

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pernikahan dini merupakan fenomena sosial yang masih banyak terjadi di berbagai wilayah Indonesia, meskipun pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi untuk menekan angka perkawinannya. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dengan tegas menetapkan bahwa batas minimal usia perkawinan bagi laki-laki dan perempuan adalah 19 tahun. Ketentuan ini bukan semata-mata batas administratif, melainkan bentuk perlindungan terhadap hak anak serta upaya menciptakan keluarga yang sehat dan sejahtera. Namun, di lapangan, ketentuan hukum tersebut belum sepenuhnya diimplementasikan secara efektif karena masih kuatnya budaya lokal dan faktor ekonomi yang mendorong masyarakat melakukan pernikahan pada usia muda (Anjarwati & Haerah, 2023).

Berdasarkan Data Sensus Penduduk 2024, diketahui bahwa 18% remaja berusia 10–14 tahun di Indonesia telah menikah, 1% di antaranya telah melahirkan anak hidup, dan 1% berstatus cerai hidup. Pada kelompok usia 15–19 tahun, angka kejadian kawin muda di pedesaan mencapai 3,53%, lebih tinggi dibandingkan dengan remaja perkotaan yang sebesar 2,81%. Angka-angka tersebut memperlihatkan betapa rentannya kalangan remaja terhadap praktik perkawinan dini, terutama di wilayah pedesaan yang masih kental dengan nilai-nilai tradisional dan keterbatasan akses informasi serta pendidikan. Fakta ini menjadi indikator kuat bahwa fenomena pernikahan usia anak bukan kasus individual, melainkan permasalahan sosial yang membutuhkan pendekatan sistemik melalui kebijakan dan peran birokrasi pelaksana tingkat dasar (Hidayat & Al Amin, 2024).

Secara hukum praktik pernikahan dini berpotensi melanggar prinsip perlindungan anak sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang menyebutkan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun termasuk anak dalam

kandungan. Artinya, setiap perkawinan yang dilakukan sebelum usia 18 tahun dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hak anak. Dari perspektif sosial, pernikahan dini sering menimbulkan dampak multidimensional seperti tingginya angka perceraian, kekerasan dalam rumah tangga, serta rendahnya tingkat kesejahteraan keluarga karena pasangan yang menikah muda umumnya belum memiliki kesiapan ekonomi maupun kematangan emosional (Efendi, 2023).

Fenomena pernikahan dini tidak hanya berdampak pada individu yang terlibat, tetapi juga memengaruhi kualitas sumber daya manusia suatu bangsa. Lubis & Romadhona (2024) dalam penelitiannya menegaskan bahwa pernikahan di usia anak menjadi ancaman terhadap bonus demografi Indonesia 2045, karena generasi muda yang menikah dini cenderung kehilangan kesempatan pendidikan dan berpotensi menurun produktivitasnya. Jika dibiarkan, hal ini dapat memperpanjang siklus kemiskinan antargenerasi dan menghambat pembangunan manusia di tingkat nasional. Kondisi ini memperlihatkan bahwa isu pernikahan dini tidak sekadar persoalan moral atau budaya, tetapi juga persoalan kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan di tingkat akar rumput.

Pada tingkat skala global, lembaga internasional seperti UNICEF dan UNFPA mencatat bahwa praktik pernikahan anak masih menjadi masalah serius di negaranegara berkembang, termasuk Indonesia. Berdasarkan data yang dihimpun UNICEF, sekitar 11 persen perempuan Indonesia berusia 15–19 tahun sudah menikah, sementara sebagian besar dari mereka tinggal di pedesaan dengan akses pendidikan terbatas. Fenomena ini memperlihatkan keterkaitan yang kuat antara pendidikan, kemiskinan, dan praktik pernikahan dini. Rendahnya tingkat pendidikan dan pemahaman hukum masyarakat mendorong mereka untuk menganggap pernikahan sebagai solusi cepat terhadap persoalan sosial, seperti tekanan ekonomi dan kekhawatiran terhadap pergaulan bebas remaja (Lubis & Romadhona, 2024).

