

Implementation of Marriage Dispensation Policy Based on Supreme Court Regulation Number 5 of 2019 at The Pekanbaru Religious Court

Implementasi Kebijakan Dispensasi Kawin Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 di Pengadilan Agama Pekanbaru

Dhea Ananda¹, Kamaruddin^{*2}

^{1,2}Program Studi Administrasi Negara, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau

*Corresponding author's e-mail: kamaruddin@uin-suska.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the implementation of the marriage dispensation policy based on Supreme Court Regulation Number 5 of 2019 at the Pekanbaru Religious Court. This study applies George C. Edward III's policy implementation theory, which consists of communication, resources, disposition, and bureaucratic structure, and is strengthened by the principle of the best interests of the child. The research method used is descriptive qualitative with data collection techniques through interviews, observation, and documentation. Research informants consisted of judges, court clerks, service officers, and related parties at the Pekanbaru Religious Court. The results of the study indicate that the implementation of the marriage dispensation policy at the Pekanbaru Religious Court has not been fully optimal. In terms of communication, internal information dissemination has been carried out but has not yet been implemented continuously. In terms of resources, the number of court personnel is sufficient, but it is not yet supported by specialized competence in child-related cases and supporting professionals such as psychologists or counselors. In terms of disposition, policy implementation is still influenced by differences in judges' perspectives in interpreting urgent reasons and the objectives of marriage dispensation. Meanwhile, in terms of bureaucratic structure, the examination process has generally followed the provisions of Supreme Court Regulation Number 5 of 2019, but has not been optimal in implementing child-friendly examination procedures and coordinating supporting services. Based on the principle of the best interests of the child, the implementation of marriage dispensation at the Pekanbaru Religious Court has not been able to consistently apply this principle, as policy implementation still relies on judicial discretion and is not yet supported by a comprehensive supporting system.

Keywords: Implementation, Marriage Dispensation, Best Interests of the Child.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan dispensasi kawin berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 di Pengadilan Agama Pekanbaru. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, serta diperkuat dengan prinsip kepentingan terbaik bagi anak. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan penelitian terdiri dari hakim, panitera, petugas pelayanan, dan pihak terkait di Pengadilan Agama Pekanbaru. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru belum sepenuhnya berjalan optimal. Pada aspek komunikasi, penyampaian informasi internal telah dilakukan namun belum berlangsung secara berkelanjutan. Pada aspek sumber daya, jumlah aparatur telah mencukupi, tetapi belum didukung kompetensi khusus perkara anak dan tenaga pendukung seperti psikolog atau konselor. Pada aspek disposisi, implementasi kebijakan masih dipengaruhi oleh perbedaan cara pandang hakim dalam memaknai alasan mendesak dan tujuan dispensasi kawin. Pada aspek struktur birokrasi, pelaksanaan pemeriksaan secara umum telah mengikuti ketentuan PERMA Nomor 5 Tahun 2019, namun belum optimal dalam penerapan pemeriksaan ramah anak dan koordinasi layanan pendukung. Berdasarkan prinsip kepentingan terbaik bagi anak, implementasi dispensasi kawin di Pengadilan Agama

Pekanbaru belum sepenuhnya mampu menerapkan prinsip tersebut secara konsisten, karena pelaksanaan kebijakan masih bertumpu pada diskresi hakim dan belum didukung sistem pendukung yang komprehensif.

Kata Kunci: Implementasi, Dispensasi Kawin, Kepentingan Terbaik Bagi Anak.

PENDAHULUAN

Perkawinan merupakan ikatan lahir dan batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai pasangan suami istri yang bertujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan tidak hanya dipahami sebagai institusi keagamaan, tetapi juga sebagai peristiwa sosial dan hukum yang memiliki implikasi penting dalam kehidupan masyarakat sehingga memerlukan pengaturan dari negara melalui kebijakan publik. Negara memiliki peran strategis dalam mengatur institusi keluarga sebagai upaya menjaga ketertiban sosial serta memberikan perlindungan kepada warga negara dari berbagai risiko yang dapat timbul akibat ketidaksiapan dalam perkawinan (Cahyani, 2020).

Di Indonesia, perkawinan diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menekankan bahwa calon pasangan harus memiliki kesiapan fisik maupun mental sebelum memasuki perkawinan. Kesiapan tersebut sering dikaitkan dengan usia sebagai indikator kedewasaan seseorang dalam membangun rumah tangga (Sulistiyono, 2024). Ketentuan mengenai batas usia perkawinan kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang menetapkan usia minimal perkawinan menjadi 19 tahun bagi laki-laki maupun perempuan sebagai bentuk kesetaraan sekaligus upaya perlindungan anak (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2018).

Perubahan kebijakan tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan yang lebih optimal terhadap anak, mencegah praktik perkawinan usia dini, menjamin kesiapan fisik dan mental calon pasangan, serta mengurangi risiko kekerasan dalam rumah tangga, diskriminasi, dan permasalahan kesehatan reproduksi (Jaya et al., 2023). Namun demikian, praktik perkawinan usia dini masih menjadi persoalan serius di Indonesia. Data UNICEF menunjukkan bahwa Indonesia termasuk salah satu negara dengan angka perkawinan anak tertinggi di dunia, dengan jutaan perempuan menikah di bawah usia 18 tahun (Tampubolon, 2021).

