

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang memiliki beranekaragam kebudayaan, suku dan ras yang menjadikan bangsa Indonesia bersatu dalam sebuah kesatuan yang tidak akan pernah terpisahkan, Berlandaskan semboyan Bhineka Tungga Ika, artinya bahwa meskipun kita berbeda-beda tetapi tetap satu jua. Suatu negara bisa berdiri apabila didalamnya ada faktor yang mendukungnya, salah satu contohnya adalah masyarakat. Masyarakat adalah sekelompok orang yang telah mendiami wilayah tertentu dan saling berinteraksi antara individu yang satu dengan individu yang lainnya. Masyarakat adalah salah satu faktor yang mendukung berdirinya suatu negara, karena masyarakat memiliki peran dan pengaruh terhadap suatu negara dalam pembuatan kebijakan. Adanya kebijakan inilah yang menjadi salah satu cara untuk mempersatukan masyarakatnya.

Pemerintah adalah aktor yang mempunyai kekuatan besar dalam suatu negara yang mencakup urusan masyarakat. Pemerintah memiliki peran yang penting dalam mewujudkan program yang berkenaan dengan pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu pemerintah memiliki kewenangan dan andil sendiri dalam setiap pembuatan kebijakan. Dalam hal ini pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah yang berupa hak otonomi daerah. Maksud dari hak otonomi daerah tersebut bahwa, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan hak untuk mengatur daerahnya sendiri sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah itu sendiri.

Pemerintah daerah, pemerintah pusat maupun pemerintah desa dipandang memiliki pengaruh yang besar dalam mewujudkan tatanan pemerintahan yang baik. Segala permasalahan dan kepentingan yang ada disuatu daerah dapat diatasi melalui sebuah kebijakan. Sebuah kebijakan itu

telah dimiliki oleh pemerintah yang memiliki kewenangan dengan dibantu oleh lembaga atau organisasi yang berpengaruh serta masyarakat itu sendiri.

Menurut Mulyadi (2009:133), Pemerintah desa merupakan sebuah sistem yang menjadi salah satu bagian dari pemerintahan daerah dan tidak bisa terpisahkan. Pemerintah desa menjadi tempat dimana masyarakat menyalurkan aspirasinya, dan pemerintah desa diharapkan mampu menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan perundang-undangan yang mengaturnya.

Selanjutnya definisi Pemerintah Desa, selain dari pakar ilmu juga dibahas dalam Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang akan dijelaskan secara detail definisi pemerintah desa yang berbunyi bahwa:

“Pemerintah adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemerintah desa diberikan kepercayaan oleh pemerintah pusat untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri . Pemerintah desa menjadi aktor yang memiliki peran penting dalam membuat dan memutuskan kebijakan. Kebijakan itu dibuat dengan tujuan untuk mengatur dan memperbaiki keadaan masyarakatnya. Pemerintah desa harus mengetahui permasalahan apa yang ada di daerahnya sehingga mereka mengeluarkan kebijakan tersebut. Sebuah kebijakan dibuat untuk kepentingan masyarakat umum, dalam kehidupan bernegara kebijakan sangat berpengaruh untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dan berbegara. Jika kebijakan tidak dilaksanakan secara maksimal maka peraturan pun tidak bisa dilaksanakan dengan baik.

Kebijakan merupakan sebuah aturan yang telah dibuat oleh lembaga yang berwenang yang dijalankan dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan yang sebelumnya dirasa kurang baik dan belum sesuai dengan yang diharapkan. Melalui kebijakan, lembaga yang berwenang akan mudah dalam mereka mengendalikan dan mengatur masyarakatnya.

Menurut Nugroho (2003:7) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberikan sanksi yang tegas sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan dijatuhkan oleh pemerintah desa yang berwenang.