Peran birokrasi pelaksana tingkat dasar seperti pemerintah desa, perangkat kecamatan, dan lembaga keagamaan lokal menjadi sangat penting. Mereka merupakan ujung tombak pelaksanaan kebijakan nasional di tingkat lokal. Birokrasi

pelaksana tingkat dasar memiliki kewenangan administratif sekaligus tanggung jawab moral untuk melaksanakan fungsi pengawasan, penyuluhan, dan pembinaan masyarakat. Mereka berperan dalam mengontrol proses administrasi perkawinan, memberikan edukasi hukum, serta memastikan bahwa setiap proses pernikahan sesuai dengan ketentuan undang-undang dan nilai-nilai keagamaan yang menekankan kemaslahatan keluarga (Agustina & Yusran, 2024).

Agustina & Yusran (2024) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa keberhasilan penanggulangan pernikahan dini di daerah sangat bergantung pada efektivitas koordinasi antarinstansi. Pemerintah daerah, lembaga keagamaan, dan organisasi masyarakat harus berperan sebagai policy creator, coordinator, facilitator, dan implementor kebijakan. Model kolaboratif ini menempatkan birokrasi pelaksana tingkat dasar bukan sekadar pelaksana administratif, tetapi juga motor penggerak perubahan sosial di masyarakat. Pendekatan semacam ini dapat dijadikan acuan bagi daerah lain untuk menekan angka perkawinan usia anak.

Selain aspek kelembagaan, lembaga pendidikan memiliki kontribusi besar dalam upaya mencegah pernikahan dini. Rudi & Azis (2024) melalui penelitiannya menegaskan bahwa sekolah merupakan ruang strategis untuk membentuk kesadaran remaja mengenai pentingnya pendidikan dan bahaya menikah di usia muda. Pendidikan formal yang disertai dengan bimbingan karakter, penyuluhan kesehatan reproduksi, serta penguatan nilai moral mampu menjadi benteng pertama pencegahan pernikahan dini. Namun, keberhasilan strategi ini tetap membutuhkan dukungan birokrasi pelaksana tingkat dasar untuk memastikan siswa-siswa yang berisiko tidak putus sekolah karena dorongan budaya menikah muda.

Di sisi lain, Hidayat & Al Amin (2024) dalam penelitiannya di Jombang menunjukkan bahwa banyak pasangan muda yang menikah dini belum memiliki kesiapan mental dan emosional untuk mengasuh anak. Akibatnya, tanggung jawab pengasuhan sering diserahkan kepada orang tua atau kakek-nenek mereka. Kondisi ini berimplikasi pada terjadinya pola asuh permisif yang berdampak negatif terhadap perkembangan anak. Kurangnya kematangan psikologis orang tua muda menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan dalam pengasuhan yang ideal. Pola

seperti ini akan melahirkan generasi yang kurang disiplin, cenderung pasif, dan kurang memiliki tanggung jawab sosial.

Pandangan hukum Islam sebagaimana tercantum dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 15 ayat (1), disebutkan bahwa “untuk kemaslahatan rumah tangga, calon suami istri harus mencapai umur yang matang baik jasmani maupun rohani.” Ketentuan tersebut sejalan dengan prinsip maqashid al-syariah yang menekankan pentingnya perlindungan jiwa (hifz al-nafs) dan keturunan (hifz al-nasl). Dengan demikian, menikahkan anak pada usia di mana kematangan mental dan fisik belum terbentuk bukan hanya bertentangan dengan hukum positif, tetapi juga tidak sesuai dengan nilai-nilai Islam yang menuntut kesiapan lahir dan batin dalam membentuk keluarga (Revi Amelia Putri Nur et al., 2024).

