

**PENUNDAAN PERKAWINAN BAGI WANITA HAMIL
(Studi Pandangan Ulama Dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan
KUA Junrejo Kota Batu)**

TESIS

**Disusun Oleh:
Maziyyatul Hikmah
11780024**



**PROGRAM MAGISTER AL - AHWAL AL - SYAKHSHIYYAH
PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2013**

**PENUNDAAN PERKAWINAN BAGI WANITA HAMIL
(Studi Pandangan Ulama Dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan
KUA Junrejo Kota Batu)**

TESIS

Diajukan kepada Program Pascasarjana
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
Untuk memenuhi beban studi pada
Program Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyah

**Disusun Oleh:
Maziyyatul Hikmah
11780024**



**PROGRAM MAGISTER AL - AHWAL AL - SYAKHSHIYYAH
PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2013**

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Maziyyatul Hikmah

NIM : 11780028

Alamat : Jl. Simpang Teluk Bayur no. 39 Rt. 05 Rw. 08 Kelurahan Pandanwangi Kecamatan Blimbing Kota Malang, Kode Pos 65124 Jawa Timur

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa tesis yang berjudul Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil (Studi Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA Junrejo Batu) adalah karya saya sendiri, bukan duplikasi dari karya orang lain. Apabila di kemudian hari terjadi klaim dari pihak lain, maka siap di anulir gelar Magister saya sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Malang, 12 September 2013

Hormat saya.



MAZIYYATUL HIKMAH
NIM: 117280024

**PENUNDAAN PERKAWINAN BAGI WANITA HAMIL
(Studi Pandangan Ulama Dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan
KUA Junrejo Kota Batu)**

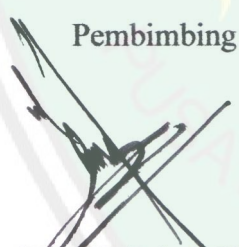
TESIS

Diajukan kepada Pascasarjana
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
Untuk memenuhi beban studi pada
Program Magister Al - Ahwal Al - Syakhshiyyah

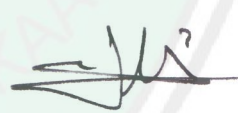
Disusun Oleh:
Maziyyatul Hikmah
11780024

Pembimbing

Pembimbing I


Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum
NIP. 19651205200031001

Pembimbing II


Dr. Suwandi, M.H
NIP. 196104152000031001

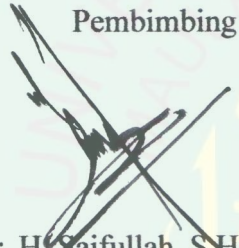
**PROGRAM MAGISTER AL - AHWAL AL - SYAKHSHIYYAH
PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2013**

Lembar Persetujuan Ujian Tesis

Tesis dengan Judul Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil (Studi Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA Junrejo Kota Batu) ini telah diperiksa dan disetujui untuk diuji,

Malang, 12 September 2013

Pembimbing I


Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum
NIP. 19651205200031001

Malang, 12 September 2013

Pembimbing II


Dr. Suwandi, M.H
NIP. 196104152000031001

Malang, 12 September 2013
Mengetahui,

**Ketua Program Studi
Al-Ahwal Al-Syakhshiyah**


Dr. H. Radil SJ, M.Ag
NIP. 196512311992031046



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
PASCASARJANA

Jalan Ir. Soekarno No. 1 Dadaprejo Kota Batu 65323
Telp. (0341) 531133 , Fax. (0341) 531130

No. Dokumen UIN- QA/PM/14/05	LEMBARAN PERSETUJUAN UJIAN TESIS	Tanggal Terbit 10 Desember 2010
Revisi 0.00		Halaman: 21 dari 35

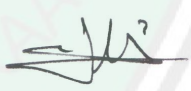
Nama : Maziyyatul Hikmah
NIM : 11780024
Program Studi : Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah (AS)
Judul Proposal : PENUNDAAN PERKAWINAN BAGI WANITA HAMIL
(STUDI PANDANGAN ULAMA DAN PAKAR HUKUM
TERHADAP KEBIJAKAN KUA JUNREJO KOTA BATU)

Setelah diperiksa dan dilakukan perbaikan seperlunya, Tesis dengan judul
sebagaimana di atas disetujui untuk diajukan ke Sidang Ujian Tesis

Pembimbing I


Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum
NIP. 19651205200031001

Pembimbing II


Dr. Suwandi, M.H
NIP. 196104152000031001

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah


Dr. H. Radil SJ, M.Ag
NIP. 196512311992031046

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis dengan judul “Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil (Studi Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA Junrejo Kota Batu)” telah diuji dan dipertahankan di depan sidang dewan penguji pada tanggal 21 September 2013, dan telah dinyatakan lulus dengan nilai A.

Dewan Penguji

Tanda Tangan

1. Dr. H. Saifullah, S.H, M.Hum
NIP. 19651205 20003 1 001

Pembimbing I

Dr. H. Saifullah, S.H, M.Hum
NIP. 19651205200031001

Pembimbing I

Pembimbing II

2. Dr. Suwandi, M.H
NIP. 196104152000031001

Dr. Suwandi, M.H
NIP. 196104152000031001

Pembimbing II

3. Dr. KH. Dahlan Tamrin, M.Ag
NIP. 19500324 198303 1 002

Penguji Utama

Ketua Program Studi
Al-Ahwal Al-Syakshiyah

4. Dr. H. Fadil SJ, M.Ag
NIP. 19651231 1992031 046

Dr. H. Fadil SJ, M.Ag
NIP. 196512311992031046

Ketua Penguji

Mengetahui
Direktur PPs,



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Puji syukur kehadiran Allah SWT. Sebagai raja atas para raja di alam jagat raya, atas rahman, rahim, taufik, serta hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis sebagai prasyarat mendapatkan gelar Magister Hukum Islam (M.HI) dengan baik dan lancar. Shalawat serta salam semoga senantiasa terlimpahkan kepada Nabi besar Muhammad s.a.w, dan seluruh keluarga, sahabat, dan orang-orang yang telah mengikuti jejak beliau sampai akhir zaman, Aamiin.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu kami dalam menyelesaikan tugas ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, di antaranya kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Mudjia Rahardjo, M.Si selaku Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang
2. Prof. Dr. H. Muhaimin selaku Direktur Program Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang
3. Dr. H. Fadil SJ. M.Ag, selaku Ketua Jurusan Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Dr. H. Saifullah, S.H, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing I, atas bimbingan, saran, kritik, dan koreksi serta pelayanan selama penulisan tesis
5. Dr. Suwandi M.H., selaku Dosen Pembimbing II, atas bimbingan, saran, kritik dan koreksi serta pelayanan selama penulisan tesis.
6. Dosen penguji, baik penguji proposal maupun tesis yang telah memberikan saran, kritik, masukan serta koreksi.
7. Para dosen Program Pascasarjana Prodi al-Ahwal al-Syakhshiyyah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah mengajar, dan memberikan bimbingan kepada penulis. Di antaranya adalah Dr. H. Dahlan Tamrin, M.Ag., Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag., Dr. H. Saifullah, S.H. M.Hum., Dr. H. Roibin, M.Ag., Prof. Dr. Kaswi Saiban, M.A., Prof. Ahmad Gunaryo., Dr. Sa'ad Ibrahim, M.A., Dr. Mufidah Ch., M.Ag., Dr. Suwandi M.H, Dr. Tutik Hamidah, M.Ag., Prof. Dr. Kusno., Prof. Dr. Isro'., Dr. Supriyadi, S.H. M.Hum., Dr.

Supriyadi, SH. M.H., Prof. Said Agil Siraj. Semoga Allah melipat gandakan amal kebaikan kepada beliau. Amin.

8. Para karyawan Program Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah membantu dan memberikan kemudahan dalam menyelesaikan tesis ini.
9. Kedua orangtua penulis H. Afandi serta ibunda tercinta Hj. Hayatul Ifa beliau adalah kebanggan dan pujaan hidup penulis. Terimakasih atas segala motivasi, bantuan materiil dan do'a yang tidak ternilai harga dan bentuknya. Semoga hal itu menjadi amal baik yang diterima Allah swt. *Amin*
10. Para instrumen serta pihak-pihak yang turut membantu proses penyelesaian penelitian tesis ini.
11. Sahabat-sahabat penulis pada Program Studi Al-Ahwal Al-Syakhshiyah angkatan 2011.

Kepada semua pihak tersebut, semoga amal baik yang telah diberikan oleh Bapak/Ibu/Saudara diterima di sisi Allah, dan mendapat limpahan rahmat dari-Nya. Amin. Akhirnya penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan, oleh karena kritik dan saran sangat diharapkan demi kesempurnaannya.

Wallahu A'lam Bi al-Shawab

Malang, 12 September 2013

Penulis

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya ini ku persembahkan untuk

Ayahanda:

H. Afandi

&

Ibunda:

Hj. Hayatul Ifa

Yang tiada hentinya memberikan semangat untuk bisa melangkah maju menjadi yang lebih baik dan dengan tulus memberikan kasih sayang terbaik untuk ku

Saudaraku Salman Al Farisi

Dengan meminjam semangat darimu aku dapat mempersembahkan yang terbaik.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Sampul	ii
Surat Pernyataan Orisinalitas Penelitian	iii
Lembar Persetujuan Ujian Tesis	iv
Lembar Persetujuan	vi
Lembar Pengesahan	vii
Kata Pengantar	viii
Halaman Persembahan	x
Daftar isi	xi
Transliterasi	xiv
Motto	xvi
Abstrak	xvii
 BAB I Pendahuluan	 1
A. Konteks Penelitian	1
B. Fokus Penelitian	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Originalitas Penelitian	8
F. Definisi Operasional	23
G. Sistematika Penulis	24
 BAB II Kajian Pustaka	 26
A. Perkawinan	26
1. Tujuan Perkawinan	27
2. Hikmah Perkawinan	29
B. Kawin Hamil	31
1. Kawin Hamil dalam Pandangan <i>Fiqh</i>	31
2. Kawin Hamil dalam Pandangan KHI	41
3. Status Anak Luar Kawin	45
a. Status Anak Luar Kawin Dalam Hukum Islam	45
b. Status Anak Luar Kawin Dalam Hukum Positif	50
C. Kewenangan	55

D. Diskresi	60
E. Kebijakan Publik.....	65
1. Konsep Kebijakan Publik	65
2. Ragam Kebijakan Dan Teori Pengambilan Keputusan Kebijakan	71
BAB III Metode Penelitian	82
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	82
1. Pendekatan Penelitian	82
2. Jenis Penelitian.....	83
B. Lokasi Penelitian.....	84
C. Kehadiran Penelitian.....	84
D. Data dan Sumber Data	85
E. Teknik Pengumpulan Data.....	89
F. Teknik Pengolahan Data.....	90
G. Analisis Data.....	92
H. Metode Pengecekan Keabsahan Data	92
BAB IV Paparan Data	94
A. Letak dan Kondisi Masyarakat Kecamatan Junrejo Batu.....	94
1. Situasi Geografis.....	94
2. Profil KUA Junrejo.....	95
3. Tugas KUA dan Pengurusnya.....	97
4. Kompetensi Kepala KUA	100
B. Penyajian Data	104
1. Status Hukum Kewenangan yang melekat pada KUA dalam menentukan kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil	104
2. Status Keperdataan Anak Luar Kawin Apabila dilakukan penundaan Perkawinan Wanita Hamil	113
3. Pandangan Ulama dan Pakar Hukum terhadap Kebijakan KUA Junrejo dalam mengeluarkan kebijakan Penundaan Perkawinan terhadap Wanita Hamil	114
BAB V Diskusi Penelitian Dan Pembahasan	119

A. Status Hukum Kewenangan yang Melekat pada KUA untuk Menentukan Kebijakan Penundaan Perkawinan bagi Wanita Hamil	119
B. Status Keperdataan Anak Apabila Dilakukan Penundaan Perkawinan bagi Wanita Hamil.....	127
C. Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA dalam Kebijakan Penundaan Perkawinan Terhadap Wanita Hamil.....	130
BAB VI Kesimpulan dan Rekomendasi	139
A. Kesimpulan	139
B. Rekomendasi.....	143
DAFTAR RUJUKAN	144
Lampiran	151

TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi merupakan pemindahalihan dari bahasa Arab ke bahasa Indonesia (Latin), bukan terjemahan dari bahasa Arab ke bahasa Indonesia.

B. Konsonan

ا	tidak ditambahkan	ض	dl
ب	b	ط	th
ت	t	ظ	dh
ث	ts	ع (koma menghadap keatas)	
ج	j	غ	gh
ح	h	ف	f
خ	kh	ق	q
د	d	ك	k
ذ	dz	ل	l
ر	r	م	m
ز	z	ن	n
س	s	و	w
ش	sy	ه	h
ص	sh	ي	y

C. Vokal, Panjang, dan Diftong

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

Vokal (a) panjang = a misal : قال menjadi : *qala*

Vokal (i) panjang = i misal : قيل menjadi : *qila*

Vokal (u) panjang = u misal : دون menjadi : *duna*

khusus bacaan *ya' nisbat*, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” supaya mampu menggambarkan *ya' nisbat* diakhirnya. Sama halnya dengan suara diftong, *wawu* dan *ya'* setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”, sebagaimana contoh berikut :

Diftong (aw) = و misal = قول menjadi = *qawlun*

Diftong (ay) = ي misal = خير menjadi = *khayrun*

D. Ta' Marbuthah (ة)

Ta' marbuthah ditransliterasikan dengan “t”, jika berada ditengah-tengah kalimat, namun jika seandainya *Ta' marbuthah* tersebut berada diakhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h”, misalnya الرسالةامدر menjadi *al-risalat_li al-mudarrisah*.

MOTTO

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Tindakan Imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.”



ABSTRAK

Hikmah, Maziyyatul. 2013. *Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil (Studi Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA Junrejo Batu)*. Tesis. Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhshiyah, Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang,
Pembimbing I: Dr. H. Saifullah, S.H, M.Hum., Pembimbing II: Dr. Suwandi, M.H

Kata Kunci: *Penundaan Perkawinan, Wanita Hamil, Kebijakan KUA*

Tingginya angka hamil luar nikah di Junrejo Batu yakni dari 328 pasangan yang menikah tahun 2010, 60% menikah karena hamil di luar nikah. Hal itu membuat KUA Junrejo Batu menerapkan sebuah aturan kebijakan yakni menunda perkawinan hamil tersebut hingga melahirkan. Penerapan aturan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil berdasar atas kesepakatan para tokoh agama beserta masyarakat Kecamatan Junrejo Batu yang diberlakukan di KUA Junrejo Batu sejak awal tahun 2011.

Dalam penelitian ini, ada tiga hal penting yang diteliti yaitu mengenai status hukum kewenangan yang melekat pada KUA untuk menentukan kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil, status keperdataan anak luar kawin apabila dilakukan penundaan perkawinan bagi wanita hamil, dan selanjutnya pendapat ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo dalam mengeluarkan kebijakan penundaan perkawinan terhadap wanita hamil.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan sehingga peneliti terjun langsung ke lapangan untuk menggali informasi secara langsung terhadap objek penelitian yaitu Kepala KUA, Mudin, Kaur Urais Kementrian Agama Kota Batu, ulama dan pakar hukum. Dalam penelitian ini, peneliti mendeskripsikan tentang obyek yang diteliti dengan mencatat semua hal yang terkait dengan obyek yang diteliti. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara. Kemudian dilakukan analisis.

Hasil penelitian ini menunjukkan : (1) Aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil ini tidak memiliki payung hukum. Tidak ada aturan yang serupa yang dijadikan dasar pemberlakuan aturan kebijakan, baik dari Undang-undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 maupun Kompilasi Hukum Islam. Kebijakan KUA Junrejo bukan kebijakan publik karena tidak tertulis jelas akan tetapi secara langsung diterapkan di masyarakat sebagai sebuah *shock therapy* dalam mengatasi masalah di masyarakat utamanya masalah hamil pranikah. Berdasarkan kewenangan pemerintah, KUA Junrejo tidak memperoleh delegasi, atribusi maupun mandat untuk menerapkan penundaan perkawinan wanita hamil. (2) Status anak luar kawin menurut syara' memiliki hubungan nasab kepada ibunya serta keluarga ibunya, ia tidak memiliki hubungan nasab dengan ayahnya, menurut hukum positif mengacu pada undang-undang perkawinan No. 1 Tahun 1974 Pasal 42, anak dari hasil penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo tidak dapat disebut sebagai anak sah karena orang tuanya belum melaksanakan pernikahan yang sah pula. Hal ini juga disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 99 (3) Ulama' dan pakar hukum menyatakan tidak setuju dan keberatan terhadap adanya Kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu. Alasan keberatan mereka terbagi dalam beberapa aspek diantaranya melihat pada aspek sosial, aspek psikologis, serta aspek hukum.

ABSTRACT

Hikmah, Maziyyatul, **Marriage postponement for woman pregnant (study research about KUA Junrejo's batu policy based on Ulama and the expert of law's view** Thesis : Al-Ahwal Al-Syaakhsyah. Faculty of Syari'ah . (Islamic state university of malang) Maulana Malik Ibrahim, Supervisor :Lecturer 1: Dr. H. Saifullah, S.H, M.Hum., Lecturer 2 : Dr. Suwandi,M.H

Keyword : Marriage postponement, woman pregnant, KUA

Based on the data KUA junrejo batu 2010 is 328 couples married, the numbers of woman pregnant without marriage (adultery) in junrejo batu reaching high numbers 60 percent. It makes the KUA produced a new regulation of 'Marriage postponement for woman pregnant' based on consensus between ulama and the society of kecamatan junrejo batu. This regulation has been applied since 2011in KUA Junrejo Batu.

In this research there are three things necessary to be concerned, which are, the law statue of KUA to determine the policy of Marriage postponement for woman pregnant, the statue of civil liability (children fatherless) if the marriage should be postpone, and the last is opinion from ulama and the expert about this KUA's policy.

This is a field research. The researcher find all the information directly to the chairman of KUA, Mudin, and chairman of religion ministry of Batu. And also from ulama and the expert of Islamic law. In this research the authors describing about the object by interview (recording and audio recording) and analyzing the data.

The result are showing : (1). The regulation of Marriage postponement for woman pregnant is do not have a legality of law. Because there is no Islamic jurisprudence which become a background of the policy, even from the marriage law No. 1, 1974 and compilation of Islamic law (KHI). This policy is not a legal public administration. But it was directly applied to the society to prevent the adultery happen in this village and make them learn a lesson (shock therapy) in solving problem of pregnant before married . Based on government policy, KUA junrejo do not have a delegation, attribution and permission to apply this regulation. (2) according of Islamic jurisprudence (syara'), the status of children without married is descendent of the mother and mother's family. The children do not have a relationship with the father. According the marriage law no.1, 1974 article 42, the son from marriage postponement woman pregnant in KUA junrejo is a illegitimate children by law because the parent do not married yet. Also mentioned in KHI article 99. (3) ulama and the expert of law declared that do not agree and objection with this policy in KUA junrejo batu. The objection reason are divided into three aspect, social, psychologies and law .

مستخلص البحث

حكمة، مزية. 2013. تأجيل الزواج للحاملة (دراسة نظرة العلماء و القانوني لسياسة الشريعة في إدارة الشؤون الدينية جونريجو باتو). البحث التكميلي. قسم الأحوال الشخصية. الدراسات العليا. جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج.

المشرف : - الدكتور شيف الله - الدكتور سواندي

الكلمات المفتاحية : تأجيل الزواج، الحاملة، سياسة الشريعة في إدارة الشؤون الدينية.

إرتفع قيمة الحاملة قبل الزواج في جونريجو باتو هي 328 زوجا التي تزوج في عام 2010م ستون في المائة منهم تزوج بسبب الحمل قبل الزواج. هذا الحال سبب من أسباب نفذت إدارة الشؤون الدينية جونريجو باتو سياسة الشريعة الجديدة هي تأجيل الزواج للحاملة حتى تكون الوالدة. السياسة نفذها إدارة الشؤون الدينية جونريجو باتو اعتمادا على موافقة رجال الدين و المجتمع دائرة جونريجو باتو. و تنفيذ هذه السياسة منذ سنة 2011م. لهذا ثلاثة أشياء المهمة المبحوثة، منها وضع القانون لإدارة الشؤون الدينية في تقرير سياسة الشريعة تأجيل الزواج للحاملة، وضع تسجيل البيئة المولود خارج النكاح إذا تنفذ إدارة الشؤون الدينية تأجيل الزواج للحاملة، رأي العلماء و القانوني لسياسة الشريعة في إدارة الشؤون الدينية عن تأجيل الزواج للحاملة.

