

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia merupakan subjek hukum atau dalam bahasa Belanda *rechsubject* dan dalam bahasa Inggris *law of subject*, yaitu sebagai pendukung hak dan kewajiban diantaranya manusia dan badan hukum. Manusia mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam hukum keperdataan¹ tak terkecuali dalam hal perkawinan.

Perkawinan dalam Islam adalah perjanjian suci yang sangat kuat antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang hidup bersama dengan tujuan membentuk keluarga yang kekal, santun menyantuni, kasih mengasihi, aman tentram dan bahagia.²

Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mendefinisikan perkawinan adalah ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami dan istri yang bertujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 2 Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yakni akad yang

¹Afif Khalid, *Hukum Perdata*, (Yogyakarta:LKiS, 2018), hlm. 12-13.

²Jamaluddin dan Nanda Amalia, *Buku Ajar Hukum Perkawinan*, (Lhokseumawe:UNIMAL Press, 2016), hlm. 16.

1975 yaitu pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.⁶

Batas usia minimal perkawinan telah ditentukan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yakni dalam Pasal 7 ayat 1 “perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun”.⁷

Negara harus mampu menjamin perlindungan anak dari perkawinan anak di bawah umur, sebenarnya secara *ius constitutum* melalui Undang-undang Perlindungan Anak sudah mengatur bahwa orang tua bertanggung jawab dan berkewajiban untuk mencegah terjadinya perkawinan anak. Ketentuan batas minimum usia perkawinan pada Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan untuk wanita 16 tahun masih tergolong anak-anak, karena jika dilihat dari Undang-undang Perlindungan Anak bahwa kategori anak adalah seseorang yang belum mencapai usia 18 tahun dan anak yang masih dalam kandungan.⁸

Setelah 45 Tahun Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berlaku akhirnya mengalami pembaharuan menjadi wanita setara dengan pria yaitu 19 tahun. Perubahan ini didasari oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 atas permohonan *Judicial Review*, kemudian dituangkan dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun

⁶Afif Khalid,*op.cit.*, hlm. 30.

⁷Kompilasi Hukum Islam, *op.cit.*, hlm. 80.

⁸Mugniatul Ilma, “Regulasi Dispensasi dalam Penguatan Aturan Batas Usia Kawin Bagi Anak Pasca Lahirnya UU No. 16 Tahun 2019”, *Al- Manhaj, Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Volume 2 Nomor 2 Juli-Desember 2020 hlm. 135-136.

2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.⁹

Adanya perubahan Undang-undang ini diharapkan menekan angka perkawinan anak di Indonesia, akan tetapi pada Pasal 7 Ayat (2) menyatakan bahwa “jika terjadi penyimpangan dalam ketentuan umur sebagaimana yang dimaksud dalam Ayat (1) orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup”.¹⁰

Ketentuan dispensasi kawin ini justru dianggap perubahan sebelumnya terkesan sia-sia jika pada akhirnya anak dibawah umur dapat melakukan perkawinan secara resmi dengan adanya dispensasi kawin oleh hakim. Serta mematahkan harapan penurunan angka perkawinan anak di bawah umur, karena pada faktanya Pengadilan Agama justru mengalami peningkatan permohonan dispensasi kawin yang diajukan oleh orang tua anak di bawah umur yang ingin melangsungkan perkawinan.¹¹

Hal ini juga terjadi pada Pengadilan Agama Tanjung yang mengalami peningkatan terhadap perkawinan anak dibawah umur terhitung hingga

⁹ *Ibid.*, hlm. 134-135.

¹⁰ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 7.

¹¹ Mugniatul Ilma, *op.cit*, hlm. 137.

bulan september tahun 2020 tercatat 62 permohonan, hampir dua kali lipat lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya yaitu 34 permohonan.¹²

Kelonggaran dispensasi kawin tanpa adanya aturan yang ketat justru memicu peningkatan angka perkawinan anak di bawah umur, sehingga Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan aturan secara khusus terkait pedoman dalam mengadili permohonan dispensasi kawin berupa PERMA Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin sehingga dengan adanya PERMA ini diharapkan Hakim serius dan berhati-hati dalam memeriksa perkara dispensasi kawin sesuai pedoman yang ada.¹³

Berdasarkan penelitian ke Pengadilan Agama Tanjung sebagai upaya menekan perkawinan pada anak, Pengadilan Agama Tanjung dalam merespon PERMA Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin maka diaktualisasikan dengan adanya kerjasama antara Dinas Kesehatan Kabupaten Tabalong dan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Tabalong dengan Pengadilan Agama Tanjung, bentuk dari kerjasama ini pihak Pengadilan Agama mengarahkan calon mempelai dibawah umur untuk melakukan konseling pada Dinas DP3AP2KB Kabupaten Tabalong serta pemeriksaan kesehatan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Tabalong.

