# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Pernikahan dini atau perkawinan anak merupakan salah satu bentuk pelanggaran Hak Asasi Manusia yang menjadi tantangan global, khususnya negara-negara berkembang. Praktik ini tidak hanya merenggut hak anak untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, tetapi juga menciptakan siklus kemiskinan antar generasi yang sulit diputus. Lazimnya pernikahan dapat terjadi apabila kedua belah pihak telah dirasa dewasa dan mampu untuk mengemban tugas individu dan kewajiban dalam rumah tangga. Dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Pernikahan Tahun 1974 juga mengatur usia minimal dalam pernikahan untuk laki-laki dan perempuan atau yang dipandang cakap hukum untuk melakukan pernikahan ialah 19 tahun (Indawati et al., 2024). Pembatasan usia yang dilakukan oleh negara bertujuan untuk terbentuknya keluarga yang bahagia dikalangan masyarakat. Namun dalam realitanya, topik pernikahan dibawah umur 19 tahun di Indonesia merupakan topik yang tidak asing lagi bagi masyarakat Indonesia. Dikarenakan hal tersebut telah lama terjadi atau bahkan telah menjadi tradisi dibeberapa wilayahdi Indonesia.

*United Nations Children's Fund* (UNICEF) menegaskan bahwa pernikahan dini merupakan pintu masuk bagi berbagai permasalahan kompleks, mulai dari putus Sekolah, tingginya angka kematian ibu dan bayi akibat kehamilan usia muda, hingga meningkatkan risiko kekerasan dalam rumah tangga. Dalam kerangka Sustainable Development Goals (SDGs), penghapusan praktik pernikahan dini menjadi salah satu target utama pada tujuan Pembangunan Berkelanjutan pada nomor 5 yakni mencapai kesetaraan gender dan

memberdayakan semua perempuan, dimana penekanan poin ini mencakup penghapusan kekerasan, memastikan akses ke pendidikan dan pekerjaan layak, serta pengambilan keputusan yang turut melibatkan perempuan dan anak perempuan dalam segala bidang.

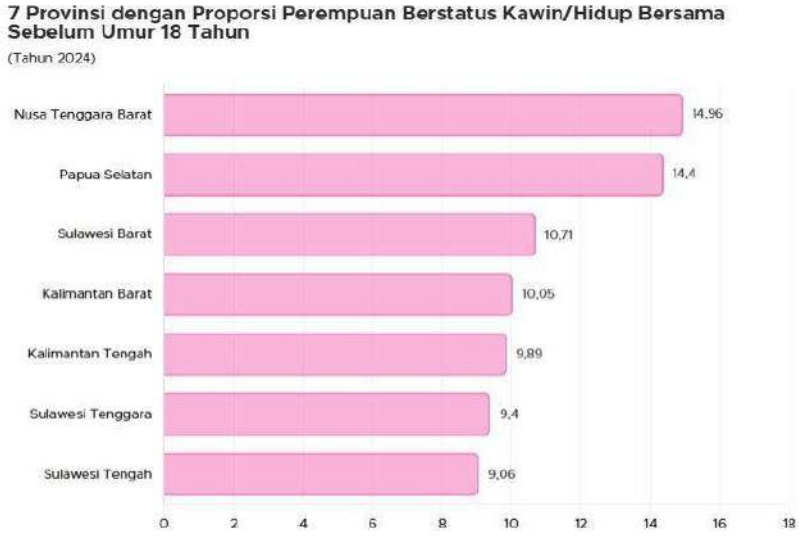
Indonesia sebagai negara dengan populasi terbesar keempat di dunia turut menghadapi tantangan serius dalam upaya penurunan angka pernikahan dini. Data Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat adanya tren positif dengan rata-rata angka pernikahan dini yang berhasil ditekan hingga titik terendah 5,90% pada tahun 2024 (BPS, 2024) . Capaian ini menunjukkan bahwa kebijakan pengendalian pernikahan dini yang konsisten di tingkat Nasional mulai menunjukkan hasil.

Namun, keberhasilan di level ini masih tetap menyisakan pekerjaan rumah yang besar. Dibalik angka nasional tersebut, terdapat ketimpangan yang mencolok antar wilayah, dimana provinsi-provinsi di kawasan Timur Indonesia masih tercatat prevalensi pernikahan dini jauh diatas rata-rata nasional.

