

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pernikahan memiliki peran yang sangat strategis dalam kehidupan bermasyarakat. Pernikahan merupakan gerbang awal untuk membentuk sebuah keluarga yang merupakan unit terkecil dari sebuah masyarakat. Keluarga yang merupakan unit terkecil dari masyarakat terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dengan anaknya, atau ibu dengan anaknya. Tujuan pernikahan tidak terbatas pada hubungan biologis semata. Melangsungkan perkawinan ialah untuk saling mendapatkan hak dan kewajiban serta bertujuan untuk mengadakan hubungan pergaulan yang dilandasi tolong menolong.¹

Pernikahan memiliki tujuan yang lebih jauh dari itu, yaitu mencakup tuntunan hidup yang penuh kasih sayang sehingga manusia bisa hidup tenang dalam keluarga dan masyarakat. Perkawinan dalam islam merupakan ikatan suci, lahir dan batin antara laki-laki dan perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan ketentuan syariat islam.² Untuk mencapai tujuan mulia dari perkawinan tentunya calon mempelai harus telah masak jiwa raganya sebelum melangsungkan perkawinan. Kematangan ini diharapkan dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berfikir pada perceraian dan mendapatkan keturunan yang baik dan sehat.

¹ Thahir Maloko, *Dinamika Hukum dalam Perkawinan* (Ceta. 1; Makasar: Alauddin University Press, 2012), hlm. 12

² Supiana, *Materi Pendidikan Agama Islam* (Cet. II; Bandung: Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 12

Dalam membahas tentang kematangan/kedewasaan, kita tidak bisa membatasi diri dengan satu atau dua bidang keilmuan saja, namun terpaksa kita harus melakukan pengkajian-pengkajian secara interdisipliner karena kedewasaan sendiri dipergunakan oleh hampir semua bidang ilmu sosial, sebutlah diantaranya: ilmu sosiologi, ilmu hukum ilmu politik, ilmu ekonomi bahkan dalam ilmu agamapun persoalan kedewasaan menjadi hal yang prinsip dan menentukan. Dalam lapangan ilmu hukum sendiri kedewasaan dapat menentukan keabsahan dari suatu perbuatan hukum. Seseorang yang belum dewasa dipandang sebagai subjek yang belum mampu bertindak sendiri dihadapan hukum, sehingga tindakan hukumnya harus diwakili oleh orang tua/walinya.

Keanekaragaman dalam menentukan batas usia kedewasaan diakibatkan oleh tidak adanya patokan yang dapat digunakan secara akurat untuk menentukan batas kedewasaan manusia. Usia dan tindakan perkawinan memang bisa menjadi salah satu penentu kedewasaan. Namun tidak selalu menjadi ukuran yang tepat karena kedewasaan sendiri merupakan suatu keadaan dimana seseorang telah mencapai tingkat kematangan dalam berfikir dan bertindak, sedangkan tingkat kematangan itu hadir pada masing-masing orang secara berbeda-beda, bahkan ada pendapat yang mengatakan bahwa mungkin saja sampai dengan akhir hayatnya manusia tidak pernah mengalami kedewasaan karena kedewasaan tidak selalu berbanding lurus dengan usia. Memang tidak semua peraturan perundang-undangan menyebutkan secara tegas tentang batas kedewasaan.

Namun dengan menentukan batasan umur bagi suatu perbuatan hukum tertentu, maka sesungguhnya faktor kedewasaanlah yang sedang menjadi ukuran.

Misalnya dalam beberapa undang-undang hanya mencantumkan batasan umur bagi mereka yang disebut anak, sehingga di atas batas umur tertentu harus dianggap telah dewasa, atau undang-undang membolehkan seorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu setelah melampaui batas umur yang ditentukan. Semua pengaturan tersebut pada akhirnya tertuju pada maksud dan pengertian tentang kedewasaan. Kemampuan berfikir secara konseptual berdasarkan norma dan sistem nilai membuat peradaban manusia terus berembang dengan pesat. Dalam kaitan dengan pola dan tingkat peradaban manusia itu, terdapat suatu kondisi pada diri manusia yang selalu dikaitkan dengan kualitas mental dan kematangan pribadi, kondisi tersebut tidak lain adalah kedewasaan (adulthood). Kedewasaan selalu menjadi ukuran dalam setiap tindakan dan tanggung jawab yang diemban, sehingga kedewasaan menjadi faktor yang sangat penting dalam setiap interaksi sosial, baik menimbulkan akibat hukum maupun hanya sebatas dalam ruang lingkup hubungan masyarakat.

