

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara menjamin hak setiap warga negara untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, negara juga menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Van Gobel, 2021). Dalam konteks tersebut, perkawinan tidak hanya dipahami sebagai hubungan personal antara laki-laki dan perempuan, tetapi juga sebagai institusi hukum yang memberikan hak dan kewajiban serta memiliki konsekuensi dalam ranah perdata.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, menegaskan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pada prinsipnya, perkawinan idealnya dilakukan oleh seseorang yang telah mencapai kematangan usia baik secara fisik, psikologis, maupun sosial, sehingga mampu memahami hak dan kewajiban dalam kehidupan berumah tangga serta mewujudkan tujuan utama perkawinan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang.

Salah satu isu yang terus menjadi perhatian adalah praktik perkawinan anak. Perkawinan anak merupakan perkawinan yang dilangsungkan ketika salah satu atau kedua mempelai belum mencapai batas usia perkawinan yang telah ditetapkan oleh negara. UNICEF (2020) menegaskan bahwa perkawinan anak merupakan bentuk pelanggaran hak anak karena berdampak langsung terhadap kesehatan reproduksi, perkembangan psikologis, kesempatan memperoleh pendidikan, serta masa depan ekonomi anak.

Secara global, praktik perkawinan anak masih menjadi persoalan serius. Data UNICEF menunjukkan bahwa sekitar 640 juta perempuan di dunia hidup setelah menikah pada usia anak (di bawah 18 tahun), dan setiap tahunnya diperkirakan sekitar 12 juta anak perempuan yang menikah sebelum mencapai usia tersebut (Ratnaningsih et al., 2022). UNICEF (2023) mencatat bahwa anak perempuan yang menikah sebelum usia 18 tahun memiliki kemungkinan empat kali lebih rendah untuk menyelesaikan pendidikan menengah, menghadapi risiko kehamilan dini, serta lebih rentan terhadap kekerasan berbasis gender.

Sebagai upaya menekan angka perkawinan anak, pemerintah Indonesia melakukan perubahan kebijakan terhadap batas usia perkawinan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dalam ketentuan sebelumnya, Pasal 7 ayat (1) menetapkan batas usia minimal perkawinan 19 (sembilan belas) tahun bagi laki-laki dan 16 (enam belas) tahun bagi perempuan. Melalui perubahan tersebut, batas usia minimal perkawinan ditetapkan menjadi 19 (sembilan belas) tahun bagi kedua calon mempelai.

Namun demikian, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tetap membuka ruang pengecualian melalui mekanisme dispensasi kawin sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2), yang memungkinkan orang tua pihak laki-laki dan/atau pihak perempuan mengajukan permohonan dispensasi kepada pengadilan dengan alasan mendesak dan disertai bukti-bukti pendukung yang cukup. Untuk mengatur mekanisme tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin. Peraturan ini dimaksudkan untuk menjamin perlindungan hak anak dalam proses peradilan serta mendorong adanya standar yang seragam dalam pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas permohonan dispensasi kawin.

Sebelum permohonan dispensasi kawin diajukan ke Pengadilan Agama, calon mempelai yang belum memenuhi batas usia perkawinan terlebih dahulu memperoleh surat penolakan pencatatan perkawinan dari Kantor Urusan Agama (KUA). Pada kondisi tertentu, pemohon juga memperoleh rekomendasi atau pendampingan dari pihak terkait, seperti tenaga kesehatan, penyuluh keluarga berencana, pemerintah desa, maupun instansi lain sesuai dengan alasan pengajuan dispensasi kawin. Keterlibatan tersebut hanya bersifat pendukung sebagai bahan pertimbangan dalam proses persidangan dan tidak menentukan putusan hakim.

Meskipun mekanisme dispensasi kawin telah diatur melalui peraturan perundang-undangan dan didukung oleh berbagai pihak dalam proses pengajuannya, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai tantangan. Data Indonesia Judicial Research Society (IJS) menunjukkan pada tahun 2019-2023 sekitar 95% permohonan dispensasi kawin dikabulkan oleh pengadilan agama

maupun pengadilan negeri, dengan sekitar sepertiga alasan permohonan didasarkan pada kehamilan anak (Siswanto, 2025). Tingginya tingkat pengabulan tersebut mengindikasikan bahwa mekanisme dispensasi berpotensi menjadi celah yang melemahkan tujuan kebijakan peningkatan batas usia perkawinan, meskipun secara normatif telah diatur melalui perubahan Undang-Undang dan pedoman pengadilan.

