

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A berada di Soreang Kabupaten Bandung. Dalam kamus Bahasa Indonesia, peradilan adalah segala sesuatu mengenai perkara peradilan. Peradilan juga dapat diartikan suatu proses pemberian keadilan disuatu lembaga. Peradilan Agama adalah proses pemberian keadilan berdasarkan hukum agama Islam kepada orang-orang Islam yang dilakukan di Pengadilan agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, sodaqah, dan ekonomi syari'ah. Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A menangani tiga wilayah yaitu : Kabupaten Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat.

Perkawinan di bawah umur banyak terjadi dari dahulu sampai sekarang seperti yang terjadi di Kabupaten Bandung Barat. Kebanyakan para pelaku perkawinan di bawah umur tersebut adalah remaja desa yang memiliki tingkat pendidikan kurang. Remaja desa kebanyakan malu untuk menikah pada umur 20 tahun keatas. Persoalan mendasar dari seorang anak perempuan yaitu ketika dia memasuki usia dewasa, banyak orang tua menginginkan anaknya untuk segera menikah, bagi kebanyakan masyarakat perempuan yang dewasa tetapi belum menikah dianggap sebagai bentuk kekurangan. Untuk itu, dalam bayangan ketakutan yang tidak beralasan banyak orang tua yang menikahkan anaknya pada

usia muda. Kondisi itulah yang menjadikan timbulnya persepsi bahwa remaja desa akan lebih dulu menikah dari pada remaja kota. Anggapan-anggapan tersebut muncul karena kurangnya pengetahuan dari masyarakat mengenai pentingnya pendidikan bagi remaja. Perkawinan di bawah umur akan berdampak pada kesehatan terhadap perempuan serta dampak permasalahan yang akan ditimbulkan nantinya dengan tidak mendapatnya akta nikah serta akta kelahiran anaknya kelak yang bermasalah. Dilihat dari aspek pendidikan, mayoritas remaja lulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Kebanyakan dari mereka tidak melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi, dikarenakan faktor sosial budaya dan tingkat pendidikan rata-rata orang tua mereka juga rendah, sehingga kurang mendukung anak melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Perkawinan bagi seorang manusia akan memperoleh keseimbangan hidup baik secara psikologis, sosial, maupun sosial biologis. Seseorang yang melangsungkan perkawinan, maka dengan sendirinya semua kebutuhan biologisnya bisa terpenuhi, dan pada hakikatnya perkawinan dilakukan oleh setiap orang yang telah cukup umur tetapi banyak orang yang melakukan pernikahan di bawah umur. Banyak dari alasan tersebut karena faktor ekonomi yang menyebabkan terjadinya perkawinan di bawah umur, sebagai salah satu permasalahan di masyarakat perkawinan di bawah umur akan menimbulkan populasi banyak, pemerintah diharapkan bisa mengendalikan perkawinan di bawah umur sehingga tingkat perkawinan di bawah umur akan mengecil.

Perkawinan pada umumnya dilakukan oleh orang dewasa atau dengan batas usia yang telah ditentukan oleh Undang-Undang. Namun tidak sedikit

masyarakat yang sudah mempunyai kemampuan baik dari segi fisik maupun mental akan mencari pasangan hidup sesuai kriteria yang diinginkannya. Batas usia dalam melaksanakan perkawinan sangatlah penting karena di dalam perkawinan menghendaki kematangan psikologis. Usia perkawinan yang terlalu muda dapat mengakibatkan meningkatnya kasus perceraian, berbahaya bagi kesehatan wanita karena kurangnya kesadaran untuk bertanggung jawab dalam kehidupan berumah tangga. Perkawinan yang sukses sering ditandai dengan kesiapan memikul tanggung jawab.

Di Indonesia yang mengatur tentang perkawinan yang tertuang di dalam UU No.1 Tahun 1974 menyatakan bahwa “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (Rumah Tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Secara ketentuan tersebut dijelaskan bahwa setiap perkawinan yang dilakukan oleh calon pengantin pria yang belum berusia 19 tahun atau wanitanya belum berusia 16 tahun disebut sebagai “Perkawinan di bawah umur”. Bagi perkawinan di bawah umur ini yang belum memenuhi batas usia perkawinan, pada hakikatnya disebut masih berusia muda (anak-anak) yang ditegaskan dalam Pasal 81 ayat 2 UU No.23 Tahun 2002 sebagaimana telah diperbaharui dengan UU No. 35 Tahun 2014 tentang perlindungan anak, “Bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun dikategorikan masih anak-anak, juga termasuk anak yang masih dalam kandungan, apabila melangsungkan perkawinan tegas dikatakan adalah perkawinan di bawah umur.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan pemerintah tentang perkawinan di bawah umur maka secara pelaksanaan diserahkan kepada Pengadilan Agama Kelas 1A Cimahi, Soreang melaksanakan tugasnya yaitu dengan melakukan sidang dispensasi kawin bagi para calon pengantin yang belum memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang tentang usia perkawinan.

