BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Maraknya perkawinan anak di Indonesia masih sangat banyak terjadi, dan seakan perkawinan anak sudah menjadi tren yang biasa dilakukan oleh kalangan masyarakat.

Pada sebuah buku tentang pencegahan perkawinan anak di sebutkan 1 dari 9 anak perempuan berumur 20-24 tahun menikah sebelum usia 18 tahun, dimana pada fase itu anak-anak seharusnya lebih difokuskan untuk mengembangkan fisik, emosional dan social mereka sebelum memasuki masa dewasa¹. Namun pada realitanya perkawinan anak masih banyak terjadi di kalangan masyarakat.

Pada tahun 1954, Hak Asasi Manusia mendeklarasikan tentang penolakan perkawinan anak, bahkan dalam undang-undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak disebut bahwa orang tua dilarang untuk melakukan perkawinan di usia anak.²

Namun mirisnya hingga saat ini praktek perkawinan anak masih banyak terjadi di kalangan masyarakat dengan beragam alasan yang menyertainya. Fakta ini juga membuktikan rendahnya kesadaran tentang perlindungan hak anak yang sering kali di abaikan. Kebanyakan dari

---

¹Gaib Hakiki dkk., Pencegahan Perkawinan Anak; Percepatan Yang Tidak Bisa Ditunda, (Jakarta: Badan Pusat Statistik dan Kementerian PPN/Bappenas, 2020),.iii.

² Pasal 26 ayat (1) huruf (c).

mereka para orang tua masih mengedepankan kepentingan keluarga dari pada kepentingan personal dari anak.

Pembahasan usia nikah berkaitan erat dengan fenomena pernikahan usia dini, yaitu perkawinan yang dilakukan sebelum sampai waktunya atau sebelum usia baligh. Terkait hal itu, terjadi perselisihan pendapat di kalangan para pakar. Perbedaan juga terjadi antara ketentuan hukum Islam dengan hukum positif Indonesia tentang perkawinan dalam hukum syara', artinya *bulugh* (usia baligh) tidak termasuk dalam syarat sahnya nikah. Maka pernikahan yang dilakukan dibawah usia baligh hukumnya sah. Sedangkan dalam Undang-undang perkawinan Indonesia diatur bahwa perkawinan hanya dibenarkan bila kedua mempelai telah berumur 19 tahun. Penetapan peraturan perundang-undangan tersebut bukan tanpa alasan. Negara membatasi usia nikah bertujuan untuk menghindari mafsadat yang sangat besar kemungkinan terjadi pada nikah dibawah umur.³

Regulasi tentang batas umur perkawinan juga sudah di atur kembali oleh pemerintah. Dalam regulasi yang baru, disebutkan perkawinan bisa dilakukan bila pasangan baik dari laki-laki atau perempuan harus mencapai 19 tahun.⁴

---

³ Rifani Dwi, "Pernikahan Dini dalam Perspektif Hukum Islam", *De Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 3, No. 2, Desember 2011.

⁴Undang-undang Republik Indonesia No. 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan Pasal 7 ayat (1)

Relugasi tentang pembatasan usia pada perkawinan dimaksud untuk mencapai kebaikan dan tercapainya tujuan dalam berumah tangga. Hal itu menjadi prinsip dasar yang sebagaimana diatur dalam penjelasan umum undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan mengenai calon mempelai dituntut kesiapan jiwaraganya demi tercapainya tujuan perkawinan yang baik, mencegah perceraian dan menciptakan generasi penerus yang sehat dan baik. Pembatasan usia dalam perkawinan juga diharapkan menjadi pembuka jalan bagi anak untuk memperluas pendidikan mereka untuk mencapai impian dan cita-cita.⁵

Indonesia menanggapi ini dengan menerapkan dispensasi kawin. Seperti yang disebutkan pada pasal 7 ayat 2 yang mengindikasikan kebolehan perkawinan pada anak.⁶ Anak beserta orang tuanya dapat mengajukan dispensasi kawin ke Pengadilan Agama setempat dalam hal untuk mendapatkan izin menikah dini secara legal karena kepentingan dan kemaslahatan yang terbaik bagi anak. Namun meski regulasi ini diterbitkan masih ada beberapa pasangan yang lebih memilih perkawinan *sirri* yang kemudian diresmikan bila umur mereka sudah mencapai batas cukup untuk menikah atau di isbat nikah ke Pengadilan Agama.