Meskipun telah ditetapkan batas usia minimal perkawinan, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tetap memberikan ruang pengecualian melalui mekanisme dispensasi kawin yang diajukan ke Pengadilan Agama. Dispensasi kawin merupakan izin yang diberikan oleh pengadilan kepada calon pasangan yang belum mencapai usia minimal perkawinan dalam kondisi tertentu yang dianggap mendesak, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) serta diperkuat melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 (Judiasih et al., 2020).

Dalam praktiknya, Pengadilan Agama memiliki peran penting sebagai pelaksana kebijakan publik yang menentukan dikabulkan atau tidaknya permohonan dispensasi kawin. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga peradilan tidak hanya menjalankan fungsi yudisial, tetapi juga berperan sebagai aktor implementasi kebijakan negara (Justitia, 2025). Pasca diberlakukannya perubahan kebijakan

tersebut, terjadi dinamika jumlah permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru, yang sempat meningkat dalam beberapa tahun dan kemudian mengalami penurunan, namun tetap menunjukkan angka yang signifikan.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa dispensasi kawin tidak hanya digunakan dalam kondisi yang sangat terbatas, tetapi telah menjadi salah satu mekanisme yang cukup umum digunakan oleh masyarakat. Hal ini menimbulkan paradoks kebijakan, di mana peningkatan batas usia perkawinan sebagai bentuk perlindungan anak justru diiringi dengan tetap terbukanya ruang legal melalui dispensasi kawin, sehingga berpotensi mempertahankan praktik perkawinan usia dini (Striani et al., 2025).

Selain itu, tingkat pengabulan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru tergolong sangat tinggi. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana dispensasi kawin benar-benar diterapkan sebagai instrumen pengecualian yang bersifat selektif, atau justru berpotensi menjadi bentuk legalisasi perkawinan usia anak (Hidayat et al., 2024).

Dalam praktiknya, alasan pengajuan dispensasi kawin tidak hanya didasarkan pada kondisi kehamilan, tetapi juga mencakup alasan lain seperti hubungan personal, kedekatan emosional, hingga pertimbangan sosial dan administrasi. Hal ini menunjukkan bahwa penilaian hakim memiliki ruang diskresi yang cukup luas dalam menentukan apakah suatu permohonan dapat dikategorikan sebagai alasan yang mendesak atau tidak (Alwi & Ummah, 2025).

Beberapa temuan empiris juga menunjukkan bahwa perkawinan usia dini yang difasilitasi melalui dispensasi kawin tidak selalu mampu menjadi solusi atas permasalahan sosial, bahkan dalam beberapa kasus berakhir pada perceraian di usia muda. Kondisi ini menunjukkan bahwa dispensasi kawin tidak hanya berdampak pada legalisasi perkawinan, tetapi juga berpotensi menimbulkan permasalahan baru dalam kehidupan rumah tangga (Hidayat et al., 2024).

Berdasarkan berbagai fenomena tersebut, dapat dipahami bahwa kajian mengenai dispensasi kawin tidak cukup hanya dilihat dari aspek normatif hukum, tetapi juga perlu dianalisis sebagai bagian dari implementasi kebijakan publik. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis implementasi kebijakan dispensasi kawin berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 di Pengadilan Agama Pekanbaru.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami secara mendalam fenomena yang terjadi dalam implementasi kebijakan dispensasi kawin berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 di Pengadilan Agama Kota Pekanbaru. Penelitian kualitatif dipahami sebagai metode penelitian yang digunakan untuk meneliti kondisi objek yang alamiah, di mana peneliti menjadi instrumen utama dalam proses pengumpulan data, yang dilakukan secara triangulatif, serta analisis data bersifat induktif dan menekankan makna daripada generalisasi (Sugiyono, 2019). Melalui pendekatan ini, peneliti berupaya memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai proses pelaksanaan kebijakan, kendala yang dihadapi, serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasinya di lapangan.

Penelitian ini dilaksanakan di Pengadilan Agama Kota Pekanbaru yang beralamat di Jalan Datuk Setia Maharaja/Parit Indah Nomor 1, Kelurahan Tangkerang Labuai, Kecamatan Bukitraya, Kota Pekanbaru, Provinsi Riau. Lokasi ini dipilih karena Pengadilan Agama Pekanbaru merupakan salah satu pengadilan dengan intensitas perkara dispensasi kawin yang cukup tinggi, termasuk perkara dengan alasan yang tidak selalu menunjukkan urgensi yang kuat. Selain itu, sebagai ibu kota provinsi, Kota Pekanbaru memiliki dinamika sosial yang kompleks sehingga relevan untuk mengkaji implementasi kebijakan dispensasi kawin secara empiris. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan September hingga selesai.