Tingginya tingkat pengabulan permohonan dispensasi kawin menunjukkan bahwa keberadaan mekanisme dispensasi masih menghadapi tantangan dalam mencapai tujuan pembatasan perkawinan anak. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor yang melatarbelakangi pengajuan dispensasi kawin, seperti kehamilan di luar nikah, kekhawatiran orang tua terhadap pergaulan anak, faktor ekonomi, rendahnya pendidikan, maupun budaya masyarakat. Berbagai alasan tersebut menjadi pertimbangan penting dalam proses pemeriksaan perkara sehingga masih banyak permohonan dispensasi kawin yang dikabulkan oleh pengadilan.

Untuk memahami sejauh mana keberadaan surat dispensasi kawin mampu berperan dalam upaya pencegahan perkawinan anak, diperlukan kerangka analisis yang dapat menilai tingkat efektivitas kebijakan tersebut. Menurut Riant Nugroho (2018), suatu kebijakan dinilai efektif apabila memenuhi prinsip lima tepat, yaitu tepat kebijakan, tepat pelaksanaan, tepat target, tepat lingkungan, dan tepat proses. Tepat kebijakan berkaitan dengan kesesuaian kebijakan dengan karakter permasalahan yang hendak diselesaikan; tepat pelaksanaan berkaitan dengan

peran dan kapasitas aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan; tepat target menilai kesesuaian sasaran kebijakan; tepat lingkungan mempertimbangkan kondisi sosial dan kelembagaan yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan; serta tepat proses berkaitan dengan penerimaan, pemahaman, dan kesiapan pihak yang terlibat dalam menjalankan kebijakan.

Fenomena tingginya permohonan dispensasi kawin juga tercermin pada tingkat daerah, termasuk di Provinsi Jawa Timur yang masih memiliki jumlah perkara dispensasi kawin cukup tinggi. Berdasarkan data Pengadilan Tinggi Agama Jawa Timur, Kabupaten Bojonegoro termasuk dalam lima besar daerah dengan jumlah perkara dispensasi kawin tertinggi di Provinsi Jawa Timur. Posisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan perkawinan usia anak masih menjadi isu serius di tingkat daerah (PA Bojonegoro, 2025).

Data Pengadilan Agama Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa jumlah permohonan dispensasi kawin mengalami penurunan dalam tiga tahun terakhir, yaitu dari 448 perkara pada tahun 2023 menjadi 394 perkara pada tahun 2024, dan kembali turun menjadi 325 perkara pada tahun 2025. Meskipun demikian, persentase perkara yang dikabulkan tetap sangat tinggi, yakni di atas 97% setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun terjadi penurunan jumlah permohonan secara kuantitatif, praktik pemberian izin perkawinan anak melalui mekanisme dispensasi masih sangat dominan.

Permohonan dispensasi kawin tersebut tersebar di seluruh 28 kecamatan di Kabupaten Bojonegoro, yang mengindikasikan bahwa fenomena ini terjadi secara

luas dengan tingkat intensitas yang berbeda di setiap wilayah. Adapun sebaran jumlah permohonan dispensasi kawin per kecamatan pada tahun 2025 dapat dilihat pada tabel berikut.

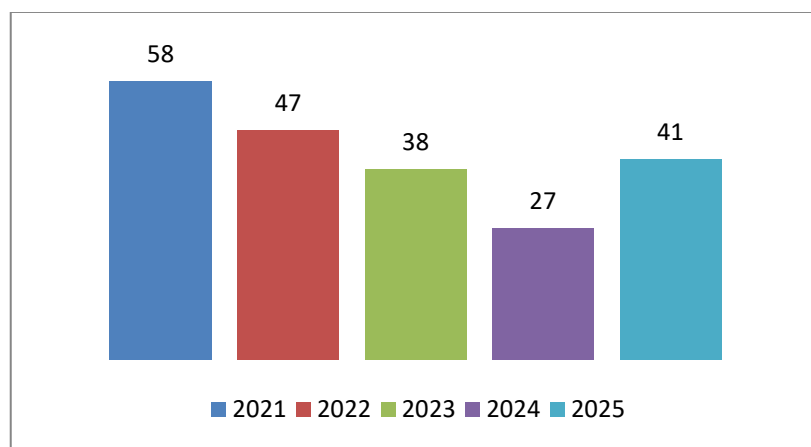
TABEL 1
JUMLAH PERKARA DISPENSASI KAWIN PER KECAMATAN DI
KABUPATEN BOJONEGORO TAHUN 2025

