

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan merupakan sunnatullah yang umum dan berlaku pada semua makhluk-Nya, baik pada manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Pernikahan atau perkawinan adalah jalan yang dipilih oleh Allah SWT bagi makhlukNya untuk berkembang biak dan melestarikan hidupnya.¹

Pernikahan bagi umat manusia adalah sesuatu yang sangat sakral dan mempunyai tujuan yang sakral pula, dan tidak terlepas dari ketentuan-ketentuan yang ditetapkan syariat agama. Orang yang melangsungkan sebuah pernikahan bukan semata-mata untuk memuaskan nafsu birahi yang bertengger dalam tubuh dan jiwanya, melainkan untuk meraih ketenangan, ketentraman dan sikap saling mengayomi di antara suami isteri dan dilandasi rasa cinta dan kasih sayang yang mendalam. Di samping itu, pernikahan juga dimaksudkan untuk menjalin tali persaudaraan di antara dua keluarga dari pihak suami dan pihak istri yang berlandaskan pada etika dan estetika yang bernuansa *ukhuwah basyariah* dan *islamiyah*.²

Menikah juga didefinisikan sebagai salah satu cara untuk beribadah kepada Allah,³ karena menikah merupakan salah satu perintah Allah dan

¹ Tihami dan Sahrani, *Fikih Munakahat* (Jakarta:Rajawali Pers, 2010), hlm. 6.

² Mohammad Asnawi, *Nikah dalam Perbincangan dan Perbedaan*, (Yogyakarta: Darussalam, 2004), hlm. 19.

³ M. Taufik Mandailing, *Good Married*, (Yogyakarta: IDEA Press, 2013), hlm. 41.

dipraktekkan juga oleh Nabi Muhammad SAW. Selain itu juga salah satu dari tujuan menikah untuk menjaga keturunan atau dapat juga dikatakan untuk mendidik generasi dengan sebaik mungkin yang tentu saja keluar dari definisi menelantarkan anak.⁴

Keinginan untuk melakukan pernikahan merupakan sesuatu yang bersifat manusiawi, terutama karena adanya dorongan biologis, walaupun di dalam sejarah kita menemukan ada beberapa tokoh yang tidak melakukan pernikahan, tentunya mereka memiliki alasan tersendiri. Allah telah meletakkan nafsu pada manusia walaupun ukurannya terkadang berbeda, tentulah semua itu berdasarkan sifat rahman dan rohimnya Allah SWT⁵. Rasulullah SAW pernah bersabda yang artinya :

يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ مَنِ اسْتَطَاعَ مِنْكُمُ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ فَإِنَّهُ أَغْضُ لِلْبَصَرِ وَأَخْصَنُ لِلْفَرْجِ مَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ

“Laki-laki yang sudah mampu untuk menikah, maka menikahlah, sebab menikah akan menundukkan pandangannya dan memelihara kemaluannya, dan laki-laki yang belum sanggup menikah, maka berpuasalah karena akan mengurangi nafsunya”⁶.

Dalam Alquran surat an Nisa ayat 5 Allah SWT berfirman

وَابْتَئُوا الْيَتَامَىٰ حَتَّىٰ إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ فَإِنْ آنَسْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ وَلَا تَأْكُلُوهَا إِسْرَافًا وَبِدَارًا أَنْ يَكْبَرُوا

Dalam ayat di atas, usia perkawinan dibahasakan dengan kata *balag*

⁴ Ali Yusuf as-Subki, *Fikih Keluarga*, (Jakarta: AMZAH, 2010), hlm. 24.

⁵ Imad Zaki al-Barudi, *Tafsir Al-qur'an Wanita*, penerjemah tim penerjemah pena (Jakarta Pusat:Pena Pundi Aksara, Tanpa Tahun Terbit), hlm. 314.

