

PETITA / Vol. 1 No. 1, 2016

P-ISSN: 2502-8006 E-ISSN: 2549-8274

# PETITA

Jurnal Kajian **Ilmu Hukum dan Syariah**

**Published By:**

**Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI)**

Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh  
Jl. Syekh Abdul Rauf, Kopelma Darussalam Banda Aceh, Telp: 0651-7557442

Website: <http://petita.ar-raniry.ac.id>

# Contents

## **LEGAL PERSPECTIVE ON THE TRADE FACILITATION AGREEMENT (TFA): INDONESIA CASE STUDIES**

*(Ozy Diva Ersya | 1-9)*

## **HUKUM ISLAM DALAM KERANGKA SISTEM HUKUM MASYARAKAT MODERN**

*(Murdan | 10-19)*

## **KETENTUAN BATAS MINIMAL USIA KAWIN: SEJARAH, IMPLIKASI PENETAPAN UNDANG-UNDANG PERKAWINAN**

*(Ahmad Masfiful Fuad | 20-28)*

## **STATUS ANAK DI LUAR NIKAH DALAM PERSPEKTIF SEJARAH SOSIAL**

*(Kudrat Abdillah | 29-40)*

## **KONSEP PENETAPAN WALI HARTA DALAM PEMIKIRAN MAZHAB SYAFI'I DAN PRAKTEK MASYARAKAT ACEH BESAR**

*(Soraya Devy | 41- 51)*

## **PERTIMBANGAN HAKIM MEMBERIKAN HAK ASUH ANAK KEPADA AYAH: SUATU KAJIAN EMPIRIS DI MAHKAMAH SYAR'YAH BANDA ACEH**

*(Mansari | 52-62)*

## **TINDAK PIDANA KERUSAKAN LINGKUNGAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 DAN TINJAUAN *FIQH AL- BIAH***

*(Muhammad Ridwansyah | 63-72)*

## **PELUANG DAN TANTANGAN SARJANA SYARIAH DALAM MENGGELUTI PROFESI ADVOKAT PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2003: Studi Kasus di Banda Aceh dan Aceh Besar**

*(Muslim Zainuddin | 73-83)*

## **KETENTUAN BATAS MINIMAL USIA KAWIN: SEJARAH, IMPLIKASI PENETAPAN UNDANG-UNDANG PERKAWINAN**

**Ahmad Masful Fuad**

Mahasiswa Program Doktor

Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta

Email: [aeymanusia@yahoo.co.id](mailto:aeymanusia@yahoo.co.id)

**Abstract:** Minimum conditions of age limit stated in Article 7 of the Marriage Act is closely related to history and chronology of the birth of the Act. A study on the historical background of the Act can disclose age limit established in past and present that limited in nineteen for men and sixteen for women. This article will use historical theory introduced by Donald V Gawronski as analysis tools. Gawronski theory state that history is not only about something happened in the past, but also something may occur now and in the future. Age limit in the Marriage Act has not happened suddenly, but has had historical background and previous chronology. It has also been influenced religion background, races, puberty level, and national spirit of a state. For instance puberty level between one decade and other decades change gradually.

**Keywords:** History, Act, Age, Marriage

**Abstrak:** Ketentuan batas minimal usia kawin yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tidak bisa lepas dari keseluruhan sejarah dan kronologi lahirnya undang-undang tersebut. Penelaahan atas sejarah penetapan undang-undang ini tentu dapat menguak tabir ketentuan batas minimal usia kawin yang berlaku dari dulu hingga saat sekarang ini dibatasi pada usia 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun bagi perempuan. Artikel ini menggunakan teori sejarah Donald V. Gawronski sebagai alat analisis. Teori Gawronski menyatakan bahwa sejarah tidak hanya tentang apa yang terjadi di masa lalu, melainkan juga apa yang terjadi di masa sekarang dan yang akan datang. Ketentuan batas minimal usia menikah tidak lahir secara tiba-tiba, melainkan merupakan implikasi dari sejarah dan kronologi yang terjadi sebelumnya.

**Kata Kunci:** Sejarah, Undang-Undang, Usia, Perkawinan

### **Pendahuluan**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tentunya tidak lepas dari dinamika sejarah perumusan undang-undang. Konfigurasi politik dan dinamika sosial memegang peranan penting sebagai faktor yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang tersebut. Begitu pun dengan penetapan usia 19 tahun (bagi laki-laki) dan 16 tahun (bagi perempuan) sebagai persyaratan (batas minimal usia) untuk melangsungkan perkawinan tidak lepas dari dorongan-dorongan yang muncul di lingkungan pemerintah, lembaga legislatif, dan juga masyarakat.