هذا البحث البحث الميداني حتى بحثت الباحثة مكان البحث حالا لنيل المعلومات و البيانات من مواضع البحث هي رئيس إدارة الشؤون الدينية، رجال الدين، قسم دين الإسلام في وزارة الشؤون الدينية باتو، العلماء و القانوني. في هذا البحث، وصفت الباحثة بيانات البحث من مواضع البحث. وأما طريقة جمع البيانات بطريقة المقابلة.

وأما نتيجة هذا البحث، (1) ليس لسياسة تأجيل الزواج للحاملة القانون الرسمي. ولا يكون القانون ملائما التي تصيره قانونا مرجعا و أساسيا لتنفيذ تلك السياسة الشريعة إما في قانون النكاح رقم 1 سنة 1974م أو في تصنيف أحكام الإسلام. ليس سياسة الشريعة في إدارة الشؤون الدينية جونريجو باتو سياسة إجتماعية أن لا يخطه خطأ صريحا، بل نفذت في المجتمع كالمعالجة في حل مشكلة الحمل خارج الزواج. على أساس قدرة حق التنفيذ للحكومة لاتنال إدارة الشؤون الدينية جونريجو باتو وظيفة لتنفيذ سياسة الشريعة تأجيل الزواج للحاملة. (2) لا يصح وضع مولود خارج النكاح عند الشرع له نسب لأمه و لأهل أمه ولا نسب لأبيه على أساس قانون رقم 1 سنة 1974 فصل 42 عن وضع مولود من تأجيل الزواج للحاملة في إدارة الشؤون الدينية جونريجو باتو لأن لم يتزوج والديه. ويذكر هذا الحال في تصنيف أحكام الإسلام فصل 99. (3) يوافق العلماء و القانوني و يعارضون سياسة الشريعة في إدارة الشؤون الدينية جونريجو باتو لأجانب كثيرة منها جانب الإجتماعي و النفسى و الحكم.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Kebahagiaan suatu perkawinan terletak pada hubungan biologis antara pria dan wanita yang menitik beratkan pada faktor cinta, tanpa ikatan perkawinan. Kenyataan yang telah dipraktikkan masyarakat Barat telah melanda masyarakat dan bangsa-bangsa lain di dunia, termasuk Indonesia, yang mencoba gaya hidup baru (*new life style*) untuk mencari kebahagiaan yang sesuai dengan modernisasi.¹ Mereka tidak menginginkan perkawinan terikat dengan tradisi dan agama, tetapi kebebasan dengan klaim sebagai hak-hak individu. Mereka menempuh *free-love* dan *free-sex*. Akibatnya, norma-norma agama dan kesusilaan tidak lagi diperdulikan. Perselingkuhan meningkat, angka perceraian semakin tinggi. Muncul pula kebiasaan *kumpul kebo*² dan *abortus* (pengguguran kandungan), *menstrual regulation* (MR) pembunuhan janin secara terselubung, dan *sterilisasi* (pemandulan) di kalangan remaja. VCD porno dan *blue film* bermunculan, yang berpengaruh buruk pada tindakan kesusilaan dan merupakan sebab menyebarnya penyakit AIDS (*Acquire Immuno Deficiency Syndrome*).

Seks bebas selalu menjadi perbincangan publik dan menjadi kekhawatiran, disadari atau tidak sebetulnya merupakan produk dari konstruksi

¹H. E. Hassan Saleh, *Kajian Fiqh Nabawi & Fiqh Kontemporer*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), 295-296

²Kumpul kebo yang berarti hidup bersama sebagai suami istri di luar pernikahan dipakai orang untuk mengganti kata *samenleven* (Bahasa Belanda). Ungkapan ini bukanlah ungkapan yang benar dalam bahasa Indonesia karena kumpul kebo diambil dari bahasa daerah. Jika kita menghendaki kumpul kebo itu menjadi ungkapan bahasa Indonesia, bentuknya harus kita ubah menjadi kumpul kerbau karena kata Indonesia yang benar adalah kerbau bukan kebo. http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/petunjuk_praktis/184, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, diakses 11 Agustus 2013

pikir yang berkembang di masyarakat. Tidak bisa dipungkiri bahwa arus informasi dan komunikasi yang tidak terbendung di era globalisasi, menjadi salah satu akses yang ikut mewujudkan hal tersebut. Salah satu bentuk konstruksi pikir yang berkembang dan memprihatinkan terwujud dalam percepatan dan pergeseran semua bidang yang terseret jargon modernitas yang ternyata tidak hanya menuai nilai positif tetapi nilai negatif. Seperti juga dalam wujud gaya hidup modern yang mengedepankan konsep *simplicity*³ dalam semua aspek yang terjamah manusia modern.

Adanya seks bebas, fenomena hamil di luar nikah semakin meningkat. Ada yang berujung dengan lahirnya anak, ada pula yang berujung pada tindakan aborsi atau bahkan sampai melakukan tindakan bunuh diri karena tidak kuat menghadapi konsekuensi kehamilannya, baik pertanggung jawaban terhadap keluarganya maupun tanggung jawab moral terhadap masyarakat.

Data menyebutkan bahwa dari 3.600 responden penelitian, sebanyak 20,9 % remaja hamil di luar nikah.⁴ Data statistik hubungan seks luar nikah tahun 2009 menurut BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional) sebanyak 63% remaja Indonesia berbuat zina, sedangkan tahun 2010 BKKBN menyebutkan 51% remaja Jabodetabek hilang keperawanannya⁵, dan DKT

³Simplifikasi *n* Penyederhanaan. Kesederhanaan adalah properti, kondisi, atau kualitas ketika segalanya dapat dipertimbangkan untuk dimiliki. Kesederhanaan biasanya berhubungan dengan beban yang diletakkan sesuatu pada seseorang yang mencoba untuk menjelaskan atau memahaminya. Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1999), 942

⁴Penelitian dilakukan *Australian National University* dan Universitas Indonesia (UI), 5Nopember 2011 <http://www.riaupos.co/berita.php>, diakses 03 Februari 2013

⁵Felix Y. Siau, *Udah Putusin Aja!*, (Bandung: Mizani, 2013), 34

(Diskusi Kelompok Terarah) Indonesia tahun 2011 menyebutkan 39% remaja Indonesia melakukan seks pranikah.⁶

Berdasarkan atas data mengenai seks bebas dan kehamilan di luar pernikahan sah tersebut tidak menutup kemungkinan pernikahan dalam keadaan hamil banyak terjadi di masyarakat sekitar, atau yang seringkali dikenal oleh masyarakat dengan istilah MBA (*married by Accident*)⁷. Fenomena *married by accident* lebih dikenal terjadi pada kalangan remaja di bawah usia dewasa. Hal tersebut dapat dilihat pada akhir tahun 2012, Pengadilan Agama Jombang mencatat adanya peningkatan drastis untuk pernikahan dini di bawah umur. Ahmad Syaikh, Panitera Muda (Panmud) Hukum Pengadilan Agama Jombang menyatakan bahwa Tahun 2011 terdapat 89 kasus dispensasi nikah⁸ (di bawah umur) yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama Jombang, sedangkan pada tahun 2012 mulai bulan Januari hingga September terdapat 160 permohonan dispensasi yang masuk di Pengadilan Agama Jombang.⁹

Alasan yang diutarakan untuk meminta dispensasi biasanya normatif, yakni ditakutkan terjadi perzinahan atau karena pacarnya sudah sulit dipisahkan, hal ini dituturkan Ahmad Syaikh Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama

⁶Waskita Adijarto, *Statistik Hubungan Seks Luar Nikah di Indonesia*, senin, 06 Februari 2012, <http://dktinter.s463.sureserver.com>, diakses 03 Februari 2013

⁷Secara harfiah kata *married by accident* terdiri dari tiga kata, yaitu *married*, *by*, dan *accident*. *Married* adalah kata kerja pasif dari *marry* yang artinya kawin atau nikah. *By* yang artinya dengan atau karena, merupakan kata keterangan, dan *accident* adalah sebuah kejadian mengejutkan atau kecelakaan. Jadi *married by accident* sering diartikan dengan nikah karena kecelakaan, maksudnya karena telah terjadi sebuah kecelakaan berupa kehamilan yang tidak diinginkan, maka seseorang terpaksa melakukan pernikahan. Dengan demikian *married by accident* adalah nikah karena kehamilan telah terlanjur terjadi yang pada umumnya tidak direncanakan oleh salah satu orang atau kedua pasangan yang mengalaminya. H. M. Nurul Irfan, *Nasab & Status Anak dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Amzah, 2012), 144

⁸Dispensasi nikah diperlukan bila laki-laki yang hendak menikah, usianya kurang dari 19 Tahun atau si perempuan kurang dari 16 tahun

⁹Uto, "Nikah Dini Meningkat dipicu Hamil Pranikah", Surya Jatim, Selasa, 16 Oktober 2012

Jombang. Namun, di muka persidangan selalu terkuak alasan sebenarnya. Yakni karena si perempuan telah hamil. Dihadapan majelis hakim pasti mereka mengaku, sebab jika tidak ada alasan yang mendesak, hakim tidak akan mau mengeluarkan dispensasi nikah.¹⁰

Tingginya angka hamil di luar nikah membuat KUA Junrejo Batu menerapkan sebuah aturan kebijakan yakni berupa penundaan perkawinan wanita hamil akibat tindakan free seks. Hal ini dilakukan berdasar atas kesepakatan para tokoh agama beserta masyarakat Kecamatan Junrejo Kota Batu. Sanksi menunda menikahkan perempuan yang hamil di luar nikah itu diberlakukan di KUA Junrejo Kota Batu sejak awal tahun 2011.¹¹

Kawin hamil menjadi semakin marak di masyarakat, bahkan seolah-olah kawin hamil telah menjadi bagian dari budaya yang berkembang dalam masyarakat. Seandainya pada setiap perkawinan, Pegawai Pencatat Nikah mencatat pasangan yang kawin hamil, dapat dipastikan data yang dihasilkan membuat kita tercengang. Salah satu contoh yang ada seperti yang terjadi pada KUA Junrejo Batu.

Seperti diketahui bahwasanya banyak sekali perbedaan pendapat mengenai perkawinan hamil itu sendiri, diantaranya ulama Imam al-Qurthubi seorang pakar hukum menguraikan perbedaan pendapat ulama tentang perkawinan seseorang dengan pezina, beliau mengemukakan bahwa sahabat Nabi,

¹⁰Imbas pernikahan di bawah umur itu cukup banyak. Apalagi bila didahului hamil duluan. Salah satunya rentan terhadap perceraian. Dari 2000-an kasus perceraian yang masuk tiap tahun, anehnya latar belakang perceraian tersebut karena pernikahan di bawah umur selalu nihil di PA Jombang, lihat: Uto, Selasa, 16 Oktober 2012, *Nikah Dini Meningkat dipicu Hamil Pranikah*, dalam Surya Jatim

¹¹Cah, *Aturan Diusulkan Tokoh Agama*, Surya Jatim, 24 Februari 2011

Ibn ‘Abbas, berpendapat bahwa seseorang yang menikahi wanita yang telah dizinainya, perkawinannya dinilai sah. Memang awalnya adalah perzinahan sebelum dia kawin, tetapi akhirnya adalah nikah yang sah setelah akad nikah dilaksanakan.¹² Pendapat ini dianut pula oleh Imam Syafi’i dan Abu Hanifah.

Sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam di Indonesia yang dinyatakan berlakunya dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 sebagai pedoman bagi hakim di Lembaga Peradilan Agama membicarakan perkawinan perempuan hamil karena zina dan dinyatakan dapat dilaksanakan tanpa menunggu kelahiran bayi.¹³ Hal itu disebutkan secara lengkap dalam Bab VIII, pasal 53, Bab tentang kawin hamil.¹⁴ Aturan mengenai kebolehan kawin hamil yang ditetapkan oleh KHI berdasar pada beberapa pertimbangan yang pastinya sudah dipertimbangkan sesuai dengan keadaan masyarakat setempat, serta kebolehan kawin hamil tersebut dirasa banyak mendatangkan kemaslahatan bersama dari pada kemadharatannya, sehingga kawin hamil menurut KHI boleh. Tujuan utama asas kebolehan kawin hamil bermaksud untuk memberi perlindungan hukum yang pasti kepada anak yang ada dalam kandungan.

Dengan adanya fenomena baru kebijakan penundaan kawin hamil di KUA Junrejo Kota Batu tersebut membuka wacana baru dalam benak peneliti

¹²M. Quraish Shihab, *Fatwa-fatwa M. Quraish Shihab: Seputar Tafsir Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan Media Utama, 2001), 166

¹³Amir Syarifuddin, *Merentas Kebekuan Ijtihad, Isu-isu Penting Hukum Islam Kontemporer Di Indonesia*, (Jakarta: Ciputat Pers, 2002), 192

¹⁴(1)Seorang wanita hamil di luar nikah, dapat dikawinkan dengan pria yang menghamilinya.(2)Perkawinan dengan wanita hamil yang disebut pada ayat (1) dapat dilangsungkan tanpa menunggu lebih dahulu kelahiran anaknya, (3) Dengan dilangsungkannya perkawinan pada saat wanita hamil, tidak diperlukan perkawinan ulang setelah anak yang dikandung lahir, Tim Redaksi FOKUSMEDIA, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: Fokusmedia, 2007), 20

untuk selanjutnya mengadakan penelitian lebih lanjut. Karena dalam hal ini, kebijakan baru yang dikeluarkan oleh KUA Junrejo bertolak belakang dengan Kompilasi Hukum Islam Bab tentang kawin hamil. Pada sisi lain terdapat banyak problema berkenaan dengan status hukum kebijakan yang dikeluarkan oleh KUA Junrejo serta status anak yang dilahirkan kemudian, ketika orang tuanya mengalami penundaan perkawinan. Berdasarkan fenomena tersebut peneliti tertarik melakukan riset dengan judul Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil (Studi Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA Junrejo Kota Batu).

B. Fokus Penelitian

Adapun rumusan masalah yang menjadi kunci dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah status hukum kewenangan yang melekat pada KUA untuk menentukan kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil?
2. Bagaimanakah status keperdataan anak luar kawin apabila dilakukan penundaan perkawinan bagi wanita hamil?
3. Bagaimanakah pandangan ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo dalam mengeluarkan kebijakan penundaan perkawinan terhadap wanita hamil?

C. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui masalah yang akan dibahas tentunya tidak terlepas dari tujuan agar penelitian dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui status hukum kewenangan yang melekat pada KUA untuk menentukan kebijakan penundaan perkawinan terhadap wanita hamil
2. Mengetahui status keperdataan anak luar kawin apabila dilakukan penundaan perkawinan bagi wanita hamil
3. Mengetahui pandangan ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo dalam mengeluarkan kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Aspek keilmuan (teoritis), penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan khazanah keilmuan Al Ahwal Al Syakhsyah dalam hal korelasi antara aturan perundang-undangan tentang perkawinan hamil dengan kenyataan dilapangan yang ada.
2. Aspek penerapan (praktis), penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi dan ilmu pengetahuan bagi :
 - a. Peneliti, dengan adanya penelitian kebijakan KUA tentang penundaan perkawinan wanita hamil, peneliti dapat mengetahui bahwa kebijakan tidak

serta merta dapat dilaksanakan oleh sebuah institusi yang sudah memiliki aturan dan pedoman dalam menindaklanjuti sebuah problem di masyarakat. Dan pedoman yang resmi digunakan adalah Undang-Undang Perkawinan no.1 Tahun 1974 dan KHI.

- b. Masyarakat, hasil penelitian ini tentunya akan sangat bermanfaat sebagai sumber informasi bagi masyarakat terutama berkaitan dengan hamil pra nikah serta kebijakan KUA Junrejo tentang penundaan perkawinan wanita hamil.
- c. Pemerintah, kontribusi berupa acuan dalam memberikan kebijakan terhadap perkawinan yang akan dilakukan ketika sudah terjadi kehamilan diluar perkawinan.

E. Originalitas Penelitian

Dalam sebuah penelitian, sangat penting mengetahui adanya penelitian terdahulu. Sebagai bukti adanya nilai originalitas dalam penelitian yang dilakukan dan nantinya akan menunjukkan pada hasil penelitian saat ini berfungsi menguatkan, merevisi, atau bahkan mendekonstruksi penelitian sebelumnya sehingga akan nampak adanya perputaran keilmuan (*siklus scientific*).

Sejauh ini, belum ditemukan adanya penelitian yang secara spesifik membahas permasalahan yang sama mengenai “Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil (Studi Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA Junrejo Kota Batu)”. Adapun penelitian-penelitian sebelumnya, adalah sebagai berikut:

1. Elisabet Setya Asih Widyastuti, “Personal dan Sosial Yang Mempengaruhi Sikap dan Remaja Terhadap Hubungan Seks Pranikah”,¹⁵

Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui pengaruh faktor personal (jenis kelamin, usia, pendidikan, *self-esteem* dan praktik ibadah) dan sosial (kontrol orang tua, sikap seksualitas teman dan paparan seksual) terhadap sikap remaja yang tinggal di lokasi mengenai hubungan seks pranikah, serta memperoleh informasi lebih dalam mengenai kehidupan remaja di lokasi yang melatar belakangi sikap mereka terhadap hubungan seks pranikah.

Penelitian tersebut merupakan penelitian *cross-sectional* dengan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pengumpulan data menggunakan kuesioner terstruktur yang telah diuji validitas dan reliabilitasnya. Hasil penelitian dianalisis secara *univariat*, *bivariat* dan *multivariate*. Analisis *bivariat* menggunakan uji chi square sedangkan analisis *multivariate* menggunakan uji *logistic regresi*. Pada penelitian kualitatif digunakan analisis isi atau *content analysis*.

Hasil penelitiannya adalah lokasi bukanlah tempat yang baik bagi remaja untuk tinggal di dalamnya. Lingkungan yang permisif memberikan paparan seksual kepada remaja sehingga menjadikan mereka mengalami kematangan seksual lebih dini.

Dari pemaparan penelitian tersebut jelas terlihat perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian tentang penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo, fokus penelitian di atas terletak pada hal-hal yang mempengaruhi perilaku seks bebas, sedangkan pada penelitian penundaan

¹⁵Elisabet Setya Asih Widyastuti, “Personal dan Sosial Yang Mempengaruhi Sikap dan Remaja Terhadap Hubungan Seks Pranikah”, Jurnal Promosi Kesehatan Indonesia Vol. 4/No. 2/Agustus 2009

perkawinan terfokus pada kebijakan yang dikeluarkan dari KUA Junrejo Batu untuk menundakan perkawinan wanita hamil.

2. Samino, M.Kes, “Analisis perilaku Sex Remaja SMAN 14 Bandar Lampung 2011”¹⁶

Kesehatan reproduksi merupakan keadaan dimana fisik, mental dan sosial dinyatakan sehat agar menjalankan fungsi reproduksinya. Perilaku seksual remaja sudah menjadi permasalahan yang serius. Tingginya kejadian perilaku seksual remaja yang menyimpang, disebabkan kuatnya faktor lingkungan yang kurang mendukung dan kurangnya pengendalian diri remaja. Tujuan penelitian diketahui hubungan pengetahuan kesehatan reproduksi remaja, keterpaparan media, status pacaran, sikap menjaga keperawanan, gaya hidup, dan ketaatan beribadah dengan perilaku seksual siswa SMAN 14 Bandar Lampung.

Jenis penelitian analitik dengan pendekatan *cross sectional*. Populasi terdiri 12 kelas dan sampel 3 kelas dengan jumlah 102 remaja. Cara pengambilan sampel dengan *simple random sampling* (untuk pemilihan kelas). Analisa data menggunakan uji *chi square* dan *Regresi Logistik*.