⁶ Imam an-Nasā'i, *Sunan an-Nasā'i* (Lebanon: Dār al-Kutub al-Ilmiah, 2009), hlm. 522-523.

an-Nikāh, disertai *Rusyd*. Pengertian yang dapat diambil adalah tercapainya usia yang menjadikan seseorang siap untuk melaksanakan perkawinan. Dalam surah an-Nisa tersebut hanya menyebutkan konsep nikah tanpa menentukan batasan umur untuk melakukan pernikahan. Akan tetapi dalam perkembangannya seseorang dalam melaksanakan pernikahan, seperti dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada pasal 7 menetapkan batas minimal usia perkawinan adalah 19 tahun baik bagi calon pengantin pria maupun wanita.⁷

Ketentuan yang sudah ada dalam Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menganut prinsip, bahwa calon suami isteri itu harus telah masak jiwa dan raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, supaya dapat mewujudkan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat.⁸ Boleh saja dalam perkembangannya batasan usia perkawinan akan berubah sesuai dengan pengaruh zaman, yang akan memberikan dampak terhadap tingkat kematangan jiwa dan raga dari para calon suami istri.

Salah satu syarat perkawinan di dalam Islam adalah kedua mempelai haruslah Islam, aqil *balig* (dewasa dan berakal), sehat jasmani maupun rohani. Idealnya apabila calon mempelai laki-laki sudah berusia 25 tahun sedangkan calon perempuannya sudah berusia 20 tahun atau sekurang-

⁷ Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

⁸ Penjelasan UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

kurangnya 18 tahun.⁹

Dadang Hawari mengatakan bahwa masa yang paling baik untuk berumah tangga menurut kesehatan dan juga program Keluarga Berencana (KB) adalah 20-25 tahun bagi wanita dan usia antara 25-30 tahun bagi pria. Yusuf Musa berpendapat bahwa usia dewasa didefinisikan dengan umur 21 tahun, karena menurutnya seseorang yang berada pada usia dibawah itu masih tergolong dalam usia belajar dan minimnya pengalaman hidup¹⁰. Pendapat yang berbeda diungkap oleh asghar Ali Engineer yang menyatakan bahwa umur tidak dapat dijadikan terhadap kedewasaan seseorang, karena kedewasaan seseorang juga dipengaruhi oleh aspek psikologis dan lingkungan yang ditempati¹¹. Namun akan mendapatkan kesulitan jika harus menempatkan lingkungan dan psikologis sebagai syarat dalam menentukan usia dewasa, itu artinya usia dewasa akan berbeda-beda dari segi umur.

Pada tahun 1983 muncul Instruksi Kementerian Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1983. Instruksi ini muncul dalam rangka mendukung program kependudukan dan keluarga berencana dengan memberi penegasan bahwa perkawinan usia muda adalah perkawinan yang dilakukan pada usia di bawah 20 tahun bagi wanita dan 25 tahun bagi pria. Adanya pembatasan

⁹ Moh. Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam Suatu Analisis dari UU No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*, cet. Ke-1, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hlm. 21.

¹⁰ Muhammad Hasby ash-Shiddieqy, *Pengantar Hukum Islam*, cet. I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1975), hlm. 241.

¹¹ Helmi Karim, "Kedewasaan untuk Menikah," dalam Chuzaiman T yanggo dan Hafiz Anshary, cet. Ke-1, *Problematika Hukum Islam Kontemporer*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1994), hlm. 74.

umur ini dengan tujuan agar kedua mempelai mendapatkan kebaikan dan terpenuhi tujuan luhur dari perkawinan yang dilaksanakan. Instruksi ini juga selain menekan pernikahan dini dapat juga sebagai pencegah terjadinya ledakan penduduk, sehingga program KB nasional dapat berjalan seiring dengan implementasi regulasi perkawinan yang ada¹².

Salah satu bukti bahwa usia pernikahan seakan selalu berubah berjalan beriringan dengan perubahan zaman adalah dikeluarkannya gagasan dari Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (selanjutnya disebut dengan BKKBN) dengan program Pendewasaan Usia Perkawinan (selanjutnya disebut dengan PUP). PUP adalah upaya untuk meningkatkan usia pada saat perkawinan pertama yakni usia minimal 20 tahun bagi perempuan dan 25 tahun bagi laki-laki¹³.

