BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah merupakan lembaga negara yang menjalankan roda pemerintah negara yang berkembang dan mempunyai kedudukan yang penting dan mutlak. Dalam melaksanakan roda pemerintahan pemerintah memiliki peran penting yakni terletak pada tiga fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan, fungsi pelayanan dan fungsi pemberdayaan. Fungsi pengaturan berfungsi dalam menciptakan keadaan yang kondusif atau terciptanya tatanan kehidupan sosial yang baik dalam kehidupan masyarakat. Fungsi pelayanan merupakan fungsi pemerintahan yang memberikan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat tersebut. Sedangkan fungsi pemberdayaan merupakan fungsi pemerintahan yang bertujuan memberikan pengetahuan yang cukup untuk meningkatkan kemandirian masyarakat dalam kegiatan pemberdayaan tentang usia perkawinan yang diselenggarakan oleh pemerintah di daerah.

Melalui fungsi-fungsi pemerintahan, salah satu dari fungsi pemerintahan yakni fungsi pemberdayaan. Pengetahuan tentang fungsi pemberdayaan usia perkawinan diberikan kepada masyarakat, agar masyarakat memahami bahwa usia perkawinan itu diatur dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang menyebutkan usia perkawinan untuk perempuan 16 tahun dan laki-laki 19 tahun. Sehingga masyarakat dapat menikah sesuai usia yang diatur dalam Undang-Undang yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan tidak menikah di bawah usia yang telah

di tetapkan dalam Undang-Undang perkawinan tersebut, karena apabila menikah di usia remaja akan menimbulkan dampak negatif dari perkawinan tersebut.

Pernikahan di bawah umur yang di lalui oleh remaja putri di bawah usia 20 tahun memiliki dampak negatif seperti kematian ibu dan anak saat melahirkan. Salah satunya remaja tersebut belum siap memikul beban rumah tangga/bekeluarga selayaknya orang dewasa pada umumnya. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat No. 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Program Keluarga Berencana Daerah menyebutkan bahwa pembangunan keluarga adalah upaya mewujudkan keluarga berkualitas yang hidup dalam lingkungan yang sehat. Menikah itu kedua belah pihak harus cukup mampu memikul dan menghadapi permasalahan-permasalahan yang ada pada sebuah keluarga minsalnya permasalahan ekonomi, pasangan maupun anak.

Akan tetapi mereka belum mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan dengan matang sering menyebabkan terjadinya perceraian dan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Pernikahan di bawah umur merupakan masalah hampir disetiap provinsi di Indonesia. Hal ini terjadi karena meningkatnya angka perkawinan dan lonjakan penduduk. Di Jawa Barat misalnya, kasus pernikahan di bawah umur masih sangat tinggi dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 1.1
Presentase Wanita 10+ Pernah Kawin di Perkotaan dan Pedesaan di Indonesia Menurut Provinsi dan Usia Perkawinan Pertama

Umur Perkawinan Pertama Provinsi Jawa Barat				
≤15 Tahun	**16-18 Tahun**	**19-24 Tahun**	**25+ Tahun**	**Jumlah**
15.45	39.73	36.69	9.12	100

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat 2016

Berdasarkan angka usia perkawinan di atas dapat dilihat masih tingginya angka pernikahan di bawah usia 15 tahun dan usia 16-18 tahun. Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Barat juga menyebutkan pada tahun 2016 pasangan usia kawin pertama dengan umur 16-18 tahun masih tinggi.

Dampak yang ditimbulkan dari pernikahan dini yakni perempuan yang menikah dini memiliki resiko yang tinggi untuk mengalami kecemasan, despresi dan berfikir untuk bunuh diri, pada pasangan yang menikah di bawah umur tidak mengerti apa itu berhubungan yang aman sehingga meningkatkan resiko infeksi menular seperti HIV, serta perempuan yang menikah dini memiliki resiko terhadap kekerasan fisik, psikologi, emosional, dan isolasi sosial dari masyarakat.

