

**DISPENSASI KAWIN DI BAWAH UMUR
(ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 74/PUU-XII/2014 UJI MATERIIL PASAL 7 AYAT 2
UNDANG-UNDANG PERKAWINAN)**

Norhasanah

*Fakultas Syariah IAIN Palangka Raya
norhasanah1@gmail.com*

ABSTRACT

This study purpose to determine judges' consideration in the decision of the Constitutional Court Number 74 / PUU-XII / 2014 Judicial Review of Law Number 1 Year 1974 Article 7 Paragraph (2) interpretation of the phrase "other officials", as well as the implications of the decision of the Constitutional Court. This type of research is -normative by using laws approach (statute approach). This type of the study is explanatory research method which explaining, strengthening, or testing a provision of law which as foundation of decision of the Constitutional Court judicial review of Article 7 paragraph (2). The techniques of collecting laws materials and information required in this study using library research techniques and interviews. The laws substances used as references in this study are divided into three materials, namely primary, secondary and tertiary law materials which consist of laws in legislation, court decisions, books, laws dictionaries, and scientific journals and processed by analytical descriptive method. The results of this study conclude that judges' judgment in the decision using the grammatical interpretation method of the word "or" in the text of the article. It is therefore known that the law of marriage provides free choice for people who wish to request marriage dispensation provided that there is difficulty or limited access to the jurisdiction of the Court. From the sound of the text of Article 7 Paragraph (2) seen from the nature of the law, the article is facultative / regulating. This means that in the concrete circumstances of marriage dispensation through the Court can be set aside because of difficulties or access limitations so that the article is not binding or must be obeyed to the Court. The implication of the decision of the Constitutional Court is juridically should be further taken so that the substance given the authority of the underage marriage dispensation has legal umbrella as a legal formal clear. While in the sociological level the ruling raises the dualism of authority between the Court and the Office of Religious Affairs. Therefore, efforts to harmonize the role of the Court with the agency is by guarding the dispensation process at the Office of Religious Affairs through court proceedings by the Court.

Keywords: *Islamic Politic, Maqâshid al-syarî'ah, hifz al-ummah*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74 / PUU-XII / 2014 tentang Peninjauan Kembali Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 7 Ayat (2) Interpretasi frasa "pejabat lainnya", serta implikasi dari keputusan Mahkamah Konstitusi. Jenis penelitian ini bersifat -normatif dengan menggunakan pendekatan hukum (statute approach). Jenis penelitian ini adalah metode penelitian eksplanatif yang menjelaskan, memperkuat, atau menguji ketentuan hukum yang merupakan dasar dari keputusan

peninjauan kembali Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 7 ayat (2). Teknik pengumpulan bahan hukum dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini menggunakan teknik penelitian pustaka dan wawancara. Bahan hukum yang digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini dibagi menjadi tiga bahan, yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang terdiri dari undang-undang dalam undang-undang, keputusan pengadilan, buku, kamus hukum, dan jurnal ilmiah dan diproses dengan metode deskriptif analitis. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penilaian hakim dalam keputusan menggunakan metode interpretasi gramatikal dari kata "atau" dalam teks artikel. Oleh karena itu diketahui bahwa hukum perkawinan menyediakan pilihan bebas bagi orang-orang yang ingin meminta dispensasi pernikahan asalkan ada kesulitan atau akses terbatas ke yurisdiksi Pengadilan. Dari bunyi teks Pasal 7 Ayat (2) dilihat dari sifat hukumnya, pasal tersebut bersifat fakultatif / mengatur. Ini berarti bahwa dalam keadaan konkretnya dispensasi pernikahan melalui Pengadilan dapat dikesampingkan karena kesulitan atau keterbatasan akses sehingga pasal tersebut tidak mengikat atau harus dipatuhi oleh Pengadilan. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi secara yuridis harus diambil lebih lanjut sehingga substansi yang diberikan kewenangan perkawinan di bawah umur memiliki payung hukum sebagai legal formal yang jelas. Sementara di tingkat sosiologis, putusan itu memunculkan dualisme otoritas antara Pengadilan dan Kantor Urusan Agama. Oleh karena itu, upaya untuk menyelaraskan peran Mahkamah dengan lembaga adalah dengan menjaga proses dispensasi di Kantor Urusan Agama melalui proses pengadilan oleh Pengadilan.