Hampir dalam setiap bidang kehidupan, kedewasaan selalu menjadi ukuran tanggung jawab dari sebuah perbuatan. Hal ini karena hanya seseorang yang telah dewasa saja yang dianggap perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan secara sempurna, hal ini dapat kita lihat dari beberapa ketentuan hukum yang memberikan kualifikasi pada perbuatan yang pada prinsipnya hanya dapat dilakukan oleh mereka yang telah dewasa.

Baru-baru ini telah berkembang polemik terkait revisi UU tentang Perkawinan. Dalam polemik yang berkembang, antara pihak yang mengusulkan perubahan atau tambahan pada UU Perkawinan ini berangkat dari tujuan untuk

memberi jaminan perlindungan bagi perempuan baik dewasa maupun di bawah umur dalam hubungan perkawinan.

Draf RUU tentang Hukum Materiil Peradilan Agama Bidang Perkawinan mengusulkan batas usia minimum yang diperbolehkan untuk menikah adalah 19 tahun, baik bagi pria maupun bagi wanita. Sebelumnya, di ketentuan dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, usia minimum untuk menikah adalah 16 tahun bagi perempuan dan 19 tahun bagi laki-laki. Revisi Pasal 7 tentang batas usia menikah dalam UU Perkawinan menjadi sorotan serius setidaknya terkait dua hal. Pertama, untuk mencegah terjadinya pernikahan usia dini, yang membawa dampak lanjutan pada terjadinya ibu hamil dan melahirkan pada usia muda, yang berisiko tinggi terhadap kesehatan ibu hamil dan melahirkan, serta pernikahan dini dalam konteks kesiapan mental psikologis pasangan yang menikah dkuatirkan berisiko tinggi terhadap angka perceraian. Kedua, untuk melindungi hak dan kepentingan anak, mengingat bahwa menurut UU No. 23 Tahun 2002 sebagai implementasi Konvensi Hak Anak, ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan anak adalah sampai dengan usia 18 tahun.

Revisi juga dipandang perlu dilakukan pada tambahan di Ayat 2 Pasal 7 tersebut yang mengatur bahwa sekalipun pihak perempuan masih di bawah umur 16 tahun, namun apabila ada izin restu dari orangtua maka sudah dibolehkan untuk menikah. Ketentuan ini dipandang melanggar Konvensi Hak Anak yang mengamanatkan kepentingan terbaik menurut dan bagi anak, bukannya menurut dan bagi orangtua.

Pihak-pihak yang berkepentingan pada upaya perlindungan anak, seperti Lembaga Perlindungan Anak Indonesia (LPAI), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), dan lainnya umumnya memandang baik usulan revisi ketentuan usia minimum menikah ini, karena diharapkan dapat memberi perlindungan terhadap anak dan aturan perundangan perkawinan menjadi konsisten dengan konvensi dan perundangan perlindungan anak yang sudah ada.

Pihak-pihak yang tidak setuju dengan usulan revisi ketentuan usia minimum menikah ini umumnya tetap berpegang pada asumsi bahwa apabila orangtua sudah mengizinkan anak untuk menikah walau di bawah 16 tahun, hal itu dibolehkan.

Dalam ketentuan Pasal 288 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dicantumkan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah serta Negara menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun, ketentuan tersebut memungkinkan terjadinya perkawinan dalam usia anak pada anak wanita karena dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak didefinisikan bahwa anak adalah seseorang yang belum

berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22IPUU-XV/2017 yang salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut yaitu "Namun tatkala perbedaan perlakuan antara pria dan wanita itu berdampak pada atau menghalangi pemenuhan hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional warga negara, baik yang termasuk kedalam kelompok hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, pendidikan, sosial, dan kebudayaan, yang seharusnya tidak boleh dibedakan semata-mata berdasarkan alasan jenis kelamin, maka perbedaan demikian jelas merupakan diskriminasi." Dalam pertimbangan yang sama juga disebutkan Pengaturan batas usia minimal perkawinan yang berbeda antara pria dan wanita tidak saja menimbulkan diskriminasi dalam konteks pelaksanaan hak untuk membentuk keluarga sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945, melainkan juga telah menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan dan pemenuhan hak anak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini, ketika usia minimal perkawinan bagi wanita lebih rendah dibandingkan pria, maka secara hukum wanita dapat lebih cepat untuk membentuk keluarga.