Artikel ini mencoba untuk mengkaji dan menganalisis sejarah penetapan Undnag-Undang Perkawinan yang berimplikasi pada penetapan batas minimal usia menikah sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1).<sup>1</sup> Penulis menggunakan teori sejarah Donald V.

1      Pasal 7ayat (1) Undang-Undang Nomor 1Tahun 1974 tentang Perkawinan Berbunyi, 'Perkawinan

Gawronski sebagai perangkat analisis bersifat kualitatif. Sebagaimana dikutip Akh. Minhaji, Gawronski mendefinisikan sejarah sebagai upaya interpretasi terhadap segala sesuatu seputar kehidupan manusia dan juga masyarakat. Tujuan pokoknya adalah untuk mengembangkan pemahaman terhadap aktivitas manusia bukan hanya yang terjadi pada masa lalu tapi juga masa sekarang.<sup>2</sup>

Sejarah tidak hanya berhubungan dengan masa lalu, tapi juga kejadian masa kini. Sejarah bersifat humanistik dan mengkaji kehidupan manusia dan masyarakat masa lalu, dengan tujuan pokoknya untuk memahami dan memberi makna terhadap kehidupan masa kini, sekaligus harapan untuk mampu mempengaruhi masa depan kehidupan manusia agar lebih baik.<sup>3</sup> Melalui teori ini, pembacaan ulang terhadap sejarah penetapan ketentuan usia minimal di Indonesia tidak hanya dalam kerangka masa lalu tapi juga kerangka masa kini dan bahkan masa yang akan datang.

### **Legsilasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974**

Era kebijakan pemerintahan Orde Baru dianggap berhasil menjadikan hukum Islam dalam bentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan beserta Peraturan Pelaksananya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, disamping Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI).<sup>4</sup> Berlakunya Undang-Undang Perkawinan dapat dinilai sebagai titik tolak keberhasilan Pemerintah dalam melembagakan praktik perkawinan di Indonesia. Secara otomatis, undang-undang ini menghapus beberapa peraturan perkawinan yang sebelumnya berlaku.<sup>5</sup> Namun di balik keberhasilan upaya legislasi, akumulasi pergulatan panjang dari sisa peristiwa masa lalu seperti ketegangan antara paradigma umat Islam dan negara juga tidak benar-benar selesai sepenuhnya. Bagaimanapun, tarik ulur kepentingan politik yang melatarbelakanginya tidak dapat dihindarkan.<sup>6</sup>

Tercatat pada akhir tahun 1950, dengan Surat Penetapan Menteri Agama RI (KH. A. Wahid Hasyim) Nomor B/2/4299 tertanggal 1 Oktober 1950 dibentuklah Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk, diketuai oleh Mr. Teuku Muhammad Hasan.<sup>7</sup> Akan tetapi panitia tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya, karena banyak hambatan dan tantangan dalam melaksanakan tugasnya. Panitia tersebut dianggap tidak dapat bekerja secara efektif, kemudian pada tanggal 1 April 1961 dibentuk sebuah panitia baru yang diketuai oleh Noer Persoetjpto. Pembentukan panitia baru ini dimaksudkan agar dapat bekerja lebih efektif lagi, karena panitia yang lama dianggap belum membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan.<sup>8</sup>

Setahun sebelumnya, yakni pada tahun 1960, Musyawarah Pekerja Sosial, Musyawarah Kesejahteraan Keluarga, dan Konferensi Badan Penasehat Perkawinan, Perselisihan

---

Hanya Diizinkan Bila Pihak Pria Mencapai Umur 19 (Sembilan Belas) Tahun Dan Pihak Wanita Sudah Mencapai Usia 16 (Enam Belas) Tahun'.

2 Akh Minhaji, *Sejarah Sosial Dalam Studi Islam: Teori, Metodologi, Dan Implementasi* (Sunan Kalijaga Press 2013).

3 Ibid.

4 Kamsi, *Pergulatan Hukum Islam Dan Politik Dalam Sorotan* (Pustaka Ilmu 2014).

5 Warkum Sumitro and KN Sofyan Hasan, *Dasar-Dasar Memahami Hukum Islam Di Indonesia* (Karya Anda 1994); Abdul Ghofur, *Hukum Perkawinan Islam: Perspektif Fikih Dan Hukum Positif* (UII Press 2011); Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama Dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya* (Pustaka Pelajar & Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang 2006).