Dalam rangka menurunkan tingkat perkawinan di bawah umur, pemerintah Kabupaten Bandung Barat sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan disebutkan bahwa setiap warga negara harus memenuhi aturan-aturan, diantaranya sebagai berikut :

- a. Perkawinan harus dilaksanakan atas persetujuan dari calon mempelai.
- b. Untuk melaksanakan perkawinan sebelum mencapai usia 21 tahun harus mendapat izin dari orang tua.
- c. Perkawinan dilaksanakan bagi laki-laki berusia 19 tahun dan perempuan berusia 16 tahun.
- d. Bagi yang melakukan perkawinan di bawah usia bagi laki-laki kurang dari 19 tahun dan bagi perempuan kurang dari 16 tahun dapat meminta dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain.
- e. Permintaan atas sidang dispensasi kawin dilakukan oleh salah seorang atau kedua orang tua bagi yang melakukan perkawinan di bawah umur.

Dalam UU No. 23 Tahun 2002 yang telah diperbaharui dengan UU No. 35 Tahun 2014 tentang perlindungan anak menjelaskan bahwa, "anak sebagai generasi muda, merupakan potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa. Anak

merupakan modal pembangunan yang akan mempertahankan, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan yang ada. Oleh karena itu, anak memerlukan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental dan sosial secara utuh, serasi dan seimbang. Kedudukan anak dalam hukum adalah sebagai subyek hukum ditentukan dari bentuk dan sistem terhadap anak sebagai kelompok masyarakat dan tergolong tidak mampu atau di bawah umur “.

Perkawinan di bawah umur akan merusak kebebasan hak anak dalam memperoleh Hak hidup sebagai remaja yang berpotensi untuk tumbuh, berkembang dan berpotensi secara positif sesuai apa yang digaris bawahi agama. Jika anak masih berusia muda bisa dikatakan kekerasan dan diskriminasi terhadap anak-anak seperti yang telah dijelaskan Pasal 81 ayat 2 UU No.23 Tahun 2002 yang telah diperbaharui menjadi UU No 35 Tahun 2014. Dimana jelas bagi orang tua berkewajiban untuk mencegah adanya perkawinan pada usia muda.

Sebagai salah satu Kabupaten yang baru Bandung Barat harus bisa mengendalikan tingkat perkawinan di bawah umur. Banyak perkawinan di bawah umur terjadi di kecamatan yang berada di perbatasan serta desa yang masih terpencil dan jauh dari jangkauan pemerintah desa maupun pemerintah kabupaten.

Dalam upaya pemerintah sesuai dengan Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan, bahwa perkawinan dilakukan jika laki-laki telah mencapai usia 19 tahun dan perempuan mencapai usia 16 tahun maka Pengadilan Agama Kelas 1A Cimahi, Soreang memberikan tugas kepada KUA di setiap Kecamatan

untuk melakukan sosialisasi tentang perkawinan, namun sosialisasi masih kurang karena jangkauan wilayah serta pemahaman masyarakat yang kurang.

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat kondisi di masyarakat merupakan permasalahan yang spesifik yaitu :

1. Pemahaman orang tua yang kurang tentang Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan.
2. Ketidaktahuan masyarakat tentang perkawinan yang dilakukan di bawah umur bisa dilakukan atas permintaan untuk dispensasi kawin yang ditentukan oleh pengadilan.
3. Kurangnya sosialisasi dari pihak Pengadilan yang di wakikan kepada seluruh pihak KUA di Kecamatan.
4. Kurangnya kesadaran masyarakat terutama para orang tua yang terkesan memaksakan kehendaknya untuk melakukan perkawinan di bawah umur pada anaknya yang tidak melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi dan memiliki calon pasangan hidup sehingga para orang tua berfikir cepat untuk menikahkannya demi menghindari fitnah dan tanggapan negatif dari masyarakat, sehingga tidak memikirkan resiko yang ditimbulkan nantinya yang akan dialami oleh pihak wanita.

Berdasarkan fenomena tersebut peneliti tertarik untuk mengkajinya dari variabel implementasi kebijakan pemerintah berdasarkan pendekatan teori dari ( Edward III, 1996:166 ) dengan dimensi komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Dari Latar Belakang masalah di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih dalam dan menuangkannya dalam sebuah kerangka ilmiah berbentuk skripsi dengan judul, **"Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Di Bawah Umur ( Studi Pada Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A, Soreang Kabupaten Bandung )"**.

## **1.2 Fokus Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis membatasi pada Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan (Studi pada Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A, Soreang Kabupaten Bandung).

## **1.3 Identifikasi Masalah**

Dari uraian latar belakang diatas, maka dapat disimpulkan dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pernikahan di Bawah Umur di Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A ?
2. Apa yang menjadi penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Di Bawah Umur ?
3. Bagaimana upaya Pengadilan Agama Cimahi dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Di bawah Umur ?
4. Apa tanggapan masyarakat tentang Perkawinana Di bawah Umur ?

## **1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.4.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini antara lain :

Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Di Bawah Umur (Studi pada Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A, Soreang Kabupaten Bandung).

### **1.4.2 Tujuan Penelitian**

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam melaksanakan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Di Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A, Soreang.
2. Untuk mengetahui penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Di Bawah Umur.
3. Untuk mengetahui upaya Pengadilan Agama Cimahi Tentang Perkawinan Di Bawah Umur.
4. Untuk mengetahui tanggapan masyarakat tentang Perkawinan Di Bawah Umur.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan Ilmu pengetahuan khususnya dalam manajemen Pemerintahan.



### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan manfaat sebagai bahan perbandingan dan alternatif pemikiran atau pertimbangan bagi para pengambil keputusan dan penyelenggara Pengadilan Agama Cimahi, khususnya menangani Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Di Bawah Umur di Pengadilan Agama Cimahi Kelas 1A, Soreang.