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung oleh peneliti dari sumber aslinya tanpa melalui perantara, yang diperoleh melalui wawancara dan observasi terhadap informan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan dispensasi kawin. Sementara itu, data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber kedua seperti dokumen, laporan, arsip, maupun literatur yang telah disusun oleh pihak lain dan memiliki keterkaitan dengan fokus penelitian (Sugiyono, 2019). Data sekunder ini digunakan untuk memperkuat dan melengkapi data primer yang diperoleh di lapangan.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Observasi dilakukan dengan mengamati secara langsung proses pelaksanaan pelayanan dan persidangan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru, termasuk interaksi antara petugas dan masyarakat serta kondisi sarana dan prasarana yang tersedia (Sugiyono, 2019). Wawancara dilakukan secara mendalam kepada hakim, panitera, petugas pengadilan, serta orang tua atau pemohon dispensasi kawin untuk memperoleh informasi yang lebih detail mengenai implementasi kebijakan serta tantangan yang dihadapi. Dokumentasi digunakan untuk memperoleh data sekunder berupa laporan tahunan, data statistik perkara, serta arsip dan kebijakan yang berkaitan dengan dispensasi kawin (Sugiyono, 2019).

Informan dalam penelitian ini dipilih menggunakan teknik purposive sampling, yaitu teknik penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu yang dianggap paling mengetahui dan memahami permasalahan penelitian (Sugiyono, 2019). Informan dalam penelitian ini terdiri dari pihak internal Pengadilan Agama Pekanbaru dan pihak eksternal yaitu masyarakat sebagai pemohon dispensasi kawin. Key informan dalam penelitian ini meliputi empat orang hakim, satu orang panitera, satu orang petugas pendaftaran, dan satu orang orang tua pemohon, sehingga total informan berjumlah tujuh orang. Pemilihan informan tersebut bertujuan untuk memperoleh gambaran yang utuh mengenai implementasi kebijakan dispensasi kawin dari berbagai perspektif.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles, Huberman, dan Saldana. Analisis data dilakukan secara berkesinambungan sejak data mulai dikumpulkan hingga seluruh data selesai dihimpun. Proses analisis terdiri dari tiga tahapan utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (Sarosa, 2021). Reduksi data dilakukan dengan cara merangkum, memilih, dan memfokuskan data yang relevan dengan

fokus penelitian, sehingga data yang dianalisis menjadi lebih terarah. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi, tabel, atau uraian sistematis untuk memudahkan pemahaman terhadap pola dan hubungan antar data. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan untuk memperoleh makna dari data yang telah dianalisis, yang kemudian diverifikasi melalui pengecekan ulang terhadap data lapangan guna memastikan keabsahan temuan penelitian. Dengan demikian, teknik analisis ini digunakan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam dan komprehensif mengenai implementasi kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Kota Pekanbaru.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Dispensasi Kawin Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 di Pengadilan Agama Pekanbaru

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam proses kebijakan publik setelah suatu aturan atau keputusan resmi ditetapkan. Kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah tidak akan memberikan dampak yang diharapkan apabila tidak diikuti dengan pelaksanaan yang efektif di tingkat implementasi. Dengan demikian, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut dijalankan oleh lembaga pelaksana sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Hal ini juga berlaku dalam kebijakan dispensasi kawin yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019. Kebijakan ini pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap anak melalui mekanisme pemberian izin perkawinan dalam kondisi tertentu yang bersifat mendesak. Namun demikian, karena sifatnya merupakan pengecualian terhadap ketentuan batas usia perkawinan, maka pelaksanaannya harus dilakukan secara hati-hati, selektif, dan tetap berorientasi pada prinsip perlindungan serta kepentingan terbaik bagi anak. Apabila tidak dilaksanakan secara tepat, kebijakan ini justru berpotensi bertentangan dengan tujuan awalnya, yaitu pencegahan perkawinan usia anak.

Pengadilan Agama sebagai lembaga yang berwenang dalam menerima, memeriksa, dan memutus permohonan dispensasi kawin memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi kebijakan ini. Dalam hal ini, Pengadilan Agama tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana administratif dalam memproses permohonan, tetapi juga memiliki tanggung jawab yuridis dan moral untuk memastikan bahwa setiap putusan yang diambil telah mempertimbangkan aspek perlindungan anak secara menyeluruh, termasuk kesiapan fisik, psikologis, sosial, serta dampak jangka panjang dari perkawinan yang akan dilaksanakan.

Untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut digunakan sebagai kerangka analisis untuk melihat sejauh mana kebijakan dispensasi kawin berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun

2019 telah diimplementasikan secara optimal di Pengadilan Agama Pekanbaru dalam mendukung tujuan perlindungan anak.

Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan karena berperan krusial untuk memastikan bahwa setiap pelaksana memahami maksud, tujuan, serta prosedur kebijakan secara tepat, baik oleh pihak pelaksana maupun kelompok sasaran. Tanpa komunikasi yang baik, kebijakan berpotensi mengalami hambatan dalam implementasi akibat perbedaan pemahaman, kesalahan interpretasi, maupun ketidaksesuaian tindakan di lapangan. Oleh karena itu, komunikasi menjadi dasar awal agar implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Keberhasilan suatu kebijakan publik sangat bergantung pada proses penyampaian informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana di lapangan. George C. Edward III menegaskan bahwa komunikasi merupakan variabel pertama yang menentukan efektivitas implementasi, di mana instruksi kebijakan harus disampaikan secara jelas, konsisten, dan tepat kepada target sasaran agar tindakan yang dilakukan selaras dengan tujuan yang diinginkan. Dalam perspektif ini, komunikasi tidak hanya dipahami sebagai proses pertukaran pesan secara mekanis, tetapi juga sebagai fondasi yang membangun pemahaman kolektif serta koordinasi antaraktor birokrasi.

