

**IMPLEMENTASI SURAT EDARAN GUBERNUR JAWA TIMUR
NOMOR 474.14/810/109.5/2021 DALAM MENANGGULANGI
MENINGKATNYA DISPENSASI KAWIN**

(Studi di Pengadilan Agama Tuban)

SKRIPSI

Oleh:

Lila Maritza

NIM 18210177



**PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG
2022**

**IMPLEMENTASI SURAT EDARAN GUBERNUR JAWA TIMUR
NOMOR 474.14/810/109.5/2021 DALAM MENANGGULANGI
MENINGKATNYA DISPENSASI KAWIN**

(Studi di Pengadilan Agama Tuban)

SKRIPSI

Oleh:

Lila Maritza

NIM 18210177



**PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG
2022**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan kesadaran dan rasa penuh tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, Penulis menyatakan bahwa Skripsi dengan judul :

IMPLEMENTASI SURAT EDARAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 474.14/810/109.5/2021 DALAM MENANGGULANGI MENINGKATNYA DISPENSASI KAWIN

(Studi di Pengadilan Agama Tuban)

Benar-benar merupakan Skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 14 April 2022

Penulis,



Maritza

NIM 18210177

HALAMAN PERSETUJUAN

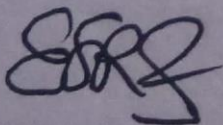
Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Lila Maritza NIM 18210177
Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri
Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**IMPLEMENTASI SURAT EDARAN GUBERNUR JAWA TIMUR
NOMOR 474.14/810/109.5/2021 DALAM MENANGGULANGI
MENINGKATNYA DISPENSASI KAWIN**

(Studi di Pengadilan Agama Tuban)

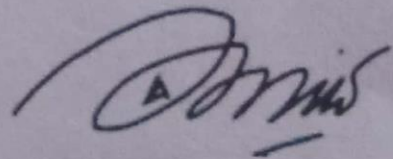
Maka Pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Keluarga Islam



Erik Sabti Rahmawati MA, M.Ag.
NIP 197511082009012003

Malang, 14 April 2022
Dosen Pembimbing



Dr. Ahmad Wahidi, M.H.I.
NIP 197706052006041002

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara Lila Maritza NIM 18210177, mahasiswi
Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri
Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul :

IMPLEMENTASI SURAT EDARAN GUBERNUR JAWA TIMUR

NOMOR 474.14/810/109.5/2021 DALAM MENANGGULANGI

MENINGKATNYA DISPENSASI KAWIN

(Studi di Pengadilan Agama Tuban)

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: A

Malang, 16 Juni 2022

Scan Untuk Verifikasi



Dekan,



Dr. Sudirman, M.A.
NIP. 197708222005011003

MOTTO

يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا
رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ
رَقِيبًا

“Wahai manusia! Bertakwalah kepada Tuhanmu yang telah menciptakan kamu dari diri yang satu (Adam), dan (Allah) menciptakan pasangannya (Hawa) dari (diri)-nya; dan dari keduanya Allah memperkembangbiakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. Bertakwalah kepada Allah yang dengan nama-Nya kamu saling meminta, dan (peliharalah) hubungan kekeluargaan. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasimu.” (QS. An-Nisa’ :1)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil‘alaamiin segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT. yang telah memberikan hidayah dan karunianya, sehingga bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul **Implementasi surat edaran gubernur Jawa timur nomor 474.14/810/109.5/2021 terhadap meningkatnya dispensasi kawin pada masa pandemi di Pegadilan Agama Tuban** dapat kami selesaikan dengan baik. Sholawat serta salam tak lupa kita haturkan kepada junjungan kita, baginda nabi Muhammad SAW. yang telah menuntun kita dari zaman yang gelap menuju zaman yang terang, dari zaman kebodohan menuju zaman addinul islam wal iman.

Dalam penulisan skripsi ini, bagi peneliti merupakan suatu hal yang tidak mudah karena cukup mengurus tenaga dan waktu. Namun berkat ma'unah Allah, serta motivasi dan dukungan maupun bantuan dari berbagai pihak skripsi ini dapat terselesaikan dengan tepat waktu. Maka dalam kesempatan ini peneliti ingin menyampaikan rasa terimakasih yang tulus kepada:

1. Prof. Dr. H. Zainuddin, MA., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, M.A., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Erik Sabti Rahmawati, M.A., M.Ag., selaku Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

4. Dr. Ahmad Wahidi, M.HI. selaku dosen pembimbing penulis, terimakasih banyak saya haturkan kepada beliau yang telah mencurahkan waktu untuk memberikan pengarahan dan motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Khairul Umam, M.HI., selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terimakasih saya haturkan kepada beliau atas bimbingan, serta motivasinya selama menempuh perkuliahan.
6. Segenap Dosen, Staf dan karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang dengan keikhlasannya telah memberikan ilmu sewaktu masih berada di bangku perkuliahan.
7. Kedua orang tua penulis, Bapak Sujito dan Ibu Siti Muziati yang selalu mendukung, memotivasi, selalu memberikan do'a, dukungan dan kasih sayang kepada penulis. Dan adik serta kakek dan nenek penulis yang selalu memberikan dukungan dan do'anya kepada penulis untuk menyelesaikan Skripsi ini.
8. Terimakasih kepada K.H. Marzuki Mustamar selaku pengasuh Pondok Pesantren Sabilurrosyad yang telah memberikan bimbingan dalam menimba ilmu diluar perkuliahan. Semoga Allah senantiasa memberikan kesehatan dan umur yang panjang.
9. Seluruh teman-teman Hukum Keluarga Islam angkatan 2018, yang selalu memberikan dukungan serta semangat dalam menyelesaikan Skripsi ini.

10. Teman-teman yang telah memberikan dukungan serta semangatnya selama melaksanakan perkuliahan dan dalam menyelesaikan Skripsi ini yakni teman-teman pondok sabilurrosyad, teman-teman manba'il futuh serta teman-teman kamar 51 ummu salamah. Terimakasih telah membantu, memotivasi dan mendo'akan penulis sampai selesainya skripsi ini. Semoga urusan kalian senantiasa dimudahkan oleh Allah SWT.

11. Serta semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan Skripsi penulis, yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.

Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca, khususnya penulis pribadi. Semoga penulis dapat mengamalkan apa yang penulis peroleh selama kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan menjadi bekal untuk kehidupan di akhirat. Penulis menyadari bahwa karya sederhana ini masih jauh dari kata sempurna karena keterbatasan pengetahuan, wawasan dari penulis. Penulis memohon maaf atas kekurangan dan kesalahan serta mengharapkan saran dan kritikan dari seluruh pihak demi upaya perbaikan di waktu yang akan datang.

Malang, 14 April 2022
Penulis,

Lila Maritza
NIM 18210177

PEDOMAN TRANSILITERASI

A. Umum

Transliterasi ialah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

B. Konsonan

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (’), berbalik dengan koma (‘) untuk pengganti lambang “ع”.

Huruf Arab	Huruf Latin	Nama
ا	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	B	Be
ت	T	Te
ث	S	Es (dengan titik di atas)
ج	J	Je
ح	H [	Ha (dengan titik di atas)

خ	Kh	Ka dan Ha
د	D	De
ذ	Z	Zet (dengan titik di atas)
ر	R	Er
ز	Z	Zet
س	S	Es
ش	Sy	Es dan Ye
ص	<u>S</u>	Es (dengan titik di bawah)
ض	<u>I</u>	De (dengan titik di bawah)
ط	<u>Z</u>	Zet (dengan titik di bawah)
ظ	‘	Apostrof Terbalik
ف	G	Ge
ق	F	Ef
ك	Q	Qi
ل	K	Ka
م	L	El
ن	M	Em
و	N	En
ه	W	We
أ/ء	H	Ha
ي	Y	Ye

C. Vokal, Panjang, dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u,” sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = Â Misalnya قال Menjadi qâla

Vokal (i) panjang = Î Misalnya قيل Menjadi qîla

Vokal (u) panjang = Û Misalnya دون Menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya’ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya’ setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi Qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi Khayrun

D. Ta’ Marbûthah (ة)

Ta’ marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta’ marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *alrisâlat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya menjadi فى رحمة الله *fi rahmatillâh*.

E. Kata Sandang dan Lafdh al-Jalâlah

Kata sandang yang dalam bahasa arab dilambangkan dengan alif lam ma'rifah dalam Bahasa Indonesia baik yang diikuti dengan huruf qomariyah maupun syamsiyah ditransliterasikan dengan "al" dituli huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat. Sedangkan "al" dalam lafadz jalalah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (idhafah) maka dihilangkan. Contohnya Al-Imam Al-Bukhariy mengatakan..., Al-Bukhariy dalam muqoddimah kitabnya menjelaskan.....

F. Nama dan Kata Arab TerIndonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila nama tersebut merupakan nama arab dari orang Indonesia atau bahasa arab yang sudah terIndonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PENGESAHAN SKRIPSI	iii
MOTTO.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSILITERASI.....	ix
ABSTRAK.....	xv
ABSTRACT	xvi
مستخلص البحث	xvii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Definisi Operasional.....	10
F. Sistematika Pembahasan	11
BAB II	13
TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Penelitian Terdahulu	15
B. Kajian Pustaka.....	24
BAB III.....	38
METODE PENELITIAN.....	38
A. Jenis Penelitian	38
B. Pendekatan Penelitian	39
C. Sumber Data.....	39
A. Sumber Data Primer	39
D. Lokasi Penelitian	40
E. Metode Pengumpulan Data	41
F. Metode Pengolahan Data	43
a. Pemeriksaan Data (<i>editing</i>)	43

BAB IV	46
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	46
BAB V.....	74
PENUTUP	74
A. Kesimpulan	74
b. Saran.....	76

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Perbedaan dan persamaan dengan penelitian terdahulu	20
Tabel 4.2 Data dispensasi kawin tahun 2019	61
Tabel 4.3 Data dispensasi kawin tahun 2020	61
Tabel 4.4 Data dispensasi kawin tahun 2021	62

ABSTRAK

Maritza, Lila. NIM 18210177, 2022. **Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin Pada Masa Pandemi di Pengadilan Agama Tuban.** Skripsi. Program Studi Hukum Keluarga Islam, Fakultas Syariah, Universitas Islam negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Pembimbing: Ahmad Wahidi, M.HI.

Kata Kunci: Perkawinan, Surat Edaran, Dispensasi Kawin

Adanya revisi Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 menjadi Undang-Undang nomor 16 tahun 2019 mengenai batas usia minimal menikah menjadi 19 tahun antara laki-laki dan perempuan menyebabkan melonjaknya permohonan dispensasi kawin, terlebih di masa pandemi seperti ini. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa faktor seperti faktor ekonomi dan pergaulan bebas. Untuk mengantisipasi kasus tersebut Gubernur Jawa Timur mengeluarkan surat edaran terkait dengan pencegahan perkawinan anak. Tujuan dari keluarnya surat tersebut adalah untuk melindungi hak anak dan meningkatkan kualitas SDM di masa yang akan datang. Dari latar belakang tersebut penulis tertarik untuk mengetahui implementasi surat edaran dalam menanggulangi meningkatnya dispensasi kawin di Pengadilan Agama Tuban serta implikasi keluarnya surat edaran terhadap putusan Hakim atas permohonan dispensasi kawin.

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian lapangan. Sumber data primer diperoleh langsung melalui wawancara dengan Hakim Pengadilan Agama serta tokoh masyarakat Desa. Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku, Jurnal, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pembahasan penelitian. Metode pengolahan data dilakukan melalui tahap pemeriksaan data (*editing*), Klasifikasi (*classifying*), verifikasi (*verifying*), analisis data (*analusing*), dan kesimpulan (*concluding*).

Hasil dari penelitian ini adalah implementasi surat edaran tersebut masih kurang maksimal karena antara instansi yang terkait kurang bersinergi. Selain itu masyarakat juga masih berpegang teguh pada adat istiadat yang ada, jadi kasus dispensasi kawin masih terjadi peningkatan. Dalam implementasi surat edaran tersebut Pemerintah Desa melakukan sosialisasi terkait dengan adanya perubahan umur menjadi 19 tahun dan menghimbau kepada masyarakat untuk menempuh wajib belajar selama 12 tahun. Selain itu Desa juga melakukan Kerjasama dengan Bidan Desa lewat program BKR. Implikasi keluarnya surat edaran terhadap putusan hakim adalah melihat dari mafsadat dan maslahat dari kasus tersebut dengan pertimbangan maqasid syariah. Dalam penetapannya Hakim berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang ada.

ABSTRACT

Maritza, Lila. NIM 18210177, 2022. **Implementation of the Circular Letter of the Governor of East Java Number 474.14/810/109.5/2021 in Overcoming the Increasing Marriage Dispensation During the Pandemic Period at the Tuban Religious Court.** Essay. Islamic Family Law Study Program, Faculty of Sharia, State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang.

Supervisor: Dr. Ahmad Wahidi, M.HI.

Keywords: Marriage, Circular Letter of the Governor of East Java, Marriage Dispensation

The revision of Law number 1 of 1974 into Law number 16 of 2019 regarding the minimum age limit for marriage to 19 years between men and women has caused a surge in applications for marriage dispensation, especially during a pandemic like this. This is motivated by several factors such as economic factors and promiscuity. To anticipate the case, the Governor of East Java issued a circular regarding the prevention of child marriage. The purpose of this letter is to protect children's rights and improve the quality of human resources in the future. From this background, the authors are interested in knowing the implementation of the circular in tackling the increasing dispensation of marriage in the Tuban Religious Court and the implications of issuing a circular letter on the judge's decision on the application for a marriage dispensation.

This research is included in the field research category. Primary data sources were obtained directly through interviews with Religious Court Judges and village community leaders. While secondary data were obtained from books, journals, and documents related to the research discussion. The data processing method is carried out through the stages of data checking (*editing*), classification (*classifying*), verification (*verifying*), data analysis (*analyzing*), and conclusions (*concluding*).

The result of this research is that the implementation of the circular is still not optimal because the related agencies lack synergy. In addition, the community still adheres to existing customs, so cases of marriage dispensation are still increasing. In implementing the circular, the Village Government carried out socialization related to the change in age to 19 years and appealed to the community to take 12 years of compulsory education. In addition, the Village also collaborates with the Village Midwife through the BKR program. The implication of issuing a circular letter to the judge's decision is to look at the mafsadat and benefits of the case with the consideration of maqasid sharia. In his determination, the Judge is guided by the existing laws and regulations, the Qur'an and the ijtiḥad of scholars.

مستخلص البحث

مارتزا, ليلا. رقم الطلبة 18210177, سنة 2022 م, تنفيذ رسالة دائرية حاكم جافا الشرقية رقم 2021/109.5/810/474.14 في معالجة الزيادة إعفاء الزواج خلال الوباء في المحكمة الشرعية طوبان. بحث علمي, قسم احكام الاسرة, كلية الشريعة, جامعة مولانا مالك ابراهيم مانج.

على الاشراف : احمد واحدي

الكلمة الاسسية : الزواج, رسالة دائرية حاكم جافا الشرقية, إعفاء الزواج

هناك مراجعة للقانون رقم 1 لسنة 1974 أصبح القانون رقم 16 لعام 2019 بشأن الحد الأدنى لسن الزواج إلى 19 عامًا للرجال والنساء وقد أدى ذلك إلى ارتفاع طلبات الإعفاء من الزواج ، خاصة أثناء جائحة مثل هذا. لتوقع القضية حاكم جافا الشرقية أخرجه رسالة دائرية المتعلقة بمنع زواج الأطفال .الغرض من إصدار الرسالة هو لحماية حقوق الأطفال وتحسين جودة الموارد البشرية في المستقبل. انطلاقاً من هذه الخلفية ، فإن المؤلف مهتم لمعرفة التنفيذ رسالة دائرية في معالجة الإعفاء المتزايد للزواج خلال الجائحة في المحكمة الشرعية طوبان والآثار خروج رسالة دائرية ضد قرار القاضي بشأن طلب الإعفاء من الزواج.

