

### **BAB III. ANALISIS POLITIK HUKUM PENGATURAN BATAS MINIMAL USIA PERKAWINAN PADA REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN**

#### **A. Politik Hukum terhadap Perubahan Batas Usia minimal Perkawinan di Indonesia**

##### **1. Pancasila sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum di Indonesia**

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat yang menyatakan, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh khidmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila merupakan sumber landasan filosofis bangsa Indonesia dalam proses perumusan kebijakan negara yang menyentuh dimensi ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan sosial. Landasan utamanya adalah butir-butir sila dalam Pancasila yang merupakan pedoman bagi penyelenggara negara.

Pancasila harus menjadi ruh dan semangat dalam setiap pengambilan kebijakan oleh penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita negara. Cita-

cita tersebut hanya bisa dicapai bila setiap penyelenggara negara menjamin hak setiap warga termasuk hak anak sebagai hak asasi manusia.<sup>1</sup>

Pada pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 menyatakan, “*Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhan yang maha esa*”<sup>2</sup>

Penjelasan Pasal 1, UU No.1 Tahun 1974 menyatakan, Sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dimana sila yang pertama ialah Ketuhanan yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/ kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/ jasmani, tetapi unsur bathin/ rohani juga mempunyai peranan yang penting. Membentuk keluarga yang bahagia rapat hubungan dengan keturunan, yang pula merupakan tujuan perkawinan, pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua,”<sup>3</sup>

Penjelasan umum angka 4 huruf d UU No. 1 tahun 1974 menyatakan, prinsip undang-undang ini mengharuskan setiap calon suami isteri telah matang jiwa dan raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar tujuan perkawinan bisa terwujud tanpa berakhir pada perceraian dan menciptakan generasi yang baik dan sehat. Oleh karenanya, harus dicegah terjadinya perkawinan di bawah umur. Perkawinan juga memiliki hubungan dengan

---

<sup>1</sup> Eva Kusuma Sundari F-PDIP, *Dalam Rapat Badan Legislasi DPR pada Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Perkawinan*, Tanggal 20 Agustus 2019.

<sup>2</sup> UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Pasal 1

<sup>3</sup> Penjelasan Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

permasalahan kependudukan. Data menunjukkan bahwa batas umur wanita yang lebih rendah untuk melangsungkan perkawinan, berakibat pada laju kelahiran yang lebih tinggi. Oleh karena itu, maka undang-undang ini mengatur batas usia untuk kawin bagi pria ialah 19 (sembilan tahun) dan bagi wanita 16 (enam belas) tahun.”<sup>4</sup>

Bahwa negara memberikan jaminan pada setiap orang, untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum adalah merupakan landasan filosofis yang tersurat dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 28 D.<sup>5</sup> Sebagaimana pula yang termaktub pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi : “membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Penyelenggara negara harus menjadikan butir-butir sila pada pancasila sebagai landasan utama dalam merumuskan kebijakan yang berdimensi Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial. Hal ini mengandung makna bahwa negara berkewajiban menjamin kesejahteraan termasuk hak setiap orang, melindungi, memajukan, serta menghindarkan dari diskriminasi.

---

<sup>4</sup> Penjelasan Umum angka 4 huruf d UU No. 1 tahun 1974

<sup>5</sup> UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 D

Batang tubuh UUD NRI 1945 telah merangkum 40 hak konstitusi dalam 14 rumpun, menyatakan bahwa negara wajib menjamin atas pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia.<sup>6</sup> Menjamin hak setiap orang untuk terbebas dari diskriminasi dengan alasan apapun sebagaimana terdapat pada Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Jaminan ini merupakan komitmen negara dalam rangka menghapuskan perlakuan diskriminatif pada kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk dalam hal pembatasan usia perkawinan. UUDNRI 1945 juga menjamin perlindungan kepada setiap warga negaranya. Jaminan ini meliputi perlindungan dari berbagai tindak kekerasan dan upaya eksploitasi.

Negara bermitmen untuk menjamin kehidupan masyarakat yang berkeadilan tanpa diskriminasi, hal ini sudah dipertegas dengan adanya peratifikasian<sup>7</sup> Prinsip kesetaraan dan keadilan serta prinsip non diskriminasi sebagai landasan dasar untuk penjaminan hak-hak asasi manusia sudah tertuang pada beberapa Konvensi Internasional, seperti Kovensi Hak Sipil dan Politik, Kovensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Konvensi Hak Perempuan (CEDAW), dan Konvensi Hak Anak. Masyarakat memiliki definisi yang berbeda dalam konteks perkawinan, begitu juga definisi hukum tentang perkawinan pada suatu negara yang dianut serta dipraktikkan di dalam masyarakat, tempat dimana hukum

---

<sup>6</sup> Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), "*Hak Konstitusi*", <https://www.komnasperempuan.go.id>. diakses 10 Juni 2019.

<sup>7</sup> Ratifikasi: *Pengesahan suatu dokumen negara oleh parlemen, khususnya pengesahan undang-undang, perjanjian antar negara dan persetujuan hukum internasional*. KBBI.we.id. diakses 15 Juni 2021

tersebut berlaku.<sup>8</sup>

Defenisi umum tentang perkawinan adalah sebuah perjanjian antara dua belah pihak yang mengikatkan diri untuk membangun satu keluarga.<sup>9</sup> Perkawinan merupakan ikatan lahir dan batin antara laki-laki dan perempuan dengan bertujuan untuk menciptakan keluarga yang bahagia dan kekal dengan bersandar pada Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana termaktub dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.<sup>10</sup>

Institusi keluarga dan perkawinan merupakan bagian pokok dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia pada umumnya. Namun, tujuan perkawinan memiliki makna yang beragam, bahkan ada yang tidak sejalan dengan tujuan yang disebutkan pada UU Perkawinan.<sup>11</sup> Karena dalam praktik perkawinan itu, memiliki tujuan yang lebih luas, misalnya menyangkut berbagai kepentingan serta membangun stabilitas ekonomi keluarga serta untuk meningkatkan status sosial bagi keluarga maupun pasangan.<sup>12</sup> Aspek ekonomi merupakan sesuatu yang perlu dipertimbangkan bagi pasangan yang akan menikah, bahkan menjadi faktor utama bagi pihak keluarga untuk menikahkah anak/anggota keluarganya. Faktor ini memiliki pengaruh yang kuat terhadap terjadinya praktik perkawinan anak dan

---

<sup>8</sup> Women Living Under Muslim Law, 2006, *Knowing Our Rights, Women, Family, Laws, and Customs in the Muslim World*, WLUML, London.

<sup>9</sup> Soemiyati, , *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-undang Perkawinan*, Liberti, Yogyakarta. 1982

<sup>10</sup> Lihat Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

<sup>11</sup> Susan Blackburn dan Bessell Sharon, "*Marriageable Age: Political Debates on Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia*", Indonesia, No. 63, April 1997, hlm. 107-141.

<sup>12</sup> Pam Nilan, "*Youth transitions to urban, middle-class marriage in Indonesia: faith, family and finances*," Journal of Youth Studies, Vol. 11, No. 1 2008, hlm. 65-82.

perkawinan di bawah tangan (tidak tercatat di negara).<sup>13</sup>

Institusi keluarga telah diakui sebagai bagian penting dalam suatu negara dan hal ini terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) pada Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) tentang Perkawinan yang menyatakan bahwa: laki-laki dan Perempuan yang sudah dewasa, dengan tidak dibatasi kebangsaan, kewarganegaraan atau agama, berhak untuk menikah dan untuk membentuk keluarga. Mereka mempunyai hak yang sama dalam soal perkawinan, di dalam masa perkawinan, dan di saat perceraian.

Menikah dan untuk membentuk keluarga adalah hak setiap orang, dan hanya boleh dilaksanakan atas dasar pilihan bebas dan sudah memiliki persetujuan dari kedua mempelai.<sup>14</sup> Dipertegas juga oleh DUHAM bahwa hak tersebut hanya untuk mereka yang telah dewasa.

Hak untuk melakukan perkawinan ini, diatur juga pada dua Kovenan HAM Internasional, yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (*Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik*) dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (*Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*).

Dalam Konvenan Hak Sipil dan Politik ditegaskan bahwa perkawinan

---

<sup>13</sup> Reni Kartikawati Djamilah, "Dampak Perkawinan Anak di Indonesia", Jurnal Studi Pemuda, Vol. 3, No. 1, Mei 2014.

