

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan dalam melakukan penelitian sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Namun digunakan 5 (lima) penelitian terdahulu sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian ini. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

Nama, Judul (tahun), Penerbit (jurnal-vol&no/skripsi/tesis/disertasi), Metode Penelitian	Metodologi	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
Helmi Ramdhani, Putusan Dispensasi Nikah di Pengadilan Agama Cibinong (2022), Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.	Library research, Pendekatan Kualitatif dengan metode Deskriptif	Putusan Hakim pengadilan Agama terkait pemohon dispensasi nikah	Bahwa putusan hakim dalam memutuskan perkara permohonan dispensasi kawin karena hubungan diluar nikah oleh Pengadilan Agama, dalam amar putusannya biasanya selalu memunculkan bahwa dispensasi nikah diberikan untuk kemaslahatan dan menghindari kemudharatan, ditakutkan apabila tidak dinikahkan akan menambah dosa dan terjadi perkawinan dibawah tangan yang akan menimbulkan proses-proses hukum yang akan terjadi

Nama, Judul (tahun), Penerbit (jurnal- vol&no/skripsi/tesis /disertasi), Metode Penelitian	Metodologi	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
			berikutnya atau mengakibatkan ketidakpastian secara yuridis formal
<p>Perbedaan penelitian : Penelitian Helmi Ramdhani menekankan mengenai putusan hakim terkait dengan permohonan dispensasi nikah sedangkan penelitian yang akan dilakukan mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia dini di Bogor Selatan</p>			
Haris Hidayatullah, Miftakhul Janah, Dispensasi nikah di bawah umur dalam hukum Islam, (2020), Jurnal Hukum Keluarga Islam 5 (1), 34-61, Universitas Pesantren Tinggi Darul Ulum (UNIPDU) Jombang.	Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode deskriptif	Analisis hukum islam terhadap dasar dan pertimbangan hakim dalam perkara dispensasi nikah	bahwa dasar dan pertimbangan Hakim dalam mengabulkan permohonan dispensasi nikah dibawah umur dengan penetapan No. 0362/Pdt. P/2017/PA. Jbg, secara hukum Islam diperbolehkan. Penetapan permohonan dispensasi nikah tersebut, hakim pada dasarnya menggunakan berbagai macam pertimbangan dan dasar hukum yaitu Undang-undang juga kaidah fiqhiyah. Tetapi majelis hakim lebih mengedepankan konsep masalah untuk mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan dan terjerumus yang lebih jauh berupa fitnah dan pelanggaran norma
<p>Perbedaan penelitian : Penelitian Haris Hidayatullah, Miftakhul Janah menekankan pada pertimbangan putusan hakim mengenai dispensasi nikah berdasarkan hukum islam sedangkan penelitian yang akan dilakukan mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia dini di Bogor Selatan</p>			

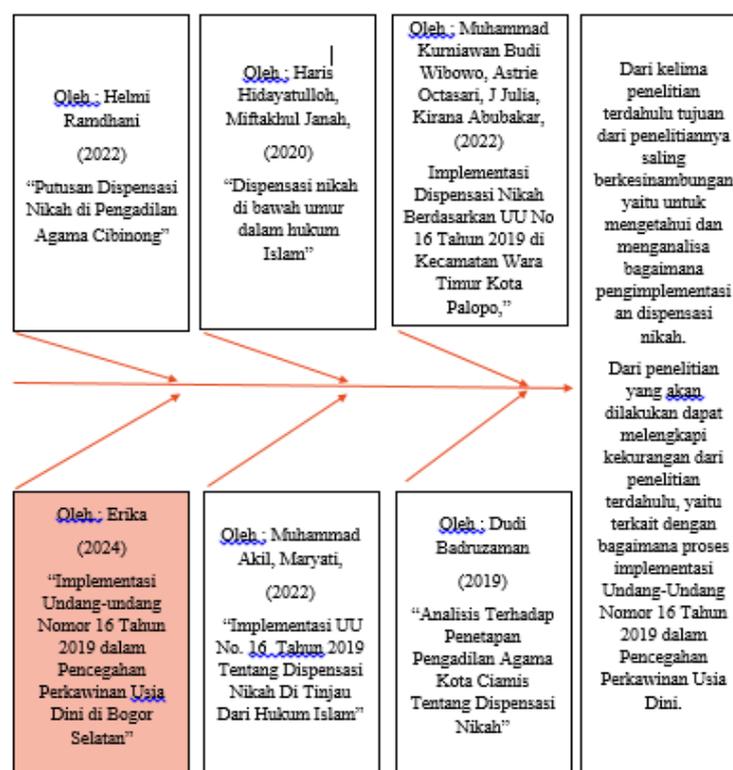
Nama, Judul (tahun), Penerbit (jurnal- vol&no/skripsi/tesis /disertasi), Metode Penelitian	Metodologi	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
<p>Muhammad Kurniawan Budi Wibowo, Astrie Octasari, J Julia, Kirana Abubakar, Implementasi Dispensasi Nikah Berdasarkan UU No 16 Tahun 2019 di Kecamatan Wara Timur Kota Palopo, AL HUKMU: Journal of Islamic Law and Economics, 28-33, (2022),</p>	<p>Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif</p>	<p>Implementasi dispensasi nikah</p>	<p>bahwa tingkat persentase yang melakukan pengajuan dispensasi nikah di Kecamatan Wara Timur hanya sekitar 20% yang sebagian besar alasannya dikarenakan hamil di luar nikah. Adapun implementasi dispensasi nikah di Kecamatan Wara Timur telah sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam UU No. 16 Tahun 2019. Dimana pengajuan dispensasi nikah disini diajukan oleh orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita yang dilakukan karena alasan sangat mendesak dan disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.</p>

