

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penentuan batas usia minimum dalam perkawinan sangat penting, karena secara tidak langsung mempengaruhi kualitas kehidupan dalam rumah tangga. Keluarga yang berkualitas akan melahirkan sebuah generasi yang lebih baik.

Karena terciptanya kehidupan yang tentram, damai dan teratur merupakan idaman setiap orang untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Begitu pula dalam rumah tangga yang merupakan benteng pertama dan utama dalam menanggulangi permasalahan kehidupan dimasyarakat dewasa ini. Karena berawal dari keluargalah permasalahan yang ada dimasyarakat dapat terselesaikan dengan baik dan efektif. Disamping itu keluarga merupakan bagian terkecil dari lingkungan masyarakat yang keduanya saling mempengaruhi serta keterkaitan satu sama lain.

Pernikahan¹ yang merupakan cikal bakal terciptanya keluarga sebagai tahap pertama dalam pembentukannya dengan tujuan untuk mewujudkan keluarga yang damai, bahagia, sejahtera lahir batin, keluarga yang penuh limpahan rahmat

¹ Pernikahan berasal dari kata nikah yang dimasuki awalan *per* dan akhiran *-an* yang berasal dari bahasa Arab yaitu النكاح yang artinya kawin. Maka oleh karenanya penulis tidak membedakan antara nikah dan kawin atau pernikahan dan perkawinan. Ahmad Warson Munawwir, *Al-Munawwir Kamus Arab Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 1996), hlm. 1461

dan kasih sayang (keluarga *sakinah, mawaddah, warahmah*).² Dimana setiap orang yang hendak melaksanakannya berangan-angan bahwa keluarga merupakan surga dunia yang dapat menyejukan hati didalamnya. Disamping itu pernikahan merupakan hal yang sangat suci, sehingga untuk mencapai tujuannya memerlukan sebuah aturan, namun bukan berarti adanya aturan untuk mengekang umatnya, akan tetapi lebih kepada kemaslahatan.

Pernikahan, disamping masuk dalam masalah social (hubungan antar manusia) juga memiliki nilai ibadah (ke-Tuhanan) bagi yang menjalankannya. Sebagaimana tertuang dalam UU No. 1 Tahun 1974 bahwa pernikahan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.³

Usia pada saat menikah mempunyai keterkaitan yang sangat kuat dalam pola membina rumah tangga. Keadaan perkawinan antara seseorang yang menikah pada usia yang belum semestinya dengan seseorang yang menikah pada usia yang telah matang, tentu sangat berbeda. Emosi, pikiran dan perasaan seorang di bawah usia yang tertulis pada UU Perkawinan No.1/1974 pasal 7 ayat(1).⁴ dan KHI pasal 15 ayat (1)⁵ tentu masih sangat labil, sehingga tidak bisa

² Hilman Kusuma, Hukum Perkawinan Indonesia (Bandung: Mandar Maju,1990), hlm. 170

³ UU No. 1/1974 Tentang Perkawinan Pasal 7 ayat (1)

⁴ UU Perkawinan No.1 Pasal 7 ayat (1) menyatakan “Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun”.

⁵ Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 15 ayat (1) menyatakan “Untuk kemaslahatan

mensikapi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam rumah tangga dengan bijaksana. Akibatnya pada perkawinan tersebut, mempunyai peluang yang cukup besar berakhir dengan perceraian, sebab baik fisik maupun mental, belum siap menghadapi berbagai masalah dalam kehidupan berumah tangga. Hal tersebut jelas akan mempengaruhi kelestarian perkawinan, beda halnya dengan perkawinan yang dilakukan pada usia matang.

Kesiapan psikis (mental) baik laki-laki maupun perempuan tidak kalah penting ketimbang persiapan fisik. Mengingat kehidupan ini tidak selalu ramah bahkan terkadang kejam belum lagi menghadapi perangai atau tingkah laku suami atau istri yang terkadang tidak selalu sesuai dengan keinginan masing-masing, maka untuk menghadapi permasalahan ini, diperlukan kesiapan mental yang dapat ditunjukkan dengan sebuah kedewasaan cara berpikir dan bertindak untuk menyelesaikan masalah. Terlebih bagi laki-laki, tidak hanya mental yang benar-benar harus dipersiapkan fisikpun harus menjadi sebuah pertimbangan yang cukup matang dalam menghadapi perkawinan. Artinya laki-laki harus lebih siap dibanding wanita, karena laki-laki dituntut untuk mencukupi kebutuhan istri dan anak-anaknya dari kebutuhan sandang, pangan, papan dan menjadi pelindung keluarga dari segala macam ancaman

Mengingat betapa besarnya tanggung jawab rumah tangga, maka suami maupun istri perlu memiliki kedewasaan dalam berkeluarga, baik fisik maupun psikis. Karena pekerjaan yang berat ini tidak mungkin terselesaikan dengan

keluarga dan rumah tangga, perkawinan hanya boleh dilakukan calon mempelai umur yang ditetapkan oleh pasal 7 Undang-undang No.1/1974, yakni calon suami sekurang-kurangnya berumur 19 tahun dan calon istri sekurang-kurangnya berumur 16 tahun”.

persiapan yang asal-asalan dengan kondisi umur yang belum cukup untuk melakukan perkawinan. Maka dari itu diperlukan kesiapan dalam menempuh kehidupan rumah tangga, sebab rumah tangga bukanlah suatu permainan yang santai.