Hasil penelitian menunjukkan perilaku sex remaja yang beresiko (44,5%) dan tidak beresiko (55,5%). Pengetahuan remaja kategori baik (59,1%) dan yang tidak baik (40,9%). Sedangkan yang terpapar media pornogrfi (79,05) dan yang tidak terpapar (30,0%). Responden yang telah mempunyai pacar (66,4%) dan yang tidak berpacar (33,6%). Sikap menjaga keperawanan, (5,5%) menjaga keperawanan tidak penting, dan 94,5% mengatakan penting. Gaya hidup remaja

¹⁶Samino, M.Kes, “Analisis perilaku Sex Remaja SMAN 14 Bandar Lampung 2011”, *Jurnal Dunia Kesmas Volume 1. Nomor 4*, (Oktober 2012)

34,5% menyatakan pernah mengonsumsi narkoba, namun yang tidak pernah (65,5%). Remaja yang menjalankan tuntunan agamanya sesuai dengan ajaran (57,3%) dan yang tidak menjalankan agamanya (42,7%). Kesimpulan, variabel keterpaparan media penyebab utama seorang siswa untuk berperilaku sex pranikah. Disarankan kepala sekolah beserta jajarannya, orang tua, saling bahu membahu membimbing putra dan putrinya agar tidak terjerumus dalam pergaulan bebas yang mengarah pada perilaku sex bebas.

Dalam penelitian tersebut ditemukan banyak fakta-fakta bahwa faktor lingkungan mempengaruhi perilaku seks pada remaja khususnya di SMAN 14 Bandar Lampung, sedangkan dalam penelitian penundaan perkawinan merupakan tahapan dalam perkawinan setelah terjadinya perilaku seks bebas yang menyebabkan kehamilan, kemudian perkawinannya ditundakan oleh KUA sebagai sebuah kebijakan dari KUA Junrejo Batu dalam rangka meminimalisir terjadinya perilaku seks bebas yang terus berkembang.

3. Pawwestri, "Gambaran Perilaku Seksual Pranikah Pada Mahasiswa Pelaku Seks Pranikah di Universitas X Semarang"¹⁷

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui gambaran perilaku seksual pranikah pada mahasiswa pelaku seks pranikah di Universitas X Semarang. Subyek penelitian mahasiswa perilaku seks pranikah atau mahasiswa yang telah melakukan hubungan seksual sebelum menikah, yang sedang atau masih menempuh pendidikan tinggi di Universitas X Semarang. Jenis penelitian ini adalah penelitian studi kasus. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian

¹⁷Pawwestri, "Gambaran Perilaku Seksual Pranikah Pada Mahasiswa Pelaku Seks Pranikah di Universitas X Semarang", *Jurnal Universitas Muhammadiyah Semarang LPPM*, 2012

kualitatif yang berorientasi dengan logika induktif. Hasil penelitian bahwa sebesar 12% subyek penelitian setuju jika hubungan seks dilakukan oleh pasangan yang telah berkomitmen untuk menikah. Tempat berhubungan seksual di rumah, tempat kos, dan hotel. Pengawasan orang tua sebanyak 50 % mendapatkan pengawasan yang sangat ketat dan aktifitas yang dilakukan responden berbincang-bincang dengan teman kos, main komputer, menonton film *bokep*/pornografi, memilih menggunakan waktu luangnya untuk bersama dengan pasangan seksualnya. Informasi terkait seksualitas didapat dari koran, majalah, internet, radio, televisi, dari teman kos. Dorongan seksual ini muncul karena dia sering menyaksikan film porno bersama teman-temannya. Sikap subyek penelitian tidak setuju perilaku premarital seks karena bertentangan dengan ajaran agama. Subyek penelitian menganggap perilaku *kissing*, *petting* adalah hal yang biasa karena teman banyak yang melakukan sedangkan *intercourse* boleh saja dilakukan asalkan suka sama suka. Lingkungan kost cenderung bebas soalnya kalau tidak bebas tidak disukai subyek penelitian. Pelaku hubungan seksual pranikah merasa bersalah dan berdosa tetapi tetap saja melakukannya karena teman-teman juga melakukan premarital seks baik dengan pacar ataupun WPS. Kesimpulannya bahwa pelaku seks pranikah menganggap bahwa perilaku seks pranikah sudah merupakan tren dikalangan remaja dimana situasi tempat tinggal baik rumah dan tempat kos yang memberikan kebebasan didukung oleh pergaulan teman yang berkontribusi sangat besar dalam perilaku seks pranikah. Saran diharapkan sekolahan memberikan pendidikan kesehatan reproduksi dengan seutuhnya tanpa ada rasa tabu sehingga remaja mendapatkan informasi yang benar dari guru atau orang yang berkompeten.

Pada penelitian di atas menggambarkan perilaku seks pranikah mahasiswa di Universitas X yang sudah menjadi sebuah tren dikalangan remaja, dan tidak terlepas dari pengaruh lingkungan tempat tinggal serta pergaulan. Penelitian ini berbeda dengan penelitian tentang penundaan perkawinan wanita hamil sebagai bentuk kebijakan dari KUA Junrejo untuk memberikan efek jera terhadap masyarakatnya yang telah melakukan seks bebas, agar hal itu tidak terulang kembali.

4. Betha Feriyani dan Ahyani Radhiani Fitri, “Perilaku Seksual Pranikah Ditinjau Dari Intensitas Cinta Dan Sikap Terhadap Pornografi Pada Dewasa Awal”¹⁸

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah perilaku seksual pranikah ditinjau dari intensitas cinta dan sikap terhadap pornografi. Subjek penelitian adalah 104 mahasiswa dan mahasiswi dewasa awal Jurusan Sistem Informasi dan Teknik Elektro Fakultas Sains dan Teknologi UIN SUSKA Riau yang sedang atau pernah menjalin hubungan romantis dengan lawan jenis (berpacaran). Berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan teknik korelasi ganda diperoleh angka R sebesar 0,480 dengan taraf signifikan (p) 0,00 dan F sebesar 15,094. Ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara intensitas cinta dan sikap terhadap pornografi dengan perilaku seksual pranikah pada individu dewasa awal. Hasil analisis data untuk hubungan antara intensitas cinta dan perilaku seksual pranikah dengan teknik korelasi parsial, menunjukkan korelasi sebesar -0,293 dengan taraf signifikan 0,003. Artinya, terdapat hubungan yang

¹⁸Betha Feriyani dan Ahyani Radhiani Fitri, “Perilaku Seksual Pranikah Ditinjau Dari Intensitas Cinta Dan Sikap Terhadap Pornografi Pada Masa Awal”, *Jurnal Psikologi, Fakultas Psikologi UIN Sultan Syarif Kasim Riau* ,tt.th

negatif antara intensitas cinta dan perilaku seksual pranikah, dimana kenaikan skor dari intensitas cinta tidak diikuti dengan kenaikan skor perilaku seksual pranikah pada individu dewasa awal.

Sedangkan hasil analisis data untuk hubungan antara sikap terhadap pornografi dan perilaku seksual pranikah dengan menggunakan teknik korelasi parsial, menunjukkan korelasi sebesar 0,475 dengan taraf signifikan 0,000. Artinya, terdapat hubungan yang positif antara sikap terhadap pornografi dengan perilaku seksual pranikah dimana kenaikan dari skor sikap terhadap pornografi akan diikuti dengan kenaikan skor pada perilaku seksual pranikah pada individu dewasa awal. Sumbangan efektif dari intensitas cinta dan sikap terhadap pornografi dengan perilaku seksual pranikah sebesar 23%. Intensitas cinta memiliki daya prediksi sebesar -0,367 terhadap terjadinya perilaku seksual pranikah, sedangkan sikap terhadap pornografi memiliki daya prediksi sebesar 0,647 terhadap terjadinya perilaku seksual pranikah.

Adanya intensitas cinta dan sikap terhadap pornografi mempengaruhi perilaku seksual pranikah pada seorang dewasa awal, sehingga antara penelitian tersebut dengan penelitian penundaan perkawinan wanita hamil merupakan dua hal yang berbeda dalam fokus penelitiannya, namun keduanya sama-sama meneliti pada aspek perilaku seks pranikah.

5. Cecep Heriana, Heri Hermansyah, dan Solihati, “Faktor-faktor Yang Berhubungan Dengan Kehamilan Pranikah Di Kalangan Pelajar Di Desa Setianegara Kecamatan Cilimus Kabupaten Kuningan Tahun 2008”¹⁹

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang berhubungan dengan kehamilan pranikah di kalangan remaja di Desa Setianegara Kecamatan Cilimus Kabupaten Kuningan. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian korelasional dengan rancangan menggunakan *case control study* dengan jumlah sampel 1:3, dimana untuk kelompok kasus sebanyak 9 orang pelajar hamil pranikah dan untuk kelompok kontrol sebanyak 27 orang pelajar yang ada di Desa Setianegara usia SMP dan SMA yang diambil secara acak sederhana.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara tingkat pengetahuan tentang kesehatan reproduksi ($p = 0,041$), latar belakang keluarga ($p = 0,024$), dan sumber informasi tentang seksualitas ($p = 0,033$) dengan kejadian kehamilan pranikah di kalangan remaja di Desa Setianegara.

Dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa faktor penting yang berhubungan dengan terjadinya kehamilan pranikah di kalangan remaja di Desa Setianegara adalah tingkat pengetahuan yang rendah/kurang tentang kesehatan reproduksi, lingkungan keluarga yang tertutup, dan sumber informasi tentang seksualitas yang tidak bertanggung jawab. Diperlukan optimalisasi pelayanan

¹⁹Cecep Heriana, Heri Hermansyah, dan Solihati, “Faktor-faktor Yang Berhubungan Dengan Kehamilan Pranikah Di Kalangan Pelajar Di Desa Setianegara Kecamatan Cilimus Kabupaten Kuningan Tahun 2008”, *artikel ilmiah, STIKes Kuningan*, tt.th

kesehatan reproduksi esensial di puskesmas dan pemberdayaan orang tua agar lebih melek kesehatan reproduksi remaja.

Penelitian tersebut terfokus pada faktor-faktor pengetahuan dan minimnya informasi tentang kesehatan reproduksi yang mempengaruhi terjadinya kehamilan pranikah di kalangan remaja, sedangkan dalam penelitian penundaan perkawinan wanita hamil merupakan sebuah tindakan dari institusi dalam rangka meminimalisir tingkat hamil pranikah.

6. Agustin Eka Anggraini, Kusyoho Cahyo, SKM, M.Kes, dan Dra. Emmy Riyanti, M.Kes, “Perilaku Seksual Pranikah Pada Pria Muda Yang Tinggal Di Sekitar Kampus Universitas Diponegoro Jawa Tengah”²⁰

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi perilaku seksual pranikah pada remaja pria yang tinggal di sekitar Kampus Universitas Diponegoro Jawa Tengah. Secara khusus mengidentifikasi karakteristik remaja yang tinggal di sekitar Universitas Diponegoro Semarang, meliputi umur, tempat tinggal, fakultas, semester, dan uang saku perbulan. Mengidentifikasi pengetahuan remaja tentang seksual pranikah, sikap remaja terhadap seksual pranikah dan mengidentifikasi sumber informasi remaja tentang seksual pranikah.

Metode penelitian menggunakan teknik sampling dalam penelitian kualitatif deskriptif menggunakan metode wawancara mendalam pada subjek penelitian dan instrumen *crosscheck*. Penemuan subyek penelitian dilakukan dengan tehnik “snowball sampling” atau pencuplikan bola salju yaitu sebuah

²⁰Agustin Eka Anggraini, Kusyogo Cahyo, SKM, M.Kes, dan Dra. Emmy Riyanti, M. Kes, FKM UNDIP, 2013, “Perilaku Seksual Pranikah Pada Pria Muda Yang Tinggal Di Sekitar Kampus Universitas Diponegoro Jawa Tengah”, *Jurnal Kesehatan Masyarakat 2013 Volume 2 Nomor 2*, (April 2013)

metode pemilihan sampel yang pertama-tama menghubungi seorang atau sekelompok responden, lalu meminta mereka untuk memberikan saran tentang orang-orang yang dipandang memiliki informasi penting dan bersedia untuk berpartisipasi dalam penelitian.

Hasilnya, pengetahuan dari hasil wawancara mendalam terhadap responden, pengetahuan tentang perilaku seksual pranikah pada remaja cukup baik, dapat dilihat dari segi dampak fisik, psikologi, faktor penyebab, bagaimana cara menghindari perilaku seksual, sumber informasi yang didapat oleh responden sudah cukup baik, 8 orang yang memiliki kebiasaan mencari berbagai informasi tentang kesehatan. Dari hasil responden yang diwawancarai bahwa 9 orang sumber informasi yang didapatkan melalui internet dan 1 orang sumber informasi yang digunakan melalui teman maupun media lainnya pada responden menunjukkan bahwa yang melakukan hubungan perilaku seksual pranikah yaitu *kissing* jumlah presentase 1 orang, *petting* berjumlah 3 orang dan yang melakukan hubungan seksual sebanyak 6 orang.

Dalam penelitian tersebut bahwa perilaku hubungan seksual pranikah dilakukan oleh pria remaja yang dipengaruhi dari berbagai hal, dari pergaulan, usia dan sebagainya. Penelitian ini berbeda jauh dengan penelitian penundaan perkawinan wanita hamil, karena penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu tersebut merupakan sebuah solusi awal yang ditawarkan kepada masyarakat untuk mengatasi masalah hamil pranikah, namun fokusnya pada kebijakan institusinya.

7. Vinita Susanti, “Reaksi Masyarakat Terhadap Hubungan Seks Sebelum Menikah, Hamil di Luar Nikah dan Pembunuhan Bayi”²¹

Penelitian tersebut membahas reaksi masyarakat terhadap hubungan seks sebelum menikah, hamil di luar nikah dan pembunuhan bayi. Lebih mendalam lagi, membahas juga tingkat seriusitas dan bahayanya dari perilaku menyimpang seksual tersebut.

Penelitian tersebut menggunakan tipe penelitian deskripsi analitis. Selain mendeskripsikan data-data, juga menganalisisnya. Pendekatan yang dipakai adalah kualitatif, dengan sampelnya berjumlah 19 orang, yang terdiri dari 7 informan dari kelompok agama, 3 informan dari kelompok Suku dan 9 informan dari kelompok SEE. Untuk mempermudah pengumpulan data, teknik yang digunakan adalah wawancara mendalam pada masing-masing informan. Ditambah dengan studi pustaka dan dokumen, untuk melengkapi informasi dalam penelitian ini.

Hasil penelitiannya adalah adanya pelabelan dari masyarakat terhadap perempuan pelaku tindakan menyimpang tertentu, khususnya pembunuhan bayi. Perempuan juga mengalami ketidakadilan, selain ia menjadi korban laki-laki (pasangannya), ia juga harus menerima hukuman dari masyarakat berupa label yang tidak menyenangkan dan hukum sipil yang harus dihadapi sendiri tanpa pasangannya. Hasil analisis data, hubungan seks sebelum menikah dipandang sebagai serius dan berbahaya. Kehamilan di luar nikah dipandang sebagai sangat serius dan sangat berbahaya dan begitu juga dengan pembunuhan bayi dipandang sebagai yang sangat serius dan berbahaya.

²¹Vinita Susanti, “Reaksi Masyarakat Terhadap Hubungan Seks Sebelum Menikah, Hamil di Luar Nikah dan Pembunuhan Bayi”, *Tesis, Universitas Indonesia*, tt.th

Terdapat beberapa kemiripan antara penelitian penundaan perkawinan hamil dengan penelitian di atas, keduanya membahas tentang akibat dari adanya hamil pranikah yang dipandang oleh masyarakat, namun dalam penelitian penundaan perkawinan hamil terfokus pada kebijakan KUA Junrejo dalam memberikan keputusan penerapan aturan kebijakan penundaan perkawinannya.

8. Nurul Huda, “Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam (Tinjauan Maqashid Syari’ah)”²²

Perkawinan merupakan salah satu perbuatan yang disyari’atkan Islam untuk mengikat pergaulan antara laki-laki dan perempuan yang bukan mahrom sehingga menimbulkan hak dan kewajiban antara keduanya. Islam telah mengatur masalah perkawinan dengan sangat rinci, dan itu ditunjukkan dalam syarat dan ketentuan yang harus dipenuhi dalam perkawinan. Meskipun demikian, lembaga perkawinan tetap menghadapi tantangan, bahkan bisa terancam eksistensinya ketika dihadapkan pada problem sosial tentang masalah kehamilan yang terjadi di luar nikah. Problem ini menjadi semakin bertambah rumit ketika dalam kehidupan sosial dewasa ini ternyata kasus ini banyak terjadi di kalangan masyarakat. Kasus ini tidak hanya menyangkut perbuatan zina dari para pelaku dan hukuman hudud atas perbuatannya, melainkan juga menyangkut status dan nasib hidup bayi yang ada dalam kandungannya.

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah apa dasar hukum yang dipakai dalam merumuskan ketentuan kawin hamil dalam Kompilasi Hukum Islam? Bagaimana ketentuan hukum kawin hamil dalam Kompilasi Hukum Islam

²²Nurul Huda, “Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam (Tinjauan Maqashid Syari’ah)”, *Jurnal Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta*, Vol. 5, No.1, (Januari-Juni 2009)

tersebut ditinjau dari pendekatan maqashid syariah?. Penelitian ini termasuk jenis penelitian kepustakaan (library research), sebagai analisisnya menggunakan pendekatan yuridis dan pendekatan maqashid syari'ah.

Berdasarkan analisis yang dilakukan, penelitian ini memperoleh kesimpulan: pertama, dasar hukum yang dipakai dalam ketentuan pasal 53 Kompilasi Hukum Islam adalah hadits Nabi Muhammad saw *"awwaluhu sifahun wa al-akhiruhu nikahun, wa al-haramu la yuharrimu al-halala"*. Selain itu ketetapan pasal 53 KHI ini juga mempertimbangkan landasan filosofis, sosiologis, dan psikologis, sebagai pertimbangan menjadi landasan hukum. Kedua, melalui analisis maqashid syariah ketentuan pasal 53 KHI ini juga memperhatikan kemashlahatan, terutama kemashlahatan bagi wanita hamil dan anak di dalam kandungannya, sehingga dengan dibolehkan melangsungkan perkawinan diharapkan mampu memelihara dan mewujudkan lima unsur pokok, yaitu: agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

Penelitian tersebut berbicara tentang sejarah dari pasal 53 Kompilasi Hukum Islam tentang kawin hamil, dan pasal tersebut juga digunakan dalam penelitian penundaan perkawinan wanita hamil sebagai sebuah acuan untuk menganalisis hasil penelitian tentang kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu.

Tabel 1.1 Perbedaan Penelitian dengan Penelitian sebelumnya

No	Nama Peneliti Judul dan Tahun Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Originalitas Penelitian
1	Elisabet Setya Asih Widyastuti, “Personal dan Sosial Yang Mempengaruhi Sikap dan Remaja Terhadap Hubungan Seks Pranikah”	Hubungan seks pranikah	penundaan perkawinan wanita hamil akibat hubungan seks pranikah	Kebijakan KUA menunda perkawinan wanita hamil akibat hubungan seks pranikah
2	Samino, M.Kes, “Analisis perilaku Sex Remaja SMAN 14 Bandar Lampung 2011	Perilaku seks remaja	Penundaan perkawinan akibat seks pranikah	Pertentangan antara kebijakan KUA menundakan perkawinan hamil akibat seks pranikah dengan KHI
3	Pawwestri, “Gambaran Perilaku Seksual Pranikah Pada Mahasiswa Pelaku Seks Pranikah di Universitas X Semarang	Perilaku seksual pranikah atau hubungan seksual di luar pernikahan	Perkawinan yang ditunda KUA karena perbuatan seks pranikah yang menyebabkan hamil diluar nikah	Maraknya seks bebas di Junrejo Batu sebagai alasan dikeluarkannya kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil akibat seks di luar nikah
4	Betha Feriyani dan Ahyani Radhiani Fitri, “Perilaku Seksual Pranikah Ditinjau Dari Intensitas Cinta Dan Sikap Terhadap Pornografi Pada Dewasa Awal	Perilaku seksual pranikah	Membahas tentang perkawinan akibat seks bebas yang ditundakan oleh KUA sebagai kebijakan yang dikeluarkan KUA	Status keperdataan anak yang dilahirkan di luar pernikahan sah yang ditunda perkawinannya oleh KUA serta status hukum yang melekat pada

				kewenangan KUA
5	Cecep Heriana, Heri Hermansyah, dan Solihati, "Faktor-faktor Yang Berhubungan Dengan Kehamilan Pranikah Di Kalangan Pelajar Di Desa Setianegara Kecamatan Cilimus Kabupaten Kuningan Tahun 2008	Kehamilan pranikah akibat hubungan seks pranikah dan faktor-faktor yang mengakibatkan kehamilan pranikah	Kebijakan KUA menundakan perkawinan Wanita hamil akibat seks pranikah	Kewenangan KUA mengeluarkan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di luar perkawinan sah serta pandangan ulama dan pakar hukum terhadap penundaan perkawinan wanita hamil di luar perkawinan sah
6	Agustin Eka Anggraini, Kusyoho Cahyo, SKM, M.Kes, dan Dra. Emmy Riyanti, M.Kes, "Perilaku Seksual Pranikah Pada Pria Muda Yang Tinggal Di Sekitar Kampus Universitas Diponegoro Jawa Tengah	Perilaku seksual pranikah diluar perkawinan sah	Perkawinan wanita hamil pranikah yang ditunda oleh KUA sebagai sebuah kebijakan	Status hukum kewenangan yang melekat pada KUA untuk mengeluarkan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di luar perkawinan sah
7	Vinita Susanti, "Reaksi Masyarakat Terhadap Hubungan Seks Sebelum Menikah, Hamil di Luar Nikah dan Pembunuhan Bayi	Hubungan seks sebelum menikah dan hamil di luar pernikahan sah	Perkawinan bagi wanita hamil akibat hubungan seks pranikah serta status anak luar kawin	Pandangan ulama dan pakar hukum dalam menyikapi kebijakan KUA menundakan perkawinan hamil akibat

				hubungan seks diluar perkawinan sah
8	Nurul Huda, "Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam (Tinjauan Maqashid Syariah)	Menyoal tentang dasar hukum yang dipakai dalam merumuskan ketentuan kawin hamil dalam Kompilasi Hukum Islam	Penundaan perkawinan hamil oleh KUA junrejo sebagai kebijakan	pendapat ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo Batu menunda perkawinan wanita hamil

F. Definisi Operasional

Definisi merupakan penjelasan atas variable penelitian yang ada dalam judul penelitian. Ada beberapa istilah yang menurut peneliti perlu didefinisikan guna menghindari terjadinya kesalahpahaman atau kekeliruan dalam memahami maksud yang terkandung dalam penelitian, yaitu;

1. Penundaan perkawinan : menurut kamus besar bahasa Indonesia, berasal dari kata tunda yang mendapatkan imbuhan pe-an yang memiliki makna, hal (perbuatan) menunda.²³ Dalam penelitian ini yang dimaksudkan penundaan perkawinan merupakan kegiatan menanggalkan untuk sementara waktu terjadinya sebuah perkawinan untuk kemudian dilaksanakan perkawinan itu pada waktu yang akan datang karena suatu sebab tertentu.