Kata Kunci: Politik Islam, *Maqâshid al-syarî'ah*, *hifz al-ummah*

A. Pendahuluan

Perkawinan merupakan sunah nabi yang sangat dianjurkan pelaksanaannya bagi umat Islam. Allah SWT telah mensyari'atkan perkawinan sebagai salah satu bentuk ibadah untuk mewujudkan kehidupan yang penuh dengan kebahagiaan bagi yang telah mampu, agar terhindar dari perbuatan yang dilarang oleh agama. Rasulullah SAW bersabda:

عَنْ ابْنِ مَسْعُودٍ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ص: يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ مَنْ اسْتَطَاعَ مِنْكُمُ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ، فَإِنَّهُ أَغْضُ النَّبْرِ وَ أَحْصَنُ الْفَرْجِ وَ مَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ الْجَمَاعَةِ

Artinya: "Dari Ibnu Mas'ud, ia berkata : Rasulullah SAW bersabda, "Hai para pemuda, barangsiapa diantara kamu yang sudah mampu menikah, maka nikahlah, karena sesungguhnya menikah itu lebih dapat menundukkan pandangan dan lebih dapat menjaga kemaluan. Dan barangsiapa yang belum mampu, maka hendaklah ia berpuasa, karena berpuasa itu baginya (menjadi) pengekang syahwat". (HR. *Muttafaq Alaih*)"¹

Perkawinan bukan hanya mempersatukan dua pasangan manusia antara laki-laki dengan perempuan. Melainkan mengikat tali perjanjian yang suci atas nama Allah SWT bahwa kedua mempelai berniat membangun rumah tangga yang *sakinah, mawaddah wa rahmah*. Namun dalam menegakkan cita-cita kehidupan keluarga tersebut, perkawinan tidak cukup hanya bersandar pada ajaran-ajaran Allah dalam Alquran dan As-sunnah yang sifatnya global perkawinan berkaitan pula dengan hukum suatu negara. Karena itu suatu perkawinan baru dinyatakan sah jika menurut hukum Allah dan hukum negara telah dipenuhi rukun dan syarat-syaratnya.²

¹Imam An-Nawawi, *Syarah Shahih Muslim*, jilid 9, Jakarta : Pustaka Azzam, 2011, h. 485.

²Beni Ahmad Saebani dan H.Syamsul Falah, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia, 2011, h.30-31.

Tujuan perkawinan dalam agama adalah untuk membentuk keluarga yang harmonis, sejahtera dan bahagia.³ Tujuan perkawinan juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 1 yang menyebutkan bahwa, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa⁴

Upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan perkawinan sebagaimana di atas, maka pemerintah memberikan ketentuan batas umur dalam melangsungkan perkawinan, yaitu 16 tahun bagi perempuan dan 19 tahun bagi laki-laki yang terdapat dalam Pasal 7 ayat 1 UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974. Ketentuan batas umur tersebut dikuatkan melalui Pasal 15 ayat 1 Kompilasi Hukum Islam.⁵ Hal ini sesuai pula dengan penekanan prinsip Undang-Undang Perkawinan, bahwa calon suami istri harus telah matang jiwa raganya, sehingga dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir dengan perceraian dan mendapat keturunan yang baik serta sehat.⁶

Islam tidak menetapkan adanya batasan minimal usia bagi perempuan atau laki-laki untuk menikah. Seseorang dianggap layak untuk menikah bersifat relatif. Hal ini karena tingkat “kelayakan” seseorang untuk melangsungkan perkawinan tidak ditinjau dari segi batasan umur, melainkan sifat yang meliputinya. Masing-masing individu akan mengalami proses pencapaian *baligh*⁷ secara berbeda-beda dan dalam jangka waktu yang berbeda pula. Namun, walaupun hukum Islam tidak menyebutkan secara pasti batas umur tertentu, bukan berarti bahwa hukum Islam membuka pintu lebar-lebar untuk perkawinan di bawah umur.⁸

Menurut *Council of Foreign Relations*, Indonesia merupakan salah satu dari sepuluh negara di dunia dengan angka absolut tertinggi pengantin anak. Indonesia termasuk negara dengan persentase perkawinan anak tertinggi di dunia (rangking 37) dan tertinggi kedua di ASEAN setelah Kamboja. Praktek perkawinan anak ini juga menyumbang terhadap tingginya Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia yang mencapai 359/100.000 kelahiran hidup dan 48 per 1.000 kelahiran untuk jumlah kelahiran di usia 15-19 tahun.⁹

Meskipun pada kenyataannya banyak terdapat perkawinan usia muda terutama di bawah umur yang belum memenuhi syarat ketentuan Undang-Undang. Pemerintah membuat peraturan mengenai perkawinan di bawah umur. Ketentuan tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan bahwa perkawinan di bawah umur

³Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, Bogor: Kencana, 2003, h.18-19.

⁴Departemen Agama, *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah*, t.tp: t.np, h.87.

⁵Pasal 15 ayat 1 “Untuk kemaslahatan keluarga dan rumah tangga, perkawinan hanya boleh dilakukan calon mempelai yang telah mencapai umur yang ditetapkan dalam Pasal 7 Undang-undang No.1 tahun 1974 yakni calon suami sekurang-kurangnya berumur 19 tahun dan calon istri sekurang-kurangnya berumur 16 tahun.” Lihat Departemen Agama RI, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, t.tp: t.np, 1992, h.18.

⁶Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h.14.