Praktik sirri lebih dipilih karena rumitnya proses berperkara di Pengadilan Agama untuk melakukan dispensasi nikah ditambah dengan

---

⁵Musyarrofa Rahmawati dkk., Efektivitas Pembatasan Usia Perkawinan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 3, No.1, (2018).

⁶Undang-undang perkawinan pasal 7 ayat 2 tentang dispensasi perkawinan.

prespektif para masyarakat bahwa bias menikah bila sudah baligh dan berakal.

Setelah direvisi aturan batas usia yang awalnya 16 tahun menjadi 19 tahun untuk menikah, banyak para orang tua mengajukan dispensasi kawin ke Pengadilan Agama, terlebih bagi kalangan calon pengantin wanita beserta orang tuanya yang terkena dampak paling besar, karena rata-rata anak perempuan yang sudah baligh dan berakal akan segera dinikahkan oleh para orang tua mereka. Seperti yang disebutkan Melalui Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) pada tahun 2019, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat sebanyak 18,47% perempuan Indonesia pada rentan usia 20-24 tahun, telah melangsungkan perkawinan sebelum berusia 19 tahun. Dan sebanyak 1,2 juta perempuan sudah melangsungkan perkawinan sebelum berusia 18 tahun berdasarkan angka data Survei Sosial Ekonomi yang dikalikan dengan data Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS).⁷ Dan dispensasi kawin menjadi alternative bagi pasangan muda mudi dan orang tua mereka untuk melakukan perkawinan pada usia dini secara sah dan legal.

System dari rekomendasi dispensasi kawin merupakan regulasi yang dibentuk khusus sebagai tindak lanjut dari system dispensasi kawin, hanya saja dalam system rekomendasi dispensasi kawin memerlukan rekomendasi dari dua Dinas yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana atau

---

⁷ Indonesia Judicial Research Society (IIRS) dkk, Buku Saku Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2020). 4.

bias kita singkat DP3AP2KB yang bertugas memberikan konseling, dan Dinas Kesehatan yang bertugas untuk mengecek kesehatan pasangan yang akan melakukan perkawinan dini. Tapi tidak semua kota di Indonesia menerapkan rekomendasi dispensasi kawin, diantaranya yang sudah menerapkan system ini ialah Kabupaten Pamekasan.

Pada tahun 2020 Pengadilan Agama Kabupaten Pamekasan menerima sebanyak 267 permohonan dispensasi kawin dan terus mengalami kenaikan menjadi 324 perkara pada tahun 2021.⁸ Hal tersebut menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat tentang efek samping dari perkawinan dini masih kurang disadari oleh para masyarakat kabupaten pamekasan. Itu terbukti oleh tinggi nya tingkat permohonan dispensasi kawin di Pamekasan dimana terus mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya.

Hakim dalam mengadili permohonan dispensasi kawin memiliki hak untuk menerima atau menolak permohonan dispensasi kawin. Tolak ukur hakim dalam mempertimbangkan permohonan tersebut seperti, ada tidaknya alasan yang mendesak bagi pasangan yang harus segera melangsungkan perkawinan, kesiapan organ reproduksi, kesiapan dalam ekonomi, psikis, sosial, keberlangsungan pendidikan, serta kesiapan mental dalam menjalankan perkawinan untuk menghindari terjadinya kemudaratan dalam rumah tangga, dan kondisi-kondisi yang mungkin terjadi pasca perkawinan.

---

⁸Pengadilan Agama Pamekasan, Laporan Pelaksanaan Kegiatan tahun 2020-2021.