²³Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1999), 456

2. Wanita Hamil : wanita merupakan perempuan dewasa²⁴, selanjutnya hamil yaitu mengandung anak dalam perut²⁵, sedangkan yang dimaksudkan wanita hamil disini adalah wanita yang sedang dalam keadaan hamil namun kehamilannya tersebut sebelum terjadinya sebuah pernikahan yang sah dalam pandangan agama maupun hukum Negara, karena belum melakukan pernikahan dihadapan petugas pencatat nikah (petugas KUA) di wilayah setempat.
3. Kebijakan : prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.²⁶ Menurut Ealau dan Prewitt, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu).²⁷

G. Sistematika Pembahasan

Agar pembahasan ini terstruktur dengan baik dan dapat ditelusuri oleh pembaca dengan mudah, penulisan ini nantinya akan disusun dengan menggunakan sistematika. Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, yang terdiri dari konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional serta sistematika pembahasan.

²⁴Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*,(Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 1125

²⁵Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 337

²⁶Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), 7

²⁷Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), 7

Bab II : untuk memperoleh hasil yang maksimal, maka dalam bab ini peneliti membahas tentang originalitas penelitian, serta kajian pustaka, yang memberikan penjelasan tentang, perkawinan, tujuan perkawinan, hikmah perkawinan, kawin hamil menurut *Fiqh*, kawin hamil menurut KHI, Status Anak Luar Kawin, Kewenangan, diskresi, dan Kebijakan Publik.

Bab III : Dalam bab ini dibahas metode penelitian yang merupakan salah satu bagian inti dari suatu penelitian, yang terdiri dari pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data.

Bab IV : Setelah data diperoleh dan diolah, maka pada bab ini akan dibahas tentang paparan data dan temuan penelitian, khususnya tentang status anak akibat terjadinya penundaan perkawinan bagi wanita hamil, pandangan ulama terhadap kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil di Kecamatan Junrejo Kota Batu.

Bab V : Dalam bab ini akan dilakukan analisis terhadap data hasil penelitian

Bab VI : Dalam bab ini memuat penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan memberikan gambaran tentang penundaan perkawinan bagi wanita hamil, pandangan ulama terhadap kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil di Kecamatan Junrejo Kota Batu.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Perkawinan

Perkawinan berasal dari kata “kawin” yang artinya membentuk keluarga dengan lawan jenis, melakukan hubungan kelamin atau bersetubuh. Perkawinan disebut juga “pernikahan”, berasal dari kata nikah yang artinya menggumpulkan, saling memasukkan dan digunakan untuk arti bersetubuh (*wathi*). Kata nikah sendiri sering dipergunakan untuk arti persetubuhan (*coitus*), juga untuk akad nikah. Nikah berarti akad dalam arti yang sebenarnya dan berarti hubungan badan dalam arti *majāzī* (metafora).²⁸

Menurut *syariat*, nikah berarti akad antara pihak laki-laki dan wali perempuan yang karenanya berhubungan badan antara laki-laki dan perempuan tersebut menjadi halal. Dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 2 perkawinan menurut hukum islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.²⁹

Dalam hal sah dan tidaknya suatu perkawinan, perkawinan sudah sah apabila telah memenuhi rukun dan syarat perkawinan. Bertemunya rukun dengan syarat inilah yang menentukan sahny suatu perbuatan secara sempurna. Adapun yang termasuk dalam rukun perkawinan adalah calon mempelai laki-laki, calon

²⁸Kamal Muchtar, *Asas-Asas Hukum Islam Tentang Perkawinan*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1974), 12

²⁹Tim Redaksi FOKUSMEDIA, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: Fokusmedia, 2007), 7

mempelai perempuan, wali dari mempelai perempuan yang akan mengadakan perkawinan, dua orang saksi, dan *Ijab* yang dilakukan oleh wali dan *qabul* yang dilakukan oleh suami.³⁰

Hassan Shaleh juga menyebutkan bahwasanya rukun nikah menurut Islam meliputi lima hal, yaitu; calon suami, calon istri, wali, saksi, dan ijab kabul.³¹ Hal senada disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 14 Bab IV tentang Rukun dan Syarat Perkawinan yakni, Untuk melaksanakan perkawinan harus ada; calon suami, calon istri, wali nikah, dua orang saksi, dan ijab dan Kabul.³² Apabila salah satu rukun itu tidak dipenuhi maka perkawinan tersebut dianggap tidak sah dan dianggap tidak pernah ada perkawinan. Oleh karena itu diharamkan baginya yang tidak memenuhi rukun tersebut untuk mengadakan hubungan seksual maupun segala larangan agama dalam pergaulan.

1. Tujuan Perkawinan

Sebuah perjalanan kehidupan manusia tidak akan terlepas dari tujuan hidup itu sendiri, begitu pula dengan sebuah perkawinan, tujuan perkawinan menurut agama Islam ialah untuk memenuhi petunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga yang harmonis, sejahtera, dan bahagia. Harmonis dalam menggunakan hak dan kewajiban anggota keluarga, sejahtera artinya terciptanya ketenangan lahir dan batinnya disebabkan terpenuhinya keperluan hidup lahir dan

³⁰ Amir Syarifuddin, *Garis-garis Besar Fiqh*, Op.Cit, 61

³¹ Hassan Saleh, *Kajian Fiqh Nabawi & Fiqh Kontemporer*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), 299

³² Tim Redaksi FOKUSMEDIA, *Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: FOKUSMEDIA, 2007), 10

batinnya, sehingga timbullah kebahagiaan, yakni kasih sayang antar anggota keluarga.³³

Imam al Ghozali dalam *Ihya Ulumuddin* tentang faedah melangsungkan perkawinan mengembangkan tujuan perkawinan menjadi lima³⁴, yaitu; mendapatkan dan melangsungkan keturunan, memenuhi hajat manusia untuk menyalurkan syahwatnya dan menumpahkan kasih sayangnya, memenuhi panggilan agama, memelihara diri dari kejahatan dan kerusakan, menumbuhkan kesungguhan untuk bertanggung jawab menerima hak serta kewajiban, juga bersungguh-sungguh untuk memperoleh harta kekayaan yang halal, membangun rumah tangga untuk membentuk masyarakat yang tenteram atas dasar cinta dan kasih sayang.

Tujuan pernikahan menurut M. Quraish Shihab adalah untuk membina rumah tangga sakinah, dan ini tidak dapat diraih kecuali kalau fungsi-fungsi keluarga dapat dilaksanakan oleh suami istri.³⁵ Selanjutnya dijelaskan oleh M. Quraish Shihab bahwa tujuan dekatnya bagi setiap pasangan adalah meraih sakinah dengan pengembangan potensi mawaddah dan rahmat, sedang tujuan akhirnya adalah melaksanakan tugas kekhalifahan dalam pengabdian kepada Allah swt. yang untuk maksud tersebut lahir fungsi-fungsi yang harus diemban oleh keluarga.³⁶

³³ Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana, 2006), 22

³⁴ Ny. Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-undang Perkawinan (Undang-Undang No.1 Tahun 1974, tentang Perkawinan)*, (Yogyakarta: Liberty, 2004), 12-13

³⁵ M. Quraish Shihab, *Perempuan*, (Jakarta: Lentera Hati, 2005), 137

³⁶ M. Qurasih Shihab, *Pengantin Al-Qur'an Kalung Permata Buat Anak-anakku*, (Jakarta: Lentera Hati, 2007), 80

Tidak berbeda jauh antara tujuan yang dipaparkan dalam *ihya' ulumuddin* Imam Al Ghazali dengan M. Quraish Shihab bahwa tujuan perkawinan sejatinya merupakan bentuk ekspresi kasih sayang terhadap makhluk lawan jenis ciptaan Tuhan yang diikatkan dalam pertalian suci sebuah perkawinan dengan berusaha selalu dalam mewujudkan sebuah kebahagiaan lahir batin serta memelihara eksistensi kemanusiaannya dengan melahirkan generasi penerusnya.

2. Hikmah Perkawinan

Disamping tujuan perkawinan juga terdapat hikmah perkawinan, perbedaan dua kata ini secara kebahasaannya yaitu, tujuan merupakan arah, haluan (jurusan), yang dituju, maksud, tuntutan (yang dituntut).³⁷ Sedangkan Hikmah adalah kebijaksanaan (dari Allah).³⁸ Antara kedua kata tersebut mengandung makna yang berbeda walaupun secara sekilas memang tampak sama, bisa dikatakan bahwa perbedaan antara tujuan dengan hikmah sama halnya dengan kebutuhan lahir serta batin seorang manusia.

Hikmah perkawinan Menurut Ali Ahmad Al-Jurjawi³⁹ yaitu :

1. Dengan pernikahan maka banyaklah keturunan. Ketika keturunan itu banyak, maka proses memakmurkan bumi berjalan dengan mudah, karena suatu perbuatan yang harus dikerjakan bersama-sama akan sulit jika dilakukan secara individual. Dengan demikian keberlangsungan keturunan dan jumlahnya harus terus dilestarikan sampai benar-benar makmur.

³⁷Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar *Bahasa Indonesia Edisi Kedua-cet.10*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 1077

³⁸Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar *Bahasa Indonesia Edisi Kedua-cet.10*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 351

³⁹Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana, 2006), 65-68

2. Keadaan hidup manusia tidak akan tenteram kecuali jika keadaan rumah tangganya teratur. Kehidupannya tidak akan tenang kecuali dengan adanya ketertiban rumah tangga. Ketertiban tersebut tidak mungkin terwujud kecuali harus ada perempuan yang mengatur rumah tangga itu. Dengan alasan itulah maka nikah disyariatkan, sehingga keadaan kaum laki-laki menjadi tenteram dan dunia semakin makmur.
3. Laki-laki dan perempuan adalah dua sekutu yang berfungsi memakmurkan dunia masing-masing dengan ciri khasnya berbuat dengan berbagai macam pekerjaan.
4. Sesuai dengan tabiatnya, manusia itu cenderung mengasihi orang yang dikasihi. Adanya istri akan bisa menghilangkan kesedihan dan ketakutan. Istri berfungsi sebagai teman dalam suka dan penolong dalam mengatur kehidupan. Istri berfungsi untuk mengatur rumah tangga yang merupakan sendi penting bagi kesejahteraan.
5. Manusia diciptakan dengan memiliki rasa *ghirah* (kecemburuan) untuk menjaga kehormatan dan kemuliaannya. Pernikahan akan menjaga pandangan yang penuh syahwat terhadap apa yang tidak dihalalkan untuknya. Apabila keutamaan dilanggar, maka akan datang bahaya dari dua sisi: yaitu melakukan kehinaan dan tibulnya permusuhan di kalangan pelakunya dengan melakukan perzinaan dan kefasikan. Adanya tindakan seperti itu, tanpa diragukan lagi, akan merusak peraturan alam.
6. Perkawinan akan memelihara keturunan serta menjaganya. Di dalamnya terdapat faedah yang banyak, antara lain memelihara hak-hak dalam warisan. Seorang laki-laki yang tidak mempunyai istri tidak mungkin mendapatkan

anak, tidak pula mengetahui pokok-pokok serta cabangnya di antara sesama manusia. Hal semacam itu tidak dikehendaki oleh agama dan manusia.

7. Berbuat baik yang banyak lebih baik daripada berbuat baik sedikit. Pernikahan pada umumnya akan menghasilkan keturunan yang banyak.
8. Manusia itu jika telah mati terputuslah seluruh amal perbuatannya yang mendatangkan rahmat dan pahala kepadanya. Namun apabila masih meninggalkan anak dan istri, mereka akan mendoakannya dengan kebaikan hingga amalnya tidak terputus dan pahalanya pun tidak ditolak.

B. Kawin Hamil

Perkawinan dalam Islam dilakukan atas dasar hubungan yang halal. Perkawinan, sebagaimana dinyatakan dalam Al-Qur'an, merupakan bukti dari kemahabijaksanaan Allah Swt. dalam mengatur makhluk-Nya.⁴⁰ Pernikahan merupakan suatu amalan yang disyaratkan oleh *Al-Qur'anul-Karim* dan *sunnah* Rasulullah saw. dengan kokoh, sejalan dengan watak seksual dan sesuai dengan saluran yang halal dan bersih untuk memperoleh keturunan yang dapat memelihara kehormatan diri, kegembiraan hati, dan ketenangan batin. Apabila shalat adalah wujud cinta kepada Allah dengan hanya menunjukan ibadah kepada-Nya, maka nikah adalah wujud cinta sebagai pengikut Nabi Muhammad saw.

1. Kawin Hamil dalam Pandangan *Fiqh*

Seperti yang telah dijelaskan di atas, nikah apabila ditinjau dari segi bahasa adalah mengikat tali perkawinan. Dan dapat diartikan juga bersetubuh

⁴⁰H. E. Hasan Saleh, *Kajian Fiqh Nabawi & Fiqh Kontemporer*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008)

dengan istri. Nikah menurut bahasa adalah penggabungan dan saling memasukkan serta pencampuran. Hal ini berdasarkan pada sabda Rasulullah;

عن عبد الله بن مسعود رضي الله تعالى قال قال لنا رسول الله صلى الله عليه وسلم يا معشر الشباب من استطاع منكم الباءة فليتزوج فإنه أغض للبصر وأحصن للفرج ومن لم يستطع فعليه بالصوم فإنه له وجاء (متفق عليه)

Artinya :

Dari Abdullah bin Mas'ud r.a beliau berkata : Rasulullah saw. Bersabda : wahai jama'ah para pemuda, barang siapa diantara kamu sekalian yang mampu kawin, maka hendaklah dia kawin karena sesungguhnya perkawinan itu lebih menundukkan pandangan mata dan lebih memelihara kemaluan, dan barang siapa yang belum mampu, maka hendaklah berpuasa karena sesungguhnya puasa itu baginya laksana pengembiraan. (Muttafaq'alah).⁴¹

Pada prinsipnya, perkawinan atau nikah adalah akad untuk menghalalkan hubungan suami istri serta membatasi hak dan kewajiban serta tolong menolong antara laki-laki dan perempuan yang keduanya bukan *muhrim*. Istilah nikah berasal dari bahasa Arab, sedangkan menurut istilah bahasa Indonesia adalah perkawinan. Jika ditinjau dari sisi hukum nampak jelas bahwa pernikahan adalah suatu akad suci dan luhur antara laki-laki dan perempuan yang menjadi sahnya status hubungan suami istri dihalalkan seksual untuk mencapai keluarga yang sakinah.

Sehingga jelaslah bahwa sebelum sebuah hubungan suami istri dapat dilakukan, harus melalui perkawinan yang sah supaya halal. Namun berbeda persoalan ketika hubungan suami istri tersebut telah dilakukan sebelum terjadinya sebuah pernikahan yang sah, apalagi hingga terjadi kehamilan. Dalam hal ini masuk pada kategori istilah zina. Zina menurut Abdurrahman Doi adalah

⁴¹Abubakar Muhammad, *Terjemahan Subulussalam*, (Cet.I, Surabaya: Al-Ikhlas, 1995), 393

hubungan kelamin antara seorang lelaki dengan seorang perempuan yang satu sama lain tidak terikat dalam hubungan perkawinan.⁴²

Dalam terminologi hukum Islam perbuatan zina merupakan bentuk perbuatan dosa yang diancam dengan hukuman had dalam kategori *jarimah hudud*, yang mana dikelompokkan dengan perbuatan-perbuatan dosa besar lainnya seperti *qadszaf* (menuduh orang lain berbuat zina), minum minuman keras, mencuri, haribah (perampokan/gangguan keamanan), murtad dan pemberontakan (*al baghyu*).⁴³ Sehingga jelaslah bahwa perbuatan zina termasuk dalam bentuk kejahatan yang berimplikasi adanya sanksi bagi pelaku perbuatan zina tersebut, disamping adanya kerugian yang dirasakan dirinya sendiri.

Dari perbuatan zina tersebut akan muncul berbagai macam akibat yang ditimbulkan, salah satu akibat yang sangat banyak terjadi adalah adanya kehamilan. Perzinaan yang mengakibatkan kehamilan pun memunculkan banyak polemik yang terjadi, diantara yang paling *urgen* mengenai hukum dari perkawinan hamil karena zina.

Menikahi wanita hamil karena zina bukanlah merupakan masalah baru. Hal ini pernah terjadi pada masa Rasulullah. Karena itu para ulama, berdasarkan pemahaman mereka terhadap ayat-ayat al-Qur'an dan Hadits, telah berijtihad untuk menetapkan hukumnya. Dalam menafsirkan firman Allah berikut :

⁴²D.Y. Witanto, 2012, *Hukum Keluarga Hak Dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, Jakarta: Pustakaraya, 72

⁴³D.Y. Witanto, 2012, *Hukum Keluarga Hak Dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, Jakarta: Pustakaraya, 73

الزَّانِي لَا يَنْكِحُ إِلَّا زَانِيَةً أَوْ مُشْرِكَةً وَالزَّانِيَةُ لَا يَنْكِحُهَا إِلَّا زَانٍ أَوْ مُشْرِكٌ وَحُرِّمَ ذَلِكَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ ﴿٢٤﴾

Artinya :

“Laki-laki yang berzina tidak mengawini melainkan perempuan yang berzina, atau perempuan yang musyrik; dan perempuan yang berzina tidak dikawini melainkan oleh laki-laki yang berzina atau laki-laki musyrik, dan yang demikian itu diharamkan atas orang-orang yang mukmin”.⁴⁴

Yang dimaksudkan kawin hamil di sini ialah kawin dengan seorang wanita yang hamil di luar nikah, baik dikawini oleh laki-laki yang menghamilinya maupun oleh laki-laki bukan yang menghamilinya.⁴⁵

Imam al-Qurthubi seorang pakar hukum menguraikan perbedaan pendapat ulama tentang perkawinan seseorang dengan pezina, beliau mengemukakan bahwa sahabat Nabi, Ibn ‘Abbas, berpendapat bahwa seseorang yang menikahi wanita yang telah dizinainya, perkawinannya dinilai sah. Memang awalnya adalah perzinahan sebelum dia kawin, tetapi akhirnya adalah nikah yang sah setelah akad nikah dilaksanakan.⁴⁶ Pendapat ini dianut pula oleh Imam Syafi’i dan Abu Hanifah.