⁷*Baligh* merupakan istilah dalam hukum Islam yang menunjukkan seseorang telah mencapai kedewasaan. Secara hukum Islam, seseorang dapat dikatakan *baligh* apabila : 1) mengetahui, memahami, dan mampu membedakan mana yang baik dan mana yang buruk, 2) telah mencapai usia 15 tahun keatas atau sudah mengalami mimpi basah (bagi laki-laki), 3) telah mencapai usia 9 tahun keatas atau sudah mengalami menstruasi (bagi perempuan). Ujang Amin. *Akil Baligh Menurut Islam*. 2014. <http://belajarislam-blog.blogspot.co.id/2014/12/akil-baligh-menurut-islam.html>(Online pada 9 Mei 2016)

⁸Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan UU Perkawinan*, Yogyakarta: Liberty, 1986, h.70-71.

⁹Dewi Candraningrum, Pernikahan Anak: Status Anak Perempuan ? *Jurnal Perempuan*, Vol. 21, No. 1, 2016, h.iii.

yang ditetapkan undang-undang dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun wanita.

Sayangnya dalam beberapa kasus tidak jarang bahwa perkawinan di bawah umur tanpa izin pengadilan atau pejabat lain tetap dilaksanakan di Kantor Urusan Agama. Baik karena calon mempelai memalsukan identitas pada KTP yang di bantu atau tidak diketahui oleh PPN¹⁰ atau para pihak menikah tanpa mencatatkan perkawinannya di KUA. Hal ini dikarenakan dalam pencatatan perkawinan syarat-syarat yang harus dipenuhi apabila calon mempelai belum mencukupi usia harus menyertakan surat penetapan pengadilan. Sehingga hal ini seringkali mempersulit masyarakat awam yang jauh dari wilayah hukum Pengadilan dan enggan berperkara di Pengadilan karena prosesnya memakan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit.¹¹

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan, kewenangan pemberian dispensasi dapat diberikan oleh Pengadilan Agama atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak laki-laki dan wanita. Frasa “pejabat lain” dalam pasal tersebut tidak ditemukan dalam ketentuan lain maupun dalam penjelasan Undang-Undang siapa yang di maksud pejabat lain. Oleh sebab itu di ajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi¹² terhadap Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU Perkawinan yang tercatat pada Buku Register Perkara Konstitusi dengan Nomor 74/PUU-XII/2014 pada tanggal 11 Agustus 2014 oleh para pemohon.

Para pemohon menilai bahwa frasa “pejabat lain” dalam Pasal 7 Ayat (2) menimbulkan ketidakjelasan karena memungkinkan akan menimbulkan beragam kepentingan dispensasi dan ketidakpastian batasan dalam hal-hal apa saja dispensasi diberikan oleh pejabat lain. Selain itu pemohon juga menilai bahwa ketentuan tersebut telah membuka dua jalur izin perkawinan anak diluar mekanisme pengadilan dan memberikan celah yang luas atas pemberian izin perkawinan

¹⁰Berdasarkan hasil penelitian ada beberapa faktor penyebab pemalsuan identitas dalam memenuhi syarat perkawinan yang dilatarbelakangi oleh faktor keinginan untuk segera menikah, faktor budaya, faktor pendidikan, faktor ekonomi yang berada dibawah garis kemiskinan, faktor perjodohan, faktor keengganan para pihak karena rumitnya proses beracara di Pengadilan dan adanya kesepakatan-kesepakatan antara para pelaku dengan pihak PPN. Lihat dalam Nur Faizah Oktafiyah, *Perkawinan di Bawah Umur tanpa Dispensasi Kawin (Studi Kasus atas Perkawinan pada Register Nomor 317/20/x/2008 di KUA Panceng Kabupaten Gresik)*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel, 2010, h.v. Lihat juga Muhammad Nor Jayadi, *Pernikahan di Bawah Umur di Kota Kuala Pembuang, Kabupaten Seruyan (Studi tentang Administrasi Perkawinan)*, Palangka Raya: Fakultas Syariah STAIN Palangka Raya, 2012.

¹¹Untuk mengetahui praktik dispensasi yang selama ini terjadi, Koalisi 18+ dan Koalisi Perempuan Indonesia telah melakukan suatu penelitian untuk memetakan bagaimana praktik-praktik perkawinan anak dapat terjadi. Termasuk proses perkawinan anak secara *sirri* yang marak terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Penelitian tersebut dilakukan di tiga wilayah di Indonesia yang memiliki angka perkawinan anak yang cukup besar, yaitu Kabupaten Bogor, Kabupaten Mamuju dan Kabupaten Tuban. Penelitian dilakukan selama 5 bulan sejak September 2015 sampai dengan Januari 2016. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa perkawinan yang melibatkan anak dibawah usia 16 tahun lebih banyak tidak tercatat. Besarnya angka perkawinan anak secara *sirri* memang tidak dapat ditemukan secara pasti. Namun jika data Susenas dibandingkan dengan data jumlah dispensasi perkawinan anak di pengadilan Agama, maka akan terlihat betapa besarnya jumlah anak yang dikawinkan secara *Siri*. Lihat pada Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. 2016. *Dispensasi Perkawinan Anak Di Indonesia*. <http://www.ylbhi.or.id/2016/04/ka-win-siri-dan-problem-dispensasi-perkawinan-anak-di-indonesia/> (Online pada 1 September 2017).

