

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Seiring berjalannya waktu manusia akan mengalami berbagai perubahan yang dipengaruhi oleh pertumbuhan dan perkembangan tersebut. Setelah masa kanak-kanak, masa remaja merupakan sebuah periode transisi dari masa kanak-kanak menuju dewasa. Menurut Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 25 tahun 2014, remaja merupakan penduduk Indonesia yang berada pada usia 10-18 tahun, sedangkan menurut Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) remaja dikategorikan sebagai penduduk dengan rentang usia 10-24 tahun yang belum pernah menikah.

Masa remaja ditandai dengan kematangan fisik, kognitif, sosial, serta emosional sehingga diperlukan persiapan secara jasmaniah, mental, dan spiritual agar menjadi manusia yang sehat kedepannya. Beberapa hal yang menjadi indikator kematangan remaja tersebut dapat mempengaruhi perilaku seksualnya termasuk salah satunya adalah keinginan untuk menjalin hubungan kekasih atau yang biasa kita sebut sebagai berpacaran. Menurut Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia pada tahun 2017, lebih dari 70% remaja perempuan pernah berpacaran sedangkan sekitar 72% remaja laki-laki pernah berpacaran.

Table 1 Distribusi (Presentase) Remaja Menurut Usia Pertama Kali Pacaran

Karakteristik	Tidak Pernah		<12		12-14		15-17		18-19		20+		Tidak Tahu	
	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P
Usia														
15-19	20	18,1	2,4	1,2	32,1	30,9	43,7	47	2,5	2,4	0	0	0,3	0,3

20-14	6,1	7,7	1,5	0,6	14,4	13,9	49,5	46,8	18,3	19,3	9,5	11	0,7	0,6
Tempat Tinggal														
Perkotaan	10,9	12,5	2,3	1,3	27,4	26	46,4	48,5	8,8	8,2	3,8	3,3	0,4	0,3
Perdesaan	19,8	19,3	1,8	0,7	22,8	26,1	43,8	44,6	8	5,8	3,4	2,9	0,5	0,5
Total	14,8	15,2	2,1	1	25,4	26,1	45,3	47	8,4	7,3	3,6	3,1	0,4	0,4

Sumber: SDKI 2017 Kesehatan Reproduksi Remaja, Badan Pusat Statistik

Puncak gairah yang terjadi pada masa remaja mendorong mereka mempergunakan setiap kesempatan yang ada untuk bersentuhan secara fisik, bahkan kadang mencari kesempatan untuk bercumbu hingga melakukan hubungan seksual. Pada penelitian yang dilakukan oleh Pangkahila dalam Hasibuan (Hasibuan et al., 2014), sebagian besar dari mereka yang melakukan kegiatan seksual memiliki sikap yang tidak bertanggung jawab atas perbuatan mereka. Kegiatan seksual yang tidak bertanggung jawab tersebut menjadi salah satu dari sekian faktor kompleks dalam fenomena pernikahan dibawah umur di Indonesia (Husna et al., 2016).

Sebagaimana sudah disebutkan diatas terkait ciri perkembangan fisik dan fisiologis serta fenomenanya pada manusia, maka seseorang yang masih dibawah 18 tahun dikategorikan sebagai anak-anak. Selama masih berstatus menjadi anak-anak maka undang-undang telah menjamin hak-hak mereka sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Rujukan terikat terkait kebijakan pemenuhan dan perlindungan hak anak salah satunya dalam Konvensi Hak Anak (KHA) (Nations, 1989) pasal 2.1 yaitu

“Negara-negara peserta konvensi menghormati dan menjamin bagi setiap anak terhadap seluruh hak-haknya sebagaimana tercantum di dalam Konvensi di

dalam wilayah hukumnya masing-masing tanpa diskriminasi apapun, baik berdasarkan ras, orangtua atau walinya, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, keyakinan politik atau pandangan-pandangan lainnya, kebangsaan, suku atau latar belakang sosial, kekayaan atau kemiskinan, kecacatan, maupun status kelahirannya”.

Indonesia meratifikasi KHA berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 36 tahun 1990, disusul dengan ditetapkannya UU Perlindungan Anak No. 23 tahun 2002, yang kemudian diubah dengan adanya UU No. 35 tahun 2014. Menurut Konvensi Hak-hak Anak, ada 10 hak yang wajib diperoleh untuk anak yaitu:

1. Hak untuk bermain
2. Hak untuk mendapatkan pendidikan
3. Hak untuk mendapatkan perlindungan
4. Hak untuk mendapatkan nama (identitas)
5. Hak untuk mendapatkan status kebangsaan
6. Hak untuk mendapatkan makanan
7. Hak untuk mendapatkan akses kesehatan
8. Hak untuk mendapatkan rekreasi
9. Hak untuk mendapatkan kesamaan
10. Hak untuk berperan dalam pembangunan

Di Indonesia, hak-hak ini diakui sebagaimana tertuang dalam: UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU 10/1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, dan UU 23/2002 tentang Perlindungan Anak. Dengan adanya undang-undang perlindungan anak, maka segala persoalan yang berkaitan dengan perlindungan anak, termasuk usia minimum untuk menikah, harus mengacu pada undang-undang tersebut, bahkan hingga ketentuan tentang sanksi pidana bagi para pelanggar hak anak tersebut. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menjelaskan bahwa penyelenggaraan perlindungan anak meliputi orang tua, keluarga, pemerintah dan negara. UU tersebut juga mengamanatkan pelayanan pengaduan masyarakat yang berkaitan

dengan perlindungan anak oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI).

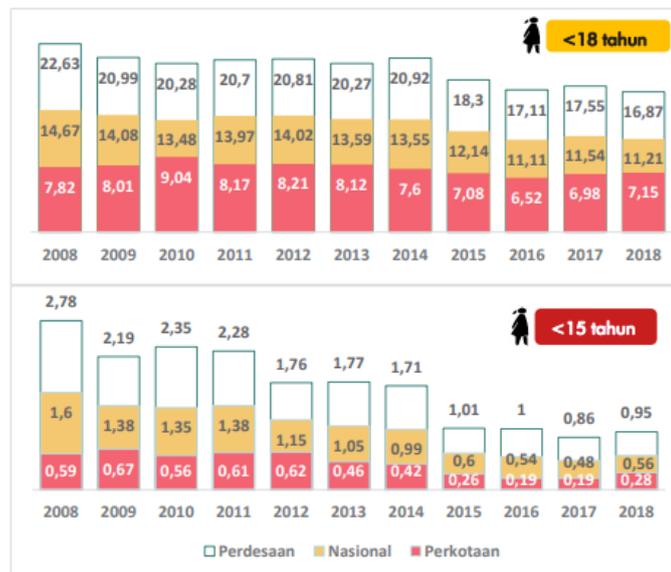
Menurut WHO, perkawinan/pernikahan pada usia anak atau *early marriage* merupakan pernikahan yang dilakukan oleh pasangan dengan salah satu atau keduanya masih dikategorikan sebagai anak-anak atau remaja yang berusia dibawah 19 tahun. Mendukung pernyataan WHO, Indonesia mengatur batas usia perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, batasan usia nikah yang semula 19 tahun bagi laki-laki dan 16 bagi perempuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 diubah menjadi sama-sama 19 tahun untuk perempuan dan laki-laki. Sehingga dapat dipahami apabila pernikahan yang dilangsungkan dibawah batas umur tersebut dapat dikategorikan sebagai pernikahan dibawah umur.

Menurut pernyataan United Nations Development Economic and Social Affairs (UNDESA), Indonesia masuk dalam deretan ke-37 dengan jumlah perkawinan dini terbanyak di dunia dan menjadi urutan kedua setelah Kamboja dengan kasus perkawinan terbanyak di Asia Tenggara (United Nations, 2011). Menurut skala nasional, provinsi dengan persentase pernikahan dibawah umur tertinggi adalah Kalimantan Selatan (9%), kemudian disusul Jawa Barat (7,5%), Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah dengan masing-masing persentase 7% dan Banten dengan persentase 6,5%. Sementara Provinsi dengan persentase dengan interval perkawinan dini (15-19) tertinggi adalah Provinsi Kalimantan Tengah (52,1%), Jawa Barat (50,2%), kemudian Kalimantan Selatan (48,4), disusul Bangka Belitung (47,9%), dan Sulawesi Tengah (46,3%). Posisi Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri berada pada urutan terakhir dengan persentase 11,07%.

Meskipun Daerah Istimewa Yogyakarta menempati ranking terakhir pernikahan dibawah umur di Indonesia dengan persentase 11,07% namun ternyata Daerah Istimewa Yogyakarta menempati urutan pertama sebagai provinsi dengan angka perkawinan pertama dibawah 15 tahun terbanyak di Indonesia dengan persentase sebesar 69,36 persen (Kementerian Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, 2020). Fakta ini menjadi salah satu perhatian penulis terkait bagaimana tindakan preventif maupun represif dari pemerintah sehingga dapat menekan angka pernikahan pada usia anak secara umum di Daerah

Istimewa Yogyakarta.

Gambar 1 Tren Data Presentase Menurut Umur Perkawinan Pertama



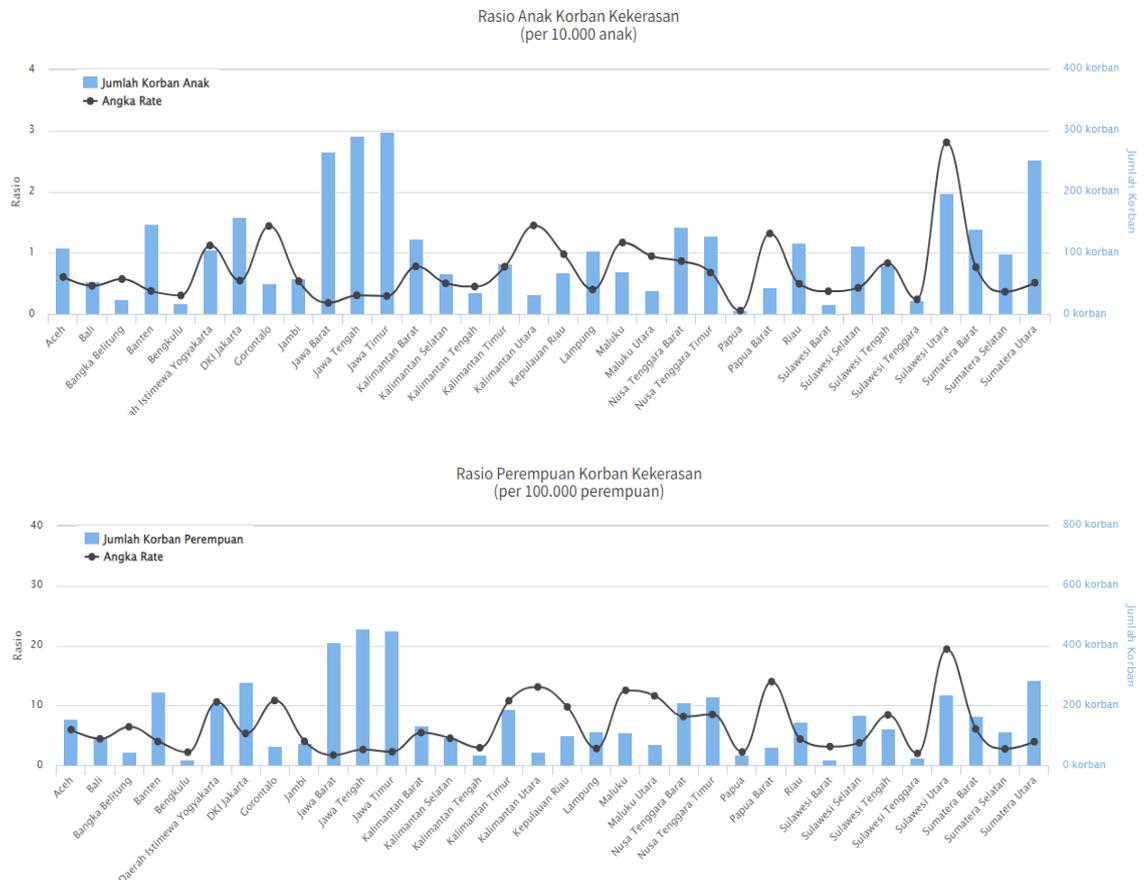
Sumber: (Kementrian Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, 2020)

Dapat dilihat dari grafik diatas bahwa pada tahun 2008-2018 prevalensi perkawinan anak perempuan berusia 20-24 tahun yang melangsungkan perkawinan pertama cenderung melandai baik dari usia kurang dari 15 tahun maupun 18 tahun. Namun tetap jumlah tersebut masih tinggi dengan rata-rata penurunan 11,21 persen untuk golongan usia kurang dari 15 tahun dan 0,56 persen untuk perkawinan pertama dengan usia kurang dari 18 tahun. Apabila diperhatikan dari segi lokasi, perkawinan di daerah perdesaan berkurang sebesar 5,76 persen sedangkan di perkotaan hanya menurun sekitar 1 persen. Hal tersebut menandakan bahwa penurunan perkawinan anak di perkotaan berjalan lebih lambat daripada di perdesaan.