<sup>14</sup> Lihat Pasal 16 ayat (2) DUHAM.

adalah “kesatuan kelompok masyarakat yang alamiah dan mendasar serta berhak dilindungi oleh masyarakat dan negara.”<sup>15</sup> Dalam hal ini ditegaskan bahwa masyarakat dan negara wajib memberi jaminan hak bagi setiap laki-laki dan perempuan yang telah memasuki usia perkawinan untuk melangsungkan pernikahan serta membangun kehidupan berkeluarga.

Dalam Konvenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya ditekankan bahwa negara berkewajiban untuk memberi perlindungan kepada setiap unit keluarga dan menjamin terhadap perkawinan yang berlandaskan pada persetujuan bebas dari kedua pihak yang hendak menikah.<sup>16</sup>

### **1. Konfigurasi Politik dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan**

Mengenai hubungan konfigurasi politik dan produk hukum berupa undang-undang nomor 16 tahun 2019 tentang perkawinan ini, dapat dijelaskan dengan teori hukum responsif yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick. Teori ini menyebutkan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom.

Begitu juga sebaliknya, konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/ konservatif atau

---

<sup>15</sup> Lihat Pasal 23 ayat (1) CCPR.

<sup>16</sup> Lihat Pasal 10 CESCR.

menindas.<sup>17</sup> Harold J. Laksi mengatakan bahwa : “Warga Negara berkewajiban mematuhi hukum tertentu hanya jika hukum itu memuaskan rasa keadilan”.<sup>18</sup>

Menurut Mahfud MD, untuk mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang dipakai adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat. Pada konfigurasi ini politik otoriter yang terjadi sebaliknya.<sup>19</sup>

Undang-undang nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan lahir pasca reformasi. Sedangkan di era reformasi ini hukum sebagai produk politik, sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangannya kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal tersebut merupakan sebuah fakta dimana setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dari kalangan politisi.

Dari gambaran tersebut, dapat kita ketahui bahwa konfigurasi politik pasca reformasi memiliki karakteristik terbuka, dimana seluruh potensi rakyat dapat

---

<sup>17</sup> Abdul Ghofur, *Pergulatan Hukum dan Politik dalam Legislasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008*, Jurnal Pemikiran Hukum Islam al-Ahkam Volume 3 Nomor 1, Semarang: IAIN Walisongo, 2013.hlm. 71

<sup>18</sup> Veriena J.B. Rehatta, *Penerapan Hukum Responsif di Indonesia*, makalah, Universitas Pattimura, Ambon. 2015

<sup>19</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hlm.3



berperan secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Seluruh warga masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam membangun negara diberbagai bidang kehidupan. Pada masa ini, sistem parlemen dan kepartaian dinilai sangat demokratis, dominasi peranan eksekutif tidak terlihat, namun sebaliknya kebebasan pers dapat dirasakan seluruh pihak, dimana ketika unsur tersebut merupakan indikator demokratis atau otoriternya sebuah konfigurasi politik. Dapat kita simpulkan bahwa undang-undang nomor 16 tahun 2019 tentang perkawinan lahir pada masa politik yang demokratis, sedangkan produk hukumnya dinilai memiliki karakteristik yang responsif.

Penilaian tersebut didasari argumen bahwa Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang perkawinan lahir karena adanya kebutuhan masyarakat akan batasan usia minimal perkawinan, mengingat kehidupan masyarakat yang semakin dinamis dan terus berkembang. Undang-undang ini diharapkan mampu menyempurnakan undang-undang sebelumnya, yaitu undang-undang No. 1/ 1974 tentang perkawinan.

Maka tujuan politik hukum sebagaimana yang dikemukakan Mahfud MD yang mengandung pengertian bahwa *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara akan tercapai. Mahfud MD membagi 3 (tiga) kelompok politik hukum, yaitu : *pertama*, arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan (*legal policy*) guna mencapai tujuan negara yang mencakup penggantian hukum lama dan pembentukan hukum-

hukum yang baru sama sekali ; *kedua*, latar belakang politik dan subsistem kemasyarakatan lainnya dibalik lahirnya hukum, termasuk arah resmi tentang hukum yang akan atau tidak akan diberlakukan; *ketiga*, persoalan-persoalan disekitar penegakan hukum, terutama implementasi atas politik hukum yang telah digariskan.

Inilah Risalah Rapat Kerja DPR bersama Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia. Kamis, 12 September 2019 di Ruang Rapat DPR. Dengan agenda rapat kerja harmonisasi RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974<sup>20</sup>.

Ketua Rapat H. Totok Daryanto, SE dan Sekretaris Widiharto, SH., MH.

Dihadiri oleh : 1. Menteri Pemberdayaan Perempuan RI

Prof. Dra. Yohana Susana Yembise, M.Sc., Ph.D

(beserta jajaran)

1. Menteri Hukum dan HAM (yang mewakili)
2. Menteri Agama (yang mewakili)
3. Menteri Kesehatan (yang mewakili)

Anggota DPR : Hadir 16 orang dari 74 orang anggota

Pimpinan DPR :

1. M. Sarmuji, SE., M.Si
1. H. Totok Daryanto, SE
2. Drs. Sudiro Asno, AK

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) :

3 dari 7 orang Anggota

1. Irmadi Lubis

---

<sup>20</sup> *Risalah Rapat Rancangan Undang-undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974*, data ini peneliti dapatkan dari Pusat dokumentasi DPR RI.

2. Prof. Dr. Hendrawan Supratikno

3. M. Nurdin

4. Diah Pitaloka

Fraksi Partai Golongan Karya:

3 dari 5 orang anggota

1. Dr. Saiful Bahri Rurai, SH. M.Si

2. Dr. Marlinda Irwanti, SE, M.Si

3. Hj. Endang Maria Astuti, S.Ag. MH

Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya:

3 dari 4 orang anggota

1. H. Bambang Riyanto, SH., MH., M.Si

2. Rahayu Saraswati Djojohadikusumo

3. Wihadi Wiyanto, SH

Fraksi Partai Demokrat:

2 dari 3 orang anggota

1. Drh. Jhoni Allen Marbun, MM

2. Didi Irawadi Syamsudin, SH, LLM

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa:

1 dari 3 orang anggota

1. Neng Eem Marhamah Zulfa Hiz, S,Th.I<sup>21</sup>

Pandangan Umum Pemerintah, dalam hal ini disampaikan oleh menteri Pemberdayaan Perempuan RI, Prof. Dra. Yohana Susana Yembise, M.Sc., Ph.D<sup>22</sup>, sebagai berikut :

Bahwa Kementerian PPPA memberikan apresiasi atas inisiatif Baleg DPR RI yang telah mengagendakan rapat pembahasan RUU Tentang Perubahan Atas

---

<sup>21</sup> Daftar Hadir Peserta Rapat Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

<sup>22</sup> *Pandangan umum Pemerintah...*

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Hal ini amatlah penting karena dalam rangka menyelamatkan anak-anak Indonesia dari praktik perkawinan anak. Peristiwa ini membuat kita sangat prihatin, dan hal ini tentu akan berdampak pada visi misi pemerintah dalam mewujudkan SDM yang Unggul dan Generasi Emas Indonesia 2045 sebagai pilar ketahanan nasional.<sup>23</sup>

Pelanggaran atas hak anak yang juga menjadi bagian dari hak asasi manusia, salah satunya dalam hal Perkawinan anak. Peristiwa ini, akan berdampak bagi semua anak, baik laki-laki maupun perempuan. Namun, pada anak perempuan lebih parah. Perkawinan anak mengancam hak pendidikan, kesehatan, perlindungan dari kekerasan, eksploitasi, dan berpotensi menghapus kebahagiaan masa anak-anak.<sup>24</sup>

Indonesia menduduki peringkat ke-7 (tujuh) di dunia dan nomor 2 (dua) di Asean dalam hal kasus perkawinan anak, kondisi ini sungguh memprihatinkan,. Badan Pusat Statistik (BPS) merilis data 25,2 persen perkawinan anak terjadi pada tahun 2017, itu berarti bahwa 1 dari 4 perempuan di Indonesia telah menikah pada usia anak. berarti, sekitar 340 ribu setiap tahunnya, perempuan menikah di bawah umur 18 tahun. Pada tahun 2018, dengan menggunakan metode yang berbeda, BPS mencatat angka 11,2 persen. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa ada 1 dari 9 perempuan yang berusia 20 sampai 24 tahun telah menikah sebelum mencapai usia 18 tahun.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid*

