

Evaluasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak Melalui Program Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA)

Vivi Tri Handayani^{1*}, Muhammad Syaroni Rofii²

^{1,2}Kajian Ketahanan Nasional, Universitas Indonesia, Jakarta

Abstract

The child marriage rate in Indonesia is still relatively high, the government through Presidential Regulation (Perpres) Number 18 of 2020 concerning the RPJMN is targeting a reduction in the marriage rate in Indonesia by 8.74% through the National Strategy for the Prevention of Child Marriage (Stranas PPA). evaluate the policy on preventing child marriage through the Stratnas PPA program to see the achievement of targets and the effectiveness of implementing the policy. This study uses a qualitative descriptive method of retrospective policy analysis with a formal evaluation approach according to William n Dunn. This research resulted in: (1) Nationally, the prevalence target for women aged 20-24 who were married before the age of 18 decreased from 10.35 in 2020 to 9.23 in 2021, but in 2020 it did not reach the target, where the prevalence in 2020 it was 10.19, but the achievement reached 10.35; (2) based on indicators of implementation of coordination, there has been good coordination between the relevant Ministries/Institutions in efforts to prevent child marriage, but there are still 5 M/I that have not filled out the National Strategy for PPA matrix; (3) based on an analysis of the program's evaluation criteria, the PPA policy through the National Strategy PPA program is considered effective in efforts to prevent child marriage.

Keywords: evaluation, policy, prevention of child marriage, stranas ppa, william n dunn

Abstrak

Angka perkawinan di Indonesia masih tergolong tinggi, pemerintah melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN menargetkan penurunan angka perkawinan di Indonesia pada tahun 2024 sebesar 8,74% melalui Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA). melakukan evaluasi kebijakan pencegahan perkawinan anak melalui program Stratnas PPA untuk melihat pencapaian target dan keefektifan pelaksanaan kebijakan tersebut. penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif analisis kebijakan retrospektif dengan pendekatan evaluasi formal menurut William n dunn. Penelitian ini menghasilkan: (1) secara nasional pencapaian target prevalensi perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum umur 18 tahun mengalami penurunan dari tahun 2020 sebesar 10,35 menjadi 9,23 pada 2021, namun pada tahun 2020 tidak mencapai target, dimana prevalensi pada tahun 2020 sebesar 10.19, namun capaiannya mencapai 10.35; (2) berdasarkan indikator pelaksanaan kordinasi telah terjadi koordinasi yang baik antara Kementerian/Lembaga terkait dalam upaya pencegahan perkawinan anak; (3) Berdasarkan analisis kriteria penilaian program, kebijakan PPA melalui program Stranas PPA dinilai efektif dalam upaya pencegahan perkawinan anak.

Kata kunci: evaluasi, kebijakan, pencegahan perkawinan anak, stranas ppa, william n dunn

* Vivi.tri@ui.ac.id

PENDAHULUAN

Perkawinan sejatinya merupakan sebuah ikatan antara laki-laki dan perempuan secara lahir dan batin yang sah sesuai dengan hukum, dimana tujuan dari pernikahan itu sendiri untuk membentuk dan membina keluarga. Di Indonesia sendiri peraturan terkait dengan perkawinan diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan atau biasa disebut dengan Undang-Undang Perkawinan, dalam UU Perkawinan salah satunya memuat batas usia minimum untuk melangsungkan perkawinan yaitu pada usia 19 tahun baik laki-laki maupun perempuan, dengan kata lain usia dibawah 19 tahun dianggap atau dikategorikan masih usia anak-anak. Dimana seperti yang diketahui bersama anak-anak merupakan cikal bakal generasi penerus yang masih membutuhkan pembinaan dan juga pengajaran baik *soft skill* maupun *hard skill* guna membentuk generasi yang berkualitas dan berdaya saing. Pemenuhan hak-hak dan perlindungan terhadap anak seharusnya diwujudkan secara utuh untuk membantu mengoptimalkan tumbuh kembang baik secara mental, fisik, maupun sosialnya.

Namun faktanya di Indonesia praktik perkawinan anak dibawah umur masih marak terjadi di tengah masyarakat. Padahal perkawinan anak di bawah umur sejatinya melanggar hak anak.

Indonesia menjadi salah satu negara dengan kasus perkawinan anak terbesar nomor 7 di dunia. Menurut Komnas Perempuan sepanjang tahun 2022 terdapat 50.673 kasus pernikahan dini yang diberikan dispensasi oleh pengadilan. Setidaknya terdapat beberapa faktor yang menjadi alasan adanya praktik perkawinan anak, seperti kebiasaan dan adat istiadat setempat, rendahnya pendidikan, hamil diluar nikah dan faktor ekonomi. Faktor ekonomi dilansir memiliki pengaruh terbesar sebagai penyumbang angka perkawinan anak di Indonesia, dimana menurut Andina (2021) pada saat Pandemi Covid-19 terjadi dan mengguncang perekonomian masyarakat, ternyata berdampak pula pada kenaikan angka perkawinan anak yang cukup signifikan. Lebih spesifik Andina (2021) mengungkapkan bahwa faktor penyumbang terbesar dalam kasus perkawinan anak yaitu faktor ekonomi, dimana pada pandemi Covid-19 secara langsung berdampak buruk terhadap perekonomian seluruh masyarakat di Indonesia dan sejak terjadi pandemic Covid-19 jumlah