Inilah yang menjadi konsen pemerintah menganjurkan untuk menunda usia pernikahan wanita sebab selain ancaman perceraian, kekerasan seksual, eksploitasi seksual, kekerasan dalam rumah tangga akibat kondisi psikis yang masih labil, namun pernikahan dibawah umur juga dapat membahayakan kehamilan ibu muda yang sangat beresiko terhadap calon ibu dan bayi. Salah satu resiko pernikahan dibawah umur dimana kesiapan mental belum terpenuhi adalah

meningkatkan probabilitas kejadian kekerasan kepada perempuan maupun anak.

Gambar 2 Ratio Kekerasan Pada Anak dan Pada Perempuan



Sumber: Kementerian PPA Tahun 2022

Masih tingginya angka kekerasan seksual pada perempuan dan anak-anak di Indonesia yang meningkat setiap tahunnya (Badan Pusat Statistik, n.d.) menjadi hal yang sangat penting untuk diketahui sebab kekerasan seksual tidak hanya menyangkut problema kesehatan moral masyarakat namun juga menyangkut terbatasnya gerakan dan tindakan dalam rumah tangga yang berakibat pada terbatasnya pilihan hidup mereka. Terbatasnya pilihan hidup disini bisa diasumsikan ketika perempuan muda yang terpaksa menikah muda harus mengalami drop out dari sekolah dan tidak bisa melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi yang mengharuskan mereka untuk bertahan hidup dengan standar sosial tersebut, subordinasi dalam keluarga, hingga kekerasan seksual serta kekerasan dalam rumah tangga (Akbar & Mudzdaliffah, 2012).

Pendapat BKKBN dalam penelitian terkait strategi advokasi Pendewasaan Usia Perkawinan menyatakan bahwa pernikahan dibawah umur juga dapat menghambat pertumbuhan kejiwaan remaja (Natalia, 2016).

Kebanyakan kasus kekerasan seksual yang terjadi di masyarakat, misalnya saja pemerkosaan, tidak jarang malah menempatkan wanita sebagai yang dipersalahkan. Padahal menurut data yang ada pada website resmi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada tahun 2021, kekerasan paling banyak terjadi pada lingkungan rumah tangga. Sebanyak 3.817 kekerasan dilaporkan pada KPPA dengan presentase kekerasan seksual mendominasi sebanyak 2.608 kasus (Anak, n.d.). Dalam data tersebut juga diketahui bahwa korban kekerasan mayoritas berusia kurang dari 18 tahun. Banyaknya kasus pelanggaran perlindungan anak yang terjadi tentu menimbulkan keprihatinan bagi kita semua. Keluarga yang seharusnya bisa menjadi institusi utama dalam perlindungan anak ternyata belum dapat melaksanakan perannya dengan baik.

Gambar 3 Akibat dari Pernikahan Pada Usia Anak

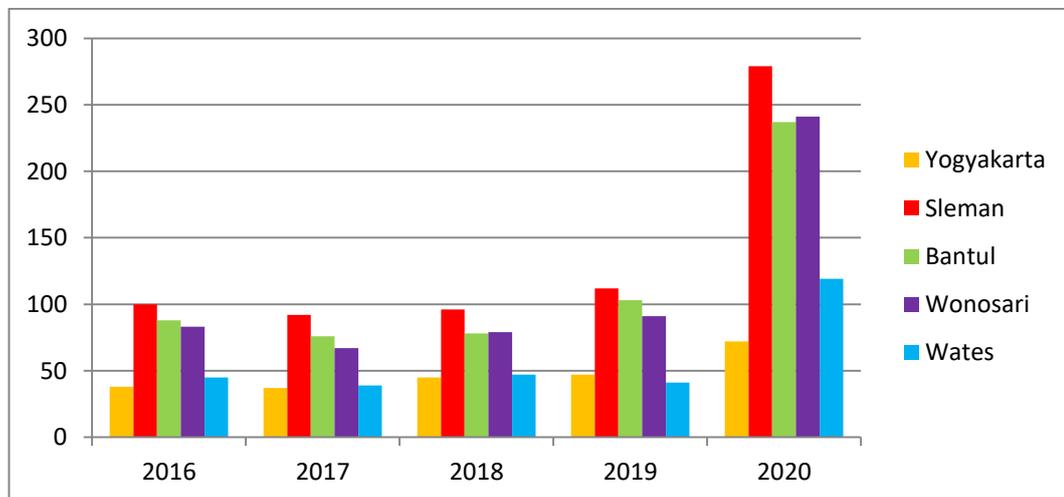


Sumber: dikelola oleh penulis

Menurut Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama dalam Katadata.co.id sepanjang Januari-Juni 2020 terdapat 34 ribu permohonan dispensasi kawin. Dari 34 ribu permohonan tersebut, 97% permohonan dispensasi dikabulkan dan 60% pengajuan dispensasi adalah anak dibawah umur 18 tahun. Dari persentase nasional tersebut, kasus pernikahan dibawah umur yang tercatat di Kabupaten Sleman meningkat lebih dari 100 persen selama pandemi Covid-19. Berdasarkan

data dari Kementerian Agama Kabupaten Sleman, sebanyak 358 dispensasi pernikahan per April 2021 diajukan dengan 3 anak diantaranya merupakan anak berusia dibawah 13 tahun. Menurut data sebaran yang didapatkan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk (DP3AP2) Provinsi Yogyakarta tersebut, didapatkan sejumlah data terkait pengajuan dispensasi mulai tahun 2015-2020 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

Gambar 4 Permintaan Dispensasi Per-Kabupaten/Kota (DP3AP2 Provinsi DIY)



	2016	2017	2018	2019	2020
Yogyakarta	38	37	45	47	72
Sleman	100	92	96	112	279
Bantul	88	76	78	103	237
Wonosari	83	67	79	91	241
Wates	45	39	47	41	119

Sumber: dikelola oleh penulis

Berdasarkan tabel grafik diatas bahwasanya pengajuan dispensasi pernikahan cenderung naik di setiap kabupaten/kota pada tahun 2020, terlebih pada Kabupaten Sleman yang mencapai lebih dari 250 pengajuan dispensasi pernikahan di bawah umur pada tahun 2020. Menurut Hakim Pengadilan Agama

Kabupaten Sleman, banyaknya dispensasi tersebut dapat terjadi akibat perubahan batas usia perkawinan dari yang semula 16 tahun untuk wanita dan 19 tahun untuk laki-laki menjadi sama-sama 19 tahun bagi wanita dan laki-laki. Menurut DP3AP2 angka pernikahan dibawah umur di DIY yang cenderung naik setiap tahun disebabkan oleh KTD atau kehamilan tidak diinginkan. KTD ini meningkat 3 kali lipat dengan daerah tertinggi yaitu Kabupaten Sleman. Seperti yang sudah tertulis pada uraian diatas, pernikahan dibawah umur lebih banyak menimbulkan resiko dan konsekuensi, terlebih pada calon mempelai wanita.

Sesuai dengan ketentuan batas usia perkawinan yang ada pada UU Nomor 16 Tahun 2019 sebagai perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974 yaitu batas usia perkawinan pada laki-laki dan perempuan adalah 19 tahun, maka pemerintah Kabupaten Sleman ditahun yang sama mengeluarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak sebagai upaya untuk menecgah semakin banyaknya kasus pernikahan dibawah umur di Kabupaten Sleman. Pada Bab II Pasal 5 dijelaskan bahwa upaya pencegahan dapat dilakukan dengan koordinasi terpadu, sosialisasi, deklarasi, penyuluhan terpadu, pelatihan, pembuatan media komunikasi, informasi, dan edukasi, serta pembentukan satuan tugas pencegahan perkawinan pada usia dini. Sebagai upaya untuk mengurangi kasus perkawinan pada usia anak agar tercipta wilayah yang layak dan ideal bagi tumbuh kembang anak, berbagai himbauan serta arahan bagi orang tua dan anak yang ingin melangsungkan perkawinan, serta peran masyarakat dan pemangku kebijakan terkait seling berkolaborasi untuk mencegah perkawinan pada usia anak tersebut.

Kebijakan terkait pencegahan perkawinan pada usia anak sebagaimana yang telah disampaikan oleh pihak KPAI dalam Rapat Koordinasi Hasil Pengawasan Implementasi Dispensasi Kawin Usia Anak pada 12 Februari 2020 di Jakarta, merupakan tanggung jawab bersama SKPD terkait yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Sosial, dan Kementrian Agama. Peneliti akan berfokus pada implementasi kebijakan yang dijalankan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten

Sleman yang merupakan institusi di bawah Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Seperti yang sudah tertulis pada Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019, kebijakan pencegahan perkawinan anak ini dilaksanakan secara terpadu, lantas bagaimana bentuk kolaborasi antar OPD tersebut dalam mewujudkan Peraturan Bupati Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak? Serta apa yang menjadi hambatan dalam proses implementasi tersebut?

Melalui pertanyaan-pertanyaan tersebut penulis tertarik untuk menjadikan subjek penelitian terkait permasalahan diatas dengan judul “Analisis Implementasi Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak”.

B. PEMBATASAN DAN RUMUSAN MASALAH

1. Pembatasan Masalah.

Setelah mengetahui luasnya perkara terkait pernikahan pada usia anak, maka peneliti memfokuskan penelitian pada batasan-batasan persoalan implementasi Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kab. Sleman.

2. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas mengenai permasalahan perkawinan di bawah umur dan meninjau dari aspek yuridis melalui Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak maka peneliti menarik rumusan masalah dari latar belakang tersebut sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk kolaborasi pengimplementasian Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dalam proses implementasinya?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana komitmen Pemerintah Kabupaten Sleman dalam memfasilitasi/mengimplementasikan Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak serta mengetahui tantangan dan hambatan dalam proses implementasinya. Fokus penelitian ini adalah pengimplementasian Perbup Sleman Nomor 31 Tahun 2019 oleh pemerintah dan pihak-pihak terkait di Kabupaten Sleman.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan perkembangan Ilmu Pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan terkait pencegahan pernikahan dibawah umur yang diatur dalam Perbup Sleman Nomor 31 Tahun 2019.

2. Manfaat Praktis

a.) Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan terpenuhinya hak-hak anak termasuk hak hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi sesuai dengan Hak Asasi Manusia melalui Perbup Sleman Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak.

b.) Bagi Pemangku Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pemangku kebijakan yang berkaitan dengan fenomena pernikahan dibawah umur di Kabupaten Sleman agar pengimplementasian kebijakan dapat tepat sasaran dan tidak keluar dari koridor OPD masing-masing.

E. TINJAUAN PUSTAKA

Table 2 Penelitian Relevan

No	Literatur	Hasil Penelitian
1	<p>Kebijakan Perbaikan Norma Dalam Menjangkau Batasan Minimal Umur Perkawinan</p> <p>Sahuri Lasmadi, Kartika Sasi Wahyuningrum, dan Hari Sutra Disemadi</p> <p>(Lasmadi et al., 2020)</p>	<p>Perubahan usia minimal perkawinan pada wanita yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 sebenarnya dapat menyelesaikan berbagai masalah perkawinan di Indonesia seperti permasalahan kesehatan pada ibu hamil dengan usia pertama hamil dibawah 20 tahun, permasalahan angka perceraian, hingga permasalahan ekonomi dan permasalahan terkait Indeks Pembangunan Manusia. Namun adanya perubahan ini juga dapat menyebabkan banyaknya dispensasi nikah sebab angka batasan umur pernikahan yang semakin tinggi, oleh sebab itu agar perubahan yang diharapkan terjadi dapat terealisasi perlu adanya peraturan mengenai syarat-syarat dispensasi perkawinan sehingga dapat benar-benar meminimalisir angka</p>