يُندرج هذا البحث ضمن فئة البحث الميداني. مصادر البيانات الأولية التي تم الحصول عليها مباشرة من خلال المقابلات مع قاضي محكمة دينية وقادة المجتمع القروي .بينما تم الحصول على البيانات الثانوية من كتاب ,دفتر اليومية , والوثائق المتعلقة بمناقشة البحث .تتم طريقة معالجة البيانات من خلال المراحل التالية فحص البيانات ,تصنيف ,تحقق ,تحليل البيانات ,وخاتمة.

وكانت نتيجة هذا البحث أن تنفيذ المنشور لا يزال غير مثالي لأن الوكالات ذات الصلة تفتقر إلى التأزر.بالإضافة إلى ذلك ، هناك أيضاً نقص في الوعي العام بالقانون لأنه لا يزال ملتزماً بالعادات القائمة. في سياق تنفيذ المنشور. نفذت حكومة القرية التنشئة الاجتماعية المتعلقة بتغيير السن إلى 19 سنة وناشدت المجتمع المحلي أن يأخذ 12 سنة من التعليم الإلزامي.بالإضافة إلى ذلك ، تتعاون القرية أيضاً مع القابلة القروية من خلال برنامج BKR وتأثير صدور التعميم على قرار القاضي هو النظر في المفسدات والمصالح مع مراعاة مقاصد الشريعة .وتأثير صدور التعميم على قرار القاضي هو النظر في المفسدات والمصالح مع مراعاة مقاصد الشريعة. يسترشد القاضي في تحديده باللوائح القانونية القائمة.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Allah menciptakan manusia secara berpasang-pasangan, ada laki-laki dan ada perempuan. Manusia tidak dapat hidup sendiri tanpa bantuan orang lain, maka dari itu manusia disebut sebagai makhluk sosial. Manusia membutuhkan orang lain untuk memenuhi kehidupannya, baik sandang, pangan, maupun papan. Begitupun juga dengan perkawinan, manusia membutuhkan orang lain untuk menyempurnakan separuh agamanya. Adanya ketertarikan antara lawan jenis sudah menjadi fitrah manusia dan bila sudah tiba waktunya orang yang saling mencintai tersebut akan melangsungkan perkawinan. Allah berfirman dalam Q.S. Ad-Dzariyat:49 yang berbunyi:

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

“Dan segala sesuatu kami ciptakan berpasang-pasangan agar kamu mengingat (kebesaran Allah)”.¹

Perkawinan merupakan suatu akad atau perjanjian yang mengandung kebolehan melakukan hubungan seksual.² Perkawinan adalah sesuatu yang sakral yang dilakukan sekali dalam

¹ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta: 1985), 522.

² Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat I*, (Bandung: Pustaka Setia, 2018), 10.

seumur hidup. Dengan perkawinan, akan menimbulkan hak dan kewajiban yang harus dilakukan oleh keduanya. Perkawinan tidak hanya menyatukan antara dua orang yang mempunyai karakter yang berbeda, namun perkawinan juga menyatukan antara dua keluarga, meskipun yang memegang peranan penting dalam menjalankan rumah tangga adalah kedua mempelai.

Dalam hukum Islam maupun perundang-undangan yang ada di Indonesia telah mengatur sedemikian rupa tentang perkawinan yang baik dan benar. Perkawinan merupakan sunnatullah yang berlaku bagi setiap makhluk baik manusia, hewan, maupun tumbuhan.³ Perkawinan bertujuan untuk menjaga fitrah manusia agar tidak terjerumus kepada perbuatan zina serta untuk mendapatkan keturunan demi kelangsungan hidup manusia.

Adapun dalam Undang-Undang, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang wanita dengan seorang pria sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁴ Dalam mengarungi bahtera rumah tangga kehidupan tidak selalu berjalan sesuai dengan keinginan, tanpa adanya cobaan-cobaan yang harus dilewati. Maka dari itu, perkawinan tidak hanya sekedar kawin,

³ Marniati Dwi Putra Sudirman, Fathurrohman Alfa, Ach. Fashol, *Pemberian Belis (mahar) Perkawinan pada Masyarakat Manggarai Barat Di Kecamatan Komodo Ditinjau Dari Hukum Islam*, jurnal ilmiah hukum keluarga islam, Vol. 2 No. 1 (2019), 20.

⁴ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan

namun harus benar-benar siap dan mampu untuk menghadapi kehidupan selanjutnya, baik kemampuan secara materi, psikis, maupun biologisnya. Hal ini sejalan dengan prinsip yang diletakkan dalam UU Perkawinan, bahwa calon suami istri harus telah masak jiwa dan raganya, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapatkan keturunan yang baik dan sehat.⁵

Seiring dengan berjalannya waktu, banyak kita jumpai yang melakukan perkawinan dini. Perkawinan dini adalah perkawinan yang dilakukan oleh calon pengantin pria atau wanita yang belum mencapai batas umur yang telah ditentukan dalam Undang-Undang. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku yakni Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang perkawinan atas perubahan pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974.⁶ Dalam Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa batas usia minimal perkawinan baik pria maupun wanita adalah 19 tahun.

Sedangkan dalam beberapa tahun terakhir ini terlebih sejak pandemi, kasus perkawinan dini di berbagai daerah semakin hari semakin meningkat salah satunya di Kabupaten Tuban. Sesuai dengan data di Pengadilan Agama Kabupaten Tuban, kasus

⁵ Zainudin Ali, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia* (Jakarta; Sinar Grafika, 2012), 12-14.

⁶ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan

dispensasi kawin adalah permintaan kasus terbanyak setelah kasus perceraian baik cerai talak maupun cerai gugat. Berdasarkan data yang diperoleh, pada tahun 2019 selama kurun waktu satu tahun 2019 terdapat 215 kasus. Kemudian pada tahun 2020 tercatat terdapat 575 kasus, dengan rating tertinggi di bulan Januari yang terdapat 79 kasus dalam satu bulannya, kemudian bulan Juli terdapat 75 kasus dan bulan November terdapat 60 kasus. Sedangkan data yang masuk pada tahun 2021 selama bulan Januari sampai bulan Desember terdapat 564 kasus.⁷

Tidak heran jika kondisi seperti ini mendapatkan perhatian khusus dari berbagai pihak untuk menekan laju peningkatan perkawinan dini. Karena kasus tersebut, tim monitoring dan evaluasi dari bakorwil Bojonegoro berkunjung ke Tuban. Kunjungan tersebut untuk mengetahui usaha pemerintah Kabupaten Tuban dalam mencegah perkawinan dini pada masa pandemi covid.⁸ Hal tersebut sekaligus menindak lanjuti Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 yang keluar pada tanggal 18 Januari 2021 tentang pencegahan perkawinan anak.

⁷ Data Pengadilan Agama Tuban

⁸ *Perkawinan Dini di Tuban meroket, Tim Bakorwil Bojonegoro Adakan Monev*, diakses 15 Maret 2022, <https://kemenagtuban.com/2021/06/29/perkawinan-dini-di-tuban-meroket-tim-bakorwil-bojonegoro-adakan-monev/> <https://iainuonline>.

Tujuan dari surat edaran tersebut adalah untuk melindungi hak anak, anak juga berhak untuk merasakan kondisi sesuai dengan teman sebayanya sekaligus untuk menjaga kuantitas dan kualitas anak di masa yang akan datang. Monitoring dan evaluasi tersebut dilakukan terhadap tiga instansi terkait yakni Kementrian Agama, Pengadilan Agama dan Dinas Sosial.

Kasus perkawinan dini masih banyak dilakukan oleh masyarakat pedesaan yang memegang erat adat istiadatnya. Banyak dari mereka yang sudah dijodohkan sejak kecil oleh orang tuanya dengan harapan tali persaudaraan antara dua keluarga tersebut dapat terjalin lebih erat lagi. Mereka juga meyakini bahwa anak perempuan yang sudah dianggap cukup umurnya untuk segera dikawinkan, agar tidak dijuluki dengan sebutan “perawan tua”. Bahkan, sebagian kelompok orang menilai tanpa perkawinan dini akan menimbulkan aib bagi keluarga.⁹

Hal ini tentu akan berpengaruh terhadap kreativitas yang dimiliki seseorang. Karena perkawinan dini akan menghalangi pendidikan seseorang yang seharusnya masih sekolah karena dia memilih menikah, maka harus berhenti dari pendidikannya. Seseorang yang sudah kawin dituntut untuk bertanggung jawab

⁹ Eddy Fadlyana dan Shinta Larasaty, *Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya*, Sari Pediatri, Vol.11, No. 2 (Agustus 2019), 136.

terhadap keluarganya, seperti seorang istri yang mengurus anak maupun rumah tangga. Sedangkan seorang suami berkewajiban untuk menjadi tulang punggung keluarga.

Dalam menyikapi suatu permasalahan ataupun pengambilan keputusan tingkat pendidikan seseorang juga sangat berpengaruh. Apalagi di zaman yang seperti ini, kita dituntut untuk mempunyai kualitas SDM yang baik agar mampu bersaing di era global. Disisi lain peran orang tua juga berpengaruh dalam mencegah perkawinan dini. Dalam Undang-Undang perlindungan anak mengatur bahwa “orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak”.¹⁰

Faktor lain yang mempengaruhi perkawinan dini adalah faktor ekonomi. Banyak masyarakat yang mengeluh dengan kurangnya perekonomian di masa pandemi ini, bahkan hampir di semua sektor pekerjaan pendapatannya menurun. Hal tersebut mendorong orang tua untuk segera mengawinkan anaknya, karena anak yang sudah kawin akan menjadi tanggung jawab suaminya dan secara otomatis akan mengurangi beban keluarga. Terlebih apabila yang melamar dari orang kaya dengan harapan dapat membantu untuk mengangkat derajatnya. Pergaulan bebas yang terjadi juga

¹⁰ Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Perlindungan Anak

menjadi kekhawatiran tersendiri bagi masyarakat, tidak jarang pemuda yang berpacaran sampai terjadi kehamilan. Maka kawin adalah satu-satunya solusi untuk menghindari hal tersebut agar tidak tejerumus kedalam perzinaan.

Perkawinan dini juga akan menimbulkan kehamilan di usia dini yang rentan mengalami sakit dan kelainan karena kondisi ibu yang masih terlalu muda sehingga berisiko pada ibu dan bayi. Keterbatasan keterampilan yang dimiliki juga mungkin berbeda dengan cara mengasuh anak oleh orang dewasa, sehingga berisiko mengalami perlakuan yang salah maupun penelantaran.

Terkait dengan Surat Edaran Gubernur Jawa Timur lembaga-lembaga yang terkait seperti Kementrian Agama sudah melakukan sosialisasi begitu juga dengan Dinas Sosial terutama kepada masyarakat pedesaan untuk tidak melakukan perkawinan dini kepada anaknya. Karena tidak sedikit juga anak yang mengajukan permohonan dispenasi kawin dan kemudian mengajukan gugatan cerai karena kesiapan mental yang belum dimiliki. Akibatnya sering terjadi perselisihan bahkan percekcoan antara suami dan istri, tidak jarang juga sampai terjadi kekerasan dalam rumah tangga yang akhirnya menimbulkan korban. Hal tersebut akan merugikan dan mengurangi keharmonisan kedua belah pihak dan juga masing-masing keluarganya. Dari pemaparan diatas peneliti tertarik untuk mengkaji bagaimana penerapan surat edaran tersebut dalam

menekan laju perkawinan dini pada masyarakat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban?
2. Bagaimana Implikasi Keluarnya Surat Edaran terhadap Putusan Hakim Atas Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, peneliti dalam mengkaji bahasannya mempunyai beberapa tujuan, diantaranya:

1. Mengetahui Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban.
2. Mengetahui Implikasi Keluarnya Surat Edaran terhadap Putusan Hakim Atas Permohonan Dispensasi Kawin Di Pengadilan Agama Tuban.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat untuk

kedepannya bagi masyarakat umum, baik manfaat secara teoritis maupun manfaat secara praktis, diantaranya;

1. Manfaat teoritis

- a. Secara teori, penelitian ini diharapkan dapat mengetahui bagaimana Implementasi surat edaran Gubernur Jawa Timur nomor 474.14/810/109.5/2021 dan mengetahui implikasi keluarnya surat edaran terhadap putusan hakim atas permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Tuban.
- b. Diharapkan dari penelitian ini dapat mengembangkan khazanah ilmu pengetahuan serta memberikan kontribusi dalam menambah pengetahuan mengenai permasalahan yang berhubungan dengan pencegahan perkawinan dini.
- c. Dapat menjadi tambahan informasi maupun rujukan bagi peneliti selanjutnya yang ingin membahas masalah ini lebih dalam lagi.

2. Manfaat praktis

Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan informasi maupun tambahan wawasan kepada masyarakat secara umum mengenai permasalahan yang berhubungan dengan perkawinan dini dan pentingnya penerapan batasan umur dalam perkawinan untuk mencegah perkawinan dini.

E. Definisi Operasional

Penelitian ini berjudul “Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin Pada Masa Pandemi di Pengadilan Agama Tuban. Demi fokus penelitian ini, ada beberapa hal yang harus dijelaskan secara operasional agar tidak terjadi kesalahpahaman, diantaranya;

1. Implementasi : Suatu proses untuk menilai, mengevaluasi dan mengukur apakah suatu peraturan atau kebijakan dapat berjalan dengan baik atau tidak, dengan begitu maka akan dinilai apakah harus ada evaluasi atau tidak terhadap program tersebut.¹¹ Implementasi juga dapat diartikan sebagai suatu proses rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi untuk menerapkan kebijakan ataupun peraturan yang dimaksudkan guna mencapai tujuan dari perencanaan. implementasi diperlukan karena adanya suatu masalah yang harus dipecahkan.
2. Surat Edaran : Surat yang berisi peraturan yang ditujukan terhadap suatu instansi atau lembaga. Isi dari peraturan tersebut bersifat umum dan ditujukan untuk banyak pihak yang ada dalam lembaga tersebut. Biasanya surat edaran berisikan suatu kebijakan baru, penjelasan mengenai suatu hal maupun suatu

¹¹ Diding rahmat, *Implementasi Kebijakan Program Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Kabupaten Kuningan*, Jurnal Unifikasi, Vol. 04 No.1 Januari (2017), 37.

pemberitahuan yang bersifat resmi dan menggunakan bahasa yang baku.