Nama, Judul (tahun), Penerbit (jurnal- vol&no/skripsi/tesis /disertasi), Metode Penelitian	Metodologi	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
<p>Perbedaan penelitian : Penelitian Muhammad Kurniawan Budi Wibowo menekankan terhadap bentuk pengimplementasian dispensasi nikah di Kecamatan Wara Timur sedangkan penelitian yang akan dilakukan mengenai implementasi Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia dini di Bogor Selatan dengan teori Van meter Van horn.</p>			
<p>Muhammad Akil, Maryati, Implementasi UU No. 16 Tahun 2019 Tentang Dispensasi Nikah DiTinjau Dari Hukum Islam (2022), Universitas Islam Indonesia.</p>	<p>Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan Kuantitatif</p>	<p>Ketentuan UU No. 16 Tahun 2019</p>	<p>Hilangnya ketegasan Pemerintah terhadap pengentasan perkawinan dibawah umur, dimana seharusnya tidak perlu mencantumkan adanya pemberian Dispensasi bagi anak perempuan yang belum berusia 19 (Sembilan belas) tahun, karena secara praktis akan menjadi mirip dengan pemberlakuan regulasi sebelumnya, sehingga Prosedur pemberian dispensasi nikah dalam perspektif perlindungan anak tidak memberi rasa keadilan dalam hal melindungi kepentingan anak perempuan yang</p>

Nama, Judul (tahun), Penerbit (jurnal- vol&no/skripsi/tesis /disertasi), Metode Penelitian	Metodologi	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
			dipaksakan untuk mendapatkan dispensasi tersebut.
<p>Perbedaan penelitian : Penelitian Muhammad Akil dan Maryati menekankan terhadap pengaruh permohonan dispensasi nikah antara sebelum dan sesudah UU No. 16 Tahun 2019 sedangkan mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia dini di Bogor Selatan.</p>			
Dudi Badruzaman, Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Agama Kota Ciamis Tentang Dispensasi Nikah, (2019), Tahkim (Jurnal Peradaban dan Hukum Islam) 2 (2), 1-20, STAI Sabili Bandung,	Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode deskriptif	Penetapan pengadilan agama terkait dispensasi nikah	Kurangnya kesiapan mental dan masih belum masak jiwa raganya untuk membina rumah tangga sehingga tidak jarang terjadi pertengkaran, kesalahpahaman atau selisih pendapat antara keduanya tidak jarang berujung pada perceraian. Itulah sebabnya penetapan Peradilan Agama tentang dispensasi pernikahan menjadi amat penting

Nama, Judul (tahun), Penerbit (jurnal- vol&no/skripsi/tesis /disertasi), Metode Penelitian	Metodologi	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
Perbedaan penelitian : Penelitian Dudi Badruzaman menekankan pada tata pelaksanaan dalam penetapan dispensasi nikah sedangkan penelitian mengenai Implementasi Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia dini di Bogor Selatan.			

Gambar 2.1 Diagram Fishbone



Sumber :Data diolah 2024

Berdasarkan penelitian terdahulu yang sudah dijelaskan sebelumnya terdapat persamaan dan perbedaan, persamaannya dengan penelitian terdahulu yaitu terletak pada objeknya yakni terkait dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Batas Usia Perkawinan. Sedangkan perbedaannya terletak pada fokus penelitian yang dilakukan, dari penelitian terdahulu di atas terlihat bahwa masing-masing penelitian memiliki fokus yang berbeda-beda dan muatannya cenderung ditinjau dari segi hukum dan agama. Sedangkan penelitian ini memfokuskan pada pencegahan dalam perkawinan usia dini di Bogor Selatan dilihat dari segi implementasi dari sebuah kebijakan dalam pencegahan perkawinan usia dini dengan menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dengan beberapa indikator diantaranya (1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan, (2) Sumber Daya, (3) Karakteristik Agen/Badan Pelaksana, (4) Sikap Kecenderungan Para Pelaksana, (5) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana, (6) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

2.2. Kajian Teori

2.2.1 Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misal seorang pejabat, suatu kelompok, maupun 17 suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Menurut Thomas R. Dye mengartikan kebijakan publik sebagai “*what government choose to do or not to do*”, yang artinya dimana dikatakan bahwa kebijakan itu apapun yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah (Thomas R. Dye, 1992, p. 320). Titmuss dalam Suharto, (2010:7) juga mengemukakan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu, senantiasa berorientasi kepada masalah (problem-oriented) dan berorientasi kepada tindakan (action-oriented). Menurut Jones dalam Abidin, (2002:22) kebijakan sebagai “behavioral consistency and repetitiveness associated with efforts in and through government to resolve public problems” (perilaku yang tetap berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada di dalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Heglo dalam Abidin, (2002:22) mengatakan bahwa kebijakan sebagai “a course of action intended to accomplish come end” (suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai

tujuan tertentu). Jadi, kebijakan adalah suatu kata yang sering muncul dalam berbagai wacana pemerintah.

2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap Kebijakan Publik Charles Lindblom (1986, dalam Budi Winarno 2004: 32) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik yang dikemukakan oleh William Dunn (1998: 22) adalah sebagai berikut:

- a) Tahap Penyusunan Agenda Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
- b) Tahap Formulasi Kebijakan Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan,

dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

- c) Tahap Adopsi Kebijakan Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
- d) Tahap Implementasi Kebijakan Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementor), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
- e) Tahap Evaluasi Kebijakan Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. Dilihat dari uraian di atas mengenai tahapan pembuatan

kebijakan publik, maka dapat dimengerti bahwa evaluasi kebijakan memegang peranan penting dalam tahapan kebijakan publik. Mengingat banyaknya masalah-masalah yang ada dalam masyarakat tentunya juga membutuhkan pemecahan masalah yang tepat dan sesuai untuk kondisi masyarakat yang ada.