		perkawinan dini di Indonesia.
2	<p>Factors Associated with Early Marriage in Sleman, Yogyakarta</p> <p>Nurul Husna, Argyo Demartoto, Supriyadi, Hari Respati</p> <p>(Husna et al., 2016)</p>	<p><i>Emotional Insecurity</i> yang tercipta akibat disharmoni dalam keluarga dapat menjadikan anak melihat pernikahan sebagai salah satu cara memerdekakan diri dan mencari tempat yang bisa melindungi serta memperhatikan kebutuhannya, kecenderungan untuk mencari tempat perlindungan tersebut kemudian menempatkan remaja pada lingkungan yang memiliki heterogenitas tinggi tanpa adanya pengawasan dari orangtua. Dengan lemahnya kontrol orangtua dan lingkungan pergaulan heterogenitas tinggi maka anak akan memiliki sikap kecenderungan melakukan pergaulan bebas yang tinggi. Pergaulan bebas yang hingga menyebabkan kehamilan tidak diinginkan atau KTD merupakan <i>setting</i> sosial penyebab pernikahan dini sebagai upaya orangtua untuk menyembunyikan aib dari masyarakat.</p>
3	<p>Pernikahan Dini dan Upaya Perlindungan Anak di Indonesia</p> <p>Mayadina Rohmi Musfiroh</p> <p>(Musfiroh, 2016)</p>	<p>Perkawinan dini menurut hasil tafsir ulama terhadap Q.S Ath-Thalaq [65]: 4 mengisyaratkan iddah bagi mereka yang belum haid. Perbedaan pendapat antara beberapa ulama masih terjadi tentang batas usia perkawinan, sebab menurut beberapa ulama perkawinan dapat dilaksanakan apabila calon mempelai sudah memenuhi syarat dan rukun pernikahan. Namun batas usia tetap perlu untuk ditetapkan sebagai usaha untuk meminimalisir dampak negatif yang muncul akibat pernikahan dini misalnya kesehatan reproduksi perempuan, persoalan ekonomi, keluarga, hingga perceraian.</p>
4	<p>Penegakan Hak Reproduksi Perempuan dalam Kebijakan Keluarga Berencana di Indonesia</p> <p>Fatma Laili Khoirun Nida</p> <p>(Nida, 2016)</p>	<p>Program Keluarga Berencana dinilai sudah terlaksana dengan baik, namun dalam pelaksanaannya banyak dijumpai ketimpangan yang menyangkut kesetaraan hak antara perempuan dengan laki-laki sebagai pelaksana kegiatan reproduksi. Beberapa hal yang menjadi sorotan terkait dengan kesetaraan hak antara perempuan dan laki-laki dalam keberhasilan program Keluarga Berencana adalah perlunya perempuan untuk memperoleh pendidikan tinggi sebagai usaha untuk meningkatkan taraf hidup mereka dan perlunya pendidikan seks pada remaja perempuan dan laki-laki sebagai upaya pencegahan kehamilan tidak diinginkan yang menjadi salah satu penyebab terbesar pernikahan dibawah umur.</p>
5	<p>Perkawinan Anak dalam Perspektif Hak Asasi Manusia</p> <p>Dina Tsalist Wildana dan Irham Bashori Hasba</p> <p>(Wildana & Hasba, 2016)</p>	<p>Perkawinan anak khususnya pada perempuan dinyatakan menjadi tindakan melanggar hak kemanusiaan karena perkawinan tersebut dapat berdampak pada terputusnya pendidikan anak, tertutupnya kesempatan bagi anak untuk berkembang, eksploitasi seksual melalui kehamilan dan melahirkan dini, serta meningkatkan resiko kekerasan seksual lainnya. Tidak dapat dielakkan pada fenomena perkawinan anak pihak yang sangat dirugikan adalah perempuan, namun ketika perkawinan anak terjadi, pemerintah menganggap perempuan tersebut sudah cukup umur dan dewasa sehingga perlindungan terhadap hak anak dinilai masih tertinggal</p>

		dibandingkan dengan negara lain dengan kasus serupa.
6	<p>Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak dalam Perspektif Masalah Mursalah</p> <p>Muhammad Agung Ilham Affarudin</p> <p>(Affaruddin, 2019)</p>	Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak dilihat dari perspektif Masalah Mursalah menjadi sebuah peraturan yang dinilai bagus sebagai upaya melindungi dan menjamin kelestarian agama, kebaikan budi pekerti, dan dapat menjawab kesulitan yang selama ini dihadapi oleh masyarakat terhadap hak anak dan wanita terkait pencegahan pernikahan dini.
7	<p>Strategi Pemerintah dalam Meminimalisir Pernikahan Dini di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang</p> <p>Dahriah, Abdul Jabbar, Muhammad Rusdi</p> <p>(Dahriah et al., 2020)</p>	Masih maraknya pernikahan dini di Maritengngae bisa disebabkan karena beberapa faktor. Beberapa diantaranya terkait kurang optimalnya indikator program yang dilaksanakan oleh implementator dan masih rendahnya pengetahuan masyarakat terkait pernikahan dini beserta resikonya. Meskipun sudah diadakan sosialisasi berkala, namun sejatinya rakyat perlu tindakan yang lebih nyata dan represif dalam mencegah pernikahan dini.
8	<p>Upaya Yuridis dan Sosiologis Kantor Urusan Agama dalam Pencegahan Pernikahan Usia Dini</p> <p>Ahmad Wafiq, F. Setiawan Santoso</p> <p>(Wafiq & Santoso, 2017)</p>	Maraknya pernikahan dini yang terjadi dapat dikurangi dengan dua upaya yaitu upaya yuridis dan sosiologis. Upaya yuridis dapat dilakukan dengan memperketat persyaratan pelaksanaan dispensasi perkawinan dan upaya sosiologis dengan cara menguatkan kerjasama lintas sektoral dengan memanfaatkan kembali peran BP4 di masyarakat.
9	<p>Kebijakan Perbaikan Norma Dalam Menjangkau Batasan Minimal Umur Perkawinan</p> <p>Sahuri Lasmadi, Kartika Sasi Wahyuningrum, Hari Sutra Disemadi</p> <p>(Lasmadi et al., 2020)</p>	Menaikkan umur minimal perkawinan bagi wanita dapat berakibat pada tingginya jumlah permintaan dispensasi nikah maka dari itu syarat dispensasi perkawinan yang ada harus diperketat juga agar kebijakan dapat berjalan dengan harmonis dengan ketentuan yuridis yang baik.
10	<p>Implementasi Peraturan Bupati Tanjung Jabung Barat Nomor 36 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Pernikahan Dibawah Umur</p> <p>Bambang Purnomo</p> <p>(Purnomo, 2019)</p>	Selain faktor anggaran yang kurang memadai untuk aksi pencegahan pernikahan dibawah umur, Sumber Daya Manusia yang memadai seperti dokter maupun psikolog juga dirasa kurang. Hal tersebut dapat terjadi dikarenakan gaji dan tunjangan yang diberikan dirasa terlalu kecil sehingga walaupun pemerintah membuka recruitment bagi SDM tersebut namun yang mendaftar juga cenderung sedikit.

Dari beberapa penelitian diatas maka dapat dilihat perbedaan

antara penelitian-penelitian tersebut dengan penelitian yang akan saya lakukan yaitu terletak pada substansi penelitian. Beberapa penelitian diatas meneliti terkait faktor dan dampak akibat pernikahan dibawah umur, namun fokus penelitian saya adalah terkait faktor penghambat atau pendukung yang melatar belakangi implementasi suatu kebijakan publik terkait pencegahan pernikahan dibawah umur. Beberapa penelitian juga ada yang hampir serupa dengan penelitian saya namun apabila dicermati penelitian-penelitian tersebut dilakukan sebelum tahun 2019 dimana pada tahun tersebut usia minimal perkawinan diubah. Apabila ada regulasi yang berubah maka hasil penelitian pasti juga akan berbeda bergantung pada fenomena yang terjadi setelah regulasi tersebut dikeluarkan.

F. KAJIAN TEORI

1. Kebijakan Publik

1.1. *Pengertian Kebijakan Publik*

Kebijakan Publik berasal dari kata kebijakan atau *policy* dan publik atau *public*. Kebijakan atau *policy* dalam bahasa Inggris memiliki arti sebagai seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Sedangkan menurut Anderson dalam Handoyo (Eko Handoyo, 2012) mengutarakan kebijakan sebagai sebuah rangkaian tindakan yang dilaksanakan oleh aktor-aktor berkaitan dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Sedangkan menurut Machiavelli dalam Handoyo (Eko Handoyo, 2012) sebagai praktisi politik aktual mengasumsikan bahwa kebijakan adalah strategi-strategi yang dijalankan oleh pemegang kekuasaan untuk mewujudkan tujuan. Lebih kompleks lagi, Amara Raksasataya dalam Suwitri (Suwitri, 2008) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan sehingga sebuah kebijakan memiliki tiga elemen yaitu; identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan, dan penyediaan berbagai sumber daya untuk memudahkan proses pelaksanaan dari strategi tersebut. Nah dari ketiga pendapat tersebut dapat diperoleh pengertian bahwa kebijakan berisi proses dalam mencapai tujuan. Tujuan disini kemudian menimbulkan pertanyaan lagi yaitu tujuan bagi siapa strategi-strategi ini diusahakan? Dari sini kita akan memetakan bagian *public* dalam *Public Policy* atau Kebijakan Publik.

Public dalam kaitannya dengan Kebijakan Publik dapat dimengerti ketika kita mengaitkannya dengan istilah “privat”. Pengekspresian publik dan privat diduga sudah ada sejak jaman Romawi dan Yunani Kuno. Menelusuri sejarah kuno, Gobetti dalam Handoyo (Eko Handoyo, 2012) mendefinisikan privat sebagai segala kepentingan yang berkaitan dengan individu atau per-person; sedangkan publik didefinisikan sebagai kepentingan bersama yang berorientasi pada komunitas atau negara.

Sebagaimana dikutip dalam Handoyo (Eko Handoyo, 2012), Saxonhouse memilah antara kata publik dan privat adalah sebagai berikut.

Table 3 Pemilahan Kata Publik dan Privat oleh Saxonhouse

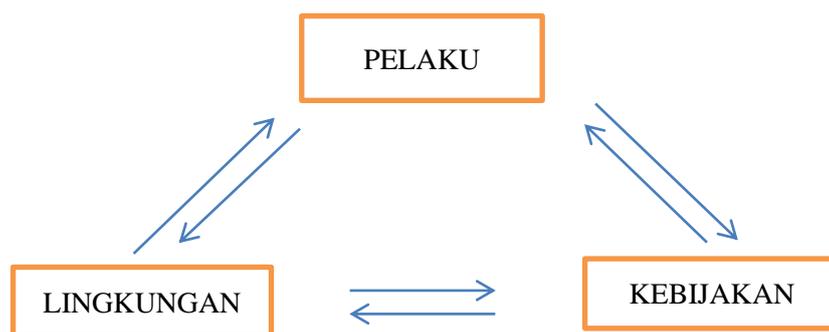
Publik	Privat
Polis	Rumah Tangga
Kebebasan	Keharusan
Kesetaraan	Kesenjangan
Keabadian	Kesementaraan
Terbuka	Tertutup

Definisi publik dan privat menurut Saxonhouse ini memiliki kelemahan bahwasannya dalam praktik kehidupan, batas-batas keduanya tidaklah absolut. Hubungan antara ruang publik dan privat ternyata sangat kompleks dan melambangkan interdependensi. Untuk memecahkan ketegangan tersebut perlu ditemukan penengah antara hubungan ruang publik dan privat dengan adanya negara dan politik. Peran negara dan politik disini adalah sebagai pencipta kondisi dimana kepentingan publik dapat diakomodir dengan baik. Apabila kebebasan ekonomi dan pasar difasilitasi oleh negara, maka kepentingan publik juga akan terlayani dengan baik (Eko Handoyo, 2012).

Fokus utama dalam kebijakan publik di negara modern merupakan pelayanan publik dimana segala sesuatu yang diusahakan oleh negara bertujuan untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan rakyatnya (Anggara, 2014). Menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Suwitri (2008), pengertian kebijakan publik yaitu sebagai suatu program sebagai sarana dalam pencapaian tujuan, aspek-aspek, dan nilai-nilai yang terarah. Sedangkan dalam buku yang berjudul Kebijakan

Publik oleh Sahya Anggara (Anggara, 2014) James E. Anderson menyatakan bahwa “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah) yang kemudian pernyataan tersebut mendapat penyempurnaan dengan pemahaman dari David Easton yaitu “*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*” (kebijakan publik merupakan pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat). Ketika istilah Kebijakan atau *Policy* dan Publik atau *Public* diatas digabungkan menjadi Kebijakan Publik maka didapatkan pengertian bahwasanya Kebijakan Publik merupakan serangkaian strategi/upaya pemerintah/negara yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya baik dalam bentuk pengaturan maupun keputusan demi kepentingan bersama dalam ruang publik.