3. Dispensasi kawin : Suatu pengecualian khusus yang ditujukan untuk memberikan izin menikah bagi seseorang yang usianya belum cukup menurut Undang-Undang. Permohonan dispensasi kawin harus disertai dengan alasan yang kuat dan mendesak bila memang perkawinan tersebut harus segera diselenggarakan. Bagi orang muslim permohonan dispensasi kawin dapat diajukan ke Pengadilan Agama, dan Pengadilan Negeri bagi non muslim.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan dalam suatu penelitian perlu dicantumkan yang bertujuan untuk mempermudah peneliti dalam memaparkan pembahasannya. Dengan mencantumkan sistematika penulisan akan memudahkan peneliti dalam menyusun penelitian dengan sistematis dan terarah serta saling berhubungan antar babnya. Selain bermanfaat bagi peneliti, hal tersebut juga membantu pembaca dalam memahaminya. Dalam hal ini peneliti akan membagi dalam lima bab, berikut susunannya:

BAB I: Berisi tentang pendahuluan yang memaparkan penjelasan awal mengapa penelitian ini diambil. Didalam pendahuluan terdapat latar belakang yang menjelaskan tentang kronologi ataupun fakta hukum yang menjadi sebab peneliti

memilih penelitian ini. Peneliti menjelaskan kegelisahannya untuk mengetahui bagaimana Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur untuk mencegah perkawinan anak serta bagaimana Implikasi Keluarnya Surat Edaran terhadap Putusan Hakim Atas Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban. Kemudian atas pemaparan yang telah disebutkan diatas dilanjutkan dengan rumusan masalah, kemudian tujuan penelitian yang menjelaskan tujuan dari rumusan masalah yang telah disebutkan, manfaat penelitian atau manfaat yang ingin diberikan peneliti baik manfaat secara praktis maupun teoritis. Selanjutnya dijelaskan tentang definisi operasional dan sistematika pembahasan yang berisi gambaran umum yang akan dibahas peneliti dalam penelitiannya.

BAB II: Dalam bab ini membahas tentang tinjauan pustaka yang diawali dengan penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu perlu dicantumkan untuk mengetahui keaslian dari penelitian yang dilakukan peneliti, serta mengetahui persamaan dan perbedaan dengan penelitian terdahulu. Kemudian terdapat kajian pustaka yang berisi tinjauan umum mengenai pemaparan peneliti.

BAB III: Dalam bab ini peneliti memaparkan tentang metode penelitian yakni suatu langkah yang harus digunakan peneliti untuk mempermudah mencapai tujuan dalam penelitiannya. Dalam metode penelitian terdapat jenis penelitian, pendekatan penelitian, metode penelitian, metode pengolahan data

serta kesimpulan. Metode ini diperlukan untuk membantu peneliti dalam melanjutkan penelitiannya.

BAB IV: Pada bab ini berisi tentang pembahasan dan hasil penelitian, atau mencocokkan antara teori dengan hasil penelitian yang ada di lapangan. Teori dan analisis yang menjadi pembahasan yakni mengenai Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin serta bagaimana Implikasi Keluarnya Surat Edaran terhadap Putusan Hakim Atas Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban.

BAB V: Dalam bab ini berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah jawaban ringkas atas penelitian yang sudah dijelaskan dan dianalisis pada bab sebelumnya. Hal ini penting sebagai penegasan kembali atas pemaparan yang telah dijelaskan oleh peneliti agar pembaca dapat memahaminya secara menyeluruh. Dan saran sebagai bahan koreksi serta harapan penulis pada pihak yang lebih berkompeten supaya penelitian ini dapat memberikan kontribusi untuk penelitian selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, peneliti akan memaparkan perbedaan serta persamaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu untuk mengetahui keaslian serta kontribusinya dalam penelitian. Meskipun para peneliti terdahulu sudah banyak yang meneliti tentang perkawinan dini baik dalam skripsi, thesis, maupun jurnal. Namun, sepanjang pengetahuan peneliti belum ada penelitian mengenai Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur dalam menekan laju perkawinan dini pada masa pandemi khususnya di Pengadilan Agama Tuban. Pada bagian ini, peneliti akan memaparkan perbedaan dan persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti untuk mengetahui keaslian skripsi yang akan dilakukan.

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Balya Wahyudi dalam skripsinya yang berjudul “Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak”. Dalam penelitian ini mengkaji tentang Implementasi Perbup Nomor 36 Tahun 2015 tentang pencegahan perkawinan pada usia anak. Untuk menunjang penerapan peraturan ini semua masyarakat ikut berpartisipasi

baik dari kalangan pejabat, pemerintah, maupun orang tua untuk mencegah terjadinya perkawinan di bawah umur. Peraturan ini dapat terbilang efektif karena mengalami penurunan setelah tebitnya peraturan bupati tersebut. meskipun masih banyak masyarakat yang belum mengetahui keberadaan dari perbup tersebut yang terlihat dari hasil wawancara. Terdapat beberapa faktor penghambat dan pendukung yang memengaruhi Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015. Adapun faktor-faktor yang mendukung antara lain adalah adanya regulasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat. Dengan tujuan agar peraturan tersebut lebih efektif dalam mencegah perkawinan dini di Kabupaten Gunungkidul serta terjalinnya kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat yang berjalan dengan baik dalam rangka mencegah perkawinan dibawah umur. Sedangkan faktor penghambatnya adalah dari anggaran dan SDM nya.¹²

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian peneliti terletak pada tujuan dari penelitian. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor

¹² Ahmad Balya Wahyudi, *Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak*, skripsi, (Malang: UIN Malang), 2017

36 Tahun 2015 tentang bagaimana penerapannya dan mengetahui efektif atau tidaknya peraturan tersebut serta mengetahui beberapa faktor pendorong maupun penghambat dalam penerapan peraturan tersebut. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih terfokus pada bagaimana implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 47.14/810/109.5/2021 dalam menekan laju meningkatnya perkawinan di bawah umur serta mengetahui Implikasi Keluarnya Surat Edaran terhadap Putusan Hakim Atas Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Mukhlis dalam thesisnya yang berjudul “Praktik Perkawinan di Bawah Umur Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam (Studi kasus di Desa Akkor Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan). Dalam penelitian ini peneliti menjelaskan bahwa perkawinan dini yang terjadi di Desa Akkor sudah menjadi tradisi pejudohan yang mengakar. Hal tersebut di dukung oleh masyarakat yang sangat patuh terhadap kiyai. Sehingga mereka menganggap jika anak telah baligh dan sah secara agama maka sudah selayaknya untuk melakukan perkawinan sehingga umur menjadi hal yang dikesampingkan. Para orang tua juga memanipulasi data sang anak untuk menaikkan umur agar perkawinan tersebut tidak mendapat hambatan dari KUA setempat. Beberapa faktor yang

mempengaruhinya yaitu menyambung kekerabatan, kekhawatiran terhadap hal-hal yang tidak diinginkan, kekhawatiran pihak laki-laki apabila seorang perempuan didahului di lamar oleh orang lain, tradisi masyarakat, khawatir sulit mendapatkan jodoh.. Dalam hukum Islam tidak membahas secara spesifik mengenai batas minimal usia perkawinan, namun dalam Undang-Undang Perkawinan batas umur merupakan hal yang penting yang harus dipatuhi.¹³

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian peneliti terletak pada substansinya. Dalam penelitian ini peneliti fokus membahas mengenai praktik perkawinan dini yang terjadi di Desa Akkor yang sudah menjadi tradisi serta bagaimana perspektif hukum Islam dan hukum positif mengenai hal tersebut. Kemudian persamaannya terletak pada tema pembahasan mengenai perkawinan dini.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Akmal dalam thesisnya yang berjudul “Efektivitas Peraturan Desa Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Desa Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak Dalam Mengurangi Angka Pernikahan di Bawah Umur Perspektif Teori Efektivitas

¹³ Mukhlis, *Praktik Perkawinan Di Bawah Umur Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam (Studi Kasus di Desa Akkor Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan)*, tesis, (Malang: UIN Malang), 2019

Hukum Soerjono Soekanto (Studi Kasus di Desa Mallari Awangpone Kabupaten Bone)”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan pertimbangan aparaturnya Desa Mallari dan Badan Permusyawaratan Desa Awangpone Bone terhadap pengesahan peraturan Desa Mallari tentang pencegahan perkawinan anak serta untuk menganalisis keefektifan peraturan desa tersebut dalam mencegah perkawinan dibawah umur pada masyarakat Desa Mallari perspektif teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto.

Hasil dari penelitian tersebut menyebutkan bahwa peraturan Desa Mallari merupakan wadah untuk menyampaikan Undang-Undang mengenai batas usia minimal perkawinan serta adanya tambahan sanksi yang diberikan untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat serta kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Kemudian peraturan tersebut dapat dikatakan efektif karena selama dua tahun semenjak ditetapkannya peraturan tersebut tidak ada kasus perkawinan dibawah umur di Desa Mallari. Peran yang paling menonjol didukung oleh penegakan peraturan oleh aparaturnya desa serta adanya sanksi. Semua indikator yang ada dalam indikator Efektivitas hukum Soerjono Soekanto dapat digunakan dalam menganalisis penelitian ini seperti, faktor penegak hukum, faktor masyarakat, dan lain-

lain.¹⁴

Dari pemaparan diatas ditemukan persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang peneliti lakukan yakni terletak pada substansinya. Pada penelitian terdahulu membahas tentang peraturan Desa Mallari dalam menekan laju perkawinan dini sedangkan dalam penelitian yang akan datang, peneliti akan membahas mengenai surat edaran Gubernur Jawa Timur dalam mencegah perkawinan anak.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Gusti Nadya Nurhalisa dalam skripsinya yang berjudul “Pengaruh Kenaikan Batas Usia Pernikahan Bagi Perempuan Terhadap Peningkatan Dispensasi Nikah Di Pengadilan Agama Sampit. Penelitian ini dilakukan di Pengadilan Agama Sampit. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa bagaimana pengaruh Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 terhadap peningkatan dispensasi kawin dan untuk menganalisa bagaimana landasan hakim dalam mengabulkan permohonan tersebut.

Hasil dari penelitian ini adalah adanya peningkatan permohonan dispensasi kawin setelah adanya revisi Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 terhadap Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019. Hal tersebut terjadi karena ketidaktahuan

¹⁴ Akmal, *Efektivitas Peraturan Desa Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas peraturan Desa Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak Dalam Mengurangi Angka Pernikahan Di Bawah Umur Perspektif Toeri Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto*, tesis, (Malang: Uin Malang), 2020

masyarakat terhadap adanya revisi Undang-Undang mengenai batas usia minimal menikah karena kurangnya sosialisasi. Pernikahan dini tersebut disebabkan oleh pergaulan remaja yang bebas dan mengakibatkan terjadinya kehamilan diluar nikah. Atau hubungan yang sudah sangat erat dan dikhawatirkan apabila tidak segera dinikahkan akan terjerumus pada perbuatan zina. Yang dijadikan landasan hakim dalam mengabulkan permohonan tersebut adalah kaidah fiqhiyyah dar'u al-mafasid muqoddim 'ala jalbil masholih yang artinya mencegah kerusakan lebih di dahulukan daripada meraih kemasalahatan.¹⁵

Persamaan yang dilakukan oleh peneliti terhadap penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada persamaan tema. Yaitu sama-sama membahas mengenai cara pencegahan perkawinan dini serta peraturan yang mengaturnya adapun persamaan dan perbedaannya akan di paparkan melalui tabel berikut ini:

Tabel 2.1

Perbedaan dan persamaan dengan penelitian terdahulu

No.	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Ahmad Balya Wahyudi, 2017, Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36	Sama-sama menerapkan suatu kebijakan	Pada penelitian terdahulu, peneliti lebih terfokus pada

¹⁵ Gusti Nadya Nurhalisa, *Pengaruh Kenaikan Batas Usia Pernikahan Bagi Perempuan Terhadap Peningkatan Dispensasi Nikah Di Pengadilan Agama Sampit*, Skripsi, (Malang: UIN Malang), 2020

	Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak	untuk mencegah perkawinan dini serta mengetahui penerapan peraturan tersebut.	penerapan peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang pencegahan perkawinan dini, sedangkan pada penelitian ini peneliti fokus terhadap Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur di masa pandemi dalam menekan laju meningkatnya perkawinan dini.
2	Mukhlis, 2019, Praktik Perkawinan di Bawah Umur Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam (Studi Kasus Di Desa Akkor Kecamatan Palengan Kabupaten Pamekasan)	Sama sama membahas mengenai Perkawinan dini.	Dalam penelitian ini peneliti fokus membahas mengenai praktik perkawinan dini yang terjadi di Desa Akkor serta bagaimana perspektif hukum islam dan hukum positif mengenai hal tersebut. Sedangkan

			dalam pembahasa peneliti mengkaji tentang bagaimana Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur dalam mencegah terjadinya perkawinan anak.
3	Akmal, 2020, Efektivitas Peraturan Desa Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Desa Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak Dalam Rangka Mengurangi Angka Pernikahan Di Bawah Umur Perspektif Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto (Studi Kasus di Desa Mallary Kecamatan Awangpone Kabupaten Bone).	Persaman teletak pada sama-sama untuk mengetahui penerapan dari suatu peraturan dalam menekan laju meningkatnya perkawinan di bawah umur.	Terletak pada substansi yang diteliti. Pada penelitian terdahulu membahas tentang peraturan Desa Mallary, kemudian pada penelitian yang akan datang membahas mengenai Surat Edaran Gubernur Jawa Timur.
4	Gusti Nadya Nurhalisa, 2020, Pengaruh Kenaikan Batas	Untuk mengetahui landasan hakim dalam	Penelitian terdahulu fokus pada pengaruh peningkatan

	Usia Pernikahan Bagi Perempuan Terhadap Peningkatan Dispensasi Nikah di Pengadilan Agama Sampit	mengabulkan permohonan dispensasi kawin	dispensasi nikah pasca revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perubahan batas minimal usia menikah adalah 19 tahun baik pria maupun wanita. Sedangkan pada penelitian yang akan datang membahas tentang Implementasi serta implikasi Keluarnya Surat Edaran terhadap Putusan Hakim Atas Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban.
--	---	---	---

B. Kajian Pustaka

1. Pernikahan

a. Pengertian Nikah

Secara bahasa nikah berasal dari kata الزواج yang berarti pasangan atau jodoh. kata “الزواج” berasal dari kata “زوج”, Kata زوج yang diartikan jodoh atau berpasangan berlaku bagi laki-laki dan perempuan, زوج perempuan berarti suaminya

sedangkan زوج laki-laki berarti istrinya.¹⁶ Kata “nikah” menurut bahasa mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian sebenarnya dan pengertian kiasan. Pengertian nikah menurut arti sebenarnya adalah damm yang berarti menghimpit, menindih atau berkumpul. Sedangkan arti nikah menurut arti kiasan adalah wata’ yang berarti mengadakan perjanjian nikah.¹⁷

Sedangkan pengertian nikah secara istilah adalah mencakup dari dua pengertian diatas yakni suatu akad ataupun hubungan badan. Menurut Azhar Basyir perkawinan adalah suatu akad atau perikatan untuk menghalalkan hubungan kelamin antara laki-laki dan perempuan dalam rangka mewujudkan kebahagiaan hidup berkeluarga yang diliputi rasa ketentraman serta kasih sayang dengan cara yang diridhoi Allah SWT.¹⁸ Seperti firman Allah dalam surat An-Nisa:1;

يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا
زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي
تَسَاءَلُونَ بِهِ ۖ وَالْأَرْحَامَ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا

“Wahai manusia bertakwalah kepada tuhanmu yang telah menciptakan kamu dari diri yang satu (Adam), dan (Allah) menciptakan pasangannya (Hawa) dari diri-nya, dan dari keduanya Allah memperkembangbiakan laki-laki dan

¹⁶ Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahab Sayyed Hawwas, *fiqih munakahat khitbah, nikah dan talak*, (Jakarta; amzah, 2009) 36.

¹⁷ Muhammad as-Sarbini al-Khatib, *Mughni Al Muhtaj*, juz III, (Kairo, al-maktanah at-tijariyah al-kubro, 1955), 123.

¹⁸ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, cet ke-9, (Yogyakarta; fak.hukum UII, 1999), 13.

perempuan yang banyak,. Bertakwalah kepada Allah yang dengan nama-Nya kamu saling meminta, dan (peliharalah) hubungan kekeluargaan. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasimu. ”¹⁹

Jika mengutip dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dijelaskan 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 esa.²⁰ Pernikahan juga dapat didefinisikan sebagai kontrak yang memberikan kepemilikan laki-laki untuk bersenang-senang dengan seorang perempuan dan begitu sebaliknya.