Praktik pernikahan dini di berbagai daerah umumnya dipengaruhi oleh faktor struktural dan kultural yang berbeda-beda. Di wilayah pedesaan, peran tokoh agama dan perangkat desa sering menjadi kunci dalam menentukan keputusan keluarga. Ketika pemahaman agama dan hukum belum merata, sebagian aparat desa masih cenderung permisif terhadap pengajuan dispensasi pernikahan. Padahal, Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 menyebutkan bahwa pemberian dispensasi nikah hanya dapat dilakukan oleh pengadilan atas alasan mendesak dan disertai bukti-bukti yang cukup. Ketidakpatuhan terhadap ketentuan ini menandakan lemahnya fungsi kontrol birokrasi pelaksana di tingkat dasar (Fernanda et al., 2023).

Sebagai lembaga yang paling dekat dengan masyarakat, pemerintah desa dan kecamatan menjadi penghubung langsung antara kebijakan nasional dan pelaksanaan di lapangan. Tanggung jawab mereka mencakup pengumpulan data penduduk usia remaja, sosialisasi batas usia nikah, hingga pembinaan keluarga muda. Keberhasilan upaya pencegahan pernikahan dini sangat bergantung pada bagaimana perangkat desa menjalankan fungsi koordinasi dengan lembaga seperti Kantor Urusan Agama (KUA), Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), serta organisasi kemasyarakatan perempuan. Penguatan

kapasitas birokrasi lokal menjadi kebutuhan mendesak agar proses pencegahan berjalan efektif (Tahir, 2024).

Secara praktis, pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA) yang digagas oleh Bappenas dan Kementerian PPPA tidak dapat berjalan tanpa partisipasi aktif dari pemerintah desa. Aparat desa berperan penting dalam mendeteksi keluarga berisiko tinggi, melakukan pendampingan, dan melaporkan data ke instansi di tingkat kabupaten. Melalui pelibatan langsung masyarakat, pemerintah desa dapat membangun sistem perlindungan sosial berbasis lokal yang adaptif terhadap kebutuhanarganya. Hal ini menjadi bentuk konkret pelaksanaan birokrasi pelaksana tingkat dasar yang bukan hanya menunggu instruksi, tetapi aktif dalam aksi pencegahan sosial (Rosnah & Kasim, 2025).

Keterlibatan birokrasi tingkat dasar tidak terlepas dari kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang menjadi wilayah kerjanya. Di banyak daerah pedesaan, pernikahan dini sering dipandang sebagai jalan keluar dari kemiskinan atau beban ekonomi keluarga. Dalam situasi seperti ini, aparat desa diharapkan mampu menjalankan fungsi edukatif dan mediatif, bukan sekadar administratif. Mereka perlu hadir dalam proses penyadaran masyarakat melalui forum-forum desa, musyawarah keluarga, dan kegiatan sosial. Keberadaan mereka harus menjadi representasi negara yang melindungi hak anak, bukan sekadar petugas yang memvalidasi administrasi pernikahan.

Konteks perdesaan keberhasilan program pencegahan pernikahan dini sangat bergantung pada kemampuan birokrasi untuk mengelola komunikasi sosial. Pemerintah desa perlu menjalin hubungan harmonis dengan tokoh adat dan tokoh agama agar pesan pembangunan dapat diterima masyarakat tanpa menimbulkan resistensi. Pendekatan berbasis kearifan lokal seperti musyawarah keluarga dan penyuluhan di tingkat dusun menjadi sarana efektif untuk mengubah pandangan masyarakat tentang usia perkawinan ideal. Ketika birokrasi mampu beradaptasi dengan nilai lokal, kebijakan pencegahan pernikahan dini akan lebih mudah diterima dan dijalankan (Ririn Aminarsih & Farid Pribadi, 2024).