Namun pada tahun 2019 terdapat regulasi baru terkait pengambilan keputusan hakim tentang dispensasi kawin, hakim dituntut untuk memperhatikan beberapa pertimbangan dari Lembaga-lembaga lain dalam menilai kondisi anak secara objektif, salah satunya ialah meminta surat rekomendasi dispensasi kawin yang diterbitkan oleh dinas-dinas yang berwenang dalam memberikan penilaian tentang kepribadian anak dari sisi kesiapan, psikologis, kesehatan, mental. Surat rekomendasi inilah yang nanti-nya akan menjadi legal standing hakim dalam memutuskan menerima atau menolak dispensasi yang dimohonkan. Melalui aturan dispensasi yang baru ini, jika dibutuhkan, Hakim kemudian dapat meminta pandangan dan pendapat tentang kondisi anak sebagai pertimbangan mengenai situasi yang mungkin terjadi pasca perkawinan berlangsung. Pandangan yang dimaksudkan misalnya dari Psikolog, Dinas Sosial, UPTD PPA, instansi kesehatan, dan pihak terkait lainnya regulasi tersebut disebutkan dalam PERMA No.5 tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.⁹

Regulasi ini belum sepenuhnya diterapkan oleh pengadilan agama di seluruh wilayah Indonesia sebab sifat dari regulasi tersebut yang tidak memaksa dan hakim yang tidak diwajibkan untuk meminta pandangan atau rekomendasi dari lembaga terkait. Pengadilan agama yang akan melaksanakan regulasi ini diharuskan mengadakan kerjasama MoU dengan lembaga dan dinas yang dikaitkan dalam regulasi tersebut.

---

⁹ Pasal 16 huruf (h), Peraturan Mahkamah Agung No.5 tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin.

Sistem dari regulasi ini yaitu dengan cara meminta rekomendasi dari dua lembaga non litigasi yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Serta Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) dan dari Dinas Kesehatan Kabupaten Pamekasan, dimanantanti para calonpasangkawindiniakandiperiksantentangkesiapan mental dan kesehatannya. Salah satu wilayah yang sudah menerapkan regulasiini yaitu kabupaten pamekasan. Para pasangan yang hendak mengajukan dispensasi kawin melalui pengadilan agama pamekasan diwajibkan untuk meminta rekomendasidari DP3AP2KB dan dinas kesehatan. DP3AP2KB ditugaskan dalam memberikan rekomendasi kepada pasangan tentang kesiapan diri pasangan yang hendak menikah, baik dari faktor kemauan anak, pendidikan, usia, kondisi kehamilan dan lainnya. Dinas kesehatan dirujuk untuk memberikan rekomendasi seputar kesehatan pasangan, baik dari segi mental, fisik, dan kesiapan secara biologis untuk melangsungkan perkawinan. Lalu rekomendasi tersebut akanmenjadi rujukan utama oleh hakim.¹⁰

Tujuan dari penerapan regulasi ini diterapkannya itu untuk mengurangi angka kasus perkawinan dini. Oleh Karena itu dibentuk sebuah regulasi yang berupa sebuah atura administratif yang dimana calon pasangan perkawinan dini diwajibkan untuk mendapatkan rekomendasi dispensasi kawin dari Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Serta Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana

---

¹⁰Faidol Mubarak, Rekomendasi Dispensasi Kawin Dalam Mencegah Perkawinan Anak Di Kabupaten Pamekasan Perspektif Sadd Az-Zariah. Mastersthesi, Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta.

(DP3AP2KB) Kabupaten Pamekasan melalui mekanisme konseling. Regulasi ini cukup mendapat dampak tentang penurunan angka perkawinan anak yang terjadi di kabupaten Pamekasan, sejak tahun 2021 PA Pamekasan mendapat pengajuan dispensasikawin sebanyak 324 lalu terjadi penurunan pada tahun 2022 angka pengajuan dispensasi menjadi 248 dan pada 2023 menjadi 184¹¹. Penurunan ini bisa dikatakan sejak diterapkannya regulasi rekomendasi dispensasi kawin, ada dampak terhadap penurunan angka perkawinan anak yang terjadi di kabupaten Pamekasan.