Islam memang tidak melarang umatnya melakukan pernikahan di bawah umur, mengingat Nabi Muhammad s.a.w sendiri nikah dengan Aisyah ketika Aisyah baru berumur 6 tahun dan baru dicampuri serta tinggal bersama Rasulullah sewaktu ia berumur 9 tahun. Akan tetapi itu bukan berarti bahwa Islam membuka jalan selebar-lebarnya untuk melakukan pernikahan dan membolehkan umatnya melakukan pernikahan semaunya, kapan dan dimana saja⁶

Akan tetapi Islam memberi batasan-batasan tertentu dimana antara calon suami dan istri baru dibolehkan melakukan pernikahan. Batasan-batasan tertentu itu di antaranya adalah setiap calon suami dan istri harus sudah balig agar tujuan perkawinan dapat tercapai yaitu untuk mendapat keturunan yang sah, untuk mencegah terjadinya ma'siat dan untuk dapat membina rumah tangga yang damai dan teratur.

Dalam kehidupan bernegara, masalah batas usia perkawinan bagi orang yang akan melakukannya perlu mendapat perhatian dari pemerintah. Batasan usia ini telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan No. 1 Tahun 1974 pasal 7 ayat (1) dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 15 ayat (1) tentang perkawinan. Meskipun undang-undang sudah menetapkan batasan usia untuk orang yang akan melakukan pernikahan di Indonesia, namun masih terdapat di

⁶ Nadimah Tanjung, *Islam dan Perkawinan*, cet IV (Jakarta: Bulan Bintang, t.t) hlm. 107.

beberapa daerah yang masyarakatnya belum mengindahkan peraturan yang berlaku. Hal ini dikarenakan beberapa faktor yang mendorong terjadinya pernikahan bawah usia (pernikahan dini) terjadi.

Pernikahan dini memiliki resiko yang besar terhadap ketidak harmonisan berumah tangga, upaya yang timbul di masyarakat dalam pencegahan ini adalah dengan menerapkan beberapa aturan terkait dengan hubungan seorang anak laki-laki dan perempuan. Mulai dari jam belajar masyarakat, kemudian pengawasan orang tua dan binaan sosial dari pihak sekolah. Namun upaya seperti ini justru dianggap pengekanan oleh pihak anak-anak sendiri, akibatnya mereka cenderung memberontak.

Masalah pernikahan dini, merupakan masalah yang sangat populer di masyarakat. Dengan berbagai interpretasi, dan sudut pandang yang berbeda, beberapa peneliti telah mengungkapkan ada beberapa hal yang berkaitan dengannya, yaitu masih kuatnya hukum adat di masyarakat, lingkungan, latar belakang pendidikan dan ekonomi.

Persoalan yang muncul kemudian adalah masih terdapat daerah yang masyarakatnya masih melakukan pernikahan di bawah usia, yaitu dibawah 16 tahun untuk perempuan dan 19 tahun untuk laki-laki. Pernikahan model ini lebih dikenal dengan nama (pernikahan dini), hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak mengindahkan peraturan pemerintah yang telah di undang-undangkan yakni UU Perkawinan No. 1 tahun 1974 pasal 7 ayat (1) dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 15 ayat (1).

Untuk menjaga kerukunan dalam rumah tangga yang sesuai dengan ajaran Islam dan UU perkawinan No.1 /1974 diperlukan sebuah kedewasaan dalam berpikir dan bertindak, karena hal ini merupakan sesuatu yang sangat penting dalam perkawinan. Karena perkawinan bukan hanya suatu akad yang terjadi antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang menjadi halal untuk melakukan hubungan seks saja, akan tetapi akibat hukum dari perkawinan itu memunculkan hak dan kewajiban yang wajib dilaksanakan di antara keduanya. Oleh karenanya, dalam melakukan perkawinan diperlukan kesungguhan dan keseriusan. Karena dalam perkawinan akan muncul berbagai masalah yang dihadapi setiap pasangan, yang tentu saja hal ini memerlukan sikap dan pikiran yang matang untuk dapat menyelesaikan permasalahan.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu kota maju dengan diiringi oleh perkembangan beberapa kabupaten yang mencakup didalamnya, kabupaten yang sedang berkembang mengalami banyak dinamika sosial didalamnya, termasuk pergaulan dan aktivitas remaja. Hal ini memicu adanya ketidak seimbangan control sosial yang dilakukan oleh orang tua maupun pihak sekolah. Di DIY selain adat menikah usia dini, hamil diluar nikah juga merupakan faktor yang mempengaruhi adanya pernikahan dini. Tiap tahun jumlah pernikahan usia dini semakin meningkat terutama di Kabupaten Gunungkidul.