perkawinan anak mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Penelitian lain dilakukan Herdiana (2023) sebanyak 3.069 anak di Kabupaten Tasikmalaya mengajukan dispensasi pernikahan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, selain itu menurut Febrianto (2023) dispensasi nikah di Kabupaten Malang mencapai 1.434 putusan sepanjang tahun 2022, angka tersebut tidaklah kecil mengingat jika dilihat melalui data BPS (2021) kenaikan angka perkawinan anak salah satunya terjadi di DKI Jakarta dimana pada tahun 2020 angka perkawinan anak menunjukkan angka 1,45% namun terjadi kenaikan yang cukup signifikan pada tahun 2021 menjadi 4,68%, Daerah Istimewa Yogyakarta juga mengalami kenaikan dari 1,83% menjadi 3,52%. Selain faktor-faktor tersebut adanya dispenasi perkawinan juga berkontribusi terhadap penambahan angka perkawinan anak di Indonesia. Padahal menurut Andina (2021) perkawinan anak berpotensi besar memunculkan permasalahan dan tentunya dapat mempengaruhi aspek lainnya seperti kesehatan, ekonomi, pendidikan, serta kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Seperti yang sudah dijelaskan diatas, perkawinan anak sejatinya melanggar hak anak. Kondisi tersebut tentunya dapat menimbulkan efek domino terhadap

ketahanan individu anggota keluarga. Keluarga sebagai unit terkecil dalam kehidupan sosial dan juga bermasyarakat yang terdiri atas ayah, ibu dan anak-anak. Keberadaan keluarga tentunya menjadi sumber pendidikan pertama dan utama bagi anak, oleh karena itu ketahanan keluarga dianggap menjadi pilar penting dalam ketahanan nasional. Menurut *The International Family Strengths Model* terdapat enam kriteria dalam membangun ketahanan keluarga, antara lain: (1) afeksi dan apresiasi; (2) komunikasi positif; (3) komitmen terhadap keluarga; (4) kenyamanan saat menghabiskan waktu bersama anggota keluarga; (5) kesejahteraan mental dengan dilandasi spiritualitas; (6) kemampuan tiap anggota keluarga untuk mengatasi tekanan/stress, krisis, atau permasalahan lain secara efektif. Keenam kriteria tersebut merupakan hal yang penting dan harus dimiliki setiap anggota keluarga supaya kesehatan mental tiap anggota keluarga dapat terjaga dengan baik dan terbentuk ketahanan keluarga yang baik. Namun pada kenyataannya praktik perkawinan anak justru berpotensi menimbulkan permasalahan baik dari sisi kesehatan mental, ekonomi bahkan kekerasan dalam rumah tangga, tentunya berbagai potensi masalah tersebut dapat

mengganggu ketahanan keluarga dan juga dapat menjadi salah satu ancaman bagi ketahanan nasional.

Melihat permasalahan dan efek yang ditimbulkan akibat dari perkawinan anak tentunya pemerintah melakukan Berbagai upaya pun dilakukan untuk mencegah praktik perkawinan anak salah satunya yaitu dengan dikeluarkannya kebijakan pencegahan perkawinan anak melalui strategi nasional pencegahan perkawinan anak. Sebagaimana yang disebutkan dalam dokumen Stranas PPA (2020) tujuan utama dari Stranas PPA tersebut yaitu turunya angka perkawinan anak, dan sebagai upaya pencegahannya Stranas PPA menetapkan beberapa sasaran startegis, diantaranya: (1) terwujudnya Stranas PPA secara nasional yang selaras antara pemerintah pusat dan daerah yang salah satunya dilihat melalui penurunan angka perkawinan anak; (2) terwujudnya koordinasi serta sinergi antar pemangku kepentingan dalam upaya pelaksanaan percepatan pencegahan perkawinan anak. Berbagai daerah juga melakukan upaya pencegahan perkawinan anak seperti penelitian yang dilakukan Rahmatillah dan Nurlina (2018) yang berfokus di Kecamatan Blankejeren Kabupaten Gayo Luwes, penelitian tersebut menghasilkan bahwa lembaga

pelaksana instrumen hukum yang berada di wilayah tersebut belum sepenuhnya maksimal dalam mengatasi praktik perkawinan anak, hal tersebut disebabkan oleh adanya faktor orang tua, adat, media masa, pergaulan bebas, serta pemahaman agama yang masih kurang. Selain itu penelitian lain terkait upaya pencegahan pernikahan anak dilakukan Mufid dan Nail (2021) di kelurahan Jember Lor, penelitian tersebut menghasilkan bahwa terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya praktik perkawinan anak seperti faktor ekonomi, pendidikan, orang tua, dan adat istiadat. Pencegahan praktik perkawinan anak juga dilakukan pemerintah desa setempat melalui berbagai upaya, seperti: (1) mengupayakan peningkatan kegiatan sosialisasi pencegahan perkawinan anak dari desa hingga ke dukuh; (2) melaksanakan koordinasi dengan kepala sekolah di Kecamatan Patrang untuk membantu pencegahan perkawinan anak; (3) paguyuban lurah Kecamatan Patrang sepakat untuk menentukan sikap apabila diundang acara walimahan dan salah satu mempelai usianya dibawah umum maka lurah Kecamatan Patrang tidak akan datang pada acara tersebut. Terkait dengan implikasi dan implementasi pencegahan perkawinan anak pernah dilakukan oleh Sugiharti