¹²Mahkamah Konstitusi selanjutnya disebut MK merupakan lembaga peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, selain Mahkamah Agung yang dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Lihat pada Muchamad Ali Safa'at dkk, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Konstitusi, 2010, h.3.

anak. Sehingga para pemohon menilai bahwa frasa “pejabat lain” telah bertentangan dengan prinsip kekuasaan kehakiman karena mengambil kewenangan yang seharusnya dilakukan oleh pengadilan saja.¹³

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menilai bahwa ketentuan dari frasa “pejabat lain” tetap harus dibutuhkan sebagai pintu darurat apabila para pihak mengalami kesulitan dan keterbatasan akses menjangkau Pengadilan. Sehingga MK berpendapat bahwa dispensasi dapat saja di berikan oleh Kantor Urusan Agama, pejabat dari kantor Desa / Kelurahan hingga kecamatan. Sehingga hal demikian tidak dapat di maknai sebagai bentuk intervensi dari pihak luar pengadilan karena ketentuan dalam Pasal 7 ayat 2 bersifat opsional dengan adanya kata “atau” untuk memberikan pilihan bebas kepada para pihak.

Berdasarkan alasan itulah kemudian penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan rumusan masalah, bagaimana pertimbangan hakim dala putusan Mahkamah Konstitusi No.74/PUU-XII/2014 uji materiil Pasal 7 ayat (2) tentang dispensasi kawin di bawah umur, dan bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terhadap dispensasi kawin di bawah umur.

B. Pembahasan

1. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Perkara Dispensasi Kawin di Bawah Umur

Ketentuan frasa “pejabat lain” dalam Undang-Undang Perkawinan tidak ditemukan dalam Pasal-pasal lainnya maupun penjelasan terhadap Undang-Undang Perkawinan tersebut. Adanya frasa “pejabat lain” dalam Pasal tersebut menimbulkan penafsiran berbeda yang gilirannya menimbulkan tidak adanya kepastian hukum. Oleh karena itu para pemohon mengajukan uji materiil terhadap Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 di Mahkamah Konstitusi dengan dasar konstitusional yang menurut pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan akan merugikan hak warga negara khususnya perempuan. Hak tersebut diantaranya dijamin melalui Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pemohon mengajukan permohonan pada tanggal 16 Juli 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 22 Juli 2014 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Pemohon Nomor 171/PAN.MK/2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 74/PUU-XII/2014 pada tanggal 11 Agustus 2014, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 21 September 2014. Adapun uraian alasan permohonan pemohon adalah:

- a. Frasa “pejabat lain” menimbulkan ketidakjelasan mengenai pihak mana saja yang secara sah dapat memberikan dispensasi untuk dilangsungkannya perkawinan di bawah umur.
- b. Interpretasi frasa “Pejabat Lain” tersebut mengakibatkan ketidakpastinya batasan dalam hal-hal apa saja “Pejabat Lain” yang dimaksud diperbolehkan, sehingga dalam penggunaannya mengakibatkan pemberian izin oleh pejabat menikah bagi anak dapat dimaknai secara sangat luas.

¹³Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XII/2014, h.106.

- c. Frasa “Pejabat Lain” dalam ketentuan *a quo* juga telah membuka dua jalur izin perkawinan anak diluar mekanisme pengadilan sehingga memberikan celah yang luas atas pemberian izin perkawinan anak.
- d. Bahwa frasa “Pejabat Lain” dalam ketentuan *a quo* telah bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.
- e. Bahwa dengan diberikannya izin dari “Pejabat Lain” maka ketentuan tersebut telah mengambil kewenangan yang seharusnya dilakukan oleh Pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Adapun pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XII/2014 disebutkan bahwa terhadap frasa “Pejabat Lain” dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan tersebut menurut Mahkamah, ketentuan *a quo* tetap dibutuhkan karena juga dapat berfungsi sebagai “pintu darurat” apabila orang tua pihak pria maupun pihak wanita dan/atau wali mereka mengalami kesulitan atau keterbatasan akses untuk menjangkau dan meminta dispensasi kepada pengadilan. Sebagai contoh, wewenang untuk memberikan dispensasi untuk melakukan penyimpangan tersebut dapat saja diberikan mahkamah oleh pejabat dari Kantor Urusan Agama (KUA) atau bahkan pejabat dari kantor desa/kelurahan hingga kecamatan setempat karena alasan kemudahan akses bagi orang tua calon mempelai maupun karena pejabat tersebut memiliki kecakapan atau kompetensi untuk memberikan pertimbangan dan keputusan perihal dapat atau tidak dapatnya orang tua calon mempelai tersebut melakukan penyimpangan terhadap usia anaknya untuk melangsungkan perkawinan. Selain itu, hal ini tidak dapat dimaknai sebagai bentuk intervensi dari pihak di luar pengadilan terhadap lembaga peradilan itu sendiri karena ketentuan tersebut bersifat opsional dengan adanya kata “*atau*” yaitu untuk memberikan pilihan bebas bagi orang tua calon mempelai untuk menentukan akan meminta dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain tersebut.