Perubahan norma dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini menjangkau batas usia untuk melakukan perkawinan, perbaikan norma menjangkau dengan menaikkan batas minimal umur perkawinan bagi wanita. Dalam hal ini batas minimal umur perkawinan bagi

wanita dipersamakan dengan batas minimal umur perkawinan bagi pria, yaitu 19 (sembilan belas) tahun. Batas usia dimaksud dinilai telah matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang sehat dan berkualitas. Diharapkan juga kenaikan batas umur yang lebih tinggi dari 16 (enam belas) tahun bagi wanita untuk kawin akan mengakibatkan laju kelahiran yang lebih rendah dan menurunkan resiko kematian ibu dan anak. Selain itu juga dapat terpenuhinya hak-hak anak sehingga mengoptimalkan tumbuh kembang anak termasuk pendampingan orang tua serta memberikan akses anak terhadap pendidikan setinggi mungkin.³

Revisi undang-undang Perkawinan ini telah ditetapkan oleh presiden Jokowi. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Perkawinan telah disahkan Presiden Joko Widodo pada tanggal 14 Oktober 2019 di Jakarta. Undang-undang Nomor 16 Tentang Perkawinan mulai berlaku setelah diundangkan Plt. Menkumham Tjahjo Kumolo pada tanggal 15 Oktober 2019 di Jakarta. Tentunya hal ini menuai beberapa pro dan kontra di kalangan masyarakat. Bagi kalangan kontra tentu peraturan ini ditolak karena didalam ilmu agama sudah cukup jelas bahwa tidak adanya batasan usia dalam hal nikah. Bagi kalangan pro tentu hal ini merupakan kebijakan berdasar demi kemaslahatan perempuan.

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan

Sementara di Kota Kediri, berdasarkan data yang dihimpun Jawa Pos Radar Kediri menyebutkan dari tahun ke tahun, tren dispensasi pernikahan di Kota Kediri memang mengalami fluktuasi. Pada tahun 2016 jumlah pemohon dispensasi kawin sebanyak 37 permohonan, pada tahun 2017 sebanyak 26 permohonan, pada tahun 2018 sebanyak 28 permohonan. Sementara pada 2019 dalam kurun waktu Januari-Maret pengajuan sudah mencapai 14 permohonan.⁴ Hal ini tentu menjadi menarik dikarenakan adanya perubahan regulasi penetapan batas usia nikah khususnya perempuan dari usia 16 tahun menjadi 19 tahun. Fenomena perkawinan dibawah batas usia memang sulit dicegah, namun bukan berarti hal ini menjadi dientengkan. Masyarakat sebagai komponen dari pada unsur Negara haruslah mematuhi segala peraturan-peraturan yang sudah ada baik dari segi hukum positifnya maupun dari hukum agama yang mayoritas beragama Islam dalam Negara ini. Terutama pihak KUA sebagai pemangku langsung dalam pelaksanaan UU tentang perkawinan.

Penetapan batas usia nikah sebagai suatu syarat perkawinan memang telah ada perubahan (revisi) dan juga telah mendapatkan pengesahan dalam Undang-Undang yang baru. Namun yang menjadi pokok permasalahannya adalah apakah aturan yang telah dibuat tersebut sudah efektif sehingga bisa relevansi dengan keadaan masyarakat, dan juga tidak menimbulkan dampak negatif baru, sehingga tujuan dari pada pembuatan aturan tersebut dapat diaplikasikan sebagaimana mestinya.

⁴ Lihat <http://radarkediri.jawapos.com/data>, diakses pada tanggal 17 Desember 2019

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti dan mengkaji masalah perubahan regulasi penetapan terhadap batas usia perkawinan, dengan judul “Implementasi KUA Kota Kediri Terhadap Perubahan Penetapan Batas Usia Perkawinan dalam UU Nomor 16 Tahun 2019 Atas UU Nomor 1 Tahun 1974”.

Peneliti dalam mengambil data di lapangan serta dalam penulisan ini, menggunakan metode deskriptif kualitatif, yakni prosedur penguraian masalahnya diselidiki dengan melukiskan atau menggambarkan subyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta- fakta yang tampak atau sebagaimana adanya,⁵ serta membatasi penulisan yang berfokus pada implementasi KUA Kota Kediri terhadap perubahan regulasi penetapan batas usia perkawinan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian konteks penelitian di atas, maka penulis dapat memfokuskan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang perubahan regulasi penetapan batas usia perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2019 atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974?