¹²Rahmaturrabbiah, Sekretaris Pengadilan Agama Tanjung, *Wawancara Pribadi*, Tanjung, 14 November 2020.

¹³Mugniatul Ilma, *op.cit*, hlm. 151.

Kemudian dikuatkan dengan Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak, mengingat Kabupaten Tabalong mendapatkan penghargaan Kota Layak Anak (KLA) dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.¹⁴

Sebelumnya penulis sangat mengapresiasi adanya Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak, akan tetapi penulis menemukan celah pada Peraturan Bupati Kabupaten Tabalong ini yaitu terdapat pada Pasal 10 huruf (a) bahwa Orang tua /wali yang akan memohonkan dispensasi kawin bagi anaknya, dapat meminta pendapat dari Psikolog Anak atau Konselor demi kepentingan terbaik bagi anak.¹⁵ Pada substansi peraturan tersebut terdapat kata “dapat” yang mana dalam KBBI berarti mampu, bisa, boleh, dan mungkin¹⁶ sehingga dapat diartikan bahwa hal tersebut hanyalah berupa anjuran bukan sebuah kewajiban atau paksaan dan tidak terdapat sanksi.

Selain itu Peraturan Bupati ini lintas sektoral, karena Pemerintah Daerah Kabupaten Tabalong di bawah Kementerian Dalam Negeri, sedangkan Kantor Urusan Agama (KUA) di bawah Kementerian Agama dan Pengadilan Agama di bawah Mahkamah Agung. Lalu bagaimana Peraturan Bupati ini dapat dilaksanakan sebagai upaya penekanan angka

¹⁴Rahmaturrabbiah, Sekretaris Pengadilan Agama Tanjung, *Wawancara Pribadi*, Tanjung, 14 November 2020.

¹⁵Bupati Tabalong, Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak, Pasal 10.

¹⁶Kamus Bahasa Indonesia, (Jakarta:Pusat Bahasa,2008), hlm. 316.

perkawinan anak dibawah umur? Serta menimbulkan pertanyaan apakah peraturan tersebut dapat berjalan efektif?

Maka untuk mengetahui lebih dalam, penulis tertarik untuk meneliti serta menuangkannya ke dalam tugas akhir yang berjudul “Implementasi Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak”

A. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak?
2. Apa kendala dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak?

B. Tujuan Penelitian

Dalam sebuah penelitian tentu harus dapat memberikan tujuan yang jelas, karena itu tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak

2. Untuk mengetahui kendala dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak.

C. Signifikansi Penelitian

Dengan adanya tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan antara lain:

- a. manfaat teoritis penelitian ini memberikan pengembangan ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai “Perkawinan Pada Anak” bagi penulis khususnya dan pembaca pada umumnya
- b. manfaat praktis diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi berbagai instansi dalam mencegah perkawinan pada anak. Serta berguna untuk menambah literatur bacaan di Universitas Islam Negeri Antasari.

D. Definisi Operasional

1. Implementasi

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pelaksanaan¹⁷, dan implementasi yang penulis maksud dalam penelitian ini adalah penerapan atau pelaksanaan dari Peraturan Bupati

¹⁷Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusa Bahasa, 2008), hlm. 580.

Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak.

2. Kendala

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kendala adalah halangan, keadaan yang menghalangi atau mencegah pencapaian sasaran.¹⁸

Kendala yang dimaksud dalam penelitian ini adalah hal-hal yang menghalangi atau yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak.