6 Ratno Lukito, *Hukum Sakral Dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik Dan Resolusi Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Pusat Alfabeta 2008).

7 Gunaryo (n 6).

8 Ija Suntana, *Politik Hukum Islam* (Pustaka Setia 2014).



dan Perceraian (BP4) Pusat, serta seminar hukum yang diadakan oleh PERSAHI pada tahun 1963, mendesak Pemerintah untuk membahas kembali Rencana Undang-Undang (RUU) Perkawinan yang sudah diajukan kepada DPR RI. Besarnya keinginan masyarakat inilah yang mendasari keluarnya Ketetapan MPRS Nomor XXVII/MPRS/1966. MPRS pun menghendaki Pemerintah untuk segera mengesahkan Undang-Undang Perkawinan. Sebagai tanggapan atas keluarnya Tap MPRS tersebut, pada 22 Mei 1967, Menteri Agama (KH. Moh. Dahlan) atas nama Pemerintah menyampaikan kembali RUU Perkawinan untuk umat Islam kepada DPR-GR. Empat bulan berikutnya, 7 September 1967 Departemen Kehakiman juga mengajukan lagi RUU Perkawinan yang bersifat nasional, dan dimaksudkan sebagai undang-undang pokok. Sedangkan RUU Perkawinan untuk umat Islam dimaksudkan sebagai undang-undang pelaksana. Gejolak pun timbul, perbedaan latar belakang pandangan, pola pikir dan rivalitas politik di antara kedua departemen masing-masing didominasi oleh Partai Politik (NU di Departemen Agama dan PNI di Departemen Kehakiman), menjadikan DPR enggan membicarakannya. Akhirnya, kedua RUU itu dinyatakan dihentikan sampai pada tahun 1971, yakni setelah dibentuknya DPR RI yang baru hasil pemilu tahun 1971.<sup>9</sup>

Pada tanggal 29 Januari 1972, Ikatan Sejuta Wanita Indonesia (ISWI) mendesak pengurusnya memperjuangkan kembali keberlakuan Undang-Undang Perkawinan kepada seluruh warga negara Indonesia. Kemudian, pada tanggal 22 Februari 1972, Badan Musyawarah Organisasi-organisasi Wanita Islam Indonesia juga mendesak Pemerintah agar mengajukan kembali dua RUU tentang Perkawinan yang dahulu dikembalikan oleh DPR kepada Pemerintah, agar dibahas kembali oleh DPR RI. Pada tanggal 11 Februari 1973, Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) turut membicarakan kembali Hukum Perkawinan Umat Islam di Indonesia dalam acara sarasehan yang diselenggarakan di Jakarta dan mengharapkan agar Pemerintah segera mengajukan kembali RUU Perkawinan kepada DPR RI untuk dibahas kembali dan dilaksanakan sebagai undang-undang yang diberlakukan untuk seluruh warga negara Indonesia.<sup>10</sup>

Selanjutnya dalam amanat Presiden RI tanggal 31 Juli 1973 Nomor R.02/PU./VII/1973, Pemerintah menyampaikan Undang-Undang Perkawinan terdiri atas VI Bab dan 73 Pasal kepada Pimpinan DPR RI. Keterangan Pemerintah tentang RUU Perkawinan disampaikan oleh Menteri Kehakiman pada tanggal 30 Agustus 1973. RUU ini memunculkan reaksi dari masyarakat sehubungan dengan adanya beberapa pasal dalam RUU tentang Perkawinan tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia religius, dan bertentangan dengan norma yang dianut.<sup>11</sup>

Kemudian pada tanggal 17-18 September 1973, wakil-wakil fraksi memberikan pandangan-pandangan terhadap RUU Perkawinan. Lalu Pemerintah memberikan jawaban melalui Menteri Agama RI pada tanggal 2 September 1973, isinya mengajak semua pihak, terutama anggota DPR RI mencari jalan keluar terhadap beberapa persoalan hukum yang terdapat dalam RUU tentang Perkawinan. Dilakukanlah pendekatan (*lobbying*) di luar sidang antara fraksi-fraksi dan Pemerintah. Lalu fraksi ABRI dan fraksi PPP mencapai konsensus sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Hukum Islam yang berhubungan dengan masalah perkawinan tidak akan diubah atau dikurangi
2. Peran Peradilan Agama tidak akan dikurangi atau diubah

9 Ibid; Gunaryo (n 6).

10 Suntana (n 9).

11 Ibid; Martin van Bruinessen, *Rakyat Kecil, Islam Dan Politik* (Penerbit Gading 2013); Gunaryo (n 6); Yudi Latif, *Inteligensia Muslim Dan Kuasa: Genealogi Inteligensia Muslim Indonesia Abad Ke-20* (Mizan 2003).