2.2.2 Konsep 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. 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 suatu 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.

1. Model Implementasi Kebijakan

Dalam kebijakan publik telah banyak dikembangkan model-model atau teori-teori yang digunakan untuk membahas implementasi kebijakan (dalam Nugroho, 2003:165), model-model implementasi kebijakan tersebut diantaranya model implementasi Van Meter dan Van Horn, model implementasi Mazmanian dan Paul A. Sabatier Daniel, model implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, model implementasi Merilee S. Grindle dan model implementasi George C. Edwards III.

Penggunaan model implementasi sangat penting dan berarti dalam melihat proses implementasi kebijakan publik. Menurut Nugroho (2003:70) semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin dalam analisis yang dilakukan, maka semakin diperlukan teori atau model yang lebih relative operasional, dalam penggunaannya untuk penelitiannya akan tergantung kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji.

Berbagai model implementasi kebijakan terdapat perbedaan dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Dari model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli, model implementasi Van Meter dan Van Horn merupakan model yang lebih menitikberatkan perhatiannya pada bagaimana implementasi kebijakan berjalan linear dari kebijakan publik, implementator dan kinerja kebijakan publik. Menurut Nugroho (2003:167) kerangka yang dikemukakan tersebut menggunakan beberapa penjelasan parsial pada dasarnya

kurang memadai dalam memberikan landasan bagi pemahaman yang lebih komprehensif mengenai proses implementasi.

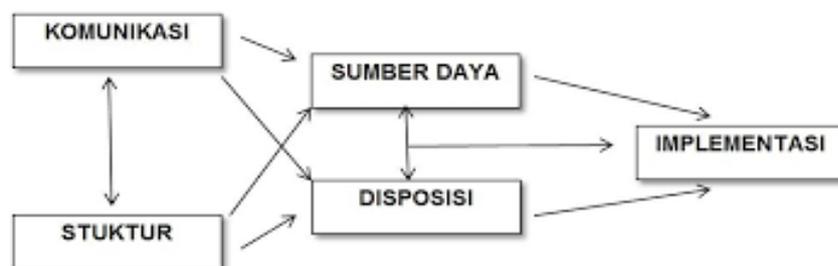
Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1) Teori George C. Edward III

Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Publik

Menurut George C. Edward III



Sumber ; George C.Edward

a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki

disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (dalam Budi Winarno, 2008: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Struktur Birokrasi menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2008:203) terdapat dua karakteristik utama, yakni Standard Operating Procedures (SOP) dan Fragmentasi: SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

2) Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel

tersebut mencakup: sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
- b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c) Derajat perubahan yang diinginkan, setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. Isi kebijakan yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.
- d) Kedudukan pembuat kebijakan, pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak

pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat.

- e) (Siapa) pelaksana program, dalam menjalankan kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan.
- f) Sumber daya yang dihasilkan, pelaksana kebijakan harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

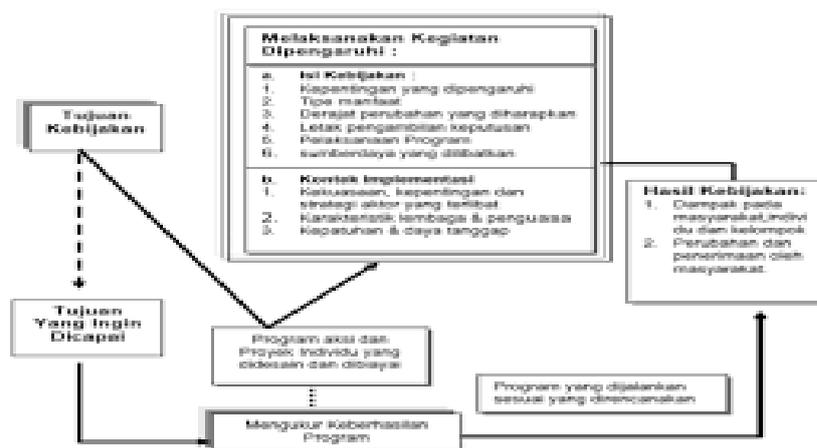
Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa, lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c) Kepatuhan dan daya tanggap, kepatuhan dan respon dari para pelaksana dilihat dari sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Setelah kegiatan pelaksana kebijakan dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Gambar 2.3 Model Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Merilee S. Grindle



Sumber : Grindle dikutip oleh (Kasmad, 2018)

3) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan merupakan tindakan yang digunakan baik individu maupun kelompok-kelompok pejabat pemerintah atau swasta, yang diarahkan agar dapat tercapainya suatu tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pandangan keduanya mengandaikan bahwa suatu implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan. Meter dan Horn mengemukakan suatu model dasar yang mencakup enam variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja.

Dalam model ini, variabel terikat adalah kinerja, yang didefinisikan sebagai tingkat sejauh mana standar-standar dan tujuan-tujuan kebijakan yang

direalisasikan. Adapun variable-variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja tersebut adalah :

a) Standar dan tujuan

Kinerja implementasi kebijakan diukur dari tingkat keberhasilannya dan juga ukuran dan tujuan kebijakan yang sifatnya realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika standar dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka kebijakan akan sulit dilaksanakan. Van Meter dan Van Horn telah mengemukakan bahwa untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya dengan menggunakan standar dan target sasaran tertentu yang wajib untuk dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian dalam standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang standar dan sasaran untuk tujuan kebijakan sangat penting. Implementasi kebijakan biasanya akan gagal (frustrated) apabila para pelaksana kurang menyadari terhadap standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan mempunyai hubungan yang erat kaitannya dengan sikap terhadap para pelaksana (implementators). Arah sikap para pelaksana terhadap standar dan sasaran kebijakan juga merupakan suatu hal yang "crucial". Implementators mungkin menjadi gagal dalam mewujudkan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

b) Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat bergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diberikan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Sumber daya lainnya yang patut diperhatikan ialah sumber daya finansial dan

waktu. Karena jika tidak tersedia anggaran yang cukup, maka akan menjadi persoalan untuk mencapai tujuan kebijakan. Demikian pula dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik namun terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

