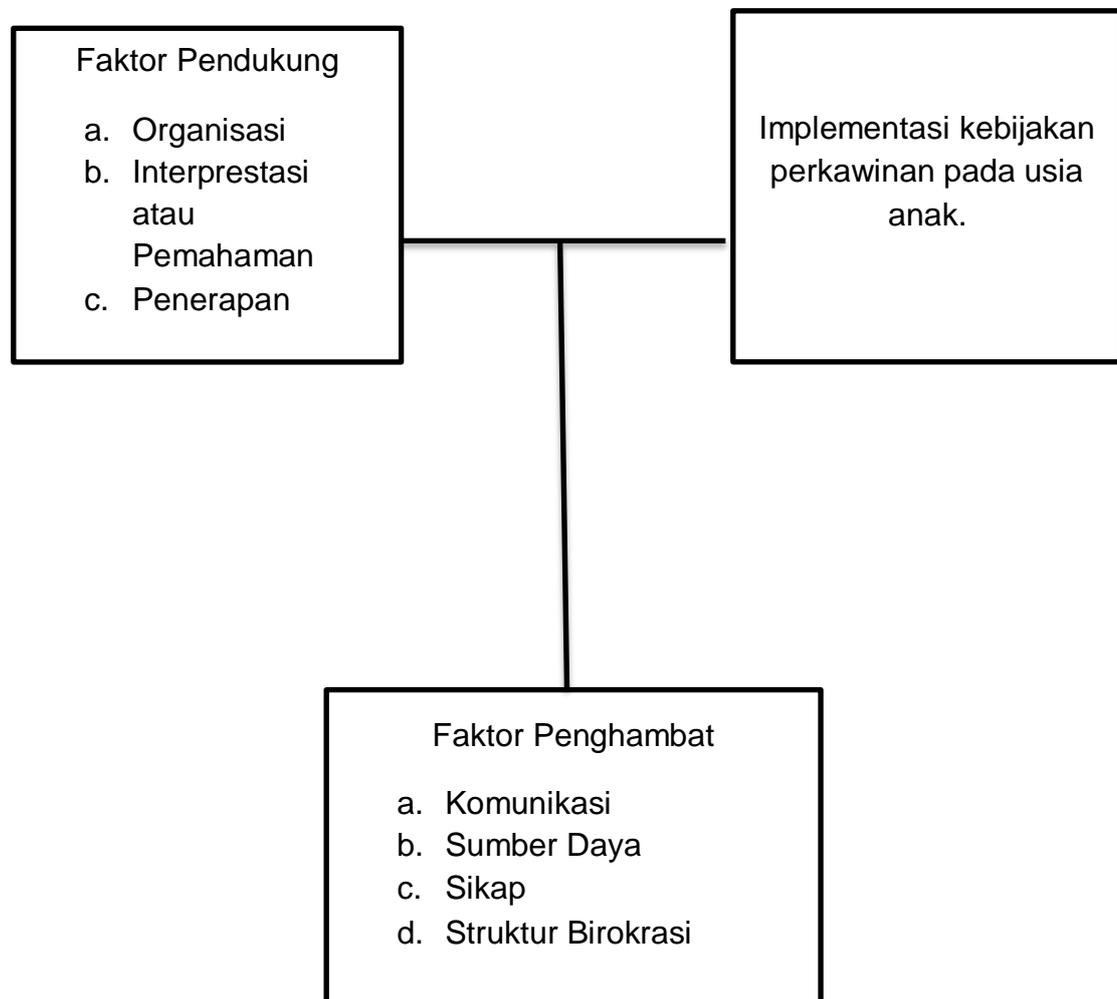
2021 cenderung meningkat yaitu dari 15,9% menjadi 44,9%, terjadi peningkatan sebesar 29%. Remaja yang melakukan pernikahan di bawah usia 19 tahun diketahui sebagian besar atau sebanyak 73,5% adalah remaja dengan jenis kelamin perempuan. Simpulan, terdapat beberapa kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Kepahiang antara lain penyelenggaraan kabupaten layak anak, dengan fokus sasaran pada upaya perlindungan anak dan perempuan salah satunya pencegahan pernikahan anak, pemanfaatan teknologi informasi berbasis android dalam upaya perlindungan anak dan perempuan melalui pelaporan via smartphone, upaya pelayanan kesehatan kepada remaja dengan bentuk pelayanan konseling dan berbagai pelayanan yang berhubungan dengan kesehatan remaja, upaya peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka peningkatan kesehatan remaja, kebijakan peningkatan pengetahuan remaja khususnya remaja usia sekolah terkait upaya pencegahan pernikahan dini.