Salah satu daerah di Propinsi Jawa Barat yang memiliki perbedaan usia perkawinan dengan UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan yakni Kabupaten Bandung Barat yang membuat peraturan tentang usia perkawinan dalam peraturan Bupati Kabupaten Bandung Barat No. 23 tahun 2015 tentang petunjuk pelaksanaan PUP yang menyatakan bahwa usia ideal perkawinan untuk perempuan 20 tahun dan 25 tahun untuk laki-laki, sementara itu UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan menyebutkan bahwa usia perkawinan untuk perempuan 16 tahun dan laki-laki 19 tahun.

Demikian walaupun di UU perkawinan usia perkawinan 16 tahun untuk perempuan dan 19 tahun untuk laki-laki akan tetapi situasi dan kondisi di Kabupaten Bandung Barat yang sebelum Peraturan Bupati ini dikeluarkan banyaknya terjadi pernikahan di usia tersebut sehingga banyaknya peristiwa kematian ibu dan bayi saat melahirkan terlalu muda sehingga dibuatlah Peraturan

Bupati Kabupaten Bandung Barat tentang pentunjuk pelaksanaan program PUP yang menyebutkan usia kawin ideal untuk perempuan 20 tahun dan laki-laki 25 tahun.

Berikut merupakan data tentang kematian ibu dan bayi yang menikah di usia di atas 16 tahun samapi 20 tahun oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung Barat tahun dari tahun 2010-2017 yakni; pada tahun 2010 ada 31 kasus ibu meninggal pada saat melahirkan dan kematian bayi dengan angka 214 jiwa. Tahun 2011 ada 36 kasus ibu meninggal saat melahirkan dan 219 bayi yang meninggal dunia. Tahun 2012 ada 24 kasus ibu yang meninggal pada saat melahirkan dan 186 bayi yang meninggal dunia. Tahun 2013 ada 24 kasus ibu yang meninggal pada saat melahirkan dan 128 bayi yang meninggal dunia. Tahun 2014 ada 24 kasus ibu meninggal dunia saat melahirkan dan 60 bayi yang meninggal dunia. Pada tahun 2015 ada 40 ibu yang meninggal pada saat melahirkan dan 114 bayi yang meninggal dunia. Tahun 2016 ada 31 ibu yang meninggal saat melahirkan dan 114 bayi yang meninggal dunia.

Kasus kematian ibu dan bayi tersebut terjadi karena usia perkawinan yang muda sehingga sistem reproduksi remaja tersebut belum matang dan menyebabkan kematian ibu dan bayi, dari data di atas yang paling tinggi angka kematian ibu dan bayi pada tahun 2011. Untuk mengurangi angka kematian ibu dan bayi maka di buatlah Peraturan Bupati Kabupaten Bandung Barat tentang usia minimal perkawinan untuk remaja melalui program pemberdayaan masyarakat, yakni program PUP.

Program PUP merupakan upaya untuk meningkatkan usia perkawinan pertama sehingga mencapai usia minimal perkawinan. Pemberdayaan masyarakat oleh lembaga yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan dan masyarakat yakni Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) membuat program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) untuk tingkat Kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah untuk mengatasi pernikahan di bawah umur agar permasalahan pernikahan ini bisa segara teratasi. Salah satu program KKBPK yang diturunkan ke daerah ialah program PUP.

Program PUP juga bukan sekedar menunda usia perkawinan tetapi juga mengusahakan agar kehamilan pertama terjadi pada usia yang matang. Program PUP merupakan program nasional yang diturunkan ke daerah agar permasalahan perkawinan dini di daerah dapat berkurang. Salah satu daerah di Jawa Barat yang memiliki permasalahan tentang usia perkawinan yaitu di Kabupaten Bandung Barat.

Kabupaten Bandung Barat merupakan daerah pemekaran dari Kabupaten Bandung yang baru di sah kan menurut UU RI No.12 Tahun 2007 oleh karena itu sebagai daerah yang baru mengalami pemekaran peneliti tertarik untuk melakukan penelitian, guna dapat melihat bagaimana fungsi pemerintahan yang salah satunya yaitu fungsi pemberdayaan yang ada di Kabupaten Bandung Barat.

