

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pernikahan merupakan perjanjian yang dicatat oleh Hukum Islam dan Negara untuk mengahalkalkan hubungan antara laki-laki dan perempuan dengan berbagai macam suku, budaya, dan karakter untuk mengarungi bahtera rumah tangga yang dilandasi kesukarelaan dari kedua belah pihak agar saling mendapatkan rasa kasih sayang, kepedulian, ketentraman dan perhatian dengan cara yang diridhai oleh Allah dan mendapatkan keturunan yang sholeh dan sholehah. Sedangkan menurut Sayid Sabiq sebagaimana dikutip oleh Ghozali (2003:8) perkawinan merupakan “satu sunatullah yang berlaku pada semua makhluk Tuhan, baik manusia, hewan maupun tumbuhan”.

Al-Quran telah menyebutkan bahwa menikah sama halnya dengan perjanjian yang kokoh atau agung. Sebuah perjanjian bahwa kita siap untuk menerima berbagai amanah dan tantangan baru. Pernikahan bukan hanya melibatkan dua orang yang saling mencintai saja namun juga menciptakan keluarga baru dari pihak wanita maupun pria. Seperti halnya yang tercatat pada Firman Allah dalam:

“Para ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selama dua tahun penuh, yaitu bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. Dan kewajiban ayah memberi makan dan pakaian kepada para ibu dengan cara ma'ruf. Seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya. Janganlah seorang ibu menderita kesengsaraan karena anaknya dan seorang ayah karena anaknya, dan waris pun berkewajiban demikian” (al-Baqarah, 2:233)

Dengan adanya keluarga baru, pasangan harus siap dalam menanggung segala beban yang hanya dilakukan berdua, seperti pemberian nafkah, pendidikan dan pengasuhan anak. Pernikahan yang baik dan sukses ditandai dengan kesiapan suami-istri dalam memikul tanggung jawab tersebut. (Shufiyah, 2018:48)

Usia merupakan salah satu faktor terpenting mengukur kedewasaan dalam bersikap dan bertanggung jawab pada pernikahannya, karena usia akan

mempertaruhkan sebuah rumah tangga ke jalan yang sejahtera atau sebaliknya. (Millah, 2020:137)

Pemerintah mengatur batasan usia untuk menikah pada Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang perubahan atas UU Nomor 1 tahun 1974 Tentang Pernikahan (2019:2-3), yaitu batas usia menikah bagi wanita 16 tahun dan laki-laki 19 tahun, diubah menjadi laki-laki dan perempuan boleh menikah di umur 19 tahun, jika melakukan penyimpangan maka orang tua pihak laki-laki/perempuan dapat meminta surat dispensasi kepada Pengadilan agama dengan bukti-bukti yang kuat dan Pengadilan Agama wajib mendengarkan pendapat kedua belah calon mempelai yang akan melangsungkan perkawinan. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya usia pada pernikahan, karena usia di bawah 19 tahun merupakan usia transisi dari remaja awal ke remaja akhir.

Remaja saat ini masih perlu banyak bimbingan dan penanganan yang baik dari pihak keluarga maupun lingkungan agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan, karena dimasa ini sering terjadi emosi yang tinggi (*Heightened Emotional*) sehingga pada akhirnya dapat mempengaruhi berbagai bentuk tingkah laku, seperti emosi yang mudah meledak, bertengkar, tidak bergairah, dan pemalas. Namun seiring bertambahnya umur emosi tersebut akan menuju kondisi stabil apabila tidak dibiarkan begitu saja. (Hadiono, 2018:386)

Pada jurnal karya Elok Nuriyatur Rosyidah (2019:194) pada BKKBN merekomendasikan usia 21 tahun sebagai usia ideal untuk menikah bagi perempuan dan usia 25 tahun untuk laki-laki, karena batasan usia akan menjadi persoalan ketika dibawa pada ranah kehidupan sosial. Hal ini juga tertulis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1974 pada pasal (6) tentang syarat perkawinan “*Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (duapuluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua.*”