Menurut William Dunn (William Dunn, 2014) bahwa sistem kebijakan mencakup hubungan timbal balik dari tiga unsur yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan. Hubungan timbal balik ketiga komponen tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:
Gambar 5 Hubungan Timbal Balik Tiga Komponen Sistem Kebijakan Menurut Dunn



Sumber: (William Dunn, 2014)

Segitiga timbal balik tiga komponen sistem kebijakan menurut Dunn menunjukkan bahwa aktor kebijakan juga dipengaruhi oleh kebijakan publik. Ketiga komponen di atas disebut sistem kebijakan, yaitu organisasi kelembagaan yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan

publik dengan memperhatikan aspek sosial politik, aspek teknis, serta aspek teknis interaksi antar faktor politik. Lebih lanjut, Dunn menjelaskan tiga komponen kebijakan publik, secara spesifik sebagai berikut: (William Dunn, 2014).

a. Isi Kebijakan

Memuat kumpulan pilihan keputusan tentang urusan publik yang dibuat oleh lembaga dan pejabat publik. Isi sebuah kebijakan menanggapi banyaknya masalah di masyarakat mencakup berbagai sektor mulai dari pertanian, keamanan, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

b. Aktor Pelaksana atau Pemangku Kepentingan Kebijakan

Pemangku kepentingan kebijakan atau aktor pelaksana kebijakan merupakan individu maupun kelompok yang berhubungan langsung dengan kebijakan sehingga dapat berpengaruh maupun dipengaruhi oleh kebijakan tersebut. Aktor pelaksana kebijakan tersebut dapat berupa warga, komunitas, LSM, parpol, dan lain sebagainya.

c. Lingkungan Kebijakan

Lingkungan menjadi latar khusus dimana sebuah kebijakan terjadi, yang dapat pula mempengaruhi maupun berpengaruh terhadap kebijakan itu sendiri.

1.2. Proses Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan yang kemudian didefinisikan sebagai siklus kebijakan yang dimulai dengan agenda setting dengan identifikasi atau definisi isu-isu publik melalui evaluasi atau penilaian kebijakan. Berikut adalah penjelasan dari proses pengembangan kebijakan publik, yang disajikan pada bagian berikut dalam Handoyo (Eko Handoyo, 2012):

a. Pembuatan Agenda

Sebagai bentuk respon menanggapi masalah publik, aparat legislatif dan administrasi pemerintahan dapat berpartisipasi dan terlibat

dalam proses perencanaan, pengambilan dan pelaksanaan kebijakan, termasuk berpartisipasi dalam penyelesaian masalah publik dalam proses pembuatan kebijakan. Keterlibatan aktor, elit atau pemangku kepentingan dapat berlanjut pada tahap menganalisis efektivitas kebijakan, untuk membantu analisis kesenjangan yang terjadi dalam pembangunan dan implementasi sehingga dapat diatasi dengan susunan agenda politik. Dengan demikian, penetapan agenda kerja menempati urutan pertama dalam siklus pembuatan kebijakan.

b. Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan secara umum memiliki tahapan-tahapan diantaranya yaitu pengaturan proses pengembangan kebijakan, penggambaran permasalahan, penetapan sasaran dan tujuan, penetapan prioritas, perancangan kebijakan, penggambaran pilihan-pilihan, penilaian pilihan-pilihan, “perputaran” untuk penelaahan sejawat dan revisi kebijakan, serta akhirnya upaya untuk mendapatkan dukungan formal terhadap kebijakan yang sedang diajukan atau disusun.

c. Pengadopsian Kebijakan

Setelah proses formulasi kebijakan, langkah selanjutnya adalah adopsi kebijakan, yaitu proses formal untuk mengimplementasikan atau mengadopsi alternatif solusi kebijakan yang diidentifikasi sebagai produk kebijakan atau regulasi yang kemudian diimplementasikan. Pengadopsian kebijakan sangat ditentukan oleh rekomendasi, yang meliputi informasi mengenai kemungkinan manfaat dan dampak dari berbagai alternatif pilihan kebijakan yang telah disusun dan akan dilaksanakan.

d. Pengimplementasian Kebijakan

Pengimplementasian merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Definisi implementasi menurut Dunn (William Dunn, 2014) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Ada dua alternatif dalam implementasi

kebijakan: mengimplementasikan dalam bentuk program atau membuat kebijakan turunannya. Kesiapan implementasi amat menentukan efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan. Penyusunan kebijakan berbasis data atau bukti juga berpengaruh besar terhadap sukses tidaknya implementasi kebijakan.

e. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap keseluruhan tahapan dalam siklus kebijakan, utamanya ketika sebuah kebijakan yang disusun telah selesai diimplementasikan. Tujuannya adalah untuk melihat apakah kebijakan telah sukses mencapai tujuannya dan menilai sejauh mana keefektifan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak berkepentingan.

2. Collaborative Governance

Penyelenggaraan kebijakan pencegahan pernikahan usia anak merupakan kebijakan yang bersifat multi sektor yang perlu dilaksanakan dan disosialisasikan dengan baik. Maka dari itu, perlu adanya kerja sama dari berbagai pihak yang turut serta bertanggung jawab dan berperan penting dalam keberhasilan kebijakan ini. Kerja sama tersebut diharapkan dapat memberi kontribusi dalam meningkatkan ruang kolaborasi dan mengembangkan jaringan kelembagaan penanganan permasalahan pernikahan pada usia anak mulai dari pemerintah pusat hingga masyarakat. Pencegahan pernikahan pada usia anak merupakan acuan bagi pemerintah dalam membangun kapasitas pemerintah serta masyarakat agar mampu melaksanakan dan mengetahui isi program-programnya dengan baik.

2.1. Pengertian Kolaborasi

Berdasarkan epistemologi, kolaborasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*co-labour*” yang memiliki arti bekerja bersama. Kemudian pada abad ke-19 kata kolaborasi mulai populer adanya perkembangan dalam industrialisasi. Pertumbuhan organisasi yang memiliki banyak divisi dan semakin

kompleksnya pembuatan struktur organisasi sehingga mulai dibuatlah pembagian tugas untuk tenaga kerja dalam organisasi tersebut. Wanna menyatakan dalam (Arrozaaq, 2016) bahwa kompleksitas organisasi tersebut menjadi titik awal mulai dikenal dan digunakannya kolaborasi dalam berbagai organisasi.

Kolaborasi dalam ranah pemerintahan memiliki pengertian sebagai kegiatan/komunikasi yang dijalin oleh para pemangku kebijakan, sehingga kolaborasi dapat dipahami sebagai salah satu proses tata kelola dengan sudut pandang pada jaringan sosial pemangku kebijakan (Astuti et al., 2020). Menurut Booher dan Innes, model kolaboratif ini mengharuskan para pemangku kebijakan terlibat dalam dialog sebagai bentuk perwakilan instansi mereka dalam mengutarakan kepentingan (Astuti et al., 2020). Pada proses kerjasama kolaboratif pada umumnya mencakup pernyataan visi, tujuan, strategi, dan aktivitas antar pihak tetapi juga memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen serta memiliki otoritas dalam pengelolaan organisasi meskipun para pemangku kebijakan harus patuh pada kesepakatan bersama (Dewi, 2019).

Lain halnya dengan Schrage, kolaborasi menurutnya merupakan interaksi yang terjalin untuk menyelesaikan suatu konflik dengan cara menciptakan solusi dalam kondisi keterbatasan, contohnya keterbatasan wewenang, informasi, waktu, dan ruang (Arrozaaq, 2016). Melalui pengertian tersebut kita dapat pahami bahwasanya pada mulanya organisasi dapat mencapai tujuannya dengan baik namun kemudian terjadi keterbatasan yang mengharuskan organisasi tersebut melakukan kerjasama dengan organisasi atau individu lain. Tiga alasan menurut Fendt dalam (Arrozaaq, 2016) yang menjadi alasan organisasi melakukan kolaborasi yaitu:

1. Organisasi butuh berkolaborasi karena ketidakmampuan menyelesaikan tugas tertentu
2. Keuntungan yang didapatkan dari berkolaborasi dapat menjadi lebih besar apabila dibandingkan dengan bekerja sendiri
3. Biaya produksi yang dikeluarkan akan lebih kecil sehingga produk kebijakan dapat terlaksana dengan efisien

2.2. *Pengertian Governance*

Sejak tahun 1980-an, *governance* mulai dikenal dan dianut oleh beberapa negara di dunia. Pemahaman *Governance* menurut Peters dan Savoie dalam (Astuti et al., 2020) adalah sebagai padanan untuk menggantikan istilah “administrasi publik”. Namun perlu dipahami bahwasanya *governance* berbeda dengan *government*. *Governance* memiliki fokus terhadap pengambilan keputusan oleh pemangku kebijakan, hal tersebut terjadi dikarenakan pada proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya masalah yang dihadapi sudah semakin kompleks (Astuti et al., 2020). Konsep *Governance* muncul sebagai turunan dari pelaksanaan demokrasi dimana demokrasi sendiri merupakan mekanisme pemerintahan dengan proses pengambilan keputusan didasarkan pada kesepakatan mayoritas. Proses pengambilan keputusan dan komunikasi tersebut terjadi pada suatu sistem pemerintahan yang baik dan efektif yang sesuai dengan prinsip demokratis, yang biasa dikenal dengan sebutan *Good Governance* (Setyono, 2015).

Apabila dilihat berdasarkan perspektif Islam, penyelenggaraan *good governance* menjadi peluang penyelenggaraan tata kelola birokrasi yang lebih baik sesuai dengan nilai-nilai dalam hukum Islam contohnya nilai kesetaraan, *tasamuh* (toleransi), keadilan, kemaslahatan, musyawarah (*syura*), kejujuran, objektif, meninggalkan yang tidak memiliki nilai guna, tanggung jawab, amanah, serta berorientasi ke hari depan (Setyono, 2015). Sedangkan menurut Rhodes *governance* memiliki empat karakter, yaitu meliputi:

1. Makna *governance* yang lebih luas daripada *government* menjadikan pelibatan aktor non-negara menjadi eksis dan adanya hubungan saling ketergantungan antar satu organisasi dengan organisasi yang lain
2. Kelanjutan hubungan komunikasi antar anggota terjadi dikarenakan kebutuhan pertukaran sumber daya dan negosiasi pembagian bersama
3. Hubungan saling percaya yang terjalin kemudian dituangkan dalam regulasi yang dibuat atas negosiasi dan kesepakatan antar

aktor

4. Memiliki kesempatan atau kemungkinan untuk berotonomi atau terlepas dari pemerintah

2.3. *Pengertian Collaborative Governance*

Menurut Ansell dan Gash dalam (Astuti et al., 2020), *collaborative governance* adalah cara pengelolaan pemerintahan dengan melibatkan pemangku kebijakan secara langsung di luar pemerintahan atau negara dan berorientasi pada kesepakatan atau konsensus yang telah disepakati dalam membuat atau melaksanakan kebijakan publik beserta program-program publik. Fokus *collaborative governance* menurut perspektif Ansell dan Gash ada pada kebijakan dan masalah publik dimana instansi publik memiliki orientasi besar pada pembuatan hingga proses implementasi kebijakan yang menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kebutuhan publik. Sedangkan menurut Edward DeSeve *collaborative governance* merupakan sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melewati batas organisasi formal dan informal dengan prinsip organisasi yang direkonsepsi dan defnisi kesuksesan yang jelas (Astuti et al., 2020).

Collaborative Governance dapat dikatakan sebagai salah satu dari tipe *governance*. Konsep ini menyatakan akan pentingnya suatu kondisi dimana aktor publik dan aktor privat (bisnis) bekerja sama dengan cara dan proses tertentu yang nantinya akan menghasilkan produk hukum, aturan, dan kebijakan yang tepat untuk publik atau masyarakat. Konsep ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aktor publik yaitu pemerintah dan aktor privat yaitu organisasi bisnis atau perusahaan bukanlah suatu yang terpisah dan bekerja secara sendiri-sendiri melainkan bekerja bersama demi kepentingan masyarakat. *Collaborative governance* yang dikemukakan Agranoff dan McGuire (Silvia, 2011) menyatakan sebagai berikut:

“Secara khusus, *collaborative gvernance* telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi horisontal sukarela dan hubungan horizontal anatara partisipan multi sektoral, karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan membutuhkan interaksi di

antara berbagai organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan governance menjadi terstruktur sehingga efektif memenuhi meningkatnya permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas pemerintah, organisasi, dan batas sektoral.”

Menurut Ansell dan Gash, collaborative governance muncul sebagai respon dari terjadinya kegagalan implementasi sebelumnya, anggaran yang mahal, dan politisasi regulasi sektor publik (Nasrulhaq, 2020). Sedangkan menurut Jung dkk collaborative governance merupakan kunci pendekatan kelembagaan dimana pada pendekatan collaborative governance sistem kelembagaan diharapkan lebih mampu untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dan menciptakan sistem akuntabilitas dalam tata kelola program-program yang berbasis masyarakat (Jung et al., 2009). Apapun pemaknaan dari berbagai ahli tersebut berkesimpulan pada collaborative governance sebagai paradigma baru dalam memahami eksistensi peran multi *stakeholders* dalam urusan publik.

2.3.1. Tahapan Pelaksanaan Collaborative Governance

Dalam penyelenggaraan collaborative governance terdapat beberapa tahapan yang harus dipenuhi, model collaborative Governance menurut Ansell dan Gash memiliki beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Starting Condition (Kondisi Awal)

Kondisi pada awal kolaborasi dapat memfasilitasi atau menghambat kerja sama di antara para pemangku kepentingan dan antara lembaga dan pemangku kepentingan. Kondisi yang berbeda tersebut menghasilkan sebuah relasi asimetris dalam hubungan yang dijalin.