<sup>25</sup> *Ibid.*

Preferensi perkawinan anak di atas angka rata-rata nasional, terdapat di 20 provinsi. Menduduki posisi teratas adalah Provinsi Sulawesi Barat, yaitu mencapai angka 19,4 persen dan yang terendah adalah Provinsi DKI Jakarta, dengan angka 4,1 persen. Keadaan ini tentunya amat mengkhawatirkan, karena berpotensi hilangnya hak-hak mereka yang seharusnya dilindungi dan dijamin oleh negara. Indonesia akan berada dalam kondisi darurat perkawinan anak, bila hal ini dibiarkan terus menerus.<sup>26</sup>

Perkawinan anak merupakan pelanggaran terhadap undang-undang perlindungan anak. Fenomena perkawinan anak menimbulkan banyak permasalahan di masyarakat. Hal ini mendapat perhatian khusus dari penggiat sosial di bidang kesehatan dan pejuang hak asasi manusia serta Pemerintah. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang menjadi regulasi dalam pengaturan usia minimal perkawinan dinilai tidak memadai dan diskriminasi terhadap perempuan.<sup>27</sup>

Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 pasal 28b, bahwa negara harus menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Diatur pula pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, serta Ratifikasi Konvensi Hak Anak. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan tujuan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

pembangunan berkelanjutan (*sustainable development goal*) yang sudah menjadi komitmen global, akan terhambat akibat dampak dari perkawinan anak.<sup>28</sup>

Pencegahan terjadinya perkawinan anak merupakan komitmen bersama Kementerian PPPA dan 18 kementerian/ lembaga lainnya serta lebih dari 65 organisasi kemasyarakatan. Antara lain, mengkaji kebijakan pencegahan perkawinan anak. Menyusun naskah akademik sebagai syarat untuk melaksanakan putusan MK Nomor 22/PUU/XV Tahun 2017 yang pada prinsipnya menaikkan batas minimal umur perkawinan untuk perempuan, telah rampung pada bulan Juni 2019. Batas minimal umur perkawinan bagi perempuan disamakan lak-laki, yaitu 19 tahun. Pada umur tersebut, dinilai siap jiwa raganya untuk melangsungkan perkawinan agar dapat menggapai cita-cita perkawinan dan memperoleh keturunan yang sehat dan berkualitas tanpa berakhir pada perceraian.

Dinaikkan batas umur minimal kawin yang lebih tinggi dari 16 tahun bagi perempuan diharapkan mampu menghambat angka kelahiran bayi dan menurunkan angka kematian bagi ibu dan anak. Dapat mengoptimalkan tumbuh kembang anak sehingga terpenuhinya hak-hak anak. Dijelaskan dalam naskah akademik, bahwa pertimbangan menaikkan batas usia perkawinan perempuan dari 16 menjadi 19 tahun berdasarkan kajian yang mendalam, meliputi : pembahasan teoritik, asas dan prinsip, pendekatan praktis empiris, serta kajian terhadap implikasi penerapan sistem, yaitu :

---

<sup>28</sup> *Ibid*

Pertama, Pasal 1 angka (1) pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dijelaskan bahwa hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, negara, pemerintah, dan pemerintah daerah.<sup>29</sup>

Prinsip kedua adalah memastikan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki persamaan kedudukan di muka hukum secara *de jure* dan *de facto*, yaitu persamaan kesetaraan dan keadilan substantive,.

Prinsip selanjutnya adalah non diskriminasi, bahwa tidak ada seorangpun yang boleh menghilangkan hak asasi orang lain dengan alasan apapun, misalnya karena perbedaan : warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, maupun alasan lainnya. Semua tindakan yang dilakukan harus berpihak dan untuk kepentingan yang terbaik bagi anak, ini adalah Prinsip kepentingan terbaik bagi anak. Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*The Convention of The Elimination of All Forms Discrimination Against*) melalui Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1984 yang mewajibkan negara untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.<sup>30</sup>

Berikutnya, MK dalam putusan mempertimbangkan bahwa pengaturan usia minimal yang berbeda antara laki-laki dan perempuan telah menimbulkan diskriminasi terhadap hak seseorang untuk membentuk keluarga dan hak untuk kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta hak perlindungan dari

---

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

<sup>30</sup> *Ibid.*

kekerasan dan diskriminasi, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 28.b ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>31</sup>

Ditinjau dari aspek kesehatan, data menunjukkan bahwa kehamilan pada usia 10-14 tahun memiliki resiko kematian 5 kali daripada usia 20-24 tahun. Karena pada usia 19 sampai 21 tahun adalah awal kematangan serviks perempuan, sehingga usia 20 sampai 35 tahun adalah ideal masa kehamilan.

Jika ditinjau dari aspek agama, merujuk pada agama Islam, bahwa ada 7 aspek yang menjadi argumen untuk menaikkan batas usia perkawinan, antara lain<sup>32</sup>:

1. Tujuan pernikahan adalah ketenangan jiwa atas dasar kasih sayang;
2. Larangan untuk memiliki generasi yang lemah;
3. Perintah untuk menjadi umat yang terbaik dengan jalan dakwah;
4. Larangan untuk menjerumuskan diri dalam kebinasaan;
5. Perintah untuk menjalankan kewenangan secara adil;
6. Perintah untuk senantiasa berlaku adil dan berbuat kebaikan; dan
7. Kewajiban untuk menuntut ilmu bagi kaum muslimin.

Dari aspek pendidikan, Sistem Pendidikan Nasional (*Sisdiknas*) di Indonesia memiliki program wajib belajar 12 tahun. Itu berarti, bila perkawinan anak perempuan terjadi pada usia 16 tahun, maka berpotensi hilangnya hak konstitusionalnya untuk mendapatkan pendidikan.

Selanjutnya, dari aspek budaya, masyarakat Indonesia masih memegang teguh prinsip patriaki, menganggap bahwa pendidikan tinggi untuk anak

---

<sup>31</sup> UUD 1945 Amandemen ke-4, Pasal 28b ayat 1 dan 2

<sup>32</sup> *Ibid*



perempuan tidaklah penting, sehingga anak perempuanlah seringkali yang terpaksa mengalah untuk tidak sekolah dan karena kedua orang tuanya ingin segera melepaskan tanggungjawabnya, maka pada akhirnya anak perempuan itu dipaksa untuk menikah. Perbedaan ketentuan terkait usia perkawinan antara perempuan dan laki-laki, menunjukkan adanya ketidaksetaraan dalam hukum, kondisi jiwa dan raga, dimana laki-laki berusia 19 tahun sedangkan perempuan berusia 16 tahun.<sup>33</sup>

Pada tanggal 6 September 2019, pemerintah melalui Presiden telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan kepada Ketua DPR RI untuk dilakukan pembahasan pada sidang legislasi untuk mendapatkan persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR.

Pemerintah menyusun RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagai RUU Kumulatif Terbuka. Berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menindaklanjuti dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU/XV/2017 .

Demikian penyampaian dari kami, semoga rapat kerja dengan Badan Legislasi DPR RI hari ini dengan agenda pembahasan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dapat kesepakatan bersama. Sebagai upaya dalam rangka menyelamatkan 80 juta anak

---

<sup>33</sup> *Ibid*

Indonesia dari praktik perkawinan anak, sehingga cita-cita pembangunan nasional dalam mewujudkan generasi emas dan berkualitas akan segera tercapai.

Tanggapan Ketua Rapat:<sup>34</sup>

Sebelum menindaklanjuti dari RUU yang menjadi inisiatif Pemerintah. Usulan perubahan ini juga sudah kita bahas di Badan Legislasi dan kita ajukan menjadi usulan dari DPR. Namun, ternyata Pemerintah dalam hal ini presiden sudah lebih cepat menyampaikan usulan. Maka Badan Musyawarah telah sepakat, bahwa RUU yang dibahas ini adalah inisiatif dari Pemerintah.

Pada pokok bahasannya adalah sama, yaitu perubahan di Pasal 7 dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Selanjutnya dilaksanakan rapat di panitia kerja yang sifatnya tertutup itu lebih mudah di panja. Nanti kalau disepakati kita bawa lagi ke rapat kerja lagi, kita putuskan di rapat tingkat satu. Mudah-mudahan selesai, karena cuma satu pasal ini yang akan kita bahas pada siang hari ini.