Sumber daya kebijakan (policy resource) tidak kalah penting dengan komunikasi. Dalam sumber daya kebijakan ini harus tersedia untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau intensif lain untuk memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau intensif lain dalam implementasi kebijakan, merupakan sumbangan besar terhadap kegagalan implementasi kebijakan.

c) Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilakukan, pada beberapa kebijakan yang dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen dalam pelaksana yang demokratis dan persuasif.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula jumlah agen yang dilibatkan.

d) Komunikasi antar organisasi dan suatu kegiatan-kegiatan pelaksana

Agar suatu kebijakan dapat berjalan secara efektif, menurut Van Meter dan Van Horn apa yang menjadi standar dan sasaran harus dipahami oleh para individu, karena itu standar dan sasaran kebijakan harus dikomunikasikan. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi pada para pelaksana

dalam kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan sasaran harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi. Jika tidak adanya kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka akan sulit dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan akan mengetahui apa yang diharapkan darinya dan mengetahui apa yang harus dilakukan.

Dalam suatu organisasi publik, komunikasi merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah didalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan dari komunikator lain, sering mengalami gangguan (distortion) baik disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi yang berbeda dapat memberikan interpretasi yang tidak sama (inconsistent) terhadap suatu standar dan sasaran, atau sumber informasi sama dalam memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (conflicting), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit agar dapat melakukan suatu kebijakan secara intensif. Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif sangat ditentukan oleh komunikasi para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu sebaliknya.

e) Sikap para pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn, sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan akan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Sikap mereka itu dipengaruhi dengan adanya pandangan terhadap suatu kebijakan dengan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap suatu kepentingan-kepentingan dalam organisasi dan kepentingan pribadinya. Implementasi kebijakan diawali dengan penyaringan (be filtered) terlebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Tiga elemen respon dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan suatu kebijakan, pertama pengetahuan, pemahaman, dan pendalaman terhadap kebijakan. Kedua arah respon apakah menerima, netral atau menolak. Ketiga instansi terhadap kebijakan.

f) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Hal terakhir yang harus diperhatikan guna menilai kinerja implementasi adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan eksternal turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Faktor-faktor tersebut selain terkait dengan kinerja kebijakan, juga saling berkaitan satu dengan yang lainnya. model implementasi yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn dapat dilihat pada gambar berikut :

- a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan. Dalam implementasi, tujuan, sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil bila tujuan itu tidak dipertimbangkan.
- b) Sumber kebijakan, sumber kebijakan yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

- c) Komunikasi, komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan informasi antar para pelaksana.
- d) Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.
- e) Kecenderungan para pelaksana, intensitas kecenderungan-kecenderungan para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. (Winarno, 2002)

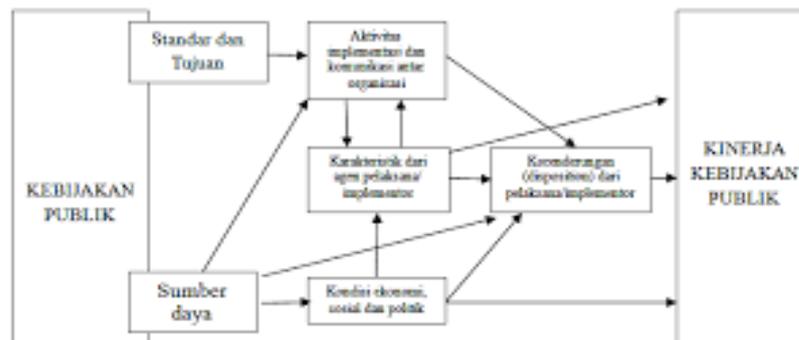
Menurut pandangan Edward III (Budi Winarno, 2008: 175-177) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

- a) Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.
- b) Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.
- c) Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut

bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Gambar 2.4 Model Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn



Sumber : (Riant Nugroho, 2006:128)

Oleh karena itu, untuk lebih mengetahui bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia Dini di Bogor Selatan, maka pada penelitian ini peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975). Peneliti menganggap teori tersebut lebih relevan digunakan untuk masalah implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia Dini di Bogor Selatan, maka di dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) dengan enam (6) variabel yang terdapat pada teorinya, yakni : 1. Ukuran dan tujuan kebijakan 2. Sumber daya 3. Karakteristik agen/badan pelaksana 4. Sikap/kecenderungan para pelaksana 5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

2.2.3 Definisi Perkawinan

Perkawinan adalah suatu peristiwa ketika dua sepasang mempelai dipertemukan secara formal di hadapan penghulu atau kepala agama, para saksi,

dan juga sejumlah hadirin untuk kemudian disahkan secara resmi sebagai suami istri melalui ijab kabul. (Irianti I & Herlina, 2011) Menurut Duvall dan Miller, perkawinan/pernikahan merupakan hubungan yang bersifat suci/sacral antara pasangan dari seorang pria dan seorang wanita yang telah menginjak atau dianggap telah memiliki umur cukup dewasa dan hubungan tersebut telah diakui secara sah dalam hukum dan secara agama. (Astuty, S.Y, 2011). Beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara pria dan wanita dengan tujuan membentuk keluarga yang telah diakui secara sah dalam hukum dan agama.