Pada dasarnya dalam perkawinan terdapat banyak perbedaan yang dimiliki oleh masing-masing suami ataupun istri. Dengan adanya perbedaan-perbedaan tersebut, sebaiknya antara suami istri harus bisa saling memahami agar tidak terjadi perselisihan. Selain itu, dalam berumah tangga juga harus legowo menerima kekurangan dan kelebihan yang dimiliki pasangan. Dari pengertian yang telah disebutkan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa nikah adalah suatu syariat agama yang mempunyai tujuan dan dalam pelaksanaannya diharapkan

¹⁹ Departemen Agama Republik Indonesia, *AL-qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta:1985), 61

²⁰ Pasal 1 UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan

mendapat ridho dari Allah, selain itu menikah juga merupakan pembelajaran seumur hidup bersama pasangan.

b. Syarat dan Rukun Nikah

Syarat adalah sesuatu yang dilakukan sebelum melakukan suatu pekerjaan yang menjadi syarat agar pekerjaan tersebut dapat diterima dan dilakukan. Syarat-syarat antara perempuan dan laki-laki diantaranya;

- a) Beragama Islam
- b) Terang laki-lakinya (bukan banci)
- c) Kemauan sendiri tanpa paksaan
- d) Tidak beristri lebih dari empat
- e) Bukan mahramnya bakal istri
- f) Mengetahui bakal istri tidak haram untuk dinikahi
- g) Tidak sedang dalam haji atau umrah

Syarat bagi calon mempelai perempuan diantaranya;

- a) Beragama Islam
- b) Terang perempuannya (bukan banci)
- c) Telah diberi restu untuk menikah

- d) Tidak bersuami, dan dalam masa iddah
- e) Bukan mahram bakal suami
- f) Belum pernah di li'an oleh bakal suaminya
- g) Tidak sedang dalam haji atau umroh

Jika syarat-syarat tersebut tidak dipenuhi maka nikah tersebut batal dan tidak sah (fasid).²¹

Dalam suatu perkawinan harus ada rukun yang terpenuhi. Rukun adalah faktor utama penentu sah atau tidaknya suatu perbuatan. Seperti halnya dalam sholat ada beberapa rukun yang harus dikerjakan. Dan apabila ada salah satu rukun yang tidak dikerjakan maka sholatnya tidak sah atau batal, seperti halnya lupa membaca surat Al-fatihah. Begitupun juga dengan nikah, terdapat lima rukun diantaranya;

- a) Adanya calon mempelai laki-laki
- b) Adanya calon mempelai perempuan
- c) Wali nikah bagi calon mempelai perempuan
- d) Disaksikan oleh dua orang saksi
- e) Ijab qobul, merupakan hal yang paling pokok

²¹ Asmin, Status Perkawinan Antar Agama Ditinjau dari Undang-Undang Perkawinan No. 1/1974, (Jakarta; Penerbit dian rakyat, 1986), 31-32.

karena ketika mengucapkan ijab dan qobul kedua pasangan harus saling melengkapi dan menerima untuk selamanya.

c. Hukum Perkawinan

Perkawinan merupakan ibadah yang dianjurkan dalam ajaran Islam. Ikatan suci antara dua insan dalam perkawinan akan membawa kebahagiaan baik di dunia maupun di akhirat. Perkawinan juga merupakan ibadah yang dilaksanakan selamanya bersama pasangan. Meskipun dianjurkan, hukum dari sebuah melaksanakan perkawinan adalah tergantung dari kondisi masing-masing individu. Berikut terdapat lima hukum dalam melaksanakan perkawinan, diantaranya;

- a. Wajib, yakni bagi orang yang telah siap baik dari segi psikis, ekonomi maupun fisik dan dikhawatirkan akan terjerumus ke dalam perbuatan zina apabila tidak segera untuk melaksanakan perkawinan. Di sisi lain yang dapat digunakan tabir untuk menghalangi kemaksiatan tersebut hanya dengan kawin.
- b. Sunnah, hukum ini berlaku bagi orang yang sudah mampu untuk menikah tetapi tidak dikhawatirkan

akan terjerumus ke dalam perbuatan zina. Disamping itu, dengan melangsungkan perkawinan dapat menjadi sebab tambahnya semangat dalam menjalankan ibadah karena didampingi oleh seorang istri.

- c. Mubah, jika sudah mempunyai Hasrat untuk menikah tetapi belum ada keinginan untuk mempunyai keturunan. Dan apabila tidak menikah juga tidak khawatir akan terjerumus ke dalam perzinaan.
- d. Makruh, orang yang tidak mempunyai hasrat untuk menikah baik disebabkan karena penyakit ataupun wataknya. Dia juga tidak memiliki kemampuan untuk menafkahi istri dan keluarganya, jadi jika dipaksakan untuk menikah khawatir tidak bisa mencukupi kebutuhannya.
- e. Haram, yakni bagi orang yang melangsungkan perkawinan dengan maksud untuk menyakiti istri, baik melakukan penganiayaan, balas dendam atau sebagainya. atau jika dirasa tidak mampu memenuhi hak-hak istri dan ada tujuan negatif dari

pernikahannya.²²

2. Perkawinan Di bawah Umur

Perkawinan di bawah umur adalah perkawinan yang dilaksanakan oleh seseorang yang belum mencapai batas usia diperbolehkan menikah menurut Undang-Undang. Seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang bahwa batas minimal seseorang diperbolehkan menikah adalah 19 tahun baik bagi laki-laki maupun perempuan. Jika di bawah usia tersebut sudah melaksanakan perkawinan, maka harus mendapat izin dari pengadilan terlebih dahulu.

Dalam Islam tanda baligh seorang laki-laki biasanya ditandai dengan mimpi basah. Sedangkan bagi seorang perempuan adalah keluarnya darah haidl. Perkawinan dini sangat sulit dicegah karena biasanya dari anak dan juga orang tua sama halnya menginginkan. Terlebih orang tua yang mempunyai anak perempuan, mereka akan gelisah apabila mereka sudah dewasa dan tidak segera untuk di nikahkan. Selain itu, perkawinan dini juga akan membantu meringankan beban ekonomi keluarga, karena ada pemasukan finansial dari menantu yang bekerja membantu keluarga besar si

²² Tim kajian ilmiah ahla shuffa 103, Kamus Fiqih, (Kediri: Lirboy press, 2014), 383.

perempuan.²³

Tujuan dari adanya pembatasan usia nikah adalah untuk melindungi anak agar mendapatkan hak dan kewajibannya demi perkembangan dan pertumbuhan anak tersebut. Selain itu pembatasan usia nikah juga memberikan haknya kepada anak agar dapat merasakan sesuai yang dirasakan oleh teman sebayanya. Anak merupakan rahmat dan amanat dari Allah yang harus di jaga. Seperti firman Allah dalam surat At-Taghabun:15:

إِنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلَادُكُمْ فِتْنَةٌ ۗ وَاللَّهُ عِنْدَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ

*“Sesungguhnya hartamu dan anak-anakmu hanyalah cobaan (bagimu), dan di sisi Allah pahala yang besar.”*²⁴

Di Indonesia, telah disebutkan dalam pasal 28 b Nomor 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “setiap anak berhak atas keberlangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”²⁵ Perlindungan terhadap anak juga bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan partisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat

²³ Umami Sumbulah dan Faridatul Jannah, *Pernikahan Dini dan Implikasinya Terhadap Kehidupan keluarga Pada Masyarakat Madura (perspektif hukum dan gender)*, jurnal egalita, 1, (Januari 2012), 88.

²⁴ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta: 1985), 445.

²⁵ Undang-Undang Dasar 1945

kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera.²⁶

3. Dispensasi Kawin

Dispensasi kawin menurut Perma No.5 Tahun 2019 adalah pemberian perizinan nikah oleh badan peradilan kepada calon suami istri yang usianya belum mencapai 19 tahun untuk melangsungkan pernikahan.²⁷ Atau dalam kata lain dispensasi kawin adalah sebuah pengecualian khusus yang diberikan kepada seseorang untuk melakukan sesuatu yang sebelumnya dilarang, yakni pemberian hak untuk menikah meski usianya belum mencapai batas minimal seseorang diperbolehkan untuk menikah.

Dalam Undang-Undang No. 16 tahun 2019 pasal 7 ayat 2 menyebutkan dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana yang dimaksudkan dalam ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan yang sangat mendesak dan disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.²⁸ Dalam permohonan dispensasi kawin calon mempelai laki-laki dan perempuan serta kedua orang tua calon mempelai harus di hadirkan dalam persidangan.

²⁶ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

²⁷ Perma No.5 tahun 2019

²⁸ UU No. 16 tahun 2019 tentang usia perkawinan

4. Batas Usia Perkawinan

a. Batas usia perkawinan menurut hukum positif

Kedewasaan seseorang tidak ditentukan dengan usia. Namun dalam suatu perkawinan seseorang harus mempunyai kondisi emosional yang matang agar dapat menghadapi permasalahan yang ada atau dalam arti lain mempunyai kedewasaan. Dalam Undang- Undang Nomor 16 tahun 2019 atas revisi dari Undang-Undang No. 1 tahun 1974 menyebutkan bahwa batas minimal usia perkawinan bagi laki-laki dan perempuan adalah 19 tahun.

Seseorang dapat dianggap dewasa apabila dia bisa melakukan sesuatu tanpa bantuan orang lain dan bisa mempertanggungjawabkan apa yang dia lakukan. Dalam Undang- Undang Republik Indonesia No.23 tahun 2003 pada pasal 1 ayat (1) disebutkan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.²⁹ Apabila merujuk pada peraturan diatas maka anak yang masih berusia dibawah 18 tahun maka dia masih dianggap anak, dan harus mendapatkan hak- haknya.

b. Batas usia perkawinan menurut hukum Islam

Dalam hukum Islam tidak ada aturan secara tegas dalam rangka melarang perkawinan dini, namun bukan

²⁹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003

berarti dianjurkan. ada sebagian pendapat, bahwa ukuran sampainya seseorang diperbolehkan kawin adalah pada waktu baligh yang ditandai dengan haidl bagi seorang perempuan dan mimpi basah bagi laki- laki. Namun, waktu baligh saja tidak cukup. Seseorang yang melangsungkan perkawinan, selain harus mempunyai kematangan fisik juga harus mempunyai kematangan secara psikis. Dengan demikian, dasar kedewasaan itulah yang akan mampu membawa pasangan suami istri membina keluarga yang baik dan melaksanakan hak dan kewajibannya masing-masing.³⁰

Dalam Islam tidak ada pembatasan usia untuk menikah, jika sudah baligh maka diperbolehkan untuk menikah. Bahwasanya jika memandang pada zaman Nabi, sayyidah Aisyah dinikahi pada umur Sembilan tahun. Hadist tersebut sudah tidak relevan apabila dibuat rujukan karena sudah tidak sesuai dengan zaman sekarang dalam artian kondisinya sudah berbeda. Namun karena kita tinggal di negara hukum, maka harus tunduk dan patuh terhadap peraturan perundang- undangan yang ada yakni Undang- Undang nomor 16 tahun 2019 yakni laki-laki dan perempuan berusia 19 tahun. Menurut Rashid Ridha, bulugh

³⁰ Holilur Rohman, *Batas Usia Ideal Pernikahan Perspektif Maqasud Syariah*, Journal of Islamic Studies and Humanities, Vol. 1, No. 1 (2016), 73.

an-nikah yakni sampainya umur seseorang untuk menikah, yaitu bermimpi bagi laki-laki. Pada saat mengalami itu, seseorang sudah dapat melahirkan anak serta membuat keturunan, sehingga tegeraknya hati untuk menikah, dalam usia ini serta dibebankan oleh hukum agama baik ibadah serta hudud.³¹

5. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.³² Implementasi merupakan sebuah perwujudan dari program yang telah di rencanakan, sehingga jika suatu program telah di buat maka tahap selanjutnya adalah penerapan dari program tersebut. atau dengan kata lain implementasi kebijakan adalah suatu tindakan yang kompleks yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh badan pelaksana guna untuk mengadakan perbaikan atau yang lainnya dan di tetapkan oleh otoritas yang berwenang.

Menurut Grindle, pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu

³¹ Moh.Ali Wafa, *Telaah Kritis Terhadap Perkawinan Usia Muda Menurut Hukum Islam*, jurnal ahkam,2, (2017), 394.

³² Nurudin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta; Grasindo, 2002), 70.

melihat pada action program dari individual project dan yang kedua apakah tujuan program tersebut dapat tercapai.³³

Dari uraian yang telah disebutkan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam implementasi kebijakan harus ada tujuan atau sasaran yang dicapai dalam penerapan peraturan tersebut, serta adanya kegiatan atau tindakan dalam rangka untuk mewujudkan tujuan tersebut, kemudian adanya hasil yang diperoleh setelah tercapainya suatu tujuan, dan yang terakhir adalah adanya evaluasi setelah kebijakan tersebut dilaksanakan.

³³ Agustino Leo, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung; Alfabeta2008), 138

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu langkah yang harus dilaksanakan selama penelitian berlangsung. Karena dengan menggunakan metode, akan membantu untuk memperoleh kebenaran data secara ilmiah dengan menggunakan cara-cara yang telah ditentukan. Selain itu metode penelitian juga dapat membantu untuk mempermudah mencapai tujuan dari sebuah penelitian.

A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian empiris (field research), yakni peneliti langsung terjun ke lapangan untuk memperoleh datanya yang dilakukan melalui wawancara. Penelitian berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.³⁴ Disebut dengan penelitian empiris karena dalam hal ini peneliti langsung terjun ke objek penelitian yakni Pengadilan Agama dengan melakukan wawancara terkait dengan Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109/2021 dalam menekan laju perkawinan dini di Pengadilan Agama Tuban.

³⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Yakni suatu pendekatan yang memaparkan data-data yang ada di lapangan atau langsung dari objek penelitian. Kemudian data tersebut digali sedemikian rupa sehingga dalam bentuk narasi maupun deskriptif untuk memberikan pemahaman yang lebih mudah. Alat pengumpul data dalam penelitian kualitatif adalah peneliti sendiri. Jadi, peneliti merupakan *key instrument* dalam mengumpulkan data, peneliti harus terjun sendiri ke lapangan secara aktif.³⁵ Selanjutnya, peneliti harus mampu melihat fenomena-fenomena yang terjadi di lokasi penelitian secara lebih mendalam agar dapat menjawab permasalahan yang dihadapi.

C. Sumber Data

A. Sumber Data Primer

Data primer merupakan data yang paling utama yang dapat membantu memecahkan rumusan masalah. Atau dalam kata lain sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data.³⁶ Data

³⁵ Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktik*, (Jakarta; Bumi aksara, 2013), 80.

³⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung; Alfabeta, 2017), 225.

primer didapat secara langsung dari lapangan baik melalui hasil wawancara dari narasumber maupun responden. Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara terhadap pemerintah Desa dan Hakim Pengadilan Agama Tuban mengenai implementasi dan implikasi keluarnya surat edaran terhadap putusan hakim atas permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Tuban.

B. Sumber Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari analisa dokumen penting yang diperlukan atau data yang diperoleh selain dari tempat objek penelitian. Sumber data sekunder yang diperoleh dari penelitian ini, yakni Al-quran, Undang-Undang, buku, skripsi, tesis, serta jurnal-jurnal yang berkaitan dengan perkawinan dini serta dokumen yang pembahasannya dapat digunakan untuk mempermudah penelitian.

D. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Tuban. Pengadilan Agama Tuban terletak di Jl. Sunan Kalijogo No. 27 Kelurahan Latsari, Kecamatan Tuban, Kabupaten Tuban. Kabupaten Tuban adalah salah satu Kabupaten di Jawa

Timur yang berada di wilayah paling barat provinsi tersebut, atau bisa disebut dengan kota perbatasan antara Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Alasan peneliti memilih Pengadilan Agama Tuban sebagai tempat penelitian adalah karena di tempat tersebut permasalahan yang peneliti lakukan lebih menonjol. Memang ada di tempat lain yang seperti hal tersebut namun tidak semenonjol yang ada di tempat peneliti. Selain itu di tempat tersebut peneliti banyak mengenal partisipannya sehingga memudahkan peneliti dalam melakukan pengamatan untuk mengakses data untuk mengkaji lebih dalam lagi permasalahan yang diteliti.

Sesuai dengan data di Pengadilan Agama Kabupaten Tuban Berdasarkan data yang diperoleh, pada tahun 2020 tercatat terdapat 575 kasus, dengan rating tertinggi di bulan Januari yang terdapat 79 kasus dalam satu bulannya, kemudian bulan Juli terdapat 75 kasus dan bulan November terdapat 60 kasus. Sedangkan data yang masuk pada tahun 2021 selama bulan Januari-Desember terdapat 564 kasus.

E. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang objektif, maka perlu menggunakan teknik pengumpulan data secara tepat. Dalam

penelitian ini penulis menggunakan teknik atau metode sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini adalah wawancara secara mendalam mengenai implementasi surat edaran dan implikasinya terhadap putusan hakim atas permohonan dispensasi kawin pasca keluarnya Surat Edaran Gubernur Jawa Timur tentang pencegahan perkawinan anak. Metode wawancara yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin, yakni dalam melakukan wawancara peneliti hanya menulis pedoman secara garis besar tentang hal-hal yang akan ditanyakan kemudian pembicaraan mengalir sesuai dengan alur pembicaraan.

Dalam penelitian ini terdapat 7 informan diantaranya 3 hakim Pengadilan Agama Tuban yakni Pak Wahid, Pak Mashudi, Pak Muntasir, 1 panitera muda yaitu Pak Wahid, 2 pemerintah Desa yakni Kepala Desa Boto Pak Handoko dan Kepala Dusun Sugiharjo Pak Sujito beserta ibu pengurus posyandu yakni Ibu Mariati. Dalam kegiatan ini, percakapan harus terarah agar dapat mendapatkan jawaban sebanyak dan seakurat mungkin sesuai dengan tujuan penelitian.

b. Dokumentasi

Dokumentasi yang dimaksud adalah pengumpulan data di lapangan terkait dengan data atau arsip permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Tuban sebelum dan sesudah keluarnya Surat Edaran Gubernur Jawa Timur. Metode dokumentasi berarti cara mengumpulkan data dengan mencatat data-data yang sudah ada.³⁷ Selain hal tersebut dokumentasi juga dilakukan dengan rekaman dan juga pengambilan foto.

F. Metode Pengolahan Data

a. Pemeriksaan Data (*editing*)

Proses pengkoreksian data yang dilakukan oleh peneliti terhadap data yang sudah dikumpulkan. Pada tahap ini seorang peneliti akan memilih data yang sesuai dengan data yang dibutuhkan. Apabila terdapat data yang kurang lengkap ataupun data yang salah maka dapat dilengkapi atau dihapus. Dengan kata lain dalam tahap ini adalah tahap untuk memastikan bahwa data yang masuk adalah data yang memang ada kaitannya dengan

³⁷ Hardani dkk, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2020), 149.

Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 47.14/810/109/2021 dalam menekan laju peningkatan perkawinan di bawah umur serta mengetahui Implikasi keluarnya surat edaran terhadap putusan Hakim atas permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Tuban.

b. Klasifikasi (*classifying*)

Klasifikasi merupakan proses pengelompokan data yang diperoleh dengan bahan-bahan teori yang dibutuhkan untuk menganalisa data permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama. Kemudian data yang sudah dikelompokkan menjadi beberapa bagian untuk disesuaikan dengan kebutuhan peneliti yang sesuai dengan tema penelitian yaitu Implementasi surat edaran Gubernur Jawa Timur dalam menekan laju perkawinan dini.

c. Verifikasi (*verifying*)

Verifikasi adalah proses pengecekan data untuk mengetahui kebenarannya, yakni dengan mendengarkan seluruh hasil wawancara kepada salah satu staff Pengadilan Agama untuk pengecekan agar mengetahui kebenaran data yang diperoleh.

d. Analisis Data

Analisis data dapat dilakukan pada awal dan akhir pengumpulan data yaitu proses penyederhanaan data. Atau setelah melakukan wawancara dan pengamatan terhadap data permohonan dispensasi kawin peneliti dapat memilah atau menganalisa data mana yang sekiranya di butuhkan.

e. Kesimpulan (*concluding*)

Kesimpulan adalah langkah akhir dari sebuah penelitian. Yakni dengan cara menjawab dari semua rumusan masalah. Peneliti akan menarik poin pokok yang menghasilkan kesimpulan secara jelas dan mudah dipahami mengenai bagaimana efektivitas surat edaran Gubernur Jawa Timur serta implikasi keluarnya surat edaran terhadap putusan Hakim atas permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Tuban.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Penelitian

a. Sejarah dan Perkembangan Pengadilan Agama Tuban

Perjalanan kehidupan Pengadilan Agama mengalami pasang surut. Adakalanya wewenang dan kekuasaan yang dimilikinya sesuai dengan nilai-nilai Islam dan kenyataan yang ada dalam masyarakat. Pada kesempatan lain kekuasaan dan wewenangnya dibatasi dengan berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Bahkan seringkali mengalami berbagai rekayasa dari penguasa (kolonial belanda) dan golongan masyarakat tertentu agar posisi Pengadilan Agama melemah.

Sebelum Belanda melancarkan politik hukumnya di Indonesia. Hukum Islam sebagai hukum yang berdiri sendiri telah mempunyai kedudukan yang kuat, baik di masyarakat maupun dalam peraturan perundang-undangan negara. Kerajan-kerajaan Islam yang pernah berdiri di Indonesia melaksanakan hukum Islam dalam wilayah kekuasaannya masing-masing. Kerajaan Islam Pasai yang berdiri di Aceh Utara pada akhir abad ke-13 M. merupakan kerajan Islam pertama yang kemudian diikuti dengan berdirinya kerajaan-kerajaan Islam lainnya, misalnya Demak, Jepara, Tuban,

Gresik, Ngampel dan Banten. Di bagian Timur Indonesia berdiri pula kerajaan Islam, seperti Tidore dan Makassar. Pada pertengahan abad ke -16 terdapat suatu dinasti baru, yaitu kerajaan Mataram memerintah Jawa Tengah, dan akhirnya berhasil menaklukan kerajaan-kerajan kecil di Pesisir Utara. Sangat besar perannya dalam penyebaran Islam di Nusantara. Dengan masuknya penguasa Kerajaan Mataram kedalam agama Islam, maka pada permulaan abad ke-17 M penyebaran agama Islam hampir meliputi sebagian besar wilayah Indonesia.

Agama Islam masuk Indonesia melalui jalan perdagangan di kata-kata pesisir secara damai tanpa melalui gejolak. Sehingga norma-norma sosial Islam dapat diterima dengan mudah oleh masyarakat Indonesia bersamaan dengan penyebaran dan penganutan agama Islam oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Dengan timbulnya komunitas-komunitas masyarakat Islam, maka kebutuhan akan Lembaga Peradilan yang memutus perkara berdasarkan hukum Islam makin diperlukan. Hal ini nampak jelas dari proses pembentukan Lembaga Peradilan yang berdasarkan hukum Islam tersebut.

Dalam keadaan tertentu terutama bila tidak ada hakim di suatu wilayah tertentu, maka dua orang yang bersengketa itu dapat bertahkim kepada seseorang yang dianggap memenuhi

syarat. Tahkim (menundukkan diri kepada seseorang yang mempunyai otoritas menyelesaikan masalah hukum) hanya dapat berlaku apabila kedua belah pihak terlebih dahulu sepakat untuk menerima dan menaati putusannya nanti, juga tidak boleh menyangkut pelaksanaan pidana, seperti had (ketentuan hukum yang sudah positif bentuk hukumnya) dan ta'zir (ketentuan hukum yang bentuk hukumnya melihat kemaslahatan masyarakat). Bila tidak ada imam, maka penyerahan wewenang untuk pelaksanaan peradilan dapat dilakukan oleh ahlu al-hally wa al-aqdi (Lembaga yang mempunyai otoritas menentukan hukuman). Yakni para sesepuh dan ninik mamak dengan kesepakatan.

Tauliyah dari imamah pada dasarnya peradilan yang didasarkan atas pelimpahan wewenang atau delegation of authority dari kepala negara atau orang-orang yang ditugaskan olehnya kepada seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu. Dengan mengikuti ketiga proses pembentukan peradilan tersebut di atas. Dapatlah diduga bahwa Perkembangan qadha al-syar'I (peradilan agama) di Indonesia dimulai dari periode tahkim, yakni pada permulaan Islam menginjakkan kakinya di bumi Indonesia dan dalam suasana masyarakat sekeliling belum mengenal ajaran Islam.,

tentulah orang-orang Islam yang bersengketa akan bertahkim kepada ulama yang ada.

Kemudian setelah terbentuk kelompok, masyarakat Islam yang mampu mengatur tata kehidupannya sendiri menurut ajaran baru tersebut atau di suatu wilayah yang pernah diperintah raja-raja Islam, tetapi kerajaan itu punah karena penjajahan. Maka peradilan Islam masuk ke dalam periode tauliyah (otoritas hukum) oleh ahlu al-hally wa al-aqdi. Keadaan demikian ini jelas terlihat di daerah-daerah yang dahulu disebut daerah peradilan adat, yani het inheemscherechtdpraak in rechtsstreeks bestuurd gebied atau disebut pula adatrechtspraak. Tingkat terakhir dari perkembangan Peradilan Agama yakni setelah terbentuk kerajaan Islam, maka otomatis para hakim diangkat oleh para raja sebagai wali al-amri.³⁸

a. Visi dan Misi Pengadilan Agama Tuban

1. Visi

Badan Peradilan Agama adalah pelaksana kekuasaan kehakiman yang bertugas menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tugas pokok menerima,

³⁸ Sejarah Pengadilan Agama Tuban, <https://pa-tuban.go.id/halaman/Sejarah-Pengadilan>, diakses 27 Februari 2022

memeriksa dan mengadili setiap perkara yang diajukan kepadanya berdasarkan Undang-Undang. Pada dasarnya visi dan misi Pengadilan Agama Tuban adalah selaras dengan visi dan misi yang telah dirumuskan oleh pimpinan Mahkamah Agung RI tanggal 10 September 2010 dan juga misi Pengadilan Tinggi Agama Surabaya yang telah ditetapkan. bahwa visi dan misi Pengadilan Agama Tuban adalah “Terwujudnya Pengadilan Agama Tuban Yang Agung”.³⁹

2. Misi

- a. Menjaga kemandirian Pengadilan Agama Tuban.
- b. Memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan.
- c. Meningkatkan kualitas kepemimpinan dan profesionalisme aparatur Pengadilan Agama Tuban.
- d. Meningkatkan kredibilitas dan transparansi Pengadilan Agama Tuban.⁴⁰

b. Kewenangan Pengadilan Agama Tuban

Pengadilan Agama termasuk Pengadilan Agama tingkat pertama yang bertindak menerima, memeriksa dan memutus setiap permohonan atau gugatan pada tahap paling awal dan

³⁹ Visi, <https://www.pa-tuban.go.id/halaman/Visi>, diakses 27 Februari 2022

⁴⁰ Misi, <https://pa-tuban.go.id/halaman/Misi>, diakses 27 Februari 2022

paling bawah yang diajukan oleh pencari keadilan untuk orang-orang yang beragama Islam atau yang biasa dikenal dengan asas personalitas keislaman. Pengadilan Agama sebagai Pengadilan tingkat pertama, tidak diperolehkan untuk menerima, memeriksa dan memutuskan perkara yang diajukan kepadanya dengan dalil apapun. Dengan ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 pasal 56 yang berbunyi: “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalil bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan memutuskannya.”⁴¹

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Pengadilan Agama mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Memberikan pelayanan teknis yustisial dan administrasi kepaniteraan bagi perkara tingkat pertama serta penyitaan dan eksekusi
2. Memberikan pelayanan di bidang administrasi perkara banding, kasasi dan peninjauan kembali serta administrasi peradilan lainnya

⁴¹ Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, (Undang-Undang No. 7 tahun 1989)(t,t’ pustaka kartini, 1997), 105.

3. Memberikan pelayanan administrasi umum kepada semua unsur di lingkungan Pengadilan Agama (umum, kepegawaian dan keuangan kecuali biaya perkara
4. Memberikan keterangan, pertimbangan dan nasehat tentang hukum slam pada instansi pemerintah di daerah hukumnya, apabila diminta sebagaimana diatur dalam pasal 52 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 yang telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agama
5. Memberikan pelayanan penyelesaian permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan diluar sengketa antara orang-orang yang beragama Islam yang dilakukan berdasarkan hukum Islam sebagaimana diatur dalam pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang peradilan agama
6. Waarmerking akta keahliwarisan dibawah tangan untuk pengambilan deposito/ tabungan, pensiunan, dan sebagainya
7. Pelaksanaan tugas-tugas pelayanan lainnya seperti penyuluhan hukum, pelaksanaan hisab rukyat, pelayanan riset/penelitian dan sebagainya.

d. Fasilitas Pengadilan Agama Tuban

1. Resepsionis
2. Ruang kesekretariatan
3. Ruang ketua pengadilan
4. Ruang wakil ketua pengadilan
5. Ruang hakim
6. Ruang media center
7. Pantry
8. Ruang arsip kesekretariatan
9. Ruang panitera
10. Ruang panitra muda
11. Ruang panitera pengganti
12. Ruang arsip berkas perkara
13. PTSP
14. Ruang kasir
15. Ruang server / IT
16. POSBAKUM
17. Ruang mediasi

18. Ruang sidang I
19. Ruang sidang II
20. Musholla
21. Ruang tunggu pencari keadilan
22. Ruang tunggu advokat
23. Ruang tunggu antrean
24. Ruang laktasi⁷⁷
25. Area ramah anak
26. Tempat dan jalan khusus difabel
27. Kamar mandi
28. Kamar mandi khusus difabel
29. Lahan parkir karyawan
30. Lahan parkir pencari keadilan
31. Pos satpam

2. Analisis dan Paparan Data

- a. **Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban**

1. Revisi Undang-Undang Terkait Batas Usia Minimal Menikah

Adanya perubahan Undang-Undang terkait dengan batasan usia minimal untuk menikah dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 direvisi dengan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019. Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara dengan Hakim Pengadilan Agama beserta Panitera muda dan menanyakan pendapat beliau terkait dengan perubahan tersebut, Pak Slamet berpendapat:

“Undang-Undang tersebut sudah sangat relevan sekali, jadi Undang-Undang Nomor 16 itu mengubah pasal 7 ayat 1 jadi itulah sebenarnya untuk warga kita agar matang secara fisik. Untuk umur 19 tersebut mungkin secara fisik sudah matang tetapi untuk mentalnya ada yang dikatakan sudah matang ada yang belum. Kalau secara fisik memang sudah bisa punya anak secara biologis pun untuk umur 19 tahun juga sudah matang. Artinya kalau perempuan sudah menstruasi kalau laki-laki sudah bermimpi berarti secara fisik sudah mampu. Tapi kembali lagi kalau menikah itu tidak cukup hanya sekedar kemampuan fisik saja, karena gesekan suami istri yang sangat sering terjadi sehingga menyebabkan perceraian.”