Fenomena ketimpangan ini mengindikasikan bahwa pendekatan kebijakan yang bersifat umum tidak cukup untuk menjawab kompleksitas permasalahan di daerah. Wakil Ketua MPR Lestari Moerdijat menyoroti ketimpangan kasus pernikahan dini di Tanah Air yang dilansir dari berita web resmi MPR RI dimana Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) tercatat sebagai Provinsi dengan angka tertinggi sebesar 14.96%, disusul Papua Selatan sebesar 14,40%, dan yang paling signifikan untuk kajian ini adalah Provinsi Sulawesi Barat dengan angka 10,71% (MPR RI, 2026). Capaian ini menempatkan Sulawesi Barat sebagai salah satu provinsi dengan prevalensi pernikahan dini tertinggi di Indonesia, jauh melampaui rata-rata nasional. Kondisi ini menjadi alarm serius yang menuntut perhatian dan intervensi kebijakan yang lebih progresif dari pemerintah daerah.

.

**Gambar 1. Proporsi Perempuan Berstatus Kawin sebelum 18 Tahun**




Sumber : (BPS, 2024)

Tingginya angka pernikahan dini di Sulawesi Barat tidak dapat dilepaskan dari kondisi spesifik yang terjadi di kabupaten-kabupaten di dalamnya, termasuk Kabupaten Mamasa. Menurut data Pengadilan Tinggi Agama Provinsi Sulawesi Barat, tahun 2021-2023 tiap Kabupaten mengalami peningkatan pernikahan usia anak yang dilihat berdasarkan data Dispensasi Permohonan Perkawinan anak dan ditahun terakhir 2023 Mamasa mengalami lonjakan tertinggi diantara 5 Kabupaten lainnya yakni 160 kasus.

Menurut Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPA) Kabupaten Mamasa, tren kasus pernikahan dini di daerah ini justru menunjukkan peningkatan. Berdasarkan data laporan tahunan jumlah Pernikahan usia anak periode 2022-2024, dimana pada tahun 2022 terdapat 21 kasus, kemudian di tahun 2023 sebanyak 27 kasus, dan di tahun 2024 menjadi 47 kasus. Lonjakan

ini mengindikasikan bahwa upaya pencegahan yang telah dilakukan belum berjalan optimal dan masih terdapat celah yang perlu segera ditangani.

Perbedaan angka yang signifikan antara kedua sumber data tersebut disebabkan oleh perbedaan cakupan pencatatan. Data Pengadilan Tinggi Agama merekam seluruh permohonan dispensasi perkawinan anak yang diajukan langsung ke pengadilan, termasuk kasus-kasus yang tidak melalui proses pelaporan resmi ke DP2KBP3A terlebih dahulu. Berdasarkan penjelasan staf penanganan pernikahan dini DP2KBP3A Kabupaten Mamasa, data yang dimiliki dinas tidak mencakup seluruh kasus yang sesungguhnya terjadi di lapangan, karena sebagian keluarga langsung mengurus proses pernikahan melalui Kantor Urusan Agama (KUA) dan pengadilan tanpa melapor ke dinas terlebih dahulu, cukup dengan membawa surat pengantar dari pemerintah desa setempat sebagai bukti bahwa yang bersangkutan merupakan warga asli daerah tersebut, yang kemudian diserahkan langsung ke pengadilan untuk proses dispensasi nikah, kemudian akan ditinjau selanjutnya. Dengan demikian, data DP2KBP3A yang digunakan sebagai acuan utama dalam penelitian ini merepresentasikan kasus yang tertangani dan terpantau langsung oleh dinas, sementara data pengadilan mencerminkan angka riil di lapangan yang jauh lebih tinggi karena turut mencakup jalur pengurusan mandiri masyarakat yang tidak terekam oleh dinas.

Fenomena di Mamasa menunjukkan pola yang mirip dengan kondisi nasional, di mana pernikahan dini seringkali bukan disebabkan oleh satu faktor tunggal, melainkan merupakan akumulasi dari berbagai masalah sosial dan ekonomi. Beberapa isu utama yang menjadi akar permasalahan di antaranya adalah :

a. **Tingginya Kasus Kehamilan di Luar Nikah**: Faktor pemicu utama pernikahan dini di Mamasa adalah maraknya pergaulan bebas di kalangan remaja yang berujung pada kehamilan di luar nikah. Kepala Dinas PPA Mamasa, Irnawaty Lomo, menyatakan bahwa peningkatan kasus pada tahun 2023 diakibatkan oleh pergaulan bebas terhadap anak-anak di bawah umur (Sabir, 2023). Kondisi "kecelakaan" ini kemudian memaksa orang tua dan pihak keluarga untuk segera menikahkan anak mereka sebagai solusi menutupi aib keluarga. Hal ini sejalan dengan temuan di berbagai daerah lain di Indonesia, di mana kehamilan tidak diinginkan (KTD) menjadi pintu masuk menuju perkawinan anak.