Mencermati pertimbangan hukum di atas, dapat dipahami bahwa hakim konstitusi secara jelas menggunakan metode interpretasi yang bersifat gramatikal.¹⁴ Analisis ini didasarkan pada pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang menyatakan bahwa ketentuan tersebut bersifat opsional dengan adanya kata “*atau*”, yaitu untuk memberikan pilihan bebas bagi orang tua calon mempelai untuk menentukan akan meminta dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain.

Bahasa peraturan perundang-undangan pada pokoknya, tunduk pada kaidah-kaidah tata Bahasa Indonesia yang baku, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun penulisan ejaan dan tanda bacanya. Dalam menyusun kalimat perumusan peraturan perundang-undangan, para perancang akan selalu berusaha menghindari penggunaan kata-kata atau frasa yang artinya kurang menentu, konteksnya yang kurang jelas, atau malah akan menimbulkan kebingungan.¹⁵ Suatu Peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:¹⁶

- a. Kejelasan tujuan.

¹⁴Penafsiran gramatikal adalah penafsiran menurut tata bahasa atau kata-kata. Bahasa atau kata-kata merupakan alat bagi pembuat Undang-Undang untuk menyatakan maksud dan kehendaknya. Lihat Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, h.22. Lihat juga Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinaf Grafika, 2012, h.255.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014, h.171.

¹⁶Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
- d. Dapat dilaksanakan.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- f. Kejelasan rumusan.
- g. Keterbukaan.

Menurut peneliti berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas kejelasan rumusan merupakan salah satu asas penting dalam peraturan perundang-undangan. Namun perlu disadari bahwa Undang-Undang tidak mungkin mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara lengkap dan sempurna, karena keadaan masyarakat sangat dinamis. Ada kalanya Undang-Undang itu tidak lengkap dan ada kalanya Undang-Undang itu tidak jelas. Kejelasan rumusan dalam Undang-Undang adalah hal yang sangat penting.

Penafsiran oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Perkawinan Pasal 7 Ayat (2), dalam pertimbangan hukumnya mempertimbangkan aspek keadilan bagi masyarakat yang mengalami kesulitan akses. Melalui penetapan pengadilan, prosedur administrasi yang sangat panjang dan waktu yang lebih lama hanya akan memperlambat serta terabaikannya keadilan bagi masyarakat yang sangat jauh dari akses pengadilan. Padahal proses pengadilan bukanlah perkara mudah bagi masyarakat awam sehingga terhambatnya hak-hak konstitusional warga negara terhadap kepastian hukum. Oleh sebab itu menurut peneliti putusan yang diputuskan telah sesuai dengan nilai-nilai kebenaran dan rasa keadilan masyarakat.

2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah cerminan mekanisme kontrol atas kekuasaan legislatif dalam hal terdapat kekeliruan baik formal maupun substansial dalam proses legislasi. Seperti yang telah dijelaskan pada bab pembahasan, putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang cukup bervariasi yakni mulai dari dikabulkan, dikabulkan sebagian, ditolak, hingga tidak dapat diterima.

Bentuk-bentuk putusan yang telah diputus tentunya masing-masing memiliki konsekuensi tersendiri. Dengan sendirinya, putusan tersebut tidak dapat dilepaskan dari asas *erga omnes* yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap seluruh komponen bangsa, sehingga semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut. Dari pengujian Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan No.1 tahun 1974, dalam putusan nomor 74/PUU-XII/2014 tersebut majelis hakim konstitusi dalam amar putusannya menyatakan menolak permohonan para pemohon seluruhnya. Oleh karena itu perlu kiranya peneliti meninjau implikasi terhadap putusan tersebut dari 2 aspek sebagai berikut:

a. Analisis Aspek Yuridis

Secara teoritis, putusan Mahkamah Konstitusi berkekuatan hukum tetap setelah selesai diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan tidak terdapat upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan itu. Sifat mengikat dalam putusan bermakna putusan tersebut tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia.¹⁷

¹⁷Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015, h.164.

Ketentuan ini mencerminkan pula kekuatan hukum mengikat dan karena sifatnya hukum publik, maka berlaku pada siapa saja tidak hanya para pihak yang berperkara saja.¹⁸

Meskipun dengan tegas disebut bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, fakta empiris memperlihatkan bahwa tidak seluruh putusan final dan mengikat itu dapat mempengaruhi parlemen dan lembaga-lembaga lain (aktor nonjudisial). Menurut Syahrizal, persoalan ini disebabkan oleh dua hal. Pertama, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki unit eksekutor yang bertugas menjamin aplikasi putusan final. Kedua, putusan final sangat bergantung pada kesediaan otoritas publik diluar Mahkamah Konstitusi untuk menindak lanjuti putusan final.¹⁹