Dikatakan dalam program PUP ini bahwasanya masa reproduksi di bawah 20 tahun adalah usia yang paling dianjurkan untuk menunda perkawinan dan kehamilan. Dalam usia ini seorang remaja masih dianggap dalam perkembangan fisik, psikis dan masa pertumbuhan yang berakhir pada usia 20 tahun. Alasan ini menganjurkan perempuan menikah pada usia 20 tahun, karena jika dibawah usia tersebut dapat menimbulkan kesakitan dan kematian pada saat selama proses kehamilan dan

¹² Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 11.

¹³ Direktorat Remaja dan Hak-hak Reproduksi Remaja, *Pendewasaan Usia Perkawinan dan Perlindungan Hak-hak Reproduksi bagi Remaja Indonesia*, cet. Ke-2 (Jakarta: BKKBN, 2010), hlm. 19

persalinan¹⁴. Alasan tersebut sama saja dengan mengatakan bahwa ada ancaman yang sangat serius pada kesehatan reproduksi bagi perempuan selama masa kehamilan dan melahirkan di bawah usia 20 tahun.

Umur seorang ibu ternyata memegang peranan sangat penting di dalam menentukan keselamatan suatu kehamilan. Saat yang baik bagi seorang ibu untuk melahirkan/hamil/memelihara dan membesarkan anaknya adalah antara 20-30 tahun. Kehamilan seorang ibu di bawah 20 tahun ataupun di atas 30 tahun dapat memberikan dampak yang negatif bagi perempuan. Semakin jauh di bawah usia 20 tahun atau pun di atas 30 tahun maka resiko yang akan dihadapi juga akan semakin meningkat¹⁵.

Beberapa alasan medis secara objektif dari perlunya penundaan usia kawin pertama dan kehamilan pertama bagi istri yang belum berumur 21 tahun adalah sebagai berikut:

- a. Kondisi rahim dan panggul belum berkembang optimal sehingga dapat mengakibatkan risiko kesakitan dan kematian pada saat persalinan, nifas serta bayinya.
- b. Kemungkinan timbulnya risiko medis sebagai berikut:
 - 1) Keguguran
 - 2) Preeklamsia (tekanan darah tinggi, cedema, proteinuria)
 - 3) Eklamsia (keracunan kehamilan)

¹⁴ Direktorat Bina Ketahanan Remaja, *Materi Pegangan Kader tentang Bimbingan dan Pembinaan Keluarga Berencana*, cet. Ke 2 (Jakarta: BKKBN, 2012), hlm. 11

¹⁵ Isetyowati Andayani. "Pendewasaan Usia Perkawinan Mewujudkan Keluarga Sejahtera Menuju Kualitas Keluarga Ditinjau Dari UU No.10 Tahun 1992," *PERSPEKTIF*, Volume 2, No. 2 Tahun 1997 edisi Juli. Hlm. 46.

- 4) Timbulnya kesulitan persalinan
- 5) Bayi lahir sebelum waktunya
- 6) Berat Bayi Lahir Rendah (BBLR)
- 7) Fistula Vesikovaginal (merembesnya air seni ke vagina)
- 8) Fistula Retrovaginal (keluarnya gas dan feses/tinja ke vagina)
- 9) Kanker leher rahim.¹⁶

Data yang diterima oleh Penulis dari wawancara dengan Kepala KUA Kecamatan Cidahu, bahwa dari jumlah pernikahan sebanyak kurang lebih 400 peristiwa, terdapat 20% lebih merupakan Usia Dini (belum mencapai Usia Dewasa).¹⁷ Hal ini menjadi menarik untuk melihat bagaimana Implementasi PUP BKKBN dalam Upaya Pencegahan Pernikahan Dini.

Gagasan program PUP BKKBN merupakan implementasi pembangunan keluarga di Indonesia. Selain meminimalisir angka pernikahan dini dan menyiapkan kualitas generasi bangsa juga mengontrol laju pertumbuhan penduduk. PUP bertujuan memberikan pengertian dan kesadaran kepada remaja agar dalam merencanakan keluarga, mereka dapat mempertimbangkan berbagai aspek berkaitan dengan kehidupan berkeluarga, kesiapan fisik, mental, emosional, pendidikan, sosial ekonomi serta menentukan jumlah dan jarak kelahiran.¹⁸

Dalam penelitian ini yang dianalisis adalah implementasi tersebut.

