

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan pilar utama menuju pintu gerbang terbentuknya sebuah keluarga yang darinya akan melahirkan tatanan kehidupan yang baik di masa depan. Tentunya diharuskan adanya *Istitho'ah* atau kemampuan dalam membina keluarga tersebut. Kemampuan tersebut menyangkut segala aspek baik kemampuan dalam memberi nafkah, kemampuan dalam memberikan rasa kasih sayang terhadap setiap anggota yang ada dalam keluarga, kemampuan dalam menciptakan rasa aman dan tenang maupun kemampuan mengendalikan emosi yang menguasai dirinya. Dan faktor usia merupakan faktor terpenting dalam terbentuknya kemampuan tersebut.

Hukum Islam memang tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai batas usia seseorang untuk melangsungkan perkawinan, akan tetapi dalam Qur'an Surat An-nisa ayat 6 terdapat lafadz "*balaghu an-nikah*":

وَابْتُلُوا الْيَتَامَىٰ حَتَّىٰ إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ ۚ فَإِنْ أَنْسَبْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ ۚ وَلَا تَأْكُلُوهَا إِسْرَافًا وَبِدَارًا أَنْ يَكْبَرُوا ۚ وَمَنْ كَانَ عَنِيًّا فَلْيَسْتَعْفِفْ ۚ وَمَنْ كَانَ فَقِيرًا فَلْيَأْكُلْ بِالْمَعْرُوفِ ۚ فَإِذَا دَفَعْتُمْ إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ فَأَشْهَدُوا عَلَيْهِمْ ۚ وَكَفَىٰ بِاللَّهِ حَسِيبًا

“Dan ujilah anak yatim itu sampai mereka cukup umur untuk menikah. Kemudian jika menurut pendapatmu mereka telah cerdas (pandai memelihara harta), maka serahkanlah kepada mereka harta-hartanya. Dan janganlah kamu makan harta anak yatim lebih dari batas kepatutan dan (janganlah kamu) tergesa-gesa (membelanjakannya) sebelum mereka dewasa. Barang siapa (di antara pemelihara itu) mampu, maka hendaklah ia menahan diri (dari memakan harta anak yatim itu) dan barangsiapa yang miskin, maka bolehlah ia makan harta itu menurut yang patut. Kemudian apabila kamu menyerahkan harta kepada mereka, maka hendaklah kamu adakan saksi-saksi (tentang penyerahan itu) bagi mereka. Dan cukuplah Allah sebagai pengawas (atas persaksian itu).”¹

¹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, (Bandung: Syaamil Quran, 2009), hlm. 77.

Kata *ابتل* (*ibtal*) yang terkandung dalam ayat diatas merupakan bentuk kata *amr* (perintah) yang kemudian jika menggunakan kaidah ushul bahwa setiap perintah menunjukkan kewajiban:²

الأَصْلُ فِي الْأَمْرِ لِلْوَجُوبِ

“Asal dari *amr* (perintah) adalah wajib”

Kata *ابتل* (*ibtal*) memiliki arti “Ujilah”. Penekanan pada kata ujilah yang berarti pentingnya memastikan bahwa seorang anak telah matang secara fisik, mental, dan emosional sampai *balaghu al-nikah* (بلغو النكاح) atau mencapai usia dewasa sehingga cukup umur untuk menikah. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa perkawinan sebaiknya dilakukan ketika seseorang telah mencapai usia dewasa dan memiliki kemampuan dalam menjalani sebuah perkawinan.

Hadits nabi *shallallahu 'alaihi wasallam* juga menuturkan mengenai diharuskan adanya *Istitha'ah* atau kemampuan dalam membangun sebuah perkawinan. Hadits dari Umar bin Hafsh, dari bapaknya, dari Al A'Masy dari Ibrahim, dari Alqamah, dari Abdullah. Ibrahim yang dimaksud adalah An-nakha'i, yang diriwayatkan oleh imam bukhari sebagai berikut :

فَقَالَ لَنَا رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: «يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ، مَنْ اسْتَطَاعَ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ،

فَإِنَّهُ أَعْزُّ لِلْبَصْرِ وَأَخْصَنُ لِلْفَرْجِ، وَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ

“Sesungguhnya Nabi *shallallahu 'alaihi wasallam* telah bersabda kepada Kami : 'Wahai sekalian pemuda, siapa di antara kalian yang telah mempunyai kemampuan, maka hendaklah ia menikah, karena menikah dapat menundukan pandangan dan memelihara kemaluan, dan barangsiapa yang belum mampu, hendaklah ia berpuasa karena hal itu akan lebih bisa meredakan gejolaknya." ³

² Abu Bakar bin Muhammad bin Abdul Mu'min, *Kitab Al-Qawa'id*, (Riyadh: Maktabah Ar-rusyid Linnasyr Wa At-Tauzi'I, 1418 H), Juz 1, hlm. 418.