Dari pendapat Hakim diatas dapat disimpulkan bahwa adanya perubahan batas umur untuk menikah menjadi sama-sama 19 tahun antara laki-laki dan perempuan sudah sangat relevan guna menghindari terjadinya perceraian yang diakibatkan karena kurangnya kesiapan mental yang dimiliki. Karena menikah tidak hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan biologis saja namun juga bagaimana dia bertahan dalam pasang surutnya kehidupan.

Dalam Islam tidak ada pembatasan usia secara khusus, walaupun ada itu bersumber pada hadist Sayyidah Aisyah yang menikah dengan Nabi pada waktu masih kecil, namun untuk diterapkan pada zaman sekarang sudah tidak relevan karena zamannya sudah berbeda. Artinya jika laki-laki dan perempuan sudah baligh maka sudah diperbolehkan untuk menikah. Karena biasanya,

banyak dari mereka yang belum paham bagaimana kehidupan dalam rumah tangga, padahal kehidupan dalam rumah tangga tidak semudah yang dibayangkan. Jadi jangan sampai ketika permohonan tersebut dikabulkan lalu kembali lagi ke pengadilan untuk bercerai.

Kemudian, Pak Mashudi juga berpendapat mengenai revisi batas usia minimal menikah yakni:

“Terkait dengan adanya revisi Undang-Undang menjadi 19 tahun ini menurut saya sudah sangat tidak efektif, karena dulu waktu batas umur 16 saja itu sudah banyak yang mengajukan permohonan diska, apalagi sekarang dinaikkan menjadi 19 tahun pasti lebih banyak. Ini terlepas dari efek pandemi ya atau bahkan tidak ada kaitannya dengan pandemi sekalipun, karena memang meningkatnya ya itu karena ada perubahan batas umur. Apalagi didalam surat edaran tersebut dianjurkan usia pernikahan yang ideal untuk laki-laki 25 tahun dan perempuan 21 tahun itu keliatannya sangat sulit, sudah syukur-syukur kalau bisa patuh 19 tahun.”

Dari pendapat Pak Mashudi yang telah dipaparkan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa adanya revisi Undang-Undang dengan dinaikkanya batas umur menjadi 19 tahun tidak efektif. Karena sebelum adanya revisipun, permohonan dispensasi kawin sudah banyak apalagi ketika dinaikkan menjadi 19 tahun sudah tentu lebih banyak dari sebelumnya. Kemudian beliau menegaskan kembali bahwa terjadinya kenaikan tersebut adalah akibat dari adanya kenaikan batas usia minimal untuk menikah dan tidak ada kaitannya dengan adanya pandemi.

Selanjutnya, Peneliti melakukan wawancara kepada Pak Muntasir:

“Perubahan UU dari 74 ke 19 itu akhirnya kan menimbulkan penambahan perkara dispensasi kawin di Pengadilan Agama, Seluruh Pengadilan Agama diseluruh Indonesia setelah adanya perubahan UU tersebut, perkara diska mengalami kenaikan yang signifikan yang semula 100 menjadi 200 dan

seterusnya. Dan akhirnya berbondong-bondong untuk mengajukan diska, sekarang kalau pemerintah tujuannya untuk mencegah dengan realitas yang sebenarnya malah banyak perkara yang masuk daripada yang kemarin.”

Dari wawancara yang dilakukan peneliti kepada Pak Muntasir, dapat disimpulkan bahwa sejak adanya revisi Undang-Undang menjadi 19 tahun antara laki-laki dan perempuan mengalami kenaikan. Hal tersebut tidak hanya terjadi di Pengadilan Agama Tuban tetapi juga di Pengadilan Agama seluruh Indonesia. Jika dinaikkannya batas umur bertujuan untuk mencegah, namun fakta yang terjadi dalam masyarakat malah terjadi lonjakan permohonan dispensasi kawin. Dalam hal ini Pak Wahid juga berpendapat hampir sama dengan pendapat pak Muntasir, yakni:

“Secara riil akibat perubahan usia dari 16 ke 19, secara otomatis banyak dari perempuan yang mengajukan perkara diska, karena semula keluar SMA sudah bisa menikah dengan asumsi usia 18 tahun, sekarang anak lulusan SMA harus mengajukan diska jika akan menikah.”

Beliau mengatakan bahwa akibat dari adanya peningkatan batas umur untuk menikah permohonan diska menjadi naik, khususnya bagi pihak perempuan. perempuan yang awalnya usia 16 sudah boleh menikah ketika direvisi menjadi 19 tahun dengan rentan waktu yang bisa dibilang cukup jauh yakni tiga tahun terjadi lonjakan. Karena masyarakat yang semula berasumsi ketika lulus SMA sudah bisa menikah, namun sekarang ketika akan menikah harus mengajukan permohonan dispensasi kawin terlebih dahulu.

2. Alasan dalam Permohonan Dispensasi Kawin

Perkawinan dini sudah menjadi hal yang fenomenal di era seperti ini, apalagi pada masyarakat pedesaan yang masih memegang erat adat istiadatnya. Banyak dari masyarakat yang memilih untuk menikahkan anaknya dikarenakan pergaulan bebas yang terjadi, sehingga mengkhawatirkan akan terjerumus kepada perbuatan yang dilarang oleh agama. Selain hal tersebut biasanya faktor ekonomi juga mempengaruhi.

Peneliti melakukan wawancara terkait dengan alasan apa yang biasanya dijadikan dasar dalam pengajuan permohonan dispensasi kawin, Pak Slamet berpendapat:

“Paling banyak alasan mereka “ambrok”, kalau bahasa sini itu calon mertua sudah memperbolehkan tinggal bersama dalam satu rumah. Kalau sudah begitu terus di tanya ternyata tidurnya sudah sekamar. Dan kalau sudah begitu bahaya dan biasanya kalau dicecar terus bahkan ada yang sudah hamil.”

Dari pendapat beliau diatas mengatakan bahwa kebanyakan dari orang yang mengajukan permohonan dispensasi kawin adalah karena kedua calon mempelai sudah diizinkan oleh masing-masing mertuanya untuk tinggal bersama dalam satu rumah, baik itu di rumahnya perempuan maupun laki-laki. Hal tersebut dilakukan karena dikhawatirkan si perempuan akan didahului dilamar oleh orang lain atau memang karena hubungannya sudah sangat erat dan tidak bisa dipisahkan, bahkan ada yang sudah terjadi kehamilan.

Dengan adanya kondisi tersebut, lebih mirisnya lagi orang tua tidak ikut serta mencegah namun malah mendukung perbuatan anaknya tersebut. Seolah-olah mereka turut bahagia karena anaknya sudah akan mendapatkan jodoh. Memang masih banyak dari masyarakat yang beranggapan bahwa ketika anak sudah dewasa harus segera dikawinkan, karena takut dijuluki dengan perawan tua. Untuk Pak Mashudi beliau berpendapat:

“Kalau yang paling sering itu biasanya sudah darurat atau ya bisa dikatakan sudah hamil, nah kalau sudah begitu kan tidak mungkin kita tolak mesti harus mempertimbangkan mahdhorotnya. Atau biasanya kalau orang sini itu nyebutnya “ambrok” artinya seseorang sudah diperbolehkan tinggal bersama dalam satu rumah, baik di rumah yang laki-laki ataupun perempuan. biasanya juga ada karena perekonomian, salah satu atau kedua orang tuanya memang sudah meninggal jadi memilih untuk menikah agar bisa membantu perekonomiannya.”

Untuk wawancara yang dilakukan dengan Pak Mashudi beliau berpendapat hampir sama dengan pendapat yang diutarakan oleh Pak Slamet. Yakni mayoritas alasan yang digunakan karena sudah ambrok atau memang sudah terjadi kehamilan. Dan jalan terakhir yang harus diambil dalam kondisi tersebut tidak lain adalah menikah, karena kembali lagi melihat dari mafsadat dan maslahatnya.

Faktor ekonomi juga menjadi salah satu alasan dalam pengajuan permohonan dispensasi kawin, karena dengan menikah tanggungjawab seorang istri akan beralih pada suami dengan begitu maka beban keluarga akan berkurang. Dari penjelasan beliau ada juga seseorang yang memang sudah yatim piatu atau salah satu dari orang tuanya sudah meninggal, maka menikah

adalah jalan yang diharapkan dapat membantu perekonomiannya. Kemudian Pak Muntasir berpendapat, yakni:

“Selama ini yang masuk ke Pengadilan Agama , disini khususnya karena mereka sudah kumpul sudah serumah melakukan hubungan badan maupun sudah hamil. rata-rata seperti itu. Itu tadi yang mendorong mereka kemudian mengajukan permohonan diska. Kemudian juga ada faktor lain seperti faktor ekonomi dan pendidikan.”

Beliau menuturkan bahwa selama ini yang banyak terjadi di Pengadilan Agama Tuban adalah karena mereka sudah kumpul dan sudah serumah, atau ada juga yang sudah hamil. Selain itu biasanya juga dipengaruhi oleh faktor pendidikan, asumsi masyarakat kalau anak sudah kelihatan besar dan dilihat sudah mampu untuk bekerja maka langsung dinikahkan meskipun umurnya belum mencukupi. Kemudian faktor ekonomi karena mereka calon suami sudah dirumah calon mertuanya membantu bekerja di sawah, jadi menopang perekonomiannya. Atau karena kesulitan ekonomi dari pihak perempuannya, yakni orang tua sudah tidak bisa menyekolahkan karena kondisinya minim akhirnya dinikahkan saja.

Kemudian peneliti juga melakukan wawancara kepada Pak Wahid, beliau berpendapat:

“Biasanya sudah terjadi hubungan diluar nikah sehingga terjadi kehamilan. Adanya hubungan yang melebihi batas dan telah terjadi hubungan suami istri meskipun tidak hamil dengan anggapan kalau sudah terjadi lamaran, maka seakan-akan sudah bebas. Adanya ketakutan orang tua jika anaknya berbuat yang melanggar urusan agama.”

Pendapat yang beliau tuturkan hampir sama dengan pendapat-pendapat yang sebelumnya yakni karena sudah terjadi kehamilan. Atau biasanya anggapan orang desa, ketika sudah terjadi lamaran maka diperbolehkan berbuat

layaknya suami istri sehingga terjadi hubungan yang erat dan tidak bisa dipisahkan, sehingga jika tidak dinikahkan khawatir akan terjerumus pada perbuatan zina, begitupun juga dengan pergaulan bebas yang terjadi menjadi kekhawatiran tersendiri bagi masyarakat.

3. Implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin Pada Masa Pandemi di Pengadilan Agama Tuban

Dalam wawancara yang dilakukan peneliti kepada Hakim maupun Panitera Pengadilan Agama Tuban, kasus permohonan dispensasi kawin terus mengalami peningkatan sejak adanya revisi Undang-Undang menjadi 19 tahun antara laki-laki dan perempuan. Memang sebelum adanya revisi, kasus dispensasi kawin sudah terbilang banyak. Apalagi setelah adanya perubahan dengan rentan waktu yang cukup lama yakni tiga tahun, sudah tentu meningkat khususnya bagi pihak perempuan.

Hal tersebut tidak hanya terjadi di Pengadilan Agama Tuban tetapi juga di seluruh Indonesia khususnya di Jawa Timur. Angka perkawinan dini di Jawa Timur terus meningkat seperti yang dikatakan oleh anggota komisi E DPRD Jawa Timur bapak Zaenal Abidin “Data yang diperolehnya dari Pengadilan Agama, sepanjang 2020 sebanyak 9.453 pernikahan dibawah usia yang

dianjurkan dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Angka itu setara 4,97 persen dari total 197.068 pernikahan.⁴²

Anak merupakan aset negara yang harus dijaga, mereka adalah generasi penerus bangsa. Bagaimanapun juga sumber daya manusia yang berkualitas akan melahirkan negara yang cerdas. Demi menjaga kualitas dan kuantitas serta untuk menjaga hak anak Gubernur Jawa Timur mengeluarkan Surat Edaran terkait dengan pencegahan perkawinan anak pada tanggal 18 Januari 2021.

Dalam surat edaran tersebut menyebutkan bahwa semua elemen masyarakat diharapkan agar turut serta untuk mencegah perkawinan anak. Dengan melaksanakan perkawinan minimal pada usia 19 tahun. Namun sebaiknya melakukan perkawinan yang ideal yakni bagi laki-laki 25 dan perempuan 21 tahun. menerapkan wajib belajar 12 tahun, menyediakan sarana prasarana pembentukan pusat pembelajaran keluarga (puspaga), memfasilitasi sekolah bagi calon pengantin yang akan melangsungkan perkawinan, serta aktif melaporkan kepada RT/RW dan yang lainnya guna mencegah terjadinya perkawinan dini.

Kebijakan tersebut bertujuan untuk menekan angka perkawinan dini. Demi mewujudkan suatu kebijakan dibutuhkan suatu implementasi atau penerapan guna memecahkan masalah yang terjadi. Dan dalam implementasi tersebut

⁴² Data dispensasi kawin, <https://dprd.jatimprov.go.id/berita/baca/cegah-pernikahan-dini-wajib-belajar-12-tahun-layak-digiatkan-lagi>, diakses 11 Maret 2022

Pengadilan Agama tidak dapat melakukan sendiri karena Pengadilan hanya menerima perkara yang masuk. Selain itu Pengadilan Agama juga sudah melakukan sosialisasi tiap bulannya ke Desa.

Tabel 4.2

Data dispensasi kawin tahun 2019

No.	Bulan	Jumlah
1.	Januari 2019	16
2.	Februari 2019	9
3.	Maret 2019	10
4.	April 2019	4
5.	Mei 2019	8
6.	Juni 2019	8
7.	Juli 2019	10
8.	Agustus 2019	7
9.	September 2019	2
10.	Oktober 2019	17
11.	November 2019	81
12.	Desember 2019	43

Tabel 4.3

Data dispensasi kawin tahun 2020

No.	Bulan	Jumlah
1.	Januari 2020	79
2.	Februari 2020	45
3.	Maret 2020	43
4.	April 2020	53
5.	Mei 2020	34
6.	Juni 2020	36
7.	Juli 2020	75
8.	Agustus 2020	26
9.	September 2020	42
10.	Oktober 2020	39
11.	November 2020	60

12.	Desember 2020	43
-----	---------------	----

Tabel 4.4
Data dispensasi kawin tahun 2021

No.	Bulan	Jumlah
1.	Januari 2021	72
2.	Februari 2021	37
3.	Maret 2021	47
4.	April 2021	74
5.	Mei 2021	15
6.	Juni 2021	77
7.	Juli 2021	34
8.	Agustus 2021	48
9.	September 2021	46
10.	Oktober 2021	39
11.	November 2021	43
12.	Desember 2021	32

Dari paparan tabel diatas dapat kita lihat data permohonan dispensasi kawin sebelum dan sesudah terbitnya surat edaran. Pada tahun 2019 terdapat 215 kasus, tahun 2020 terdapat 575 kasus, dan untuk tahun 2021 ada sebanyak 564. Dengan begitu dapat diketahui bahwa setelah terbitnya surat edaran belum mengurangi angka permohonan dispensasi kawin, karena penurunannya hanya sedikit.