Pandangan Fraksi-fraksi di DPR :

F-PG (HJ. ENDANG MARIA ASTUTI, S.Sg., S.H):<sup>35</sup>

Pada intinya, mempertimbangkan bahwa usia yang minimal ideal menurut saya 19 tahun. Namun sebagai catatan, mohon maaf bagi laki-laki di jaman sekarang ini kebanyakan belum bisa menerima tanggungjawab. Demi generasi emas Indonesia ke depan harus kita diselamatkan, tentu batas usia minimal perkawinan adalah 19 tahun.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

F-PAN (IR. HJ. ANDI YULIANI PARIS, M.Sc):<sup>36</sup>

Pada prinsipnya, kami dapat menerima penjelasan Ibu Menteri terkait usia, supaya tidak terjadi diskriminasi maka diusulkan sama- sama 19 tahun. Namun mengenai batas usia ini, di Baleg sudah sepakat bahwa 18 tahun pria dan 18 tahun wanita. Namun, Pemerintah mengajukan 19 tahun. Dengan alasan, bahwa yang disebut dengan anak adalah yang masih berusia 18 tahun seperti penjelasan dalam Undang- Undang Perlindungan Anak,.

Saya pribadi setuju 19 tahun-19 tahun dengan alasan saya sudah kemukakan di Baleg, sebab umur 18 tahun itu masih dikategorikan anak-anak. Sebagai contoh, saat saya mengantarkan anak ke Rumah Sakit MMC, saya sampaikan bahwa anak ini sudah berusia 18 tahun dan sakitnya sakit perut, tetap tidak bisa dilayani dan harus ke dokter anak, karena ini masih dianggap anak-anak.

F-PDIP (IRMADI LUBIS):<sup>37</sup>

Mengingat Pemerintah sudah melakukan kajian yang mendalam bersama bersama 16 kementerian dan 65 lembaga masyarakat, jadi pada prinsipnya kami mendukung Pemerintah yaitu 19 tahun untuk usia perempuan.

F-PKS (Hj. LEDIA HANIFA AMALIAH, S.Si., M.Psi.T):<sup>38</sup>

Fraksi PKS mengusulkan usia 18 tahun, kemudian membuka ruang untuk dispensasi. Dalam hal pemberian dispensasi, pengadilan tidak boleh sembarangan,

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid*

<sup>38</sup> *Ibid.*

Bahwa di dalam Pasal 6 UU Nomor 1 Tahun 1974 dinyatakan bahwa perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai. Maka dari itu, hakim harus menghadirkan kedua calon pengantin dalam persidangan untuk melihat kesiapan keduanya, apakah layak diberi dispensasi atau tidak.

F-PD (DR. IR. BAHRUM DAIDO, M.Si):

Saya sudah mendengar penjelasan Menteri Pemberdayaan Perempuan, bahwa kurang lebih 340 ribu anak telah melakukan pernikahan di bawah umur 18 tahun. Jika kita batasi sampai umur 19 tahun, maka akan berdampak banyaknya masyarakat Indonesia di daerah melakukan pelanggaran terhadap aturan ini. Di Sulawesi Selatan tempat daerah saya, ada anak-anak yang dinikahkan ketika berumur 12 sampai 13 tahun, bahkan ada yang belum haid.

Sesudah menikah sang suami pergi merantau dan pada saat si perempuan sudah haid maka sang suami akan mengambilnya dan dibawa ke tempat dimana dia mendapatkan pekerjaan yang layak, untuk menjalani hidup bersama.

Memang ini budaya masyarakat yang masih terus hidup. Dari aspek agama, berpandangan walaupun belum berumur 18 tahun kalau anak sudah haid maka bisa dinikahkan. Untuk itu kami dari Fraksi Demokrat tetap setuju di usia 18 tahun.

F-KB (Dra. Hj. LILIS SARTIKA):<sup>39</sup>

Saya dari Fraksi PKB mengusulkan untuk laki-laki 19 tahun, untuk perempuan 18 tahun. Namun, pada F-PKB akhirnya sepakat 19 tahun.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

MENTERI PEMBERDAYAAN PEREMPUAN RI

(PROF. DR. YOHANA SUSANA YAMBISE):<sup>40</sup>

Begini menurut saya, ada satu pertanyaan untuk kita semua, mungkinkah kita mengizinkan anak kita menikah di umur 18 tahun? Setiap persoalan yang kita hadapi masyarakat, tempat larinya adalah ke Pemerintah, , ngadunya ke saya : “Ibu Menteri, banyak yang menikah di usia anak”. Mereka tidak tanya ke DPR, tidak datang mengeluh ke DPR. Karena yang dipakai adalah Undang-Undang Perlindungan Anak dan kami harus berhadapan dengan undang-undang tersebut.

PERWAKILAN MENTERI KESEHATAN RI:<sup>41</sup>

Selain usia perkawinan yang disamakan antara pria dan wanita, kami juga meminta kepada Pemerintah agar memberikan dukungan agar hal ini dapat diimplementasikan. Kami memiliki program kesehatan remaja, memberikan pemahaman kepada remaja seputar masalah kesehatan yang akan mereka hadapi jika mereka belum mempersiapkan diri secara fisik, psikologis, mental untuk melangkah ke jenjang pernikahan dan membangun rumah tangga. Dalam menjalankan program ini, kami bekerjasama dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama.

PERWAKILAN KEMENTERIAN AGAMA RI:<sup>42</sup>

Pada prinsipnya kami mendukung terhadap apa yang telah disampaikan oleh Ibu Menteri. Kementerian Agama menyadari, tidak mungkin jalan sendiri

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid*

<sup>42</sup> *Ibid*

karena hal ini menyangkut tugas kita bersama, walaupun pada konteksnya disini disebutkan bahwa salah satu tugas kementerian agama adalah melindungi dan melestarikan perkawinannya. Bukan pada sisi anaknya, tapi karena yang di bahas adalah perkawinan anak tentu menjadi bagian dari tanggungjawab Kementerian Agama,

Di Kementerian Agama ada program pendidikan pra nikah, pendidikan remaja usia nikah serta kursus bagi calon pengantin. Hal ini adalah penting dalam rangka mewujudkan tujuan perkawinan. Program ini sudah ditransformasi ke KUA, sebagai ujung tombak pelayan di masyarakat. Namun, kita tidak perlu khawatir dengan angka 19 ini, karena dalam undang-undang ada aturan tentang dispensasi nikah.

F-GERINDRA (WIHADI WIYANTO, SH.):<sup>43</sup>

Fraksi Grindra mempertanyakan Frasa “Pejabat lain” pada pasal 7 ayat (2) pada Rancangan Undang-Undang perubahan ini. Maksud pengadilan disini adalah pengadilan agama, atau pejabat lainnya itu bisa untuk yang non Muslim. Pada Prinsipnya Grindra setuju di angka 19.

KEMENTERIAN AGAMA:<sup>44</sup>

Membaca dan memahami frasa “*pengadilan*” disini memiliki dua makna, pengadilan agama dan pengadilan negeri. Bagi muslim, pencatatannya perkawinannya itu di KUA (Kementerian Agama). Dan dispensasi nikah hanya dikeluarkan oleh pengadilan agama. Kaitannya dengan agama lain pencatatannya

---

<sup>43</sup> *Ibid*

<sup>44</sup> *Ibid.*

perkawinannya dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Kementerian Dalam Negeri) dan dispensasinya dari Pengadilan negeri. Selanjutnya, kata '*pejabat lain*' ini mengandung pengertian ketika pengadilan agama berada di bawah naungan Kementerian Agama pada waktu itu. Bisa saja pejabat yang ada di Kementerian Agama yang memberikan dispensasi, bukan pengadilan.

KEMENKUMHAM RI (BUNYAMIN):<sup>45</sup>

Dalam ayat (3) ini kaitan dengan ayat (2) mengandung pengertian bahwa 'hakim berkewajiban mendengarkan pendapat kedua belah calon mempelai yang melangsungkan perkawinan, memeriksa bukti-bukti, dan memutuskan permohonan dispensasi', Jadi, hal ini lebih kepada teknis acaranya, maka tidak perlu diatur.

F-PPP (ACH. BAIDOWI, S. Sos, M. Si.):<sup>46</sup>

PPP menyatakan bahwa hal ini bukan soal setuju/tidak setuju, namun ini berkaitan dengan etika dalam perumusan norma itu ada sandaran hukumnya, harus tetap mengacu kepada Undang-Undang Perlindungan Anak bahwa usia anak itu 18 tahun. PPP dalam pendapat fraksinya menyatakan sepakat tetap pada angka 18.