No	Kecamatan	Jumlah Permohonan Diska
1.	Balen	12
2.	Baureno	13
3.	Bojonegoro	6
4.	Bubulan	2
5.	Dander	23
6.	Gayam	6
7.	Gondang	13
8.	Kalitidu	12
9.	Kanor	7
10.	Kapas	12
11.	Kasiman	2
12.	Kedewan	1
13.	Kedungadem	41
14.	Kepohbaru	13
15.	Malo	8
16.	Margomulyo	10
17.	Ngambon	4
18.	Ngasem	20
19.	Ngraho	11
20.	Padangan	2
21.	Purwosari	4
22.	Sekar	10
23.	Sugihwaras	16
24.	Sukosewu	10
25.	Sumberrejo	16
26.	Tambakrejo	31
27.	Temayang	15
28.	Trucuk	5
Total		325

Sumber: Pengadilan Agama Bojonegoro, 2026

Berdasarkan tabel tersebut, terlihat adanya perbedaan intensitas permohonan dispensasi kawin antar kecamatan di Kabupaten Bojonegoro. Beberapa Kecamatan menunjukkan angka yang relatif tinggi seperti Tambakrejo, Dander, dan Ngasem. Namun demikian, Kecamatan Kedungadem mencatat jumlah permohonan tertinggi yaitu sebanyak 41 perkara, sehingga menjadi wilayah dengan kasus paling dominan dibandingkan Kecamatan lainnya di Kabupaten Bojonegoro. Kondisi ini menunjukkan bahwa Kecamatan Kedungadem memiliki kerentanan lebih tinggi terhadap praktik perkawinan anak.

GAMBAR 1
JUMLAH PERKARA DISPENSASI KAWIN DI KECAMATAN
KEDUNGADEM TAHUN 2021-2025



Sumber: Pengadilan Agama Bojonegoro, 2026

Berdasarkan grafik jumlah perkara dispensasi kawin di Kecamatan Kedungadem tahun 2021-2025, terlihat bahwa jumlah permohonan mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun, namun tetap berada pada angka yang relatif tinggi. Pada periode awal jumlah perkara cenderung meningkat, yang menunjukkan masih kuatnya praktik perkawinan anak di wilayah tersebut. Pada periode

selanjutnya, meskipun terjadi penurunan jumlah permohonan, penurunannya tidak bersifat signifikan sehingga angka kasus tetap tergolong tinggi. Selain itu, jika dibandingkan dengan kecamatan lain di Kabupaten Bojonegoro, Kecamatan Kedungadem secara konsisten menempati posisi sebagai wilayah dengan jumlah permohonan dispensasi kawin tertinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa mekanisme dispensasi kawin masih menjadi alternatif utama yang dimanfaatkan masyarakat untuk melegalkan perkawinan usia anak.

TABEL 2

**PERSEBARAN PERKARA DISPENSASI KAWIN DI KECAMATAN
KEDUNGADEM BERDASARKAN DESA TAHUN 2021-2025**

No.	Desa	Laki-Laki	Perempuan	Total
1.	Kesongo	2	24	26
2.	Panjang	1	7	8
3.	Balongcabe	0	6	6
4.	Tondomulo	1	11	12
5.	Kendung	0	12	12
6.	Mojorejo	1	3	4
7.	Tlogoagung	1	7	8
8.	Kepohkidul	0	4	4
9.	Ngrandu	0	14	14
10.	Megale	1	9	10
11.	Kedungadem	1	4	5
12.	Sidomulyo	0	5	5
13.	Jamberejo	1	8	9
14.	Duwel	0	2	2
15.	Drokilo	1	3	4
16.	Tumbrasanom	0	3	3
17.	Dayukidul	0	2	2
18.	Babad	0	6	6
19.	Geger	0	1	1
20.	Kedungrejo	0	6	6
21.	Pejok	0	4	4
22.	Sidorejo	0	7	7
23.	Mlideg	0	1	1

Sumber: Pengadilan Agama Bojonegoro, 2026

Berdasarkan tabel persebaran perkara dispensasi kawin berdasarkan desa di Kecamatan Kedungadem tahun 2021-2025, terlihat bahwa kasus tidak hanya terpusat pada satu wilayah, melainkan tersebar di hampir seluruh desa. Desa Kesongo mencatat jumlah perkara tertinggi yaitu sebanyak 26 perkara, disusul Desa Ngrandu sebanyak 14 perkara, serta Desa Tondomulo dan Desa Kendung yang masing-masing mencatat 12 perkara. Data tersebut menunjukkan bahwa fenomena dispensasi kawin tidak hanya terjadi pada wilayah tertentu, tetapi telah menjadi persoalan sosial yang tersebar di berbagai desa di Kecamatan Kedungadem. Selain itu, jumlah pemohon perempuan terlihat lebih dominan dibandingkan laki-laki di hampir seluruh desa, yang menunjukkan bahwa perempuan menjadi pihak yang paling terdampak dalam praktik perkawinan anak.