Peraturan tersebut dibuat atas dasar ilmu-ilmu yang membuktikan bahwa usia yang ideal sangat mempengaruhi kesiapan dalam pernikahan. Namun, dimasa sekarang ini pada praktiknya, pernikahan dini masih dianggap lazim oleh masyarakat di Indonesia. (Pusparisa, 2020)

Tabel 1.1

Perempuan Usia 20-24 tahun Menikah di bawah 19 tahun

Tahun	Jumlah
2018	668.900 Orang
2019	23.700 Orang
2020	34.000 Orang

(Sumber UNICEF dan BBC.com)

Data yang bersumber dari UNICEF tahun 2018 Sebanyak 1.184.100 perempuan berusia 20-24 tahun telah menikah di usia 18 tahun. Jumlah terbanyak berada di Jawa dengan 668.900 perempuan, apalagi dimasa pandemic Covid-19 pada Januari-Juni 2020, 34.000 permohonan dispensasi pernikahan dini (di bawah 19 tahun) diajukan, 97% diantaranya dikabulkan, sedangka dikutip dari BBC.com sepanjang tahun 2019 hanya ada 23.700 permohonan.

Tabel 1.2

Persentase Pernikahan Anak di Indonesia

Tahun	Jumlah Provinsi	%
2020	34 Provinsi	>10%
	23 Provinsi	>25%
2015 – 2020	34 Provinsi	>11%

(Sumber: BPS dan KPPPA)

Data Badan Pusat Statistik (BPS) yang bersumber dari (Saragih, 2020) sebaran pernikahan anak di seluruh provinsi di atas 10%, bahkan 23 provinsi sebaran perkawinan anak lebih besar dari 25%. Data dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) yang diambil dari (Farisa, 2020) tahun 2015-2020 menyebutkan angka perkawinan usia anak di Indonesia masih di atas 11%. Perubahan perundang-undangan yang sudah

dijelaskan diatas tidak mengurungkan niat masyarakat untuk memahami masalah pernikahan dini, dari laman (Saragih, Batas Usia Nikah Berubah, Perkara Dispensasi Kawin Melonjak, 2020) Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Agama Surabaya, Busra mengatakan bahwa diubahnya UU tentang batas usia pernikahan pada perempuan, angka permintaan dispensasi nikah di pengadilan agama menjadi meningkat, dengan berbagai macam kasusnya.

Penelitian karya Elok Nuriyatur Rosyidah (2019:191-204) menyebutkan alasan-alasan masyarakat di Indonesia memilih menikah dini antara lain yaitu masyarakat berfikir jika perempuan sudah haid dan laki-laki sudah mimpi basah dianggap sudah dewasa dan boleh menikah, ada orangtua yang kesulitan membiayai anaknya, maka anak perempuannya segera dinikahkan agar tanggungjawab orang tua berkurang, dan yang paling lazim terdengar terkait pernikahan dini adalah karena khawatir berbuat zina, Masyarakat berfikir bahwa menikah adalah satu-satunya solusi dalam berbagai persoalan, padahal menikah akan memunculkan masalah baru yang harus diselesaikan dengan kesiapan yang baik dan matang dalam mengatasinya. Menikah bukan solusi dari persoalan kemiskinan atau pergaulan bebas, menikah sangat perlu dipikirkan karena menikah merupakan upaya membangun keluarga yang baik, sehat jiwa, fisik, mental, dan finansial untuk mendapatkan keturunan yang baik pendidikan, kesehatan, serta kasih sayang yang memadai.

Walaupun dalam agama Islam sendiri tidak memberlakukan batasan usia untuk menikah, namun kita juga harus melihat dari sisi substansi hukum Islam yang menciptakan kebaikan sosial bagi manusia pada masa kini dan masa depan. Hukum Islam lebih bersifat humanis dan selalu membawa rahmat bagi semesta alam. Imam Syatiby menyebutkan hukum Islam harus tetap selalu mengerti informasi terbaru, relevan dan mampu merespon dinamika perkembangan zaman. Izzudin Ibn Abdussalam dalam bukunya Qowa'id al Ahkam, beliau juga mengatakan jika terjadi dua kemaslahatan, maka kita dituntut untuk menakar mana maslahat yang lebih utama untuk dilaksanakan. (Achrory, 2018:153)