Imam Syafi’i dan Abu Hanifah berpendapat bahwa wanita yang hamil di luar nikah tidak dikenai *had*, karena mungkin wanita itu dipaksa atau laki-laki mendatangnya di waktu wanita itu tidur.⁴⁷ Imam Syafi’i dan Abu Hanifah

⁴⁴Departemen Agama Republik Indonesia al-Qur’an dan Terjemahnya Juz 1-Juz 30, 543

⁴⁵Abd Rahman Ghazaly, *Kawin Hamil Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana, 2006), 124

⁴⁶M. Quraish Shihab, *Fatwa-fatwa M. Quraish Shihab: Seputar Tafsir Al-Qur’an*, (Bandung: Mizan Media Utama, 2001), 166

⁴⁷H. Chuzaimah T. Yanggo dan Drs. H.A Hafiz Ashary A.Z., MA, *Problematika Hukum Islam Kontemporer (II)*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996), 52

berpendapat bahwa wanita hamil di luar nikah tidak ada *iddahnya*,⁴⁸ karena *iddah* itu disyari'atkan untuk memelihara keturunan dan menghargai sperma. Dalam hal ini anak yang dihasilkan dari zina tersebut ditetapkan keturunannya atau nasabnya bukan kepada ayahnya melainkan kepada ibunya, hal ini didasarkan kepada hadits Nabi SAW.:

حَدَّثَنَا اللَّيْثُ، عَنْ ابْنِ شِهَابٍ، عَنْ عُرْوَةَ، عَنْ عَائِشَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا أَنَّهَا قَالَتْ: اخْتَصَمَ سَعْدٌ: هَذَا يَارَسُولَ اللَّهِ ابْنُ أَخِي عُتْبَةَ بْنِ أَبِي وَقَّاصٍ، عَهْدَ إِلَيَّ أَنَّهُ ابْنُهُ، انْظُرْ إِلَيَّ شَبَّهِهُ. وَقَالَ عَبْدُ بْنُ زَمْعَةَ: هَذَا أَخِي يَارَسُولَ اللَّهِ، وُلِدَ عَلَى فِرَاشِ أَبِي مِنْ وَلِيدَتِهِ، فَنَظَرَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِلَيَّ شَبَّهِهُ، فَرَأَى شَبَّهًا بَيْنَا عُتْبَةَ، فَقَالَ: ((هُوَ لَكَ يَا عَبْدُ بْنُ زَمْعَةَ، الْوَلَدُ لِلْفِرَاشِ وَلِلْعَاهِرِ الْحَجَرُ، وَاحْتَجِي مِنْهُ يَا سَوْدَةُ بِنْتُ زَمْعَةَ)) . فَلَمْ تَرَهُ سَوْدَةُ قَطُّ.⁴⁹

Artinya :

Telah menceritakan kepada kami Qutaibah, telah menceritakan kepada kami al-Laits dari Ibnu Shihab, dari 'Urwah, dari Aisyah Ra. Sesungguhnya dia berkata: Telah terjadi perselisihan Sa'ad Ibn Waqos dan Abd bin Zam'ah, dalam masalah anak kecil, telah berkata Sa'ad anak ini Wahai Rasulullah adalah putra saudaraku, Utbah bin Abi Waqosh telah berjanji kepadaku bahwasanya dia itu anaknya. Lihatlah kepada siapa yang menyerupainya dan Rasulullah bersabda kepada siapa yang menyerupainya, maka dia melihat serupa yang jelas dengan 'Utbah, kemudian beliau bersabda: ((dia laki-laki adalah milikmu wahai 'Abdu bin Zam'ah, anak itu dinasabkan kepada ibunya (pemilik *firasy*), sedangkan laki-laki pezina tidak memiliki apa-apa, dan halangilah dia wahai Saudah putri Zam'ah)). Kemudian Saudah tidak melihat sama sekali.

Dalam hadist tersebut jelas disebutkan bahwasanya anak yang dilahirkan akibat hasil dari perzinaan akan memiliki nasab kepada pemilik *firasy* atau kepada ibu yang telah melahirkannya, meskipun tahu bahwasanya ayah yang telah

⁴⁸H. Chuzaimah T. Yanggo dan Drs. H.A Hafiz Ashary A.Z., MA, *Problematika Hukum Islam Kontemporer (II)*, 53

⁴⁹al-Imam al-Buhāri dan Abu al-Hasan al-Sindi, *Sahīh al-Buhāri bihāsiyat al-Imām al-Sindi juz2*, (Lebanon: Dar al-Kotob al-Ilmiyah, 2007), 50

menghamili ibunya itu ada, namun secara hukum dia tidak memiliki nasab terhadap ayahnya.

Perempuan yang hamil karena zina ditinjau dari satu sisi tidak termasuk dalam larangan yang ditetapkan Allah maupun hadits Nabi. Dengan demikian dari sisi ini, ia boleh dikawini. Namun dari segi ia hamil, berarti ia sudah disetubuhi oleh seorang laki-laki dan ditinggalkan oleh laki-laki itu. Apakah perempuan yang ditinggal oleh laki-laki sesudah dicampurinya itu harus menjalani masa iddah sebagaimana isteri yang diceraikan oleh suami setelah digaulinya. Hal ini tidak ditemukan petunjuk yang pasti tentang mengawini perempuan hamil karena zina itu menjadi perbincangan di kalangan ulama fikih.⁵⁰

Dalam literatur yang sama disebutkan bahwa Imam Malik menganut pendapat sahabat Nabi, Abdullah Ibn Mas'ud yang berbeda dengan Imam Syafi'i maupun Abu Hanifah. Abdullah Ibn Mas'ud berpendapat bahwasanya perkawinan itu tidak sah dan yang bersangkutan terus menerus dinilai berzina.⁵¹ Selanjutnya Imam Malik menjelaskan bahwa si pezina tidak boleh menikahi wanita yang telah dizina kecuali jika si wanita itu telah suci dan terbukti tidak hamil. Hal ini disebabkan karena pernikahan adalah sesuatu yang suci dan memiliki kehormatan.

Imam Malik dan Imam Ahmad Ibnu Hambal menjelaskan bahwa wanita karena zina wajib *iddah* dan tidak sah *aqad* nikahnya, karena tidak halal menikahi wanita hamil sebelum melahirkan.⁵² Pendapat ini serupa dengan

⁵⁰Amir Syarifudin, *Merentas Kebekuan Ijtihad Isu-Isu Penting Hukum Islam Kontemporer di Indonesia*, (Jakarta: Ciputat Pers, 2002), 194

⁵¹M. Quraish Shihab, *Fatwa-fatwa M. Quraish Shihab: Seputar Tafsir Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan Media Utama, 2001), 166

⁵²H. Chuzaimah T. Yanggo dan Drs. H.A Hafiz Ashary A.Z., MA, *Problematisa Hukum Islam Kontemporer (II)*, *Op.Cit.*, 54

pendapat Abū Yūsuf dan Zafar. Mereka mengatakan bahwa karena wanita hamil dari hubungan dengan lelaki lain, maka haram menikahnya sebagaimana haram menikahi wanita hamil lainnya, karena hamil itu mencegah bersetubuh, maka juga mencegah *aqad* nikah, sebagaimana hamil yang ada nasabnya.

Ulama *Malikiyah* dan *Hanabilah* mengatakan, perempuan yang hamil tidak boleh dikawini kecuali setelah ia melahirkan anak; sebagaimana tidak boleh mangawini perempuan dalam masa *iddah* hamil. Ulama *Hanafiyah*, *Syafi'iyah*, dan *Zahiriyah* mengatakan bahwa, perempuan yang sedang hamil karena zina itu boleh dikawini tanpa menunggu kelahiran bayi yang dikandungnya.⁵³

Menurut madzhab Hambali, Maliki dan Abu Yusuf salah seorang ulama dari madzhab Hanafi, perempuan yang berzina, orang yang mengetahui kondisinya tidak boleh (tidak sah) menikahnya kecuali dengan dua syarat:

1. *Iddahnya* sudah selesai, apabila perempuan itu berzina, maka habisnya masa *iddah* melahirkan, dan tidak halal menikahnya sebelum melahirkan.
2. Bertaubat dari perbuatan zina yang telah dia lakukan.⁵⁴

Dalam menghadapi sebuah perselisihan pendapat, Rasulullah tetap bersama golongan terbanyak, yaitu mayoritas kaum muslim. Seperti yang diriwayatkan oleh Anas Ibnu Malik berikut;

انّ امتي لا تجتمع على ضلال فاء ذ ارايتم اختلافا فعليكم بالسّواد الأعظم (أنس بن مالك عن أنس)⁵⁵

⁵³ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), 132

⁵⁴ Al-Khatib, Yahya Abdurrahman, *Fikih Wanita hamil*, (Jakarta: Qisthi Press, 2005), 88

Terjemahan lepasnya adalah: “Sesungguhnya umatku tidak akan berkumpul dalam kesesatan, jika kalian melihat perselisihan maka ambillah golongan mayoritas”

Menanggapi Hadits *Assawadul A'dhom* tersebut, KH. Hasyim Asy'ari berfatwa; karena fakta membuktikan bahwa empat madzhab, yakni Syafi'i, Maliki, Hanafi, dan Hambali (kesemuanya Ahlussunnah Wal Jamaah) tersebut merupakan Madzhab yang paling banyak pengikutnya, maka barang siapa mengikuti Madzhab empat tersebut berarti mengikuti *Assawadul A'dhom*, dan siapa saja keluar dari empat Madzhab tersebut, berarti telah keluar dari *Assawadul A'dhom*.⁵⁵ Dengan adanya fatwa tersebut, jelas bahwa KH. Hasyim Asy'ari berpesan agar berpegang teguh terhadap empat Madzhab Ahlussunnah.

Selanjutnya, mengenai pria yang kawin dengan wanita yang dihamili oleh orang lain, terjadi perbedaan pendapat para ulama:

- a. Imam Abu Yusuf mengatakan, keduanya tidak boleh dikawinkan. Sebab bila dikawinkan perkawinannya itu batal (fasid). Pendapat beliau itu berdasarkan firman Allah:

الزَّانِي لَا يَنْكِحُ إِلَّا زَانِيَةً أَوْ مُشْرَكَةً وَالزَّانِيَةُ لَا يَنْكِحُهَا إِلَّا زَانٍ أَوْ مُشْرِكٌ وَحُرْمٌ
ذَلِكَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ ﴿٢٤﴾

Artinya: Laki-laki yang berzina tidak mengawini melainkan kepada perempuan yang berzina atau perempuan musyrik, dan perempuan yang berzina tidak

⁵⁵Jalaludin 'Abdul Rahman bin Abi Bakr As Suyuthi, *Al Jami' Ash Shaghir Fi Ahaadits Al Basyir An Nadzir*, (Bandung: Syarikah Al ma'arif, 911 H.), 88

⁵⁶Nahimunkar.com Portal Berita Islam & Aliran Sesat, <http://satuislam.wordpress.com/tentang-kami/>. Diakses 19 Mei 2013

dikawini melainkan oleh laki-laki yang berzina atau laki-laki musyrik, dan yang demikian itu diharamkan atas orang-orang yang beriman.

Maksud ayat tersebut adalah, tidak pantas seorang pria beriman kawin dengan seorang wanita yang berzina. Demikian pula sebaliknya, wanita yang beriman tidak pantas kawin dengan pria yang berzina.

Ayat tersebut di atas diperkuat oleh hadits Nabi:

إِنَّ رَجُلًا تَزَوَّجَ امْرَأَةً فَلَمَّا أَصَابَهَا وَجَدَهَا حُبْلَى، فَرَجَعَ ذَلِكَ إِلَى النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، فَفَرَّقَ بَيْنَهُمَا وَجَعَلَ لَهَا الصَّدَاقَ وَجَلَّدَهَا مِائَةً

Sesungguhnya seorang laki-laki mengawini seorang wanita, ketika ia mencampurinya ia mendapatkannya dalam keadaan hamil, lalu dia laporkan kepada Nabi SAW. Kemudian Nabi menceraikan keduanya dan wanita itu diberi maskawin, kemudian wanita itu didera (dicambuk) sebanyak 100 kali.

Ibnu Qudamah sependapat dengan Imam Abu Yusuf dan menambahkan bahwa seorang pria tidak boleh mengawini wanita yang diketahuinya telah berbuat zina dengan orang lain, kecuali dengan dua syarat⁵⁷:

1. Wanita tersebut telah melahirkan bila ia hamil. Jadi dalam keadaan hamil ia tidak boleh kawin
 2. Wanita tersebut telah menjalani hukuman dera (cambuk), apakah ia hamil atau tidak
- b. Imam Muhammad bin Al-Hasan Al-Syaibani mengatakan bahwa perkawinannya itu sah, tetapi haram baginya bercampur, selama bayi yang dikandungnya belum lahir.

⁵⁷ Abd Rahman Ghazaly, *Kawin Hamil Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana, 2006), 127

Pendapat ini berdasarkan hadits:

لَا تُؤْطَأُ حَامِلًا حَتَّى تَضَعَ

Janganlah engkau campuri wanita yang hamil, sehingga lahir (kandungannya).

- c. Imam Abu Hanifah dan Imam Syafi'i berpendapat bahwa perkawinan itu dipandang sah, karena tidak terikat dengan perkawinan orang lain (tidak ada masa 'iddah). Wanita itu boleh juga dicampuri, karena tidak mungkin nasab (keturunan) bayi yang dikandungnya itu ternodai oleh sperma suaminya. Sedangkan bayi tersebut bukan keturunan orang yang mengawini ibunya itu (anak di luar nikah).

Dengan demikian, status anak itu adalah sebagai anak zina, bila pria yang mengawini ibunya itu bukan pria yang menghamilinya. Namun, bila pria yang mengawini ibunya itu pria yang menghamilinya, maka terjadi perbedaan pendapat⁵⁸:

- a. Bayi itu termasuk anak zina, bila ibunya dikawini setelah usia kandungannya berumur 4 bulan ke atas. Bila kurang dari 4 bulan, maka bayi tersebut adalah anak suaminya yang sah.
- b. Bayi itu termasuk anak zina, karena anak itu adalah anak di luar nikah, walaupun dilihat dari segi bahasa, bahwa anak itu adalah anaknya, karena hasil dari sperma dan ovum bapak dari ibunya itu

Jelas terlihat dari perbedaan pendapat mengenai hukum boleh tidaknya mengawini orang yang hamil karena zina, namun dari beberapa perbedaan

⁵⁸Abd Rahman Ghazaly, *Kawin Hamil*, (Fiqh Munakahat, Jakarta: Kencana, 2006), 128

pendapat tersebut tampak bahwa menikahi atau pun tidak menikahi wanita yang sedang hamil karen zina, anak yang dikandungnya tersebut saat lahir akan tetap memiliki status nasabnya terhadap ibu yang melahirkannya. Bukan kepada ayah yang telah menzinai ibunya atau pun ayah yang menikahi ibunya.

2. Kawin Hamil Dalam Pandangan KHI

Pada akhir dekade 1980-an terdapat dua peristiwa penting berkenaan dengan perkembangan hukum dan peradilan Islam di Indonesia. Pertama, dalam suatu lokakarya yang diselenggarakan di Jakarta, pada tanggal 25 Pebruari 1988, ulama' Indonesia telah menerima tiga rancangan buku Kompilasi Hukum Islam. Rancangan kompilasi itu tiga tahun kemudian, yaitu pada tanggal 10 Juni 1991, mendapat legalisasi Pemerintah dalam bentuk Instruksi Presiden kepada Menteri Agama untuk digunakan oleh Instansi Pemerintah dan oleh Masyarakat yang memerlukannya. Instruksi itu dilaksanakan dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 154 tanggal 12 Juli 1991. Kedua, pada tanggal 29 Desember 1989 disahkan dan diundangkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, setelah mengalami pembahasan yang sangat alot, baik di kalangan Pemerintah maupun di Dewan Perwakilan Rakyat.⁵⁹

Latar belakang penyusunan Kompilasi Hukum Islam tidaklah mudah untuk dijabarkan secara singkat. Apabila memperhatikan konsideran Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksanaan

⁵⁹Cik Hasan Bisri, *Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 1-2

Proyek Pembangunan Hukum Islam Kompilasi Hukum Islam, dikemukakan ada dua pertimbangan mengapa proyek tersebut diadakan, yaitu:⁶⁰

- a. Bahwa sesuai dengan fungsi pengaturan Mahkamah Agung Republik Indonesia terhadap jalannya peradilan disemua lingkungan peradilan di Indonesia, khususnya di lingkungan Peradilan Agama, perlu mengadakan Kompilasi Hukum Islam yang selama ini menjadi hukum positif di Pengadilan Agama;
- b. Bahwa guna mencapai maksud tersebut, demi meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas, sinkronisasi dan tertib administrasi dalam proyek pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi, dipandang perlu membentuk suatu tim Proyek yang susunannya terdiri dari para Pejabat Mahkamah Agung dan Departemen Agama Republik Indonesia.

Dalam hal ini Kompilasi Hukum Islam disusun atas prakarsa penguasa negara, yakni Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama, melalui Surat Keputusan Bersama dan mendapat pengakuan ulama' dari berbagai unsur. Secara resmi Kompilasi Hukum Islam merupakan konsensus (*ijma'*) ulama' dari berbagai golongan melalui media lokakarya yang dilaksanakan secara nasional, yang kemudian mendapat legalisasi dari kekuasaan negara.

Perumusan Kompilasi Hukum Islam secara substansial dilakukan dengan mengacu kepada sumber Hukum Islam, yakni Al-Qur'an dan Sunnah Rasul, sedangkan secara hirarki mengacu pada peraturan perUndang-undangan yang berlaku. Disamping itu, para perumus KHI memperhatikan perkembangan yang

⁶⁰Abdurrahman, 1992, Kompilasi Hukum Islam di Indonesia, (Jakarta: akademika Pressindo)

berlaku secara global serta memperhatikan tatanan hukum Barat tertulis dan tatanan hukum Adat, yang memiliki titik temu dengan tatanan hukum Islam. Berkenaan dengan hal itu dalam beberapa hal, maa terjadi adopsi dan modifikasi tatanan hukum lainnya itu ke dalam KHI. Dengan demikian, KHI merupakan suatu perwujudan hukum Islam yang khas di Indonesia, dengan kata lain KHI merupakan wujud hukum Islam yang bercorak keindonesiaan.⁶¹

Pengkajian tentang asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam dalam berbagai butir pasal KHI dapat dihubungkan dengan berbagai pandangan *fuqaha* dari berbagai madzhab. Hal itu dapat menjelaskan tentang kecenderungan pemikiran yang dominan didalam rumusan KHI. Pengujian itu amat diperlukan, sehingga terhindar dari cara berfikir tipikal dan apriori bahwa madzhab tertentu mungkin dipandang dominan, yang sekaligus menafikan madzhab lainnya.

Berkenaan dengan kawin hamil, Kompilasi Hukum Islam di Indonesia yang dinyatakan berlakunya dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 sebagai pedoman bagi hakim di Lembaga Peradilan Agama membicarakan perkawinan perempuan hamil karena zina dan dinyatakan boleh.⁶² Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang disebarluaskan dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 terdapat bab khusus mengenai kawin hamil, yaitu pada pada Bab VIII, Pasal 53 ayat (1), (2), dan (3).

(1) Seorang wanita hamil di luar nikah, dapat dikawinkan dengan pria yang menghamilinya.

⁶¹Cik Hasan Bisri, *Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 9

⁶²Amir Syarifuddin, *Merentas Kebekuan Ijtihad, Isu-isu Penting Hukum Islam Kontemporer Di Indonesia*, (Jakarta: Ciputat Pers, 2002), 192

- (2) Perkawinan dengan wanita hamil yang disebut pada ayai (1) dapat dilangsungkan tanpa menunggu lebih dahulu kelahiran anaknya
- (3) Dengan dilangsungkannya perkawinan pada saat wanita hamil, tidak diperlukan perkawinan ulang setelah anak yang dikandung lahir.⁶³

Pada dasarnya pendefinitifan kebolehan kawin hamil yang diatur dalam KHI sedikit banyak beranjak dari pendekatan kompromistis dengan hukum Adat. Kompromi itu, ditinjau dari kenyataan terjadinya ikhtilaf dalam ajaran *fiqh* dihubungkan pula dengan faktor sosiologis dan psikologis. Dari berbagai faktor yang dikemukakan ditarik suatu kesimpulan berdasar asas *istishlah*, sehingga dari penggabungan faktor *ikhtilaf* dan ‘urf perumusan KHI berpendapat: lebih besar *maslahat* membolehkan kawin hamil daripada melarangnya.⁶⁴

Acuan penerapan kawin hamil :

- a. Dengan lelaki yang menghamili, dengan ketentuan siapa pria yang mau mengawini dianggap benar sebagai lelaki yang menghamili, kecuali si wanita menyanggah (mengingkari)
- b. Perkawinan langsung dapat dilakukan tanpa menunggu kelahiran bayi
- c. Anak yang dalam kandungan dianggap mempunyai hubungan darah dan hubungan hukum yang sah dengan lelaki yang mengawini. Anggapan yang seperti ini merupakan kompromistis dengan nilai hukum Adat yang menetapkan asas: *setiap tanaman yang tumbuh di ladang seseorang, dialah pemilik tanaman meskipun bukan dia yang menanam*. Tujuan utama asas

⁶³Tim Redaksi FOKUSMEDIA, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: Fokusmedia, 2007), 20

⁶⁴Cik Hasan Bisri, Op. Cit, 57

kebolehan kawin hamil bermaksud untuk memberi perlindungan hukum yang pasti kepada anak yang ada dalam kandungan.