2. Kepemimpinan Fasilitatif

Kepemimpinan sangat penting untuk menetapkan dan mempertahankan aturan dasar yang jelas, membangun kepercayaan, memfasilitasi dialog, dan mengeksplorasi keuntungan bersama. Kewenangan untuk memfasilitasi merupakan hal yang paling bisa ditoleransi oleh manajemen para pemangku kebijakan. Peran fasilitator disini adalah untuk memastikan integritas dari proses pembangunan konsensus atau kesepakatan itu sendiri.

3. Desain Institusional

Collaborative goernance model Ansell dan Gash (Ansell & Gash, 2008) mendeskripsikan bahwa Desain institusional mengacu pada protokol dasar dan aturan-aturan dasar untuk kolaborasi secara kritis yang paling ditekankan adalah legitimasi prosedural dalam proses kolaborasi. Dalam proses kolaborasi yang harus di tekankan adalah pemerintah harus bersifat terbuka dan inklusif.

4. Proses Kolaborasi

Gray dalam Ansell dan Gash menyebutkan bahwa proses kolaborasi memiliki tiga tahapan yaitu *problem setting* (penentuan masalah), *Direction Setting* (penentuan tujuan), dan implementasi. Tahapannya adalah sebagai berikut:

- a. Dialog *face to face* atau tatap muka
- b. Proses membangun kepercayaan (*Trust Building*)
- c. Komitmen kepada proses
- d. Share understanding
- e. Hasil Sementara

3. Implementasi Kebijakan

3.1. *Pengertian Implementasi Kebijakan*

Implemenasi merupakan kajian proses perubahan gagasan atau program menjadi tindakan dan kemungkinan cara pelaksanaannya (Wahyudi, 2017). Implementasi kebijakan merupakan serangkaian aktivitas yang sah dari suatu kebijakan, meliputi upaya mengelola input untuk mengoptimalkan output bagi masyarakat karena pada prinsipnya implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut pasti dari kebijakan publik yang telah dibuat (Wahab, 2012). Secara umum implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu (Grindle, 1980). Proses implementasi baru bisa dijalankan apabila sasaran dan tujuan sudah ditetapkan dengan program dan perkiraan dana yang sudah disiapkan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Apabila pemahaman implementasi

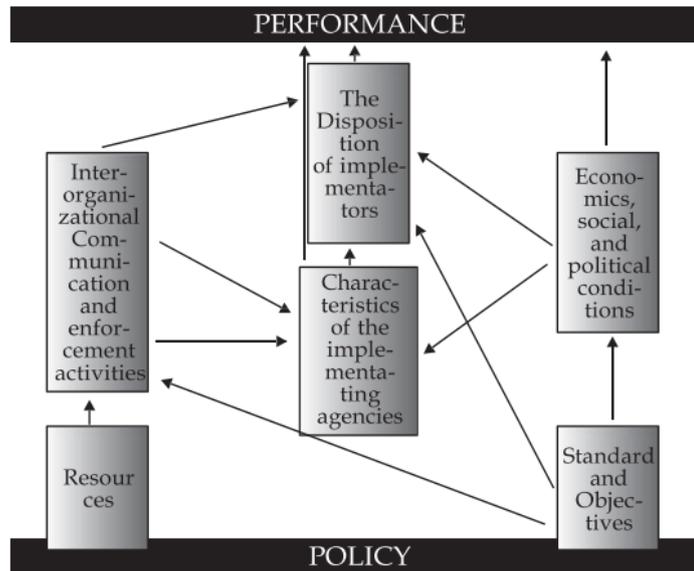
kebijakan tersebut diarahkan pada kebijakan publik maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan aksi yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang bertujuan untuk mencapai tujuan bersama (Wibawa, 2012).

Banyaknya model implementasi kebijakan publik menjadikan proses implementasi itu sendiri memiliki banyak pilihan. Berikut model implementasi kebijakan diantaranya adalah model implementasi kebijakan dari van Meter dan van Horn, model Mazmanian dan Sabatier, Hofwood dan Gunn yang ada dalam Handoyo (Eko Handoyo, 2012).

1. Model Implementasi Kebijakan van Meter dan van Horn

Model ini menggambarkan bahwa implementasi kebijakan bersifat linier dari kebijakan publik, pelaksana, dan implementasi kebijakan publik. Beberapa variabel yang dapat mempengaruhi kebijakan publik adalah kegiatan implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik pelaku pelaksana (implementator), kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan kecenderungan pelaku. Ini adalah ilustrasi implementasi dari model van Meter dan van Horn.

Gambar 6 Model Implementasi Kebijakan menurut van Meter dan van Horn



Sumber: (Eko Handoyo, 2012).

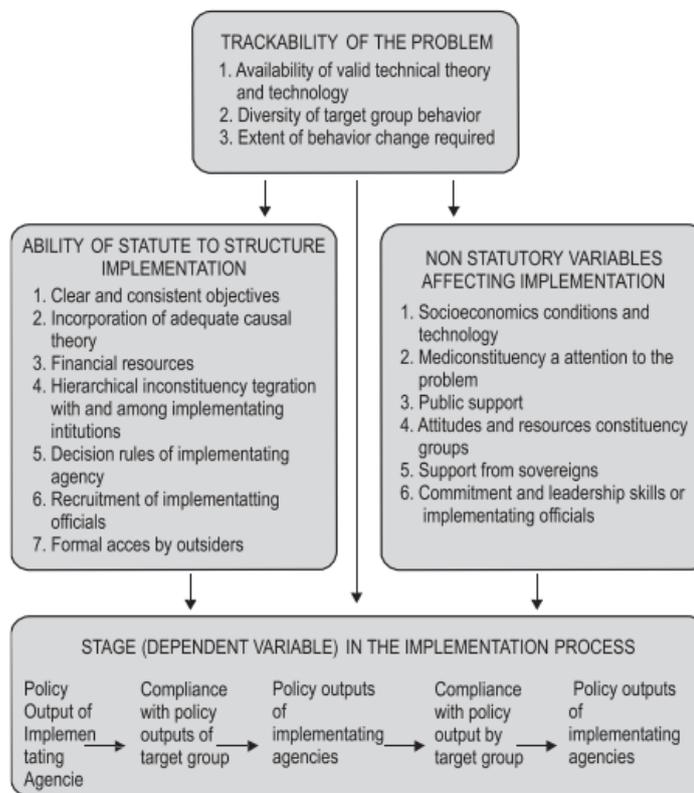
2. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Model ini seringkali dijuluki sebagai Kerangka Analisis Implementasi dimana proses implementasi meliputi tiga variabel. Yang pertama adalah variabel bebas, yaitu sulitnya penguasaan masalah, terkait dengan indikator teoritis dan teknis pelaksanaan soal, keragaman objek target kebijakan dan perubahan yang diinginkan.

Kedua variabel intervensi tersebut adalah kapasitas politik untuk menyusun proses implementasi dengan indikator kejelasan dan koherensi tujuan, penggunaan teori kausal, alokasi dana yang sesuai, hierarki antar lembaga pelaksana kebijakan, peraturan pelaksana oleh lembaga implementator, rekrutmen implementator, dan keterbukaan terhadap variabel eksternal dan non-politik yang mempengaruhi proses implementasi meliputi indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap pemilih, dukungan pejabat senior, komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pelaksana.

Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yakni pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut atau pun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Gambar 7 Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier



Sumber: (Eko Handoyo, 2012).

3. Model Implementasi Kebijakan Hogwood dan Gunn

Menurut Hogwood dan Gunn, dalam pengimplementasian kebijakan terdapat syarat-syarat tertentu diantaranya adalah:

- a. Pertama, jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.

- b. Kedua, ketersediaan sumber daya yang memadai termasuk didalamnya adalah sumber daya waktu. Gagasan tersebut tepat, karena berkenaan dengan fisibilitas implementasi kebijakan.
- c. Ketiga, kerjasama yang baik diantara aktor-aktor pelaksana kebijakan dikarenakan kebijakan publik merupakan kebijakan yang multidimensional dan kompleks maka diperlukan kerjasama yang baik agar kebijakan dapat dijalankan dengan efektif dan efisien.
- d. Keempat, hubungan sebab akibat yang jelas, hal tersebut dapat dipahami sebagai kegunaan/keberfungsian kebijakan sesuai dengan permasalahan yang terjadi dan output yang juga sesuai dengan implementasinya
- e. Kelima, banyaknya jumlah hubungan kausalitas yang dapat terjadi, apabila semakin sedikit hubungan sebab akibat, maka semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki kebijakan tersebut untuk dicapai.
- f. Keenam, besar atau kecilnya hubungan salingketergantungan. Apabila semakin tinggi hubungan salingketergantungan, maka implementais tidak akan berjalan secara efektif.
- g. Ketujuh, pemahaman yang baik dan kesepakatan terhadap tujuan. Kesamaan visi misi harus selalu diupayakan sebagai salah satu faktor keberhasilan implementasi kebijakan.
- h. Kedelapan, perincian tugas dan urutan tugas yang benar. Urutan ini berkaitan dengan skala prioritas permasalahan sehingga implementasi yang terjadi tidak saling bertubrukan.
- i. Kesembilan, komunikasi dan koordinasi yang baik antara interpersonal dalam organisasi maupun antar organisasi.
- j. Kesepuluh, kekuasaan yang penuh bagi pihak yang berwenang.

Implementasi pada dasarnya memiliki banyak pendekatan salah satunya diperkenalkan oleh Edward III. Edward III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan apa saja faktor yang menjadi pendukung dan penghambat keberhasilan implementasi kebijakan tersebut (dalam Ramdhani & Ramdhani, 2017). Mengacu pada pendapat Edward III tentang kriteria penting dalam implementasi kebijakan, dapat dinyatakan empat faktor sebagai sumber masalah serta prasyarat untuk proses pelaksanaan keberhasilan (Putra & Khaidir, 2019), komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau eksekutor dan struktur organisasi, termasuk sistem alur kerja birokrasi. Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik jika jelas bagi pelaksana. Hal ini terkait proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi Sumber Informasi, termasuk empat komponen, yaitu staf yang memadai (kuantitas dan kualitas), informasi yang dibutuhkan untuk pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup melaksanakan tugas atau tanggung jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaannya. Disposisi atau sikap eksekutor adalah komitmen pelaksana terhadap program.

Menurut definisi-definisi diatas maka dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan setidaknya membahas minimal 4 hal yaitu:

- a. Tujuan atau sasaran kebijakan yang akan dicapai dari adanya penerapan kebijakan tersebut
- b. Proses implementasi berupa aktivitas atau kegiatan yang dilakukan dalam pencapaian tujuan
- c. Terdapat hasil kegiatan yang merupakan bentuk tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut
- d. Adanya tinjauan ulang setelah kebijakan tersebut dilaksanakan

3.2. Tahap Implementasi Kebijakan

Untuk menilai apakah kebijakan sudah berjalan sebagaimana yang direncanakan maka diperlukan adanya tahap-tahap yang perlu dipahami

dalam implementasi kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab (Wahab, 2012) yang berjudul Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik yaitu sebagai berikut:

Kegiatan Tahap I:

- a. Penggambaran rencana dan penetapan tujuan suatu program dengan jelas
- b. Membentuk standar pelaksanaan atau SOP (Standard Operating Procedures)
- c. Merancang anggaran biaya dan waktu pelaksanaan program

Kegiatan Tahap II berupa tahap pelaksanaan program dengan memanfaatkan sumber daya yaitu: a) Struktur SDM atau staf, b) Prosedur, c) BiayaMetode

Kegiatan Tahap III mencakup beberapa kegiatan:

- a. Penentuan jadwal pelaksanaan program kebijakan
- b. Pemantauan pelaksanaan program kebijakan
- c. Tahap pengawasan sebagai upaya untuk menjamin kesesuaian pelaksanaan program. Pengawasan dilakukan bertujuan untuk mengantisipasi segala bentuk kesalahan pada tahap pelaksanaan dan menindak lanjut segala penyimpangan atau pelanggaran yang terjadi (Hogwood dan Lewis dalam Wahab, 2012).

Berdasarkan penjelasan mengenai tahap implementasi tersebut maka dapat dipahami bahwa kegiatan yang terjadi setelah ditetapkan dan disahkannya suatu kebijakan baik yang berhubungan dengan kegiatan administratif maupun program tersebut dapat memberikan dampak tertentu pada masyarakat.

