

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hakikatnya, manusia adalah makhluk sosial (*zoon politicon*) yang tidak dapat hidup sendiri dan selalu membutuhkan kehadiran orang lain. Sejak lahir, manusia memiliki naluri untuk hidup bersama, menciptakan keteraturan, serta melanjutkan keturunan. Naluri tersebut tercermin dalam kehidupan berpasangan, sebagaimana juga berlaku pada makhluk hidup lain yang diciptakan secara berpasangan. Dalam konteks itu, perkawinan hadir sebagai sebuah institusi sosial yang mengikat dua individu dalam hubungan yang diakui masyarakat. Tujuan perkawinan tidak hanya sebatas melanjutkan keturunan, tetapi juga menjaga keteraturan sosial, memperkuat nilai kebersamaan, serta membentuk keluarga sebagai unit terkecil dari masyarakat. Oleh karena itu, perkawinan memiliki posisi penting dalam menjaga keberlangsungan generasi sekaligus menciptakan keharmonisan dalam kehidupan manusia.

Pernikahan merupakan upacara pengucapan janji suci antara dua orang yang diselenggarakan dengan tujuan mengesahkan ikatan perkawinan sesuai dengan norma agama, norma hukum, dan norma sosial. Bentuk serta pelaksanaan upacara pernikahan berbeda-beda, bergantung pada tradisi suku, agama, budaya, maupun lapisan sosial masyarakat.

Perkawinan pada dasarnya merupakan suatu ikatan lahir maupun batin antara seorang laki-laki dan seorang perempuan sebagai pasangan

suami istri dengan tujuan membangun keluarga atau rumah tangga yang harmonis, bahagia, dan langgeng berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pendewasaan usia perkawinan adalah upaya untuk meningkatkan usia pada perkawinan pertama sehingga mencapai usia ideal pada saat menikah. Usia ideal perkawinan bukan sekedar menunda sampai usia tertentu saja melainkan mengusahakan agar pernikahan dilakukan pada pasangan yang sudah siap atau dewasa dari segi ekonomi, kesehatan dan mental. Pendewasaan usia perkawinan ini juga bertujuan untuk mencegah terjadinya kasus pernikahan dini atau pernikahan di bawah usia ideal perkawinan.

Pernikahan dini mengacu pada hubungan yang dilakukan oleh anak di bawah umur, terutama yang matang secara fisik dan mental antara usia 13 hingga 18 tahun. Pernikahan dini ini sebenarnya tidak sah menurut hukum negara kecuali ada dispensasi dari pengadilan agama. Pernikahan dini dapat menimbulkan dampak negatif, termasuk risiko kesehatan reproduksi, psikologis, dan sosial.

Pernikahan dini di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, seperti pergaulan bebas, kehamilan di luar nikah, rendahnya pengetahuan, serta tekanan orang tua atau keluarga untuk menutup aib. Faktor ekonomi juga berperan, di mana kemiskinan mendorong orang tua menikahkan anak guna mengurangi beban hidup. Selain itu, norma sosial budaya, rendahnya pendidikan, minimnya pemahaman kesehatan reproduksi, serta pengaruh lingkungan dan media turut memperkuat terjadinya pernikahan dini. Dari faktor yang sudah

disebutkan diatas maka dapat diketahui bahwa hal yang paling sering diabaikan dan dilanggar oleh pasangan yang ingin menikah adalah mengenai batas minimal usia dalam pernikahan. Walaupun Undang-Undang memperbolehkan pernikahan dini melalui dispensasi pengadilan, praktik ini membawa banyak dampak negatif. Usia muda umumnya belum memiliki kematangan fisik, emosional, dan tanggung jawab sehingga pernikahan sering berakhir pada perceraian. Dari sisi kesehatan, remaja yang hamil berisiko mengalami komplikasi dan gangguan reproduksi. Secara psikologis, mereka cenderung mengalami tekanan mental serta kehilangan masa remaja. Selain itu, pernikahan dini juga merampas hak anak, terutama hak pendidikan dan kesempatan berkembang, karena dipaksa masuk ke dunia orang dewasa lebih cepat dari seharusnya.

Menurut data UNICEF tahun 2023, Indonesia menempati posisi keempat tertinggi di dunia dalam kasus perkawinan anak dengan jumlah mencapai 25,53 juta. Fenomena ini menimbulkan dampak multisektoral sehingga membutuhkan komitmen bersama serta kolaborasi lintas kementerian dan lembaga untuk menanggulangnya. Pemerintah menargetkan angka perkawinan anak turun menjadi 8,74% pada RPJMN 2024. Pada 2022, angka tersebut memang berhasil ditekan hingga 8,60% sehingga target sudah tercapai lebih awal. Namun, capaian ini tetap menimbulkan kekhawatiran karena secara absolut jumlah kasus masih tinggi, terutama di beberapa daerah tertentu di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang mengubah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, menaikkan batas usia

minimal perkawinan bagi perempuan dari 16 tahun menjadi 19 tahun. Dengan demikian, batas usia perkawinan bagi laki-laki dan perempuan adalah 19 tahun. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat 1 (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019).