12 Gunaryo (n 6).

3. Pencatatan nikah sipil tidak akan menjadi syarat sahnya nikah; perkawinan yang dilakukan menurut ajaran agamanya dianggap mencukupi
4. Pengaturan-pengaturan lain diperlukan untuk mencegah talak dan poligami yang semena-mena.

Usaha memperlancar penyusunan RUU Perkawinan, DPR RI membentuk panitia kerja beranggotakan para wakil dari fraksi-fraksi bertugas membicarakan secara mendalam berkaitan usulan-usulan amandemen bersama Pemerintah, dalam hal ini diwakili oleh Menteri Kehakiman dan Menteri Agama. Atas permintaan panitia kerja, Menteri Agama menguraikan pentingnya memasukkan norma agama yang hendak disahkan dalam Undang-Undang Perkawinan. Selanjutnya, Menteri Agama menguraikan norma-norma perkawinan sebagaimana tercantum dalam al-Qur'an dan hadis berlaku bagi umat Islam, serta menguraikan dasar-dasar perkawinan dalam agama Hindu bersumber dari buku *The Law of Manuals* jilid 25 karangan Max Muller dan dari Kitab *Manaha Dharma Satwa*. Menteri Agama juga menguraikan dasar-dasar perkawinan dalam agama Buddha yang diambil dari kitab Tripitaka, serta dari kitab Perjanjian Lama dan Baru bagi agama Katolik.<sup>13</sup>

Setelah mengalami perubahan atas amandemen yang masuk dalam panitia kerja, RUU tentang Perkawinan yang diajukan oleh Pemerintah pada tanggal 22 Desember 1973 itu diteruskan pada Sidang Paripurna DPR RI untuk disahkan menjadi undang-undang. Dalam Sidang Paripurna DPR, semua fraksi mengemukakan pendapatnya. Demikian juga Pemerintah diwakili oleh Menteri Kehakiman. Hingga pada akhirnya, hari itu juga RUU tentang Perkawinan disahkan oleh DPR RI setelah dibahas selama kurang lebih tiga bulan. Pada tanggal 2 Januari 1974 Undang-Undang tersebut diundangkan sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan<sup>14</sup> pada LN Nomor 1 Tahun 1974 dinyatakan berlaku sejak tanggal 1 Oktober 1975.<sup>15</sup>

### **Paradigma, Visi Pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974**

Pengesahan Undang-Undang Perkawinan tidak lepas dari sikap Pemerintah yang hendak memodernisasi seperangkat aturan kenegaraan sebagaimana dialami negara-negara Barat. Paling tidak, pengesahan Undang-Undang Perkawinan telah mewujudkan pembaruan hukum sesuai dengan nilai-nilai modernitas. Selain itu, Pemerintah juga hendak menciptakan kultur keluarga yang berkualitas sekaligus mengangkat harkat dan martabat masyarakat Indonesia yang sebelumnya menggunakan model praktik lama, menuju praktik pendirian institusi keluarga yang memenuhi standar modernitas, sehingga memberikan kontribusi positif untuk negara.<sup>16</sup>

Hal inilah yang menjadikan ide unifikasi hukum dipandang negara sebagai tujuan ideal bagi pembangunan hukum selanjutnya. Namun demikian, unifikasi hukum nasional, tidak terkecuali hukum perkawinan, menuntut perombakan atas tradisi hukum yang sudah ada. Keinginan negara untuk memperoleh sistem hukum nasional, upaya unifikasi hukum merupakan jalan satu-satunya yang harus dilakukan negara, meskipun masih ada yang merasa dirugikan.<sup>17</sup>

Unifikasi Undang-Undang Perkawinan menandai bahwa lahirnya peraturan tersebut memang berdasarkan respons terhadap perlunya negara memiliki peraturan perkawinan yang bersifat satu kesatuan (unifikatif), sehingga mampu memperlancar agenda

13 Suntana (n 9).

14 Ibid; Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia* (Kencana 2008); Lukito (n 7).

15 Sumitro and Hasan (n 6).

16 Ibid.

17 Lukito (n 7).

pembangunan hukum di negeri ini. Oleh karenanya, ada pendapat yang mengatakan bahwa lahirnya aturan-aturan tersebut merupakan prestasi Pemerintah dalam menangani konflik sistem hukum di masyarakat. Sebab, klausul tentang modernisasi menjadi tren di kalangan elite Pemerintah saat itu. Akibatnya, tradisi hukum yang sudah ketinggalan zaman seperti pernikahan di bawah umur atau perjodohan harus rela “dibuang” demi kemajuan negara.<sup>18</sup>