Menurut peneliti dalam tataran yuridis, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XII/2014 tersebut tidak akan ada artinya jika belum ada aturan lebih lanjut yang menjadi payung hukum sebagai legal formal bagi instansi yang diberi kewenangan dispensasi kawin di bawah umur. Sebagaimana proses beracara melalui Pengadilan Agama, permohonan dispensasi kawin di bawah umur di atur dengan jelas melalui PMA Nomor 3 tahun 1975 dan Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama yang didasarkan pada Peraturan Ketua Mahkamah Agung Nomor: KMA/032/SK/IV/2006.

b. Analisis Aspek Sosiologis

Fenomena pernikahan anak di bawah umur dalam masyarakat Indonesia bukanlah hal yang baru, baik di kota besar maupun di daerah pedesaan. Banyak alasan yang menjadi penyebabnya, seperti persoalan ekonomi, rendahnya pendidikan, pemahaman budaya dan nilai-nilai agama tertentu, atau hamil terlebih dahulu sebelum menikah. Bahkan di beberapa daerah pernikahan di usia “matang” akan menimbulkan pandangan buruk di mata masyarakat. Perempuan yang tidak segera menikah justru akan mendapat tanggapan miring atau lazim disebut perawan tua.²⁰

Budaya merupakan cara hidup yang berkembang dan dimiliki bersama oleh sebuah kelompok orang dan diwariskan dari generasi ke generasi. Sebagaimana jamak diketahui bahwa pada masa-masa ketika Undang-Undang No. 1 tahun 1974 disusun, banyak praktek perkawinan di bawah umur, dikarenakan di dalam hukum adat yang dianut oleh sebagian masyarakat pada umumnya tidak ada aturan tentang batas umur untuk melangsungkan perkawinan.²¹ Hal ini berarti hukum adat membolehkan perkawinan semua umur sudah menjadi hal biasa dan lumrah bagi orangtua pada masa itu menikahkan anaknya yang baru saja menginjak usia belasan tahun, usia di mana seseorang masih berada di fase remaja yang masih dalam masa pertumbuhan.²²

Berdasarkan hasil kajian dan laporan kasus-kasus KDRT, kekerasan terhadap perempuan dan kekerasan terhadap anak, diskursus dan penelitian yang dilakukan oleh

¹⁸Fathurrahman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, h.93-96.

¹⁹Ahmad Syahrizal, Problem Implementasi Putusan MK, *Jurnal Konstitusi*, Vol.1, No.4, 2007, h.115. Lihat juga, Bachtiar, *problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015, h.232-233.

²⁰Sofia Hardani, Analisis tentang Batas Umur untuk Melangsungkan Perkawinan Menurut Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Pemikiran Islam*, Vol.40, No.2, 2015, h.133.

²¹Ahmad Masfuful Fuad, Menelaah Kembali Ketentuan Usia Minimal Kawin di Indonesia melalui Perspektif Hermeneutika, *Al-Maslahah Jurnal Ilmu Syariah*, Vol.11, No.2, 2015, h.9.

²²Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2007, h.49.

PKPA tahun 2008, sebagian besar masyarakat Indonesia masih menganut kultur yang memandang hal yang wajar jika pernikahan dilakukan pada usia anak-anak. Ada beberapa faktor yang menyebabkannya, antara lain:²³

- a. Pandangan tentang “kedewasaan” seseorang yang dilihat dari perspektif ekonomi. Ketika seseorang telah mampu menghasilkan uang atau telah terjun ke sektor pekerjaan produktif telah dipandang dewasa dan dapat melangsungkan perkawinan, meskipun usia mereka masih anak-anak.
- b. Kedewasaan seseorang yang dilihat dari perubahan-perubahan secara fisik, misalnya menstruasi bagi anak perempuan dan mimpi basah bagi anak laki-laki, diikuti dengan perubahan terhadap organ-organ reproduksi.
- c. Terjadinya kehamilan di luar nikah, maka menikah adalah solusi yang diambil oleh keluarga dan masyarakat untuk menutupi aib dan menyelamatkan status anak pasca kelahiran.
- d. Korban perkawinan di bawah umur lebih banyak anak perempuan karena kemandirian secara ekonomi, status pendidikan dan kapasitas bahwa perempuan bukan hal penting bagi keluarga. Karena perempuan sebagai istri segala kebutuhan dan hak-hak individualnya akan menjadi tanggung jawab suami.
- e. Tidak adanya sanksi pidana terhadap pelanggaran Undang-undang Perkawinan, menyebabkan pihak-pihak yang memaksa pernikahan di usia dini tidak dapat ditangani secara pidana.