3.3. *Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan*

Seperti yang sudah diketahui bahwa peneliti akan menggunakan

analisis implementasi kebijakan model Edwards III dimana ada empat faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan. George C. Edwards III (dalam Lwihpakerti & Purnaweni, 2008) mengemukakan bahwa dalam pendekatan studi implementasi, suatu kebijakan dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik kemudian kedua yaitu hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik. Faktor-faktor yang menjadi pendorong dan penghambat dalam implementasi kebijakan publik menurut Edwards III (dalam Dr. H. Tachjan, 2006) adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasi, memiliki pengertian dimana setiap kebijakan dapat terlaksana dengan baik apabila terjadi proses komunikasi yang efektif antara pelaksana program atau kebijakan dengan kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program /kebijakan mampu disosialisasikan dengan baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan/program tersebut. Komunikasi menjadi sangat penting dikarenakan semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran akan kebijakan/program maka akan mengurangi tingkat kekeliruan informasi atau kesalahpahaman dalam praktek pelaksanaan kebijakan/program.
- b. Sumber daya, merujuk kepada dukungan pelaksanaan kebijakan/program berupa sumber daya yang memadai mulai dari sumber daya manusia, sumber daya alam, maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia merupakan pihak yang berwenang dan berkecukupan baik kualitas dan kuantitas sebagai implementor yang dapat menaungi seluruh kelompok sasaran. Wewenang tersebut terkait dengan pelaksanaan/penggunaan wewenang secara efektif, karena tidak sedikit pelaksana kebijakan yang memiliki wewenang formal cukup besar namun tidak digunakan sebagaimana mestinya. Para pelaksana tersebut mendapatkan fasilitas dan perlengkapan yang mereka butuhkan dalam proses implementasi serta

mendapatkan dukungan dari masyarakat dalam penyediaannya. Sikap ini akan menurunkan ketegangan dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor atau pelaksana kebijakan/program.

- c. Disposisi, menurut Edwards III disposisi merupakan faktor yang berkesinambungan dengan watak maupun perilaku serta komitmen yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Pelaksana harus memiliki kehendak atau sikap untuk melakukan suatu kebijakan, tidak hanya tahu apa saja kewajiban yang harus dikerjakan. Nilai, kepercayaan, asumsi, persepsi, norma perilaku, dan pola sikap, termasuk dalam aspek-aspek kebudayaan yang bersifat *intangibile* atau tidak berwujud. Dengan demikian maka dapat dipahami bahwasanya disposisi merupakan faktor budaya yang dimiliki oleh suatu organisasi yang dapat menggerakkan implementor untuk mampu menyampaikan dan melaksanakan kebijakan dengan baik kepada kelompok sasaran.
- d. Birokrasi, aspek birokrasi mencakup dua hal penting yaitu mekanisme dan struktur organisasi itu sendiri. Mekanisme implementasi kebijakan/program pada umumnya sudah ditetapkan dalam SOP (Standart Operating Procedur) yang dicantumkan dalam petunjuk pelaksanaan kebijakan/program. SOP yang layak mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak rancu, dan mudah dipahami oleh siapapun karena SOP dijadikan acuan dalam proses implementasi oleh implementator.

Sedangkan struktur organisasi yang dimaksudkan disini merupakan unit administratif yang memiliki tujuan untuk melayani dan melindungi kepentingan publik terutama kebutuhan publik akan barang dan jasa. Melindungi kepentingan publik diartikan sebagai tindakan untuk menghindari kemungkinan masyarakat akan dirugikan oleh pelaku bisnis pasar yang kepentingannya seringkali berseberangan dengan kepentingan

publik. Dengan demikian birokrasi dapat diartikan sebagai faktor dimana implementator dalam sebuah organisasi yang memiliki budaya organisasi tertentu harus mampu untuk menyampaikan dan melaksanakan kebijakan/program yang dirancang untuk kepentingan publik.

Disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang dinamis dimana pelaksana kebijakan merupakan aktor yang merealisasikan kebijakan menjadi kegiatan atau program sehingga akan didapat hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dalam kebijakan itu sendiri.

4. Pernikahan Pada Usia Anak

4.1. Pengertian Pernikahan pada Usia Anak

Alfa menyebutkan bahwa pernikahan usia anak/*early marriage* merupakan pernikahan yang dilangsungkan oleh salah satu atau kedua calon mempelai yang masih berusia dibawah 19 tahun (Alfa, 2019). Sejalan dengan Alfa, Pernikahan usia anak menurut Setiawati merupakan pernikahan yang dilaksanakan oleh pasangan dibawah umur yang seharusnya belum siap untuk melaksanakan pernikahan (Setiawati, 2017). Sedangkan menurut *United Nations Children's Fund* (UNICEF) pernikahan usia anak adalah pernikahan yang dilangsungkan baik secara resmi atau tidak resmi yang berumur 18 tahun. Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan bahwa pernikahan hanya dapat diizinkan apabila pihak pria dan wanita sudah sama-sama mencapai umur 19 tahun. Apabila salah satu atau kedua pihak berusia dibawah 19 tahun, maka pernikahan harus meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan yang sangat mendesak disertai bukti-bukti yang cukup.

Secara umum, pernikahan usia anak merupakan sebuah

majelis agung untuk menyatukan dua insan lawan jenis pada fase remaja dalam suatu ikatan keluarga. Pengertian remaja itu sendiri menurut Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) remaja dikategorikan sebagai penduduk dengan rentang usia 10-24 tahun yang belum pernah menikah. Sedangkan menurut Prasetyaningrum remaja merupakan sebuah masa peralihan dari anak-anak menuju dewasa dimana seseorang yang sedang berada pada fase remaja mengalami perubahan-perubahan secara kuantitatif maupun kualitatif (Prasetyaningrum, 2011). Apabila dilihat dari bentuk badan, sikap, cara berpikir, serta bertindak, remaja berada ditengah tengah antara anak-anak dengan sikap kekanakannya dan dewasa dengan pemikiran matangnya, maka dari itu masa remaja disebut sebagai masa labil.

Ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 81 ayat 2 bahwa anak dibawah batas usia pernikahan atau yang belum 18 tahun dikategorikan sebagai anak-anak, termasuk yang masih dalam kandungan, apabila melaksanakan pernikahan maka secara tegas dikatakan sebagai pernikahan dibawah umur. Menurut Kementerian Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia pernikahan pada usia dini merupakan sebuah pelanggaran atas hak-hak anak perempuan dan laki-laki, karena anak-anak rentan akan kehilangan hak pendidikan, kesehatan, gizi, perlindungan dari kekerasan, eksploitasi, dan kehilangan kebahagiaan masa kanak-kanak. Tetapi yang mengalami kerentanan dampak lebih buruk adalah anak-anak perempuan dimana mereka beresika mengalami kekerasan dan perlakuan yang salah, mengalami ketergantungan ekonomi, menghadapi kehidupan rumah tangga yang tidak berkualitas, diskriminasi gender, mengalami kekerasan baik seksual, psikis, maupun fisik, eksploitasi seksua dan penelantaran (Badan Pusat Statistik, 2020).

Menurut amanah yang ada pada Undang-Undang Nomor 35

Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, orangtua memiliki kewajiban untuk mencegah terjadinya pernikahan usia anak (Pasal 26C). Maka dari itu sebagai upaya untuk melindungi dan memenuhi hak anak maka perlu dibuat peraturan terkait dengan upaya-upaya pencegahan perkawinan pada usia anak serta upaya pendampingan dan pemberdayaan bagi anak yang sudah menikah pada usia anak dengan memperhatikan asas kepentingan terbaik bagi anak.

4.2. *Faktor Penyebab Pernikahan Pada Usia Anak*

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional menyatakan bahwa beberapa faktor yang melatarbelakangi terjadinya pernikahan usia anak di Indonesia yaitu faktor pendidikan rendah, kebutuhan ekonomi, budaya, pernikahan yang diatur, serta akibat seks bebas pada remaja (Berencana, 2014).

1) Pendidikan

Pendidikan merupakan faktor yang cukup kuat mempengaruhi pola pikir dalam masyarakat untuk mengambil keputusan. Selain itu pendidikan remaja dan pendidikan orangtua ternyata juga menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya perkawinan dini. Pendidikan berarti bimbingan yang diberikan dari pihak lain ke seseorang yang bertujuan untuk perkembangan individu tersebut menggapai cita-cita (Juspin Landung et al., 2009). Tingkat pendidikan yang rendah atau pengetahuan orang tua, anak, dan masyarakat yang kurang juga mempengaruhi tingkat pengetahuan mereka terhadap dampak dari pernikahan usia dini. Pengetahuan yang terbatas terkait efek negatif dari pernikahan dini cenderung menjadi penyebab terjadinya pernikahan usia dini (Ningsih et al., 2020). Dari beberapa teori ahli tersebut, ditarik pemahaman bahwa tingkat pendidikan merupakan faktor yang sangat penting dalam logika

berpikir sebagai upaya untuk menentukan usia perkawinan. Anak yang berpendidikan rendah pada umumnya menikah dan memiliki anak pada usia muda sebab kurangnya peranan orangtua dalam mengambil keputusan untuk anaknya. Peranan orangtua sangat penting dalam pembuatan keputusan anak untuk menikah di usia muda dimana keputusan tersebut berkaitan dengan latar belakang relasi yang terbangun antara orangtua dan anak dengan lingkungan pergaulannya (Desiyanti, 2015).

2) Ekonomi

Faktor ini memiliki korelasi yang kuat dengan rendahnya status ekonomi. Anggapan bahwa jika seorang perempuan muda menikah maka tanggung jawab akan dialihkan kepada suaminya (Jannah & Sumbulah, 2012). Sejalan dengan penelitian Jannah, Juspin dalam penelitiannya juga menyatakan bahwa permasalahan ekonomi yang melanda keluarga seringkali menjadi penyebab orangtua untuk menikahkan anaknya dengan orang yang dianggap lebih mampu sebab dengan itu tanggung jawab untuk menghidupi anak tersebut akan berpindah tangan kepada pasangannya dan dapat mengurangi beban ekonomi keluarga (Juspin Landung et al., 2009). Dengan begitu pernikahan tersebut akan memperoleh dua keuntungan yaitu tanggung jawab anaknya beralih ke suami dan adanya tambahan tenaga kerja di keluarga yaitu menantu yang biasanya akan membantu keluarga istrinya.

3) Keinginan

Faktor keinginan menjadi faktor yang sangat sulit untuk dihindarkan karena apabila pria dan wanita berpikiran bahwa mereka saling mencintai tanpa berpikir panjang mengenai resiko dan kemampuan mereka dalam memecahkan masalah di masa depan, mereka akan memutuskan untuk menikah (Jannah &

Sumbulah, 2012). Selain karena keinginan dari pelaku pernikahan tersebut, keinginan orangtua juga dapat menjadi salah satu faktor penyebab pernikahan usia anak. Keinginan orangtua untuk menjodohkan anaknya dipandang menjadi tugas sekaligus hak yang penting baginya (Jannah & Sumbulah, 2012). Perjodohan yang tidak selalu berjalan mulus dikarenakan pihak yang dijodohkan menolak akan membuat orangtua mengambil langkah cepat untuk segera menikahkan anak-anak mereka dengan harapan pernikahan tersebut dapat menjadi pengikat satu sama lain agar tidak berpisah.

4) Lingkungan

Faktor lain yang dapat menjadi latarbelakang pernikahan usia anak di masyarakat adalah faktor lingkungan. Masyarakat Indonesia selama ini menganggap pernikahan sebagai kewajiban sosial daripada manifestasi kehendak bebas setiap individu (Jannah & Sumbulah, 2012). Dalam masyarakat yang masih menganut pola hubungan yang tradisional, pernikahan diasumsikan sebagai suatu keharusan sosial yang merupakan bagian dari warisan tradisi dan dianggap sakral (Suhadi, 2012). Cara pandang tradisional terhadap perkawinan sebagai kewajiban sosial rupanya berkontribusi cukup besar terhadap fenomena pernikahan usia anak yang terjadi di Indonesia, padahal banyak dampak negatif yang dapat terjadi akibat pernikahan usia anak tersebut.

5) Insiden

Selain karena faktor saling cinta, sering kali restu orangtua yang sulit didapat menjadi penyebab remaja melakukan seks diluar nikah yang beresiko tinggi mengakibatkan kehamilan, karena keadaan hamil diluar nikah dianggap menjadi aib di masyarakat maka akhirnya orangtua mau tidak mau menikahkan

pasangan tersebut demi menjaga nama baik keluarga (Husna et al., 2016). Hal ini dapat pula terjadi akibat pergaulan yang semakin tanpa batas sehingga para remaja menganggap seks pranikah menjadi hal yang sangat wajar untuk dilakukan. Selain karena pergaulan bebas, distribusi informasi yang luas di berbagai media massa baik cetak maupun elektronik dapat pula menjadi salah satu kesempatan untuk diakses oleh anak-anak dibawah umur. Dalam periode umur tersebut remaja akan cenderung penasaran dan ingin mencoba, meniru, apa yang telah ditontonnya (Arista, 2015).