(2021) yang menghasilkan bahwa implikasi pada upaya pemetaan serta harmonisasi kebijakan terus dilakukan pemerintah guna mencegah praktik perkawinan anak, harmonisasi juga diperlukan agar terjadi keselarasan antar pemerintah pusat dan daerah, serta saling dukung sehingga tercipta keefektifan dalam pelaksanaan dilapangan.

Pada penelitian ini peneliti memfokuskan penelitian pada evaluasi kebijakan pencegahan perkawinan anak (PPA) melalui Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA) dimana pada penelitian sebelumnya belum pernah dilakukan. Dimana penelitian sebelumnya cenderung meneliti pada lingkup efek perkawinan anak, faktor yang mempengaruhi perkawinan anak dan upaya pencegahan perkawinan anak yang dilakukan di suatu daerah. Pada penelitian ini penulis juga melakukan analisis kebijakan pencegahan perkawinan anak melalui program Stranas Pencegahan Perkawinan Anak dengan mengacu pada teori kebijakan publik William n Dunn yang menjelaskan bahwa analisis kebijakan publik sebagai sebuah metode penelitian serta argumentasi yang menghasilkan informasi relevan dalam proses menganalisis permasalahan sosial yang

muncul akibat dari diterapkannya suatu kebijakan. Pada penelitian kali ini berfokus pada evaluasi kebijakan untuk melihat pencapaian target dan keefektifan pelaksanaan kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan sebuah proses yang sudah dikenal sejak lama, menurut MacRae dalam (Suryadi dkk: 1994) analisis kebijakan yaitu suatu ilmu sosial terapan dengan argumen rasional serta penggunaan fakta untuk menilai, menjelaskan serta menciptakan pemikian guna memecahkan permasalahan publik. Hal tersebut juga selaras dengan definisi kebijakan publik menurut William n Dunn (1990) yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan ilmu sosial terapan dengan metode inquiri serta argumen berganda guna menghasilkan dan menggunakan informasi untuk mengambil keputusan yang bersifat politis untuk pemecahan masalah-masalah publik. Definisi masalah kebijakan menurut Dunn juga tergantung kepada keterlibatan pemangku kepentingan, karena para pemangku kepentingan tersebut dapat mempengaruhi dan juga dipengaruhi oleh keputusan pemerintah serta lingkungan kebijakan sehingga sistem kebijakan adalah proses dialektis yang mana dalam prakteknya sifat objektif

serta subjektif dari perumusan kebijakan tidak bisa dipisahkan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif analisis kebijakan retrospektif dengan pendekatan evaluasi kebijakan formal menurut William n dunn, dimana evaluasi kebijakan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk membentuk informasi tentang kasus dan konsensus dari kebijakan publik. Pendekatan evaluasi kebijakan yang dipakai dalam penelitian ini yaitu evaluasi formal retrospektif yang mana ukuran penilaian berdasarkan tujuan dan target kebijakan yang sudah ditetapkan dimana target utamanya yaitu penurunan prevalensi perkawinan anak sebesar 8,74% pada tahun 2024. Untuk menilai dan melihat pencapaian tersebut peneliti akan melihat dari beberapa indikator, diantaranya: (1) Presentase perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum umur 18 tahun (2020: 10,19, 2021: 9,8, 2022: 9,44); (2) Indeks Pembangunan Manusia (mengalami kenaikan setiap tahun); (3) Indeks Pembangunan Pemuda (2020: 55,33, 2021: 56,5, 2022: 56,5). Selain itu untuk melihat pelaksanaan koordinasi lintas Kementerian/Lembaga terkait, dilihat melalui indikator berikut:

(1) Jumlah K/L terkait yang dikoordinasikan (15 K/L terkait); (2) Program/aksi yang dibuat (minimal 1).

Sedangkan penilaian keefektifan dalam penelitian ini mengacu pada rumusan kriteria menurut Kettner, Moronry, dan Martin (2008) terdapat beberapa kriteria untuk menilai suatu program efektif atau tidak, diantaranya: (1) *Effort*, upaya penyediaan layanan dan ketercapaiannya; (2) *Cost-eficiency*, biaya penyediaan program/layanan; (3) *Result*, suatu program dapat mencapai hasil yang telah ditetapkan baik hasil sementara/akhir; (4) *Cost-effectiveness*, biaya dalam mencapai program (biasanya hanya tersedia di akhir tahun program); (5) *Impact*, hasil dari program.