Rasulullah telah mengajarkan kita untuk selalu bersikap baik kepada pasangan, (Jabbar, 2020) sebagaimana Abdullah bin Zam'ah *Radhiyallahu Anhu*, dari Nabi Muhammad *Shallallahu 'alaihi wa sallam* bersabda:

“Janganlah seseorang di antara kamu memukul istrinya layaknya memukul hamba sahaya, (padahal) ia menggaulinya di ujung hari.” (HR. Bukhari:5259)

Bersikap baik kepada pasangan juga dituliskan pada QS. At-Tahrim Ayat 6, Allah *Subhānahu wata'āla* berfirman:

“Wahai orang-orang yang beriman lindungilah jiwa-jiwa kalian dan keluarga kalian dari api neraka yang bahan bakarnya adalah para manusia dan bebatuan, yang di atasnya dijaga oleh para malaikat yang sangat kasar lagi kuat yang mereka sama sekali tidak akan bermaksiat kepada Allah dan mereka akan senantiasa melakukan apa yang diperintahkan.” (At-Tahrim 66:6)

Ayat tersebut dijelaskan bahwa jika sudah berani memutuskan berkeluarga tanggung jawab yang dipikulnya amatlah besar untuk melindungi keluarganya dalam hal kemaksiatan yang dilarang oleh Allah *Subhānahu wata'āla*.

Bahkan Imam Ibnul Qoyyim sebagaimana dikutip oleh Suhartini (2019:193-211) mengatakan tentang betapa bahayanya jika menganggap remeh dalam mendidik anak:

“Dan barangsiapa yang teledor dalam mendidik anaknya dari hal-hal yang bermanfaat dan membiarkannya begitu saja tanpa arahan, maka sungguh sang ayah telah memper-lakukan buruk bagi anaknya pada puncak keburukan, dan kebanyakan timbulnya keburukan yang terjadi pada anak-anak dipengaruhi oleh perilaku sang ayah dengan mengabaikan, maka dia telah kehilangan manfaat dari anak-anaknya dan telah lenyap dari sang anak bagian terpenting dari hidupnya dunia dan akhirat, oleh sebab itu aku banyak menjumpai kerusakan yang terjadi pada anak-anak.”

Yohana Yambise yang menjabat sebagai Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pernah mengatakan bahwa pernikahan dini ternyata akan berdampak negatif karena rentan terhadap Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), dan perempuan sebagai korbannya. Menurut Yohana, negara tidak mampu bersaing dibeberapa decade kedepan apabila anak-anak

tidak mendapatkan awal kehidupan yang terbaik. Bukan hanya itu saja pernikahan dini tanpa kesiapan mental dapat berakhir dengan perceraian. Adapula dampak pada kesehatan perempuan karena organ reproduksi perempuan belum siap sehingga dapat membuat sakit, trauma seks berkelanjutan, pendaharan, bahkan bisa terjadi kematian pada ibu hamil. (Suhartini, 2019:193-211)

Pernikahan dini juga diakibatkan dengan tingkat pendidikan yang rendah, dan dampak yang ditimbulkan dari pernikahan dini cenderung tidak melanjutkan pendidikannya dan lebih memungkinkan melahirkan di usia remaja, serta dapat memicu tingginya tingkat kelahiran dan laju pertumbuhan penduduk. Data UNICEF tahun 2017 menyatakan sebanyak 2,5 juta anak Indonesia tidak dapat menikmati pendidikan lanjutan yakni sebanyak 600 ribu anak usia sekolah dasar (SD) dan 1,9 juta anak usia Sekolah Menengah Pertama (SMP). Padahal ibu merupakan sekolah pertama bagi anak-anaknya karena yang paling dekat dengan anak dan harus mengerti cara mendidik anak dengan baik. (Elok Nuriyatur Rosyidah, 2019:195)

Melihat kondisi tersebut, para remaja saat ini mayoritas belum terbiasa dengan penyelesaian berbagai tanggung jawab, maka nikah dini tidak bisa diajukan menjadi solusi atas permasalahan pacaran atau ancaman seks bebas. Tindakan nikah dini untuk menghindari perbuatan zina agaknya lebih menjurus kepada upaya pelarian. Lebih bijaksana untuk kembali memikirkan upaya lain selain nikah dini sebagai alternatif keluar dari perzinaan. (Shufiyah, 2018 : 51)

