

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dispensasi Perkawinan adalah pengecualian dari aturan karena adanya pertimbangan yang khusus pembebasan dari suatu kewajiban atau larangan, dispensasi yang diberikan Pengadilan Agama. Dispensasi pernikahan terjadi karena adanya suatu hal-hal tertentu yang menjadi alasan dilangsungkannya perkawinan di bawah umur dengan ketentuan-ketentuan yang telah diatur. Menurut Sonny (2020) dalam Reni (2020:31).

Menurut Kemenko PMK perkawinan anak merupakan suatu masalah yang besar bagi anak muda di Indonesia sebagai penerus bangsa. Perkawinan anak ini merupakan pelanggaran hak anak dimana anak akan terhambat dalam mendapatkan hak-hak yang wajib mereka dapatkan. Sebab itu, upaya perlindungan dan pemenuhan hak bagi setiap anak merupakan kewajiban bagi negara. (Wahyu, 2023)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputusan, seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Walaupun sebuah kebijakan diambil secara tepat, tetapi kemungkinan kegagalan pun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Menurut Kadji dalam Nur Azizah (2023:36).

Kemudian Van Metter dan Van Horn, mendefinisikan bahwa: Implementasi Kebijakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang sengaja dilakukan untuk meraih kinerja. Mereka merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antara berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat standar dan sasaran. Menurutnya, sebagai suatu kebijakan tentulah mempunyai standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana atau implementor kebijakan. Menurut Kadji dalam Nur Azizah (2023: 39).

Seperti yang diketahui pemerintah sudah membuat regulasi yang mengatur batas minimal usia perkawinan seseorang sebagaimana yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perkawinan yaitu dalam pasal 7 ayat (1) yang berbunyi Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 tahun, pembatasan usia perkawinan yang diizinkan dalam undang-undang bertujuan agar kasus pernikahan dini dapat diantisipasi.

Tujuan dari pemberlakuan Undang-Undang No 16 tahun 2019 ini adalah dengan adanya kenaikan batas usia 19 tahun bagi pria maupun wanita adalah agar anak-anak dapat memenuhi hak-hak dan kebutuhan dasar termasuk memberikan kebutuhan pendidikan yang baik sehingga akan meminimalisir anak yang menikah dibawah umur. Meskipun sudah ada batasan usia dalam pernikahan di Undang-Undang ini dispensasi nikah anak di bawah umur masih banyak terjadi, kenyataannya dalam implementasi Undang-Undang ini masih banyak pertentangan seperti semakin meningkatnya angka anak dibawah umur yang mengajukan dispensasi perkawinan.

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin adalah pemberian izin kawin oleh pengadilan kepada calon yang belum berusia 19 tahun untuk melangsungkan perkawinan. Tujuan dari dispensasi kawin ini menurut Mahkamah Agung adalah menerapkan asas kepentingan terbaik bagi anak, menjamin hak hidup dan berkembang anak atas asas keadilan dan kemanfaatan, serta asas kepastian hukum.

Tujuan pemberian Dispensasi perkawinan pada dasarnya diberikan kepada calon mempelai yang hendak melaksanakan perkawinan yang sebenarnya belum memenuhi syarat sah nya pernikahan yaitu belum mencapai umur, namun karena ada tujuan untuk kemaslahatan kehidupan manusia, maka dispensasi perkawinan dapat diberikan kepada calon mempelai. Namun dispensasi kawin diberikan dengan alasan mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.

Putusan dispensasi kawin akan memiliki peran yang akan mengubah perilaku dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Sebagai penentu permohonan dispensasi seharusnya memperhatikan dampak terhadap pemohon dan anak yang melakukan pernikahan, selain itu dampak yang secara tidak langsung dirasakan oleh masyarakat terhadap adanya penetapan dispensasi nikah. Banyaknya penetapan permohonan dispensasi akan membuat masyarakat mengajukan perkara dengan harapan akan mendapatkan dispensasi nikah secara mudah.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti pengajuan dispensasi pernikahan dini di Pengadilan Agama Lubuk Pakam mengalami peningkatan, menurut data dari Pengadilan Agama Lubuk Pakam, walau tidak signifikan, namun ada peningkatan. Adapun data pada tahun 2019 yakni 36 perkara pada tahun 2020 yakni dengan 62 perkara, 2021 dengan 27 perkara, 2022 33

perkara, dan di tahun 2023 ada 42 perkara yang mengajukan dispensasi nikah ini.

*(Obesrvasi awal, 29 februari 2024)*

Berdasarkan wawancara awal penulis dengan Ibu Hj. Sri Handayani, SH,MH selaku panitera muda permohonan beliau mengatakan bahwa peningkatan pengajuan dispensasi ini dilakukan oleh calon pasangan yang berada di bawah umur 18 tahun. Kalau untuk pengajuan ini rata-rata dengan alasan moral atas rasa suka sama suka dan sudah ada kemauan dari kedua belah pihak untuk menikah. Beliau juga mengatakan maraknya pengajuan dispensasi pernikahan adalah karena faktor hamil diluar nikah. *(Wawancara awal,29 februari 2024)*

Fakta ini disebabkan karena kurangnya sosialisasi Undang-Undang tersebut, dan karena kurangnya sumber daya manusia yang berkompeten untuk mengimplementasikan dan juga karena faktor budaya dimasyarakat yang lebih ingin untuk menikah di usia anak dibawah umur. Selain itu, kurangnya pengawasan dari orang tua serta faktor ekonomi juga menjadi faktor penyebab tingginya dispensasi kawin.

