

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum. Negara hukum adalah konsep negara yang bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik. Negara hukum mensyaratkan bahwa setiap tindakan dari negara haruslah bertujuan untuk menegakkan kepastian hukum, dilakukan secara setara, menjadi unsur yang mengesahkan demokrasi, dan memenuhi tuntutan akal budi.¹ Dalam rangka merealisasikan Indonesia sebagai negara hukum maka dibuatlah peraturan perundang-undangan untuk mengatur segala sesuatu yang ada di negara termasuk warga negara itu sendiri, guna mewujudkan ketertiban sosial dan terciptanya kondisi ideal untuk perkembangan dan kemajuan bangsa.

Perkawinan adalah hal yang tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan mengenai perkawinan ini sebenarnya sudah diatur sejak zaman kolonialisme terutama saat pendudukan Belanda. Perkawinan di Indonesia yang berlaku saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang merupakan bentuk perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang mana pada pasal 7 mengubah persyaratan minimal usia perkawinan untuk perempuan yang sebelumnya berusia minimal 16 tahun diubah menjadi minimal usia 19 tahun.

¹ Nikodemus Tomas Martoredjo, *Indonesia sebagai Negara Hukum*, dalam <https://binus.ac.id> diakses pada 15 Oktober 2021 Pukul 10.44 WIB

Dalam hukum Islam batas minimal usia perkawinan tidak diatur secara eksplisit. Tidak adanya ketetapan hukum mengenai batas usia perkawinan ini memunculkan suatu kelonggaran kepada manusia untuk mengaturnya. Al-Qur'an mengisyaratkan bahwa orang yang akan melangsungkan perkawinan haruslah orang yang siap dan mampu.² Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT pada Al-Qur'an surat *An-Nur* ayat 32 secara tekstual berisi anjuran segera menikahkan orang-orang yang belum menikah, para budak, hamba sahaya yang beriman meskipun dalam keadaan fakir Allah akan mencukupi dengan karunianya.³ Dilanjutkan dengan ayat ke 33 surat yang sama dijelaskan bahwa jika tidak mampu untuk melangsungkan pernikahan sebaiknya menjaga kesuciannya.⁴ Dilihat dari konteksnya, maka perkawinan dapat dilaksanakan oleh orang yang benar-benar memiliki kesiapan dan kemampuan baik secara fisik, mental, maupun finansial.

Selain Al-Qur'an, dalam hadis Nabi Saw. terdapat anjuran bahwa seseorang yang akan melakukan pernikahan hendaknya orang yang sudah mampu secara jasmani dan rohani. Hal ini secara eksplisit menunjukkan bahwa untuk melakukan perkawinan hanya dapat dilakukan oleh seseorang ketika sudah menginjak usia dewasa, karena pada usia dewasa akan timbul dampak hukum. Sebagaimana yang disabdakan oleh Nabi Muhammad SAW dari Abdullah bin Mas'ud r.a yang menyerukan kepada para pemuda yang telah mampu untuk melakukan perkawinan, karena dengan menikah seseorang

² Hardi Fitra, *Pengaruh Perkawinan di Bawah Umur Terhadap Tingkat Perceraian di Kabupaten Aceh Tengah*, (Skripsi UIN Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh, 2017), Hal. 1.

³ Winceh Herlena dan Muh. Muads Hasri, *Tafsir Q.S An-Nur: 32 Tentang Ajuran Menikah (Studi Analisis Hermeneutika Ma'na Cum Magzha)*, (Jurnal Studi Ilmu al-Qur'an dan al-Hadits, Volume 14, No.2, Desember 2020), Hal. 216.

⁴ *Ibid*.

bisa lebih menundukkan pandangan dan menjaga hawa nafsunya. Namun, jika belum mampu untuk menikah diperintahkan untuk berpuasa untuk menjaga dan menahan nafsunya.⁵

Adanya perubahan peraturan perundang-undangan pada UU Nomor 1 Tahun 1974 mengenai batas usia perkawinan bukan tanpa alasan. Perkawinan di bawah umur dinilai memberikan dampak kepada tingginya angka perceraian di Indonesia. Belasan ribu anak Indonesia melakukan perkawinan di bawah umur dan jumlah kasus ini semakin meningkat dari tahun ke tahun.⁶ Dilansir dari data survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), lebih dari 25 persen perempuan Indonesia pada rentang usia 20-24 tahun sudah pernah melakukan perkawinan sebelum mencapai umur 18 tahun. Data ini menunjukkan bahwa 1.348.886 anak perempuan telah melakukan perkawinan sebelum mencapai usia 18 tahun, jika dihitung secara matematis sebanyak 3.695 anak perempuan per hari di Indonesia. Dari jumlah total anak perempuan di Indonesia, sebanyak 292.663 menikah sebelum berumur 16 tahun dan 110.198 menikah sebelum 15 tahun.⁷ Indonesia menjadi negara tertinggi ke-2 dengan jumlah kasus perkawinan anak di ASEAN, dan berada di urutan ke-7 dunia atas angka absolut pengantin.⁸

Perkawinan di bawah umur berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan anak baik secara biologis maupun psikologis, serta berdampak pada tercabutnya hak anak-anak karena ia dipaksa memasuki dunia dewasa

⁵ Muhammad Bin Shalih Al-Utsaimin, *Syarah Shahih Al-Bukhari*. (Jakarta: Darus Sunnah Press, 2010), Hal. 224.