Dalam konteks kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru, komunikasi berperan penting untuk memastikan bahwa seluruh aparatur yang terlibat, mulai dari pimpinan, hakim, panitera, hingga staf administrasi, memiliki kesamaan pandangan mengenai arah dan tujuan kebijakan dispensasi kawin sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019. Selain itu, komunikasi juga tidak hanya melibatkan aparat pengadilan sebagai pelaksana, tetapi juga masyarakat sebagai pihak yang mengajukan permohonan, sehingga pemahaman terhadap prosedur, syarat, dan tujuan dispensasi kawin dapat tersampaikan dengan baik.

Untuk membedah lebih dalam bagaimana komunikasi bekerja di Pengadilan Agama Pekanbaru, peneliti membaginya ke dalam tiga dimensi utama, yaitu:

Pertama, Transmisi Internal Kebijakan. Transmisi internal dalam implementasi kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru menunjukkan bahwa penyampaian informasi dari Mahkamah Agung kepada aparatur pengadilan telah dilakukan melalui mekanisme formal, seperti surat edaran, rapat internal, serta webinar dan pelatihan teknis terkait Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019. Sosialisasi awal dilakukan pada tahap implementasi kebijakan, kemudian diperkuat melalui kegiatan seperti peluncuran buku saku pedoman mengadili permohonan dispensasi kawin pada tahun 2020 serta webinar terkait perlindungan anak pada tahun 2023.

Meskipun demikian, transmisi internal tersebut masih bersifat insidental dan tidak dilakukan secara rutin. Kegiatan penyampaian informasi lebih banyak bergantung pada agenda Mahkamah Agung, bukan pembinaan internal yang berkelanjutan. Kondisi ini menyebabkan pembaruan pemahaman aparatur terhadap

isu dispensasi kawin dan perlindungan anak tidak selalu konsisten, sehingga berpotensi menjadikan kebijakan dipahami sebatas prosedur administratif, bukan sebagai instrumen perlindungan anak.

Kedua, Transmisi Eksternal Kebijakan. Transmisi eksternal kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru berlangsung melalui jalur administratif dan proses persidangan. Masyarakat umumnya memperoleh informasi awal dari Kantor Urusan Agama (KUA) ketika permohonan perkawinan ditolak karena belum memenuhi batas usia, kemudian diarahkan untuk mengajukan dispensasi kawin ke pengadilan.

Selain itu, hakim juga berperan dalam memberikan pemahaman kepada para pemohon selama proses persidangan mengenai sifat dispensasi kawin yang merupakan pengecualian hukum, bukan prosedur umum perkawinan. Namun, hasil wawancara menunjukkan bahwa sebagian masyarakat masih memahami dispensasi kawin hanya sebagai syarat administratif untuk mendapatkan izin menikah.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun alur informasi telah berjalan, pemahaman substantif masyarakat terhadap tujuan kebijakan masih belum optimal, sehingga transmisi eksternal belum sepenuhnya berhasil membentuk kesadaran bahwa dispensasi kawin merupakan instrumen perlindungan anak.

Ketiga, Kejelasan Informasi Kebijakan. Dari aspek kejelasan informasi, kebijakan dispensasi kawin telah memiliki dasar hukum yang jelas melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 serta buku saku pedoman mengadili permohonan dispensasi kawin. Hakim menyatakan bahwa regulasi tersebut sudah memberikan pedoman yang cukup dalam proses pemeriksaan perkara.

Namun, dalam praktiknya masih ditemukan perbedaan interpretasi antar hakim dalam menilai permohonan dispensasi kawin. Perbedaan tersebut berkaitan dengan penekanan pertimbangan, apakah lebih berorientasi pada aspek keagamaan, kondisi sosial, atau prinsip perlindungan anak.

Hal ini menunjukkan bahwa kejelasan aturan secara normatif belum sepenuhnya diikuti oleh keseragaman pemahaman di tingkat pelaksana. Akibatnya, implementasi kebijakan masih memiliki variasi dalam praktik pengambilan keputusan, meskipun kerangka aturan sudah tersedia secara formal.

Sumber Daya

Dalam teori implementasi kebijakan George C. Edward III, sumber daya merupakan salah satu faktor utama yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya tidak hanya dilihat dari jumlah aparatur yang tersedia, tetapi juga mencakup kualitas, kompetensi, serta komitmen pelaksana dalam menjalankan kebijakan sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru, aspek sumber daya menjadi sangat penting karena berkaitan langsung dengan perlindungan anak serta penilaian terhadap kesiapan calon pasangan yang belum memenuhi batas usia perkawinan.