b. **Desakan Ekonomi Keluarga**: Kondisi ekonomi keluarga yang sulit seringkali menjadi alasan bagi orang tua untuk menikahkan anaknya, terutama anak perempuan. Beban ekonomi yang berat membuat sebagian orang tua memandang pernikahan sebagai jalan keluar untuk mengurangi tanggungan keluarga sekaligus memperbaiki status ekonomi melalui mahar atau bantuan dari pihak keluarga pasangan. Penelitian menunjukkan bahwa tingkat sosial ekonomi orang tua memiliki hubungan yang signifikan dengan kejadian pernikahan dini Di Mamasa, faktor ini menjadi pendorong kuat di tengah tantangan pembangunan ekonomi di wilayah pedesaan.

c. **Rendahnya Tingkat Pendidikan dan Kesadaran**: Signifikansi Mamasa sebagai lokus penelitian juga diperkuat oleh temuan riset di Kecamatan Mehalaan, Kabupaten Mamasa, yang mengungkapkan bahwa upaya orang tua dalam membimbing remaja dan menjelaskan tentang edukasi seks masih sangat kurang, dengan persentase upaya yang tidak dilakukan mencapai 52,5 % (Latief & Natalia, 2025). Data ini menunjukkan adanya kegagalan transmisi pengetahuan dari generasi tua ke generasi muda

mengenai batas usia ideal menikah dan risiko kesehatan reproduksi. Kondisi ini diperparah dengan dominannya faktor kehamilan di luar nikah (married by accident) yang menjadi pintu masuk pernikahan dini, serta desakan ekonomi yang membuat orang tua memandang pernikahan sebagai solusi instan mengurangi beban keluarga.

Dari beberapa pemicu pernikahan dini di Kabupaten Mamasa kini membawa dampak yang cukup luas dan merugikan tidak hanya bagi individu, tetapi juga menghambat pembangunan sumber daya manusia di Kabupaten Mamasa secara keseluruhan. Ketika anak-anak perempuan kehilangan hak atas kesehatan, pendidikan, dan masa depan yang layak, maka secara tidak langsung daerah ini juga kehilangan potensi generasi penerus yang seharusnya mampu berkontribusi dalam pembangunan. Kondisi ini semakin diperparah dengan siklus kemiskinan yang terus berulang, di mana keluarga yang mengalami kesulitan ekonomi justru semakin terjerat dalam beban baru akibat pernikahan dini anak-anak mereka. Lebih jauh lagi, rendahnya pemahaman masyarakat tentang risiko pernikahan dini sebagaimana tercermin dari temuan bahwa 52,5 persen orang tua di Kecamatan Mehalaan tidak pernah membimbing anak tentang edukasi seks maupun memperkenalkan Undang-Undang Perkawinan yang menunjukkan bahwa akar permasalahan ini bersifat struktural dan kultural, sehingga membutuhkan intervensi kebijakan yang tidak hanya bersifat sementara, tetapi juga menyentuh perubahan cara pandang masyarakat secara mendasar.

Dalam menjalankan fungsi pencegahan dan penanganan pernikahan dini, Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP2KBP3A) Kabupaten Mamasa

menghadapi sejumlah permasalahan struktural dan kultural yang kompleks. Permasalahan ini tidak hanya bersumber dari masyarakat, tetapi juga dari dinamika internal penegakan hukum dan koordinasi lintas sektor, diantaranya :