F-KB (Dra. Hj. LILIS SARTIKA):<sup>47</sup>

Saya telah berkonsultasi dengan PB NU, PB NU memberikan pendapat bahwa batasan usia perkawinan untuk perempuan 18 tahun, laki-laki 19 tahun.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid*

Mencermati apa yang sudah disampaikan, tentang kematangan perempuan dari sisi reproduksi, kesehatan, dan lain sebagainya, akhirnya Fraksi PKB sepakat di usia 19. Namun, dengan catatan, bahwa Kementerian PPPA harus meningkatkan sosialisasi sampai ke tingkat KUA.

F-PKS (Hj. LEDIA HANIFA AMALIAH, S.Si., M.Psi.T):<sup>48</sup>

Sebagaimana telah disampaikan di awal, karena di dalam Undang-Undang Perlindungan Anak kita menyebut bahwa anak adalah orang yang berusia sampai dengan 18 tahun, maka buat PKS tetap batas usia minimal untuk melangsungkan pernikahan adalah 18 tahun.

**KETUA RAPAT:**

Keputusan rapat pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, khususnya pada Pasal 7 ayat (1) tentang batasan usia perkawinan yang diusulkan 19 tahun pada perempuan.

Menghasilkan keputusan sebagai berikut : dari 10 fraksi ada 2 yang keberatan. Jadi dalam rapat ini kita putuskan di angka 19, dengan catatan bahwa PKS dan PPP menyatakan keberatan dengan putusan ini dan tetap di angka 18, perbedaan pendapat dari 2 fraksi tersebut, nanti akan kita cantumkan dalam keputusan ini.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*



## **B. Analisis Masalah Mursalah pada Pengaturan Batas Usia Minimal Perkawinan di Indonesia**

### **1. Batas Usia Minimal Perkawinan dalam Persektif Masalah Mursalah**

Perkawinan adalah lembaga yang melalui itu seseorang laki-laki dan Perempuan berpasangan dan secara sah bersatu untuk membentuk satu unit kemanusiaan. Perkawinan merupakan akar yang bercabang menjadi apa yang dikenal dengan hubungan darah, seperti ibu, bapak dan saudara dan kemudian lingkaran hubungan darahnya semakin luas yang disebut “hubungan-hubungan rahim”.<sup>49</sup>

Abdul Ghafur Anshori menguraikan dari pendapatnya Sayuti Talib, bahwa perkawinan dalam Islam adalah dalam rangka menciptakan kehidupan keluarga antara suami-isteri dan anak-anak serta orang tua untuk tercapai kehidupan yang aman dan tentram (*sakinah*), pergaulan yang saling mencintai (*mawaddah*) dan saling menyantuni (*rahmah*). Arti *mawaddah* menurut pendapat Nurcholis Madjid adalah dapat dilihat pada bentuk kecintaan antar jenis pada tingkat yang lebih tinggi yang tidak saja dinilai dari segi jasmani, melainkan karena hal-hal yang lebih abstrak seperti kepribadian atau nilai-nilai lainnya yang sejenis pada seseorang, sedangkan *rahmah* adalah jenis kecintaan *ilahi*, karena bersumber dan berpangkal pada sifat tuhan *Rahman* dan *Rahim*.<sup>50</sup>

Dalam hal ini Islam memandang perkawinan sebagai bagian yang alamiah

---

<sup>49</sup> Atika, dkk. *Pendekatan Maqhashid Al-Syariah Terhadap Kriminalisasi dalam Hukum Perkawinan di Indonesia*, Fakultas Syariah dan Hukum. UIN raden Fatah Palembang. 2015

<sup>50</sup> Abdul Ghafur Ansori... hal. 4

dan normal dari ciptaan tuhan yang baik. Dalam hal ini, Allah berfirman :

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴿٤٩﴾

Artinya : *dan segala sesuatu Kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat kebesaran Allah. (Q.S. 51 : 49)*

Kemudian,

وَأَنَّهُ خَلَقَ الزَّوْجَيْنِ الذَّكَرَ وَالْأُنثَىٰ ﴿٥٥﴾

Artinya : *dan bahwasanya Dialah yang menciptakan berpasang-pasangan pria dan wanita. (Q.S. 53 : 45)*

Allah SWT juga berfirman :

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا  
وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً ۗ إِنَّ فِي ذَٰلِكَ لَآيَاتٍ لِّقَوْمٍ  
يَتَفَكَّرُونَ ﴿٣٠﴾

Artinya :

*Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir. (Q.S. 30 : 21)*

Jika sesuatu diciptakan sebagai pasangan, jelas bahwa yang satu tidak lengkap tanpa adanya yang lain. Banyak perkataan dalam hadis yang menekankan

pentingnya perkawinan. Di antara hadis-hadis nabi tersebut

النَّكَحُ سُنَّتِي فَمَنْ رَغِبَ عَنْ سُنَّتِ فَلَيْسَ مِنِّي (رواه البحرى و مسلم)

*“Nikah itu adalah sunnahku”. Barang siapa tidak senang dengan sunnahk, bukanlah termasuk golonganku. (HR. Bukhari dan Muslim)*

Selanjutnya Hadits dari Abdullah bin Mas’ud, beliau berkata, Rasulullah SAW berkata kepada kami :

يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ مَنْ اسْتَطَاعَ مِنْكُمْ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ، فَإِنَّهُ عَعَضٌ لِلْبَصْرِ وَأَخْصَنُ  
لِلْفَرْجِ، وَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ

*Wahai para pemuda, barang siapa diantara kalian yang sudah mampu menikah, hendaklah ia menikah. Karena itu lebih menundukkan pandangannya dan menjaga kemaluannya. Siapa yang tidak mampu, hendaklah ia berpuasa, karena puasa dapat meringankan syahwatnya. (H.R. Bukhari dan Muslim)*

Kemudian, seseorang yang telah menikah akan mendapatkan separuh dari agamanya, maka hendaklah ia takut kepada tuhan untuk mendapatkan separuh lainnya.<sup>51</sup> Tidak ada mahligai yang dibangun dalam Islam yang lebih dicintai tuhan dibanding perkawinan. Seorang pria muslim tidak akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada seorang isteri muslim yang membuatnya bahagia ketika ia memandangnya, mematumhinya ketika dia menyuruhnya, dan

---

<sup>51</sup> Kasyani, *Ta'wilat*, Juz 1 Hlm. 679-680

melindungi diri dan hartanya ketika ia jauh darinya.<sup>52</sup>

Syaikh Salim Bin Sumair Alhadlrami dalam kitabnya Safinatun Najah menyebutkan ada 3 (tiga) hal yang menandai bahwa seorang anak telah menginjak akil baligh :

- 1) Usia mencapai 15 tahun bagi laki-laki dan perempuan
- 2) Bermimpi (*junub*) bagi laki-laki dan perempuan melewati umur 9 tahun
- 3) Keluar darah haidh bagi perempuan sesudah berumur 9 tahun

Berikut penjelasan yang dilansir dari situs *NU* :

1. Sempurnanya umur 15 tahun berlaku bagi anak laki-laki dan perempuan dengan menggunakan kalender hijriyah atau qomariyah. Seorang anak, baik laki-laki maupun perempuan yang telah mencapai umur 15 tahun, ia dianggap baligh meskipun sebelumnya tidak mengalami tanda-tanda baligh yang lain.
2. Keluarnya sperma (*ihtilaam*) setelah usia sembilan tahun secara pasti menurut kalender hijriyah meskipun tidak benar-benar mengeluarkan sperma, seperti merasa akan keluar sperma namun kemudian ia tahan sehingga tidak jadi keluar. Keluarnya sperma ini menjadi tanda baligh, baik bagi laki-laki maupun perempuan, baik keluar pada waktu tidur maupun terjaga, keluarnya dengan cara bersetubuh (*jima'*) ataupun lainnya.

---

<sup>52</sup> Al-Shan'any, Al-imam Muhammad Ibn Ismail al-Kahlani, *Subul as-Salam*, Kairo : Dar al-ihya al-turats al-'Araby, 1960, cet. ke-IV Jilid IV

3. Haid atau menstruasi menjadi tanda baligh hanya bagi perempuan, ini terjadi bila usia anak tersebut telah mencapai usia 9 tahun secara perkiraan, bukan secara pasti.<sup>53</sup>

Dalam revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pada pasal 7 ayat 1(satu) menyatakan bahwa usia minimal perkawinan adalah 19 tahun bagi laki-laki dan 19 tahun bagi perempuan, yang sebelumnya adalah 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun bagi perempuan.