2. Bagaimana implementasi KUA Kota Kediri terhadap perubahan regulasi penetapan batas usia perkawinan dalam UU Nomor 16 Tahun 2019 atas UU Nomor 1 Tahun 1974?

⁵ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Pers, 2000), hlm. 63

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini sehingga akan lebih terarah serta dapat mengenai sasarannya, maka yang menjadi tujuan penelitian ini untuk :

1. Mengetahui dan mendeskripsikan latar belakang perubahan penetapan batas usia perkawinan dalam UU Nomor 16 Tahun 2019 atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

2. Mengetahui dan mendeskripsikan implementasi KUA Kota Kediri terhadap perubahan penetapan batas usia perkawinan dalam UU Nomor 16 Tahun 2019 Atas UU Nomor 1 Tahun 1974.

D. Kegunaan Penelitian

Sedangkan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik dari segi praktis maupun dari segi teoritis:

a. Kegunaan Teoritis

Diharapkan mampu memberikan sumbangan khasanah keilmuan keagamaan khususnya di bidang munakhahat. Menambah wawasan dan pengetahuan masyarakat dalam Hukum Islam tentang pernikahan guna mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah, dan warahmah. Mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang fiqh munakhahat dalam memberikan respon terhadap bagaimana sepatutnya regulasi batas usia nikah yang di terapkan di masyarakat.

b. Kegunaan Praktis

Diharapkan mampu memberikan informasi dan nilai tambah, terhadap pembaca dan para peneliti selanjutnya, terkait dengan persepsi-persepsi besrta

kebijakan-kebijakan terhadap aturan batas regulasi nikah sebagai syarat perkawinan.

E. Kajian Pustaka

Berikut beberapa telaah kajian pustaka terdahulu :

1. Skripsi yang ditulis oleh Elly Surya Indah yang berjudul “Batas usia Perkawinan Menurut Fiqh Empat Madhab dan UU Nomor 1 Tahun 1974”, dalam skripsi ini penyusun lebih menekankan pembahasan tentang bagaimana usia perkawinan yang diberikan oleh fiqh empat madhab dan UU nomor 1 Tahun 1974 yang sama-sama memiliki peran yang sangat vital dalam hukum perkawinan di Indonesia.

2. Oleh Tahir Maloko dalam bukunya yang berjudul “Dinamika Hukum dalam Perkawinan”, mengemukakan bahwa dalam menjalin sebuah ikatan perkawinan harus berlandaskan kepada syarat dan rukun dalam perkawinan agar tercapai perkawinan yang sesuai dengan Tuhan yang maha Esa.

3. Oleh Mahmoudin Sudin sebagaimana yang telah dikutip oleh A. Rahmat Rasyadi dalam tulisannya yang berjudul “Islam dan Penundaan Usia Ideal Untuk Melangsungkan Perkawinan”, menurutnya Allah tidak memberikan ketentuan kapan usia nikah yang baik dan ideal bagi seseorang untuk melangsungkan perkawinan, karena hal demikian bukan merupakan urusan Allah tetapi termasuk urusan manusia dalam menyelesaikan problematika hidupnya.

4. Oleh Helmi Karim dalam artikelnya yang berjudul “Kedewasaan Untuk Menikah”, menurutnya agama Islam secara eksplisit tidak pernah mengharuskan

kedewasaan sebagai salah satu syarat atau rukun nikah, namun secara implisit terkandung suatu ajaran bahwa bagi siapa saja yang memasuki kehidupan rumah tangga hendaknya telah memiliki kematangan baik secara fisik maupun mental.

5. Oleh M Fauji Adhim dalam bukunya yang berjudul “Indahnya Pernikahan Dini”, mengemukakan bahwa menyegerakan pernikahan merupakan perkara yang baik dan penuh kemaslahatan, tetapi tergesa-gesa dalam menikah dapat menimbulkan keburukan.

Dari beberapa penelitian terdahulu, peneliti tidak menemukan judul yang sama tetapi terdapat sedikit pembahasan yang sama. Penelitian ini mengambil pembahasan yang berbeda mengenai persepsi KUA dan pengaruh perubahan regulasi batas usia nikah yang telah direvisi dari usia minimal perempuan 16 tahun menjadi 19 tahun disamakan dengan laki-laki. Hal inilah yang salah satu membedakan penelitian ini dengan hasil sebelumnya.