4. Ela Nurhayani (2021) dengan judul penelitian “Peran Pemerintah Desa Dalam Implementasi Peraturan Daerah Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak Di Desa Sukaraja Kecamatan Jerowaru Kabupaten Lombok Timur”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah desa dalam implementasi peraturan daerah tentang pencegahan perkawinan pada usia anak cukup baik

melihat dari peraturan desa yang dibuat dan tindakan pemerintah untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak.

5. Andi Marlah Susyanti Akbar dan Halim (2020) dengan judul penelitian “Strategi Pencegahan Pernikahan Usia Dini Melalui Penerapan Pusat Informasi Dan Konseling Remaja (PIK-R) Di SMK Negeri 1 Bulukumba”. Hasil Penelitian Menunjukkan bahwa PIK-R telah diterapkan di SMK Negeri 1 Bulukumba melalui tiga strategi yaitu pemberdayaan anak di sekolah, pemberdayaan keluarga melalui pengawasan orang tua dan penekanan faktor sosial ekonomi yang beresiko pada pernikahan usia dini. Dalam penerapannya strategi kedua ini belum optimal. Strategi ketiga adalah peningkatan pengetahuan siswa melalui pendidikan formal yang penerapannya belum dapat dilaksanakan, meskipun siswa menganggap bahwa pengetahuan terkait pernikahan usia dini ini sangat penting. Penelitian ini merekomendasikan pemberdayaan peran keluarga, pembuatan kurikulum muatan lokal terkait kesehatan reproduksi dan pencegahan pernikahan usia dini, serta penelitian lanjutan melibatkan siswa yang belum terlibat dalam kegiatan PIK-R.

D. Kerangka Teori



Gambar 2.1. Proses Implementasi Kebijakan menurut George Edward III. dan Van Meter dan Horn

Sumber: Budi Winarno, (2002).dan Bambang Sunggono (1994)