Kompromi nilai ini perlu, sebab salah satu tujuan utama atas kebolehan kawin hamil bermaksud untuk memberi perlindungan hukum yang pasti kepada anak dalam kandungan. Untuk apa dibolehkan kawin hamil kalau anak yang di dalam kandungan tetap berstatus anak zina.

Suatu hal yang perlu dicatat sehubungan dengan kawin hamil. Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) sengaja dirumuskan dengan singkat dan agak bersifat umum. Maksudnya untuk memberi keluasan bagi pengadilan untuk mencari dan menemukan asas-asas baru melalui terobosan dan konstruksi yang lebih aktual dan rasional.⁶⁵

3. Status Anak Luar Kawin

a. Status Anak Luar Kawin Dalam Hukum Islam

Pemeliharaan dan perlindungan agama adalah melindungi seseorang untuk beragama sesuai dengan kepercayaan dengan adanya larangan memfitnah dan melecehkan agama, larangan sesat dari agama yang dianut, larangan menistakan agama, larangan selalu berbuat anaris dan berbuat kerusakan.⁶⁶

Pemeliharaan dan perlindungan terhadap agama sebagai esensi pokok yang diwujudkan dalam bentuk syari'ah adalah agar ummat manusia tidak melepaskan diri hubungannya dengan Sang Khalik Allah SWT sebagai hubungan *religius transcendental*. Oleh karena itu setiap hukum yang dibentuk harus sesuai dengan

⁶⁵Yahya Harahap, Op.Cit, 42

⁶⁶Imam Al-Sayuthi, *Al-Isybah Wa al-Nadhair*, (Beirut: al-Maktabah, 1989), 397

nilai-nilai yang dikandung dalam wahyu baik yang bersifat *qauliyah* (al Qur'an), maupun yang bersifat *ma'nawiyah* (al hadist), sebab bila manusia telah melepaskan diri hubungannya dengan Allah SWT, akan berimplikasi negatif pada kehidupan bermasyarakat secara umum.

Pemeliharaan terhadap keturunan adalah pemeliharaan dan perlindungan bagi setiap anak dengan status yang jelas, harus diperlakukan sebagai bagian dari masyarakat yang harus tumbuh dan berkembang disekitar orang tuanya, baik sisi jasmaninya maupun ruhaninya.⁶⁷ Untuk menjamin terpeliharanya keturunan ini dalam hukum Islam diharamkan melakukan hubungan suami istri diluar ikatan perkawinan, dan terbentuknya lembaga perkawinan yang disyari'atkan. Dan pemeliharaan dan perlindungan terhadap harta adalah memelihara dan melindungi harta dari segala bentuk-bentuk dhalim, pencurian, penipuan, dan penghancuran. Apabila kepentingan-kepentingan tersebut tidak terpelihara dan tidak dilindungi oleh hukum, maka tatanan kehidupan manusia akan mengalami ketidaknyamanan, dan kehancuran, karena unsur-unsur pokok yang membentuk kehidupan ini telah tidak ada.

Menurut hukum Islam anak yang lahir di luar perkawinan secara hukum tidak memiliki hubungan nasab kepada ayahnya, tetapi ia hanya memiliki hubungan nasab dengan ibu yang melahirkan, anak tersebut dinamakan juga anak zina dan anak *lian*. Dalam kitab-kitab fikih, anak zina adalah anak hasil perbuatan zina.⁶⁸

⁶⁷ Abu Zahrah, *Ushu Fiqh*, (Beirut: Dar Al- Fikr, 198), 278

⁶⁸ Asyari Abdul Ghofar, *Pandangan Islam Tentang Zina dan Perkawinan Sesudah Hamil*, (Jakarta: PT Raja Grasindo Persada, 1996), 81

Para ulama sepakat menyatakan bahwa perzinaan bukan penyebab timbulnya hubungan nasab anak dengan ayah, sehingga anak zina tidak boleh dihubungkan dengan nasab ayahnya, meskipun secara biologis berasal dari benih laki-laki yang menzinai ibunya. Alasan mereka bahwa nasab itu merupakan karunia dan nikmat, sedangkan perzinaan itu merupakan tindak pidana (*Jarimah*) yang sama sekali tidak layak mendapatkan balasan nikmat, melainkan balasan berupa hukuman, baik rajam, maupun dera seratus kali dan pembuangan⁶⁹, selain itu alasan kuatnya adalah sabda Nabi dalam sebuah hadits:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ ﷺ قَالَ الْوَلَدُ لِلْفِرَاشِ وَلِلْعَاهِرِ الْحَجَرُ

Dari Abu Hurairah sesungguhnya Rasulullah saw. Bersabda: “Anak itu bagi yang meniduri istri (secara sah) yaitu suami, sedangkan bagi pezina ia hanya berhak mendapatkan batu”. (HR. Muslim)

Hadist tersebut telah disepakati oleh para ulama dari berbagai kalangan mazhab sebagai alasan, bahwa perzinaan itu sama sekali tidak akan berpengaruh terhadap sebab-sebab ketetapan nasab antara anak dengan ayah biologis yang menzinai ibunya. Implikasi dari tidak adanya hubungan nasab antara anak dengan ayah akan sangat kelihatan dalam beberapa aspek yuridis, di mana lelaki yang secara biologis adalah ayah kandungnya itu berkedudukan sebagai orang lain, sehingga tidak wajib memberi nafkah, tidak ada hubungan waris mewarisi, bahkan seandainya anak zina itu perempuan, ayah kandungnya tidak diperbolehkan berduaan dengannya, serta laki-laki pezina itu tidak menjadi wali

⁶⁹H. M. Nurul Irfan, *Nasab & Status Anak dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Bumi aksara, 2012), 114-115

dalam pernikahan anak perempuan zinanya, sebab antara keduanya tidak ada hubungan sama sekali dalam syariat islam.⁷⁰

Kalangan *Syafi'iyah* berpendapat bahwa persetubuhan dalam bentuk zina tidak menimbulkan akibat hukum apa-apa, tidak menimbulkan hak nafkah, hukum *mushaharah*, berlakunya nasab dengan suami, dan kewajiban *iddah* bila terjadi perceraian. Atas dasar itu Imam Syafi'i menetapkan bahwa anak tidak mempunyai hubungan apa-apa dengan laki-laki yang menzinai ibunya, dan seandainya ia perempuan boleh saja ia dikawini laki-laki itu. Tidak ada kewajiban *iddah* bagi perempuan berzina atau dengan kata lain ia tidak mempunyai *iddah*.

Kalangan *Hanafiyyah* meskipun menetapkan sebagai akibat hukum bagi perempuan yang berzina seperti hubungan *mushaharah*, namun dalam hal kewajiban *iddah* ia tidak memperlakukan akibat hukum. Hal ini berarti bahwa perempuan yang berzina tidak perlu menjalani *iddah* sebagaimana yang berlaku terhadap perempuan yang bercerai dengan suaminya.⁷¹

Sebagian menetapkan dengan melahirkan anak sebagaimana yang berlaku terhadap perempuan yang bercerai. Sebagian lainnya mengatakan bahwa yang beriddah dengan melahirkan anak itu hanyalah isteri yang bercerai dari suaminya, karena anak yang lahir dinasabkan kepada laki-laki yang menceraikannya. Sedangkan bagi perempuan yang berzina, anak yang dilahirkan tidak dinasabkan kepada laki-laki yang menghamilinya. Oleh karena itu iddahnya bukan dengan melahirkan anak tetapi tiga kali suci sesudah melahirkan anak, sebagaimana yang berlaku di kalangan ulama *Malikiyah*.

⁷⁰H. M. Nurul Irfan, *Nasab & Status Anak dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Bumi aksara, 2012), 115

⁷¹Amir Syarifuddin, *Op.Cit*, 195

Berkenaan dengan anak di luar perkawinan sah, M. Quraish Shihab berpendapat bahwa, anak yang lahir adalah anak yang tidak sah dalam pandangan Tuhan sehingga seharusnya ayah sang anak yang merupakan hasil benihnya itu, tidak diakui sebagai anak yang sah. Namun, seandainya sang ayah/suami yang menikahi itu mengakuinya, dari segi hukum formal anak tersebut dapat dinilai sebagai anak yang sah, dengan syarat bahwa kelahirannya terjadi minimal enam bulan setelah pernikahannya dan tidak melampaui masa setahun dari masa perceraian mereka, jika terjadi perceraian.⁷²

Namun bila pria yang mengawini ibunya itu pria yang menghamilinya, maka terjadi perbedaan pendapat⁷³:

- a. Bayi itu termasuk anak zina, bila ibunya dikawini setelah usia kandungannya berumur empat bulan ke atas. Bila kurang dari empat bulan, maka bayi tersebut adalah anak suaminya yang sah.
- b. Bayi itu termasuk anak zina, karena anak itu adalah anak di luar nikah, walaupun dilihat dari segi bahasa, bahwa anak itu adalah anaknya, karena hasil dari sperma dan ovum dari ibunya itu.

Mengenai pria yang mengawini wanita hamil yang dihamili oleh pria lain, kendatipun ada ulama berpendapat perkawinan itu sah, tetapi tetap berdampak negatif. Sebab, pria itu adalah sebagai tumbal (penutup aib), apakah dia mengawini wanita itu dengan sukarela atau Karena ada imbalan. Apalagi kalau dia bukan seorang pezina (hidung belang). Pria yang pantas menjadi pasangan wanita itu adalah pria pezina pula.

⁷²M. Quraish Shihab, *Perempuan*, (Jakarta: Lentera Hati, 2005), 254

⁷³M. Ali Hasan, *Pedoman Hidup Berumah Tangga Dalam Islam*, (Jakarta: Siraja, 2003), 259

Status anak, juga tidak bisa berubah menjadi anak yang sah menurut hukum, jadi tetap anak zina. Mengenai perwalian dan warisan, berlaku seperti anak zina. Jadi walaupun ada peluang untuk menyatakan sah perkawinan itu, sebagaimana pendapat ulama di atas, perkawinan itu tetap ada cacatnya, ditinjau dari segi agama, psikologis, dan sosiologis.⁷⁴

b. Status Anak Luar Kawin Dalam Hukum Positif

Kedudukan anak merupakan persoalan hukum keluarga yang tidak hanya menyangkut persoalan antara suami dan istri, namun juga menyangkut status keperdataan anak yang dilahirkan dari suatu hubungan antara laki-laki dan perempuan. Menurut Pasal 42 Undang-undang Perkawinan bahwa yang dimaksud dengan anak sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau akibat perkawinan sah, sedangkan perkawinan yang sah berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dalam perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.⁷⁵

Dari dua ketentuan diatas jika diartikan secara bersamaan maka anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam suatu perkawinan yang sah menurut agama atau kepercayaan dari suami dan istri atau anak yang lahir sebagai akibat dari perkawinan menurut agama dan kepercayaan yang dianut oleh suami dan istri yang melangsungkan perkawinan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa untuk menentukan ukuran tentang sah tidaknya anak, selalu tidak terlepas dari keabsahan perkawinan yang dilakukan

⁷⁴M. Ali Hasan, Op.Cit, 262-263

⁷⁵D.Y. Witanto, S.H., *Hukum Keluarga Hak dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca Keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, (Jakarta: Pustakara, 2012), 137

oleh kedua orang tuanya. Karena dari perkawinan yang sah akan melahirkan anak yang sah, sedangkan perkawinan yang tidak sah atau bahkan sama sekali tidak pernah ada perkawinan, akan melahirkan anak dalam status anak yang tidak sah (anak luar kawin).

Sedangkan dalam Pasal 99 Kompilasi Hukum Islam menyebutkan: “Anak sah adalah : a. Anak yang dilahirkan dalam atau akibat perkawinan yang sah; b. Hasil perbuatan suami istri yang sah diluar rahim dan dilahirkan oleh istri tersebut.”⁷⁶ Dalam pasal tersebut anak yang sah adalah anak yang lahir akibat pernikahan yang sah bukan sekedar lahir “dalam” perkawinan yang sah.

Sebab kalau dengan menggunakan kata “dalam”, berarti yang penting pada saat anak itu lahir, orangtuanya sebagai pasangan zina telah terikat dalam sebuah pernikahan. Bahkan seandainya pada saat terjadi kontraksi otot rahim karena sudah pembukaan satu atau dua menjelang kelahiran bayi itu dan proses pernikahan mereka baru berlangsung, kemudian dalam waktu beberapa menit berikutnya sang bayi lahir, maka atas dasar rumusan Pasal 99 KHI di atas tetap saja dinyatakan sebagai anak sah, bukan anak zina, padahal jelas-jelas pembuahan embrio bayi tersebut terjadi pada saat mereka belum terikat dalam sebuah akad pernikahan yang sah.⁷⁷

Anak luar kawin dalam hukum administrasi kependudukan berhak mendapat akta kelahiran sebagaimana anak-anak sah pada umumnya, namun oleh karena adanya ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-undang Perkawinan jo. Pasal

⁷⁶Tim Redaksi fokusmedia, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung; Fokusmedia, 2007), 34

⁷⁷H. M. Nurul Irfan, *Nasab & Status Anak dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Amzah, 2012), 159

100 Kompilasi Hukum Islam yang menyatakan bahwa anak luar kawin hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya dan keluarga ibunya, maka hal itu berimplikasi pada cara dan mekanisme pencatatan akta kelahiran bagi anak luar kawin. Pada akta kelahiran anak luar kawin hanya akan disebutkan nama ibunya saja sedangkan nama ayahnya tidak akan dicatat dalam akta kelahiran si anak. Terputusnya hubungan hukum antara si anak dengan ayah biologisnya mengakibatkan si ayah tidak memiliki kewajiban apa-apa terhadap anaknya, dan sebaliknya si anak tidak berhak menuntut apa-apa dari si ayah yang berhubungan dengan hak-hak keperdataan.⁷⁸

Anak luar kawin hanya akan memiliki hubungan hukum secara keperdataan dengan ayah biologisnya jika si ayah memberi pengakuan terhadapnya. Pasal 280 KUH Perdata menyebutkan bahwa dengan pengakuan terhadap anak di luar kawin, terciptalah hubungan perdata antara si anak dengan bapak atau ibu biologisnya. Pengakuan terhadap anak luar kawin dapat dilakukan dengan suatu akta otentik, bila belum dilakukan dalam suatu akta kelahiran atau pada waktu pelaksanaan perkawinan.⁷⁹

Jika dicermati uraian pertimbangan Putusan MK, maka sebenarnya maksud pertimbangan tersebut tidak hanya berlaku bagi anak luar kawin dalam pengertian hasil dari perkawinan siri, namun juga berlaku bagi seluruh jenis anak luar kawin termasuk anak zina, walaupun konteks permohonan judicial review dalam perkara tersebut berlatar belakang persoalan perkawinan siri, hal ini dapat

⁷⁸D.Y. Witanto, S.H., *Hukum Keluarga Hak dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca Keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, (Jakarta: Pustakara, 2012), 31-32

⁷⁹D.Y. Witanto, S.H., *Hukum Keluarga Hak dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca Keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, (Jakarta: Pustakara, 2012), 32

dilihat dari isi pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diajukan oleh Pemohon judicial review yang mana bunyinya : “Dengan demikian, terlepas dari soal prosedural/administrasi perkawinannya, anak yang dilahirkan harus mendapatkan perlindungan hukum. Jika tidak demikian, maka yang dirugikan adalah anak yang dilahirkan di luar perkawinan, padahal anak tersebut tidak berdosa karena kelahirannya di luar kehendaknya. Anak yang dilahirkan tanpa memiliki kejelasan status ayah seringkali mendapatkan perlakuan yang tidak adil dan stigma di tengah-tengah masyarakat. Hukum harus memberi perlindungan dan kepastian hukum yang adil terhadap status seorang anak yang dilahirkan dan hak-hak yang ada padanya, termasuk terhadap anak yang dilahirkan termasuk keabsahan terhadap anak yang dilahirkan meskipun keabsahan perkawinannya masih dipersengketakan”.⁸⁰

Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut maka Pasal 43 ayat (1) UU 1/1974 yang menyatakan, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya” harus dibaca, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya”.⁸¹

⁸⁰D.Y. Witanto, S.H., *Hukum Keluarga Hak dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca Keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, (Jakarta: Pustakara, 2012), 252-253

⁸¹D.Y. Witanto, S.H., *Hukum Keluarga Hak dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca Keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, (Jakarta: Pustakara, 2012), 253

Oleh karena tidak ada satupun kalimat dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan atau setidaknya dapat ditafsirkan hanya berlaku bagi anak yang dilahirkan dari pernikahan siri, maka kaidah hukum yang menyangkut tentang perlindungan anak di luar kawin dalam putusan tersebut juga berlaku bagi semua jenis anak luar kawin.

Dalam putusan MK dalam uji materi pasal 43 ayat (1) UU 1/1974 yang menyatakan, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”, khususnya mengenai hak untuk mendapatkan status hukum anak, dalam penjelasan MK disebutkan bahwa pertama, setiap kelahiran, secara alamiah pasti didahului kehamilan seorang perempuan akibat terjadinya pembuahan melalui hubungan seksual dengan lelaki atau melalui rekayasa teknologi. “Seorang laki-laki dan seorang perempuan yang menyebabkan terjadinya kelahiran anak tersebut harus bertanggung jawab atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Hal ini sejalan dengan Pasal 28b ayat (2) UUD 1945. Kedua, putusan MK membuka kemungkinan bagi ditemukannya subjek hukum yang harus bertanggung jawab terhadap anak dimaksud sebagai bapaknya, melalui mekanisme hukum dengan menggunakan pembuktian berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi mutakhir dan atau hukum, dalam rangka meniadakan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum dalam masyarakat. Ketiga, terkait perspektif Undang-undang Perkawinan yang memiliki karakter khas, dalam

pengertian formal merupakan hukum yang bersifat unifikasi sehingga terdapat norma hukum yang berlaku untuk seluruh warga.⁸²

C. Kewenangan

Secara etimologi, kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang, berwenang yang memiliki makna mempunyai, mendapat hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.⁸³ Sedangkan kata wewenang merupakan hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; Kewenangan bermakna hal berwenang; hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁸⁴

Dalam hukum publik wewenang itu selalu merupakan keseluruhan dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Dalam pelaksanaan wewenang pemerintahan itu ada kalanya sifat kebebasannya yang menonjol, tetapi adakalanya justru sifat ikatannya yang nampak jelas.⁸⁵ Namun adakalanya pengertian wewenang itu diartikan lebih luas tidak sekedar dalam arti suatu kemampuan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum, tetapi dalam arti yang lebih umum untuk dapat berbuat atau melakukan sesuatu. Misalnya, berwenang memberikan nasihat. Dalam hal ini sebenarnya bukan mengenai wewenang untuk menimbulkan suatu akibat hukum, tetapi untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh lain instansi.

⁸²H. M. Nurul Irfan, *Nasab & Status Anak dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Bumi aksara, 2012), 195-196

⁸³Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 1128

⁸⁴Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 1128

⁸⁵Indroharto, S.H., *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990)

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Menurut S.F. Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian, wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat⁸⁶, antara lain :

1. Express implied
2. Jelas maksud dan tujuannya
3. Terikat pada waktu tertentu
4. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis
5. Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan kongkrit

Menurut Bagir Manan, dalam Hukum Tata Negara, Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

⁸⁶Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008), 49-50

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini oleh peraturan perundang-undangan sendiri dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintah baru *Legislators* yang kompeten untuk memberikan atribusi.⁸⁷

Sedangkan delegasi terjadilah perlimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau Pejabat TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara attributive kepada Badan atau Pejabat TUN lainnya. Jadi suatu delegasi itu selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁸⁸

Pada atribusi wewenang, disitu terjadi pemberian suatu wewenang oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan sedang pada delegasi disitu terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada. Sebaliknya pada mandate, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain.⁸⁹ Dalam hal mandat maka di situ tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern.