⁶ Mardi Candra, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia; Analisis Tentang Perkawinan di Bawah Umur*, (Jakarta: Kencana-Prenada Media Group), Hal. *Caption*.

⁷ Survei Sosial Ekonomi Indonesia, 2012, Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2013.

⁸ Achmat Hilmi, dkk., *Mendobrak Kawin Anak*, (Jakarta: Yayasan Rumah Kita Bersama,, 2018), Hal. 5.

secara instan.⁹ Atas dasar itulah kemudian pada tanggal 14 Oktober 2019 Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 sebagai bentuk perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Kabupaten Tulungagung merupakan wilayah kabupaten yang berada di sekitar 165 Kilometer sebelah barat daya ibukota provinsi Jawa Timur. Di wilayah ini angka kasus perkawinan di bawah umur masih cukup tinggi. Pada tahun 2019 terdapat 191 kasus. Kemudian, angka kasusnya meningkat drastis pada tahun 2020 dengan jumlah 498 kasus, dan meningkat lagi di tahun 2021 sebanyak 502 kasus. Jumlah kasus perkawinan di bawah umur tertinggi rata-rata berada di wilayah pegunungan, khususnya di Kecamatan Sendang.

Selama tiga tahun terakhir angka perkawinan dini di wilayah Kecamatan Sendang mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Pada tahun 2019 total angka kasus perkawinan dini sebanyak 17 kasus. Kemudian pasca diberlakukannya UU Nomor 16 Tahun 2019 jumlah kasusnya per tahun 2020 naik menjadi 52 kasus, dan pada tahun 2021 jumlahnya kembali meningkat dengan total 58 kasus yang sekaligus menjadikan Kecamatan Sendang sebagai wilayah dengan jumlah kasus perkawinan dini tertinggi di Kabupaten Tulungagung.¹⁰

Dari hasil survei yang peneliti lakukan, Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan Sendang memiliki peran sebagai kontrol kemasyarakatan khususnya dalam memberikan informasi mengenai batas minimal usia perkawinan

⁹ Mayadina Rohmi Musfiroh, *Pernikahan Dini dan Upaya Perlindungan Anak di Indonesia*. (Jurnal Hukum dan Syari'ah, Volume 8, No.2, Desember 2016) Hal. 65

¹⁰ Data Perkawinan Anak di Kabupaten Tulungagung Tahun 2019-2021, Staff Bimas Islam pada tanggal 22 Februari 2022 di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung.

yang sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Mengingat di wilayah Sendang ini cukup banyak calon pengantin yang masih berusia dibawah 19 tahun yang mendaftar untuk menikah. Dari penuturan ibu Arda selaku staff di KUA Sendang menuturkan bahwa di wilayah tersebut memang cukup banyak anak-anak yang putus sekolah ataupun enggan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, sehingga mereka memilih untuk menikah. Hal tersebut juga didukung oleh orang tua calon pengantin dengan alasan agar anaknya tidak terjerumus ke dalam perbuatan zina.¹¹

Melihat kondisi seperti ini, pihak KUA Sendang tidak serta merta menerima calon pengantin yang akan menikah, melainkan memberikan nasehat agar bisa menunggu agar usianya mencapai 19 tahun terlebih dahulu. Selain itu, pihak KUA juga memberikan surat penolakan kepada calon pengantin yang usianya belum memenuhi persyaratan yang telah disebutkan dalam pasal 7 UU nomor 16 tahun 2019. Namun faktanya, adanya upaya dari KUA tersebut sering diabaikan oleh calon pengantin maupun orangtua dari calon pengantin. Rata-rata dari mereka tetap bersikukuh untuk melanjutkan pelaksanaan pernikahan dengan mengajukan dispensasi perkawinan ke Pengadilan Agama.