Hal ini juga tercermin di Desa Jatisari, Kecamatan Jenggawah, Kabupaten Jember, yang menjadi salah satu wilayah dengan dinamika sosial khas dalam praktik pernikahan usia muda. Masyarakat di desa ini masih memiliki pola pikir tradisional yang menilai bahwa menikahkan anak di usia muda dapat meringankan beban ekonomi keluarga. Dalam situasi demikian, birokrasi pelaksana tingkat dasar di desa berperan penting dalam membangun kesadaran hukum dan sosial masyarakat melalui berbagai kegiatan penyuluhan dan dialog kemasyarakatan. Aparat desa, kader PKK, dan petugas lapangan keluarga berencana menjadi ujung tombak yang mengedukasi masyarakat agar memahami pentingnya kesiapan mental, fisik, dan ekonomi sebelum melangsungkan perkawinan.

Studi kasus di Desa Jatisari menunjukkan bahwa keberhasilan dalam mengatasi pernikahan dini sangat bergantung pada efektivitas peran birokrasi pelaksana tingkat dasar dalam menjalankan fungsi sosial dan edukatifnya. Pemerintah desa harus hadir sebagai pelindung dan pengarah masyarakat, bukan sekadar pengurus administrasi pernikahan. Birokrasi yang tanggap, komunikatif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat akan mampu membangun kesadaran baru tentang pentingnya usia matang untuk menikah. Karena kompleksnya permasalahan yang timbul akibat pernikahan dini serta besarnya tanggung jawab birokrasi tingkat dasar dalam menanganinya, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai bagaimana peran birokrasi pelaksana tingkat dasar dalam mengatasi pernikahan dini di lingkungan masyarakat pedesaan. Berdasarkan uraian tersebut, peneliti mengambil judul: **“Peran Birokrat Pelaksana Lapangan Dalam Mengatasi Pernikahan Dini (Studi Kasus Desa Jatisari, Kecamatan Jenggawah, Kabupaten Jember)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana peran birokrat pelaksana lapangan dalam upaya mengatasi pernikahan dini di Desa Jatisari, Kecamatan Jenggawah, Kabupaten Jember?

### **1.3 Batasan Penelitian**

Penelitian ini dibatasi pada kajian mengenai peran birokrasi pelaksana tingkat dasar dalam upaya mengatasi pernikahan dini di lingkungan masyarakat pedesaan. Fokus penelitian diarahkan pada bentuk pelaksanaan tugas, tanggung jawab, serta langkah konkret yang dilakukan oleh aparat pemerintah di tingkat desa, khususnya di Desa Jatisari, Kecamatan Jenggawah, Kabupaten Jember.

Penelitian ini tidak membahas aspek psikologis pelaku pernikahan dini maupun faktor sosial budaya secara luas, melainkan menitikberatkan pada bagaimana birokrasi pelaksana tingkat dasar berperan sebagai pelaksana kebijakan dan fasilitator perubahan sosial dalam mencegah praktik perkawinan usia anak. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan dapat menggambarkan efektivitas kinerja birokrasi tingkat dasar dalam konteks implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di wilayah pedesaan.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan batasan penelitian yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian pada penelitian yaitu: untuk mengetahui dan menganalisis peran birokrat pelaksana lapangan dalam mengatasi pernikahan dini di Desa Jatisari, Kecamatan Jenggawah, Kabupaten Jember.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

#### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pemerintah, khususnya pada Teori Street-Level Bureaucracy dengan peran birokrasi pelaksana tingkat dasar dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak dan pencegahan pernikahan dini. Penelitian ini juga dapat menjadi acuan teoritis dalam memahami keterkaitan antara struktur birokrasi lokal dengan efektivitas implementasi kebijakan sosial di tingkat masyarakat.

#### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah, khususnya aparat birokrasi di tingkat desa, agar lebih optimal dalam menjalankan fungsi pelayanan, pengawasan, dan penyuluhan masyarakat terkait

pencegahan pernikahan dini. Selain itu, hasil penelitian dapat menjadi referensi bagi lembaga sosial, organisasi perempuan, serta masyarakat umum dalam membangun sinergi dengan pemerintah desa untuk memperkuat upaya edukatif dan preventif terhadap praktik perkawinan usia anak.