³ Muhammad Ibn Ismail Abu 'Abdullah al-Bukhari, *Al-Jami' Shahih al-Bukhari*, (Damaskus: Daar Tauqu An-Najjah, 1422 H), Juz 7, hlm. 3.

Hadits tersebut dapat dipahami bahwa pemuda yang dinilai mampu, dianjurkan untuk melangsungkan perkawinan. Kualifikasi kemampuan tersebut disebutkan dalam syarah hadits yaitu kemampuan di sektor ekonomi atau pembiayaan nikah. Selain itu ada kemampuan secara psikologis yaitu kematangan secara kejiwaan. Analisis ini juga dikuatkan dengan redaksi (الباءة) yang menjadi prasyarat kemampuan itu, yaitu pemuda yang mampu dan cakap dalam memberikan nafkah lahir sekaligus juga nafkah batin. Kecakapan ini merujuk pada aspek kedewasaan yang dimiliki oleh seseorang. Mereka yang cakap tentu mampu merealisasikan nafkah lahir dan batin ini secara seimbang dan adil, dan begitu juga sebaliknya.⁴ Apabila kemampuan dan kecakapan tersebut ada, Islam menganjurkan dan mempersilahkan untuk menikah. Namun jika belum mampu, maka perintah untuk berpuasa terlebih dahulu dianjurkan dalam Islam.

Kemampuan dan kematangan untuk menempuh perkawinan ini sangat penting tentunya untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah mawaddah warrahmah*. Pemerintah Indonesia dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 menjelaskan perkawinan hanya dapat dilaksanakan jika pihak pria mencapai usia 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 tahun. Namun batas usia tersebut telah diregulasi dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2019 bahwa batas usia wanita berubah menjadi 19 tahun dan sama rata dengan batas usia pria. Batasan dan perubahan kenaikan batas minimal usia untuk melangsungkan perkawinan tidak lain merupakan upaya pemerintah untuk menekan tingginya perkawinan pada anak dan upaya untuk mencegah mafsadat yang mungkin terjadi dalam perkawinan usia anak sekaligus menjaga kemaslahatan dan kebahagiaan rumah tangga itu sendiri kedepannya. Karena fakta di masyarakat menunjukkan bahwa perkawinan yang dilangsungkan pada usia anak mempunyai efek yang kurang bagus bagi pasangan, khususnya pihak perempuan.

⁴ Ahmad Farid Mawardi S., *Analisis Kritis Makna "Al-Syabab" dan "Istitha'ah" Pada Hadits Anjuran Menikah*, Jurnal Penelitian dan Pemikiran Keislaman, Vol. 4 No. 2 (2017), hlm. 316.

Urgensi batas usia perkawinan ini sesuai pula dengan teori maqashid syari'ah yang dalam pelaksanaannya berkeinginan untuk melakukan perencanaan hidup dengan perlindungan diri, akal, keturunan, dan persiapan ekonomi yang lebih baik sebelum memasuki bahtera rumah tangga. Batasan usia ini juga mempertimbangkan banyak aspek seperti kajian terhadap teks Al-Qur'an dan hadits mengenai tujuan pernikahan, serta pandangan ilmu-ilmu kontemporer seperti ilmu medis, psikologi, sosiologi dan lain sebagainya.⁵ Rendahnya usia kawin lebih banyak menimbulkan hal-hal yang tidak sejalan dengan misi dan tujuan perkawinan, yaitu terwujudnya ketentraman dalam rumah tangga berdasarkan kasih sayang. Tujuan tersebut tentu akan sulit terwujud apabila masing-masing mempelai belum masak jiwa dan raganya. Kematangan dan integritas pribadi yang stabil akan sangat berpengaruh di dalam menyelesaikan setiap problem yang muncul dalam menghadapi lika-liku rumah tangga.⁶

Perkawinan pada usia anak dapat menciptakan berbagai dampak buruk diantaranya dampak psikologis seperti depresi, disharmonisasi keluarga, gila dan trauma. Lalu, dari dampak biologis menyebabkan kehamilan berisiko, merugikan sel reproduksi wanita, kesehatan anak yang dilahirkan terganggu, risiko kekerasan seksual meningkat. Dampak dari segi ekonomi seperti kemiskinan meningkat, pengangguran meningkat dan dampak dari segi sosial-pendidikan yang menyebabkan putus sekolah, menghalangi kebebasan berekspresi, pergaulan terbatas dan lahirnya budaya patriarki yang merugikan perempuan.⁷ Dengan demikian untuk yang belum mencapai umur 19 tahun penuh tidak diperbolehkan untuk menikah kecuali ada dispensasi untuk kedua calon mempelai dari pengadilan yang disebut dengan dispensasi kawin.