3. Pencegahan Perkawinan Pada Anak

Pencegahan perkawinan; dapat diartikan dengan usaha untuk tidak berlangsungnya sebuah perkawinan, pencegahan ini dilakukan ketika sebelum perkawinan dilaksanakan.¹⁹ Dan pencegahan perkawinan yang ditujukan pada anak yaitu oleh calon mempelai yang keduanya atau salah satunya berusia dibawah batasan usia perkawinan,²⁰ sesuai batas usia perkawinan berdasarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 7 ayat 1 bahwa perkawinan hanya diizinkan jika pria dan wanita berusia 19 tahun.²¹

¹⁸*Ibid.*, hlm. 732.

¹⁹Jamaluddin dan Nanda Amalia, *Buku Ajar Perkawinan*, (Lhoksumawe:Unimal Press,2016), hlm. 55.

²⁰Lauma Kiwe, *Mencegah Pernikahan Dini*, (Yogyakarta:Ar-ruzz Media,2017), hlm. 12.

E. Penelitian Terdahulu

1. Skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Katingan Nomor 9 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak” oleh Fahmi Arif Akbarul Mahasiswa UIN Antasari Banjarmasin. Penelitian ini mengkaji terkait implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Katingan Nomor 9 Tahun 2018 tentang Pencegahan pada Usia Anak di Kabupaten Katingan Kalimantan Timur serta permasalahan dalam implementasi sebelum dirubahnya Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.
2. Skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak” oleh Ahmad Balya Wahyudi Mahasiswa UIN Maulana Malik Ibrahim Malang. Penelitian kali ini mengkaji tentang implementasi Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak di Kabupaten Gunung Kidul dan faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak.
3. Skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak dalam Perspektif *Maslahah Mursalah*” oleh Muhammad Agung

²¹Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 7.

Ilham Affarudin Mahasiswa UIN Sunan Ampel Surabaya. Penelitian ini mengkaji Implementasi Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak yang dilihat dari sisi *Maslahah Mursalah* terhadap program-program dalam upaya mencegah perkawinan pada usia anak.

4. Skripsi yang berjudul “Peran Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan dalam Mencegah Pernikahan Usia Dini” oleh Budi Harianto Mahasiswa UIN Ar-raniry Banda Aceh, penelitian ini lebih berfokus pada peran, upaya dan tugas pokok Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan atau disingkat BP4 dalam mencegah pernikahan usia dini, serta meneliti persepsi masyarakat Gunung Meriah tentang perkawinan dini.
5. Skripsi yang berjudul “Peranan Kantor Urusan Agama dalam Pencegahan Perkawinan di Bawah Umur di Kecamatan Wawo Kabupaten Bima” oleh Hidayat Mahasiswa UIN Mataram. Dalam skripsi ini fokus meneliti peran dari Kantor Urusan Agama di Kecamatan Wawo dalam pencegahan perkawinan di bawah umur serta meneliti lebih dalam apa yang menjadikan faktor terjadinya perkawinan di bawah umur di Kecamatan Wawo.

Dapat dilihat persamaan dari kelima penelitian terdahulu dengan penelitian penulis sama-sama mengkaji terkait pencegahan perkawinan pada usia anak. Akan tetapi yang menjadi perbedaan yaitu ketiga penelitian terdahulu ini dikaji sebelum adanya perubahan Undang-

undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sedangkan penelitian penulis mengkaji setelah adanya perubahan Undang-undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Karena salah satu permasalahan yang muncul adalah meningkatnya perkawinan pada anak yang ditandai dengan banyaknya permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Tanjung dan fokus penulis untuk meneliti implementasi serta kendala dalam menjalankan Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan memiliki peranan yang sangat penting pada sebuah karya ilmiah yang bertujuan untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi/materi skripsi yang akan penulis buat, maka susunanya sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, pada bab ini beisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu, dan sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori, pada bab ini membuat landasan teori yang berkaitan dengan penelitian implementasi Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak.

BAB III Metode Penelitian, pada bab ini berisikan jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan Data, dan analisis data.

BAB IV Penyajian Data dan Laporan Penelitian, pada bab ini menyajikan data serta laporan penelitian terkait implementasi Peraturan Bupati Tabalong Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Anak.

BAB V Penutup, pada bab ini akan disampaikan kesimpulan dari seluruh penelitian yang telah dilakukan dan rekomendasi untuk instansi yang terkait, yang selanjutnya di ikuti dengan daftar pustaka dan lampiran-lampiran.