Doktrin wawasan kebangsaan menjadi landasan dalam unifikasi hukum nasional. Selain itu, jargon *Bhinneka Tunggal Ika* (Berbeda-beda tapi Tetap Satu Jua) turut mempengaruhi paradigma negara dalam membangun sistem hukum. Semuanya bertitik tolak pada “satu tujuan pembangunan hukum nasional, yaitu hukum yang mampu menjamin kepastian hukum, ketertiban, dan keamanan, serta keadilan guna memperkuat ketahanan nasional dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional.”<sup>19</sup> Paradigma ini menekankan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan bukan negara berdasar agama, ras atau lainnya. Untuk itu, pembentukan hukum yang bersifat rasialis atau primordial harus dihindari sejauh mungkin.<sup>20</sup>

Mark E. Cammack mengutarakan masalah pengaturan usia minimal kawin merupakan bagian dari tujuan Pemerintah untuk mengurangi problem-problem perkawinan seperti pernikahan di bawah umur yang menghambat kemajuan negara. Selain itu, proyek unifikasi hukum perkawinan ditujukan untuk persatuan Indonesia ber-ideologi Pancasila, sekaligus untuk memenuhi tuntutan kemodernan sebagaimana telah dilakukan oleh negara-negara lain.<sup>21</sup>

Pada tahap selanjutnya dapat diketahui bahwa unifikasi hukum keluarga Islam di Indonesia sangat ditentukan oleh paham *uniformisme* yang berkembang pada saat itu. Paham ini banyak dipegang oleh elite Pemerintahan sebagai alasan penyatuan peraturan perkawinan secara nasional, karena sesuai dengan cita-cita ideal negara merdeka.<sup>22</sup>

Paham *uniformisme* bagian dari respons terhadap kemerdekaan dan tuntutan modernitas, mengingat negara Indonesia menganut sistem hukum *civil law*, bukan negara agama. Dengan demikian, hukum perkawinan khususnya pengaturan usia minimal kawin menjadi unsur penting untuk pembangunan sistem hukum dan pembangunan generasi ke depannya, terlebih lagi untuk memuluskan proyek negara untuk membawa masyarakat menuju bangsa modern, berbudaya, sesuai dengan semangat Pancasila sebagai ideologi negara.

Ketika Pancasila telah disepakati menjadi dasar negara, otomatis yang menjadi sumber hukum adalah asas negara itu sendiri. Pada saat yang sama Pancasila berfungsi sebagai perekat tradisi hukum yang sebelumnya tumbuh di nusantara. Dengan cara demikianlah sistem hukum nasional dapat diciptakan dalam bingkai kebhinekaan. Pada akhirnya, hukum menjadi ekspresi nasionalisme yang diaktualkan melalui konsep-konsep ideal, direpresentasikan oleh institusi-institusi negara, seperti lembaga peradilan dan produk-produk hukum berupa perundang-undangan.<sup>23</sup>

18 Ibid.

19 Mahsun Fuad, *Hukum Islam Indonesia: Dari Nalar Parsipatoris Hingga Emansipatoris* (LKIS 2005).

20 Ibid.

21 Mark E. Cammack, ‘Hukum Islam Dalam Politik Hukum Orde Baru’, *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara: Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya* (Mizan 1993).

22 TAP MPR Nomor X MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara huruf C Angka (2), ‘Tentang Perkembangan Pengaruh Unifikasi Hukum Ini, Dapat Diketahui Dari Ketetapan MPR Nomor X MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Tujuan Reformasi Pembangunan’.

23 Lukito (n 7).

Sehubungan dengan ini, Cammack misalnya, ketika melihat pengaturan masalah perkawinan di Indonesia mengatakan bahwa di balik semua itu terdapat interaksi dinamis antara rekayasa sosial oleh negara dengan praktik hukum dalam keyakinan lokal berdasarkan agama. Menurutnya, hal inilah yang paling mencolok dalam sejarah hukum perkawinan di Indonesia. Kontestasi ini pada akhirnya akan melahirkan negosiasi-negosiasi panjang, bahkan antara hukum negara dan hukum agama pada akhirnya akan saling melengkapi.<sup>24</sup>

Pengaturan masalah usia minimal kawin yang tercantum dalam Undang-Undang Perkawinan merepresentasikan jalinan kohesif antara kepentingan negara dan agama. Usia minimal kawin awalnya tidak terlembaga, kemudian muncul dalam bentuk baru berupa peraturan yang harus disepakati secara nasional, bahkan menjadi syarat perkawinan menurut negara.