Data hasil Susenas Tahun 2010 dan 2011 dari Badan Pusat Statistik Provinsi DIY, dengan prosentase :

Tabel 1. Angka Pernikahan Usia Dini Prov. DIY

Kabupaten	Prosentase 2010	Prosentase 2011
Sleman	7,49 %	9,12 %
Bantul	4,33 %	4,67 %
Gunungkidul	15,40 %	16,24 %
Kulonprogo	8,67 %	10,81 %

Sumber : BPS Prov. DIY 2011

Dari data di atas Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu daerah yang masyarakatnya masih banyak melakukan pernikahan di bawah umur. Dalam beberapa kasus masyarakat kabupaten Gunungkidul masih ada yang melakukan pernikahan hanya cukup dilakukan melalui tokoh atau pemuka agama setempat, tanpa memberi tahukan atau mengundang perwakilan dari Kantor Urusan Agama (KUA), sehingga dalam pelaksanaannya faktor umur tidak lagi menjadi masalah dalam syarat perkawinan. Padahal dari hasil pengamatan di lapangan masyarakat masih sering melakukan pernikahan di bawah usia. Dispensasi nikah : 90% pemohon dari remaja karena mengalami kehamilan di luar nikah.

Tabel 2. Jumlah Permohonan Dispensasi Kawin Pada Tahun 2013 sampai dengan 2015 (Juni)

No	Tahun	Jumlah
1	2013	163
2	2014	150
3	Juni 2015	42
Total		355

Sumber : BPMPKB Kab. Gunungkidul

Dari pengamatan tersebut yang menarik perhatian penyusun disini bukan hanya sekedar pada terjadinya pernikahan di bawah usia yang dilakukan masyarakat Kabupaten Gunungkidul saja, tetapi lebih jauh dari itu penyusun juga tertarik untuk mengkaji factor-faktor yang menyebabkan terjadinya praktek pernikahan bawah usia (pernikahan dini), yang kemudian menganalisis upaya dari Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul untuk meminimalisir terjadinya pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul, tujuannya adalah untuk lebih menekan masyarakat melalui dasar hukum yang sah dan berlaku dalam peraturan pernikahan yang sesuai.

Perjuangan untuk mengubah dan menaikkan batas usia minimal perkawinan perempuan di ruang sidang Mahkamah Konstitusi menemui jalan

buntu. Perkawinan anak perempuan, yakni yang sudah berusia 16 tahun, masih dilegalkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Namun, berbagai jalan masih dapat ditempuh untuk mempertahankan agar anak-anak perempuan tidak cepat menuju pernikahan.

Untuk melindungi anak perempuan dari pernikahan dini, tampaknya sulit mengandalkan kekuatan hukum formal. Namun, masih terbuka jalan-jalan lain, seperti kebijakan yang afirmatif terhadap perempuan, kerja sosial, budaya, dan pendidikan.

Sebagaimana upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah di Kabupaten Gunungkidul saat ini, sebagai kabupaten yang memiliki angka pernikahan usia dini paling tinggi diantara Kabupaten lain di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah seharusnya ada upaya yang konkrit serta mampu mendorong masyarakat untuk saling mengingatkan dan mencegah adanya pernikahan usia dini.

Peran pemerintah daerah dalam hal ini sangat dibutuhkan mengingat pemerintah sangat harus aktif dalam pembangunan masyarakat baik dalam bidang kesejahteraan maupun social. Pemerintah daerah tentunya mampu mendorong serta memobilisasi masyarakat dalam upaya mencegah adanya praktek pernikahan usia dini. Pemerintah daerah berwenang mengagendakan peran-peran instansi pemerintah atau bidang-bidang terkait untuk ikut dalam mengupayakan adanya pencegahan pernikahan usia dini di kabupaten Gunungkidul. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Kabupaten Gunungkidul adalah salah satu ujung tombak pemerintah daerah yang

paling berperan dalam upaya pencegahan pernikahan usia dini. BPMPKB adalah badan yang mengurus kebijakan tentang permasalahan-permasalahan social masyarakat, terutama perempuan dan keluarga berencana.

Selain BPMPKB, lembaga sosial masyarakat juga harus diikut sertakan dalam upaya pencegahan pernikahan usia dini. LSM yang ada di kabupaten Gunungkidul hampir keseluruhan berbasis pada agama dan masalah lingkungan masyarakat, maka LSM yang ada di masyarakat juga harus terlibat secara langsung, baik itu sebagai fungsi pengawasan, perlindungan, atau sebagai sarana untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah terkait dengan upaya pencegahan pernikahan usia dini.