Secara umum, sumber daya dalam implementasi kebijakan dispensasi kawin dapat dilihat dari dua aspek utama, yaitu sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan serta sumber daya pendukung yang digunakan untuk menunjang proses pemeriksaan perkara di pengadilan. Keduanya memiliki peran yang saling melengkapi

dalam memastikan bahwa kebijakan dapat dijalankan secara efektif, objektif, dan sesuai dengan prinsip kepentingan terbaik bagi anak.

Pertama, Sumber Daya Manusia. Sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru, mengingat perkara ini memiliki karakteristik khusus karena melibatkan anak yang harus didengar keterangannya serta dinilai kesiapan psikologis dan sosialnya sebelum diberikan izin menikah. Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019, pemeriksaan dispensasi kawin dilaksanakan oleh hakim tunggal, dengan penekanan pada pentingnya pengalaman dan pemahaman hakim terhadap perkara yang melibatkan anak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara kuantitas, sumber daya manusia di Pengadilan Agama Pekanbaru telah memadai dan mampu menangani perkara dispensasi kawin. Namun, dari aspek kompetensi khusus, belum terdapat hakim yang secara spesifik berklasifikasi sebagai hakim anak, sehingga seluruh perkara masih ditangani oleh hakim umum yang juga menangani berbagai jenis perkara lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa tidak terdapat spesialisasi dalam penanganan perkara dispensasi kawin.

Selain itu, belum terdapat pelatihan atau bimbingan teknis khusus yang secara rutin diberikan kepada hakim terkait penanganan perkara anak. Kondisi ini menyebabkan peningkatan kapasitas aparatur masih terbatas dan sangat bergantung pada pengalaman individual hakim. Meskipun telah berpedoman pada PERMA Nomor 5 Tahun 2019, ketiadaan penguatan kompetensi khusus menunjukkan bahwa aspek sumber daya manusia belum sepenuhnya optimal dalam mendukung tujuan perlindungan anak dalam kebijakan dispensasi kawin.

Kedua, Sumber Daya Pendukung. Selain sumber daya manusia, implementasi kebijakan dispensasi kawin juga didukung oleh sumber daya pendukung yang berfungsi membantu proses pemeriksaan perkara secara lebih komprehensif. Sumber daya pendukung dalam konteks ini mencakup dokumen administratif, informasi tambahan, serta keterlibatan tenaga profesional yang dapat memberikan gambaran lebih utuh mengenai kondisi anak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sumber daya pendukung yang digunakan di Pengadilan Agama Pekanbaru masih terbatas pada dokumen administratif, terutama surat keterangan kesehatan dari puskesmas. Sementara itu, belum tersedia dukungan tenaga profesional seperti psikolog atau konselor yang dapat memberikan penilaian terhadap kesiapan mental dan sosial anak secara lebih mendalam.

Dalam praktiknya, hakim mengandalkan keterangan para pihak serta hasil pemeriksaan di persidangan untuk menilai kesiapan anak dalam melangsungkan perkawinan. Meskipun PERMA Nomor 5 Tahun 2019 memberikan ruang bagi penggunaan informasi tambahan, keterbatasan sumber daya pendukung membuat proses penilaian masih bergantung pada kemampuan hakim dalam menggali informasi secara langsung.

Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat dukungan administratif, sumber daya pendukung dalam implementasi kebijakan dispensasi kawin belum sepenuhnya optimal. Ketiadaan tenaga profesional sebagai instrumen pendukung menyebabkan penilaian terhadap kesiapan anak belum dapat dilakukan secara

menyeluruh, sehingga berpotensi memengaruhi kualitas pengambilan keputusan dalam perkara dispensasi kawin.

Variasi Sikap dan Orientasi Hakim dalam Memaknai Dispensasi Kawin. Disposisi dalam implementasi kebijakan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru menunjukkan adanya variasi sikap dan cara pandang di antara hakim dalam memaknai tujuan kebijakan. Dalam teori George C. Edward III, disposisi merujuk pada sikap, komitmen, serta kecenderungan pelaksana dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan nyata. Dalam konteks ini, peran hakim menjadi sangat sentral karena merekalah yang memiliki kewenangan untuk mengabulkan atau menolak permohonan dispensasi kawin berdasarkan penilaian terhadap kondisi anak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian hakim cenderung memandang permohonan dispensasi kawin sebagai bentuk kebutuhan yang telah dipertimbangkan secara matang oleh keluarga pemohon. Selama persyaratan formal terpenuhi, permohonan cenderung dikabulkan karena dianggap sebagai kondisi yang bersifat mendesak. Pandangan ini menunjukkan orientasi yang lebih administratif, di mana kehadiran pemohon di pengadilan dianggap sebagai indikator adanya kebutuhan yang tidak dapat dihindari.

Di sisi lain, terdapat hakim yang menunjukkan sikap lebih selektif dengan melakukan pendalaman terhadap alasan permohonan, usia anak, serta tingkat urgensi kasus. Pendekatan ini menekankan pentingnya menggali kesiapan anak secara lebih komprehensif sebelum memberikan izin perkawinan, sehingga tidak semua permohonan secara otomatis dikabulkan. Perbedaan cara pandang ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan masih sangat dipengaruhi oleh subjektivitas masing-masing hakim dalam menilai “alasan mendesak” pada setiap perkara dispensasi kawin.