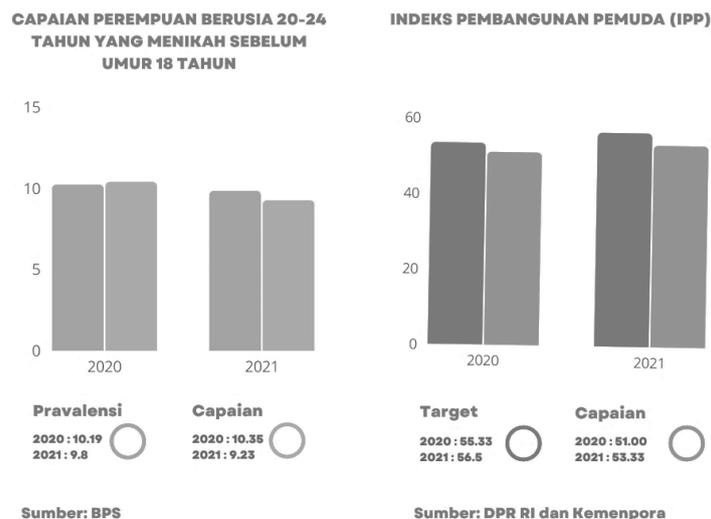
Pengumpulan data dari penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder melalui studi literature berupa jurnal atau artikel terkait perkawinan anak dan pencegahan perkawinan anak, selain itu data diambil dari dokumen baik dari BPS, SUSENAS, maupun SDKI, Undang-Undang, serta kebijakan terkait pencegahan perkawinan anak. Data primer diambil dari hasil wawancara kepada *stakeholder* terkait untuk mengetahui terciptanya koordinasi dan sinergi antar kepentingan, salah satunya Kementerian

Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, sebagai kementerian yang memiliki tugas untuk melakukan penyelenggaraan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pembangunan manusia dan kebudayaan. Setelah dilakukan pengumpulan data peneliti akan melakukan proses analisis data, dimana proses analisis data tersebut dilakukan setelah semua data terkumpul untuk kemudian digunakan untuk memecahkan masalah yang diteliti sebelum dilanjutkan melalui tahap pembahasan yang utamanya membahas hasil dari analisis data, setelah proses pembahasan maka penulis melakukan penarikan kesimpulan dari seluruh hasil penelitian.

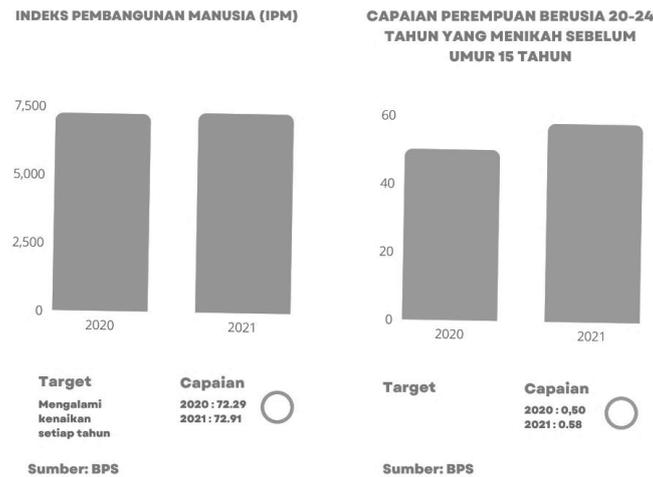
HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Kecapaian Target Kebijakan

Pemerintah Indonesia sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN mentargetkan penurunan angka perkawinan di Indonesia pada tahun 2024 sebesar 8,74%. Prevalensi penurunan angka perkawinan anak di Indonesia dijabarkan lebih rinci berdasarkan tahun, diantaranya: pada tahun 2020 sebesar 10,19, tahun 2021 sebesar 9,8, tahun 2022 sebesar 9,44, tahun 2023 sebesar 9,08, dan tahun 2024 sebesar 8,74. Berdasarkan data yang telah dianalisis, berikut grafik target dan capaian dari tiap indikator:



Gambar 1.
Grafik Target dan Capaian Perempuan Berusia 20-24 Tahun yang Menikah Sebelum Umur 18 Tahun dan Indeks Pembangunan Pemuda (IPP)



Gambar 2.
Grafik Target dan Capaian Perempuan Berusia 20-24 Tahun yang Menikah Sebelum Umur 15 Tahun dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Berdasarkan data diatas dapat kita lihat capaian perempuan usia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 18 tahun cenderung mengalami penurunan pada tahun 2021 yaitu sebesar 9,23% dan angka tersebut sudah mencapai target yang mana pada tahun 2021 target penurunan angka perkawinan anak usia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 18 tahun sebesar 9,8%, meskipun pada tahun 2020 pemerintah menargetkan sebesar 10,19% namun ternyata belum mencapai target dimana angka tersebut masih tinggi yaitu sebesar 10,35%. Di sisi lain indikator Indeks Pembangunan Pemuda (IPP) justru masih jauh dari target baik pada tahun 2020 maupun tahun 2021. Sedangkan indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pemerintah menargetkan angka IPM

mengalami kenaikan setiap tahunnya dan berdasarkan data dari BPS saat ini angka IPM sudah mencapai target dimana terjadi kenaikan dari tahun 2020 sebesar 73,29 naik menjadi 73,91 pada tahun 2021. Pada penelitian ini menemukan bahwa terjadi kenaikan pada perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 15 tahun, dimana kenaikan tersebut terjadi pada tahun 2020 sebesar 0,50 menjadi 0,58 pada tahun 2021. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa secara umum angka tersebut sudah mencapai target kebijakan pencegahan perkawinan anak yang telat ditetapkan, meskipun masih terdapat indikator yang tidak mencapai target dalam hal ini IPP namun indikator capaian perempuan usia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 18 tahun mengalami penurunan dan