⁵ Habibah Fitriana, *Urgensi Penerapan Batas Usia Perkawinan Di Indonesia Perspektif Sadd Adz-Dzari'ah Dan Maqashid Syari'ah*, Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah: Jurnal Hukum Keluarga dan Peradilan Islam, Vol. 4. No. 1 (2023), hlm. 96.

⁶ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 60.

⁷ Lauma Kiwe, *Mencegah Pernikahan Dini*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2017), hlm. 22-40.

Tingginya angka perkawinan pada usia anak di Indonesia menjadi keprihatinan bersama. Termasuk Provinsi Jawa Barat, berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2018, Jawa Barat memiliki angka absolut tertinggi yang diperkirakan mencapai 273.300 Perkawinan Anak.⁸ Salah satu daerah di Jawa Barat yang turut menyumbang perkawinan anak paling banyak adalah Kabupaten Garut. Pada tahun 2019 terdapat 160 perkara dispensasi kawin di bawah umur, meningkat pesat setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dengan kenaikan batas usia minimal perkawinan menjadi 19 tahun bagi perempuan dan laki-laki yaitu 536 perkara pada tahun 2020 dan 531 perkara pada tahun 2021. Selain itu, pada tahun 2020 Usia kawin pertama perempuan di Garut adalah di bawah 18 tahun, hal ini tentunya berseberangan dengan ketentuan batas minimal usia perkawinan yaitu 19 tahun.⁹

Pemerintah Kabupaten Garut mengambil tindakan dan sikap sebagai upaya untuk mencegah perkawinan pada usia anak di kabupaten Garut dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di bawah Umur. Diberlakukannya Peraturan Bupati ini sejalan dengan dibentuknya program 'STOP KABUR' (Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Perkawinan Anak di Bawah Umur).

STOP KABUR merupakan upaya-upaya berupa kebijakan, program, kegiatan, aksi sosial, serta upaya-upaya lainnya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten, Orang Tua, Anak dan Masyarakat dalam rangka mencegah terjadinya perkawinan di bawah umur dan menurunkan angka perkawinan di bawah umur di kabupaten Garut.¹⁰

Penerapan suatu peraturan tentunya melibatkan proses perencanaan. Perencanaan merupakan langkah awal yang krusial dalam proses penerapan

⁸ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak*, (Jakarta: Kementerian PPN, 2020), hlm. 25-26.

⁹ Wawancara dengan Kabid Perlindungan Anak DPPKBPPPA Kabupaten Garut. Budi Kusmawan, S.E, M.M., 06 Mei 2024.

¹⁰ Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur.

suatu program karena membantu dalam menentukan arah, mengalokasikan sumber daya dengan bijak, dan memastikan bahwa program tersebut dapat mencapai hasil yang diinginkan. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Bidang Perlindungan Anak DPPKBPPPA Kabupaten Garut, Bapak Budi Kusmawan, S.E, M.M. berikut ini adalah uraian perencanaan dari pelaksanaan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur (STOP KABUR) :

- a. Sosialisasi Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur dan Program STOP KABUR pada satuan pendidikan sekolah dan pesantren tingkat SMP-SMA.
- b. Berkoordinasi dengan berbagai lembaga tingkat Kabupaten seperti Kementerian Agama, Pengadilan Agama, POLRES, dan lain-lain dalam pencegahan perkawinan usia anak.
- c. Upaya pendampingan bagi anak dan orangtua yang akan melangsungkan perkawinan usia anak dengan berkoordinasi dengan Kantor Urusan Agama melalui Bimbingan Perkawinan.
- d. Pendekatan Koordinasi dalam mewujudkan Kabupaten Layak Anak.

Perencanaan yang disusun menjadi dasar untuk tindakan konkret yang diambil dengan realisasi. Dalam hal pelaksanaan Peraturan Bupati Garut Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur telah dilakukan realisasi sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Garut. Realisasi merupakan upaya pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.¹¹

¹¹ Wawancara dengan Kabid Perlindungan Anak DPPKBPPPA Kabupaten Garut. Budi Kusmawan, S.E, M.M., 06 Mei 2024.