Cammack kemudian mensinyalir bahwa negara dan agama pada tahap selanjutnya akan saling terintegrasi dalam hal perumusan hukum perkawinan, mengingat secara teoretis aturan usia minimal kawin dalam tradisi fikih bersifat variatif dan diyakini sesuai dengan interpretasi hukum agama. Sehingga, lahirnya Undang-Undang Perkawinan juga tidak lepas dari dominasi Pemerintah saat itu. Pemerintah memutuskan untuk menggunakan bahasa yang lebih netral terkait persoalan perkawinan dengan harapan setiap masyarakat di Tanah Air bisa menerima ide dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Perkawinan. Dalam uraiannya, Ratno Lukito menjelaskan:

“Sebagai contoh, undang-undang tersebut tidak menyebut-nyebut Islam, sehingga misi nasional peraturan itu tidak akan digoyang oleh persaingan memperebutkan otoritas terhadap undang-undang tersebut antara kaum sekuler dengan kaum agama. Hal ini jelas dari rancangan pertama undang-undang tersebut, di mana Pemerintah ingin membuat Undang-Undang Perkawinan yang sedemikian rupa, dapat sejalan dengan cita-cita hukum sekuler dan bukannya hukum agama. Inilah sebabnya mengapa secara historis, RUU Perkawinan memancing protes besar, khususnya yang datang dari kelompok Islam yang melihat beberapa pasal RUU tersebut bertentangan dengan ajaran dasar Islam. Atas alasan apapun, tidak disebutkannya agama (Islam) dalam UU Perkawinan yang baru sesuai dengan karakter sekuler pembuatan hukum di Indonesia dan prinsip bahwa penerapan hukum agama bukanlah prioritas utama Pemerintah.”<sup>25</sup>

Pada akhirnya, era ini juga menandai perkembangan lembaga peradilan Islam di Indonesia.<sup>26</sup> Pemerintah Orde Baru sudah mulai sadar bahwa hukum merupakan alat yang sangat efektif dalam merubah tatanan sosial.<sup>27</sup>

### **Perubahan Draf Standar Usia Minimal Kawin**

Rencana awal penetapan batas usia minimal kawin bagi para pasangan tertera pada Pasal 7 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973. Dalam RUU tersebut dinyatakan batas minimal usia kawin adalah 21 tahun bagi laki-laki dan 18 tahun bagi perempuan.<sup>28</sup> Namun demikian, karena RUU ini menuai perdebatan yang rawan dengan

24 Mark E Cammack, Lawrence A Young and Tim Heaton, 'Legislating Social Change in an Islamic Society: Indonesia's Marriage Law' (1996) 44 *The American Journal of Comparative Law* 72.

25 Lukito (n 7).

26 Euis Nurlaelawati, *The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts: Modernization, Tradition, and Identity* (: International Convention of Asia Scholars (ICAS), Amsterdam University Press 2010).

27 Lukito (n 7).

28 Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973, 'Perkawinan Hanya Diizinkan Jika Pihak Pria Sudah Mencapai Umur 21 (Dua Puluh Satu) Tahun Dan Pihak Wanita Sudah Mencapai 18 (Delapan Belas) Tahun.' Dalam Penjelasan Ayat Ini Juga Disebutkan Bahwa "Undang-Undang Perkawinan Ini



konflik,<sup>29</sup> akhirnya pembahasan mengenai hal ini ditunda.

Gejolak dan potensi konflik berakhir setelah diresmikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Standar usia minimal kawin sebagaimana tercantum pada Pasal 7 ayat (1), pada akhirnya diturunkan dari 21 tahun menjadi 19 tahun bagi laki-laki.<sup>30</sup> Negara menetapkan peraturan perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun. Jika terdapat penyimpangan di bawah ketentuan, maka masyarakat berhak mengajukan dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain yang berkepentingan.<sup>31</sup> Artinya, ketentuan usia minimal kawin dalam RUU Perkawinan 1973 diubah oleh Undang-Undang Perkawinan yang disahkan Tahun 1974.