Peran pemerintah sangatlah dibutuhkan dalam menangani fenomena pernikahan dini yang terus terjadi di Indonesia. Kantor Urusan Agama (KUA) yang merupakan ujung tombak pelaksana tugas-tugas Kementerian Agama yang ada di daerah. Tugas KUA yaitu melaksanakan pencatatan nikah, rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga (kuaumbulharjo.org, 2020). Dari tugas-tugasnya tersebut tidak ditemukan tugas KUA yang berkaitan khusus dengan pernikahan dini dan dispensasi untuk melakukan perkawinan, padahal

ia menempati posisi yang sangat strategis dalam upaya pengembangan dan pembinaan kehidupan keagamaan di masyarakat.

Tabel 1.3

Pernikahan Dini Kabupaten Bantul

Tahun	Jumlah Pernikahan
2016	86 Pernikahan
2017	68 Pernikahan
2018	81 Pernikahan
2019	52 Pernikahan

(Sumber: Kantor Kemenag Bantul)

Saat ini wilayah Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta masih banyak pasangan yang menikah pada usia muda, bersumber dari (KRJogja.com, 2019) data yang didapat dari Kantor Kementerian Agama (Kemenag) Bantul menunjukkan bahwa jumlah pernikahan dini pada tahun 2016 terdapat 86 pernikahan, 2017 terdapat 68 pernikahan, 2018 tercatat ada 81 pernikahan dan pada tahun 2019 hingga akhir September tercatat 52 pernikahan.

Tabel 1.4

Data Pernikahan Dini Kecamatan Kasihan

Tahun	Jumlah Angka Pernikahan Dini		
	Usia ≤ 16 tahun	Usia < 19 tahun	Surat Dispensasi Menikah
2015 -Oktober 2019	54 Orang		603 Orang
Oktober - Desember 2019		1 Orang	16 Orang
2020	7 Orang	15 Orang	28 Orang

(Sumber: [simkah.kemenag.go.id](http://simkah.kemenag.go.id))

Kemudian penulis mendapatkan data dari ([simkah.kemenag.go.id](http://simkah.kemenag.go.id), 2020) di KUA Kecamatan Kasihan yang merupakan salah satu daerah di

Kabupaten Bantul, menyebutkan bahwa dari tahun 2015-2019 sebelum Undang-Undang mengalami perubahan terjadi 54 kasus pernikahan  $\leq 16$  tahun dan ada 603 pernikahan melalui surat izin dispensasi nikah. Kemudian data didapatkan setelah adanya perubahan Undang-Undang sampai akhir tahun 2019 hanya ada satu (1) yang menikah di usia  $< 19$  tahun dan 16 orang yang menikah dengan surat dispensasi nikah, terlihat lebih sedikit dari tahun-tahun sebelumnya. Tetapi pada tahun 2020 dimasa pandemi covid-19 tercatat sampai bulan September terdapan 15 orang yang melakukan pernikahan di usia  $< 19$  tahun, 7 orang diantaranya usianya masih  $\leq 16$  tahun, dan 28 orang menikah melalui surat izin dispensasi nikah. Angka yang masih cukup tinggi karena diketahui bahwa Kantor Urusan Agama sempat ditutup akibat dilakukannya work from home, serta mengalami masa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) diakibat oleh pandemi Covid-19 yang tidak tahu akan berhenti sampai kapan.

Dilansir dari (BBCnews, 2020) terdapat kasus orang tua yang menyesal akibat anaknya menikah usia dini yang berujung pada kesulitan ekonomi dan kekerasan rumah tangga dikarenakan tidak sekolah di masa pandemi Covid-19. Berawal dari keresahan melihat anaknya libur sekolah dan kerap berpacaran, kemudian anaknya meminta dinikahkan. Akhirnya orangtua tersebut mengizinkan tanpa berfikir panjang akibat sering mendapat omongan buruk dari tetangga sekitar. Dan kasus-kasus ini akan terus terjadi karena United Nations Population Fund (UNFPA) memprediksi perkawinan anak akan bertambah sebanyak 13 juta kasus secara global hingga 10 tahun ke depan akibat COVID-19. (Rachman, 2020)

Kantor Urusan Agama yang merupakan instansi pemerintah dalam bidang keagamaan yang beberapa tugasnya di masyarakat yaitu melaksanakan pencatatan nikah dan rujuk, mengurus dan membinaaan masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan.