¹⁶ Cecep Supriadi (Penyuluh PLKB Kec. Cidahu), *Wawancara*, 18 Oktober 2021

¹⁷ Wawan Riswandi (Kepala KUA Kec. Cidahu) *Wawancara*, 21 Oktober 2021

¹⁸ Direktorat Bina Ketahanan Remaja, *Materi Pegangan Kader tentang,,*, hlm. 13.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan dapat diwujudkan. Oleh karena itu peneliti ingin melihat implementasi dari kebijakan PUP BKKBN tersebut.¹⁹

Penelitian ini melihat bagaimana para pelaksana kebijakan atau dalam hal ini adalah BKKBN Kuningan dalam menyampaikan program PUP ini, kemudian judul ini sengaja tidak dikerucutkan ke wilayah yang lebih kecil karena kekhawatiran mengenai ketersediaan data yang ada di suatu wilayah tertentu saja. Oleh karena itu lebih melihatnya secara umum.

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Cidahu, karena Cidahu sebagai salah satu daerah yang cukup tinggi angka perceraianya di kabupaten Kuningan. Masyarakat di kec. Cidahu cenderung lebih memilih bercerai dengan pasangannya hanya karena alasan klasik yakni meninggalkan pasangannya untuk menikah lagi. alasan mengajukan perkara gugatan bagi masyarakat setempat hanya persoalan yang demikian itu, dan menurut isu yang beredar pernikahan dini dari kentalnya adat turut memberikan andil dalam dalam permasalahan ini.

Alasan di atas kiranya akan mempengaruhi wujud dari komunikasi instansi pemerintah dalam hal implementasi dari setiap program yang ada,

¹⁹ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, (Malang: Banyu Media Publishing, 2007), hlm. 85.

khususnya PUP BKKBN.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi dari program PUP BKKBN untuk pencegahan pernikahan dini di Kecamatan Cidahu Kabupaten Kuningan?
2. Apa saja kendala yang dihadapi program PUP BKKBN untuk pencegahan pernikahan dini di Kecamatan Cidahu Kabupaten Kuningan ?
3. Bagaimana program PUP BKKBN untuk pencegahan pernikahan dini dalam Tinjauan Maqāṣ id Syari'ah ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah;

- a. Menjelaskan implementasi dari program PUP BKKBN dalam upaya pencegahan pernikahan dini di Kecamatan Cidahu
- b. Menjelaskan kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi PUP BKKBN di Kuningan
- c. Menjelaskan PUP dalam tinjauan maqāṣ id syari" ah

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara akademis, penelitian ini dapat menyumbangkan khazanah keilmuan di bidang hukum Islam, khususnya hukum keluarga Islam.

- b. Memberikan pemahaman tentang pentingnya menikah di usia ideal dan risiko pernikahan pada usia muda.
- c. Secara praktis, dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan hukum keluarga Islam dan khususnya pada KUA dan lembaga-lembaga sosial yang lainnya yang peduli terhadap perlindungan anak dan generasi emas khususnya di Kuningan.

D. Kajian Terdahulu

Aminullah dalam tesisnya yang berjudul “Upaya Pendewasaan Usia Perkawinan (Analisis Pandangan Tokoh Agama terhadap Program Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Wilayah D.I. Yogyakarta)”.²⁰ Dalam tesis ini menjelaskan bagaimana pendapat Tokoh Agama di daerah tersebut, mengingat bahwa didalam struktur sosial kemasyarakatan memastikan adanya interaksi dimana setiap individu memerankan atau melibatkan suatu peran dengan status yang dimiliki atas dasar nilai dan norma yang disepakati, sehingga membentuk suatu pranata institusi. Atas dasar inilah pada tesis ini ditekankan pada bagaimana pendapat tokoh agama tentang PUP tersebut. Dari penelitian tersebut mengemukakan bahwa tokoh agama menyambut baik program pemerintah tersebut karena melihat adanya lebih banyak manfaat yang didapatkan dengan pendewasaan usia perkawinan

²⁰ Aminullah, “Upaya Pendewasaan Usia Perkawinan (Analisis Pandangan Tokoh Agama terhadap Program PUP BKKBN wilayah Jawa Barat)”, *Tesis*, Fakultas Syariah dan Hukum, Prodi Hukum Islam Konsentrasi Hukum Keluarga Islam, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017.

bagi para calon pengantin.