Masyarakat sendiri juga harus terlibat secara langsung dalam upaya pencegahan pernikahan dini, sebagaimana masyarakat adalah pelaku sosial yang secara langsung mengalami masalah-masalah dalam lingkungan masyarakat, justeru harus diberdayakan dan difungsikan sebagai masyarakat yang aktif berperan dalam permasalahan pernikahan usia dini ini.

Berapa faktor bisa dijadikan kajian khusus sebagai tolok ukur untuk analisis terkait pencegahan pernikahan usia dini. Dapat dilihat dari adanya data yang tercantum dalam HDI (*Human Development Index*) atau Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Gunungkidul yang di rilis setiap tahun oleh BPS (Badan Pusat Statistik) sebagai salah satu pelaporan khusus terkait perkembangan dan pembangunan masyarakat kabupaten Gunungkidul.

Dididalam data HDI / IPM memuat diantaranya struktur ekonomi masyarakat, kesehatan masyarakat, tingkat pengangguran dan tingkat partisipasi

ketenagakerjaan. Beberapa hal tersebut berkaitan dengan adanya pernikahan usia dini atau usia anak. Dengan adanya pernikahan usia dini maka akan mempengaruhi indikator-indikator dalam data HDI / IPM seperti angka kematian bayi, angka kelahiran bayi, angka ibu meninggal saat melahirkan, angka pengangguran dan angka kesehatan yang mengalami penurunan akibat ketidaksiapan daripada pelaku pernikahan usia anak tersebut.

Dari beberapa hal di atas peran pemerintah daerah kabupaten Gunungkidul sudah seharusnya sudah dilakukan mengingat permasalahan ini sudah terjadi sejak bertahun-tahun lalu di kabupaten Gunungkidul sendiri. Juga mengingat teori *good governance* wajib dilaksanakan dalam setiap pemerintahan daerah.

Masa pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Bupati Hj. Badingah, S.Sos dan Wakil Bupati Drs. Immawan Wahyudi, M.H, sejak tahun 2011 hingga 2015 masalah pernikahan usia dini masih terus menjadi salah satu permasalahan dalam masyarakat yang belum juga hilang. Dari hal ini penulis tertarik untuk menganalisis bagaimana peran pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul pada masa kepemimpinan Hj. Badingah, S.Sos dan Drs. Immawan Wahyudi, M.H, dari tahun 2011 sampai dengan akhir kepemimpinan tahun 2015 terkait permasalahan pernikahan usia dini yang terjadi di kabupaten Gunungkidul.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut, pokok masalah yang diteliti dan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam meminimalisir pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul tahun 2011 sampai dengan 2015?

2. Apa faktor-faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi peran Pemerintah Daerah dalam meminimalisir pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul tahun 2011 sampai dengan 2015?

C. Tujuan dan Manfaat

1. Adapun yang menjadi tujuan penyusun terhadap masalah ini adalah sebagai berikut :
 - Mengetahui peran Pemerintah Daerah dalam meminimalisir pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul tahun 2011-2015.
 - Mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam meminimalisir pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul tahun 2011 sampai dengan 2015?.
2. Sedangkan manfaat yang diharapkan oleh penyusun skripsi ini adalah.

Manfaat Teoritis

- a) Menambah wawasan masyarakat dan pembaca tentang upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam meminimalisir pencegahan pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul.
- b) Dapat menambah ilmu pengetahuan terhadap penulis terhadap Pemerintah Daerah dan permasalahan tentang pernikahan dini.

Manfaat Praktis

- a) Memenuhi salah satu syarat guna meraih gelar Sarjana Ilmu Politik Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

- b) Dapat memberikan motivasi bagi pembaca terhadap permasalahan masyarakat terutama tentang pernikahan usia dini.
- c) Dapat menjadi acuan kajian untuk LSM atau lembaga pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul.

D. Kerangka Dasar Teori

Untuk memahami dasar dari proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah maka akan mengarah pada pembahasan beberapa hal, yakni apa yang dimaksud dengan partisipasi masyarakat dan bagaimana posisi masyarakat dalam pemerintahan daerah, konsekuensi masyarakat dalam menjalankan peraturan daerah serta proses pengawasan dan pencegahan masyarakat terhadap tindakan menikah usia dini.

1. Peran

Peran⁷ yaitu merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban sesuai kedudukan, maka dapat disimpulkan kembali bahwa orang tersebut menjalankan suatu fungsi.

Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Peran yang dimainkan hakekatnya tidak ada perbedaan, baik yang dimainkan / diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah aka mempunyai peran yang sama.