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah dan apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap

⁸⁷Indroharto, S.H., *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1990), 65

⁸⁸Indroharto, S.H., *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1990), 65

⁸⁹Indroharto, S.H., *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1990), 65-66

tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara umum, kewenangan pemerintah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan. Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*).

Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab di antara berbagai level pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya. Dengan demikian, terjadi perbedaan tugas dan wewenang di antara berbagai level pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggungjawab di antara mereka. Oleh karena itu, makna dari perbedaan hak, kewajiban dan tanggungjawab dari berbagai level pemerintahan yang ada merupakan suatu hal yang secara pokok menggambarkan secara nyata kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing level pemerintahan yang ada di suatu negara.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pasal 1 ayat 2 undang-undang tersebut, selain mengandung makna untuk keabsahan (dasar legalitas) dari setiap perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh para Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara, juga menunjukkan bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang berlaku sajalah yang merupakan sumber lahirnya atau berasalanya yang memberikan wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh para Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam negeri ini. Karena itu sekarang penting untuk dilihat bagaimana Belanda atau Jabatan TUN itu memperoleh wewenang-wewenang untuk melaksanakan pemerintahan tersebut.⁹⁰

Di dalam kepustakaan hukum publik terutama dalam hukum administrasi, wewenang pemerintah berdasarkan sifatnya dapat dilakukan pembagian, sebagai berikut :

1. Wewenang yang bersifat terikat : yakni wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan tersebut dapat dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang diambil
2. Wewenang bersifat fakultatif : yakni wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun demikian tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan sedikit banyak masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya
3. Wewenang bersifat bebas : yakni wewenang badan atau pejabat pemerintah (administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk

⁹⁰Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), 90

menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan, karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut.

Walaupun melekat adanya wewenang bebas, namun demikian pemerintahan dalam melaksanakan fungsinya tidak dapat menggunakan wewenang bebas tersebut sebesar-besarnya, karena di dalam Negara hukum tidak ada wewenang dalam arti sebebas-bebasnya atau kebebasan tanpa batas. Wewenang selalu dijalankan dengan batasan-batasan hukum, mengingat wewenang hanya diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu legitimasi penyelenggaraan pemerintah adalah wewenang yang diberikan oleh Undang-undang (norma wewenang), dan substansi dari asas legitimasi (*legalitiet beginselen*) dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah wewenang.⁹¹ Berdasarkan hal tersebut wewenang bebas atau dikenal dengan diskresi atau *freis Ermessen* yakni kebebasan untuk dapat bertindak sendiri atas inisiatif sendiri.

D. Diskresi

Secara etimologis, istilah *Freies Ermerssen* dari bahasa Jerman, *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.⁹² Dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah “*discretion*” atau “*discretion power*”, di

⁹¹Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008), 52-55

⁹²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), 133

Indonesia lebih populer dikenal dengan istilah diskresi yang diterjemahkan sebagai kebebasan bertindak atau keputusan yang diambil di atas dasar penilaian sendiri. *Discretion* dalam *Black Law Dictionary* mengandung arti “ *a public official’s power or right to act in certain circumstances according to personal judgment and conscience*”. Penekanan dalam arti tersebut pada kekuasaan pejabat publik untuk bertindak menurut keputusan dan hati nurani sendiri. Tindakan tersebut dilakukan atas dasar kekuasaan atau wewenang yang melekat pada pejabat publik selaku pengambil keputusan.

Menurut Prajudi Admosudirjo, diskresi adalah suatu kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri, dan Nata Saputra memaknai *Freies Ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi Negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.⁹³

Menurut kamus hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan menurut Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan Draf Bulan Juli 2008 di dalam Pasal 6 mengartikan diskresi sebagai wewenang badan atau pejabat pemerintahan dan atau badan hukum lainnya yang memungkinkan untuk melakukan pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan atau tindakan faktual dalam administrasi pemerintahan.

Indroharto menyebut wewenang diskresi sebagai wewenang fakultatif yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha Negara

⁹³Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2003), 64-65

menerapkan wewenanganya, tetapi memberikan pilihan sekalipun hanya dalam hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.⁹⁴

Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan Draf Bulan Juli 2008 dalam pasal 6 ayat (1) memberikan batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa pejabat pemerintahan atau badan hukum lainnya yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi itu sendiri, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selanjutnya ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat diuji melalui upaya administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut berarti bahwa Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Kewenangan *freies Ermessen* sebagai penyelenggara pemerintahan bukanlah sebagai kekuasaan tidak terbatas, akan tetapi tunduk pada peraturan perundang-undangan, hukum tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu penggunaan wewenang tindakan bebas dilakukan dengan syarat⁹⁵ :

- a. Tidak bertentangan dengan satu aturan hukum
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan

⁹⁴Indroharto, S.H., *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), 99-101

⁹⁵Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: GadjahMada University Press, 2008), 70

- c. Harus patut, masuk akal, dan tidak termasuk dalam lingkup jabatannya
- d. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa, dan
- e. Menghormati hak asasi manusia

Ada beberapa manfaat atau aspek kelebihan dalam penggunaan prinsip *Freies Ermessen* atau kebebasan bertindak oleh pejabat pemerintah yaitu diantaranya;

- a. Kebijakan pemerintah yang bersifat *emergency* terkait hajat hidup orang banyak dapat segera diputuskan atau diberlakukan oleh pemerintah meskipun masih debatable secara yuridis atau bahkan terjadi keosongan hukum sama sekali
- b. Badan atau pejabat pemerintah tidak terjebak pada formalisme hukum dengan asumsi bahwa tidak ada kekosongan hukum bagi setiap kebijakan publik (*policy*) sepanjang berkaitan dengan kepentingan umum atau masyarakat luas
- c. Sifat dan roda pemerintahan menjadi makin fleksibel, sehingga sektor pelayanan publik makin hidup dan pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi tidak statis alias tetap dinamis seiring dengan dinamika masyarakat dan perkembangan zaman

Namun begitu, disisi lain kebebasan bertindak oleh aparatur pemerintahan yang berwenang sudah tentu juga menimbulkan kompleksitas masalah karena sifatnya yang menyimpangi asas legalitas dalam arti yuridis (unsur *exception*).

Memang harus diakui apabila tidak digunakan secara cermat dan hati-hati maka penerapan asas *freies Ermessen* ini rawan menjadi konflik struktural yang berkepanjangan antara penguasa versus masyarakat. Ada beberapa kerugian yang bisa saja terjadi jika tidak diantisipasi secara baik yakni diantaranya;

- a. Aparatur atau pejabat pemerintah bertindak sewenang-wenang karena terjadi ambivalensi kebijakan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat
- b. Sektor pelayanan publik menjadi terganggu atau malah makin buruk akibat kebijakan yang tidak populer dan non responsif diambil oleh pejabat atau aparatur pemerintah yang berwenang
- c. Sektor pembangunan justru menjadi terhambat akibat sejumlah kebijakan (*policy*) pejabat atau aparatur pemerintah yang kontraproduktif dengan keinginan rakyat atau para pelaku pembangunan lainnya
- d. Aktivitas perekonomian masyarakat justru menjadi pasif dan tidak berkembang akibat sejumlah kebijakan (*policy*) yang tidak pro-masyarakat dan terakhir adalah terjadi krisis kepercayaan publik terhadap penguasa dan menurunnya wibawa pemerintah di mata masyarakat sebagai akibat kebijakan-kebijakannya yang dinilai tidak simpatik dan merugikan masyarakat

E. Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan Publik

Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.⁹⁶ Penanggulangan atau pengurangan atas sejumlah masalah fenomenal yang terjadi di lingkungan sekitar, memerlukan solusi dalam bentuk kebijakan publik.

Dalam realita politik, apa yang disebut dengan istilah/terminology kebijakan (*policy*) itu seringkali penggunaannya dalam komunikasi politik saling dipertukarkan (*interchangeably*) dengan istilah-istilah lain, seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar (*grand design*) yang dibuat oleh pemerintah.

Dalam literatur lain disebutkan bahwa *policy* diartikan sebagai kebijaksanaan namun ada pula yang menyebutnya sebagai kebijakan, dalam kamus besar bahasa Indonesia makna dari kata kebijakan yaitu kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana di pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tt pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud

⁹⁶Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori & Proses*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), 16

sebagai garis pedoman untuk manajemen di usaha mencapai sasaran; garis haluan.⁹⁷

Sedangkan kebijaksanaan yaitu kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya)⁹⁸, Istilah *policy* (kebijaksanaan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijaksanaan (*policy maker*) dan para sejawatnya istilah-istilah itu tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karna mereka menggunakan referensi yang sama namun bagi orang-orang yang berada diluar struktur pengambilan kebijaksanaan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan.⁹⁹

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa, kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kopleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.¹⁰⁰ Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

⁹⁷Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 131

⁹⁸Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), 131

⁹⁹Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 1-2

¹⁰⁰Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 2

Seperti yang telah diungkap di atas bahwa terdapat banyak definisi mengenai kebijakan publik, masing-masing definisi memiliki penekanan yang berbeda-beda berdasarkan latar belakang yang berbeda-beda pula. Berikut ini beberapa definisi tentang kebijakan publik:

- a. Robert Eyestone yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.¹⁰¹ Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *democratic governance*, dimana di dalamnya terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik.
- b. Chandler dan Plano¹⁰² mendefinisikan kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah public atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk investasi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan public menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrument yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.
- c. Thomas R. Dye¹⁰³, menurutnya kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian

¹⁰¹Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori & Proses*, 16

¹⁰²Hessel Nogi S. Tangkilisan, "Teori dan Konsep Kebijakan Publik" dalam *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*, (Yogyakarta: Lukman Offset dan YPAIP, 2003), 1

¹⁰³Hessel Nogi S. Tangkilisan, "Teori dan Konsep Kebijakan Publik" dalam *kebijakan publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*, (Yogyakarta: Lukamn Offset dan YPAPI, 2003), 1

dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan public menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (*decision making*), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik.

Sedangkan dalam kata lain, pendefinisian kata lain dari *policy* yang diartikan sebagai kebijaksanaan menyebutkan bahwa istilah kebijaksanaan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya. Terdapat beberapa pandangan ilmuan politik berkenaan dengan kebijaksanaan, Carl Friedrich, yang menyatakan bahwa kebijaksanaan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.¹⁰⁴

Tidak jauh beda dengan Anderson, yang merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.¹⁰⁵ Konsep ini membedakan secara tegas antara kebijaksanaan (*policy*)

¹⁰⁴Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 3

¹⁰⁵Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 3

dan keputusan (*decision*), yang mengandung arti pemilihan di antara sejumlah alternatif yang tersedia.

Dalam lingkup analisis kebijakan publik (*public policy analysis*) makna yang terkandung dalam terminologi isu bukanlah seperti apa yang umumnya dipahami oleh orang awam dalam perbincangan sehari-hari. Dalam hal ini istilah isu tidak pernah dirumuskan dengan jelas, namun sebagai suatu *technical term* utamanya dalam konteks kebijakan publik, muatan maknanya lebih kurang sama dengan apa yang kerap disebut sebagai masalah kebijakan (*policy problem*).

Dalam analisis kebijakan publik, konsep ini menempati posisi sentral. Hal ini mungkin ada kaitannya dengan fakta, bahwa proses pembuatan kebijakan publik apa pun pada umumnya berawal dari adanya *awareness of a problem* (kesadaran akan adanya masalah tertentu). Misalnya, gagalnya kebijakan tertentu dalam upayanya mengatasi suatu masalah pada suatu tingkat yang dianggap memuaskan. Tapi, pada situasi lain, awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga bisa berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah sekian lama dipersepsikan sebagai belum pernah tersentuh oleh atau ditanggulangi lewat kebijakan pemerintah. Pada titik ini kemudian mulai membangkitkan tingkat perhatian tertentu.¹⁰⁶

Dalam memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman mengenai konsep kebijakan, ada baiknya jika diperhatikan berbagai hal yang akan diuraikan berikut;

¹⁰⁶Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 35-36

1. Kebijakan Harus dibedakan Dari Keputusan

Perbedaan Antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) kerap kali tidak terlalu diperhatikan cenderung keduanya disama artikan serta tidak diberikan penjelasan secara rinci, padahal diantara keduanya memiliki beberapa aspek yang cukup mendasar sehingga tampak adanya perbedaan keduanya, aspek tersebut antara lain¹⁰⁷ ;

- a. Kebijakan ruang lingkupnya jauh lebih besar daripada keputusan. Kebijakan pada umumnya terdiri dari serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait, dan kadangkala langkah-langkah yang terdapat didalamnya bersifat rasional (misalnya keputusan bahwa ada masalah tertentu yang dihadapi, keputusan untuk berbuat sesuatu guna mengatasi masalah itu, keputusan untuk memilih cara yang terbaik guna memecahkan masalah tersebut atau mungkin keputusan untuk mengesahkan/mengundangkannya). Bahkan seandainya langkah-langkah tindakan yang akan diambil itu mungkin tidak begitu jelas, suatu kebijakan biasanya menyangkut interaksi dari berbagai keputusan yang satu sama lain terjalin dengan erat.
- b. Meskipun dalam suatu keputusan tunggal mungkin terdapat langkah-langkah tertentu yang rumit bahkan kritis, utamanya pada saat-saat penentuan pilihan terbaik diantara berbagai macam pilihan yang tersedia, pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan-keputusan, baik sebelum maupun sesudah dilampauinya saat-saat kritis itu.

¹⁰⁷Solichin Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, (Malang,Cetakan Pertama 2008, UMM Press), 41-43

c. Konsep keputusan sering dikaitkan dengan apa yang disebut dengan pembuat keputusan (*desicion maker*). Biasanya istilah ini mengacu pada seseorang atau sebuah kelompok atau suatu organisasi tertentu. Dalam kaitan ini yang perlu diperhatikan ialah bahwa studi kebijakan biasanya akan mencakup usaha penelusuran interaksi yang melibatkan begitu banyak individu, kelompok, dan organisasi, sehingga konsep pembuat keputusan kalau diterapkan dalam konsep kebijakan sesungguhnya amat rapuh, mengingat banyaknya peristiwa serta besarnya lingkungan yang memaksa lahirnya kebijakan tertentu yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintahan.

2. Kebijakan Tidak Secara Serta Merta Dapat Dibedakan Dari Administrasi
 3. Kebijakan Meliputi Hubungan-hubungan Yang Bersifat Antar Organisasi Dan yang Bersifat Intra Organisasi (Antar Unit-unit Dalam Lingkungan Organisasi Tertentu)
 4. Kebijakan Publik, Meski Tidak Eksklusif, Menyangkut Peran Kunci Lembaga-lembaga Pemerintah
 5. Kebijakan itu Dirumuskan atau Didefinisikan Secara Subyektif
- 2. Ragam Kebijakan serta Teori Pengambilan Keputusan Kebijakan**

Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan

2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Para ilmuwan politik yang pada masa lampau umumnya berminat terhadap proses-proses politik seperti proses legislative, proses pemilu dan unsur-unsur system politik seperti kelompok kepentingan atau pendapat umum, dewasa ini telah semakin meningkatkan perhatian mereka terhadap studi kebijakan publik. Studi kebijakan publik merupakan suatu studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah.¹⁰⁸ Kecenderungan para ilmuwan politik semakin menaruh minat yang besar terhadap studi kebijakan public telah dinyatakan Thomas Dye (1978) sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab sebagai berikut¹⁰⁹:

“Studi ini mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pernyataan

¹⁰⁸Sholichin Abdul Wahab (2004) menyebut sistem kebijakan publik ini sebagai kebijakan Negara walaupun dia memberikan definisi yang sama dengan definisi kebijakan public yang dikemukakan para pihak ahli politik yang lain seperti Budi Winarno (1995). Sholichin Abdul Wahab mendefinisikan kebijakan negara dengan mengutip dari pendapat Charles O. Jones (1970) *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont CA: Wadsworth yang artinya adalah “Pengantar Hubungan Di antara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya. Sementara Budi Winarno (2005) mendefinisikan kebijakan publik antara lain dengan mengajukan pendapat Robert Eyeston, (1997) *the Treads of Policy: a study in leadership*” Indianapolis: Bobbs-Merril hal. 18, sama dengan yang dikemukakan Sholichin yakni, hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya

¹⁰⁹Sholichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), 11-12

kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan public; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Bahkan bila kebijakan publik dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maka menurut Budi Winarno¹¹⁰, minat untuk mengkaji kebijakan publik telah berlangsung sejak amat lama, bahkan sejak zaman Plato dan Aristoteles, walaupun saat itu studi mengenai kebijakan public masih terfokus pada lembaga-lembaga negara saja. Ilmu politik tradisional lebih menekankan pada studi-studi kelembagaan dan pembenaran filosofis terhadap tindakan-tindakan pemerintah, namun kurang menaruh perhatian pada hubungan antara lembaga tersebut dengan kebijakan-kebijakan publik. Baru setelah itu perhatian para ilmuwan politik mulai beranjak pada masalah-masalah proses-proses dan tingkah laku yang berkaitan dengan pemerintah dan aktor-aktor politik. Sejak adanya perubahan orientasi ini, maka ilmu politik mulai dianggap memberi perhatian pada masalah-masalah pembuatan keputusan secara kolektif atau perumusan kebijakan.¹¹¹

Dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah atau pejabat administrasi negara (pemerintah) dapat mengambil kebijakan-kebijakan yang bersifat terikat (*gebonden beleids*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat terikat merupakan kebijakan yang ditetapkan pejabat administrasi negara sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang. Dalam hal ini,

¹¹⁰Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Press, 2005)

¹¹¹J.M. Mitchell dan W.C. Mitcel, *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar*” *Jurnal Ilmu Politik* 3, (Jakarta: Gramedia, 1993), 4-5

undang-undang menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi supaya pejabat administrasi negara dapat menetapkan dan menjalankan suatu kebijakan sehingga pejabat administrasi negara tersebut tidak dapat menyimpang dari persyaratan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.¹¹² Dengan kata lain, kebijakan-kebijakan yang bersifat terikat merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangannya yang bersumber dari peraturan perundang-undangan.

Analisis kebijakan (Policy Analysis) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.

Pembuatan keputusan/kebijaksanaan bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut untuk memiliki kemampuan/keahlian, tanggungjawab dan kemauan, sehingga ia dapat membuat kebijaksanaan dengan segala resikonya, baik yang diharapkan (*intended risk*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risk*).

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan itu adalah sebagai berikut¹¹³ :

¹¹²Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), 90

¹¹³M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 25

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Seringkali administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama “*rational comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian “rasional” semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator-kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijaksanaan yang telah ada dipandang memuaskan.

Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut seringkali diwaisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karisnya.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuatan keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuatan keputusan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggungjawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggungjawab yang dilimpahkan itu disalah gunakan. Atau juga orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan di lapangan, dan sebagainya.

Secara tipikal, pembuatan kebijakan merupakan tindakan yang berpola, yang dilakukan sepanjang waktu dan melibatkan banyak keputusan, diantaranya ada yang merupakan keputusan rutin, dan ada pula yang tidak rutin. Dalam praktik pembuatan kebijakan sehari-hari, amat jarang kita jumpai suatu kebijakan yang hanya terdiri dari keputusan tunggal. Ada beberapa teori yang paling sering digunakan dalam mengambil kebijakan, teori-teori yang dimaksud yaitu teori rasional komprehensif, teori inkremental, dan teori pematian terpadu.¹¹⁴

1. Teori Rasional Komprehensif

Barangkali teori pengambilan keputusan yang biasa digunakan dan diterima oleh banyak kalangan adalah teori rasional komprehensif yang mempunyai beberapa unsur¹¹⁵:

- a. Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain (dapat diurutkan menurut prioritas masalah)
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang menjadi pedoman pembuat keputusan sangat jelas dan dapat diurutkan prioritasnya/kepentingannya.
- c. Berbagai macam alternatif untuk memecahkan masalah diteliti secara saksama.
- d. Asas biaya manfaat atau sebab-akibat digunakan untuk menentukan prioritas.