Muhammad dalam Tesisnya “Analisis Hukum Islam terhadap Pelaksanaan Pendewasaan Usia Perkawinan di BAPEMAS dan KB Kota Surabaya.”²¹ membandingkan usia pernikahan dalam sudut pandang Islam yang fleksibel atau dalam bahasa arab disebut dengan *balig*, dengan aturan pembatasan BKKBN melalui program PUP dengan usia minimal 21 tahun bagi perempuan dan 25 tahun bagi laki-laki. Keduanya ini dibahas melalui sudut pandang Islam dengan mengemukakan teori Maqāṣ id Syari’ah. Apakah pembatasan yang dilakukan dianggap membawa manfaat atau tidak. Penelitian ini berkesimpulan bahwa sepanjang program tersebut membawa kemaslahatan bagi umat, maka tidak ada salahnya untuk dilaksanakan. Sekalipun dalam Islam tidak ditetapkan dengan jelas berapa umur dari calon pengantin, akan tetapi dengan kata balig setidaknya memberikan gambaran bahwa kedewasaan menjadi hal yang prioritas dalam pernikahan.

Yuli Nurul Asri, menulis Tesis tentang “Peranan Program Bimbingan Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) dalam Mengurangi Pernikahan Usia Dini.”²² Pembahasan pada Tesis ini berfokus pada bahasan bagaimana bimbingan yang dilakukan oleh PIK-KRR kecamatan Batujajar Kabupaten Bandung Barat dalam membantu remaja guna menyelesaikan masalah

²¹ Muhammad, “Analisis Hukum Islam terhadap Pelaksanaan Pendewasaan Usia Perkawinan di BAPEMAS dan KB Kota Surabaya”, *Tesis*, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam Jurusan Hukum Islam Program Ahwalus Syakhshiyah, IAIN Sunan Ampel, 2014.

²² Yuli Nurul Asri, Peranan Program Bimbingan Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) dalam Mengurangi Pernikahan Usia Dini. *Tesis*, Fakultas Dakwah dan Komunikasi, Jurusan Bimbingan dan Penyuluhan Islam, UIN Sunan Gunung Djati, 2010.

mereka, dan memberikan informasi tentang kesehatan reproduksi. Pada penelitian ini juga dibahas bagaimana petugas PIK-KRR mengupayakan penekanan pernikahan dini, dengan bimbingan melalui kegiatan yang ada kemudian hasil tersebut dianalisa guna menemukan kekurangan yang ada. Penelitian ini berangkat dari kegelisan peneliti bahwa dari remaja yang melakukan pernikahan dini tidak sedikit dari mereka yang terpaksa menikah dini karena telah melakukan hubungan biologis di luar pernikahan.

Dwi Satrio, dengan judul “Persepsi Atas Iklan BKKBN Versi Pernikahan Dini di Televisi.”²³ Membahas tentang iklan yang ditayangkan oleh BKKBN guna memberikan edukasi terhadap dampak pernikahan dini, BKKBN membuat Iklan Layanan Masyarakat pernikahan dini yang ditayangkan di televisi untuk membujuk para remaja agar tidak melakukan pernikahan dini. Iklan dikatakan efektif apabila apa yang ingin disampaikan sesuai dengan apa yang diharapkan, iklan harus dibuat semudah mungkin untuk dipahami oleh pemirsanya. Televisi menjadi media efektif untuk menjangkau masyarakat luas. Selain itu sifatnya yang dapat menampilkan audio sekaligus visual lebih memudahkan kita untuk memahami pesan yang ada. Sehingga dalam penelitian tersebut di dapat hasil bahwa iklan tersebut dipandang efektif.