⁷ Pengertian Peran. Soerjono Soekanto 1987. (hlm.220)

Dari beberapa pengertian di atas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pengertian dari peran adalah suatu sikap atau perilaku yang diharapkan oleh banyak orang atau kelompok orang terhadap seseorang yang mewakili status atau kedudukan tertentu. Berdasarkan hal-hal di atas dapat diartikan apabila dihubungkan dengan peran pemerintah daerah yaitu, pemerintah daerah yang diharapkan mampu menjalankan peran terhadap pencegahan pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul, dan peran tidak berarti hak dan kewajiban individu, melainkan merupakan tugas dan wewenang pemerintah daerah..

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah daerah⁸ merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

⁸ [Undang-Undang Dasar NKRI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah](#)

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Pemerintah memiliki fungsi diantaranya adalah :

1. Fungsi Regulasi

Fungsi regulasi dilakukan oleh pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan bisa berjalan dengan baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya yang diatur oleh pemerintah daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan peraturan daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.

2. Fungsi Pelayanan

Fungsi ini mendorong pemerintah untuk berfungsi sebagai pelayan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini diwujudkan dengan menyediakan barang dan jasa yang berkualitas tinggi masyarakat dan memberikan pelayanan yang sesuai baik di tingkat manapun. Pelayanan pemerintah wajib didapatkan oleh seluruh masyarakat sebagai salah satu pemenuhan hak dari masyarakat yang berbangsa dan bernegara. Pelayanan khusus diantaranya adalah pelayanan kesehatan, pelayanan administrasi, pelayanan barang dan jasa, serta pelayanan jaminan sosial masyarakat.

3. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, dan juga menuntut pemberdayaan pemerintah daerah dengan kewenangan

yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peranserta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktifitas mandiri masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun tindakan nyata pemerintah.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan

3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan [urusan pemerintahan absolut](#). Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. [Otonomi Daerah akan dibahas selanjutnya.](#)

Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut.

1. pendidikan
2. kesehatan
3. pekerjaan umum dan penataan ruang
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman
5. ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
6. sosial

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut.

1. tenaga kerja
2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
3. pangan
4. pertanahan
5. lingkungan hidup
6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
7. pemberdayaan masyarakat dan desa
8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana
9. perhubungan
10. komunikasi dan informatika
11. koperasi, usaha kecil dan menengah
12. penanaman modal
13. kepemudaan dan olah raga
14. statistik
15. persandian
16. kebudayaan
17. perpustakaan
18. kearsipan

Urusan pilihan adalah sebagai berikut

1. kelautan dan perikanan
2. pariwisata
3. pertanian
4. kehutanan
5. energi dan sumber daya mineral
6. perdagangan
7. perindustrian

8. transmigrasi

3. Pernikahan Usia Dini

3.1 Perkawinan

Menurut Undang-Undang Pokok Perkawinan No. 1 Tahun 1974 pasal 1 dijelaskan perkawinan adalah ikatan lahir dan batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang berbahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁹ Oleh karena itu perkawinan merupakan suatu yang alami yang sudah menjadi kodrat alam, bahwa dua jenis kelamin yang berbeda akan mempunyai daya tarik antara satu dengan yang lainnya untuk hidup bersama.

Kawin adalah status dari mereka yang terikat dalam perkawinan pada saat pencacahan, baik tinggal bersama maupun terpisah. Dalam hal ini tidak saja mereka yang kawin sah secara hukum (adat, agama, negara, dan sebagainya) tetapi mereka yang hidup bersama dan oleh masyarakat sekelilingnya dianggap sah sebagai suami istri.¹⁰

Perkawinan adalah suatu pola sosial yang disetujui dengan cara mana dua orang atau lebih membentuk keluarga. Atau dengan kata lain perkawinan adalah penerimaan status baru, serta pengakuan atas status baru oleh orang lain.¹¹

3.2 Pengertian Usia Muda

⁹ UU Pokok Perkawinan No. 1 Tahun 1974 pasal 1

¹⁰ BPS Tahun 2000

¹¹ Paul dan Chester (1991) www.webeducate.net/fg3554/indexs/f4/ (Pengertian perkawinan)

Usia muda didefinisikan sebagai masa peralihan dari masa kanak-kanak ke masa dewasa. Batasan usia muda berbeda-beda sesuai dengan sosial budaya setempat. Menurut WHO batasan usia remaja adalah 12-24 tahun. Sedangkan dari segi program pelayanan, definisi yang digunakan oleh Departemen Kesehatan adalah mereka yang berusia 10-19 tahun dan belum kawin. Sementara itu menurut BkkbN batasan usia muda adalah 10-21 tahun.¹²

WHO *Expert Comitte* memberikan batasan-batasan pertama tentang definisi usia muda bersifat konseptual pada tahun 1974. Dalam hal ini ada 3 kategori yaitu biologis, psikologis dan sosial ekonomi, sehingga secara lengkap definisi tersebut tersembunyi sebagai berikut, usia muda adalah suatu masa dimana :

1. Individu berkembang dari saat pertama kali ia menunjukkan tanda-tanda seksual sekunder sampai ia mencapai kematangan sendiri.
2. Individu mengalami perkembangan psikologis dari masa kanak-kanak menjadi dewasa.
3. Terjadi peralihan dari ketergantungan sosial ekonomi yang penuh kepada keadaan yang relatif mandiri.