Berdasarkan data Pengadilan Agama Kabupaten Bojonegoro, permohonan dispensasi kawin di Kecamatan Kedungadem pada tahun 2023-2025 didominasi oleh anak usia 17 dan 18 tahun. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar permohonan diajukan pada usia yang mendekati batas minimum usia perkawinan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun demikian, masih terdapat permohonan yang diajukan untuk anak usia 13 hingga 16 tahun, meskipun jumlahnya relatif lebih kecil. Kondisi tersebut tetap menjadi perhatian serius karena menunjukkan bahwa praktik perkawinan pada usia yang sangat dini masih terjadi dan berpotensi menimbulkan dampak terhadap kesehatan, pendidikan, serta perkembangan sosial anak.

Berdasarkan data Pengadilan Agama Kabupaten Bojonegoro, pada tahun 2025 terdapat 41 permohonan dispensasi kawin di Kecamatan Kedungadem. Alasan pengajuan didominasi oleh keinginan untuk menghindari zina sebanyak 22 perkara, diikuti pergaulan bebas sebanyak 14 perkara, dan kehamilan sebanyak 5 perkara. Data tersebut menunjukkan bahwa pengajuan dispensasi kawin di Kecamatan Kedungadem tidak hanya berkaitan dengan faktor kehamilan, tetapi juga dipengaruhi oleh kekhawatiran terhadap pergaulan anak yang dianggap berpotensi melanggar norma agama maupun sosial. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan perkawinan anak masih dipengaruhi oleh berbagai faktor sosial yang perlu mendapat perhatian dalam upaya pencegahannya.

Sementara itu, berdasarkan data Pengadilan Agama Kabupaten Bojonegoro periode 2023-2025, terdapat faktor lain yang turut melatarbelakangi pengajuan dispensasi kawin, seperti pergaulan bebas, budaya, kondisi ekonomi keluarga, dan putus sekolah. Faktor ekonomi berkaitan dengan kondisi keluarga yang dapat mendorong perkawinan anak sebagai salah satu upaya untuk mengurangi beban keluarga, sedangkan faktor budaya dipengaruhi oleh kebiasaan atau pandangan masyarakat yang masih memberikan toleransi terhadap perkawinan pada usia anak. Adapun putus sekolah dapat menyebabkan anak tidak melanjutkan pendidikan sehingga perkawinan menjadi salah satu pilihan yang diambil. Beragamnya faktor tersebut menunjukkan bahwa pengajuan dispensasi kawin juga berkaitan dengan kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan pendidikan.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa tingginya permohonan dispensasi kawin tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan hukum, tetapi juga dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat yang kompleks. Meskipun sebelum pengajuan dispensasi kawin telah dilakukan rekomendasi atau pendampingan oleh berbagai pihak sesuai dengan kebutuhan pemohon, jumlah permohonan dispensasi kawin di Kecamatan Kedungadem masih tergolong tinggi. Dengan demikian, tingginya permohonan dispensasi kawin menunjukkan perlunya kajian mengenai efektivitas surat dispensasi kawin sebagai instrumen kebijakan dalam upaya pencegahan perkawinan anak.

Secara normatif, dispensasi kawin dimaksudkan sebagai instrumen pembatas perkawinan anak, namun dalam praktiknya masih ditemukan tingginya permohonan yang dikabulkan. Kondisi tersebut diperkuat oleh hasil wawancara awal dengan salah satu orang tua pemohon dispensasi kawin di Kecamatan Kedungadem yang menyatakan bahwa perkawinan dianggap sebagai solusi atas persoalan pergaulan remaja maupun kehamilan di luar nikah. Selain itu, tingginya angka perkara dispensasi kawin yang dikabulkan oleh Pengadilan Agama Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa praktik perkawinan anak melalui mekanisme dispensasi masih cukup dominan.