Dalam implementasi Surat Edaran, semua pihak harus bekerja sama artinya harus ada komunikasi antara instansi yang terkait mulai dari Bupati, Camat, Kepala Desa dan yang paling bawah mungkin sampai ke RT/RW. Dalam hal ini Pengadilan Agama juga tidak dapat bekerja sendiri dalam penerapan peraturan tersebut, karena memang antara stakeholdernya harus saling

bersinergi antara satu dengan yang lain, kalau tidak bersinergi jangan diharapkan. Dan menurut Pak Slamet sinerginya yang belum ada jadi permohonan dispensasi kawin masih banyak.⁴³

Meningkatnya permohonan dispensasi kawin juga dipengaruhi oleh adanya peningkatan batas usia minimal menikah, khususnya bagi pihak perempuan semula dari umur 16 menjadi 19 tahun tentunya terjadi lonjakan yang cukup banyak. karena pada usia 16 saja dulu sudah banyak.⁴⁴

Dalam persidangan permohonan dispensasi kawin Hakim tidak boleh memakai atribut karena dalam persidangan ini disamakan dengan peradilan anak. Disamping itu Hakim juga akan memberikan pengarahan atau pencerahan kepada calon pengantin. Kemudian kedua besan juga harus hadir dalam persidangan ini, jadi sidang berlangsung lama karena setiap pihak diminta keterangannya.⁴⁵ seperti yang tertera dalam PERMA nomor 5 pasal 12:

- 1) Hakim dalam persidangan harus memberikan nasihat kepada Pemohon, anak, calon suami/ istri dan orang tua/wali calon suami/istri.
- 2) Nasihat yang disampaikan oleh Hakim, untuk memastikan orang tua, anak, calon suami/istri dan orang tua/ wali calon suami /istri agar memahami resiko perkawinan, terkait dengan:
 - a. Kemungkinan berhentinya pendidikan bagi anak;

⁴³ Slamet, Wawancara, (Tuban, 1 Maret 2022)

⁴⁴ Muntasir, Wawancara (Tuban 1 Maret 2022)

⁴⁵ Slamet, Wawancara, (Tuban, 1 Maret 2022)

- b. Keberlanjutan anak dalam menempuh wajib belajar 12 tahun;
 - c. Belum siapnya organ reproduksi anak;
 - d. Dampak ekonomi, sosial, dan psikologis bagi anak dan;
 - e. Potensi perselisihan dan kekerasan dalam rumah tangga.
- 3) Nasihat yang disampaikan oleh Hakim dipertimbangkan dalam penetapan.
- 4) Dalam hal Hakim tidak memberikan nasihat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan penetapan batal demi hukum.⁴⁶

Dalam Surat Edaran menyebutkan bahwa semua elemen masyarakat harus ikut serta mencegah terjadinya perkawinan anak, termasuk pada elemen yang paling bawah. Kunci kebijakan tersebut agar dapat mencapai tujuan yang diharapkan adalah dari pemerintahan Desa, karena Desa adalah tangan pertama. Seseorang yang akan mengajukan permohonan dispensasi kawin harus meminta surat perizinan dari desa terlebih dahulu. Seandainya pihak Desa menyetujui, maka baru bisa untuk melanjutkan surat permohonannya tersebut ke kantor KUA yang kemudian ke Pengadilan Agama.⁴⁷

Namun kembali lagi ketika berbicara tentang implementasi, semua instansi yang berkaitan harus saling bersinergi, harus terjalin kerjasama dan komunikasi yang baik. Disamping itu kesadaran masyarakat terhadap hukum juga sangat diperlukan demi tercapainya tujuan dari surat edaran tersebut.

⁴⁶ Pasal 12 Perma No.5 tahun 2019

⁴⁷ Mashudi, Wawancara, (Tuban, 9 Maret 2022)

Untuk Pengadilan Agama sendiri sudah melakukan sosialisasi setiap bulannya kepada masyarakat bahkan tidak hanya persoalan yang berkaitan dengan perkawinan dini tetapi juga bagaimana cara beracara di Pengadilan Agama.⁴⁸

Dari kedua desa yang diteliti terkait dengan adanya surat edaran, Pemerintah Desa mengetahuinya lewat papdesi (perkumpulan aparatur pemerintah desa seluruh Indonesia). Desa sendiri sudah berusaha semaksimal mungkin untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang dampak yang akan terjadi ketika melakukan perkawinan dini. Sayangnya, tidak semua masyarakat bisa langsung patuh dengan adanya peraturan tersebut. kebanyakan dari mereka beranggapan bahwa anak yang sudah besar harus segera dinikahkan mengingat pergaulan bebas yang terjadi.⁴⁹

Pihak desa dalam mencegah perkawinan dini bisa menetapkan suatu peraturan khusus atau sanksi bagi masyarakat setempat yang melakukannya. Atau dalam arti lain desa membuat peraturan sendiri terkait dengan pencegahan perkawinan anak dan memberi sanksi bagi masyarakat yang melanggar. Kemudian untuk sosialisasinya dapat disalurkan melalui tokoh masyarakat dan tokoh agama dengan menyampaikan peraturan tersebut kepada masyarakat melalui rutingan pengajian atau pada khutbah jumat maupun kegiatan-kegiatan desa yang lain. Karena memang ada dari suatu desa yang menerapkan peraturan dan berhasil mengurangi angka perkawinan dini.⁵⁰

⁴⁸ Mashudi, Wawancara, (Tuban, 9 Maret 2022)

⁴⁹ Handoko Mulyo Utomo, Wawancara, (Tuban, 13 Maret 2022)

⁵⁰ Mashudi, Wawancara, (Tuban, 9 Maret 2022)

Termasuk untuk mencegah terjadinya perkawinan dini, Pemerintah Desa melakukan mediasi terhadap pasangan yang akan melangsungkan perkawinan, apalagi yang belum cukup umur. Agar sebisa mungkin mencegah dan menundanya sampai batas umur yang telah ditentukan. Serta memberikan pemahaman mengenai kondisi mental dan fisik yang belum matang.⁵¹

Selain itu, di desa juga terdapat pendampingan dari BKKBN program elsimil yakni suatu aplikasi siap nikah dan hamil yang dapat didownload oleh calon pengantin guna menghindari terjadinya stunting. Calon pengantin yang mendaftarkan diri ke desa untuk melangsungkan perkawinan akan diberi nasihat oleh pihak desa bagian ppn atau perwakilan dari KUA yang ditempatkan di desa, untuk memberikan konseling keluarga sebagai bekal dalam kehidupan selanjutnya.⁵²

Menindaklanjuti dari isi surat edaran, pemerintah desa menghimbau kepada masyarakat untuk menerapkan wajib belajar 12 tahun. hal tersebut juga termasuk salah satu pencegahan agar tidak terjadi perkawinan anak.⁵³ Jangan sampai anak putus sekolah karena menikah. Karena pendidikan juga akan menentukan masa depan anak maupun bangsa.

Pemerintah Desa juga melakukan kerjasama dengan Bidan Desa guna memberikan pendidikan bagi calon pengantin lewat program BKR (Bina Keluarga Remaja). Kegiatan tersebut dilaksanakan setiap tiga bulan sekali,

⁵¹ Sujito, Wawancara, Tuban 9 Maret 2022

⁵² Handoko Mulyo Utomo, Wawancara, (Tuban, 13 Maret 2022)

⁵³ Sujito, Wawancara, Tuban 9 Maret 2022

namun sayangnya program ini tidak begitu berjalan karena kendala-kendala yang ada seperti kurangnya dana, dan rendahnya kesadaran masyarakat.⁵⁴ Selain itu, sosialisasi juga dilakukan lewat posyandu lansia, agar senantiasa orang tua tidak mendukung anaknya untuk melakukan perkawinan dini.

Pemerintah desa terus mensosialisasikan kepada masyarakat mengenai adanya perubahan batas umur menjadi 19 tahun dalam perkawinan. Sosialisasi tersebut disampaikan kepada RT setempat untuk kemudian disampaikan kepada warganya dengan harapan lebih mudah diterima untuk menekan angka perkawinan dini. Namun, dengan kondisi masyarakat yang masih memegang erat adat istiadat peraturan tersebut cenderung sulit diterima. Akibatnya perkawinan dini masih terus dilakukan, atau memang masih membutuhkan waktu karena setidaknya dengan memberikan pemahaman terlebih dahulu kepada masyarakat seiring berjalannya waktu juga akan paham dengan sendirinya.⁵⁵

B. Implikasi Keluarnya Surat Edaran terhadap Putusan Hakim Atas Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Tuban

Dalam mengabulkan suatu perkara, Hakim harus mempunyai landasan atau sumber hukum untuk mengabulkan ataupun menolak putusannya. Kemudian

⁵⁴ Mariati, Wawancara, (Tuban, 20 Maret 2022)

⁵⁵ Handoko Mulyo Utomo, Wawancara, (Tuban, 16 Maret 2022)

peneliti tertarik untuk mengetahui landasan Hakim terhadap putusan atas permohonan dispensasi kawin. Pendapat Pak Slamet yakni:

“Kalau bicara tentang landasan Hakim, hukum positif dahulu yang kita dulukan yaitu Undang-Undang Perkawinan, Undang-Undang Mahkamah Agung Undang-Undang HIR, Undang-Undang Perlindungan anak, Perma Nomor 5 tahun 2019, dan Undang-Undang Peradilan Agama. Kemudian ayat-ayat al-qur'an, juga ada termasuk kaidah ushul fiqih. Yang harus diperhatikan dalam mengabulkan permohonan ini adalah seberapa mahdhorotnya hubungan calon pengantin tersebut.”

Pendapat dari Pak Muntasir:

“Dalam Undang-Undang disebutkan untuk umur 19, karena dengan alasan mendesak dan bukti-bukti yang cukup. Hakim dalam mengadili harus ada landasan hukum, atau norma hukum. Kemudian Mahkamah Agung membuat perma nomor 5 tahun 2019 untuk menindaklanjuti perubahan Undang-Undang sebagai pedoman para Hakim dalam mengadili permohonan dispensasi kawin. Kemudian sumber hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019, perma nomor 5 tahun 2019, fikih dan ijtihad para ulama. Pertimbangannya harus ada alasan mendesak dan bukti-bukti yang kuat seperti yang tertera dalam Undang-Undang untuk menjadi pertimbangan dalam mengabulkan putusan.”

Pendapat Pak Mashudi yakni:

“Kalau mengenai landasan Hakim sudah tentu hukum positif yang berkaitan dengan perkawinan juga Undang-Undang tentang peradilan anak. Sekarang juga ada perma itu jadi dalam persidangan juga berpedoman pada aturan tersebut. Untuk lebih spesifiknya hakim menimbang pada kemaslahatannya. Kalau dalam al-qur'an disebutkan dalam firman Allah surat An-nur ayat 32 dan seperti yang tertera dalam ushul fiqih kitab al-bajuri halaman 19 yakni “*dar'ul mafasid muqoddim 'alaa jalbil masholih.*”

Dari ketiga pendapat yang telah dipaparkan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam mengabulkan permohonan dispensasi kawin Hakim berpedoman pada Undang-Undang nomor 16 tahun 2019 atas perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan, Undang-Undang perlindungan anak, Undang-Undang Peradilan Agama, Undang-Undang HIR, perma nomor 5 tahun 2019, Al-qur'an, fikih serta ijtihad para ulama.

Pada Undang-Undang nomor 16 disebutkan bahwa orang tua pihak pria dan atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.⁵⁶ Adanya kepentingan mendesak, kalimat tersebut ditafsiri dengan melihat fakta-fakta dalam persidangan, diantaranya seperti calon istri dalam keadaan hamil atau keduanya sudah melakukan hubungan intim meskipun tidak terjadi kehamilan, atau mungkin sudah ditangkap oleh aparat ataupun masyarakat.⁵⁷

Kemudian Hakim akan melihat lebih besar mana antara maslahat dan mafsadat yang terjadi ketika mengabulkan atau menolak permohonannya. Seperti yang disebutkan dalam perma nomor 5 tahun 2019 bahwa dalam persidangan Hakim akan meminta keterangan kepada calon pengantin, orang tua dari masing-masing pasangan, serta para saksi. Kemudian dari keterangan yang diperoleh Hakim akan mengetahui seberapa dekat hubungan kedua calon pengantin yang kemudian dapat menetapkan untuk mengabulkan ataupun menolak permohonannya.

Dengan kondisi pihak perempuan sudah hamil atau sudah pernah berhubungan meskipun tidak terjadi kehamilan ataupun hubungan mereka sudah sangat erat yang dikhawatirkan akan terjerumus dalam perzinaan ketika tidak dikabulkan, maka Hakim akan mengabulkan permohonan tersebut dengan memberikan penjelasan bahwa anak tersebut masih dibawah umur. Jadi

⁵⁶ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang perkawinan

⁵⁷ Muntasir, wawancara, (Tuban, 9 Maret 2022)

jika terjadi hal-hal yang tidak inginkan orang tua ikut serta dalam tanggung jawabnya.

Hakim dalam mengabulkan permohonan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Selain itu Hakim juga menggunakan maqasid Syariah. Maqasid Syariah diperlukan untuk menjawab suatu persoalan baru yang tidak ada penjelasannya dalam nash baik dalam al-qur'an maupun hadist. Juga diperlukan untuk memberi kepastian suatu peristiwa hukum dapat diterapkan atau tidak berdasarkan tercapainya kemaslahatan.⁵⁸ Maqasid Syariah prinsipnya adalah hukum syariat dibuat dengan tujuan untuk mencapai kebahagiaan hidup, baik dunia maupun akhirat.⁵⁹

Dalam penetapan ini menggunakan maqasid Syariah kategori *adhdhoruriyat*, yakni *hifdz an-nasl* atau menjaga keturunan. Jika sudah terjadi kehamilan dan tidak dinikahkan akan berakibat pada ketidakjelasan nasab pada anak yang dilahirkan ataupun ketika belum terjadi kehamilan, namun hubungan keduanya sangat erat ditakutkan akan terjerumus pada perzinahan.

Jalan tengah yang diambil ketika dalam kondisi dimana ada maslahat dan ada mafsadat adalah *dar'ul mafasid muqoddim 'ala jalbil masholih* yakni mencegah kemahdhorotan lebih diutamakan daripada mengambil manfaat

⁵⁸ Imam Musthofa, "Membangun Epistemologi Fikih Medis Melalui Kontekstualisasi Maqasid Al-Syariah," *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 9, no. 2 (2015):255-70

⁵⁹ Mukharom Mukharom and Havis Aravik, "Kebijakan Nabi Muhammad Saw Menangani Wabah Penyakit Menular Dan Implementasinya Dalam Konteks peanggulangan Coronavirus Covid-19," *Salam: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-17*, no. 3 (2020):239-46

dari sesuatu.⁶⁰ Ada banyak pertimbangan hakim dalam mengabulkan permohonan dispensasi kawin. Jika tidak dikabulkan, sedangkan kondisi sudah demikian ditakutkan akan lebih besar mahdhorotnya. Karena kebanyakan yang mengajukan dispensasi kawin dengan dalih sudah terjadi kehamilan ataupun hubungan keduanya sudah sangat erat.