Urgensi persyaratan *baligh* sebagaimana disyaratkan oleh para fuqaha dan termasuk juga tentang pembatasan usia menikah oleh negara, tidak lain ialah untuk menjamin dan sebagai rekomendasi bahwa setiap pasangan calon pengantin harus matang secara fisik dan psikologis atau jasmani dan rohani. Pembatasan ini, sekaligus larangan perkawinan di bawah umur yang dilakukan oleh negara merupakan suatu upaya pembaharuan hukum Islam dan masalah ini bagian dari *ijtihadiah*.<sup>54</sup> Dengan landasan hukum pada dalil al-Qura'an Surat An-Nisa : 9

وَلْيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكَوْا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعْفًا خَافُوا  
عَلَيْهِمْ فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ وَلْيَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا ﴿٩﴾

Artinya :

*Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan dibelakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka*

<sup>53</sup> Dhita Koesno, *Usia Akil Baligh dan Tanda-tandanya*. Tirto.id. Artikel 2020, diakses 21 Juni 2021

<sup>54</sup> Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, Hlm. 77*

*khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan Perkataan yang benar.*

Ayat ini menunjukkan bahwa kita semua, sebagai seorang muslim hendaklah mempersiapkan generasi yang kuat, mulai dari pendidikan akidah, kemampuan mendidik anak, ilmu tentang kesehatan maupun ketahanan ekonomi keluarga. Karena berdasarkan realita, bahwa perkawinan dibawah umur, sulit untuk mewujudkan *kemaslahatan* dalam kehidupan berumah tangga. Pengaturan terhadap batas usia minimal perkawinan bagi setiap pasangan calon pengantin adalah upaya negara untuk menciptakan *kemaslahatan* bagi suami istri dan masyarakat pada umumnya.

Prinsip *masalah* ini sejalan dengan tinjauan Maqashid Al-Syariah atau tujuan hukum Islam berhubungan erat dengan kebutuhan primer manusia (*Maqasidh ad-Dharuriyat*) yang dikenal dalam prinsip Islam, antara lain :

1. *Hifzuddin* (Menjaga Agama)
2. *Hifzun Nafsi* (Menjaga Jiwa)
3. *Hifzun Aql* (Menjaga Akal)
4. *Hifzul Nasl* (Menjaga Keturunan)
5. *Hifzul Maal* (menjaga Harta)

Dalam hal pencatatan perkawinan yang saat ini menggunakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perkawinan, adalah sebuah bentuk pembaharuan hukum Islam di Indonesia. Akan tetapi ketaatan masyarakat Muslim di Indonesia belumlah maksimal terhadap ketentuan dalam aturan pencatatan perkawinan. Masyarakat terbelah dua, ada yang taat terhadap aturan negara

adapula yang taat kepada aturan *fiqh* yang menganggap bahwa pencatatan perkawinan bukanlah unsur apalagi rukun yang menentukan keabsahan perkawinan.<sup>55</sup>

Dalam hal ini, Jaih Mubarak berpendapat bahwa pilihan ketaatan pada hukum negara dan agama terjadi ketika adanya perbedaan antara ketentuan yang terdapat pada kitab-kitab *fiqh* dengan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Indonesia, pilihan untuk taat pada hukum negara tidak terjadi pada kasus perkawinan di bawah tangan (perkawinan yang tidak dicatat oleh pegawai pencatat nikah).

Tentunya hal ini terjadi kontradiktif, di satu sisi *fiqh* tidak menjadikan pencatatan perkawinan sebagai syarat keabsahan, sedangkan di sisi lain Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam mengharuskan pencatatan perkawinan. oleh sebab itu, praktik perkawinan di bawah tangan menunjukkan bahwa sebagian masyarakat lebih taat kepada *fiqh* daripada peraturan perundang-undangan yang diberlakukan negara.<sup>56</sup>

Oleh sebab itu, sudah seharusnya Islam mengatur masalah perkawinan dengan amat teliti dan terperinci, untuk menjaga berkehormatan manusia, sebagai makhluk yang mulia di antara makhluk Allah yang lain. Hubungan antara laki-laki dan perempuan ditentukan atas dasar pengabdian kepada Allah sebagai *al-Khaliq*

---

<sup>55</sup> Atika, dkk, *Op.Cit.* hlm. 108

<sup>56</sup> Jaih Mubarak, *Kaidah-Kaidah Fiqh Jinayah*. Bandung, Pustaka Bani Quraisy. 2004

(Tuhan Maha Pencipta) dan kebaktian kepada manusia guna melangsungkan kehidupan.<sup>57</sup>

Dalam rumusan tentang perkawinan diatas, dapat digambarkan bahwa tujuan dari disyariatkannya hukum perkawinan dalam Islam, bukan hanya sekedar untuk menyalurkan naluri seksual semata, namun lebih dari itu bahwa tujuan perkawinan adalah untuk mendapatkan ketentraman, untuk saling mencintaidan saling menyantuni dalam rangka mencapai kehidupan yang bahagia dan berkehormatan di tengah masyarakat.

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 5 ayat (1), dinyatakan bahwa tujuan dari pencatatan perkawinan di Indonesia adalah : *“Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat”*. Selanjutnya, pada pasal 6 ayat (2) dinyatakan : *“Perkawinan yang dilakukan diluar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum”*.

Aturan dalam pencatatan perkawinan bertujuan untuk menjamin ketertiban dan kepastian hukum. Jika dikaji dengan teori *Maqashid Syariah* dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bahwa menciptakan ketertiban adalah sebuah keharusan, karena Allah SWT. menciptakan dan mengelola alam semesta ini dengan penuh keteraturan, keseimbangan, keserasian, kedisiplinan serta perhitungan yang sangat detail.<sup>58</sup> Begitupun dengan perkawinan yang merupakan suatu sistem yang teratur yang merupakan fitrah bagi dua jenis manusia

---

<sup>57</sup> Abdul Ghafur Ansori...4

<sup>58</sup> Lihat al-Qur'an Surat Ar-Rahman ayat 5-8



yang berbeda jenis kelamin dan berpasangan untuk membina keluarga bahagia.<sup>59</sup> Oleh sebab itu, diwajibkannya pencatatan dalam perkawinan sudah sesuai dengan semangat ajaran agama Islam.

2. Karena ketentuan pencatatan perkawinan tidak ditunjukkan, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam teks-teks suci (*al-Qur'an dan Sunnah*), agama Islam dan dalam praktik kenabian tidak mengenal hal itu, sehingga sudah tepat mengkaji permasalahan ini dengan teori *maslahah* dan *Maqashid Syariah* karena salah satu kriteria dari teori *maslahah* adalah tidak adanya dalil khusus yang menunjukkannya.
3. Mengingat perkembangan zaman yang semakin maju, dengan jumlah penduduk yang semakin banyak, maka pendataan berupa pencatatan kependudukan baik itu kelahiran, perkawinan, perceraian kematian dan lain-lain, menjadi amat penting. Karena bila tidak dilakukan maka tidak akan tercipta kehidupan bermasyarakat yang teratur dan tertib, dan pada akhirnya akan menimbulkan penyelundupan hukum. Dengan demikian, bahwa ketentuan pencatatan perkawinan adalah sejalan dengan *Maqashid Syari'ah*.
4. Apabila tidak dilakukannya pencatatan perkawinan, maka perlindungan terhadap hak-hak anggota keluarga (suami, isteri dan anak) baik berupa hak atas harta, status perkawinan ataupun hak atas identitas diri tidak dapat dilakukan.

---

<sup>59</sup> Lihat al-qur'an Surat ar-Ruum Ayat 21

## **2. Dispensasi Usia Perkawinan di Pengadilan Agama Pasca Revisi Undang-Undang Perkawinan**

Untuk mendapatkan legalitas hukum dalam hal perkawinan, maka prosesnya harus sesuai dengan ketentuan agama dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dijelaskan bahwa salah satu syarat usia perkawinan adalah bahwa calon mempelai pria telah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun dan calon mempelai wanita telah mencapai usia 16 (enam belas) tahun.<sup>60</sup>

Selanjutnya pada pasal 7 ayat 2, dijelaskan bahwa apabila terjadi penyimpangan dari persyaratan pada usia perkawinan sebagaimana tersebut diatas, maka perkawinan hanya bisa dilangsungkan setelah mendapat dispensasi pengadilan, dalam hal ini pengadilan agama. Diantara alasan yang sering dikemukakan pada sidang permohonan dispensasi perkawinan adalah karena hubungan diantara kedua calon mempelai sudah sangat erat, sehingga tidak mungkin lagi untuk menunda pernikahan, bahkan keduanya telah terlanjur melakukan hubungan suami isteri diluar nikah. Hal ini mengakibatkan orang tua khawatir bila anak-anak mereka semakin jauh terjerumus pada perbuatan yang bertentangan dengan syariat Islam.