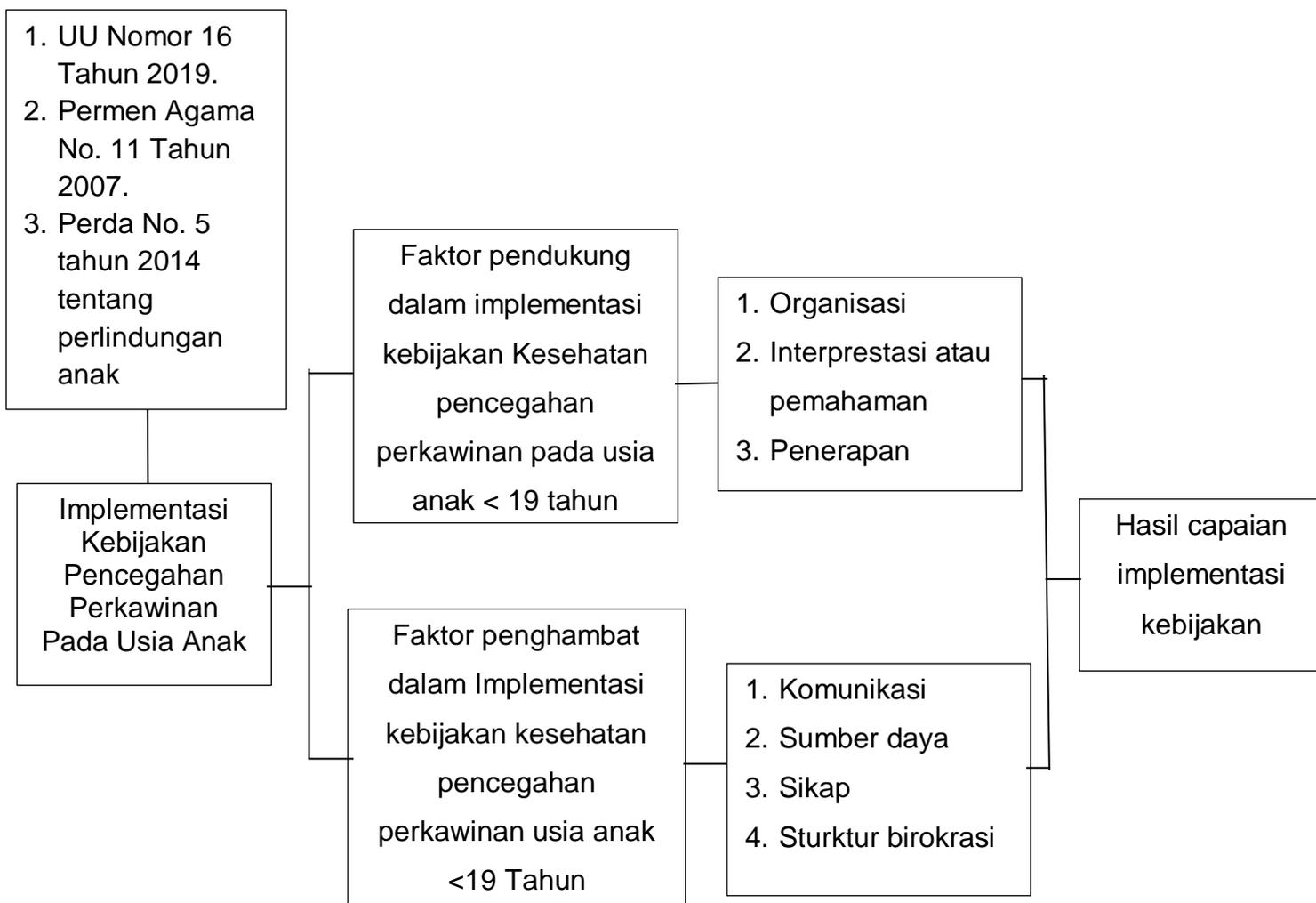
E. Kerangka Konsep

UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang tentang perkawinan, pasal 7 ayat 1 yang menetapkan bahwa: Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun. Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 Tahun 2007 Bab IV tentang Persetujuan dan dispensi usia nikah, yang berbunyi: Pasal 7 apabila seseorang calon mempelai belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun, harus mendapatkan izin tertulis dari orang tua. Pasal 8 apabila seorang calon suami belum mencapai umur 19 (sembilan belas) dan seorang calon istri belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun, harus mendapat dispensasi dari pengadilan.

Sebuah implementasi kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Implementasi kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Implementasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dengan “kenyataan”. istri belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun, harus mendapat dispensasi dari pengadilan.

Menurut tulisan (Fransiska,2010). Dampak Pernikahan Di usia Dini yaitu a) dampak positif dan negatif dari pernikahan dini b) dampak jangka panjang dan pendek dari pernikahan dini. Dampak positif dan

negatif dari pernikahan dini adalah dampak yang terjadi yang bersifat nyata dan membangun serta dampak yang terjadi yang kurang baik atau menyimpan dari pernikahan dini. Dampak jangka pendek dan jangka panjang dari pernikahan dini adalah mengukur akibat yang ditimbulkan pernikahan dini dalam waktu yang singkat dan mengukur akibat yang ditimzbulkan dari pernikahan dini dalam waktu yang lama. Adapun kerangka konsep dalam penelitian ini sebagai berikut.



Gambar 2.2. Kerangka Konsep

F. Defenisi Konseptual

1. Implementasi kebijakan kesehatan dalam pencegahan pernikahan anak diukur menggunakan indikator yaitu sebagai berikut:

a. Organisasi

Organisasi yang merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan atau merealisasikan kebijakan menjadi hasil sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran dalam kebijakan. Organisasi dalam hubungan dengan pelaksanaan kebijakan dapat dikaitkan penentu unit-unit kerja yang ada, pembagian tugas dari masing-masing unit organisasi berupa sumber daya manusia, keuangan, dan sarana dan prasarana dalam organisasi.

b. Interpretasi atau Pemahaman

Menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Aktivitas interpretasi (Interpretation) merupakan aktivitas penjelasan substansi dan suatu kebijakan dalam bahasa yang operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh pelaku dan sasaran kebijakan.

c. Penerapan

Ketentuan rutin dari pelayanan yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan yang berupa langkah- langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan kebijakan

2. Faktor menghambat pelaksanaan kebijakan kesehatan dalam pencegahan pernikahan anak diukur menggunakan indikator:

a. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

b. Sumber Daya.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

c. Sikap.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

d. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.