Dari beberapa kajian yang telah diuraikan menjadi modal awal bagi

²³ Dwi Satrio, Persepsi Atas Iklan BKKBN Versi Pernikahan Dini di Televisi. *Tesis*, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora, Program Studi Ilmu Komunikasi, Uin Sunan Kalijaga 2015.

peneliti untuk melakukan penelitian selanjutnya. Peneliti mencoba memasuki ruang kosong yang ada yaitu ingin melihat apakah PUP ini mampu mencegah atau setidaknya meminimalisir terjadinya pernikahan dini. Hal ini terasa sangat perlu dikaji guna melihat sejauh mana pengaruh dari PUP atau jika memang ada kendala maka kendala seperti apa saja yang dihadapi dalam mengimplementasikan program tersebut. Permasalahan ini belum dijadikan sebagai fokus utama dalam penelitian sebelumnya, oleh karena itu peneliti ingin melihat lebih dekat lagi tentang bagaimana implementasi dari program Pendewasaan Usia Pernikahan, khususnya di Kecamatan Cidahu Kuningan.

E. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggupas permasalahan yang ada melalui 3 teori di bawah ini;

1. Teori *Siyasah Syar'iyah*

kata *siyasah* merupakan akar kata dari mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, misalnya mengatur kaum, memerintah dan memimpinnya. Abdul Wahhab Khallaf mengartikan *siyasah* sebagai pemerintahan, politik, atau pembuat kebijaksanaan²⁴. Dengan demikian, *siyasah* berarti mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas suatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.

²⁴ Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Dar al-Anshar al-Qahirat, 1997), h. 4

Secara terminologi *siyasah* berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Dalam kamus *al-Munjid* dijelaskan bahwa *siyasah* adalah membuat kemaslahatan dengan membimbing mereka kejalan yang menyelamatkan atau ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemsyarakatan, yaitu mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah. Abdul Wahhab Khallaf mengartikan undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan²⁵.

Siyasah juga berarti mengurus atau memelihara ketertiban dan kemaslahatan manusia berdasarkan syariah Islam. Dengan demikian, fikih *siyasah* adalah ilmu tata negara Islam secara spesifik membahas seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudaratatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya.

Fikih *siyasah* menempatkan hasil temuan manusia dalam bidang hukum pada kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai. Setiap

²⁵ Abdul Wahhab Khallaf, *Op.Cit*, h. 5

peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan ajaran agama wajib dipenuhi sepenuh hati. Hal ini sejalan dengan Firman Allah swt dalam Surah an-Nisa' ayat 59, yaitu :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَرَعْتُمْ شَيْءً
فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

Fikih *siyasah* dipandang sebagai proses yang tidak pernah selesai karena senantiasa terlibat dengan pergumulan sosial dan budaya dan pemecahan atas berbagai persoalan lebih bersifat kontekstual, sehingga gejala fikih *siyasah* menampakkan diri dalam sosok yang beragam sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat. Namun demikian, fikih *siyasah* tidak serta merta menjadi *nisbi* (relatif) karena memiliki kemutlakan. Paling tidak, terkait kemestian untuk selalu mewujudkan keadilan, rahmat, kemaslahatan, dan hikmah.

2. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang mengandung konsekuensi moral yang di dalamnya ada keterikatan akan kepentingan rakyat banyak dan keterikatan terhadap tanah air atau tempat di mana yang bersangkutan berada. Hal ini seyogyanya direfleksikan dalam perilaku aparat sebagai penyelenggara, dan adanya interaksi antara penguasa dengan rakyat. Dengan demikian, maka

pertanggung jawaban dari seseorang administrator publik adalah mencakup pertanggung jawaban birokrasi, pertanggung jawaban legal, pertanggung jawaban profesional, politisi dan pertanggung jawaban religius.²⁶

Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya, karena merupakan sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah yang ada pada kehidupan masyarakat.²⁷

3. Teori *Maqāṣ id Syariah*

Secara etimologi *Maqāṣ id Syariah* terdiri dari dua kata, yaitu kata *maqāṣ id* dan kata *asy-Syari'ah*, untuk dapat memahaminya maka harus diartikan satu persatu kemudian ditarik benang merahnya. *Maqāṣ id* adalah bentuk plural dari kata kerja *qaṣ ada* yang berarti menuju satu arah, tujuan, tengah-tengah.²⁸ *Maqāṣ id* juga dapat diartikan dengan prinsip, niat dan tujuan akhir, jika disebut *Maqāṣ id* hukum Islam maka dapat diartikan dengan sasaran-sasaran atau maksud di balik hukum itu.²⁹ Sedangkan *Syariah* bermakna jalan

²⁶ H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: AIPI, 2006), hlm. 15

²⁷ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Sosial*, (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 44.