4.3. Kebijakan Pemerintah Terkait Pernikahan Dibawah Umur

Mengutip dari Monoarfa terkait Strategi Nasional Komisi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Monoarfa, 2020), 5 strategi utama dalam mewujudkan turunnya angka perkawinan anak di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Optimalisasi Kapasitas Anak

Strategi ini bertujuan untuk memastikan bahwa anak memiliki resiliensi dan mampu menjadi agen perubahan. Beberapa programnya adalah Wajib Belajar 12 Tahun melalui Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2014 dan sosialisasi pentingnya pendidikan Kesehatan Reproduksi seperti yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi. Dengan adanya kedua program tersebut diharapkan anak-anak dan remaja dapat tumbuh dengan bekal pengetahuan dan kecakapan dalam bidang pendidikan sehingga dapat mengurangi resiko terjadinya pernikahan dibawah umur.

2. Lingkungan yang Mendukung Pencegahan Perkawinan Anak

Strategi yang kedua fokus kepada penguatan peran orang tua, keluarga, organisasi sosial/kemasyarakatan, sekolah, dan pesantren untuk mencegah pernikahan dibawah umur. Sebagai bagian eksternal dari pribadi

anak, lingkungan dan orang tua harus memiliki pengetahuan yang cukup terkait hak kesehatan reproduksi dan seksualitas yang komprehensif. Salah satu sektor yang terkait dalam strategi ini adalah Kementerian Kesehatan dengan mengupayakan sosialisasi pendidikan reproduksi sejak dini kepada calon ibu.

3. Aksesibilitas dan Perluasan Layanan

Strategi ketiga memiliki tujuan untuk menjamin anak mendapat layanan dasar komprehensif untuk kesejahteraan anak. Beberapa program yang dijalankan terkait strategi ini adalah fasilitas PIK-R (Pusat Informasi dan Konseling Remaja) yang diinisiasi di setiap kecamatan dan beberapa sekolah sebagai salah satu usaha untuk meminimalisir pernikahan usia anak melalui bimbingan konseling sebaya serta Kebijakan Dispensasi Perkawinan yang diamanatkan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 yang mengatur tentang Dispensasi Perkawinan agar pelaku KTD dibawah umur mendapat fasilitas perkawinan tanpa melanggar hukum.

4. Penguatan Regulasi dan Kelembagaan

Strategi keempat ini terkait dengan usaha pemerintah dan pemangku kebijakan terkait dalam membuat regulasi yang komprehensif agar tata kelola kelembagaan dapat berjalan secara optimal.

5. Penguatan Koordinasi Pemangku Kebijakan

Strategi kelima bertujuan untuk melibatkan komunitas, LSM, dan berbagai komponen di masyarakat agar bersama-sama meningkatkan kerjasama lintas sektor, bidang, dan wilayah serta menguatkan sistem data informasi agar tujuan dari pencegahan pernikahan dibawah umur dapat tercapai.

5. Hambatan dalam Implementasi Kebijakan

Kebijakan disini diartikan sebagai hal-hal yang diusahakan untuk

menyelesaikan atau setidaknya mengurai kerumitan terkait permasalahan publik (Wahab, 2012). Kebijakan yang dibuat mestinya berpihak kepada kepentingan rakyat yang mana hal tersebut harus menjadikan proses pembuatan kebijakan bersifat terbuka, partisipatif, dan tidak boleh mendapat intimidasi ataupun tekanan dari pihak manapun (Wibawa, 2012). Tidak dapat dipungkiri kebijakan seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang saja dan menyebabkan kerugian di kelompok lain. Sehingga disini keadilan pemerintah diuji dengan pendistribusian keuntungan dan kerugian dari kebijakan secara adil dengan berbagai cara yang mungkin. Baik dengan merubah, menambah, maupun menghapus kebijakan yang telah berjalan.

Mengubah program atau Undang-Undang menjadi praktek tidak sesederhana yang kita lihat apabila dilihat dari sifat permasalahan, kondisi lingkungan atau organisasi sebagai badan administratif yang bertugas melaksanakan kebijakan, maka program tertentu mungkin tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya (Dr. H. Tachjan, 2006). Berbagai pra kondisi tersebut merupakan hambatan dalam implementasi kebijakan. Hambatan sendiri menurut KBBI diterjemahkan sebagai suatu penyebab yang menahan atau menghalangi kemajuan pencapaian suatu hal. Menurut Grindle dalam *Politics and Policy Implementation in The Third World* (Grindle, 1980) terdapat dua variabel penghambat dalam proses implementasi kebijakan yaitu *Content of Policy* dan *Context of Policy*. *Content of Policy* atau Isi Kebijakan disini berisi beberapa indikator yaitu diantaranya:

1. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan/karakteristik pengguna
2. Tipe atau jenis manfaat yang dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan dan pilihan kebijakan
5. Identitas, tindakan, dan sikap implementator
6. Sumber daya yang terlibat

Sedangkan *Context of Policy* atau Konteks Kebijakan berisi beberapa indikator yaitu:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga, struktur organisasi, dan kepemimpinan organisasi
3. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana

G. Definisi

1. Definisi Konseptual

Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Kebijakan publik merupakan peraturan yang dibuat dan dilaksanakan untuk mengakomodir kebutuhan publik yang berkaitan dengan usaha-usaha pemerintah dan masyarakat dalam menangani permasalahan tertentu.
- b. *Collaborative governance* merupakan jenis pendekatan sistem kelembagaan yang diharapkan lebih mampu untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dan menciptakan sistem akuntabilitas dalam tata kelola program-program yang berbasis masyarakat dengan memahami eksistensi dari peran aktor-aktor *stakeholders*.
- c. Implementasi kebijakan merupakan langkah setelah *decision making* atau pembuatan keputusan sudah dijalankan dimana kebijakan mulai dilaksanakan dan dilihat apakah proses yang berjalan sudah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan diawal kesepakatan.
- d. Perkawinan pada usia anak memiliki pengertian sebagai perkawinan yang dilakukan oleh anak dibawah umur 18 tahun sebagaimana yang sudah dijelaskan pada UU Nomor 16 Tahun 2019 bahwa usia minimal untuk menikah bagi laki-laki maupun perempuan adalah 18 tahun. Maka dapat dipahami apabila perkawinan pada usia anak merupakan perkawinan atau pernikahan yang dilakukan oleh seseorang atau sepasang yang belum berusia 18 tahun.
- e. Hambatan merupakan faktor pra-kondisi yang menentukan apakah proses implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai rencana atau tidak. Faktor hambatan yang terjadi dijelaskan berdasarkan Teori

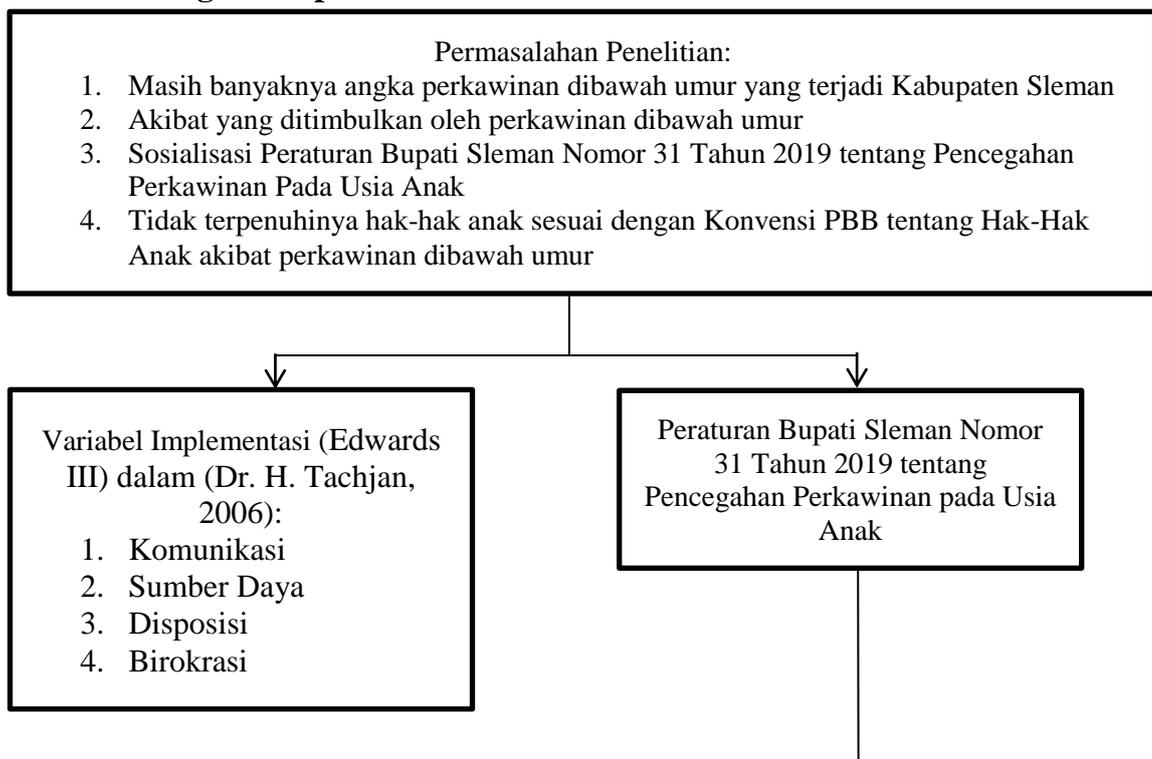
Implementasi Kebijakan oleh Edward III tersebut yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi.

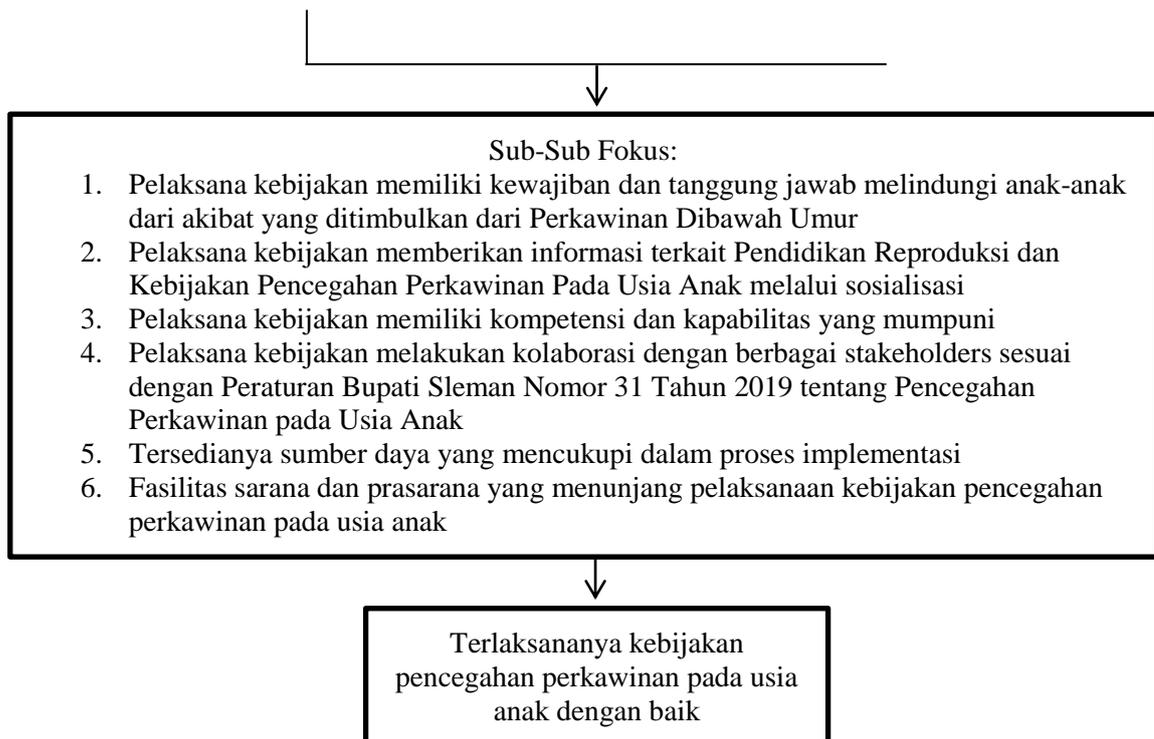
2. Definisi Operasional

NO	Variabel	Indikator	Parameter
1	Instrument Implementasi Kebijakan Publik oleh Edward III	Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> - Transmisi: proses penyampaian informasi sehingga implementator paham dengan kebijakan tsb - Kejelasan: sejauh apa pemahaman yang didapat implementator terkait isi kebijakan tsb - Konsistensi: aturan implementasi yang tidak berubah sehingga kebijakan yang dijalankan tidak ambigu
		Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> - Staf Pelaksana: terkait jumlah, pengalaman, dan keterampilan yang memadai oleh implementator - Data: merupakan sejumlah informasi yang telah diformulasikan oleh implementator - Kewenangan: berisi perintah hingga larangan yang dapat mempengaruhi jalannya pelaksanaan kebijakan - Fasilitas: dapat berupa sarana prasarana yang diperlukan dalam proses implementasi contohnya gedung kantor, kendaraan, alat pengolah informasi, dan

			lain sebagainya.
		Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> - Efek disposisi: dapat berupa seberapa patuh implementator dalam melaksanakan kebijakan sesuai dengan SOP yang berlaku - Staffing birokrasi: terkait dengan recruitment para implementator sesuai dengan posisi dan tugas personil
		Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> - SOP: Standard Operational Procedures sebagai petunjuk internal dari implementasi kebijakan yang serupa - Fragmentasi: pembagian tanggung jawab untuk bidang terkait yang dilaksanakan agar tanggung jawab terdistribusi secara seimbang