Saat mengadili perkara permohonan dispensasi usia perkawinan, pengadilan agama sering kali mempertimbangkan antara dua kemudahan.

---

<sup>60</sup> Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

*Pertama*, kemudahan yang mungkin terjadi apabila mengabulkan perkawinan di usia anak-anak, *kedua*, kemudahan yang terjadi apabila permohonan dispensasi perkawinan ini ditolak. Majelis hakim dalam hal ini harus benar-benar hati-hati dalam memutus perkara ini. Dalam putusannya, pengadilan Agama seringkali mengabulkan permohonan dispensasi perkawinan dengan pertimbangan bahwa jika permohonan dispensasi ini ditolak, maka kemudaratannya akan lebih besar dibandingkan dengan kemudahan pernikahan dini, karena demi menjaga keturunan (*an-nasl*) serta kehormatan (*al-irdl*) kedua calon mempelai.

Fakta hukum yang terbukti dalam persidangan dalam perkara permohonan dispensasi perkawinan, menjadi pertimbangan hukum (*tasbib al-ahkam/ legal reasoning*) bagi Majelis Hakim dalam mengambil keputusan. Fakta hukum tersebut didapatkan berdasarkan keterangan dari orang tua, kedua calon mempelai dan saksi-saksi yang hadir dalam persidangan.

Menurut *Ius Constitutum* yang berlaku di Indonesia, bahwa negara tidak menghendaki pernikahan terjadi pada usia anak-anak. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak pada pasal 26 ayat (1) huruf (c) yang menjelaskan bahwa diantara tanggung jawab dan kewajiban orang tua terhadap anak adalah mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak. Hal ini juga sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/ PUU-VX/2017 tanggal 13 Desember 2018 dan terakhir revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyamakan batas usia minimal perkawinan pria dan wanita adalah 19 (sembilan belas) tahun.

Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara tersebut adalah bahwa perkawinan anak adalah sebuah pelanggaran terhadap hak-hak anak dan menimbulkan banyak kemudharatan. Hak Asasi Manusia (HAM) juga mengatur tentang hak anak yang harus terjamin dan dilindungi oleh orang tua, keluarga dan masyarakat serta negara. Jika pernikahan anak ini terus terjadi, maka Indonesia akan mengalami darurat pernikahan anak, yang pada akhirnya akan menghambat tercapainya cita-cita bernegara yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>61</sup>

Perkawinan anak adalah persoalan yang multidimensi, tak dapat dilihat dari satu sisi saja. Bila ditinjau dari hukum Islam (*maqhasidu al-syariah*), sekurang-kurangnya ada tiga hal pokok yang menjadi dasar pertimbangan : pertama keselamatan jiwa anak, hal ini sejalan dengan tujuan perlindungan terhadap jiwa (*hifz al-nafs*), keberlangsungan pendidikan anak, ini berkaitan dengan tujuan perlindungan terhadap akal (*hifz al-aql*) serta keselamatan terhadap keturunan, berkaitan erat dengan tujuan perlindungan keturunan (*hifz al-nasl*).

Pada prinsipnya revisi Undang-Undang Perkawinan adalah dalam upaya pencegahan perkawinan anak, dalam hukum Islampun tidak dibenarkan perkawinan anak dengan begitu mudah dalam kondisi ideal. Karena perkawinan anak adalah alternatif terakhir (*ultimum remedium*), hal inilah yang menyebabkan,

---

<sup>61</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VX/2017

apabila akan melaksanakan perkawinan anak, maka perlu ada dispensasi dari pengadilan.<sup>62</sup>

Penulis menguraikan sebagai berikut :

#### **a. Usia Perkawinan dalam Revisi Undang-Undang ditinjau dari Hukum Islam**

Pandangan yang sering kita dengar di masyarakat adalah, bahwa Islam tidak mengenal batas minimal usia untuk melangsungkan perkawinan. Memberikan batasan usia minimal perkawinan adalah menentang sunatullah, dianggap melanggar ketentuan Allah dan hal itu akan semakin menambah tingginya perilaku hubungan seks bebas di masyarakat.

Terhadap pendapat diatas, marilah kita lihat firman Allah SWT. Dalam surat An-Nisa' ayat 6, yang berbunyi :

وَابْتُلُوا الْيَتَامَىٰ حَتَّىٰ إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ فَإِنْ ءَانَسْتُمْ مِّنْهُمْ رُّشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ  
أَمْوَالَهُمْ ... ط

*Artinya : Dan ujilah anak yatim itu sampai mereka cukup umur untuk kawin. kemudian jika kamu telah menemukan tanda-tanda kecakapan (rusyd), Maka serahkanlah kepada mereka harta-harta mereka. (Q.S.An-Nisa : 6)*

Dari penjelasan ayat diatas, yang merupakan *khitab* (titah) kepada wali agar segera menyerahkan harta anak yatim saat wali telah menemukan tanda-

---

<sup>62</sup> Rio Satria (Hakim Pengadilan Agama Sukadana), *Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Pasca Revisi Undang-Undang Perkawinan*, diakses 1 September 2021.

tanda kecakapan dari mereka untuk bertindak hukum . *Isharatu al-nas*<sup>63</sup> dari ayat diatas ialah tentang standar usia nikah dalam syari'at Islam yang sering disebut dengan istilah baligh yang ditandai dengan kesehatan akal dan fikiran serta cakap dalam bertindak hukum. Usia nikah adalah saat seseorang menurut biasanya (*'urf*) telah memiliki ketertarikan pada lawan jenisnya.<sup>64</sup>

Jumhur ulama, sahabat nabi dan Tabi'in berpendapat bahwa usia seseorang dinyatakan baligh pada umur 15 (lima belas) tahun. Pendapat ini berdasarkan hadits nabi yang diriwayatkan Ibnu Umar, saat itu nabi belum mengizinkan untuk ikut berperang saat perang Uhud saat usianya masih 14 (empat belas) tahun dan Nabi mengizinkan saat perang Khandaq, saat ia telah berusia 15 (lima belas) tahun. Menurut Umar Bin Abdul Aziz, bahwa usia 15 (lima belas) tahun merupakan batasan antara anak-anak dan dewasa. Sedangkan menurut Imam Malik dan Abu Hanifah berpendapat bahwa usia baligh adalah 18 (delapan belas) tahun bagi mereka yang belum mengalami mimpi basah (*ihtilam*).<sup>65</sup>

Dari dalil-dalil diatas dapat disimpulkan bahwa syari'at Islam bukanlah tidak memperhatikan usia yang layak untuk menikah. Kecakapan seseorang untuk

---

<sup>63</sup> Dalam cakupan makna terhadap hukum syar'i terdapat 4 (bentuk), 1. *Isharatu al-nas*, memaknai hukum syar'i secara zhahir pada suatu nash, 2. *Isharatu al-nas*, memaknai hukum syar'i dari sesuatu yang ada pada nash, tapi makna tersebut bukan makna yang dimaksud oleh nash secara zhahir 3. *Dilalatu al-nas*, pemaknaan yang secara langsung dari makna bahasa tanpa perlu ijtihad (*istinbat*) dan 4. *Iqtidau al-nas*, pemaknaan yang tidak secara langsung dari apa yang terdapat dalam nash, tapi maknanya diperlukan untuk melengkapi makna nash,. Ima Fakhru'l Islam Ali ibn Muhammad al-Bazdawi al-Hanafi, *Usulu al-Bazdawi, Kanzu al-wusuli il ma'rifati al-usuli*, (Karaci: Mir Muhammad Kutub Khanah, t.t.) hal.10

<sup>64</sup> 4. Abdu al-Aziz Ibn Marzuk al-Tharifi, *al-Tafsiru wa al-Bayanu li ahkami al-Qur'ani*, Jilid 2, Riyad , Maktabah Daru al-Minhaj, 1438, hal.722

<sup>65</sup> *Ibid.*

bertindak hukum diketahui dari usianya, lalu dilihat juga dari kecakapannya dalam bertindak hukum (*rushd*). Jika telah memenuhi kedua kriteria tersebut, maka seseorang dapat dikatakan sebagai orang yang cakap hukum (*ahliyat al-ada' al-kamilah*).