Desa Wonokarto adalah sebuah desa yang berada di Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan, Provinsi Jawa timur. Desa Wonokarto terletak di bagian utara Kecamatan Ngadirojo. Daluhu Wonokarto adalah desa induk sebelum ada pemekaran dan pembagian desa dan sekarang wonokarto di pecah menjadi 3 bagian, yaitu Wonokarto, Wonoasri dan Wonosobo. Wonokarto terdiri dari 5 dusun, diantaranya : Dusun Miri, Dusun Kasri, Dusun Gauto, Dusun Krajan dan Dusun Dilem. Perbatasan wilayah Desa Wonokarto di sebelah utara berbatasan dengan Desa Wonoasri, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Nogosari, sebelah Barat berbatasan dengan Desa Montongan dan sebelah Timur berbatasan dengan Desa Wonosobo dan Wonoasri.

Kehidupan masyarakat di Desa Wonokarto sangat beragam. Salah satunya adalah keberagaman mata pencaharian masyarakat, ada yang petani, buruh, pegawai dan wiraswasta. Keberagaman masyarakat di Desa Wonokarto memimbulkan banyak permasalahan dan salah satu contohnya adalah masih adanya kasus pernikahan anak dibawah umur.

Pernikahan adalah proses peresmian ikatan perkawinan sesuai dengan norma agama, sosial dan hukum. Sedangkan Pernikahan dini adalah suatu pernikahan yang biasanya dilakukan oleh pasangan muda dibawah umur 16 tahun. dan pada umumnya mereka menikah dikisaran umur 13 s/d 16 tahun (Naqiyah, 12:2009). Dapat disimpulkan bahwa pernikahan dini merupakan pernikahan yang dilakukan oleh salah seorasng pasangan yang memiliki usia dibawah 17 tahun. Baik pria ataupun wanita apabila telah melakukan pernikahan diusia muda maka pernikahan mereka dapat dikatakan dengan pernikahan dini.

Banyaknya pernikahan anak dibawah umur menimbulkan akibat terhadap pelaku yang melakukannya. Pernikahan dibawah umur disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya : faktor *intern* dan faktor *ekstern*. Terutama bagi anak-anak yang usianya masih dibawah umur yang sebenarnya masih belum siap menerima perubahan yang begitu cepatnya sehingga anak yang masih diusia dini tidak bisa menyesuaikan diri pada lingkungannya. Adapun faktor lain yang melatar belakangi terjadinya pernikahan dini yaitu faktor dari diri individu itu sendiri, faktor dari orang tua, lingkungan masyarakat

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti di Desa Wonokarto, tidak menutup kemungkinan bahwa masih banyaknya masalah yang terjadi, seperti halnya masih adanya anak yang putus sekolah disebabkan oleh beberapa faktor dan salah satu faktornya yaitu faktor kecelakaan. Kecelakaan disini bukan berarti kecelakaan berkendara tetapi kecelakaan yang dimaksud yaitu hamil diluar nikah. Hal ini juga diperkuat dari hasil wawancara awal dengan Bapak Bakat selaku sekretaris Desa Wonokarto pada tanggal 22 Oktober 2018, beliau mengatakan bahwa kasus yang baru saja terjadi yaitu di Dusun Kasri tepatnya di Dukuh Kampir , Desa Wonokarto pada bulan September 2018 ini juga ada kasus anak yang masih duduk di bangku SMA telah dikeluarkan dari sekolah di karenakan hamil. Adanya kasus tersebut, maka mereka akan dinikahkan dan pernikahan inilah yang dapat dikatakan pernikahan dibawah umur (pernikahan dini).

Adanya pernikahan dibawah umur tersebut menjadikan salah satu pertimbangan bagi pemerintah Desa Wonokarto dalam membuat sebuah kebijakan. Kebijakan ini awalnya dibuat oleh Kepala Desa dan di setujui oleh BPD. Adanya kasus-kasus di Desa Wonokarto menjadi salah satu masalah yang harus di selesaikan dan harus diatasi . Berdasarkan atas keputusan kepala Desa di Wonokarto kebijakan ini digunakan untuk mengatur kasus perselingkuhan, pernikahan dibawah umur, putus sekolah dan hamil dibawah umur. Kebijakan itu di masukkan dalam Keputusan Kepala Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Nomor 12 Tahun 2010

Tentang Perselingkuhan/ Pernikahan Dibawah Umur/ Putus Sekolah Dan Hamil Di bawah Umur.