Tujuan STOP KABUR sendiri yang tercantum pada Pasal 3 Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak di Bawah Umur, adalah:¹²

- a. Mewujudkan perlindungan anak dan menjamin terpenuhinya hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan;
- b. Mewujudkan peran serta Pemerintah, masyarakat, orangtua, anak dan pihak yang berkepentingan dalam mencegah perkawinan pada usia anak;
- c. Mewujudkan anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera;
- d. Mencegah terjadinya tindakan kekerasan terhadap anak termasuk perdagangan anak;
- e. Mencegah terjadinya tindakan KDRT;
- f. Meningkatkan kualitas kesehatan ibu dan anak
- g. Mencegah putus sekolah dan mewujudkan wajib belajar 12 (dua belas) dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia
- h. Menurunkan angka kemiskinan
- i. Melakukan pendampingan anak yang melakukan perkawinan usia dini; dan
- j. Melakukan kegiatan pemberdayaan kepada anak yang melakukan perkawinan usia anak

Berbagai kebijakan pemerintah, terutama pemerintah daerah kabupaten Garut yang mengatur warganya untuk mencegah atau tidak melakukan perkawinan pada usia anak menjadi semangat baru kedepannya, agar dapat menciptakan generasi yang cerdas untuk menjadi penerus dan pelurus cita-cita bangsa. Selain melakukan langkah preventif dengan membuat kebijakan, pemerintah dapat melakukan langkah represif, yaitu dengan menolak permohonan dispensasi kawin apabila alasan yang dikemukakan tidak relevan

¹² Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur.

sehingga tidak semua permohonan dispensasi kawin dapat dikabulkan. Sebagaimana yang terdapat dalam kaidah fiqhiyah:¹³

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

“Menolak kerusakan harus didahulukan daripada mendatangkan kemaslahatan”

Sejalan dengan kaidah tersebut, dalam hal permohonan dispensasi kawin hakim dapat menolak permohonan dispensasi kawin jika alasan diajukan permohonan tersebut tidak memenuhi syarat, tidak memiliki alasan yang kuat dan jelas serta tidak mendesak sehingga jika permohonan tersebut dikabulkan justru akan dapat menimbulkan kerusakan yang lebih besar bagi pelaku perkawinan di bawah umur tersebut. Seperti putusnya sekolah, ketidakharmonisan keluarga, kehamilan yang beresiko, kekerasan dalam rumah tangga, perceraian dan dampak lainnya.

Berdasarkan fenomena dan latar belakang problematika di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan kemudian mengkajinya dalam bentuk Skripsi dengan judul **“Efektivitas Penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur (STOP KABUR) Dalam Mencegah Perkawinan Anak”**.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan rincian pembahasan masalah yang sangat rinci dalam suatu penelitian, yang bertujuan untuk memfokuskan masalah agar tersusun dan terarah. Pokok masalah yang akan dibahas berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah dijelaskan di atas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana langkah strategis penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur di Kabupaten Garut ?

¹³ Abdul Hamid Hakim, *Mabadi Awaliyah*, (Jakarta: Maktabah Sa'adiyah Putra, 1972), hlm. 34.

2. Bagaimana efektivitas penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Dibawah Umur dalam mencegah perkawinan anak di bawah umur ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab semua jawaban permasalahan yang ada dalam rumusan masalah diatas, lebih detailnya adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui langkah strategis penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur di Kabupaten Garut
2. Untuk mengetahui efektivitas penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Dibawah Umur dalam mencegah perkawinan anak di bawah umur

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas khazanah keilmuan bagi peneliti, untuk dapat dikembangkan kedepannya. Serta diharapkan juga supaya memberikan masukan bagi perkembangan penelitian-penelitian dengan tema serta kajian yang hampir sama yang telah dilakukan oleh penulis. Dan dapat menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan Hukum Keluarga, serta agar penelitian ini dapat menjadi bahan kepada seluruh kalangan akademisi, mahasiswa, maupun dosen. Juga diharapkan dapat Memberikan sumbangan pemikiran dan ilmu pengetahuan dalam perkembangan ilmu hukum perkawinan pada umumnya dan hukum perlindungan anak dan perempuan. Serta menjadi rujukan dan bahan tambahan terhadap mahasiswa yang akan melakukan penelitian yang berkaitan dengan perkawinan pada usia anak.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan pencerahan kepada masyarakat pada umumnya dan khususnya kepada pelaku yang melakukan perkawinan pada usia anak baik orang tua dan suami-istri mengenai pengaruh, dampak dan pelanggaran hak-hak anak terhadap perkawinan tersebut.
- b. Dalam praktiknya hasil penelitian ini bisa bermanfaat sebagai pedoman bagi masyarakat dalam rangka membangun opini yang memahami dan memandang perlu mencegah perkawinan anak dibawah umur.

E. Penelitian Terdahulu

Penulis melakukan *literature review* terhadap beberapa penelitian yang relevan. Berikut beberapa karya ilmiah berupa skripsi terdahulu yang penulis temukan terkait bahasan Kebijakan Pemerintah daerah dalam mencegah perkawinan dibawah Umur.