Walaupun telah ada peraturan perundang-undangan yang menetapkan batas usia pernikahan, kenyataannya masih banyak remaja yang memilih menikah di usia muda. Dukungan masyarakat terhadap praktik pernikahan di bawah usia 19 tahun juga masih cukup kuat. Di Kalimantan Selatan, angka pernikahan dini tercatat mencapai 33,68%, dan di Kabupaten Tabalong sendiri setiap tahun masih ditemukan kasus-kasus pernikahan anak.

Kecamatan Banua Lawas di Kabupaten Tabalong, masih sangat dipengaruhi oleh tradisi serta nilai sosial budaya yang memengaruhi praktik perkawinan masyarakat. Dalam hal ini, Kantor Urusan Agama (KUA) berperan penting sebagai lembaga pencatat perkawinan sekaligus pelaksana kebijakan pemerintah mengenai batas usia menikah. Di sisi lain, pemerintah desa memiliki posisi strategis karena berada paling dekat dengan masyarakat, baik dalam memberikan penyuluhan mengenai dampak pernikahan dini maupun dalam mengawasi proses administrasi perkawinan di tingkat desa. Pemerintah desa juga dapat menjadi garda terdepan dalam mengarahkan warganya agar menaati ketentuan batas usia nikah sesuai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, sekaligus menjadi penghubung antara masyarakat, tokoh agama, dan pihak KUA sehingga upaya pencegahan pernikahan dini dapat terlaksana secara lebih efektif.

Demikian pula dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Batas Usia Menikah di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong. Dalam penerapannya, masih terdapat masyarakat yang belum sepenuhnya memahami maupun mematuhi ketentuan batas usia perkawinan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tersebut belum berjalan secara optimal. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan pada pelaksanaan kebijakan mengenai batas usia perkawinan, khususnya di Kecamatan Banua Lawas, guna mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut telah diterapkan serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilannya di lapangan. Terdapat beberapa permasalahan yang didapat pada hasil observasi awal, dari data-data yang didapat oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Tingkat pernikahan dini masih tinggi di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong. Penyebab utamanya beragam, mulai dari keinginan anak itu sendiri karena pengaruh pergaulan bebas hingga faktor sosial budaya masyarakat yang masih menjodohkan anak. Fenomena ini menunjukkan bahwa praktik pernikahan di bawah umur masih dianggap wajar oleh sebagian masyarakat meskipun telah ada aturan yang jelas dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.
2. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat mengenai tujuan dari Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang batas usia menikah.

3. Kurangnya koordinasi antara Instansi seperti KUA, Pemerintah desa, begitupun juga dengan masyarakat di Kecamatan Banua Lawas. Sehingga permasalahan tentang pernikahan dini masih terjadi setiap tahunnya.

Adanya berbagai kendala dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 mengenai perkawinan, sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, menjadi latar belakang penulis untuk melakukan penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Usia Menikah di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong”**.

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian diperlukan agar kajian dapat terarah pada inti permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Usia Menikah di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong, fokus penelitian diarahkan pada teori Implementasi Kebijakan Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn sebagaimana dikutip oleh Leo Agustino (2022:150–153). Model ini menjelaskan bahwa terdapat enam variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber Daya
3. Karakteristik Agen Pelaksana
4. Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut, yaitu :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Usia Menikah di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong?
2. Faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Usia Menikah di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong?

### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan penelitian ini adalah:
  - a. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Usia Menikah di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong.
  - b. Untuk mengetahui faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Usia Menikah di Kecamatan Banua Lawas Kabupaten Tabalong.

2. Manfaat Penelitian:

- a. Secara Teoritis

Secara Teoritis, diharapkan dapat memberi masukan tambahan dan manfaat literatur bagi disiplin ilmu Administrasi Publik khususnya yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Publik.

b. Secara Praktis

1) Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan mampu membuat peneliti menemukan gambaran pengetahuan dan faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya pernikahan usia dini.

2) Bagi Perguruan Tinggi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan menambah khasanah ilmu pengetahuan di lingkungan perguruan tinggi, khususnya pada program studi Administrasi Publik. Selain itu, hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi dan acuan bagi mahasiswa lain yang ingin melakukan penelitian sejenis mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya kebijakan tentang batas usia menikah.

3) Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pertimbangan, masukan, evaluasi, dan informasi dalam menghadapi hal pernikahan usia dini.