Kabupaten Bandung Barat memiliki 16 kecamatan yakni kecamatan Lembang, Parompong, Cisarua, Cipeundey, Ngamprah, Cipatat, Padalarang, Batujajar, Cihampelas, Cikalongwetan, Cililin, Cipongkor, Rongga, Sindangkerta,

Gununghalu, Saguling. Serta memiliki 165 desa, dengan jumlah penduduk yang terdata pada Dinas Kependudukan Kabupaten Bandung Barat yakni 1.425.588 juta jiwa pada tahun 2017.

Pernikahan di bawah umur tercatat di Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mendata, bahwa angka pernikahan dini di Kabupaten Bandung Barat masih tinggi, berdasarkan data yang peneliti dapat dari Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Perlidungan Anak (DPPKBP3A) Kabupaten Bandung Barat.

Dengan data sebagai berikut tahun 2017 oleh DPPKBP3A menunjukan bahwa usia di bawah atau sama dengan dari 20 tahun untuk umur istri yang paling banyak presentase nya di Kecamatan Rongga dengan angka 90.44%, sedangkan diposisi kedua setelah Kecamatan rongga yaitu Kecamatan Saguling yang memiliki presentase cukup tinggi yakni mencapai 89.93%. Presentase usia di bawah atau sama dengan 20 untuk suami yang paling banyak dilihat dari data berada di Kecamatan Saguling dengan angka 81.94%, sedangkan urutan kedua setelah kecamatan Siguling yakni Kecamatan Rongga dengan presentase cukup tinggi yakni 74.68%.

Kecamatan Rongga merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Bandung Barat yang memiliki angka perkawinan di usia di bawah 20 tahun untuk perempuan yang masih tinggi yakni pada tahun 2015 sebanyak 87,66 %, tahun 2016 91,80% dan tahun 2017 sebanyak 90,44%, dari data tersebut peneliti tertarik untuk

meneliti tentang pelaksanaan program PUP di Kecamatan Rongga oleh DPPKBP3A Kabupaten Bandung Barat.

DPPKBP3A merupakan badan yang bertugas dalam menjalankan program dari Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional di daerah, sehingga program PUP merupakan program yang diberikan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional kepada DPPKBP3A tersebut di daerah agar dapat mengurangi angka pernikahan dini dan meningkatka usia kawin yang lebih dewasa di Kabupaten Bandung Barat.

Selain mengeluarkan peraturan tentang petunjuk pelaksanaan program PUP Bupati Kabupaten Bandung Barat juga membuat Peraturan Bupati No. 24 tahun 2015 tentang pendoman pengelolaan pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIKR). Penyusunan Perbup PUP bermaksud memberikan acuan bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) terkait dalam menyelenggarakan program PUP. Sementara Perbup PIK Remaja dimaksudkan menjadi pegangan atau acuan bagi pengelola program dan pengelola PIK R/M dalam rangka menumbuh kembangkan PIK R/M di daerah Kabupaten Bandung Barat. PIK R/M merupakan organisasi yang dibentuk sebagai acuan dalam pengelolaan program PUP.

Upaya mewujudkan program PUP membutuhkan kerjasama dengan para remaja itu sendiri melalui PIK Remaja. Karena itu, Kabupaten Bandung Barat juga sekaligus menerbitkan Perbup tentang PIK Remaja. PUP sebagaimana diatur dalam perbup tersebut bertujuan memberikan pengertian dan kesadaran kepada remaja agar di dalam merencanakan keluarga, mereka dapat mempertimbangkan berbagai aspek berkaitan dengan kehidupan berkeluarga, kesiapan fisik, mental, emosional,

pendidikan, soaial, ekonomi serta menentukan jumlah dan jarak kelahiran. Implikasinya, maka perlu peningkatan usia kawin menjadi lebih dewasa dan matang.