Pertama, Penelitian Skripsi yang dilakukan oleh Nur Cholizah, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dengan Judul “Implementasi Pencegahan Perkawinan Usia Anak Di Wilayah Jakarta Barat (Studi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2020)”. Hasil penelitian ini membahas mengenai latar belakang dari diterbitkannya Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak yang terbagi menjadi tiga bagian latar belakang, yaitu latar belakang filosofis, latar belakang sosiologis dan latar belakang yuridis. Selain itu, dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa upaya implementasi terkait dengan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak masih belum dapat direalisasikan dengan baik di lapangan. Hal ini berkaitan dengan terbatasnya sumberdaya yang seharusnya dapat merealisasikan peraturan ini dengan baik. Belum terlaksana dengan maksimal dilihat dari beberapa faktor diantaranya; ditinjau melalui data dispensasi di Pengadilan Agama yang masih meningkat dari tahun ke tahun. Selanjutnya dilihat dari kurang masifnya sosialisasi yang dilakukan berbagai pihak untuk memaksimalkan Peraturan Gubernur ini khususnya pada Dinas Pemberdayaan, Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk, juga dilihat dengan semakin

banyaknya masyarakat pada usia anak yang bersifat urban dengan semakin bebasnya pergaulan yang akhirnya berdampak pada semakin banyaknya perkawinan usia anak.¹⁴

Kedua, Penelitian Skripsi yang dilakukan oleh Salpiatul Jannah, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan judul “Efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak Terhadap Permohonan Dispensasi Kawin di Kabupaten Lombok Timur (Studi Kasus di Pengadilan Agama Selong Kelas 1B)” oleh Salpiatul Jannah. Penelitian ini membahas tentang Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Perda ini merupakan upaya pemerintah dalam mengurangi kasus perkawinan anak di NTB yang dalam substansinya berupa reward atau penghargaan bagi kabupaten/kota yang berhasil dan mampu menurunkan tingkat perkawinan anak. Pada penelitian ini, Pertama, dijelaskan bagaimana efektivitas perda ini dalam upaya menurunkan angka perkawinan anak dan dispensasi kawin di kabupaten Lombok Timur. Kedua, faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas perda NTB Nomor 5 Tahun 2021 tentang pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Lombok Timur. Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak belum dapat efektif untuk mencegah angka perkawinan anak dan permohonan dispensasi kawin di Kabupaten Lombok Timur terbukti dengan masih banyaknya permohonan dispensasi kawin yang masih banyak di Pengadilan Agama Selong Kelas 1B. Hal ini disebabkan karena faktor yang paling dominan di masyarakat, yakni adat istiadat yang telah lama dan menjadi kebiasaan masyarakat.¹⁵

¹⁴ Nur Cholizah, *Implementasi Pencegahan Perkawinan Usia Anak Di Wilayah Jakarta Barat (Studi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2020)*, Skripsi, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2022).

¹⁵ Salpiatul Jannah, *Efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak Terhadap Permohonan Dispensasi Kawin di Kabupaten Lombok Timur (Studi Kasus di Pengadilan Agama Selong Kelas 1B)*, Skripsi, (Yogyakarta: UIN SUKA, 2022).

Ketiga, Penelitian Skripsi yang dilakukan oleh Ahmad Khoerul Muna, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dengan judul “Kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Terhadap Pernikahan Di Bawah Umur (Studi terhadap Peraturan Bupati Gunungkaler Nomor 36 Tahun 2015)”. Hasil penelitian dapat diketahui bahwa latar belakang diterbitkannya Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak dapat digolongkan kedalam tiga bagian, yaitu latar belakang filosofis, latar belakang sosiologis dan latar belakang yuridis. Latar belakang terbitnya Perbup ini adalah membentuk keadilan sosial bagi seluruh elemen masyarakat termasuk anak dengan pemenuhan hak-hak anak dan menghilangkan diskriminasi atas gender anak. Kemudian latar belakang sosiologis terbitnya Perbup ini adalah upaya dari Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam mencegah perkawinan pada usia anak. Secara yuridis, Perbup ini adalah penguat atas beberapa peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga apa yang dituju dalam beberapa undang-undang tersebut diupayakan secara masif oleh pemerintah kabupaten dan menjadi aturan yang mengikat semua elemen masyarakat untuk bersama-sama mencegah perkawinan di bawah umur dan memenuhi hak-hak anak.¹⁶

Keempat, Penelitian Skripsi yang dilakukan oleh Eka Karunia Putri, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul “Penerapan Peraturan Bupati Blitar Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Blitar)”. Dalam penelitian ini berfokus pada upaya yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Blitar dalam mencegah perkawinan usia anak. Upaya tersebut adalah pertama, layanan konseling yang dilakukan oleh Unit Pelaksana Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak. Kedua, pengadaan

¹⁶ Akhmad Khoerul Muna, *Kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkaler Terhadap Pernikahan Di Bawah Umur (Studi terhadap Peraturan Bupati Gunungkaler Nomor 36 Tahun 2015)*, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2019).