Pertimbangan Moral, Agama, dan Perlindungan Anak dalam Pengambilan Keputusan. Selain variasi sikap, disposisi hakim juga dipengaruhi oleh pertimbangan moral, agama, serta pemaknaan terhadap tujuan perlindungan anak. Beberapa hakim memandang dispensasi kawin sebagai upaya untuk mencegah perbuatan yang dianggap bertentangan dengan norma agama, sehingga perkawinan diposisikan sebagai solusi untuk menghindari risiko sosial dan moral di masyarakat. Dalam perspektif ini, pengabulan dispensasi kawin dipandang lebih aman dibanding membiarkan hubungan yang tidak sesuai dengan norma yang berlaku.

Namun demikian, terdapat pula pandangan yang menempatkan dispensasi kawin sebagai instrumen perlindungan anak yang harus diterapkan secara hati-hati. Hakim dalam kelompok ini menekankan bahwa tidak semua alasan layak dianggap sebagai kondisi mendesak, terutama jika hanya didasarkan pada hubungan singkat atau tekanan sosial keluarga. Bahkan, dalam kasus kehamilan sekalipun, pertimbangan hakim tetap berfokus pada kepentingan hukum anak yang akan lahir.

Perbedaan orientasi ini menunjukkan adanya dilema dalam praktik peradilan, yaitu antara memberikan perlindungan terhadap anak dan mempertimbangkan realitas sosial serta nilai-nilai moral masyarakat. Dalam teori Edward III, kondisi ini menunjukkan bahwa disposisi pelaksana memiliki pengaruh signifikan terhadap arah implementasi kebijakan. Apabila sikap pelaksana belum sepenuhnya selaras dengan prinsip kepentingan terbaik bagi anak, maka kebijakan dispensasi kawin berpotensi

bergeser dari fungsi selektif menjadi sekadar mekanisme pemberian legalitas perkawinan usia anak.

Struktur Birokrasi

Dalam teori implementasi kebijakan George Edward III, struktur birokrasi berkaitan dengan pola kerja, pembagian tugas, serta mekanisme pelaksanaan kebijakan agar dapat berjalan secara terarah dan sesuai tujuan. Dalam konteks kebijakan dispensasi kawin, struktur birokrasi menjadi penting karena proses pemeriksaan tidak hanya menyangkut aspek administratif, tetapi juga menuntut penerapan prosedur yang mampu menciptakan persidangan yang ramah anak. Oleh karena itu, analisis struktur birokrasi dalam penelitian ini dibagi menjadi dua aspek, yaitu Standar Operasional Prosedur (SOP) dan fragmentasi kebijakan.

Standar Operasional Prosedur. Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam perkara dispensasi kawin telah diatur secara jelas melalui PERMA Nomor 5 Tahun 2019 yang mencakup penggunaan hakim tunggal, pemeriksaan terhadap anak, pemberian nasihat, penggunaan bahasa yang mudah dipahami, hingga pengaturan suasana persidangan yang ramah anak. Secara umum, Pengadilan Agama Pekanbaru telah melaksanakan tahapan pemeriksaan sesuai dengan ketentuan tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara, proses pemeriksaan diawali dengan pengecekan administrasi, kemudian hakim mendengarkan langsung alasan permohonan, menggali kemungkinan adanya paksaan, serta memberikan nasihat kepada anak dan orang tua sebelum mengambil pertimbangan terhadap permohonan. Dalam pelaksanaannya, hakim juga menyesuaikan cara komunikasi dengan anak menggunakan bahasa yang sederhana agar mudah dipahami dan tidak menimbulkan rasa takut saat memberikan keterangan di persidangan.

Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat kendala dalam menciptakan suasana pemeriksaan yang sepenuhnya ramah anak. Beberapa anak terlihat pasif, takut, dan cenderung bergantung pada orang tua dalam menjawab pertanyaan. Selain itu, terdapat ketentuan teknis dalam PERMA yang belum diterapkan secara konsisten, seperti penggunaan atribut persidangan yang sebenarnya bertujuan menciptakan suasana yang tidak kaku. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun SOP telah berjalan cukup baik, implementasinya masih belum sepenuhnya optimal pada aspek teknis dan pendekatan ramah anak.

Fragmentasi Kebijakan. Fragmentasi kebijakan dalam implementasi dispensasi kawin berkaitan dengan pembagian peran dan koordinasi antar lembaga yang seharusnya mendukung proses pemeriksaan perkara anak. Secara normatif, telah terdapat nota kesepahaman antara Mahkamah Agung dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai bentuk dukungan perlindungan anak dalam penanganan perkara, termasuk dispensasi kawin.

Namun, dalam praktiknya di Pengadilan Agama Pekanbaru, kerja sama tersebut belum berjalan secara operasional. Belum terdapat keterlibatan langsung dari lembaga perlindungan anak, seperti psikolog atau konselor, dalam proses pemeriksaan dispensasi kawin. Pemeriksaan kesiapan anak masih sepenuhnya dilakukan oleh hakim melalui persidangan tanpa dukungan tenaga profesional dari luar.