Data di Pengadilan Agama Lubuk Pakam Kelas I A menunjukkan bahwa kasus permohonan dispensasi perkawinan masih ada yang mengajukan, seperti gambar dalam tabel berikut: Berdasarkan data yang diperoleh dari panitera Pengadilan Agama Lubuk Pakam Kelas I A diperoleh sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Perkara Permohonan Dispensasi Nikah**  
**Di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam**

Tahun	Perkara Putus	Dikabulkan	Ditolak	Dicabut	Gugur
2019	36	29	1	3	4
2020	63	52	0	9	2
2021	27	22	0	4	0
2022	32	32	0	0	0
2023	42	42	0	0	0

**Sumber : Pengadilan Agama Lubuk Pakam**

Berdasarkan tabel diatas dilihat dari tahun ke tahun masih ada yang mengajukan dispensasi perkawinan. Sejak adanya Perubahan Undang-Undang Perkawinan tentang batas usia minimal menikah. Dari banyaknya perkara dispensasi nikah di tingkat Pengadilan Agama Lubuk Pakam ini adalah karena dari masing- masing kecamatan yang membuat angka pernikahan dini.

Melihat fenomena yang terjadi dimasyarakat saat ini, semakin banyak remaja yang ingin menikah muda dan mengajukan dispensasi perkawinan di pengadilan agama. Ditemukan bahwa permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Lubuk Pakam masih ada yang mengajukan setelah perubahan Undang-Undang Perkawinan. Dispensasi kawin yang seharusnya diajukan karena alasan mendesak, tetapi pada masyarakat masih sangat mudah untuk mendapatkan diluar alasan yang mendesak.

Dalam pengajuan permohonan dispensasi kawin, terkadang masih belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti tidak adanya alasan yang mendesak untuk melangsungkan perkawinan atau tidak adanya bukti pendukung yang cukup atau pengajuan permohonan dispensasi nikah tanpa orang tua atau wali.

Peraturan atas batas minimal usia perkawinan dan peraturan pengajuan dispensasi nikah di Lubuk Pakam sebenarnya sudah ada, namun tidak banyak masyarakat yang merespon baik atas peraturan dan kebijakan perihal pernikahan dini. Hal itu yang membuat pernikahan dini di yang diajukan di pengadilan agama Lubuk Pakam masih menjadi masalah.

Guna untuk menekan angka pernikahan dini diharapkan peran pemerintah daerah atas kebijakan dispensasi nikah dapat tersalurkan ke masyarakat secara merata. Perkara permohonan dispensasi nikah ini haruslah disikapi secara bijak oleh para hakim dengan pertimbangan dan keputusan yang berlandaskan kepada alasan-

alasan yang diajukan dan juga dampak yang mungkin terjadi apabila dispensasi dikabulkan.

Karena itu, pentingnya implementasi kebijakan Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan menjadi hal yang menarik untuk di teliti karena berbagai kebijakan yang lahir belum mampu memberikan solusi terhadap pernikahan anak dibawah umur di Lubuk Pakam. Dalam hal ini penulis ingin melihat bagaimana kebijakan pemberian dispensasi kepada anak dibawah umur di pengadilan agama kelas 1 A Lubuk Pakam.

Berdasarkan uraian diatas maka disusun proposal skripsi ini dengan judul:  
**“Implementasi Kebijakan Dispensasi Pernikahan Anak Dibawah Umur Di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan dispensasi perkawinan anak dibawah umur di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam?
2. Apa saja faktor penghambat implementasi dispensasi perkawinan anak dibawah umur di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Adapun yang menjadi fokus peneliti ini adalah :

1. Implementasi kebijakan dispensasi perkawinan anak di bawah umur di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam.
2. Faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan dispensasi perkawinan anak dibawah umur di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan perkawinan anak dibawah umur di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor yang menjadi penghambat implementasi dispensasi perkawinan anak dibawah umur di Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian tentunya sangat diharapkan adanya manfaat yang dapat diambil dalam penelitian tersebut. Adapun manfaat yang didapat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik dan dapat menjadi referensi bagi penelitian mahasiswa lainnya yang ingin melakukan penelitian yang berkaitan dengan teori implementasi kebijakan dalam pemberian dispensasi nikah pada anak dibawah umur.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi masyarakat umumnya dalam melihat implementasi kebijakan dispensasi perkawinan pada anak dibawah umur, selain itu juga diharapkan bermanfaat dalam memberikan sumbangan pemikiran kepada Pengadilan Agama Kelas 1 A Lubuk Pakam dalam melaksanakan implementasi kebijakan dispensasi pernikahan anak dibawah umur.