²⁸ Ahmad Iman Mawardi, *Fiqh Minoritas Fikih Aqalliyat dan Evolusi Maqashid al- Syariah dari Konsep ke Pendekatan*, (Yogyakarta: LKiS, 2010), hlm. 178-179.

²⁹ Jāsir „audah, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqāṣ id Syari'ah*, ter. Rosidin dan „Alī „Abd el-Mun'im, (Bandung: Mizan, 2015), hlm. 32-33.

menuju mata air, jalan menuju sumber mata air ini boleh saja diartikan dengan jalan menuju sumber kehidupan. Syariah dalam artian ini memuat 3 aspek yaitu; „*aqidah, ‘amaliyah dan khuluqiyah.*³⁰

Dari kata syariat terkandung makna yang luas, misalnya seperti seluruh agama yang mencakup bagian akidah, ibadah, adab, ahlak, hukum dan muamalah. Dengan kata lain, syariah *mencakup yang aṣ l dan furu’*. Akidah dan amal, serta teori dan aplikasi. Ia mencakup seluruh sisi keimanan dan aqidah kepada Allah SWT dan Nabi yang kesemuanya itu dirangkum dalam kitab suci al-Qur'an dan Sunnah kemudian dijabarkan oleh para Ulama sebagai jembatan keilmuan. Syariah juga dapat mengandung arti sisi hukum, misalnya seperti Ibadah, Muamalah, Hukum Keluarga, masyarakat, Negara dan luar negeri.³¹ Setidaknya dari uraian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa maqashid syariah adalah tujuan-tujuan ditetapkannya syariat untuk kemaslahatan manusia.³²

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan, atau disebut juga dengan *field research*. Keunggulannya adalah peneliti dapat

³⁰ Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid al-Syariah Menurut al-Syatibi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 61.

³¹ Yūsuf al-Qaraḍ āwī, *Fikih Maqashid Syariah Moderasi Islam Antara Aliran Tekstual dan Aliran Liberal*, ter. Erif Munandar Riswanto, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2007), hlm. 16-17.

³² Ahmad al-Raisumi, *Nazhariyyat al-Maqashid ‘inda al-Imam al-Syatibi*, (Libanon: alMussasah al-Jamiah li Dirasat wa al-Nusyur wa al-Tauzi“ , 1992), hlm. 13.

memperoleh informasi dan data yang aktual karena bersentuhan langsung dengan objek penelitian PUP di Kecamatan Cidahu, Kuningan. Sehingga diharapkan penggunaan penelitian ini dapat memformulasikan data yang *up to date*.³³

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah *Deskriptif Analisis* yaitu bentuk penelitian yang *mendesripsikan* peristiwa-peristiwa yang ada, baik peristiwa alamiah maupun buatan manusia sehingga mampu menjawab persoalan yang dirumuskan dalam perumusan masalah.³⁴ penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran masyarakat atau suatu gejala yang kemudian dilakukan analisis terhadap gejala tersebut.³⁵ Kemudian mengkaji dan meneliti PUP BKKBN dalam upaya pencegahan terhadap pernikahan dini.

3. Sumber Data Penelitian

a. Data Primer. Sumber ini diperoleh dari hasil wawancara dengan narasumber atau informan. wawancara terhadap informan sebagai sumber data dan informasi dilakukan dengan tujuan penggalian informasi tentang fokus penelitian. wawancara ialah percakapan yang bertujuan, biasanya antara dua orang atau lebih yang diarahkan oleh

³³ Restu Kartiko Widi, *Asas Metodologi Penelitian Sebuah Pengenalan dan Penuntun Langkah Demi Langkah Pelaksanaan Penelitian*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm. 42.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta; UI Press, 2008), hlm. 50.

³⁵ Arif Furchan, *Pengantar Penelitian Dalam Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 447.

salah seorang dengan maksud memperoleh keterangan. Dengan kata lain wawancara dilakukan untuk mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain.