Akibatnya, meskipun terdapat komitmen kerja sama di tingkat pusat, implementasinya belum diterjemahkan ke dalam mekanisme teknis di tingkat daerah. Berbeda dengan dukungan surat kesehatan yang sudah berjalan karena adanya koordinasi yang lebih operasional dengan instansi kesehatan, dukungan psikologis dan sosial bagi anak dalam perkara dispensasi kawin belum tersedia secara nyata. Kondisi ini menunjukkan bahwa fragmentasi kebijakan masih belum efektif dalam mendukung pelaksanaan dispensasi kawin secara optimal di tingkat pengadilan.

Prinsip Kepentingan Terbaik bagi Anak

Prinsip kepentingan terbaik bagi anak merupakan prinsip utama dalam perlindungan anak yang menempatkan kesejahteraan, keselamatan, serta masa depan anak sebagai pertimbangan utama dalam setiap keputusan yang menyangkut anak. Dalam konteks dispensasi kawin, prinsip ini menjadi sangat penting karena dispensasi kawin merupakan bentuk pengecualian terhadap batas usia perkawinan yang seharusnya hanya diberikan dalam kondisi tertentu dengan tetap mengutamakan perlindungan terhadap anak.

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru telah menunjukkan adanya upaya penerapan prinsip ini melalui pemeriksaan langsung terhadap anak, pemberian nasihat kepada anak dan orang tua, serta penggalian alasan permohonan sebelum hakim menjatuhkan putusan. Proses ini menunjukkan bahwa pemeriksaan tidak hanya berfokus pada aspek administratif, tetapi juga berupaya memahami kondisi anak secara lebih menyeluruh.

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa penerapan prinsip kepentingan terbaik bagi anak masih sangat dipengaruhi oleh cara pandang masing-masing hakim dalam memaknai alasan mendesak dan tujuan dispensasi kawin. Terdapat hakim yang memandang bahwa kehadiran pemohon di pengadilan menunjukkan adanya kondisi yang sudah mendesak sehingga permohonan cenderung dikabulkan selama syarat formal terpenuhi.

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa dalam praktiknya dispensasi kawin masih dapat dipahami sebagai solusi atas kebutuhan yang dianggap mendesak oleh keluarga pemohon. Di sisi lain, terdapat pula hakim yang lebih selektif dengan menekankan pentingnya menggali alasan permohonan secara lebih mendalam serta mempertimbangkan kesiapan anak sebelum memberikan izin perkawinan.

Perbedaan cara pandang ini menunjukkan bahwa meskipun berpedoman pada regulasi yang sama, implementasi kebijakan masih sangat dipengaruhi oleh diskresi pelaksana. Dalam konteks ini, hakim memiliki peran sentral dalam menentukan arah putusan sehingga prinsip kepentingan terbaik bagi anak sangat bergantung pada bagaimana masing-masing hakim menafsirkan dan menerapkannya dalam praktik.

Selain itu, prinsip kepentingan terbaik bagi anak juga berkaitan dengan pertimbangan jangka panjang terhadap masa depan anak, termasuk aspek pendidikan, kesiapan ekonomi, dan kematangan psikologis. Namun dalam praktiknya, pertimbangan tersebut tidak selalu dapat digali secara mendalam karena keterbatasan proses pemeriksaan serta dominasi keterangan lisan dalam persidangan.

Secara keseluruhan, implementasi dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru telah menunjukkan adanya upaya untuk menerapkan prinsip kepentingan terbaik bagi anak. Akan tetapi, perbedaan orientasi dan penafsiran di antara pelaksana menunjukkan bahwa prinsip tersebut belum sepenuhnya diterapkan secara konsisten, sehingga masih terdapat ruang untuk penguatan dalam memastikan bahwa dispensasi kawin benar-benar berfungsi sebagai instrumen perlindungan anak, bukan sekadar prosedur pemberian izin perkawinan.

PENUTUP

Implementasi Kebijakan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru belum sepenuhnya berjalan optimal sesuai dengan tujuan PERMA Nomor 5 Tahun 2019. Berdasarkan teori George C. Edward III, aspek komunikasi menunjukkan bahwa penyampaian informasi internal terkait dispensasi kawin telah dilakukan melalui rapat awal dan beberapa kegiatan webinar. Namun, pelaksanaannya masih bersifat insidental dan belum berkelanjutan, sehingga pembaruan pemahaman terkait perlindungan anak belum berjalan secara optimal. Sementara itu, komunikasi eksternal telah berlangsung melalui mekanisme administratif serta layanan informasi di pengadilan, meskipun pemahaman masyarakat terhadap dispensasi kawin sebagai jalur pengecualian yang bersifat selektif masih perlu diperkuat agar tidak dipahami sebagai prosedur administratif semata.