1. Perkawinan Usia Dini

Perkawinan usia dini merupakan perkawinan yang dilakukan di bawah usia reproduktif yaitu kurang dari 20 tahun.(Maryanti, D dan Majestika S, 2009). Perkawinan usia dini (early marriage) merupakan suatu perkawinan formal atau tidak formal yang dilakukan dibawah usia 18 tahun. Ghifari berpendapat bahwa perkawinan usia dini adalah perkawinan yang dilakukan pada usia muda. Dewasa muda adalah seseorang yang berusia antara 10-19 tahun dan belum menikah.(Al-Ghifari, 2010). Menurut Namora Lumongga Lubis, perkawinan usia dini adalah perkawinan yang dilakukan pada usia yang terlalu muda. Perkawinan usia dini/usia muda terdiri dari dua kata, yaitu perkawinan dan usia muda. Usia muda menunjukkan usia muda, hal ini dapat dijadikan acuan untuk melakukan sesuatu sebelum batas usia dasar (Lubis, 2013). Jumlah hubungan di usia muda sangat mempengaruhi kesejahteraan konsepsi, jumlah kematian ibu, tingkat bantuan keuangan keluarga dari pemerintah. Sibagariang E, dkk, (2010).

2. Faktor Penyebab Terjadinya Perkawinan Usia Dini

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya perkawinan usia dini pada kalangan remaja, yaitu sebab dari anak dan luar anak sebagai berikut :

a. Sebab dari Anak

1) Faktor Pendidikan

Seorang anak keluar sekolah pada saat mengikuti les wajib, kemudian, pada saat itu mengisi waktunya dengan bekerja. Saat ini anak sudah merasa sangat bebas, sehingga ia merasa siap untuk menolong dirinya sendiri. Hal yang sama berlaku jika anak yang putus sekolah menganggur. Ketiadaan waktu tanpa pekerjaan, menjadikan seorang anak akhirnya melakukan hal-hal yang tidak berguna. Salah satunya adalah menjalin hubungan dengan lawan jenis, yang jika gila bisa menyebabkan kehamilan tanpa kehadiran ayah.

2) Faktor telah melakukan hubungan biologis Ada beberapa kasus, diajukannya pernikahan karena anak-anak telah melakukan hubungan biologis layaknya suami istri. Kondisi seperti ini, orang tua perempuan cenderung segera menikahkan anaknya, bahwa karena sudah tidak perawan lagi dan hal ini menjadi aib.

b. Sebab dari Luar Anak

1) Faktor Pemahaman Agama

Ada sebagian dari masyarakat kita yang memahami bahwa jika anak menjalin hubungan dengan lawan jenis, telah terjadi pelanggaran agama dan sebagai orang tua wajib melindungi dan mencegahnya dengan segera menikahkan anak-anak tersebut.

2) Faktor ekonomi

Kasus orang tua yang memiliki utang dan tidak mampu lagi membayarnya, maka anak gadisnya diserahkan sebagai alat pembayaran kepada penagih hutang, serta setelah anak dinikahi, lunasilah hutang-hutang orang tua tersebut.

3) Faktor adat dan adat budaya

Di beberapa bagian di Indonesia, masih ada kesepakatan tentang perjodohan. Gadis kecilnya sejak remaja telah dijanjikan oleh orang tuanya. Selain itu, akan dipasangkan setelah anak bertemu dengan

siklus feminin. Sebagai aturan umum, wanita muda mulai berdarah pada usia 12 tahun. Ditegaskan bahwa anak itu akan menikah pada usia 12 tahun, jauh di bawah batas usia dasar untuk menikah seperti yang diperintahkan oleh Undang-Undang.

3. Dampak Terjadinya Perkawinan Usia Dini

Remaja yang melakukan perkawinan dini memiliki resiko dalam kehamilan dan proses persalinan, sebagai berikut:

a. Dampak Sosial Perkawinan Usia Dini

Masa remaja merupakan masa untuk mencari identitas diri dan membutuhkan pergaulan dengan teman-teman sebaya. Perkawinan dini secara sosial akan menjadi bahan pembicaraan teman-teman remaja dan masyarakat, kesempatan untuk bergaul dengan teman sesama remaja hilang, sehingga remaja kurang dapat membicarakan masalah-masalah yang dihadapinya. Remaja memasuki lingkungan orang dewasa dan keluarga yang baru, dan asing bagi mereka. Bila remaja kurang dapat menyesuaikan diri, maka akan timbul berbagai keterangan dalam hubungan keluarga dan masyarakat. (Sibagariang E E, dkk, 2010). Perkawinan dini dapat mengakibatkan remaja berhenti sekolah sehingga kehilangan kesempatan untuk menuntut ilmu sebagai bekal hidup untuk masa depan. Sebagian besar pasangan muda ini menjadi tergantung dengan orang tua, sehingga kurang dapat mengambil keputusan sendiri. Perkawinan dini memberikan pengaruh bagi kesejahteraan keluarga dan dalam masyarakat secara keseluruhan. Wanita yang kurang berpendidikan dan tidak siap menjalankan perannya sebagai ibu akan kurang mampu untuk mendidik anaknya, sehingga anak akan bertumbuh kembang secara kurang baik, yang dapat merugikan masa depan anak. (Sibagariang E E, dkk, 2010).

b. Resiko Kejiwaan Perkawinan Usia Dini

Perkawinan pada umumnya merupakan suatu masa pemeliharaan dalam kehidupan seseorang dan oleh karena itu mengandung stres. Istri dan suami memerlukan kesiapan mental dalam menghadapi stres, yaitu bahwa istri dan suami mulai beralih dari masa hidup sendiri ke masa hidup bersama dan keluarga. Kesiapan dan kematangan mental biasanya belum dicapai pada umur di bawah 20 tahun. (Sibagariang E E, dkk, 2010). Pengalaman hidup remaja yang berumur di bawah 20 tahun biasanya belum mantap. Apabila wanita pada masa perkawinan usia muda menjadi hamil dan secara mental belum mantap, maka janin yang dikandungnya akan menjadi anak yang tidak dikehendaknya, ini berakibat buruk terhadap perkembangan jiwa anak sejak dalam kandungan. (Sibagariang E E, dkk, 2010). Remaja yang memiliki kejiwaan dan emosi yang kurang matang, mengakibatkan timbulnya perasaan gelisah, kadang-kadang mudah timbul rasa curiga, dan pertengkaran suami dan istri sering terjadi ketika masa bulan madu sudah berakhir.