Menurut peneliti berlakunya Undang-Undang Perkawinan dan Pencatatan Nikah menuntut adanya prosedur administrasi pencatatan nikah agar tercipta ketertiban dan kepastian hukum untuk melindungi hak-hak suami istri. Sehingga terhadap batas usia yang belum mencukupi sebagaimana Undang-Undang Perkawinan maka dispensasi kawin di bawah umur menjadi syarat perkawinan yang harus dicatatkan melalui KUA dengan izin dari PA maupun pejabat lain yang ditunjuk orang tua mempelai.²⁴ Namun menurut peneliti upaya untuk mengontrol perkawinan anak melalui dispensasi menjadi sulit ketika prosedur administrasi negara bukan menjadi faktor penentu utama bagi diterimanya suatu perkawinan oleh individu maupun masyarakat.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, dispensasi merupakan keputusan administrasi negara untuk menyisihkan pelarangan dalam hal khusus. Oleh sebab itu, menurut peneliti rumusan mengenai alasan yang diperbolehkan menjadi unsur yang paling mendasar untuk dapat diberikannya suatu dispensasi. Seseorang mendapatkan kelonggaran yang diberikan oleh otoritas tertentu untuk kasus tertentu saja. Sehingga dispensasi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan kasus-kasus tertentu yang mungkin akan lebih memperjelas pernyataan umum dari tujuan keberlakuan hukum, yaitu kebaikan umum.

Adanya putusan MK nomor 74/PUU-XII/2014 tersebut dalam tataran sosiologis menurut peneliti membawa dampak positif. Ketika putusan MK terimplementasi maka

²³Mufidah, *Isu-isu Gender Kontemporer dalam Hukum Keluarga*, Malang: UIN-Maliki Press, 2010, h.151-152.

²⁴Jika dianalisis lebih jauh, peraturan batas usia perkawinan ini memiliki kaitan yang cukup erat dengan masalah kependudukan. Dengan adanya batasan umur, Undang-Undang Perkawinan bermaksud untuk merekayasa menahan laju perkawinan yang membawa akibat pada laju pertumbuhan penduduk. Tidak dapat dipungkiri juga bahwa ternyata batas umur yang rendah bagi seorang wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran lebih tinggi dan berakibat pula pada kematian ibu hamil yang juga cukup tinggi.

persoalan pemalsuan identitas maupun perkawinan tanpa dicatatkan oleh pasangan yang belum mencukupi usia setidaknya dapat teratasi. Namun jika persoalan dispensasi kawin di bawah umur kewenangannya dipahami secara baku hanya melalui pengadilan. Maka masyarakat yang mengalami keterbatasan akses akan lebih memilih memalsukan usia pada KTP atau menikah di hadapan tokoh agama tanpa mencatatkan perkawinannya yang berdampak tidak memiliki akta nikah karena menilai rumitnya proses beracara melalui Pengadilan. Oleh sebab itu dispensasi kawin di bawah umur melalui KUA, camat, lurah/kepada desa bertujuan untuk kemaslahatan masyarakat dalam mempermudah pencatatan perkawinan. Hal ini sesuai dengan bunyi kaidah fiqh masalah:

إِذَا تَعَارَضَ مَفْسَدَتَانِ رُوِيَ عَنِ أَكْثَرِ أَهْلِ الْإِسْلَامِ أَنَّ أَعْظَمَهُمَا ضَرَرًا إِبَارُ تَكَا بِ الْخَفِّهِمَا

Artinya: Jika ada dua mudharat (bahaya) saling berhadapan maka di ambil yang paling ringan²⁵

Kaidah fiqh masalah lain menyebutkan bahwa:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: Tindakan (peraturan) pemerintah, berintikan terjaminnya kepentingan dan kemaslahatan rakyatnya.²⁶

Pada dasarnya hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Berdasarkan teori keberlakuan hukum, bahwa agar suatu hukum dapat berlaku, maka harus memenuhi landasan filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis ketentuan kewenangan dispensasi kawin yang diberikan kepada KUA, pejabat kantor desa, kecamatan maupun kelurahan menunjukkan bahwa dispensasi kawin bertujuan sebagai upaya mengontrol perkawinan anak melalui pejabat lain atau Pengadilan karena instansi tersebut dinilai cakap dan berkompeten dalam memberi dispensasi.

Secara yuridis kewenangan dispensasi kawin berdasarkan putusan Mahkamah memiliki kekuatan hukum yang kuat, namun dalam taraf penerapannya belum bisa dilaksanakan karena putusan Mahkamah Konstitusi tersebut harus ditindak lanjuti oleh organ terkait berdasarkan Pasal 40 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Adapun secara sosiologis berdasarkan pengakuan masyarakat dalam hal ini KUA, kewenangan tersebut secara tidak langsung telah memberi kemudahan dan keadilan bagi masyarakat yang jauh dari wilayah hukum pengadilan untuk meminta dispensasi. Sehingga perkawinan di bawah umur bukanlah suatu penghalang dalam memenuhi syarat-syarat perkawinan berdasarkan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 agar dapat di catatkan di Kantor Urusan Agama melalui prosedur yang benar.

C. Penutup

Pertimbangan hukum dalam uji materil Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 hakim secara jelas menggunakan metode interpretasi gramatikal kata “atau” dalam teks pasal tersebut. Sehingga diketahui maksud UUP memberi pilihan bebas bagi masyarakat yang ingin meminta dispensasi kawin dengan ketentuan adanya kesulitan atau

²⁵Wardah Chece. Kaidah Lima Asasi Ushul Fiqh. 2013. <http://wardahcheche.blogspot.co.id/2013/11/kaidah-lima-asasi-ushul-fiqh.html> (Online pada 11 November 2017).