Pada aspek sumber daya, secara kuantitas jumlah hakim dan aparaturnya Pengadilan Agama Pekanbaru telah mencukupi untuk menjalankan kebijakan. Namun demikian, pelaksanaannya belum didukung oleh penguatan kompetensi khusus yang berfokus pada perkara yang melibatkan anak. Selain itu, belum tersedianya tenaga pendukung profesional seperti psikolog atau konselor menyebabkan proses penilaian kesiapan anak masih bergantung pada kemampuan hakim dalam menggali informasi selama persidangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa sumber daya yang ada belum sepenuhnya mendukung kebutuhan substantif kebijakan dispensasi kawin.

Dari aspek disposisi, implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh cara pandang masing-masing hakim dalam memaknai alasan mendesak dan tujuan dispensasi kawin. Perbedaan orientasi dalam melihat perkara menyebabkan adanya variasi dalam penjatuhan putusan, di mana sebagian hakim cenderung mengabulkan permohonan selama syarat formal terpenuhi, sementara yang lain lebih selektif dengan menekankan pendalaman terhadap kesiapan anak. Hal ini menunjukkan bahwa keseragaman pemahaman terhadap tujuan kebijakan belum sepenuhnya tercapai.

Selanjutnya, pada aspek struktur birokrasi, prosedur standar pemeriksaan dispensasi kawin secara umum telah dilaksanakan sesuai PERMA Nomor 5 Tahun 2019, termasuk pemeriksaan anak, pemberian nasihat, dan penggunaan pendekatan komunikasi yang ramah anak. Namun demikian, masih terdapat beberapa ketentuan teknis yang belum diterapkan secara konsisten, seperti penggunaan atribut persidangan serta belum optimalnya implementasi kerja sama antarinstansi dalam menyediakan layanan pendukung bagi anak.

Berdasarkan perspektif perlindungan anak, implementasi dispensasi kawin di Pengadilan Agama Pekanbaru telah menunjukkan adanya upaya perlindungan

melalui proses pemeriksaan dan pemberian nasihat kepada anak dan orang tua. Namun demikian, prinsip kepentingan terbaik bagi anak belum sepenuhnya diterapkan secara konsisten, karena pelaksanaan kebijakan masih sangat bertumpu pada diskresi hakim tanpa didukung oleh sistem pendukung yang komprehensif. Akibatnya, tujuan utama PERMA Nomor 5 Tahun 2019 sebagai instrumen perlindungan anak belum dapat tercapai secara optimal dalam praktiknya.

REFERENSI

- Abrori, M. (2024). Dampak pernikahan dini terhadap tingkat perceraian. *SAMAWA: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 4(1), 1–11. <https://doi.org/10.53948/samawa.v4i1.129>
- Achmad Bahroni, Sari, A. G., Widayati, S. C., & lainnya. (2019). Dispensasi kawin dalam tinjauan Undang-Undang Perlindungan Anak. *Jurnal Transparansi Hukum*.
- Adam, A. (2019). Dinamika pernikahan dini.
- Alwi, B., & Ummah, H. M. (2025). Urgensi aspek psikologis pada pemeriksaan dispensasi kawin.
- Cahyani, T. D. (2020). *Hukum Perkawinan*. Universitas Muhammadiyah Malang.
- Gobel, M. V. (2021). Dispensasi kawin menurut UU No. 16 Tahun 2019 di Pengadilan Agama Manado. *I'tisham*, 1(1), 78–100.
- Hidayat, A., Evendi, W., & Aliyah, N. D. (2024). Dispensasi kawin dengan alasan sangat mendesak di Mojokerto. *Jurnal Yuridis*.
- Indra, E., et al. (2023). Kebijakan publik dan tantangan implementasi di Indonesia. *Jurnal Dialektika*, 21(2), 88–98.
- Jaya, F., Fitri, W., & Ulya, M. (2023). Implementasi dispensasi perkawinan di Pengadilan Agama Kota Batam.
- Pengadilan Agama Pekanbaru. (2022). Profil Pengadilan Agama Pekanbaru. www.papekanbaru.net
- Cakaplah.com. (2025). Kasus perceraian di Pekanbaru didominasi pasangan usia muda. <https://www.cakaplah.com/berita/baca/125454/2025/07/16/kasus-perceraian-di-pekanbaru-didominasi-pasangan-usia-muda-perselisihan-dan-ekonomi-pemicu-utama>
- Pengadilan Tinggi Agama Pekanbaru. (2020). Profil Pengadilan Agama Pekanbaru. www.pta-pekanbaru.go.id
- Rantung, M. I. R. (2024). *Evaluasi Kebijakan Publik (Konsep dan Model)*. Tahta Media.
- Rupiarsieh, R. (2025). *Kebijakan Publik*. Greenbook Publishing Indonesia.
- Setyawati, N. I., & Rusli, Z. (2024). Implementasi PERMA No. 5 Tahun 2019 di Pengadilan Agama Pasir Pengaraian. *MOTEKAR*, 2(1), 279–291. <https://doi.org/10.57235/motekar.v2i1.2294>
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Perkawinan.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Perkara Dispensasi Kawin.

Wahab, S. A. (2021). *Model-Model, Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Kebijakan Publik*. PT Bumi Aksara.

Wibowo, M. K. B., et al. (2022). Implementasi dispensasi nikah di Kota Palopo. *AL HUKMU*, 1(1), 28–33. <https://doi.org/10.54090/hukmu.76>