Pelaksanan program PUP di Kabupaten Bandung Barat dilaksanaan melalui empat pelayanan. Yakni, kesehatan reproduksi bagi remaja, hak-hak reproduksi, keterampilan hidup (*life skills*), dan penyiapan kehidupan berkeluarga bagi remaja. Keempat jenis pelayanan tersebut dirinci dalam Bab III Perbup 23/2015 Pasal 5 sampai Pasal 14. Dalam Perbup 23/2015 terletak pada Bab IV tentang Kelembagaan Program PUP.

Pemberdayaan masyarakat melalui program PUP ini ternyata masih banyak mengalami masalah seperti yang tertera pada data mengenai usia perkawinan pada tahun 2017, bahwa masih banyaknya masyarakat terutama perempuan yang menikah di bawah usia ideal.

Beberapa permasalahan yang menghambat berjalannya program pemberdayaan berdasarkan wawancara dengan aparatur DPPKBP3A bagian Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga (K3) Kabupaten Bandung Barat ialah: kurang terciptanya suasana yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal khususnya lingkungan masyarakar itu sendiri. Suasana yang memungkinkan menikah di bawah umur di pengaruhi oleh faktor keluarga, lingkungan sekitar, serta pergaulan yang tercipta di masyarakat. kurangnya pengetahuan masyarakat akan permasalahan yang timbul akibat menikah di bawah usia ideal. kurangnya pemberian bimbingan arahan yang tepat untuk masyarakat

khususnya masyarakat yang kecamatanya memiliki angka usia pernikahan dini yang masih tinggi seperti Kecamatan Rongga.

Penelitian-penelitian lain yang terkait tentang PUP juga pernah dilakukan oleh Yuli Nurul Asri dengan judul Peranan Program Bimbingan PUP Dalam Mengurangi Pernikahan Dini di PIKKRR (Desa Giriasih Kecamatan Batujajar Kabupaten Bandung Barat) dari program studi Komunikasi Islam Pada Jurusan Bimbingan Penyuluhan Islam Fakultas Dakwah dan Komunikasi dari UIN Sunan Gunung Djati Bandung pada tahun 2010. Penelitiannya menggunakan metode penelitian deskriptif dan tehnik pengumpulan data melalui tehnik observasi dan wawancara. Yuli mengemukakan dalam penelitiannya yaitu peran bimbingan PUP dalam mengurangi pernikahan dini dengan memberikan materi-materi dan pendekatan relegius sehingga remaja tetap menggunakan akal sehat dalam setiap bergaul. Hasil penelitiannya yakni remaja dapat lebih memahami pentingnya pendewasaan perkawinan dan lebih percaya diri dalam menghadapi sesuatu dan mampu mendewasakan usia pernikahan dini.

Penelitian lain terkait tentang PUP juga pernah dilakukan oleh Aminulah dengan judul Upaya Pendewasaan Usia Perkawinan (Analisis Pandangan Tokoh Agama Terhadap Program Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Wilayah D.I. Yogyakarta dari program studi Hukum Islam Pada Jurusan Konsentrasi Hukum Keluarga dari UIN Sunan Kalijaga pada tahun 2017. Penelitiannya menggunakan metode penelitian deskriptif dan tehnik pengumpulan data melalui tehnik observasi dan wawancara. Aminulah mengemukakan hasil dalam penelitiannya yaitu

ketentuan batas usia minimal perkawinan yang di tetapkan program PUP dianggap sudah baik dipandang dari sisi kesehatan maupun perkembangan emosional untuk menghadapi kehidupan berkeluarga.

Penelitian lain terkait tentang PUP juga pernah dilakukan oleh Ana Kusuma Aprilianingrum dengan judul Kajian Terhadap Implementasi Program Pendewasaan Usia Perkawinan Pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Tahun 2012 (Studi di Kecamatan Taman Krocok Kabupaten Bondowoso) dari fakultas Kesehatan Masyarakat Pada Jurusan Bagian Administrasi dan Kebijakan Kesehatan dari Universitas Jember pada tahun 2013. Penelitiannya menggunakan metode penelitian deskriptif dan tehnik pengumpulan data melalui dokumentasi dan wawancara. Ana mengemukakan dalam hasil penelitiannya yaitu bahwa program PUP pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Bondowoso berkaitan dengan beberapa faktor antara lain; karakteristik PLKB, karakteristik masyarakat, tahap perencanaan, tahap pengorganisasian, tahap penggerakan dan pelaksanaan serta tahap pengawasan berjalan dengan baik.