sosialisasi di masyarakat maupun sekolah yang dilakukan oleh bidang Kesetaraan Gender Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Ketiga, kerja sama dengan sektor lainnya yang bergerak di bidang tersebut. Namun, terdapat kendala yang terjadi dalam pelaksanaannya, yaitu 1) kebiasaan masyarakat apabila anak telah tidak sekolah jalan terakhir yaitu dinikahkan untuk mengurangi beban ekonomi bagi orangtuanya, 2) kurangnya kesadaran hukum akibat rendahnya pendidikan, dan 3) kurangnya persyaratan administrasi dalam konseling.¹⁷

Kelima, Jurnal oleh Muhammad Agung Ilham Affarudin dengan Nurul Aiysha Nadhifah dengan Judul “Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak dalam Perspektif *Maslahah Mursalah*”. Hasil penelitian ini adalah bahwa pengimplementasian Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak ini memiliki sisi kebaikan dan kemanfaatan dimana menjadi dasar tegaknya kehidupan asasi manusia (*masalahah dharuriyyah*), peraturan ini juga telah menjawab persoalan yang dibutuhkan manusia untuk menghilangkan kesulitan dan kesusahan yang dihadapi (*masalahah hajiyyah*), selain itu peraturan ini telah memelihara kebagusan dan kebaikan budi pekerti serta keindahan sosial budaya (*masalahah tahsiniyyah*). Sesuai dengan penelitian ini maka Perbup Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak telah sesuai dengan prinsip-prinsip *masalahah mursalah*.¹⁸

Tabel 1.1 Persamaan dan Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian tentang Efektivitas Penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021

¹⁷ Eka Karunia Putri, *Penerapan Peraturan Bupati Blitar Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Blitar)*, (Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2023).

¹⁸ Muhammad Agung Ilham Affarudin dan Nurul Aisyah Nadhifa, *Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak Dalam Perspektif Maslahah Mursalah*, *Al-Hukama: The Indonesian Journal of Islamic Family Law*, Vol. 9, No. 1, 2019.

Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Perkawinan Anak Di Bawah Umur (STOP KABUR) Dalam Mencegah Perkawinan Anak

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Nur Cholizah	Implementasi Pencegahan Perkawinan Usia Anak di Wilayah Jakarta Barat (Studi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2020).	Membahas mengenai penerapan Peraturan Daerah Tentang Pencegahan Perkawinan Usia Anak.	Penelitian yang dilakukan penulis selain membahas mengenai penerapannya, penulis juga mengkaji mengenai efektivitas dari penerapan peraturan bupati itu sendiri dengan menggunakan Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto.
2	Salpiatul Jannah	Efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 5 Tahun 2021	a. Membahas mengenai penerapan Peraturan Daerah Tentang Pencegahan	Selain efektivitas , fokus pada penelitian ini juga terhadap langkah strategis Dalam

		Tentang Pencegahan Perkawinan Anak Terhadap Permohonan Dispensasi Kawin di Kabupaten Lombok Timur (Studi Kasus di Pengadilan Agama Selong Kelas 1B).	Perkawinan Anak. b. Menggunakan Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto.	penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Perkawinan Anak Di Bawah Umur Dalam Mencegah Perkawinan Anak di Kabupaten Garut.
3	Ahmad Khoirul Muna	Kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Terhadap Pernikahan Di Bawah Umur (Studi Terhadap Peraturan Bupati Gunungkaler Nomor 36 Tahun 2015).	Membahas mengenai penerapan Peraturan Bupati tentang pencegahan perkawinan anak.	Fokus yang diteliti adalah dengan diberlakukannya Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Perkawinan Anak Di Bawah

				Umur ini maka terbentuklah sebuah program ‘STOP KABUR’ sebagai implementasi dari Peraturan Bupati tersebut dimana DPPKBPPA Kabupaten Garut menjadi lembaga pelaksanaanya.
4	Eka Karunia Putri	Penerapan Peraturan Bupati Blitar Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak	Membahas mengenai penerapan Peraturan Bupati tentang Pencegahan Perkawinan.	Peneliti melakukan kajian mengenai keefektifan dari penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Perkawinan Anak Di Bawah Umur.

		Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Blitar)		
5	Muhammad Agung Ilham Affarudin dan Nurul Aisyah Nadhifah	Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak Dalam Perspektif <i>Maslahah Mursalah</i>	Membahas mengenai penerapan Peraturan Bupati tentang Pencegahan Perkawinan Anak.	Fokus pada penelitian juga membahas mengenai langkah strategis dalam penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Perkawinan Anak Di Bawah Umur ini, penulis juga melakukan pengukuran mengenai keefektifan dari penerapan

				Peraturan Bupati ini.
--	--	--	--	--------------------------

F. Kerangka Berpikir

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dalam pasal 7 ayat 1 yang berbunyi: perkawinan hanya diperbolehkan apabila pihak laki-laki dan perempuan telah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun.¹⁹ Artinya, laki-laki dan perempuan yang belum mencapai usia yang ditentukan tidak diperbolehkan menikah kecuali ada dispensasi yang dikeluarkan oleh Pengadilan. Kebijakan pemerintah dalam menetapkan batas minimal usia perkawinan ini tentunya melalui proses dan berbagai pertimbangan. Hal ini dimaksudkan agar kedua belah pihak matang dari sisi fisik, psikis dan mental.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dijelaskan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun termasuk anak dalam kandungan.²⁰ Perlindungan anak adalah semua kegiatan yang menjamin dan melindungi anak dari hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang, berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dipenuhi oleh orang tua keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Garut untuk mewujudkan perlindungan anak dan menjamin terpenuhinya hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mencegah perkawinan pada usia anak dibentuklah sebuah peraturan yaitu Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak di Bawah

¹⁹ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

²⁰ Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Umur. Peraturan ini tidak hanya menjadi sebuah dokumen hukum semata, tetapi juga menjadi landasan bagi upaya konkret pencegahan yang melibatkan berbagai pihak. Dengan merumuskan strategi terpadu, peraturan ini memberikan panduan yang jelas mengenai langkah-langkah yang harus diambil oleh pemerintah daerah, orangtua dan masyarakat secara keseluruhan. Salah satu aspek penting dari peraturan ini adalah penekanan pada edukasi dan kesadaran masyarakat tentang resiko dan dampak negatif dari perkawinan anak di bawah umur.

Pada penelitian ini penulis menggunakan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, yang menyatakan bahwa inti dari tegaknya suatu hukum yang berlaku dalam suatu wilayah disebabkan karena keserasian antar segala aspek nilai yang terkandung di dalam suatu peraturan dan dapat dijabarkan dengan baik oleh masyarakat serta dapat menciptakan serta memelihara keamanan hidup.²¹ Efektivitas menjadi unsur pokok dalam mencapai suatu tujuan maupun sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun suatu program. Sesuatu dikatakan efektif apabila suatu tujuan maupun sasaran tersebut telah tercapai sebagaimana yang telah ditentukan atau diupayakan. Upaya dalam mengevaluasi jalannya suatu peraturan dapat dilakukan melalui konsep efektivitas.

Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:²²

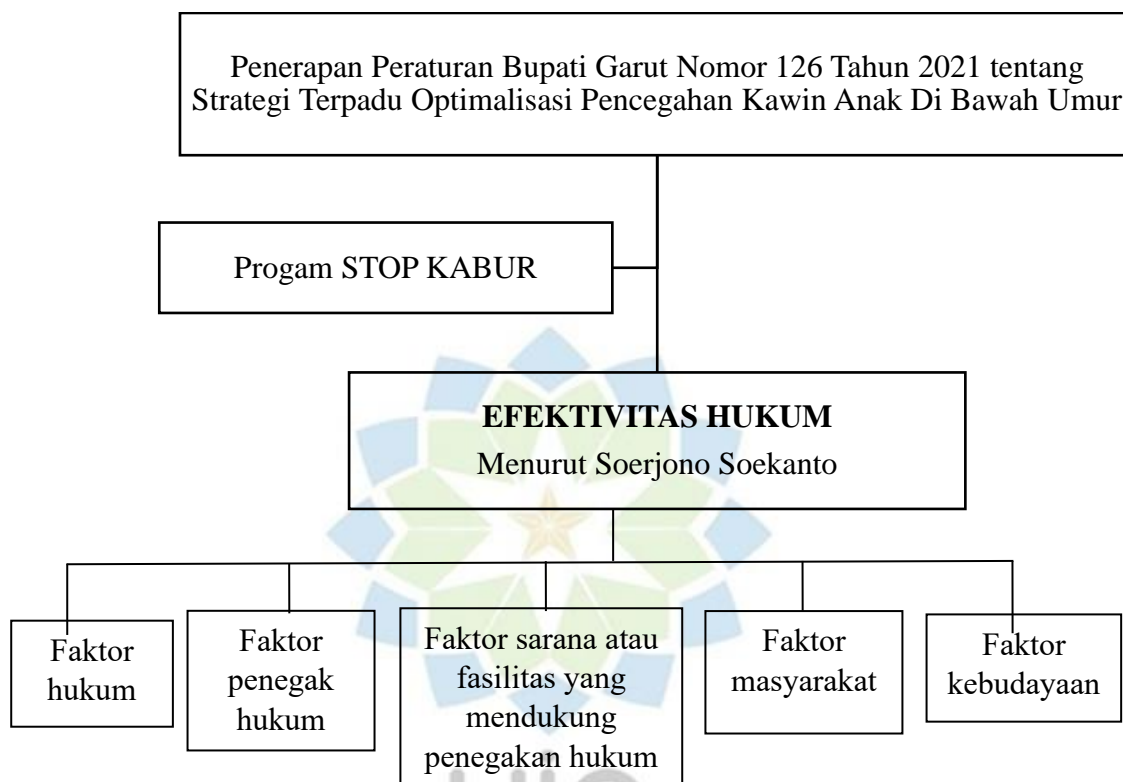
1. Faktor hukum
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan

²¹Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007). hlm. 35.