<http://journal.unismuh.ac.id/index.php/kolaborasi>

capaian IPM juga mengalami kenaikan sesuai dengan target. Namun di sisi lain justru terjadi kenaikan pada capaian perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 15 tahun, kenaikan tersebut seharusnya menjadi bahan evaluasi lebih lanjut dan juga bahan pertimbangan capaian target kebijakan pencegahan perkawinan anak di Indonesia.

Pada penelitian ini juga ditemukan bahwa pada saat terjadi pandemi yang mana menurut Andina (2021) berdampak pada kenaikan angka perkawinan anak, justru dalam penelitian ini menunjukkan pada tahun 2021 telah mencapai target yang ditentukan yaitu sebesar 9,23%, artinya secara umum angka perkawinan anak justru mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya.

Analisis Indikator Pelaksanaan Koordinasi K/L

Pelaksanaan koordinasi lintas Kementerian/Lembaga terkait dapat dilihat melalui indikator berikut: (1) Jumlah K/L terkait yang dikoordinasikan (15 K/L terkait); (2) Program/aksi yang dibuat (minimal 1). Berdasarkan hasil analisis pencapaian pelaksanaan koordinasi dapat dilihat sebagai berikut.

Berdasarkan hasil penelitian terdapat 19 Kementerian/Lembaga terkait yang terlibat dalam upaya pencegahan perkawinan anak, diantaranya: Kemenko PMK, KemenPPPA, Kemdagri, BPS, Kemensos, Kemenkominfo, KemenPPN/Bappenas, Kemendikbudristek, MA, Kemenag, Kemenkes, Kemendes PDTT, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), BKKBN, MAMPU, UNICEF, UNFPA, AIPJ2, Plan Indonesia.

Berdasarkan hasil kompilasi data penelitian, terdapat 216 program/aksi Pencegahan Perkawinan Anak Tahun 2021-2022 yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga terkait.

Menganalisis data diatas dapat diambil kesimpulan bahwa telah terjadi koordinasi antar Kementerian/ Lembaga terkait dalam upaya pencegahan perkawinan anak, dan berdasarkan data yang diperoleh penulis program yang telah dilaksanakan masih berfokus pada pencegahan perkawinan anak, dan hanya sedikit aksi fokus terhadap pemenuhan hak anak yang terlanjur dinikahkan atau anak yang sudah hamil. Selain aksi terkait pemenuhan hak anak yang terlanjur menikah atau anak yang sudah hamil, diperlukan juga peningkatan aksi yang mendukung optimalisasi kapasitas

anak dalam mencegah perkawinan anak.

Keterlibatan seluruh *stakeholder* sangat diperlukan dalam upaya pencegahan perkawinan anak di Indonesia, dimana hasil penemuan dalam penelitian ini menunjukkan telah terbentuknya koordinasi antara Kementerian serta lembaga terkait. Peneliti juga berpendapat sama seperti peneliti sebelumnya Sugiharti (2021) yang menghasilkan bahwa implikasi pada upaya pemetaan serta harmonisasi kebijakan terus dilakukan pemerintah guna mencegah praktik perkawinan anak, harmonisasi juga diperlukan agar terjadi keselarasan antar pemerintah pusat dan daerah, serta saling dukung sehingga tercipta keefektifan dalam pelaksanaan dilapangan.

Keefektifan Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak

Penilaian keefektifan dalam penelitian ini mengacu pada rumusan kriteria menurut Kettner, Moronry, dan Martin (2008) terdapat beberapa kriteria untuk menilai suatu program efektif atau tidak, diantaranya: (1) *Effort*; (2) *Cost-efficiency*; (3) *Result*; (4) *Cost-effectiveness*; (5) *Impact*, dan hasil penelitian menunjukkan data sebagai berikut: (1) *Effort*, keterlibatan 19 K/L terkait dan pelaksanaan 216