- b. Data Sekunder. Sumber data merupakan hasil observasi orang lain, dokumentasi, buku-buku penunjang dan dokumen terkait permasalahan yang menjadi penelitian di dalam tesis peneliti.
- c. Data Tersier. Sumber ini meliputi: KBBI, Ensiklopedia, WEB dan Sosial Media (Facebook, Twitter, Instagram, dan Whatapps).

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Observasi adalah salah satu metode utama dalam penelitian dampak sosial. Observasi adalah melihat, mengamati dan mendengarkan dalam rangka memahami dan mencari jawaban terhadap gejala sosial (Perilaku, kejadian-kejadian, keadaan) dalam beberapa waktu tanpa mempengaruhi kejadian tersebut guna menemukan dan menganalisa data secara obyektif.³⁶
- b. Wawancara. Wawancara digunakan sebagai instrumen pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang akan diteliti, dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang

³⁶ Imam Prayogo dan Tobroni, *Metode Penelitian Sosial Agama*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. 167

lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit/kecil.³⁷

Wawancara merupakan proses interaksi antara pewawancara dan informan, tujuan dari wawancara ini untuk memperoleh atau memastikan suatu fakta. Oleh karena itu, suatu elemen yang sangat penting di dalam interaksi adalah wawasan dan pengertian.³⁸ Melalui wawancara ini diharapkan dapat menguraikan situasi yang terjadi di dalam penelitian lapangan yang diuraikan ketika peneliti terjun langsung ke lapangan dengan mewawancarai tokoh-tokoh yang terkait seperti :

1. Kepala dan Karyawan UPTD P5A Kec. Cidahu
 2. Kepala KUA
 3. Kepala Seksi Kesejahteraan Rakyat Kec. Cidahu
 4. Penyuluh KB Kec. Cidahu
- c. Dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian lapangan kemudian Undang-undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Undang-undang Perlindungan Anak, Undang-undang Kesehatan Reproduksi, Hak Asasi Manusia HAM), Burgerlijk Wetboek (BW) dan Kompilasi Hukum Islam (KHI).

5. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *Uşul* atau Normatif (*Maqāş id Syari'ah*). Pendekatan *Maqāş id*

³⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, R&D*, Cet ke-5, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 137.

³⁸ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 194.

Syari'ah merupakan pendekatan yang mengkaji atau melihat suatu kejadian dari sisi baik atau tidaknya suatu kejadian atau sesuai atau tidaknya dengan tujuan hukum Islam.

G. Sistematika Pembahasan

Untuk dapat memudahkan peneliti ataupun pembaca dalam memahami tesis ini maka akan disusun pokok-pokok bahasan apa saja yang berada dalam penelitian ini. Hal ini juga agar penelitian ini menjadi lebih sistematis. Penelitian ini dibagi menjadi lima bab bagian, yaitu:

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian atau telaah pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan yang terakhir adalah sistematika pembahasan.

Bab kedua, akan dibahas mengenai tinjauan tentang teori pernikahan yang meliputi definisi dan tujuan pernikahan, syarat-syarat dan rukun pernikahan, pengertian perkawinan usia muda, kemudian batasan umur dalam perkawinan yang dilihat dari empat sisi yaitu: hukum Islam, UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, dan Peraturan mengenai teori kebijakan publik, Usia Pernikahan dan maqāṣ id syari'ah.

Bab ketiga, merupakan pembahasan mengenai gambaran umum tentang Program Pendewasaan Usia Pernikahan (PUP) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), implementasi PUP BKKBN di Kecamatan Cidahu, dan yang terakhir mengenai problematika dalam

implementasi PUP BKKBN di Cidahu.

Bab keempat, akan dibahas mengenai a. Hasil Penelitaian (kondisi Riil) dan b. analisa upaya pencegahan pernikahan dini di Kecamatan Cidahu, yang terdiri dari beberapa sudut pandang yaitu: pelaksanaan PUP BKKBN perspektif kebijakan publik, bahasan ini akan diberi sub bab yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi. Kemudian akan dilanjutkan membahas mengenai kendala yang dihadapi dalam implementasi atau pelaksanaan PUP BKKBN di Kecamatan Cidahu, sistem hukum dan maqoshid syari" ah.

Bab kelima, merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan penelitian, daftar pustaka, saran dan lampiran-lampiran.