²²Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 110.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Gambar 1.1 Kerangka Berpikir



G. Langkah – Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Jenis penelitian skripsi ini adalah penelitian kualitatif yakni pengolahan data secara mendalam melalui pengamatan, wawancara dan literatur. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengenai subjek yang diteliti. Dengan metode deskriptif analisis, penulis berusaha memaparkan secara jelas dan akurat berdasarkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan, yang kemudian dipaparkan sebagaimana adanya untuk menjawab semua pertanyaan.

Pendekatan penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian yang penulis lakukan adalah pendekatan yuridis-empiris. Penelitian yuridis-empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan ketentuan hukum normatif

(kodifikasi, undang-undang atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.²³ Dalam hal ini penulis melakukan usaha dengan mendekati masalah yang diteliti dengan menelaah apakah ketentuan hukum yang ada sudah sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat dengan menggunakan data-data dan wawancara langsung dengan lembaga yang berkaitan dengan pelaksanaan penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yang kemudian dengan adanya peraturan bupati ini apakah efektif untuk mencegah perkawinan anak dalam penerapannya di masyarakat.

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Artinya bersifat deskriptif dimana data yang terkumpul berupa kata-kata bukan bilangan yang meliputi penjabaran, gambaran, pendeskripsian dari permasalahan yang jelas ada dengan tujuan untuk meneliti objek tertentu dengan sangat rinci selama periode waktu tertentu dengan kedalaman dan ketelitian yang cukup, termasuk lingkungan dan kondisi masa lalu.

Adapun jenis data untuk mencapai kemudahan dalam penelitian ini yaitu terfokus pada permasalahan yang terjadi, antara lain :

- a. Kondisi Perkawinan Anak di Kabupaten Garut
- b. Langkah strategis Pemerintah Daerah Kabupaten Garut Dalam menerapkan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur
- c. Faktor-faktor yang mempengaruhi keefektifan penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 Tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Di Bawah Umur dalam mencegah perkawinan anak

3. Sumber Data

²³ Abdul kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 134.

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer yaitu data-data yang diperoleh langsung dari lapangan dengan cara wawancara serta secara riil diberikan kepada pengumpul data.²⁴ Penulis melakukan observasi dengan cara wawancara pada pihak yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 126 Tahun 2021 tentang Strategi Terpadu Optimalisasi Pencegahan Kawin Anak Dibawah Umur ini, yaitu DPPKBPPPA Garut yang menjadi motor penggerak dari program STOP KABUR ini. Penulis juga mengumpulkan data-data Permohonan Dispensasi Kawin dari Pengadilan Agama Garut.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber data pelengkap untuk mengkaji data primer, yaitu berupa literatur-literatur yang berkaitan dengan tema penelitian. Seperti yang terkait tentang penelitian tentang hukum, buku-buku tentang hukum, jurnal-jurnal hukum, buku-buku tentang batas usia perkawinan di Indonesia dan dispensasi kawin, penelitian perkawinan pada usia anak dan peraturan perkawinan yang berlaku di Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara wawancara dan dokumentasi.

a. Wawancara

Wawancara adalah komunikasi yang digunakan kedua pihak atau lebih yaitu bertatap muka langsung dengan tujuan menghasilkan informasi dan mendapatkan data. Penanya bertanya kepada narasumber dengan beberapa pertanyaan guna memperoleh jawaban.²⁵ Terkait dengan hal ini penulis melakukan wawancara terhadap lembaga ataupun individu yang dirasa kompeten yang bersangkutan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

b. Dokumentasi

²⁵ Fadhallah, *Wawancara*, (Jakarta: UNJ PRESS, 2021), hlm. 2.

Dokumentasi adalah suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, sehingga menghasilkan data yang lengkap, sah dan bukan berdasarkan perkiraan. Metode ini diterapkan untuk mengumpulkan data secara tertulis berupa data-data permohonan dispensasi kawin dari Pengadilan Agama Garut dan data-data lainnya yang dibutuhkan untuk melengkapi penelitian skripsi ini.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-analisis, yaitu suatu teknik analisis data dimana peneliti menjabarkan data yang telah didapatkan kemudian disusun secara deskriptif dan sistematis untuk dianalisis secara kualitatif dalam bentuk uraian agar bisa ditarik kesimpulan mengenai permasalahan yang sedang diteliti.