Awal mula kebijakan ini dibuat tentunya ada sebab yang sudah dijadikan sebagai bahan pertimbangan dikeluarkanya kebijakan ini. Salah satu penyebabnya yaitu sebelum tahun 2010 kasus anak hamil dan menikah ketika masih sekolah di jenjang SMP/SMA sudah terjadi. Berikut adalah data-data orang yang telah menikah dibawah umur di Desa Wonokarto yang dilihat dari sebelum tahun 2010.

Tabel 1.1

Data Pernikahan dibawah Umur pada Tahun 2004-2010 Desa Wonokarto

No	Tahun	Jumlah orang yang menikah dibawah umur
1	2004	8 orang
2	2005	5 orang
3	2006	2 orang
4	2007	3 orang
5	2008	-
6	2009	4 orang
7	2010	2 orang

Sumber: Arsip catatan perkawinan Desa Wonokarto, Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan

Berdasarkan data diatas dapat diketahui bahwa setiap tahun pertahun masih ditemukanya kasus orang yang menikah di usia yang masih dini. Selanjutnya, untuk menghindari angka kejadian ini menjadi bertambah Kepala Desa Wonokarto membuat perdes atas persetujuan BPD. Perdes itu mengatur tentang peselingkuhan/ pernikahan dibawah umur/ putus sekolah dan hamil diluar nikah. Selain kebijakan ini harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh masyarakat Desa Wonokarto, pemerintah desa juga menegaskan dalam keputusan itu bahwa bagi warga masyarakat yang melaksanakan peselingkuhan dengan tertangkap basah akan dikenakan sumbangan pembangunan berupa semen sejumlah 50 zak. Tidak hanya itu, bagi warga desa yang menikah/hamil ketika masih dalam duduk dibangku SD/SMP/SMA akan dikenakan sumbangan semen berjumlah 50 zak. Kemudian bagi warga desa yang hamil dibawah umur dikenakan

sumbangan pembangunan berupa semen 25 zak. dan yang terakhir bagi warga desa yang kawin dibawah umur akan dikenakan pula denda berupa semen sejumlah 25 zak. denda-denda yang diperoleh dari sumbangan para pelaku kemudian di serahkan kepada pemerintahan desa. Kemudian desa menyerahkan sumbangan tersebut ke kepala dusun yang bersangkutan dan hasil sumbangan digunakan untuk pembangunan diwilayah dusun masing-masing. Akan tetapi ketika dusun sekiranya tidak membutuhkan dana untuk pembangunan di daerahnya maka dana sumbangan akan dikembalikan lagi ke Kepala Desa dan akan dipergunakan untuk kas desa.

Setelah kebijakan Pemerintah Desa Wonokarto sudah diterapkan dimasyarakat, seharusnya kasus terkait pernikahan dini di Wonokarto diharapkan tidak terulang dari tahun ketahun. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan bahwa sampai saat ini masih terulang kasus pernikahan dini tersebut. Bahkan kebijakan ini belum bisa memberikan efek jera terhadap para pelaku. Hal ini bisa dibuktikan dengan data dibawah ini yang dilihat dari tahun 2011-sekarang :

Tabel 1.2

Data Pernikahan dibawah Umur pada Tahun 2011-sekarang Desa Wonokarto

NO	TAHUN	JUMLAH
1	2011	3 orang
2	2012	2 orang
3	2013	-
4	2014	2 orang
5	2015	3 orang
6	2016	3 orang
7	2017	5 orang
8	2018	1 orang

Sumber: Arsip Catatan Perkawinan Desa Wonokarto, Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan

Berdasarkan data diatas bisa disimpulkan bahwa meskipun kebijakan sudah diterapkan oleh pemerintah Desa Wonokarto, akan tetapi masih ada sebagian orang yang melanggarnya. Pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan bukan berarti masyarakat semua setuju dengan keputusan yang dibuat oleh desa. Akan tetapi masalah ini membuat sebagian masyarakat Desa Wonokarto ada yang *pro* dan *kontra* dengan kebijakan yang dilakukan pemerintah ,dan sebagian masyarakat yang dikenakan denda ada yang keberatan, karena salah satu factor pemicunya yaitu ekonomi (Berdasarkan wawancara awal pada tanggal 24 Oktober 2018 dengan Bapak Sukatni selaku ketua RT di Dukuh Kasri.