Berdasarkan hal inilah, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian secara mendalam terkait pelaksanaan regulasi pendewasaan usia kawin di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung yang akan dianalisis dengan menggunakan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dengan judul “Implementasi Regulasi Pendewasaan Usia Kawin

¹¹ Wawancara dengan Ibu Arda staff KUA Sendang pada tanggal 22 Februari 2022 di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sendang.

terhadap Calon Pengantin di Bawah Umur (Studi Kasus di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan konteks penelitian di atas maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung mengimplementasikan regulasi pendewasaan usia kawin bagi calon pengantin di bawah umur?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan regulasi pendewasaan usia kawin bagi calon pengantin di bawah umur di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Mendeskripsikan implementasi regulasi pendewasaan usia kawin bagi calon pengantin di bawah umur di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung.
2. Menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pelaksanaan regulasi pendewasaan usia kawin bagi calon pengantin di bawah umur di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian tersebut, maka diharapkan memberikan manfaat dan kegunaan antara lain:

1. Secara Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan informasi dan pertimbangan bagi mahasiswa dan masyarakat, terutama untuk memahami batas usia perkawinan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang yang berlaku.

2. Secara Praktis

- a. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dalam pemahaman mengenai implementasi regulasi pendewasaan usia kawin terhadap perkawinan dini khususnya di wilayah kerja KUA Kecamatan Sendang, Kabupaten Tulungagung.

- b. Bagi masyarakat umum

Manfaat penelitian ini adalah untuk mendapatkan pemahaman khususnya kepada masyarakat mengenai pentingnya mempertimbangkan usia sebelum melakukan pernikahan supaya bisa lebih matang dalam menjalankan kehidupan rumah tangga kedepannya dan diharapkan bisa meminimalisir angka perceraian.

E. Penegasan Istilah

Penegasan istilah memiliki tujuan memberikan definisi agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam memahami judul proposal skripsi “Implementasi

Regulasi Pendewasaan Usia Kawin terhadap Perkawinan di Bawah Umur (Studi Kasus di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung”. Maka dari itu peneliti perlu memberikan penegasan teori terhadap istilah-istilah yang dipakai dalam menyusun proposal skripsi ini.

1. Penegasan Konseptual

- a. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu system, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.¹²
- b. Regulasi, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai sebuah peraturan, regulasi merupakan cara untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan suatu aturan atau pembatasan tertentu. Regulasi ini biasanya dilakukan dalam beberapa macam bentuk seperti peraturan dalam UU Nomor 16 tahun 2019 mengenai pendewasaan usia perkawinan untuk perempuan.
- c. Perkawinan di bawah umur, atau biasa disebut perkawinan anak berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2019 yaitu pernikahan yang berlangsung pada umur di bawah usia minimal yang disyaratkan yaitu berusia kurang dari 19 (sembilan belas) tahun pada laki-laki dan perempuan.

¹² Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: Grasindo, 2002), Hal. 70.

2. Penegasan Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual pada judul penelitian ini, maka peneliti akan menjelaskan judul penelitian ini secara operasional yaitu “Implementasi Regulasi Pendewasaan Usia kawin terhadap Calon Pengantin di Bawah Umur (Studi Kasus di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung” yaitu tentang bagaimana pelaksanaan mengenai pendewasaan usia kawin dalam UU Nomor 16 Tahun 2019 yang merupakan perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan utamanya di wilayah kerja Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung mengingat di wilayah tersebut memiliki jumlah kasus perkawinan di bawah umur tertinggi di Kabupaten Tulungagung pada tahun 2020 dan 2021.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Adapun sistematika penulisan skripsi dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:¹³

Bagian awal terdiri dari: halaman sampul depan, halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, motto, persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar, daftar lampiran, transliterasi dan abstrak.

Bagian utama memuat uraian yang terdiri dari enam bab, dan masing-masing bab dibagi atas sub-sub bab sebagai berikut;

Bab i; pendahuluan, memaparkan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan skripsi.

¹³ Tim Penyusun Buku Pedoman Skripsi IAIN Tulungagung, *Pedoman Penyusunan Skripsi*, (Tulungagung: IAIN Tulungagung Press, 2018), Hal 18.

Bab ii kajian pustaka; memaparkan tentang definisi anak, konsep perkawinan, perkawinan anak, teori sistem huku Lawrence M. Friedman, dan penelitian terdahulu.

Bab iii metode penelitian; terdiri dari: jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan temuan, dan tahap-tahap penelitian.

Bab iv paparan dan temuan penelitian; terdiri atas hasil wawancara dengan kepala KUA, penyuluh agama, dan staff di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung. Serta data-data pendukung berupa data peristiwa nikah dan data-data terkait lainnya.

Bab v pembahasan; berupa hasil analisis peneliti terkait implementasi regulasi pendewasaan usia kawin bagi calon pengantin di bawah umur di KUA Kecamatan Sendang Kabupaten Tulungagung serta faktor pendukung dan penghambat dari pelaksanaan regulasi tersebut.

Bab vi penutup; berisi tentang hasil kesimpulan penelitian dan saran.

Bagian akhir terdiri dari, daftar pustaka, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian tulisan, dan daftar riwayat hidup.¹⁴

¹⁴ *Ibid.*