Dari batasan usia muda di atas ditetapkan batasan usia muda antara 11-19 tahun, dimana di antara usia tersebut sudah menunjukkan tanda-tanda seksualnya. Bila hal ini ditinjau dari sudut kesehatan maka masalah utama yang dirasakan mendesak adalah mengenai kesehatan pada usia muda khususnya wanita yang

¹² BKKBN Tahun 2005

kehamilannya terlalu awal. Di samping itu terdapat beberapa definisi usia muda, salah satunya adalah definisi usia muda untuk masyarakat Indonesia yang mengemukakan batasan antara usia 11-24 tahun dan belum menikah dengan pertimbangan sebagai berikut¹³ :

1. Usia 11 tahun adalah usia dimana pada umumnya tanda-tanda seksual sekunder mulai tampak (kriteria sosial).
2. Banyak masyarakat Indonesia menganggap usia 11 tahun sudah dianggap akil baligh menurut adat maupun agama sehingga masyarakat tidak lagi memperlakukan mereka sebagai anak-anak (kriteria sosial).
3. Pada usia tersebut mulai ada tanda-tanda penyimpangan perkembangan jiwa seperti tercapainya identitas diri.
4. Bila batas usia 24 tahun merupakan batasan usia maksimal yaitu untuk memberi peluang bagi mereka yang sampai batas usia tersebut masih menggantungkan diri pada orang tua, belum mempunyai hak-hak penuh sebagai orang dewasa (adat atau tradisi) belum bisa memberikan pendapat sendiri.
5. Status perkawinan sangat menentukan karena arti perkawinan masih sangat penting di masyarakat kita secara menyeluruh. Seorang yang telah menikah di usia berapapun dianggap dan diperlakukan sebagai orang dewasa penuh baik secara hukum di keluarga maupun masyarakat.

3.3 Batasan Usia Perkawinan

¹³ repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/39048 diakses pada 21 Okt 2015

Dalam hubungan dengan hukum menurut UU, usia minimal untuk suatu perkawinan adalah 16 tahun untuk wanita dan 19 tahun untuk pria (Pasal 7 UU No. 1/1974 tentang perkawinan). Jelas bahwa UU tersebut menganggap orang di atas usia tersebut bukan lagi anak-anak sehingga mereka sudah boleh menikah, batasan usia ini dimaksud untuk mencegah perkawinan terlalu dini. Walaupun begitu selama seseorang belum mencapai usia 21 tahun masih diperlukan izin orang tua untuk menikahkan anaknya. Setelah berusia di atas 21 tahun boleh menikah tanpa izin orang tua (Pasal 6 ayat 2 UU No. 1/1974). Tampaklah di sini, bahwa walaupun UU tidak menganggap mereka yang di atas usia 16 tahun untuk wanita dan 19 tahun untuk pria bukan anak-anak lagi, tetapi belum dianggap dewasa penuh. Sehingga masih perlu izin untuk mengawinkan mereka. Ditinjau dari segi kesehatan reproduksi, usia 16 tahun bagi wanita, berarti yang bersangkutan belum berada dalam usia reproduksi yang sehat. Meskipun batas usia kawin telah ditetapkan UU, namun pelanggaran masih banyak terjadi dimasyarakat terutama dengan menaikkan usia agar dapat memenuhi batas usia minimal tersebut.¹⁴

3.4 Pernikahan Usia Dini

Pernikahan usia dini adalah pernikahan yang dilakukan oleh laki-laki dan perempuan yang salah satu atau keduanya masih berusia 19 tahun (laki-laki) dan 16 tahun (perempuan). Pernikahan usia dini sangat tidak diperbolehkan oleh pemerintah, karena beberapa faktor diantaranya adalah :

¹⁴ repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/39048/4 diakses pada 21 Okt 2015

1. Usia yang masih rawan terhadap emosional dan mental serta psikis yang belum sesuai untuk menjalankan suatu hubungan atau rumahtangga.
2. Kondisi fisik / seksual yang belum sempurna untuk berhubungan seksual atau hamil bagi perempuan.
3. Resiko kelahiran bagi ibu dan dampak yang kurang baik untuk bayi apabila melahirkan di usia yang belum matang bagi perempuan.