H. Kerangka Berpikir





I. METODE PENELITIAN DAN SISTEMATIKA PENULISAN

Secara umum metode penelitian diartikan sebagai serangkaian kegiatan ilmiah yang terencana, terstruktur, sistematis dan memiliki tujuan tertentu baik secara praktis maupun teoritis (Nugrahani, 2014). Rangkaian metode penelitian dilakukan secara bertahap dimulai dari penentuan topik, pengumpulan data, kemudian analisis data hingga memperoleh suatu pemahaman dan pengertian atas topik, gejala, atau isu tertentu. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

1. Jenis Penelitian

Penelitian dengan pendekatan kualitatif menurut Moleong adalah “Penelitian yang bertujuan memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll., secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2009). Sejalan dengan

Moleong, Finlay dalam Chariri menerjemahkan penelitian kualitatif sebagai riset atau penelitian yang berbasis pada konsep “*going exploring*” yang melibatkan *in-depth and case-oriented study* pada sejumlah kasus atau kasus tunggal (Chariri, 2009). Beberapa ciri dalam penelitian kualitatif menurut Finlay dalam Chariri adalah sebagai berikut (Chariri, 2009):

1. Peran Peneliti dalam Membentuk Pengetahuan

Peneliti harus terlibat dan turun secara langsung pada objek yang diteliti dikarenakan peneliti pada jenis penelitian kualitatif merupakan figur utama yang mempengaruhi dan membentuk pengetahuan.

2. Hubungan Peneliti dengan Pihak Lain

Hubungan yang baik yang terjalin antara peneliti dengan objek yang diteliti merupakan sebuah keterlibatan penting dalam penelitian. Hal tersebut dinilai penting karena penyajian hasil penelitian dengan alur yang jelas dari pemikiran peneliti dipengaruhi dari lingkungan sosial, historis, dan juga kultural drama dimana riset tersebut dilakukan. Meskipun peneliti dengan objek yang diteliti tidak memiliki hubungan sosial, historis, maupun kultural drama, namun hubungan peneliti dengan objek perlu terjalin dengan baik agar informasi yang didapatkan dapat digali semaksimal mungkin.

3. Penelitian Bersifat Induktif, *Exploratory*, dan *Hypothesis-Generating*

Penelitian kualitatif kerap didasarkan pada fenomena yang menarik dan dimulai dengan pertanyaan terbuka (*open question*) dan bukan dimulai dengan hipotesis yang akan diuji kebenarannya. Sehingga penelitian yang dilakukan bertujuan untuk menginvestigasi dan memahami permasalahan yang terjadi bukan

untuk memprediksi pelaku atau objek. Penelitian kualitatif dilakukan secara induktif dan eksploratif dengan melihat kenyataan apa yang terjadi, mengapa hal tersebut dapat terjadi, dan bagaimana proses terjadinya sehingga diharapkan dapat menghasilkan pengetahuan baru.

4. *Meaning* dan Interpretasi

Penelitian kualitatif berfokus pada bagaimana individu memahami dunianya dan bagaimana mereka mengalami peristiwa tertentu. Dapat diartikan bahwa penelitian kualitatif berorientasi pada objek yang diteliti tanpa campur tangan pengaruh pendapat peneliti.

5. Hasil Penemuan yang Sangat Kompleks, Rinci, dan Komprehensif

Dasar penelitian kualitatif yang menanyakan apa, mengapa, dan bagaimana menghasilkan temuan yang kompleks dengan deskripsi yang jelas dan detail. Maka dari itu, data/temuan yang disajikan sangatlah rinci, kompleks, dan komprehensif sesuai dengan fenomena yang terjadi pada setting penelitian.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengambilan lokasi tersebut dikarenakan menurut Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Pengendalian Penduduk (DP3AP2) angka pernikahan usia anak di DIY cenderung meningkat dengan angka dispensasi terbesar adalah Kabupaten Sleman dengan 358 dispensasi di Pengadilan Agama Kabupaten Sleman dan Kabupaten Sleman memiliki peraturan terkait pencegahan pernikahan usia anak yaitu Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak. Adapun rincian lokasi penelitiannya sebagai berikut:

1. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Sleman
2. Pengadilan Agama Kabupaten Sleman

3. Jenis dan Sumber Data

Sebagai upaya untuk mendapatkan data yang akurat dan rinci terkait implementasi Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak, peneliti memerlukan dua sumber data yaitu:

a. Data Primer

Secara umum data primer diartikan sebagai data yang diperoleh dari narasumber atau objek yang diteliti dan merupakan data utama dari penelitian tersebut (Nugrahani, 2014). Perolehan data primer biasanya dilakukan dengan cara wawancara dan observasi yang dilakukan oleh peneliti terhadap objek penelitian secara langsung. Dalam penelitian ini peneliti DP3AP2KB Kabupaten Sleman, dan Pengadilan Agama Kabupaten Sleman.

b. Data Sekunder

Data sekunder pada umumnya diperoleh melalui proses analisis dari berbagai referensi penelitian terdahulu maupun perundang-undangan yang digunakan dalam menggali informasi diluar lapangan (Saleh, 2017). Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah Strategi Nasional Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak serta Peraturan Bupati Nomor 31 Tahun 2019.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan langkah yang sangat krusial dalam suatu penelitian karena disinilah peneliti mengumpulkan data-data

yang diperlukan (Semiawan, 2019). Berikut teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini:

a. Wawancara

Wawancara merupakan sebuah percakapan dengan maksud memperoleh informasi tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua orang atau lebih dengan salah satu pihak sebagai pewawancara (*interviewer*) dan yang lainnya sebagai informan atau narasumber (*interviewee*). Wawancara yang akan dilakukan untuk penelitian ini adalah wawancara semi berstruktur yaitu wawancara yang dimulai dari isu utama kemudian sekuensi pertanyaan tiap partisipan berbeda tergantung pada proses wawancara dan jawaban setiap individu (Rachmawati, 2007). Meskipun pertanyaan yang diajukan berbeda, namun peneliti tetap memiliki pedoman untuk mengumpulkan jenis data yang sama dengan yang ingin diperoleh oleh peneliti. Pedoman wawancara tersebut berfokus pada subjek area tertentu yang diteliti tetapi dapat dikembangkan setelah wawancara karena ide baru yang dapat muncul setelah wawancara. Keuntungan jenis wawancara ini adalah peneliti dapat menghemat waktu karena dengan mengembangkan pertanyaan berdasarkan jawaban narasumber dapat menghasilkan data yang lebih banyak dengan satu kali interview.

Dalam penelitian ini peneliti menerapkan wawancara secara langsung (*face to face*) dan wawancara secara tidak langsung melalui telepon via *whatsapp* maupun media interaktif lain seperti *zoom* ataupun *google meet*. Keuntungan wawancara secara langsung adalah terjalinnya hubungan yang lebih dekat atau *intens* antara peneliti dengan responden sedangkan kelemahannya adalah saat ini pemerintah masih menerapkan PPKM akibat pandemi Covid-19 yang belum berakhir mengakibatkan terbatasnya akses untuk mewawancarai narasumber. Sebagai alternatif peneliti menyiapkan wawancara secara tidak langsung berupa melalui telepon dengan memanfaatkan fitur telfon maupun *video call*

whatsapp dan beberapa media interaktif lain.

b. Observasi

Pengamatan atau observasi merupakan kegiatan yang sistematis terhadap gejala-gejala bersifat fisik maupun mental (Ajat Rukajat, 2018). Dalam penelitian kualitatif data yang akan dikumpulkan lebih baik dan lebih valid apabila dilengkapi dengan analisa mengenai perilaku dan konteks subjek dan objek penelitian. Observasi juga merupakan rangkaian tindakan dari partisipatif dimana peneliti secara rutin hadir untuk mempelajari komunitas tersebut hingga non partisipatif yaitu peneliti sebagai orang luar yang melaksanakan observasi secara teratur tanpa berinteraksi dengan komunitas tersebut (Rachmawati & Tutik, 2017).

Berdasarkan penjabaran diatas maka alasan peneliti memanfaatkan teknik observasi adalah agar data yang dikumpulkan lebih valid dengan adanya pengamatan terhadap peimplementasian kebijakan tersebut. Selain itu, observasi dilakukan sebagai bentuk komitmen peneliti untuk menjalin hubungan baik dengan objek yang akan diteliti baik instansi maupun LSM terkait.

c. Dokumentasi

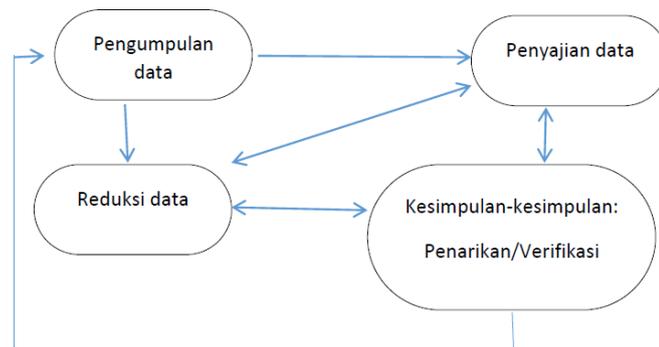
Dokumen atau dokumentasi dalam penelitian memiliki dua arti yang kerap terjadi kesalah pahaman. Pertama; dokumen yang dimaksud sebagai alat bukti tentang suatu data termasuk catatan, foto, rekaman video, atau apapun yang didapatkan peneliti sebagai yang bukan data (Haryoko et al., 2020). Dokumen ini kemudian lebih cocok disebut sebagai dokumentasi kegiatan. Kemudian yang kedua; dokumen yang berkaitan dengan peristiwa atau momen atau kegiatan di masa lalu yang dapat dijadikan sumber informasi/data bagi peneliti. Berbeda dengan bentuk pertama, dokumen pada bentuk kedua ini merupakan sebuah interpretasi dari kegiatan yang telah dilakukan sehingga kevalidan informasinya dapat dibuktikan lebih akurat.

Menurut pengertian diatas peneliti akan menggunakan jenis kedua dari bentuk dokumen tersebut yaitu mengumpulkan foto, video, maupun data yang telah diterbitkan oleh lembaga-lembaga yang menjadi objek penelitian.

5. Metode Pengolahan Data

Analisis data merupakan proses pengolahan data yang didapat untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian terkait. Analisis data dalam penelitian kualitatif memiliki sifat interaktif dengan aktivitas pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan hasil penelitian(Rijali, 2019).

Gambar 8 Ilustrasi Pengolahan Data Penelitian Kualitatif



Sumber: (Rijali, 2019)

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang didapatkan peneliti di lapangan. Proses ini berlangsung secara berkelanjutan selama penelitian berlangsung. Semakin lama peneliti melakukan penelitian maka semakin banyak, kompleks, dan rumit data yang didapatkan maka dari itu pereduksian data terjadi sejak awal penelitian dilakukan. Reduksi data sendiri meliputi (Rijali,

2019): 1) Peringkasan data, 2) Pengkodean, 3) Penelusuran tema, 4) Pembuatan kelompok-kelompok.

b. Penyajian Data

Penyajian data merupakan kegiatan yang dilakukan ketika sekumpulan informasi disusun sehingga dapat memberikan kemungkinan akan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan (Rijali, 2019). Bentuk penyajian data penelitian kualitatif dapat berupa teks naratif dalam bentuk catatan lapangan, matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Namun dalam penelitian ini peneliti memilih untuk menyajikan data dalam bentuk teks narasi.

c. Penarikan Kesimpulan

Langkah ketiga dalam tahapan analisis data merupakan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Sejak awal pengumpulan data peneliti mulai mencari arti, mencatat pola-pola, penjelasan-penjelasan, kemungkinan konfigurasi-konfigurasi, alur sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan juga diverifikasi dalam penelitian dengan cara berpikir ulang, meninjau ulang catatan lapangan, meninjau ulang dan berdiskusi dengan teman sejawat untuk mengembangkan kesepakatan intersubjektif, dan upaya lain yang dapat digunakan untuk menarik kesimpulan yang valid pada sebuah penelitian kualitatif.