Terjadinya kasus-kasus di Desa Wonokarto telah memberikan banyak tanggapan, pandangan/ persepsi bagi masyarakat. Interaksi-interaksi yang dilakukan antara individu dengan masyarakat akan melahirkan yang namanya persepsi. Zaria'at (2017 : 11) mengemukakan bahwa persepsi itu sendiri merupakan pandangan masyarakat terhadap informasi yang diterima baik itu positif atau negatif yang terjadi dilingkungan . Hubungan antara manusia dengan lingkungan secara terus menerus dapat dilakukan melalui persepsi. Banyak cara yang bisa dilakukan dalam kita berinteraksi melalui persepsi, salah satunya melalui indra yang dimiliki manusia. Bisa dengan indra penglihatan, pendengar , pencium, perasa dan peraba. Oleh karena itu alat indra yang dimiliki oleh manusia sangat memiliki peranan dan fungsi yang sangat penting dalam proses terjadinya persepsi.

Berangkat dari kebijakan yang ada di Desa Wonokarto tentang Keputusan Kepala Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Perselingkuhan/ Pernikahan Dibawah Umur/ Putus Sekolah Dan Hamil Diluar Nikah, disini tentunya akan memunculkan persepsi masyarakat. Oleh karena itu, peneliti akan melakukan penelitian yang dilakukan di Desa Wonokarto.

Berdasarkan kesimpulan dari latar belakang disini peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “PERSEPSI MASYARAKAT DESA WONOKARTO TERHADAP KEPUTUSAN KEPALA DESA WONOKARTO KECAMATAN NGADIROJO NOMOR 12 TAHUN 2010

TENTANG PERSELINGKUHAN/ PERNIKAHAN DIBAWAH UMUR/
PUTUS SEKOLAH DAN HAMIL DILUAR NIKAH”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang masalah, maka akan ada rumusan masalah sebagai berikut: ‘Bagaimana Persepsi Masyarakat Desa Wonokarto Terhadap Keputusan Kepala Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Perselingkuhan/ Pernikahan Dibawah Umur/ Putus Sekolah Dan Hamil Diluar Nikah”?’

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah akan ada tujuan penelitian sebagai berikut : “Untuk mengetahui Bagaimana Persepsi Masyarakat Desa Wonokarto Terhadap Keputusan Kepala Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Perselingkuhan/ Pernikahan Dibawah Umur/ Putus Sekolah Dan Hamil Diluar Nikah”.

D. Manfaat Penelitian

1. Masyarakat Desa Wonokarto

Adapun manfaat penelitian ini bagi masyarakat Desa Wonokarto yaitu untuk memberikan gambaran kepada pemerintah Desa Wonokarto seberapa besar persepsi masyarakat yang setuju atau tidak setuju terhadap keputusan yang dilakukan pemerintah di Desa Wonokarto

2. Penulis

Selanjutnya, manfaat penelitian ini bagi penulis yaitu untuk menambah ilmu pengetahuan penulis an dapat mengetahui batasan-batasan usia pernikahan yang ideal yang diterapkan di Desa Wonokarto.

3. Universitas

Kemudian manfaat yang akan diperoleh bagi Universitas yaitu untuk mengetahui data-data usia pernikahan yang terjadi di Desa Wonokarto.

khususnya data –data orang yang menikah di bawah umur. Selain itu untuk mengetahui kebijakan yang diterapkan di Desa Wonokarto beserta sanksi yang harus dilaksanakan dan dipatuhi oleh masyarakat Desa Wonokarto.