Peran Kantor Urusan Agama tentu sangat menarik di teliti bagi penulis karena setiap kepegawaiannya memiliki peranan aktif dalam menangani permasalahan sosial keagamaan agar tercipta keluarga sesuai dengan kompilasi hukum Islam. Pada jurusan perkuliahan penulis yaitu Komunikasi Penyiaran Islam yang di dalamnya belajar ilmu psikologi keluarga, psikologi anak, psikologi remaja, dan cara memberikan bimbingan penyuluhan dan rohani terhadap suatu permasalahan, penulis ingin mengetahui peranan KUA dalam mengatasi masalah, di balik terciptanya keluarga pasti juga terdapat permasalahan-permasalahan secara nyata yang masyarakat awam belum tentu mengetahui cara menangani kasus-kasus tersebut sesuai ilmu dan kaedah hukum yang berlaku dan ini perlu diatasi oleh pihak professional salah satunya KUA.

Tantangan yang di hadapi KUA Kec. Kasihan yaitu letak geografis KUA Kec. Kasihan yang berada di wilayah perkotaan, sehingga dimungkinkan terjadi arus informasi yang secara bebas dan tidak terkontrol namun mayoritas jumlah penduduk Kecamatan Kasihan berpendidikan menengah kebawah, yang membuat masyarakatnya juga kurang ilmu pengetahuan, serta pengaruh globalisasi disegala aspek kehidupan yang dirasakan oleh masyarakat perkotaan, utamanya masyarakat di wilayah Kecamatan Kasihan, baik pengaruh media elektronik maupun cetak. Hal-hal tersebut mempunyai pengaruh yang signifikan dalam membentuk kepribadian masyarakatnya. (Kasihan, 2010)

Mengetahui berbagai informasi dan data-data tersebut yang membuat penulis ingin mengetahui apa saja *Pernikahan Dini dan Peran Kantor Urusan Agama (Studi Kasus di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul)*.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pernikahan usia dini di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan Kantor Urusan Agama dalam menangani pernikahan dini di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan terjadinya pernikahan usia dini di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Kantor Urusan Agama dalam menangani pernikahan dini di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Memberikan pengetahuan baru yang bersifat ilmiah, serta menambah khazanah kepustakaan untuk kepentingan akademik.
  - b. Dapat dijadikan sumber data bagi KUA dan Kementerian Agama untuk menentukan langkah-langkah yang diperlukan dalam mencegah pernikahan dini.
2. Manfaat Praktis
  - a. Dapat memberikan pengetahuan baru tentang peranan Kantor Urusan Agama dalam menangani kasus pernikahan dini dan kedudukan Undang-Undang yang ada di Indonesia.
  - b. Bagi peneliti, memberikan pemahaman betapa pentingnya mengetahui usia pernikahan dan dampak dari pernikahan dini.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Secara umum, penulisan skripsi ini dibagi menjadi lima bab, yaitu:

Bab I, menjelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian dan sistematika kepenulisan.

Bab II, menjelaskan tentang tinjauan pustaka yang menjadi panduan dalam penelitian dan kerangka teori.

Bab III, menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan oleh peneliti mulai dari pendekatan yang digunakan, subjek dan objek penelitian, oprasionalisasi konsep, lokasi penelitian, unit analisis, teknik pengambilan data, kredibilitas data, dan teknik analisis data.

Bab IV, menjelaskan isi dari rumusan masalah yang dikorelasikan dengan oprasionalisasi konsep dan menjawab dari rumusan masalah peneliti pada bab sebelumnya.

Bab V, penutup dan kesimpulan dari isi penelitian pada bab-bab sebelumnya.