- c. Resiko Kesehatan Pernikahan Anak DiBawah Umur Bahaya kehamilan di usia muda adalah kehamilan di usia muda yang dapat merugikan. Pernikahan usia muda memiliki bahaya bagi kesehatan, khususnya pada pasangan wanita selama kehamilan dan persalinan. Kehamilan berdampak buruk pada kesehatan remaja di bawah umur. Pada kenyataannya remaja tidak secara intelektual siap untuk hamil, tetapi karena kondisi tersebut remaja terpaksa mengakui kehamilan dengan banyak bahaya yang mengancam nyawanya.

Berikut beberapa resiko kehamilan yang dapat dialami oleh remaja (usia kurang dari 20 tahun), sebagai berikut :

- 1) Kurang darah (anemia) adalah dalam masa kehamilan dengan akibat yang buruk bagi janin yang dikandung, seperti pertumbuhan janin terlambat dan kelahiran prematur.

- 2) Kurang gizi pada masa kehamilan yang dapat mengakibatkan perkembangan biologis dan kecerdasan janin terlambat, sehingga bayi dapat lahir dengan berat badan rendah.
- 3) Preeklamsi dan eklamsi yang dapat membawa maut bagi ibu maupun bayinya.
- 4) Pasangan yang kurang siap untuk menerima kehamilan cenderung untuk melakukan pengguguran kandungan (aborsi) yang dapat berakibat kematian bagi wanita.
- 5) Pada wanita yang menikah sebelum usia 20 tahun mempunyai resiko dua kali lipat untuk mendapatkan kanker servik dibandingkan dengan wanita yang menikah pada umur yang lebih tua.
- 6) Ibu hamil usia 20 tahun ke bawah sering mengalami prematuritas (lahir sebelum waktunya) besar kemungkinan cacat bawaan, fisik maupun mental, kebutaan dan ketulian. Kehamilan remaja dapat menyebabkan terganggunya perencanaan masa depan remaja. Kehamilan pada masa sekolah, remaja akan terpaksa meninggalkan sekolahnya, hal ini berarti terlambat atau bahkan mungkin tidak tercapai cita-citanya. Sementara itu, kehamilan remaja juga mengakibatkan lahirnya anak yang tidak diinginkan, sehingga akan berdampak pada kasih sayang ibu terhadap anak tersebut. (Kusmiran E, 2011).

2.2.4 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia Dini

Perkawinan usia dini adalah seseorang yang melakukan perkawinan dibawah batas minimal usia perkawinan yang telah ditetapkan pemerintah, yakni dibawah usia 19 tahun. Batas minimal usia perkawinan adalah usia minimum dimana orang diizinkan oleh hukum untuk menikah, baik sebagai hak atau kewajiban dari pihak orang tua atau bentuk perhatian lainnya. Batas minimal usia perkawinan dinilai

telah matang jiwa raga untuk melangsungkan perkawinan agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik dan mendapat keturunan yang sehat. Di Indonesia, kebijakan batas minimal usia perkawinan diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perkawinan. Undang-undang ini disahkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 14 Oktober 2019 yang memuat satu pasal khusus yaitu:

Pasal 7

- 1) Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun.
- 2) Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.
- 3) Pemberian dispensasi oleh pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib mendengarkan pendapat kedua belah calon mempelai yang akan melangsungkan perkawinan.
- 4) Ketentuan-ketentuan mengenai keadaan seorang atau kedua orang tua calon mempelai sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) dan ayat (4) berlaku juga ketentuan mengenai permintaan dispensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan tidak mengurangi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (6).

Disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita telah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun. Undang-undang ini merubah batas minimal usia perkawinan yang sebelumnya diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, yang menyebutkan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pihak pria sudah mencapai usia 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 tahun.

Perubahan batas minimal usia perkawinan perlu dilakukan atas beberapa pertimbangan. Secara filosofis adalah untuk menghapus diskriminasi dalam pemerolehan hak dasar dan hak konstitusional yang lahir akibat perbedaan batas

minimal usia perkawinan antara pria dan wanita sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1974. Secara sosiologis adalah untuk mencegah terjadinya perkawinan usia dini yang akan membawa dampak lanjutan, yakni terjadinya ibu hamil dan melahirkan pada usia dini yang beresiko tinggi terhadap kesehatan ibu dan bayi.

Secara yuridis adalah sebagai pemenuhan atau pelaksanaan dari amanat Putusan MK No.22/PUU-XV/2017 berkaitan dengan unifikasi batas minimal usia kawin antara pria dan wanita, sinkronisasi hukum disandingkan dengan UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak yang menyatakan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun termasuk anak dalam kandungan, dan bagian dari memastikan kecakapan bertindak dalam hukum. (Farradhiba, 2011).

Setiap orang yang hendak melangsungkan perkawinan dan belum memiliki usia yang cukup, maka orang tua/wali harus meminta dispensasi kawin kepada Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri. Dispensasi kawin adalah pemberian keringanan atas putusan pengadilan agama untuk seseorang yang ingin menikah namun belum mencapai syarat usia perkawinan yang ada dalam undang-undang, dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.