program/aksi sepanjang 2021/2022, keterlibatan tersebut di sampaikan informan “*Kalau sudah tercapai atau tidak untuk saat ini sudah tercapai, K/L itu terdiri dari: Bappenas, KPPPA, Kemenko PMK, Kemdikbud, Kemnag, Kemkumham, Kemenkes, Kemensos, Kemendagri, Kominfo, BPS, MA, KPAI, Komnas Perempuan, Kemendes, dan beberapa NGO terkait seperti UNICEF, Plan Indonesia, UNFPA. Kalau untuk tupoksinya ada di dalam Stranas PPA namun tidak semuanya.*”; (2) *Cost-efficiency*, (data belum tersedia); (3) *Result*, dilihat melalui prevalensi ketercapaian target presentase perempuan berusia 20-24 yang menikah sebelum umur 18 tahun telah mencapai target, sesuai dengan hasil wawancara dengan informan yang menyatakan bahwa “*kalau dibilang efektif untuk saat ini menurut saya cukup efektif angka perkawinan anak juga mengalami penurunan, meskipun masih terdapat beberapa kendala tentunya*”; (4) *Cost-effectiveness*, (data belum tersedia); (5) *Impact*, selain mencapai target sementara yang ditentukan program tersebut juga diimplementasikan pada tingkat daerah melalui terbentuknya regulasi Pencegahan Perkawinan Anak di Daerah. Hal tersebut juga diungkapkan informan “*tidak hanya memenuhi target secara nasional saja,*

tapi implementasi dari kebijakan pencegahan perkawinan anak melalui Stranas PPA juga terletak pada keberhasilan di daerah dengan terbentuknya regulasi-regulasi pencegahan perkawinan anak”

Penelitian ini menggunakan teori analisis kebijakan William n Dunn (1990) dimana evaluasi kebijakan merupakan salah satu proses atau siklus dari sebuah kebijakan setelah perumusan masalah, implementasi, dan monitoring kebijakan. Pada hakikatnya evaluasi kebijakan digunakan untuk membentuk informasi tentang kasus dan konsensus dari kebijakan publik, atau dengan kata lain bertujuan untuk menilai apakah tujuan atau target dari kebijakan yang telah dilaksanakan mampu tercapai atau tidak. Namun evaluasi tersebut tidak lantas sekedar menilai atau menyimpulkan bahwa kebijakan tersebut berhasil atau tidak, lebih dari itu evaluasi juga dapat berfungsi sebagai bahan klarifikasi serta kritik terhadap nilai yang mendasari terbentuknya suatu kebijakan, membantu untuk menyesuaikan dan merumuskan masalah terhadap proses kebijakan yang akan datang. Dalam model William N Dunn evaluasi memiliki beberapa fungsi utama pada suatu analisis kebijakan, diantaranya: (1) evaluasi dapat memberikan

informasi valid serta dapat dipercaya terkait dengan kinerja kebijakan; (2) evaluasi dapat memberikan sumbangan terhadap klarifikasi serta kritik nilai yang mendasari target maupun tujuannya; (3) evaluasi dapat memberikan kontribusi pada pengaplikasian metode kebijakan lainnya khususnya perumusan masalah dan rekomendasi. Evaluasi kebijakan sendiri terbagi dalam tiga waktu, yaitu sebelum dilaksanakan, pada saat dilaksanakan (proses), dan sesudah dilaksanakan (*output/outcome/sumatif*). Dunn juga membagi tiga pendekatan evaluasi kebijakan, ketiga pendekatan tersebut diantaranya: (1) evaluasi semu; (2) evaluasi formal; (3) evaluasi keputusan teoritis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan evaluasi formal dimana pendekatan tersebut menggunakan metode deskriptif guna mendapatkan kevalidan suatu informasi dan tentunya dapat dipercaya. Evaluasi formal dmiliki asumsi utama yaitu tujuan utama serta target diumumkan secara formal merupakan suatu ukuran yang tepat guna manfaat atau nilai kebijakan program.

Berdasarkan data diatas dapat diambil kesimpulan sementara bahwa Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak saat ini dinilai efektif karena telah memenuhi 3 dari 5 kriteria penilaian

keefektifan, meskipun kedua kriteria *Cost-efficiency* dan *Cost-effectiveness* belum tersedia.

Tantangan dan Hambatan

Meskipun kebijakan pencegahan perkawinan anak sudah mencapai target yang ditentukan, namun masih terdapat beberapa tantangan, diantaranya: (1) Meskipun terjadi penurunan presentase perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum umur 18 tahun namun presentase angka perkawinan anak justru mengalami peningkatan, dimana pada tahun 2020 sebesar 0,50 naik menjadi 0,58 di tahun 2021, Indeks Pembangunan Pemuda (IPP) juga belum mencapai target yang ditentukan; (2) Terjadi kenaikan angka dispensasi kawin dari tahun 2019 sebesar 25.281 menjadi 65.301 pada tahun 2020, meskipun pada tahun 2021 terjadi penurunan menjadi 54.894 namun angka tersebut masih lebih tinggi dibandingkan tahun 2019 (MA, 2021); (3) Terdapat lebih dari 330.000 perkawinan anak dan remaja setiap tahunnya tidak dicatatkan oleh KUA atau Capil karena tidak melalui pengadilan (AIPJ2, 2022). artinya masih banyak kasus perkawinan anak di bawah tangan (siri) sehingga tidak dapat tercatat; (4) Belum optimalnya

layanan bagi anak yang terlanjur atau terpaksa di nikahkan, sistem data dan informasi belum optimal.