Hasil dari penelitian-penelitian yang dilakukan oleh Yuli Nur Asri, Aminullah dan Ana Kusuma Aprilianingrum memiliki persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan yakni tentang program PUP. Sedangkan untuk perbedaan dengan penelitian yang ingin peneliti lakukan yakni lokasi penelitiannya berbeda dari peneliti.

Penelitian yang peneliti lakukan berfokus pada bagaimana pemberdayaan masyarakat melalui program PUP di Kecamatan Rongga Kabuapaten Bandung

Barat oleh Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak dengan menggunakan teori dari Edi Suharto sebagai panduan dalam mengkaji setiap permasalahan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Bandung Barat.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas guna untuk mengetahui dan memberikan solusi terkait dengan permasalahan yang terjadi maka peneliti memberi judul penelitian ini "Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program PUP di Kecamatan Rongga Kabupaten Bandung Barat".

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang peneliti angkat dari penelitian ini adalah bagaimana pemberdayaan masyarakat melalui Program PUP di Kecamatan Rongga Kabupaten Bandung Barat dilihat dari pendekatan pemungkinan, penguatan, perlindungan, penyongkongan, dan pemeliharaan?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Pemberdayaan Masyarakat melalui Program PUP. Untuk mengetahui bagaimana pemberdayaan masyarakat melalui program Pendewasaan Umur Perkawinan dalam upaya mengatasi pernikahan dini :

1. Untuk Mengetahui pendekatan pemungkinan program PUP dalam upaya mengurangi perkawinan di usia dini di Kecamatan Rongga oleh DPPKBP3A Kabupaten Bandung Barat

2. Untuk Mengetahui pendekatan penguatan program PUP dalam upaya mengurangi perkawinan di usia dini di Kecamatan Rongga oleh DPPKBP3A Kabupaten Bandung Barat
3. Untuk Mengetahui pendekatan perlindungan program PUP dalam upaya mengurangi perkawinan di usia dini di Kecamatan Rongga oleh DPPKBP3A Kabupaten Bandung Barat
4. Untuk Mengetahui pendekatan penyokongan program PUP dalam upaya mengurangi perkawinan di usia dini di Kecamatan Rongga oleh DPPKBP3A Kabupaten Bandung Barat
5. Untuk Mengetahui pendekatan pemeliharaan program PUP dalam upaya mengurangi perkawinan di usia dini di Kecamatan Rongga oleh DPPKBP3A Kabupaten Bandung Barat

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaannya penelitian ini, diharapakan bisa memberikan manfaat sekurang-kurangnya bagi:

1. Guna Peneliti

Semoga hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti sendiri untuk terus melakukan penelitian-penelitian lainnya mengenai permasalahan-permasalahan lain yang ada di sekitar peneliti dan penelitian ini semoga bisa menjadi wahana pengembangan diri bagi penulis dalam mencermati permasalahan sesuai disiplin ilmu terkait Pemberdayaan Masyarakat

2. Guna Teoritis

Semoga penelitian ini dapat menjadi bahan untuk pengembangan teori-teori pada Program Studi Ilmu Pemerintahan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini khususnya mengenai Pemberdayaan masyarakat melalui Program PUP dalam upaya mengatasi pernikahan dini

3. Guna Praktis

Hasil penelitian yang telah dilakukan ini semoga memberikan kegunaan untuk menambah wawasan, ilmu, dan pemahaman terhadap Pemberdayaan Masyarakat dalam upaya mengatsi pernikahan dini. Dan semoga penelitian yang telah peneliti lakukan membawa dampak positif bagi Kabupaten Bandung Barat terkait Pemberdayaan masyarakat melalui program PUP dalam upaya mengatasi pernikahan dini.