Pernikahan dini merupakan masalah yang banyak dijumpai dimasyarakat dan menjadi hal yang sulit untuk dicegah, sebab faktor-faktor adanya pernikahan dini juga terkait dengan perilaku serta kehidupan remaja di lingkungan masyarakat. Hal ini harus ditangani secara serius dari masyarakat langsung atau melalui pemerintah yang berupa kebijakan atau yang lainnya.

3.5 Perkawinan Usia Muda

Perkawinan usia muda dapat didefenisikan sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dengan wanita sebagai suami istri pada usia yang masih muda/remaja. Sehubungan dengan perkawinan usia muda, maka ada baiknya kita terlebih dahulu melihat pengertian dari pada remaja (dalam hal ini yang dimaksud rentangan usianya). Golongan remaja muda adalah para gadis berusia 13-17 tahun, ini pun sangat tergantung pada kematangan secara seksual, sehingga penyimpangan-penyimpangan secara kasuistik pasti ada. Dan bagi laki-laki yang disebut remaja muda berusia 14-17 tahun. Dan apabila remaja muda sudah menginjak 17-18 tahun mereka lazim disebut golongan muda/ anak muda. Sebab sikap mereka sudah mendekati pola sikap tindakan orang dewasa, walaupun dari sudut perkembangan mental belum matang sepenuhnya.

Perkawinan usia muda yaitu merupakan institusi agung untuk mengikat dua insan lawan jenis yang masih remaja dalam satu ikatan keluarga. Perkawinan usia muda adalah perkawinan di bawah usia yang seharusnya belum siap untuk melaksanakan pernikahan. Perkawinan usia muda adalah perkawinan yang para pihaknya masih sangat muda dan belum memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dalam melakukan perkawinan.¹⁵

E. Definisi Konsepsional

1. Peran pemerintah daerah dalam mencegah pernikahan usia dini merupakan implementasi dari fungsi regulasi, pelayanan dan pemberdayaan dimana dalam hal ini pemerintah memiliki kebijakan dan program serta kegiatan tahunan sebagai salah satu upaya pembangunan daerah. Pemerintah daerah kemudian menggandeng BPMPKB sebagai satuan kerja yang membantu bupati untuk melaksanakan tugas tertentu salah satunya adalah pencegahan pernikahan usia dini. Program tahunan juga mencakup pelaksanaan tingkat daerah kecamatan yang kemudian dilaksanakan juga oleh Pengadilan Agama, KUA, Puskesmas dan Pemerintah desa atau lembaga masyarakat sebagai salah satu wujud koordinasi antar instansi pemerintahan dan stakeholder.
2. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, pernikahan usia dini merupakan sebuah pernikahan yang salah satu atau

¹⁵ Nadimah Tanjung, *Islam dan Perkawinan*, cet IV (Jakarta: Bulan Bintang, t.t) hlm. 320.

kedua pasangan berusia dibawah 16 tahun untuk perempuan dan dibawah 19 tahun untuk laki-laki atau sedang mengikuti pendidikan sekolah menengah pertama atau sekolah menengah atas. Dalam kajian pembahasan pernikahan usia dini memiliki beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya pernikahan usia dini dapat terjadi di masyarakat.

F. Definisi Operasional

1. Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul

- a) Peran Pemerintah Daerah
 - Membuat Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015
 - Deklarasi Nota Kesepakatan Pencegahan Pernikahan Usia Anak
 - Menganangkan Program KLA
- b) Peran Pengadilan Agama Wonosari
 - Pembentukan RAD PPUA
 - Peran KUA

2. Faktor Pendorong dan Penghambat Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam Upaya Meminimalisir Pernikahan Usia Dini

- a) Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan Usia Dini di Kabupaten Gunungkidul
 - Pergaulan remaja yang tidak terkontrol
 - Faktor keluarga
 - Faktor Budaya

- Faktor ekonomi
- b) Faktor Pendorong Pencegahan Pernikahan Usia Dini dalam Upaya Pemerintah Daerah Meminimalisir Pernikahan Usia Dini
 - Sekolah tingkat SMP dan SMA menjadi sarana sosialisasi pencegahan pernikahan usia dini yang sangat praktis dan tepat
 - Dibentuknya Nota Kesepakatan Pencegahan Pernikahan Usia Anak di beberapa kecamatan.
 - Sudah sadarnya masyarakat tentang kesehatan ibu dan anak
- c) Faktor Penghambat Pencegahan Pernikahan Usia Dini dalam Upaya Pemerintah Daerah Meminimalisir Pernikahan Usia Dini
 - Perbedaan sudut pandang pernikahan usia dini
 - Belum ada wadah bersosial di tingkat desa
 - Belum ada penanggulangan yang terprogram dan berkala
 - Pengawasan orang tua masih minim

G. Metode Penelitian

Dalam arti luas metode berarti proses, prinsip-prinsip serta prosedur yang digunakan untuk mendekati masalah dan usaha untuk mencari jawaban atas masalah tersebut. Setiap kegiatan agar terarah dan rasional diperlukan suatu metode yang diperlukan untuk mendapatkan hasil yang memuaskan dalam upaya agar kegiatan penelitian dapat terlaksana secara rasional dan terarah supaya

mencapai hasil yang optimal. Maka dalam menyusun skripsi ini penyusun menggunakan metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang akan digunakan adalah tipe penelitian kualitatif yaitu suatu pendekatan yang juga disebut pendekatan investigasi karena biasanya peneliti mengumpulkan data dengan cara bertatap muka langsung dan berinteraksi dengan orang-orang di tempat penelitian atau lapangan tentang upaya Pemerintah Daerah dalam meminimalisir pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul tahun 2011 sampai dengan 2015.