Selain itu faktor lain menurut Djaja dkk (dalam BPS: 2020) yang menjadi tantangan yaitu kondisi kemiskinan yang melanda dan cukup parah di Bangka Belitung ternyata juga berpotensi tinggi terhadap praktik perkawinan anak. Sedangkan Yayasan Plan Internasional Indonesia dengan Koalisi Perempuan Indonesia (2021) mengatakan bahwa faktor utama perkawinan anak yaitu faktor sosial sebesar 28,5%, faktor sosial tersebut diakibatkan oleh pengaruh lingkungan sekitar, melakukan tindakan yang beresiko saat pacaran, desakan dari orang tua atau masyarakat, dan lain sebagainya. Menurut Rumbel dkk (2018) tempat tinggal khususnya wilayah pedesaan juga merupakan salah satu faktor meningkatnya jumlah perkawinan anak, hal serupa juga disebutkan oleh Marshan dkk (2013) anak perempuan di perkotaan lebih mungkin untuk mendapatkan kesempatan di luar perkawinan serta pengasuhan, dibandingkan dengan anak perempuan yang tinggal di perkotaan.

Sedangkan menurut Austin & Apriliyani (2022) menyebutkan bahwa faktor yang menyebabkan peningkatan angka perkawinan anak khususnya

dikalangan remaja pada saat pandemi Covid-19 antara lain: (1) hamil diluar nikah; (2) faktor keinginan pribadi; (3) kurangnya pengawasan orang tua; (4) pendidikan; (5) ekonomi; (6) pesatnya perkembangan teknologi saat ini. Hal tersebut juga selaras dengan yang disampaikan Tantimin (2022) yang menyatakan bahwa Covid-19 menjadi salah satu penyebab meningkatnya jumlah perkawinan anak di Indonesia, dan dalam upaya pencegahannya terdapat UU Perlindungan Anak yang menjadi payung hukum dalam penghapusan perkawinan anak di Indonesia, namun di sisi lain, masih banyak tantangan dalam menekan angka perkawinan anak praktik, salah satunya adalah pengaturan terkait dispensasi nikah dan gencarnya tindak pidana yang dilakukan dengan berkedok perkawinan anak.

Kebijakan Perkawinan Anak dalam Perspektif Ketahanan Keluarga

Kebijakan perkawinan anak memiliki peranan penting terhadap ketahanan keluarga, dimana menurut *The International Family Strengths Model* terdapat enam kriteria guna membangun ketahanan keluarga, diantaranya: (1) afeksi dan apresiasi; (2) komunikasi positif; (3) komitmen terhadap keluarga; (4) kenyamanan saat

menghabiskan waktu bersama anggota keluarga; (5) kesejahteraan mental dengan dilandasi spiritualitas; (6) kemampuan tiap anggota keluarga untuk mengatasi tekanan/stress, krisis, atau permasalahan lain secara efektif. Namun berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Andina (2021) perkawinan anak justru berpotensi besar memunculkan permasalahan dan tentunya dapat mempengaruhi aspek lainnya seperti kesehatan, ekonomi, pendidikan, serta kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), padahal untuk membentuk ketahanan keluarga yang kuat diperlukan pemenuhan 6 kriteria diatas, dari penelitian tersebut kita dapat melihat bahwa praktik perkawinan anak sejatinya memiliki resiko tinggi dalam mengguncang ketahanan keluarga, dimana seharusnya keluarga menjadi tempat ternyaman justru sebaliknya, perkawinan anak berpotensi besar memunculkan masalah-masalah lainnya. Oleh karena itu kebijakan perkawinan anak berperan penting guna mencegah praktik perkawinan anak serta mendukung terbentuknya keluarga yang berkualitas sehingga dapat memperkuat ketahanan keluarga.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis diatas, peneliti menyimpulkan beberapa poin hasil analisis, diantaranya: (1) Secara nasional pencapaian target prevalensi perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum umur 18 tahun mengalami penurunan dari tahun 2020 sebesar 10,35 menjadi 9,23 pada tahun 2021, namun pada tahun 2020 tidak mencapai target, dimana prevalensi pada tahun 2020 sebesar 10.19, namun capaiannya mencapai 10.35. Sebagai catatan terdapat 29 Provinsi dengan penurunan angka perkawinan anak pada Tahun 2021. Pada tahun 2021, terdapat 5 Provinsi dengan peningkatan angka Perkawinan Anak yaitu Sulawesi Barat, Bengkulu, Maluku, DKI Jakarta dan DI Yogyakarta. Adapun provinsi dengan angka perkawinan anak tertinggi pada tahun 2021 yaitu Sulawesi Barat dan terendah berada pada provinsi Kep. Riau; (2) Berdasarkan indikator pelaksanaan koordinasi telah terjadi koordinasi yang baik antara Kementerian/Lembaga terkait dalam upaya pencegahan perkawinan anak; (3) Berdasarkan analisis kriteria penilaian program, kebijakan PPA melalui program Stranas PPA dinilai

efektif dalam upaya pencegahan perkawinan anak.