Allah SWT. berfirman dalam Surat An-Nur ayat 32-33 yang berbunyi :

وَأَنْكِحُوا الْأَيْمَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۚ إِنْ يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ ﴿٣٢﴾  
وَلَيْسَتَعَفِيفِ الَّذِينَ لَا يَتَّخِذُونَ نِكَاحًا  
حَتَّىٰ يُغْنِيَهُمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ ﴿٣٣﴾

Artinya : Dan nikahkanlah olehmu (para wali) orang yang sedirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (menikah) dari hamba sahayamu yang lelaki maupun yang perempuan. jika mereka fakir, maka Allah akan memampukan mereka dengan karunia-Nya. dan Allah Maha Luas (pemberian-Nya) lagi Maha mengetahui. Dan orang-orang yang tidak mampu kawin hendaklah menjaga kesucian (diri) nya, sehingga Allah memampukan mereka dengan karunia-Nya. (Q.S. An-Nur 32-33)

Ayat diatas menjelaskan bahwa Allah SWT. memberikan perintah kepada wali agar segera menikahkan orang yang berada dalam perwaliannya, baik bagi laki-laki maupun wanita, bila mereka telah sanggup untuk menikah. Bila wali menghanggi orang yang dibawah perwaliannya untuk menikah (*'adl*) adalah perbuatan yang diharamkan oleh syariat Islam karena hal itu berpotensi munculnya fitnah ditengah masyarakat.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Abdu al-Aziz ibnu Marzuq Al-Tharifi, *al-Tafsiru wa al-Bayanu li Ahkami al-Qurani*, Jilid 4, Riyad, Maktabah Daru al-Minhaj, 1438, hal. 1859-1861

Yang menjadi dasar pertimbangan terhadap penentuan usia perkawinan ialah sejalan dengan kaidah fiqhiyah, sebagai berikut :

a. الْعَادَةُ مُحْكَمَةٌ

Artinya : Adat kebiasaan adalah hukum<sup>67</sup>

b. تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya : Kebijakan pemerintah atas rakyatnya harus beorientasi pada kemaslahatan

Dengan pertimbangan kemajuan ekonomi, sosial, budaya, teknologi dan informasi adalah bagian dari pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai dasar penetapan atas revisi batasan usia minimal perkawinan, selama tidak terjadi pertentangan dengan syariat Islam.

#### **b. Dispensasi Kawin dengan Prinsip Masalah Mursalah**

Dalam rangka mewujudkan tujuan perkawinan serta meminimalisir angka perceraian, menghadirkan generasi yang sehat dan berkualitas serta mengatur laju pertumbuhan penduduk, maka Undang-Undang Perkawinan berorientasi pada kematangan jiwa dan raga bagi setiap calon pengantin yang ingin menikah. Pada Undang-Undang Perkawinan Sebelumnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 mensyaratkan usia minimal calon pengantin laki-laki adalah 19 (sembilan belas) tahun dan calon mempelai perempuan 16 (enam belas) tahun, sedangkan hasil revisi Undang-Undang Perkawinan terbaru mensyaratkan usia minimal calon

---

<sup>67</sup> Jalalu al-Di al-Suyuthi, *Al-Ashbahu wa al-Nazairu fi al-Furu'i*, Cet. ke 1, Surabaya, Alhidayah, 1975. hal. 63



pengantin adalah 19 (sembilan belas) tahun, baik mempelai pria maupun wanita, disebutkan pada pasal 7 ayat 1, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan mengatur , apabila terjadi penyimpangan terhadap pasal 1 yang berkaitan tentang syarat batas minimal usia calon mempelai, baik pria maupun wanita, maka orang tua/ wali dapat mengajukan permohonan dispensasi perkawinan di Pengadilan Agama yang yurisdiksinya meliputi tempat domisili orang tua dan/atau anak yang dimohonkan dispensasinya.<sup>68</sup> Permohonan dispensasi dapat diajukan secara bersamaan bila kedua calon mempelai belum cukup umur dan Pengadilan Agama akan melakukan penetapan atas permohonan dispensasi tersebut setelah mendengarkan keterangan orang tua, keluarga terdekat atau wali dalam persidangan.

Dalam upaya mewujudkan kemaslahatan bagi segenap rakyat Indonesia, khususnya di bidang perkawinan, pemerintah dan DPR RI telah menetapkan batas usia minimal perkawinan bagi calon pengantin serta mengharapkan peran serta masyarakat untuk mengantisipasi perkawinan di bawah umur. Perkawinan di bawah umur merupakan problem yang kompleks, memerlukan banyak pertimbangan dalam memutus perkara permohonan dispensasi kawin, antara lain menyangkut pertimbangan secara syar'i, yuridis, sosiologis, psikologis dan kesehatan. Mengedepankan prinsip masalah al-mursalah, sebagaimana pendapat

---

<sup>68</sup> Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama (Jilid II)*, Revisi 2013, Jakarta, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, 2013 hlm. 230-231.

Abdul Wahab Khallaf tentang masalah mursalah ialah kemaslahatan dimana syar'i tidak mensyari'atkan hukum untuk mewujudkan masalah, serta tidak adanya dalil yang menjelaskan kepada pengakuan atau pembatalannya. Sedangkan pendapat Abu Zahra, ialah segala kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan-tujuan syar'i (dalam mensyariatkan hukum Islam) dan kepadanya tidak ada dalil khusus yang menunjukkan tentang diakui atau tidaknya.

Dalam syariat Islam, kewajiban hukum memiliki tujuan untuk kemaslahatan manusia, yang terdiri dari tiga tingkatan. Pertama, *ad-darurriyah*, merupakan tujuan pokok yang harus dijaga untuk mewujudkan kemaslahatan duniawi dan ukhrawi, bila tujuan itu tidak tercapai, maka kemaslahatan tidak terwujud dan akan berakibat pada kerugian bahkan kehancuran. Kedua, *al-hajjiyah*, tujuan yang harus dijaga dalam rangka memberikan kelapangan bagi kehidupan manusia, jika tidak tercapai maka manusia akan mengalami kesulitan (*mashaqqah*). Ketiga, *al-tahsiniyah*, tujuan dalam rangka mewujudkan standar etika dan moral (*akhlakul karimah*) dalam kehidupan.

Dalam putusan pada perkara dispensasi kawin, Pengadilan Agama tidak selalu mengabulkan permohonan para pemohon. Menurut *Child Protection Officer* UNICEF Indonesia, Deri Fahrizal Ulum, bahwa 90% (sembilan puluh persen) Pengadilan Agama mengabulkan Permohonan dispensasi kawin. Dengan pertimbangan bahwa pemohon memiliki alasan secara syar'i, yuridis dan sosiologis, antara lain :

1. Anak laki-laki yang dimohonkan dispensasi kawin, telah bekerja dan memiliki penghasilan yang cukup, bila bagi perempuan, sudah biasa melaksanakan tugas rumah tangga.
2. Adanya persetujuan kedua belah pihak keluarga masing-masing
3. Dari fakta hukum di persidangan, di dapati adanya hubungan yang erat antara keduanya, yang apabila tidak segera dinikahkan, maka dikhawatirkan terjadi perbuatan yang bertentangan dengan syariat Islam, yang pada akhirnya merusak tatanan dalam kehidupan sosial.
4. Apabila kedua calon mempelai tidak ada halangan syar'i untuk melangsungkan pernikahan.

Pengadilan Agama akan menolak permohonan dispensasi kawin dengan pertimbangan bahwa tidak ditemukannya fakta hukum yang menjadi dasar pemohon, baik alasan syar'i, yuridis dan sosiologis untuk dapat dikabulkan. Penetapan perkara pada permohonan dispensasi kawin senantiasa untuk meminimalisir kemudharatan dari kemungkinan kemudharatan yang lebih besar.

إِذَا تَعَا رَضَ مُفْسَدَاتَانِ رُوعِيَّيَ أَعْظَمُهَا ضَرَّ رَأً بِإِ رْتِكَابِ أَخْفَهُم

*Artinya : Apabila ada dua mufsadat bertentangan, maka yang harus ditinggalkan adalah mufsadat yang mudharatnya lebih besar dengan melakukan mudharat yang lebih ringan.*<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> www. Muslim.or.id, *Kaidah Fiqih, Mengambil yang Lebih Ringan Mudharatnya*, diakses tanggal 16 November 2021