Hasil wawancara sementara dari DP3AP2KB dengan ibu Farida Yuniati, S.Psi. selaku staf di bagian analisis perlindungan perempuan di DP3AP2KB Kabupaten Pamekasan menjelaskan alur dari konseling yang dilakukan di DP3AP2KB, yaitu sebelum mengajukan dispensasi kawin ke PA harus ke KUA terlebih dahulu untuk meminta surat penolakan dan surat keterangan bimbingan kawin, lalu meminta surat laboratorium kepuskesmas tentang kondisi kesiapan pasangan dini dari segi kesehatan, setelah itu melakukan konseling di DP3AP2KB dengan melampirkan persyaratan yang diminta. Pasangan juga di haruskan membawa orang tua mereka, karena konseling tidak hanya di peruntukkan bagicatin, tapi juga diperuntukan terhadap orang tua sebagai edukasi untuk masyarakat terkait perkawinan anak. Lalu kendala yang terjadi selama penerapan regulasi ini ialah kurangnya SDM yang menangani proses konseling, karena urusan

---

¹¹Pengadilan Agama Pamekasan, Laporan Pelaksanaan Kegiatan tahun 2021-2023.

PPPA tidak hanya menangani catin, namun juga menangani kasus lain. Sedangkan poin-poin penting yang dilakukan saat konseling yaitu, kesiapan psikologis dan biologis, dukungan keluarga, stunting, pemberdayaan perempuan, jarak kelahiran, dan kekerasan. Beliau juga menyatakan bahwa rata-rata dari pasangan dini ini tetap melanjutkan niatnya untuk melakukan perkawinan dini setelah melakukan konseling, karena kebanyakan dari pasangan ini sudah menyebar undangan untuk melakukan perkawinan, jadi mereka tetap melanjutkan niat mereka, namun lebih baik seperti ini, jadi mereka menikah dengan mempunyai kesiapan dan tidak menikah di bawah tangan.

Beberapa tolak ukur khusus dalam memberikan rekomendasi dispensasi kawin kepada calon pasangan kawin dini juga tercantum pada MoU No.W13/A-29/745/HM.00/4/2021 tentang Penanganan Perkara Dispensasi Kawin antara pengadilan agama, Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Serta Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) dan Dinas Kesehatan. Yaitu, *Pertama*, perkawinan harus didasarkan pada kemauan pribadi, tanpa adanya paksaan dari pihak siapapun, baik dari calon pria maupun dari pihak keluarga. *Kedua* tolak ukur dalam usia pasangan yang dapat mengajukan rekomendasi dispensasi kawin hanya calon yang berusia 18 tahun kebawah, sebagaimana ditetapkan oleh DP3AP2KB. *Ketiga*, tingkat pendidikan yang dienyam oleh pasangan harus tamatbelajar 12 tahun berdasarkan pada tolak ukur program dari pemerintah, *Keempat*, Kondisi

kehamilanasangan. Dalam keadaan calon pasangan perempuan sedang hamil diluar nikah, menjadi salah satu prioritas rekomendasi dispensasi kawin diberikan dalam menjaga dan melindungi hak-hak istri dan anak dan demi terciptanya kepastian hukum perkawinan.¹²

Sebagaimana tercantum dan dijelaskan pada empat poin dalam tolak ukur untuk memberikan rekomendasi dispensasi kawin terhadap pasangan kawin dini bias diketahui bahwa pentingnya pencegahan terhadap perkawinan dini. Dalam usia yang terbilang belum matang sangatlah perlu pengawasan serta konseling tentang kesiapan secara kesehatan dan mental pasangan kawin dini. Besarnya efek negative dari perkawinan dini harus menjadi sebuah kesadaran bagi masyarakat, Sebagai contoh, dalam poin pertama tentang perkawinan harus di dasarkan pada kemauan pribadi. Anak dinilai masih awam untuk melaksanakan sebuah perkawinan, dilihat dari bagaimana mereka masih terbilang ragu untuk mengambil keputusan dan tentang kepentingan dalam rumah tangga.