Upaya pencegahan perkawinan anak tentunya memerlukan kerjasama serta koordinasi dalam melaksanakannya, pada tulisan ini peneliti memberikan saran, diantaranya: (1) Sesuai dengan temuan peneliti, terjadi kenaikan pada capaian perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 15 tahun. Oleh karenanya indikator perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 15 tahun tersebut seharusnya masuk dalam pertimbangan kebijakan pencegahan perkawinan anak; (2) Perlunya program atau aksi yang berfokus pada optimalisasi kapasitas anak guna mencegah perkawinan anak; (3) Perlu dilakukan penguatan koordinasi, sinkronisasi, dan monitoring bersama antar Kementerian/Lembaga terkait guna memaksimalkan upaya pencegahan perkawinan anak.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada informan atas ketersediaannya dalam wawancara dan memberikan informasi, penulis buku dan artikel yang telah menerbitkan buku dan artikelnya sehingga dapat dijadikan

bahan rujukan penulisan artikel ini, serta terima kasih kepada Kolaborasi : Jurnal Administrasi Publik yang bersedia menerbitkan artikel ini sehingga artikel ini dapat memberikan manfaat kepada para pembacanya.

REFERENSI

- Andina, E. (2021). Meningkatkan Angka Perkawinan Anak Saat Pandemi Covid-19. *Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis, Pusat Penelitian Keahlian DPR RI*, 13(4).
- Agustin, Maika D., Apriliyani, Riski. (2022). Faktor Penyebab Melonjaknya Angka Perkawinan Anak di Kalangan Remaja Selama Pandemi Covid-19. *Pusat Studi Gender dan Anak UIN Alauddin Makassar*, 6 (1): 65-70.
- Asay, S. M., & DeFrain, J. (2012). *The International Family Strengths Model*. Marriage and Family, Future of Society (pp. 1-29). Madrid: World Congress of Families.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Pencegahan Perkawinan Anak Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Dunn, William. (1990). *Public Policy Analysis: An Introduction*. United States of America: Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Febrianto, Vicky. (2023). Dispensasi Nikah di Kabupaten Malang Capai 1.434 Perkara Selama Tahun 2022. *AntaraneWS*. Di akses dari <https://jatim.antaraneWS.com/berita/673503/dispensasi-nikah-di-kabupaten-malang-capai-1434-perkara-selama-tahun-2022>
- Herdiana, Dedy. (2023). 3.069 Anak di Kabupaten Tasikmalaya Mengajukan Dispensasi Nikah, Begini Kata Hakim Sanusi. *Tribun Cirebon*. Di akses dari <https://cirebon.tribunnews.com/2023/01/20/3069-anak-di-kabupaten-tasikmalaya-mengajukan-dispensasi-nikah-begini-kata-hakim-sanusi>
- Kemen PPN. (2020). *Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak*. Jakarta: Kementerian Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Kemen PPPA. (2020). Menteri PPPA: Perkawinan Anak Harus Dihentikan!. Diakses dari <https://kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2822/menteri-pppa-perkawinan-anak-harus-dihentikan>
- Marshan, J.N., Rakhmadi, M.F., Rizky, M. (2013). Prevalence of Child Marriage and Its Determinants among Young Women in Indonesia. *Conference Paper on "Child Poverty and Social Protection"*, UNICEF - Bappenas – SMERU Institute.
- Mufid, F.L., Nail, M Hoiru. (2021). Upaya Pencegahan Pernikahan Usia Dini Pada Remaja di Kelurahan Jember Lor Kabupaten Jember. *Jurnal Rechtsens*, 10(1): 109-120.
- Olson, D., DeFrain, J., & Skogrand, L. (2010). *Marriages and families: Intimacy, diversity, and strengths*. McGraw Hill.
- Pranita, Ellyvon. (2021). 9 Faktor Meningkatnya Angka Perkawinan Anak di Indonesia. Diakses dari <https://kompas.com/sains/read/2021/05/28/200200723/9-faktor-meningkatnya-angka-perkawinan-anak-di-indonesia?page=all>

- Rahmatillah, Syarifah., Nurlina. (2018). Pencegahan Perkawinan di Bawah Umur (Analisis Terhadap Lembaga Pelaksana Instrumen Hukum di Kec Blankejeren Kab Gayo Lues). *Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam*, 2(2)
- Rumbel, et.all., (2018). An empirical exploration of female child marriage determinants in Indonesia. *BMC Public Health*, 18 (1), DOI: 10.1186/s12889-018-5313-0.
- Sekretariat Negara. (2020). *Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024*. JDIH Sekretariat Negara, LN.2020/NO.10.
- Sekretariat Negara. (2019). *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. JDIH Sekretariat Negara, LN.2019/NO.186, TLN NO.640.
- Sugiharti, Titin. (2021). Implikasi dan Implementasi Pencegahan Perkawinan Anak. *Jurnal Legal Reasoning*, 4(1). DOI: <https://doi.org/10.35814/jlr.v4i1.2968>
- Suryadi, A., Tilaar, H.A.R. (1994). *Analisis Kebijakan Pendidikan, Sebuah Pengantar*. Bandung: Rosyadakarya.
- Tantimin. (2022). Polemik Meningkatnya Perkawinan Anak: Realitas dan Pencegahannya. *Maleo Law Jurnal*, 6 (1): 15-29.