a. Dominasi "Pernikahan Akibat" *(Married by Accident)* : Beban kerja dinas tidak hanya sebatas pada upaya preventif, tetapi juga harus bergulat dengan realitas di lapangan yang menunjukkan bahwa mayoritas kasus pernikahan dini terjadi karena pasangan telah terlanjur hamil di luar nikah. Kondisi ini menempatkan dinas pada posisi yang sulit. Di satu sisi, mereka berkewajiban untuk melindungi anak dan merekomendasikan untuk tidak menikah. Di sisi lain, desakan adat, keluarga, dan "kondisi darurat" kehamilan memaksa mereka untuk memberikan rekomendasi. Seperti yang diakui oleh Dinas PPA Mamasa, "Kita rekomendasikan untuk tidak menikah, tapi karena sudah tanda kutip jadi, mau tidak mau dinikahkan" (Sabir, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan preventif seringkali kalah cepat dibanding laju kasus kehamilan yang sudah terlanjur terjadi.
b. Paradoks Penegakan Hukum dan Minimnya Pelaporan: Dilema besar yang dihadapi dinas adalah adanya ketakutan dari pihak terkait (keluarga, aparat desa, bahkan pihak sekolah) untuk melaporkan kasus-kasus yang mengarah pada pernikahan dini. Meskipun Perda Provinsi Sulawesi barat Nomor 1 Tahun 2020 tentang perubahan atas Perda Nomor 3 tahun 2013 tentang Sistem Perlindungan Anak, namun implementasi di lapangan justru menciptakan resistensi diam-diam. Kekhawatiran ini muncul karena jika sebuah kasus dilaporkan secara resmi, maka pihak-pihak tersebut dapat terkena sanksi berdasarkan

aturan dan Undang-Undang Perlindungan Anak. Akibatnya, banyak kasus yang justru "diselesaikan" secara diam-diam di tingkat keluarga atau masyarakat tanpa melalui jalur pelaporan dan pendampingan resmi dari dinas. Minimnya laporan ini menyebabkan data riil di lapangan menjadi tidak tampak, sehingga intervensi pemerintah menjadi tidak optimal karena tidak didasari oleh data yang akurat.

Dengan kompleksitas permasalahan tersebut, Kabupaten Mamasa menjadi contoh nyata bagaimana faktor budaya, rendahnya pendidikan, lemahnya pemahaman hukum, dan kondisi ekonomi menciptakan siklus pernikahan dini yang sulit diputus. Oleh karena itu, kajian mendalam untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang tidak hanya menjadi dokumen pelengkap, tetapi menjadi peta jalan *(road map)* bagi Pemerintah Kabupaten Mamasa, khususnya DP2KBP3A, dalam merancang intervensi kebijakan yang lebih efektif, terukur, dan berkelanjutan dengan mengangkat judul "IMPLEMENTASI PENCEGAHAN PERNIKAHAN DINI DI PROVINSI SULAWESI BARAT (STUDI KASUS KABUPATEN MAMASA)" untuk menekan bahkan mengakhiri praktik pernikahan dini di masa mendatang.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan kompleksitas permasalahan yang telah diuraikan dalam latar belakang, maka peneliti merumuskan masalah penelitian, yakni :

1. Bagaimana aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Mamasa?
2. Bagaimana aspek sumber daya (manusia, anggaran, dan sarana) dalam implementasi kebijakan tersebut?
3. Bagaimana aspek disposisi atau sikap aparat pelaksana dalam implementasi kebijakan tersebut?

4. Bagaimana aspek struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan tersebut?
5. Bagaimana implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Mamasa secara keseluruhan berdasarkan hasil analisis keempat aspek tersebut?

## C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Mamasa.
2. Menganalisis aspek sumber daya dalam implementasi kebijakan tersebut.
3. Menganalisis aspek disposisi atau sikap aparat pelaksana dalam implementasi kebijakan tersebut.
4. Menganalisis aspek struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan tersebut.
5. Menganalisis implementasi kebijakan pencegahan pernikahan dini di Kabupaten Mamasa secara keseluruhan berdasarkan hasil analisis keempat aspek tersebut.

## D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan bagi pembaca serta memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis

   Secara akademis, penelitian ini berkontribusi untuk menambah pengetahuan khususnya dalam kajian kebijakan publik dan perlindungan anak. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji kasus pernikahan dini, serta memberikan perspektif baru tentang pentingnya rekomendasi kebijakan melalui pendekatan policy

brief yang menjembatani kesenjangan antara teori kebijakan dan pengimplementasianya.

2. Manfaat Praktis

   Secara praktis, penelitian ini menghasilkan rekomendasi kebijakan bagi Pemerintah Kabupaten Mamasa, khususnya Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP2KBP3A) untuk menjadi acuan dalam merancang program pencegahan pernikahan dini yang lebih efektif.

3. Manfaat bagi Penulis

   Bagi penulis, penelitian ini menjadi sarana untuk mengaplikasikan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama masa perkuliahan, khususnya dalam menganalisis permasalahan sosial secara sistematis dan merumuskan solusi kebijakan, serta meningkatkan pemahaman penulis mengenai kompleksitas persoalan pernikahan dini di daerah.