Penelitian kualitatif¹⁶ adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya¹⁷, karena untuk mendapatkan data tentang praktek pernikahan di bawah usia dan upaya pencegahan pernikahan dini yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Kabupaten Gunungkidul yang tentunya dengan terjun langsung di masyarakat dan instansi pemerintahan terkait.

2. Sifat Analisis

Sifat penelitian ini adalah Deskriptif Analisis yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu

¹⁶

¹⁷ Sudarto. 1995 Metodologi Penelitian Filsafat (Hlm. 62)

kelompok orang tertentu atau gambaran suatu gejala yang kemudian dilakukan analisis terhadap semua gejala itu

Dalam skripsi ini penyusun akan menggambarkan bagaimana praktek dan mekanisme pernikahan dini di Kabupaten Gunungkidul yang kemudian digambarkan, selanjutnya dilakukan analisis terhadap upaya-upaya atau tindakan pemerintah daerah yang terjadi selama tahun 2011 sampai dengan 2015

3. Teknik Pengumpulan Data

- a) Dokumentasi yaitu melihat dan mengupulkan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan pokok masalah dan dokumen tersebut dapat berupa pereturan perundang-undangan pernikahan, kebijakan pemerintah daerah, buku tentang pencegahan pernikahan dini, majalah dan sebagainya.
- b) Wawancara yaitu dalam mencari dan memperoleh data yang dianggap penting maka dengan mengadakan wawancara langsung dengan :
 1. Bupati Kabupaten Gunungkidul 2011-2015 Hj. Badingah, S.Sos.
 2. Hakim Pengadilan Agama Wonosari Dra. Endang Sri Hastuti, S.H.
 3. Kepala Urusan Binaan Keluarga Berencana BPMPKB (Bidang Pemberdayaan Perempuan Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana) Gunung Kidul Dra. Rumiwati Hastuti.
 4. Kepala Bagian Umum Kantor Urusan Agama kecamatan Gedangsari Amir Fauzi S.Ag, dan kecamatan Tepus Kardimin, S.H.

5. Masyarakat kabupaten Gunungkidul yang melakukan pernikahan usia dini, Aldo Aditya (19), Sinta Ari (17) dan Ika Hastusi (17).

4. Unit Analisis

Pada penelitian ini unit analisisnya adalah upaya-upaya Pemerintah Daerah dalam meminimalisir pernikahan usia dini. Untuk melengkapi data dalam penelitian ini, maka penulis melakukan wawancara terhadap Informan. Informan disini yaitu beberapa masyarakat pelaku pernikahan usia dini, tokoh masyarakat, tokoh agama, Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Gunung Kidul, dan Bupati Kabupaten Gunungkidul.

5. Analisis Data

- a) Metode induksi yaitu dengan melihat pada kasus-kasus dan situasi yang menyebabkan terjadinya pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul
- b) Metode deduksi yaitu dengan cara menarik kesimpulan dari uraian yang lebih umum mengenai pencegahan pernikahan usia dini di Kabupaten Gunungkidul, kemudian mengerucut secara spesifik membahas tentang faktor penyebabnya, sesuai dengan data yang mendukung kejelasannya meliputi kaidah-kaidah hukum Islam maupun sumber hukumnya.

6. Pembahasan

Data yang telah dikumpulkan dan direduksi kemudian diinterpretasikan sesuai dengan logika induktif dengan menjelaskan terlebih dahulu fenomena yang didapat di lapangan, kemudian mengidentifikasinya sehingga menjadi sebuah

uraian yang dapat dimengerti oleh pembaca. Masing-masing penjelasan mengenai aspek yang akan diteliti atau ditulis secara terpisah dalam bentuk bab, sehingga pembahasan lebih fokus dan mencegah adanya pembahasan yang *overlapping*.

7. Pengambilan kesimpulan

Tahap terakhir dalam proses analisis data adalah melakukan pengambilan kesimpulan terhadap pembahasan yang sudah dilakukan. Selanjutnya, maka hasil pembahasan akan disaring pada kesimpulan yang berkaitan dengan peran Pemerintah Daerah Gunungkidul. Maka kesimpulan ini akhir yang menjadi tujuan penelitian ini.