Ada beberapa penyebab dari peristiwa (perubahan standar) ini yang dikemukakan oleh Ratno Lukito. *Pertama*, belum terselesaikannya kajian teoretis tentang usia dewasa antara umat Islam dan negara yang mengatur usia minimal kawin dengan praktik perkawinan pada waktu itu. *Kedua*, kecenderungan masyarakat dalam praktik perkawinan masih berkuat pada pemahaman fikih atau budaya setempat. *Ketiga*, kondisi relasi *gender* tradisional masih melekat kuat dalam masyarakat, sehingga menyulitkan negara dalam menerapkan batas usia minimal kawin sesuai cita-cita awal RUU Perkawinan. Dengan kata lain, persoalan penentuan usia minimal kawin lebih kepada soal perdebatan paradigma hukum antara tradisi Islam dan negara.<sup>32</sup>

Mark E. Cammack berpandangan bahwa pengaturan usia minimal kawin lebih merupakan bagian dari tujuan Pemerintah untuk mengurangi problem-problem perkawinan seperti pernikahan di bawah umur. Tujuan selanjutnya adalah untuk proyek unifikasi hukum perkawinan agar sesuai dengan program persatuan Indonesia berlandaskan Pancasila dan memenuhi tuntutan kemodernan sebagaimana yang telah terjadi di negara-negara lain.<sup>33</sup>

Menurut hemat penulis, kondisi pergulatan antara umat Islam dan negara tersebut pada dasarnya dipicu oleh ketidakpuasan umat Islam atas dominasi Pemerintah pusat untuk menyeragamkan masalah praktik perkawinan. Saat itu banyak kalangan umat Islam tidak setuju dengan beberapa isi pasal dalam RUU Perkawinan 1973. Mereka menilai terdapat beberapa hal tidak sesuai dengan hukum Islam.<sup>34</sup> Meski demikian, Pemerintah, melalui DPR, pada Januari 1974, tetap mengesahkan RUUP 1973, tetapi dengan beberapa perubahan di dalamnya, termasuk masalah batas minimal usia kawin dari yang sebelumnya 21 tahun bagi laki dan 18 tahun bagi perempuan<sup>35</sup> menjadi 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun untuk perempuan.<sup>36</sup> Oleh sebagian pengamat, hal ini dinilai merupakan salah satu keberhasilan Pemerintah dalam mereformasi hukum perkawinan di Indonesia<sup>37</sup> sehingga akan berdampak baik pada tata hukum perkawinan nasional ke depannya.

Sebagai perbandingan, kita bisa melihat batas minimal usia kawin yang ada di berbagai negara-negara Muslim, sebagaimana tertera dalam tabel berikut.<sup>38</sup>

---

	Menentukan Batas Umur Minimum <sup>1</sup> .
29	Lukito (n 7).
30	Berbunyi (n 2).
31	Pasal 7 ayat (2), 'Dalam Hal Penyimpangan Dalam Ayat (1) Pasal Ini Dapat Minta Dispensasi Kepada Pengadilan Atau Pejabat Lain Yang Diminta Oleh Kedua Orang Tua Pihak Pria Atau Pihak Wanita'.
32	Lukito (n 7); Gavin W Jones, <i>Marriage and Divorce in Islamic South-East Asia</i> (Oxford University Press 1994).
33	Cemmack (n 22).
34	Lukito (n 7).
35	1973 (n 29).
36	Berbunyi (n 2).
37	Cemmack (n 22).
38	Ahmad Rofiq, <i>Hukum Perdata Islam Di Indonesia, Edisi Revisi</i> (Rajawali Press 2012); Yusdani, <i>Menuju</i>

Negara	Laki-laki	Perempuan
Aljazair	21	18
Bangladesh	21	18
Indonesia	19	16
Irak	18	18
Libanon	18	17
Libya	18	16
Malaysia	18	16
Maroko	18	18
Mesir	18	16
Pakistan	18	16
Somalia	18	18
Suriah	18	17
Tunisia	19	17
Turki	17	15
Yaman Selatan	18	16
Yaman Utara	15	15
Yordania	16	15

Cammack menilai bahwasannya perdebatan masalah standar minimal usia kawin bagi umat Islam dan negara lebih disebabkan karena paradigma dan sudut pandang yang berbeda. Umat Islam melihat bahwa usia minimal kawin bukan merupakan syarat sah untuk melangsungkan perkawinan, karena dalam Islam tidak ada batasan pasti dalam usia minimal kawin,<sup>39</sup> sehingga fenomena perkawinan di bawah umur dapat merepresentasikan problematika hukum keluarga dalam tataran masyarakat muslim masih menyisakan perdebatan dan persoalan.<sup>40</sup>