Meskipun berbagai penelitian telah membahas perkawinan anak dan dispensasi kawin dari aspek hukum, sosiologis, maupun pelaksanaan kebijakan, penelitian yang secara khusus menganalisis efektivitas surat dispensasi kawin sebagai instrumen pencegahan perkawinan anak dengan menggunakan indikator

efektivitas kebijakan menurut Riant Nugroho (2018) masih relatif terbatas. Terlebih lagi, belum banyak penelitian yang mengambil lokus di Kecamatan Kedungadem Kabupaten Bojonegoro, yang merupakan wilayah dengan jumlah permohonan dispensasi kawin tertinggi di Kabupaten Bojonegoro.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya *research gap*, yaitu ketidaksesuaian antara konsep efektivitas dengan kenyataan di lapangan. Secara teoritis, surat dispensasi kawin diharapkan menjadi instrumen pembatas sekaligus pencegah perkawinan anak, namun pada kenyataannya masih ditemukan tingginya permohonan serta dominasi faktor sosial yang mendorong terjadinya perkawinan usia dini. Oleh karena itu, penelitian ini menempatkan efektivitas surat dispensasi kawin sebagai fokus utama analisis. Berdasarkan permasalahan tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Efektivitas Surat Dispensasi Kawin dalam Upaya Pencegahan Perkawinan Anak (Studi Kasus di Kecamatan Kedungadem Kabupaten Bojonegoro)”**.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan bagian penting dalam suatu penelitian. Menurut (Sugiyono, 2023), rumusan masalah berbeda dengan masalah. Masalah merupakan kesenjangan antara yang diharapkan dengan yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Sementara itu, rumusan masalah merupakan pertanyaan penelitian yang disusun berdasarkan masalah yang harus dicari jawabannya melalui pengumpulan data.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat permasalahan yang perlu dikaji lebih lanjut. Oleh karena itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah **Bagaimanakah Efektivitas Surat Dispensasi Kawin dalam Upaya Pencegahan Perkawinan Anak (Studi Kasus di Kecamatan Kedungadem Kabupaten Bojonegoro)?**

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis Efektivitas Surat Dispensasi Kawin dalam Upaya Pencegahan Perkawinan Anak (Studi Kasus di Kecamatan Kedungadem Kabupaten Bojonegoro).

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah :

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik dan kebijakan publik, khususnya terkait efektivitas surat dispensasi kawin dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memperkuat pemahaman teoritis mengenai penerapan teori efektivitas dalam pelaksanaan dispensasi kawin di masyarakat.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini, diantaranya:

- 1) Bagi Pemerintah Kecamatan Kedungadem, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi terhadap pelaksanaan dispensasi kawin, khususnya dalam menilai sejauh mana surat tersebut efektif dalam mendukung upaya pencegahan perkawinan anak.
- 2) Bagi pembuat kebijakan, baik di tingkat daerah maupun nasional, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dalam penyempurnaan kebijakan dan regulasi terkait dispensasi kawin agar lebih selaras dengan tujuan perlindungan anak.
- 3) Bagi masyarakat dan pemangku kepentingan terkait, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman mengenai implikasi dispensasi kawin serta mendorong peran aktif dalam upaya pencegahan perkawinan anak.
- 4) Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi dan perbandingan dalam kajian serupa yang berkaitan dengan efektivitas kebijakan publik di bidang sosial dan hukum.

D. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini disusun untuk memberikan gambaran yang jelas, runtut, dan sistematis mengenai alur pembahasan penelitian. Adapun susunan skripsi ini terdiri dari lima bab dengan uraian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan gambaran umum penelitian sebagai dasar pemahaman terhadap permasalahan yang dikaji. Pembahasan dalam bab ini meliputi latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas kajian pustaka yang menjadi dasar konseptual penelitian, meliputi penelitian terdahulu sebagai referensi atau acuan untuk membantu peneliti dalam melakukan kajian, serta landasan teori yang relevan dengan topik penelitian yang berisi uraian teoritis tentang pengertian efektivitas, dispensasi kawin, dan perkawinan anak.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan metode penelitian yang digunakan untuk mengkaji efektivitas surat dispensasi kawin yang meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, narasumber atau informan dan teknik penentuan informan, teknik pengumpulan data, manajemen data, dan metode analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil penelitian yang diperoleh dari temuan lapangan melalui wawancara dengan pihak terkait dan observasi langsung. Pembahasan pada bab ini meliputi gambaran umum objek penelitian, penyajian data hasil penelitian, serta analisa dan interpretasi data.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan serta saran yang berisi rekomendasi untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh instansi.