²⁶Ibid.,h.15.

keterbatasan akses menuju wilayah hukum Pengadilan berada. Dari bunyi teks Pasal 7 Ayat (2) dilihat dari sifat hukumnya maka pasal tersebut bersifat fakultatif yang artinya hukum yang mengatur/sebagai pelengkap yaitu dalam keadaan konkrit dispensasi kawin melalui Pengadilan dapat dikesampingkan karena adanya kesulitan atau keterbatasan akses sehingga pasal tersebut tidak mengikat atau wajib ditaati harus ke Pengadilan.

Implikasi yang timbul akibat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XII/2014 yaitu secara yuridis putusan tersebut harus ditindak lanjuti agar dapat berlaku di masyarakat. Adapun secara sosiologis putusan tersebut menimbulkan dualisme kewenangan dispensasi kawin di bawah umur antara Pengadilan dan KUA, pejabat kantor desa/kelurahan atau kecamatan. Namun untuk mengharmonisasikan antara peran PA dan KUA dalam perkara kewenangan dispensasi kawin di bawah umur berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XII/2014 adalah dengan mengawal KUA oleh Pengadilan melalui sidang keliling.

Adapun beberapa saran dari penulis hendaknya Putusan MK Nomor 74/PUU-XII/2014 tersebut semestinya ditindak lanjuti oleh organ terkait dan di sampaikan kepada Kementerian Agama yang menaungi KUA dan membuat regulasi agar KUA dapat melaksanakan tugasnya sehingga KUA memiliki landasan hukum yang jelas dalam memberikan dispensasi. Hal ini bertujuan agar persoalan dispensasi kawin di bawah umur yang dihadapi masyarakat karena akses maupun kesulitan lainnya dapat teratasi tanpa harus memalsukan identitas di Kartu Tanda Penduduk maupun menikah tanpa mencatatkan perkawinannya di KUA. Bagi masyarakat khususnya pasangan / calon mempelai yang salah satu atau keduanya belum mencukupi usia minimal melangsungkan perkawinan dalam peraturan UU, hendaknya mempertimbangkan secara matang dengan memperhatikan berbagai aspek dan mencatatkan perkawinannya melalui KUA agar persyaratan administratif terpenuhi dengan prosedur yang benar.

DAFTAR PUSTAKA

- An-Nawawi, Imam, *Syarah Shahih Muslim*, jilid 9, Jakarta : Pustaka Azzam, 2011.
- Ali, Zainuddin, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006.
- Bachtiar, *Problematika Impementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.
- Candraningrum, Dewi, Pernikahan Anak: Status Anak Perempuan ? *Jurnal Perempuan*, Vol. 21, No. 1, 2016.
- Chece. Wardah, *Kaidah Lima Asasi Ushul Fiqh*. 2013. <http://wardahcheche.blogspot.co.id/2013/11/kaidah-lima-asasi-ushulfiqh.html> (Online pada 11 November 2017)
- Departemen Agama RI, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, t.tp: t.np, 1992.
- Departemen Agama, *Alquran dan Terjemahnya*, Jakarta: Departemen Agama, 1990.
- Fathurrahman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Fuad, Ahmad Masfulul, Menelaah Kembali Ketentuan Usia Minimal Kawin di Indonesia melalui Perspektif Hermeneutika, *Al-Maslahah Jurnal Ilmu Syariah*, Vol.11, No.2, 2015.
- Hadikusuma, Hilman, *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2007.
- Hardani, Sofia, Analisis tentang Batas Umur untuk Melangsungkan Perkawinan Menurut Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Pemikiran Islam*, Vol.40, No.2, 2015.
- _____, *Bahasa Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992.
- Himpunan Peraturan Perundang-Undangan: Undang-Undang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam, Yogyakarta: Graha Pustaka, t.t.
- Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam.
- Jayadi, Muhammad Nor, *Pernikahan di Bawah Umur di Kota Kuala Pembuang, Kabupaten Seruyan (Studi tentang Administrasi Perkawinan)*, Palangka Raya: Fakultas Syariah STAIN Palangka Raya, 2012.

- Mufidah, *Isu-isu Gender Kontemporer dalam Hukum Keluarga*, Cet.I, Malang: UIN-Maliki Press, 2010.
- Oktafiyah, Nur Faizah, *Perkawinan di Bawah Umur tanpa Dispensasi Kawin (Studi Kasus atas Perkawinan pada Register Nomor 317/20/x/2008 di KUA Panceng Kabupaten Gresik)*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel, 2010.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XII/2014
- Rahman Ghazaly, Abd., *Fiqh Munakahat*, Bogor: Kencana, 2003.
- Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan UU Perkawinan*, Yogyakarta: Liberty,1986.
- Saebani, Beni Ahmad, dan H. Syamsul Falah, *Hukum Perdata Islam diIndonesia*, Bandung: Pustaka Setia, 2011.
- Syahrizal, Ahmad, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta:Pradya Paramita,2006.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 amandemen ke empat.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.