Dimaksud dengan “alasan sangat mendesak” adalah keadaan tidak ada pilihan lain dan sangat terpaksa harus dilangsungkan perkawinan. Kemudian “bukti-bukti pendukung yang cukup” adalah surat keterangan yang membuktikan bahwa usia mempelai masih dibawah ketentuan undang-undang dan surat keterangan dari tenaga kesehatan yang mendukung pernyataan orang tua bahwa perkawinan tersebut sangat mendesak untuk dilaksanakan. Adapun syarat yang harus dipenuhi dalam pengajuan perkara permohonan dispensasi kawin di pengadilan agama atau pengadilan negeri adalah:

- 1) Surat permohonan
- 2) Fotocopy KTP orang tua/wali yang bersangkutan
- 3) Fotocopy Kartu Keluarga Pemohon
- 4) Fotocopy Akte Kelahiran/KTP anak
- 5) Fotocopy KTP/Akta lahir calon suami/istri

- 6) Fotocopy ijazah pendidikan terakhir anak dan/atau surat keterangan masih sekolah dari sekolah anak
- 7) Fotocopy surat penolakan dari KUA Kecamatan
- 8) Membayar biaya panjar perkara, pemohon yang tidak mampu dapat mengajukan permohonan dispensasi kawin secara cuma-cuma (prodeo)

Pemberian dispensasi oleh Pengadilan berdasarkan pada semangat pencegahan perkawinan anak/perkawinan usia dini, pertimbangan moral, agama, adat dan budaya, aspek psikologis, aspek kesehatan, dan dampak yang ditimbulkan. Permohonan dispensasi kawin akan diberikan apabila memenuhi beberapa alasan seperti hamil diluar nikah, telah melakukan zina, tertangkap oleh masyarakat karena berduaan dengan seseorang yang bukan mahram, dan anak putus sekolah yang dikhawatirkan apabila tidak dinikahkan terjadi hal-hal yang melanggar hukum agama. (Mansari et al., 2020)

2.2.5 Kerangka Berpikir

Suatu kebijakan dirumuskan, diimplementasi serta dievaluasi dalam rangka untuk memberi solusi pada suatu permasalahan tertentu. Perumusan masalah kebijakan dinilai merupakan tahap yang paling krusial dalam suatu policy cycle, baik karena adanya subjektivitas yang sulit dihindari maupun karena kompleksitas masalah yang sedang dihadapi (Subarsono, 2008:23). Permasalahan yang ada di masyarakat hingga saat ini adalah masih terjadinya perkawinan usia dini. Pembaharuan terkait usia perkawinan bagi perempuan menjadi 19 tahun dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 diharapkan dapat mengurangi terjadinya perkawinan usia dini, namun fenomena perkawinan usia dini saat ini di Indonesia masih menjadi satu permasalahan meskipun secara normatif telah ditetapkannya batas usia perkawinan bagi perempuan dan laki-laki.

Dispensasi kawin sebagai upaya bagi mereka yang ingin menikah namun belum mencukupi batas usia untuk menikah yang telah ditetapkan oleh pemerintah, singkatnya dispensasi kawin ini merupakan kelonggaran hukum bagi mereka yang tidak memenuhi syarat sah perkawinan secara hukum positif, oleh karena itu Undang-Undang memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk memberikan

dispensasi kawin. Dispensasi kawin tersebut dapat diartikan sebagai perkawinan usia dini, hal ini dikarenakan seseorang yang mengajukan permohonan dispensasi kawin sudah dapat dipastikan bahwa orang tersebut masih di bawah usia 19 tahun.

Pada Kecamatan Bogor Selatan jumlah dispensasi kawin lebih tinggi jumlahnya jika dibandingkan dengan kecamatan lain yang ada di Kota Bogor itu sendiri. Meskipun dapat dikatakan bahwa terjadinya penurunan angka dispensasi perkawinan di Kecamatan Bogor Selatan, akan tetapi di seluruh kecamatan yang ada di Kota Bogor bahwa Kecamatan Bogor Selatan lah yang memiliki jumlah lebih banyak. Hal ini menunjukkan masih terjadinya perkawinan usia dini dan belum optimalnya implementasi dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.

Oleh karena itu, untuk lebih mengetahui bagaimana Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia Dini di Bogor Selatan, maka perlu diketahui apakah dengan pembaharuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini tersebut telah memberikan implementasi dengan baik sehingga tidak ada terjadinya perkawinan usia dini.

Berdasarkan fenomena yang terjadi di masyarakat terkait dengan dispensasi kawin di Kota Bogor, maka di dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) dengan enam (6) variabel yang terdapat pada teorinya, yakni : 1. Ukuran dan tujuan kebijakan 2. Sumber daya 3. Karakteristik agen/badan pelaksana 4. Sikap/kecenderungan para pelaksana 5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Peneliti menganggap teori tersebut lebih relevan digunakan untuk masalah Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia Dini di Bogor Selatan. Dengan mengacu pada teori implementasi kebijakan yang digunakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), dimana indikator sesuai dengan karakteristik objek penelitian yang meliputi:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Ukuran dan tujuan kebijakan merupakan peran penting dalam suatu implementasi. Dalam hal ini, peneliti ingin mengetahui standar yang meliputi dalam melaksanakan implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini, tujuan dan ukuran yang jelas dalam melaksanakan implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini, serta pemahaman para pelaksana dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini.

2. Sumber Daya Kebijakan

Indikator ini merupakan ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar atau mempermudah suatu implementasi. Sumber daya ini dapat berupa dukungan anggaran/dana maupun sarana dan prasarananya yang akan mendukung implementasi dengan efektif serta sumber daya manusia dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Indikator ini digunakan untuk mengetahui jenis sumber daya kebijakan yang terdapat dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini di Bogor Selatan seperti tersedianya sumber daya manusia dalam melaksanakan implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini, tersedianya anggaran atau dana, serta tersedianya sarana dan prasarana yang memadai dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini.