## Penutup

Gejolak dan dinamika sosial politik yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan turut mewarnai penetapan batas minimal usia kawin sebagaimana tertera dalam Pasal 7 ayat (1). Rentetan sejarah ini, pada tahap selanjutnya, menjadikan batas usia 19 (sembilan belas) tahun bagi laki-laki dan 16 (enam belas) tahun bagi perempuan sebagai standar minimal bagi setiap calon pasangan yang hendak melangsungkan perkawinan. Ketentuan ini berlaku dari dulu hingga sekarang, selama lebih dari 40 tahun, tanpa adanya perubahan. Walaupun secara *de facto*, sudah ada beberapa upaya dari berbagai kalangan untuk mendorong adanya revisi terhadap ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait batas minimal usia kawin, salah satunya dengan mengajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi.

Fenomena sejarah penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 semakin memperjelas bahwa apa yang terjadi di masa lalu berimplikasi pada apa yang terjadi dan berlaku di saat

*Fiqih Keluarga Progresif, Cet. II* (Kaukaba Dipantara 2015).

39 Mark E Cammack, "Islamic Law in Indonesia's New Order" (1989) 38 *International and Comparative Law Quarterly Journal* 59.

40 Lukito (n 7).

sekarang. Begitu pula apa yang terjadi dan kita lakukan di saat sekarang akan berdampak pada kenyataan di masa yang akan datang. Ketentuan usia minimal kawin tidak akan berubah di masa akan datang jika tidak ada upaya-upaya dan dorongan pada masa sekarang. Namun sebaliknya, jika ketentuan itu sudah dirasa tidak relevan dan diupayakan adanya perubahan-perubahan terhadap ketentuan dan ketetapan yang sudah berlaku, maka di masa akan datang perubahan itu bisa kita rasakan, baik oleh kita maupun anak cucu cita.

### Daftar Kepustakaan

- Berbunyi P 7 ayat (1) U-UN 1 T 1974 tentang P, 'Perkawinan Hanya Diizinkan Bila Pihak Pria Mencapai Umur 19 (Sembilan Belas) Tahun Dan Pihak Wanita Sudah Mencapai Usia 16 (Enam Belas) Tahun'
- Bruinessen M van, *Rakyat Kecil, Islam Dan Politik* (Penerbit Gading 2013)
- Cammack ME, "'Islamic Law in Indonesia's New Order' (1989) 38 International and Comparative Law Quarterly Journal 59
- Cammack ME, Young LA and Heaton T, 'Legislating Social Change in an Islamic Society: Indonesia's Marriage Law' (1996) 44 The American Journal of Comparative Law 72
- Cemmack ME, 'Hukum Islam Dalam Politik Hukum Orde Baru', *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara: Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya* (Mizan 1993)
- Fuad M, *Hukum Islam Indonesia: Dari Nalar Parsipatoris Hingga Emansipatoris* (LKIS 2005)
- Ghofur A, *Hukum Perkawinan Islam: Perspektif Fiqih Dan Hukum Positif* (UII Press 2011)
- Gunaryo A, *Pergumulan Politik & Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama Dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya* (Pustaka Pelajar & Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang 2006)
- Jones GW, *Marriage and Divorce in Islamic South-East Asia* (Oxford University Press 1994)
- Kamsi, *Pergulatan Hukum Islam Dan Politik Dalam Sorotan* (Pustaka Ilmu 2014)
- Latif Y, *Inteligensia Muslim Dan Kuasa: Genealogi Inteligensia Muslim Indonesia Abad Ke-20* (Mizan 2003)
- Lukito R, *Hukum Sakral Dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik Dan Resolusi Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Pusat Alfabeta 2008)
- Manan A, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia* (Kencana 2008)
- Minhaji A, *Sejarah Sosial Dalam Studi Islam: Teori, Metodologi, Dan Implementasi* (Sunan Kalijaga Press 2013)
- Nurlaelawati E, *The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts: Modernization, Tradition, and Identity* (: International Convention of Asia Scholars (ICAS), Amsterdam University Press 2010)
- Rofiq A, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia, Edisi Revisi* (Rajawali Press 2012)
- Sumitro W and Hasan KNS, *Dasar-Dasar Memahami Hukum Islam Di Indonesia* (Karya Anda 1994)
- Suntana I, *Politik Hukum Islam* (Pustaka Setia 2014)
- Yusdani, *Menuju Fiqih Keluarga Progresif, Cet. II* (Kaukaba Dipantara 2015)