Regulasi tentang rekomendasi dispensasi nikah sangat menarik untuk dikaji dan diteliti, apakah regulasi ini dapat mengurangi dan mencegah angka perkawinan anak atau justru akan menjadi kesempatan bagi pasangan kawin ini untuk menjadikan regulasi tersebut menjadi pintu masuk legalisasi perkawinan anak.

---

¹²Nota Kesepahaman MoU No. No.W13/A-29/745/HM.00/4/2021 Tentang Penanganan Perkara Dispensasi kawin (Perkawinan Anak) di Kabupaten Pamekasan, Pasal 2 ayat 2.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan dari uraian latar belakang diatas maka peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Rekomendasi Dispensasi Kawin Di Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana Prosedur Rekomendasi Dispensasi Kawin Di Pengadilan Agama dan DP3AP2KB Kabupaten Pamekasan?
3. Bagaimana Implementasi Dispensasi Kawin dalam Tinjauan Hukum Islam ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan penelitian diatas maka peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Mengetahui Implementasi rekomendasi dispensasi kawin di Kabupaten Pamekasan.
2. Mengetahui Prosedur Rekomendasi Dispensasi Kawin Di Pengadilan Agama dan DP3AP2KB Kabupaten Pamekasan
3. Implementasi Dispensasi Kawin dalam Tinjauan Hukum Islam ?

D. Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat dilihat dari dua aspek, yaitu aspek teoritis dan praktis:

1. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan mampu menjadi tambahan ilmu dan sumbangan pikiran yang akan menjadi rujukan atau referensi pada kajian kedepannya, serta menjadi wadah pengetahuan untuk menjadikan bahan bacaan yang bermanfaat untuk masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian yang peneliti lakukan ini agar dapat bermanfaat :

a. Bagi Institut Agama Islam Negeri Madura

Hasil penelitian ini diharapkan bias menambah cakrawala berfikir mahasiswa, juga bias bermanfaat dan menjadi suatu sumber pengetahuan darisudut pandang yang berbeda sehingga bias menjadi suatu referensi khususnya untuk kepentingan perkuliahan juga penelitian yang relevan dengan penilitiani ni.

b. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan bias menambah pengalaman dalam hal memerlukan wawasan dan pengetahuan tentang keadaan di sekitar khususnya terhadap perceraian yang diakibatkan kawin paksa. Penelitian ini juga diharapkan menjadi motivasi dan pembelajaran terhadap penulis dalam mengimplementasikan pengetahuan tentang perceraian yang diakibatkan oleh kawin paksa perspektif Hukum Keluarga Islam.

c. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan menjadi sebuah bahan pemikiran dan wawasan untuk memperbaiki pola kehidupan berkeluarga lebih baik. Dan terlebih untuk para anak muda agar menghindari perkawinan dibawah umur.

E. Definisi Istilah

1. Rekomendasi

Rekomendasi merupakan sebuah saran atau anjuran seseorang kepada orang lain untuk menyarankan sesuatu untuk dilakukan. Salah satunya seperti ketika kebingungan dalam memilih suatu barang, atau melakukan sesuatu. Pentingnya sebuah rekomendasi untuk mendapatkan sesuatu yang dapat memuaskan, karena dalam pemberian rekomendasi akan terjadi sebuah diskusi yang akan mendapatkan sebuah jawaban yang paling baik untuk dilakukan.

2. Dispensasi Kawin

Dispensasi Kawin merupakan sebuah regulasi untuk mendapatkan sebuah keringanan dalam menikah dibawah umur. Adanya dispensasi ini bertujuan untuk mencegah adanya sebuah paksaan dalam perkawinan dini, dan juga bertujuan menghilangkan keinginan kawin dini pada masyarakat. Dengan adanya sidang yang dilakukan dan penyadaran kepada orang tua anak.

3. Perkawinan Dini

Adalah Perkawinan yang dilakukan oleh pasangan dibawah umur, lebih tepatnya pasangan dibawah umur 19 tahun yang dilakukan secara resmi ataupun tidak resmi. Alasan terjadinya perkawinan dini kebanyakan karena faktor lingkungan dan paksaan orang tua.