3. Karakteristik Agen/Badan Pelaksana

Karakteristik Agen/Badan Pelaksana meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Dalam penelitian ini ingin mengetahui peran dan strategi dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini, serta hambatan maupun tantangan yang dihadapi oleh para pelaksana Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini di Bogor Selatan.

4. Sikap Para Pelaksana

Pemahaman sikap para pelaksana mengenai ukuran dasar dan tujuan kebijakan merupakan suatu hal yang penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dapat berjalan dengan optimal apabila dilaksanakan dengan penuh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Dalam penelitian ini ingin mengetahui respon para pelaksana kebijakan mengenai segala kendala yang terjadi dalam proses implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini, serta bentuk sosialisasi yang dilakukan oleh para pelaksana dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini.

5. Komunikasi Antar organisasi dan Aktivitas Pelaksana

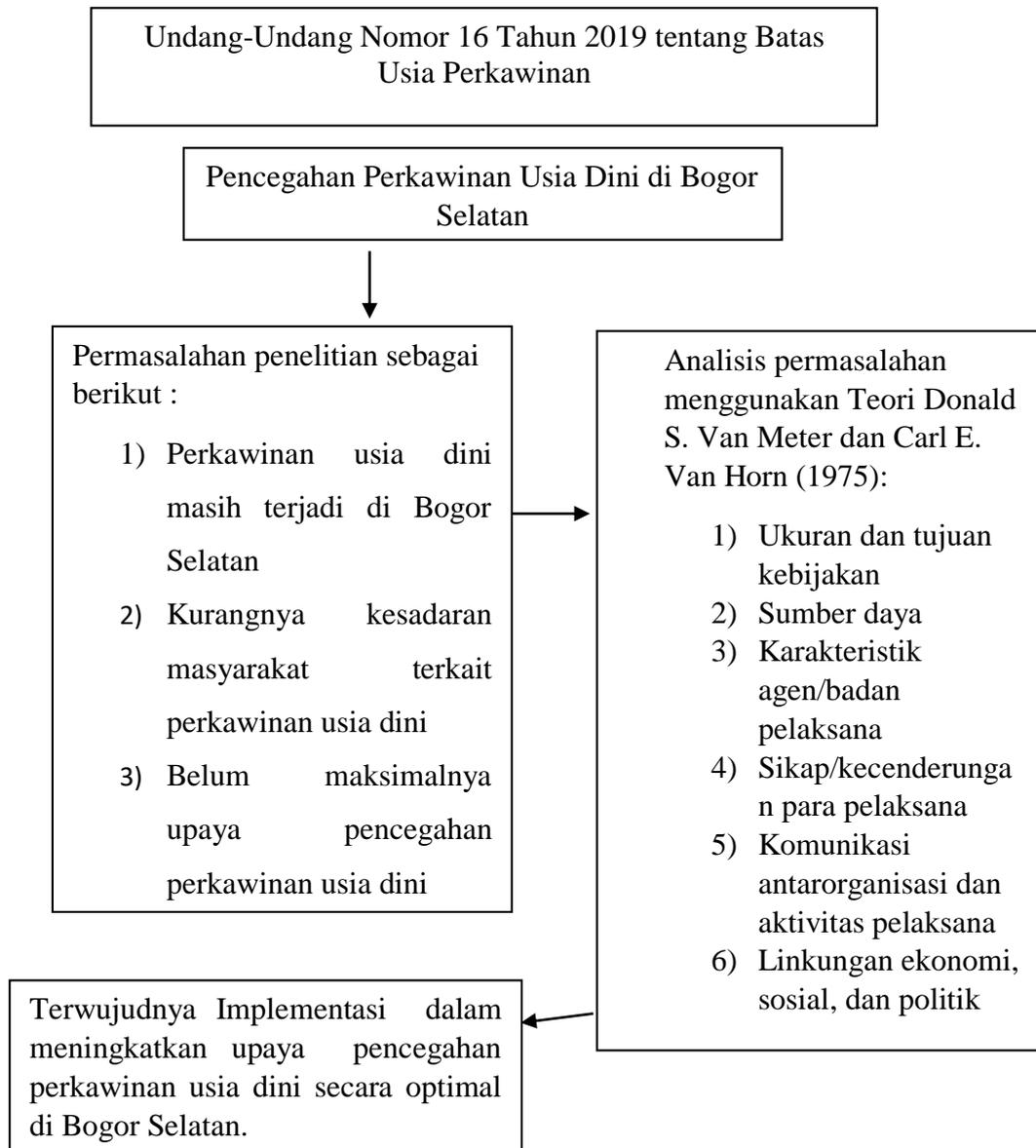
Suatu implementasi membutuhkan komunikasi antar organisasi, komunikasi mulai dari koordinasi antar organisasi mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini hingga bentuk kerjasama yang dilakukan para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan pencegahan perkawinan usia dini. Indikator ini digunakan untuk mengetahui komunikasi dan koordinasi antar organisasi yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan yakni Kantor Urusan Agama Bogor Selatan.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Indikator ini digunakan untuk menilai sejauh mana lingkungan eksternal mendorong keberhasilan implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan. Diantaranya seperti sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana, bagaimana sifat opini publik, dukungan elit, peran, dan kelompok kepentingan dalam menunjang keberhasilan kebijakan. Dalam penelitian ini ingin mengetahui sejauh mana dukungan ekonomi dari lingkungan eksternal, dukungan masyarakat, dan dukungan elit politik dalam implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan usia dini.

Kerangka Pemikiran Penelitian Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dalam Pencegahan Perkawinan Usia Dini di Bogor Selatan.

Gambar 2.5. Kerangka Berpikir



Sumber: Data diolah, 2024