Implikasi dari keluarnya surat edaran tersebut terhadap putusan Hakim adalah Hakim akan lebih mempertimbangkan lagi besar dan tidaknya mafsadat yang terjadi pada pasangan tersebut. Atau dalam arti lain mafsadat masalahatnya lebih besar yang mana. karena pada tahap ini jalan yang harus diambil adalah mencegah kerusakan daripada meraih kemaslahatan. Tentunya, jika sudah darurat Hakim akan mengabulkan permohonan tersebut. Namun, selama masih bisa dicegah Hakim juga akan menolak permohonannya, agar kasus dispensasi kawin tidak terjadi peningkatan yang signifikan.⁶¹

Jika berbicara mengenai implikasi, Surat Edaran tersebut hanya bersifat himbauan atau untuk menegaskan kembali adanya perubahan Undang-Undang mengenai batas usia minimal menikah menjadi 19 tahun. beliau juga mengatakan bahwa surat edaran bukan termasuk peraturan perundang-undangan, jadi dalam penetapannya Hakim tetap berpegang teguh pada Undang-Undang yang ada.⁶²

⁶⁰ Mashudi (Wawancara, 3 Maret 2022)

⁶¹ Slamet, Wawancara, (Tuban, 9 Maret 2022)

⁶² Muntasir, Wawancara, (Tuban, 9 Maret 2022)

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan peneliti mengenai implementasi Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/810/109.5/2021 Dalam Menanggulangi Meningkatnya Dispensasi Kawin Pada Masa Pandemi di Pengadilan Agama Tuban, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Terkait dengan adanya perubahan batas usia minimal untuk menikah menjadi sama-sama 19 tahun antara laki-laki dan perempuan menyebabkan terjadinya lonjakan permohonan kasus dispensasi kawin. Untuk mengantisipasi hal tersebut Gubernur Jawa Timur mengeluarkan Surat Edaran terkait dengan pencegahan perkawinan anak. Alasan yang banyak diajukan dalam permohonan dispensasi kawin adalah “ambrok” atau dalam arti lain orang tua sudah memperbolehkan calon pengantin untuk tinggal bersama dalam satu rumah, baik di rumah pihak perempuan atau laki-laki, dan bahkan ada yang sudah terjadi kehamilan. Untuk implementasi dari surat edaran tersebut semua instansi yang terkait harus saling bersinergi antara satu dengan yang lain seperti Bupati, Camat, Kepala Desa dan yang paling bawah mungkin sampai ke RT/RW. Pemerintah Desa dalam menekan laju perkawinan dini sudah melakukan berbagai upaya kepada masyarakat diantaranya yaitu mensosialisasikan terkait adanya perubahan umur menjadi 19 tahun, menghimbau kepada masyarakat untuk menempuh wajib belajar 12 tahun, selain itu Desa juga melakukan kerjasama dengan Bidan Desa

untuk memberikan penyuluhan kepada Remaja lewat program BKR, meskipun program tersebut tidak sepenuhnya berjalan.. Bagi calon pengantin yang mendaftarkan diri akan menikah oleh pihak Desa diberi pemahaman seputar konseling keluarga lewat PPN Desa. Selain itu juga dianjurkan untuk mendownload program elsimil dari BKKBN. Namun kesadaran masyarakat masih rendah, mengingat masyarakat desa yang memegang erat adat istiadatnya dan pergaulan bebas yang terjadi. Implementasi tersebut masih kurang maksimal, karena antara pemangku kepentingan masih belum bersinergi sepenuhnya serta kurangnya kesadaran masyarakat terhadap perkawinan dini, akibatnya kasus dispensasi kawin masih banyak terjadi.

2. Dalam mengabulkan atau menolak permohonan dispensasi kawin Hakim harus mempunyai sumber hukum yang mendasari hal tersebut. Hakim berpedoman pada Undang-Undang nomor 16 tahun 2019 atas perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan, Undang-Undang peradilan anak, Undang-Undang HIR, perma nomor 5 tahun 2019, Al-qur'an, fikih serta ijtihad para ulama. Selain itu, Hakim juga menimbang mafsadat maslahat dari kasus tersebut. dalam kaidah Fikih disebutkan bahwa menjaga keturunan termasuk dalam kategori Ad-dhoruriyat yakni sesuatu yang wajib dijaga keberadaannya. Hakim dalam mengabulkan atau menolak putusannya melihat dari seberapa jauh hubungan dari calon pengantin. Lebih besar mana antara mafsadat dan maslahatnya sesuai dengan kaidah fikih “dar’ul mafasid muqoddim ‘ala jalbil masholih”. Surat Edaran tersebut hanya bersifat himbauan

atau untuk menegaskan kembali adanya perubahan Undang-Undang. Jadi dalam penetapannya Hakim tetap berpegang pada peraturan perundang-undangan.

b. Saran

1. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan peneliti, Sebaiknya para pemangku kepentingan seperti Bupati, Camat, Kepala Desa dan yang paling bawah mungkin sampai ke RT/RW harus mensosialisasikan peraturan tersebut lebih giat lagi dan harus saling bersinergi antara satu dengan yang lain demi terwujudnya tujuan dari surat edaran tersebut.
2. Bagi masyarakat perlu adanya kesadarannya terhadap hukum untuk mematuhi adanya revisi Undang-Undang menjadi 19 tahun dan memikirkan kembali dampak yang akan terjadi jika melakukan perkawinan dini
3. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan dapat menggali data ini lebih dalam lagi dengan jangka waktu yang cukup lama agar dapat mengetahui keefektifan surat edaran tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Dari Buku

- Agustino Leo, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung; Alfabeta 2008.
- Ali, Zainudin, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia* Jakarta; Sinar Grafika, 2012.
- Al-Khatib, Muhammad as-Sarbini, *Mughni Al Muhtaj*, juz III, Kairo, al-maktanah at-tijariyah al-kubro, 1955.
- Asmin, Status Perkawinan Antar Agama Ditinjau dari Undang-Undang Perkawinan No. 1/1974, Jakarta; Penerbit dian rakyat, 1986
- Azzam, Abdul Aziz Muhammad dan Abdul Wahab Sayyed Hawwas, *fiqih munakahat khitbah, nikah dan talak*, Jakarta; amzah, 2009.
- Basyir, Ahmad Azhar, *Hukum Perkawinan Islam*, cet ke-9, Yogyakarta; fak.hukum UII, 1999.
- Gunawan, Imam, *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktik*, Jakarta; Bumi aksara, 2013.
- Hardani dkk, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2020.
- Nurudin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta; Grasindo, 2002.
- Saebani, Beni Ahmad, *Fiqih Munakahat I*, Bandung: Pustaka Setia, 2018.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung; Alfabeta, 2017.
- Tim kajian ilmiah ahla shuffa 103, *Kamus Fiqih*, Kediri: Lirboy press, 2014
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002

Sumber dari Al-quran

- Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta: 1985),

Sumber Dari Jurnal

Diding rahmat, Implementasi Kebijakan Program Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Kabupaten Kuningan, *Jurnal Unifikasi*, Vol. 04 No.1 Januari (2017).

Fadlyana, Eddy, dan Shinta Larasaty, “Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya”, *Sari Pediatri*, Vol.11, No. 2 (Agustus 2019).

Imam Musthofa, “Membangun Epistemologi Fikih Medis Melalui Kontekstualisasi Maqasid Al-Syariah,” *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 9, no. 2 (2015)

Mukharom Mukharom and Havis Aravik, “Kebijakan Nabi Muhammad Saw Menangani Wabah Penyakit Menular dan Implementasinya Dalam Konteks Penanggulangan Coronavirus Covid-19,” *Salam: Jurnal sosial dan budaya syar-17*, no.3 (2020)

Rohman, Holilur, “Batas Usia Ideal Pernikahan Perspektif Maqasud Syariah”, *Journal of Islamic Studies anf Humanities*, Vol. 1, No. 1 (2016).

Sudirman, Marniati D. P.,Alfa, Fathurrohman, Fachsol Ach., “Pemberian Belis (mahar) Perkawinan pada Masyarakat Manggarai Barat Di Kecamatan Komodo Ditinjau Dari Hukum Islam”, *jurnal ilmiah hukum keluarga islam*”, Vol. 2 No. 1 (2019).

Sumbulah, Ummi, dan Faridatul Jannah, “Pernikahan Dini dan Implikasinya Terhadap Kehidupan keluarga Pada Masyarakat Madura (perspektif hukum dan gender)”, *jurnal egalita*, 1, (Januari 2012).

Wafa, Moh. Ali, “Telaah Kritis Terhadap Perkawinan Usia Muda Menurut Hukum Islam”, *jurnal ahkam*, 2, (2017).

Sumber Dari Undang-Undang

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan

Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Perlindungan Anak
Perma No.5 tahun 2019

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 pasal 1 ayat (1)

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Sumber Dari Skripsi

Wahyudi, Ahmad Balya, *“Implementasi Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak”*, skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017.

Mukhlis, *“Praktik Perkawinan Di Bawah Umur Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam (Studi Kasus di Desa Akkor Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan)”*, tesis, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2019.

Akmal, *“Efektivitas Peraturan Desa Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas peraturan Desa Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak Dalam Mengurangi Angka Pernikahan Di Bawah Umur Perspektif Toeri Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto”*, tesis, Uin Maulana Malik Ibrahim Malang, 2020.

Gusti Nadya Nurhalisa, *Pengaruh Kenaikan Batas Usia Pernikahan Bagi Perempuan Terhadap Peningkatan Dispensasi Nikah Di Pengadilan Agama Sampit*, Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2020

Sumber Dari Website

IAINU Tuban, *Angka Perkawinan Dini di Tuban Tinggi*, <https://iainuonline.iainutuban.ac.id/2021/06/30/angka-perkawinan-dini-di-tuban-tinggi>

LAMPIRAN – LAMPIRAN

Lampiran 1 : Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.14/

810/ 109.5/ 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak

Nomor	: 474.14/ 810 /109.5/2021	Surabaya, 18 Januari 2021
Sifat	: Segera	Kepada
Lampiran	: -	Yth. Sdr. Bupati /Walikota
Perihal	: Pencegahan Perkawinan Anak	Se – Jawa Timur

SURAT EDARAN

Anak sebagai tunas, potensi, dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa memiliki peran strategis dalam pembangunan sumber daya manusia Indonesia ke depan yang maju, mandiri serta berdaya saing, sehingga wajib dilindungi dari segala bentuk perlakuan yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, hak partisipasi serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 yang telah diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak; Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang telah diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Dalam rangka meningkatkan perlindungan anak; memenuhi hak anak; mengendalikan kuantitas dan meningkatkan kualitas penduduk atau sumber Daya

Manusia (SDM); serta untuk meningkatkan kualitas kesehatan anak perlu dilakukan pencegahan perkawinan anak.

Sehubungan dengan hal tersebut dimohon dengan hormat bantuan Saudara untuk :

1. Memerintahkan atau mengajak kepada Camat, KUA, Lurah/Kepala Desa, Ketua RW, Keta RT, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Ketua Organisasi Kemasyarakatan dan Pimpinan Lembaga lainnya, masyarakat umum dan seluruh pemangku kepentingan di wilayah Saudara, secara bersama-sama turut serta melakukan tindakan pencegahan terjadinya perkawinan anak termasuk tidak memberikan dukungan terjadinya perkawinan anak secara tertulis, lisan, atau tindakan lainnya. Sehingga proses perkawinan hanya boleh dilakukan bila usia calon pengantin pria atau wanita minimum berusia 19 (Sembilan belas) tahun. Namun sebaiknya dianjurkan perkawinan yang ideal dilakukan jika Calon Pengantin Pria telah berusia 25 (dua puluh lima) tahun dan Calon Pengantin Wanita telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun;
2. Membuat kebijakan dan komitmen anggaran yang mendorong seluruh Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terkait, untuk melaksanakan pencegahan perkawinan anak;
3. Mengajukan, mendukung, mendorong, serta memfasilitasi kepada seluruh warga untuk dapat memenuhi pelaksanaan Program Wajib Belajar 12 (dua belas) tahun dan lebih baik lagi untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (SDM) yang ada dengan menambah pengetahuan, keterampilan/skill, keahlian baik secara formal atau non formal;
4. Memfasilitasi dan menyediakan sarana prasarana pembentukan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) atau sejenisnya guna memberikan layanan konseling keluarga dan pendampingan untuk mendapatkan pemenuhan hak Pendidikan, kesehatan serta keterampilan yang karena sesuatu hal dengan sangat terpaksa melakukan perkawinan anak;

5. Memfasilitasi dan mndiring pelaksanaan Sekolah Calon Pengantin bagi remaja yang akan melaksanakan pernikahan guna mendapat keterampilan dan pengetahuan persiapan kehidupan berumah tangga; dan
6. Mendorong masyarakat untuk aktif melaporkan untuk mencegah jika terjadi perkawinan anak ke pengurus lingkungan RT, RW diteruskan secara terstruktur ke jajaran Pemerintahan yang lebih tinggi ke Kepala Desa/Lurah – ke Camat – ke Bupati/Walikota dan diteruskan ke Gubernur Jawa Timur secara tertulis baik offline atau online melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur Jl. Jagir Wonokromo 358 Surabaya,

Fax (031) 998422454 email : info@dp3ak.jatimprov.go.id,
bidangkb.provjatim@gmail.com, WhatsApp : 082139812400,
081231344955.

Demikian atas bantuan dankerjasamanya disampaikan terimakasih.



Tembusan :

Yth. 1. Sdr. Menteri Dalam Negeri RI;

2. Sdr. Menteri
Pemberdayaan
Perempuan dan
Perlindungan Anak
RI;

3. Sdr. Menteri Agama RI;

4. Sdr. Ketua
Pengadilan
Tinggi Agama
Jawa Timur;
5. Sdr. Kepala Kantor
Kementerian
Agama Wilayah
Jawa Timur;
6. Sdr. Kepala
Pengadilan
Agama
Kabupaten/Kota
se Jawa
Timur;
7. Sdr. Kepala Badan
Koordinasi
Wilayah se Jawa
Timur;
8. Sdr. Kepala Kantor
Kementerian
Agama
Kabupaten/Kota se
Jawa Timur; dan
9. Sdr. Kepala Kantor
Urusan
Agama (KUA)
se Jawa
Timur.



PENGADILAN AGAMA TUBAN

Lampiran 2 : Surat Izin Penelitian di Pengadilan Agama Tuban

Website: <http://www.pa-tuban.go.id> e-mail : pa_tbn@yahoo.co.id

SURAT KETERANGAN

Nomor: W13-A6/878/PB.01/3/2022

Sesuai surat Permohonan Izin Penelitian Nomor : B-2248/E.Sy.1/TL.01/01/2022, tanggal 04 Januari 2022 dari Dekan Fakultas Syariah Universitas Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, kami atas nama Ketua Pengadilan Agama Tuban menerangkan bahwa :

Nama : Lila Maritza
Nomor Pokok : 18210177
Jurusan : Hukum Keluarga Islam

yang bersangkutan telah melaksanakan Penelitian pada pada Kantor Pengadilan Agama Kelas IA Tuban dengan Judul Skripsi "*Efektifas Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 474.4/810/109.5/2021 Terhadap Peningkatan Dispensasi Kawin Pada Masa Pandemi di Pengadilan Agama Tuban*".

Demikian surat keterangan ini dikeluarkan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Tuban, 09 Maret 2022

a.n. Ketua

Sekretaris,



Umi Rofiqoh, S.H., M.H.

NIP. 19770424 199803 2 001







DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Lila Maritza
NIM : 18210177
Alamat : RT. 05 RW. 06 Dusun
Winong, Desa Sugiharjo, Kecamatan Tuban
Kabupaten Tuban
TTL : Tuban, 30 Maret 2000
No. HP : 085695593787
Email : maritzalila38@gmail.com

Riwayat Pendidikan Formal

- | | |
|-------------------------------------|------------|
| 1. TKIT Faaz | 2004-2006 |
| 2. MIN 1 Tuban | 2006-2012 |
| 3. MTS. Manbail Futuh Jenu | 2012- 2015 |
| 4. MA. AL-Anwar Sarang | 2015- 2018 |
| 5. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang | 2018-2022 |

Riwayat Pendidikan Non Formal

1. Pondok Pesantren Manba'il Futuh, Jenu Tuban
2. Pondok Pesantren Al-Anwar, Sarang Rembang
3. Pondok Pesantren Sabilurrosyad, Gasek