¹¹⁴H. Solichin Abdul Wahab, M.A., *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 75

¹¹⁵H. Solichin Abdul Wahab, M.A., *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 75

- e. Setiap alternatif dan implikasi yang menyertainya dipakai untuk membandingkan dengan alternatif lain.
- f. Pembuat keputusan akan memilih alternatif terbaik untuk mencapai tujuan, nilai, dan sasaran yang ditetapkan

Ada beberapa ahli antara lain *Charles Lindblom* , 1965 (*Ahli Ekonomi dan Matematika*) yang menyatakan bahwa pengambilan keputusan itu sebenarnya tidak berhadapan dengan masalah-masalah yang konkrit akan tetapi mereka seringkali mengambil keputusan yang kurang tepat terhadap akar permasalahan.

Teori rasional komprehensif ini menuntut hal-hal yang tidak rasional dalam diri pengambil keputusan. Asumsinya adalah seorang pengambil keputusan memiliki cukup informasi mengenai berbagai alternatif sehingga mampu meramalkan secara tepat akibat-akibat dari pilihan alternatif yang ada, serta memperhitungkan asas biaya manfaatnya.dan mempertimbangkan banyak masalah yang saling berkaitan.

Pengambil keputusan sering kali memiliki konflik kepentingan antara nilai-nilai sendiri dengan nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat. Karena teori ini mengasumsikan bahwa fakta-2 dan nilai-nilai yang ada dapat dibedakan dengan mudah, akan tetapi kenyataannya sulit membedakan antara fakta dilapangan dengan nilai-nilai yang ada.

Ada beberapa masalah diperbagai negara berkembang seperti Indonesia untuk menerapkan teori rasional komprehensif ini karena beberapa alasan yaitu

- a. Informasi dan data statistik yang ada tidak lengkap sehingga tidak bisa dipakai untuk dasar pengambilan keputusan. Kalau dipaksakan maka akan terjadi sebuah keputusan yang kurang tepat.
- b. Teori ini diambil/diteliti dengan latar belakang berbeda dengan negara berkembang ekologi budanyanya berbeda.
- c. Birokrasi dinegara berkembang tidak bisa mendukung unsur-unsur rasional dalam pengambilan keputusan, karena dalam birokrasi negara berkembang kebanyakan korup sehingga menciptakan hal-hal yang tidak rasional.

2. Teori Inkremental

Teori ini dalam mengambil keputusan dengan cara menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan dan merupakan model yang sering ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambail keputusan. Teori ini memiliki pokok-pokok pikiran sebagai berikut¹¹⁶:

- a. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapanya merupakan hal yang saling terkait.
- b. Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marjinal
- c. Setiap alternatif hanya sebagian kecil saja yang dievaluasi mengenai sebab dan akibatnya.

¹¹⁶H. Solichin Abdul Wahab, M.A., *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 78

- d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan di redefinisikan secara teratur dan memberikan kemungkinan untuk mempertimbangkan dan menyesuaikan tujuan dan sarana sehingga dampak dari masalah lebih dapat ditanggulangi.
- e. Tidak ada keputusan atau cara pemecahan masalah yang tepat bagi setiap masalah. Sehingga keputusan yang baik terletak pada berbagai analisis yang mendasari kesepakatan guna mengambil keputusan.
- f. Pembuatan keputusan inkremental ini sifatnya dalah memperbaiki atau melengkapi keputusan yang telah dibuat sebelumnya guna mendapatkan penyempurnaan.

Karena diambil berdasarkan berbagai analisis maka sangat tepat diterapkan bagi negara-negara yang memiliki struktur mejemuk. Keputusan dan kebijakan diambil dengan dasar saling percaya diantara berbagai pihak sehingga secara politis lebih aman. Kondisi yang realistik diberbagi negara bahwa dalam menagmbil keputusan/kebijakan para pengambil keputusan dihadapkan pada situasi kurang baik seperti kurang cukup waktu, kurang pengalaman, dan kurangnya sumber-sumber lain yang dipakai untuk analsis secara komprehensif. Teori ini dapat dikatakan sebagai model pengambilan keputusan yang membuahkan hasil terbatas, praktis dan dapat diterima.

Ada beberapa kelemahan dalam teori inkremental ini

- a. keputusan–keputusan yang diambil akan lebih mewakili atau mencerminkan kepentingan dari kelompok yang kuat dan mapan sehingga kepentingan kelompok lemah terabaikan.

- b. Keputusan diambil lebih ditekankan kepada keputusan jangka pendek dan tidak memperhatikan berbagai macam kebijakan lain
- c. Dinegara berkembang teori ini tidak cocok karena perubahan yang inkremental tidak tepat karena negara berkembang lebih membutuhkan perubahan yang besar dan mendasar.
- d. Menurut **Yehezkel Dror** (1968) gaya inkremental dalam membuat keputusan cenderung menghasilkan kelambanan dan terpeliharanya *status quo*

3. Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning Theory*)

Beberapa kelemahan tersebut menjadi dasar konsep baru yaitu seperti yang dikemukakan oleh ahli sosiologi organisasi Aitai Etzioni yaitu pengamatan terpadu (*Mixed Scanning*) sebagai suatu pendekatan untuk mengambil keputusan baik yang bersifat fundamental maupun inkremental. Keputusan-keputusan inkremental memberikan arahan dasar dan melapangkan jalan bagi keputusan-keputusan fundamental sesudah keputusan-keputusan itu tercapai.¹¹⁷

Model pengamatan terpadu menurut Etzioni akan memungkinkan para pembuat keputusan menggunakan teori rasional komprehensif dan teori inkremental pada situasi yang berbeda-beda. Model pengamatan terpadu ini pada hakikatnya merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkremental dalam proses pengambilan keputusan.

¹¹⁷H. Solichin Abdul Wahab, M.A., *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 81

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan, memo, dan dokumen resmi lainnya. Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik di balik fenomena secara mendalam, rinci dan tuntas. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode diskriptif.¹²¹ Dalam penelitian kualitatif melampaui berbagai tahapan berfikir kritis-ilmiah, yang dimulai dari berfikir secara induktif, yaitu menangkap berbagai fakta atau fenomena-fenomena sosial, melalui pengamatan di lapangan, kemudian menganalisisnya dan kemudian berupaya melakukan teorisasi berdasarkan apa yang diamati itu.¹²²

Pendekatan kualitatif dalam penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data-data dari gejala sosial ataupun fenomena tentang Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil (Studi Pandangan Ulama dan Pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo Kota Batu).

¹²¹Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004), 131

¹²²H. M. Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif* (Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya), (Jakarta: Kencana, 2007), 6

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian *field research* yaitu penelitian yang langsung dilakukan di lapangan pada informan¹²³. Jenis penelitian ini menurut Soetandyo Wigjsoebroto diartikan sebagai penelitian yang berupa studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.¹²⁴

Ditinjau dari segi jenisnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif karena hanya menggambarkan apa adanya dari satu variabel, gejala atau keadaan, dan tidak bermaksud untuk menguji hipotesis. Penelitian deskriptif ini mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.¹²⁵ Adapun tujuan dari penelitian deskriptif adalah menggambarkan sebuah obyek secara sistematis. Dalam hal ini peneliti mendeskripsikan status kewenangan KUA dalam menetapkan kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil, status anak yang dilahirkan akibat penundaan perkawinan, serta pandangan ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo Batu tentang Penundaan perkawinan bagi wanita hamil.

¹²³Iqbal Hasan, *Analisis Data Penelitian Dengan Statistik*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004), 5

¹²⁴Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), 42

¹²⁵Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), 54-55

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat di mana penelitian akan dilakukan beserta jalan dan kotanya. Penelitian tentang penundaan perkawinan bagi wanita hamil ini mengambil lokasi di KUA Kecamatan Junrejo Kota Batu. Penentuan lokasi ini berdasarkan pada fenomena kasus penundaan perkawinan wanita hamil yang terjadi di lokasi ini.

C. Kehadiran Peneliti

Dalam penelitian ini, peneliti bertindak sebagai pengumpul data dan sebagai *instrument aktif* dalam upaya mengumpulkan data-data di lapangan. Sedangkan *instrument* pengumpulan data yang lain selain manusia adalah berbagai bentuk alat-alat bantu dan berupa dokumen-dokumen lainnya yang dapat digunakan untuk menunjang keabsahan hasil penelitian, namun berfungsi sebagai *instrument pendukung*. Oleh karena itu, kehadiran peneliti secara langsung di lapangan sebagai tolak ukur keberhasilan untuk memahami kasus yang diteliti, sehingga keterlibatan peneliti secara langsung dan aktif dengan informan dan atau sumber data lainnya di sini mutlak diperlukan.

Kehadiran peneliti sangat diperlukan dalam penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif lebih banyak ditujukan pada pembentukan teori substantif berdasarkan konsep-konsep yang timbul dari data empiris¹²⁶. Dalam melakukan penelitian ini, peneliti turun sendiri kelapangan untuk mewawancarai informan sehingga diharapkan data yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan harapan.

¹²⁶Nurul Zuriah, *Metode Penelitian Sosial dan Pendidikan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), 91-92

D. Data dan Sumber Data

Sumber data adalah sesuatu yang sangat penting dalam suatu penelitian. Yang dimaksudkan dengan sumber data dalam suatu penelitian adalah subyek dari mana data diperoleh.¹²⁷ Dalam penelitian kualitatif perlu adanya sampel sebagai sumber data. Sampel ini dapat berupa hal, peristiwa, manusia, situasi yang diobservasi. Berkaitan dengan penelitian ini, maka sumber data diklasifikasikan menjadi :

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.¹²⁸ Menurut S. Nasution data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau tempat penelitian.¹²⁹ Data ini digunakan untuk mendapatkan informasi langsung tentang penundaan perkawinan hamil yang diperoleh dari hasil wawancara dengan beberapa informan yang terkait dalam penelitian tentang kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil tersebut. Dalam menentukan informan penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan struktur penelitian, dimana pengambilan sampel dengan mengambil sample orang-orang yang dipilih oleh penulis menurut ciri-ciri spesifik dan karakter.

Adapun dasar penetapan informan dalam kategori ulama yang menjadi syarat objek penelitian ini adalah pertama; berada di wilayah Kota Malang; kedua; sosok yang populer, berpengaruh dan karismatik di tengah masyarakat, terutama jama'ah organisasi yang dinaunginya. Syarat tersebut adalah sebuah pertimbangan

¹²⁷Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian*, Op.Cit, 129

¹²⁸Soejono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), 12

¹²⁹Nasution, M. A., S. Azas-azas *Kurikulum*, (Bandung: Terate, 1964), 34

dalam mengkriteriakan ulama yang dijadikan sebagai objek penelitian, sebab secara tidak langsung pandangan ulama' tersebut berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Sedangkan pakar hukum yang dijadikan instrumen dalam penelitian ini merupakan akademisi di bidang hukum, Hakim di Pengadilan Agama yang telah berpengalaman memutuskan berbagai macam perkara perkawinan.

Setelah melakukan pengamatan di lapangan, terdapat beberapa pihak yang terkait dalam penelitian tentang kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil, diantaranya;

1. Pihak yang bersangkutan langsung dengan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu
 - a. Bapak Arif Saifudin, S.Ag, M.A, beliau beralamatkan di Desa Bumiaji Kecamatan Bumiaji Kota Batu. Pendidikan terakhir beliau adalah S2, beliau menjabat sebagai Kepala KUA Junrejo Batu Golongan atau Pangkat III.d. NIP. 197309032000031001.
 - b. Bapak Mulyadi Rohman, beliau Beralamatkan di Desa Mojorejo Kecamatan Junrejo Kota Batu, Beliau merupakan Modin (non PNS) di Desa Mojorejo. Selain sebagai Modin, beliau juga memiliki usaha pembuatan kripik kentang, karena di Desa Mojorejo terkenal masyarakatnya bermata pencahariaan sebagai pembuat kripik kentang.
 - c. Abdul Rosyad, merupakan pegawai Kementrian Agama Batu menjabat sebagai kepala Kaur Urais
 - d. Ahmad Jawhari, Pegawai Kementrian Agama Batu bagian Urusan Haji.

2. Ulama'

a. KH. Marzuki Musta'mar, beliau lahir di Blitar 22 September 1966, beralamatkan di PP. Sabilurrosyad Gasek Malang, Telp. (0341) 564446, beliau merupakan Ketua Tanfidiyah PCNU Kota Malang, Pengasuh Pondok Pesantren Sabilurrosyad, Anggota komisi Fatwa MUI Kota Malang, Dosen Humaniora dan Budaya UIN Maliki, Imam dan Khotib, pemateri pengajian tetap, Masjid Agung Jami' Malang, Imam dan Khotib, pemateri pengajian tetap, Masjid Sabilillah Malang.

b. Drs. H. Ahmad Taufiq, beliau lahir di Mojokerto, 25 Januari 1956, beralamat di Jl. Jombang Malang, beliau lulusan dari MI Mojokerto tahun 1970, PGA Mojokerto tahun 1976, dan IAIN Sunan Ampel Malang tahun 1982. Beliau sebagai ketua MUI Kota Malang hingga saat ini, Wakil Ketua Dewan Masjid Kota Malang, Pengurus FKUB (Forum Kerukunan antar Umat Beragama) Kota Malang, serta sebagai Penasehat PDM (Pimpinan Daerah Muhammadiyah) Kota Malang.

3. Pakar Hukum

a. Dr. H. Moh. Faisol Hasanuddin, SH, M.H, beliau lahir di Banyuwangi tanggal 9 Nopember 1963, jabatan beliau adalah Hakim Madya Muda sampai tanggal 23 September 2010. Riwayat jabatan beliau pernah menjadi Hakim PA Ternate-TMT 18 Juni 1994, wakil ketua pada PA Ambon kelas IA TMT 20 Mei 2003, Hakim PA Malang Kelas IA TMT 15 Maret 2011. NIP beliau 196311091991031004

b. Drs. Munasik, M.H, beliau lahir di Bangkalan, pada tanggal 02 Juni 1968, jabatan beliau adalah Hakim Madya Pratama-01 April 2010. Riwayat jabatan,

pernah menjabat sebagai calon pegawai pada PA Kefamenanu, Pegawai Negeri pada PA Kefamenanu, Hakim pada PA Kefamenanu, Hakim pada PA Bangkalan, Hakim pada PA Malang Kelas IA. NIP beliau 196806021994031005.

- c. Prof. Dr. Isrok, S.H, M.S, lahir di Malang pada tanggal 18 Oktober 1946 adalah sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Brawijaya (1974), Magister Sains Ilmu Hukum dari Universitas Airlangga (1987). Menjadi tenaga pengajar pada Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak 1976, kini mempunyai jabatan fungsional akademik Lektor Kepala, berpangkat Pembina Tingkat I, golongan IV/b. Beliau juga menjadi anggota Senat Universitas Brawijaya mewakili Fakultas Hukum. Sebelumnya, beliau menjabat sebagai Seketaris Jurusan Hukum Tata Negara, Ketua Jurusan Hukum Tata Negara, dan Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Brawijaya untuk beberapa periode. Semenjak lulus, beliau aktif dalam Biro Bantuan Hukum (dikemudian hari berubah nama menjadi Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, bahkan sempat menjadi ketuanya. Pada masa mudanya beliau dikenal sebagai aktivis mahasiswa, baik untuk level Senat Mahasiswa maupun Dewan Mahasiswa dan Unit Aktivis. Beliau menjabat Ketua Umum Senat Mahasiswa Fakultas Hukum tahun 1971-1972, menjadi salah seorang Ketua Dewan Mahasiswa Universitas Brawijaya 1972-1973, aktif dalam Liga Film Mahasiswa 1973-1974, dan sebentar menjadi legislator pada Majelis Permusyawaratan Mahasiswa (1974-

1975). Saat ini beliau menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Ikatan Alumni Universitas Brawijaya.

Data dapat berupa catatan tertulis, perekaman dan foto yang diambil dari hasil wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bukan diusahakan sendiri dari pengumpulannya oleh peneliti atau berasal dari tangan kedua, dan seterusnya.¹³⁰ Dalam penelitian ini Yaitu data yang diperoleh dari berbagai referensi meliputi data-data kepustakaan berupa Undang-undang nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam, serta peraturan lain yang dipandang relevan dengan penelitian ini. Buku-buku yang berkaitan dengan penelitian, hasil-hasil penelitian, dan karya tulis ilmiah dalam bidang hukum tentang perkawinan hamil.

E. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah bagaimana peneliti dapat memperoleh data dan cara-cara penyusunan alat bantunya (*Instrumen*) dengan cara-cara yang sistematis dan tepat.¹³¹ Adapun metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode *interview* atau wawancara yaitu sebuah dialog atau Tanya jawab yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yaitu pewawancara dan terwawancara (narasumber) dilakukan secara berhadapan (*face to face*).¹³² Wawancara merupakan alat yang ampuh untuk

¹³⁰Marzuki, *Metodologi Riset "Cet Ke 7*, (Yogyakarta: BPFE, UII, 2000), 56

¹³¹Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2006), 222

¹³²Rony Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimeter*, (Jakarta: Ghalis, 1994), 57

mengungkapkan kenyataan hidup, apa yang dipikirkan atau dirasakan orang tentang berbagai aspek kehidupan.¹³³

Sedangkan wawancara yang penulis gunakan adalah jenis wawancara yang menggunakan petunjuk umum, yaitu mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis-garis besar atau pokok-pokok yang ditanyakan dalam proses wawancara, penyusunan pokok-pokok ini dilakukan sebelum wawancara. Dalam hal ini pewawancara harus dapat menciptakan suasana yang santai tetapi serius yang artinya bahwa *interview* dilakukan dengan sungguh-sungguh, tidak main-main tetapi tidak kaku.¹³⁴ Setelah peneliti mengetahui secara garis besar mengenai penundaan kawin hamil di desa Mojorejo Kecamatan Junrejo Kota Batu tersebut peneliti menggunakan kunci permasalahan yang hendak peneliti teliti.

F. Teknik Pengolahan Data

Semua data yang diperoleh melalui wawancara kemudian diolah dan diproses guna mendapatkan hasil yang sesuai dalam penelitian ini:

a. Editing

Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh pencari data. Dalam hal ini, peneliti menganalisis kembali data-data yang sudah terkumpul dari hasil wawancara, apakah data yang di peroleh sudah cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk proses berikutnya.

b. Klasifikasi

Klasifikasi data (pengelompokan data) adalah mereduksi data yang ada dengan cara menyusun dan mengklarifikasikan data yang diperoleh didalam pola

¹³³S. Nasution, *Metode Research(Penelitian Ilmiah)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), 114

¹³⁴Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), 133

tertentu atau permasalahan tertentu untuk mempermudah pembahasannya. Dalam hal ini, peneliti membaca kembali dan menela'ah secara mendalam seluruh data yang diperoleh, kemudian mengklasifikasikan sesuai data yang dibutuhkan untuk mempermudah dalam menganalisis.

c. Verifikasi

Verifikasi adalah dikonfirmasi dengan sejumlah pertanyaan agar data yang dihasilkan diketahui dengan jelas sumbernya, hal ini amat penting dilakukan untuk menjawab pertanyaan peneliti.¹³⁵ Langkah dan kegiatan yang dilakukan peneliti untuk memperoleh data dan informasi dari lapangan. Dalam hal ini, peneliti melakukan pengecekan kembali data yang sudah dikumpulkan terhadap kenyataan yang ada dilapangan, untuk memperoleh keabsahan data.

d. Kesimpulan (*Concluding*)

Langkah yang terakhir dari pengolahan data adalah *concluding* yaitu pengambilan kesimpulan dari data-data yang telah diolah untuk mendapatkan suatu jawaban.¹³⁶ Pada tahap ini peneliti sudah menemukan jawaban-jawaban dari hasil penelitian yang telah dilakukan yang nantinya digunakan untuk membuat kesimpulan untuk kemudian menghasilkan gambaran secara ringkas, jelas, dan mudah dipahami. Penarik hasil atau kesimpulan suatu proses penelitian dalam tahap terakhir ini diharapkan peneliti bisa memberikan jawaban kepada pembaca atas kegelisahan dari apa yang telah di paparkan di latar belakang.

¹³⁵Nana Sudjana dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian Di Perguruan Tinggi*, (Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2000), 84-85

¹³⁶Nana Sudjana dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian Di Perguruan Tinggi*, (Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2000), 89

G. Analisis Data

Peneliti melakukan analisis terhadap data-data penelitian dengan tujuan agar menambah khazanah ilmu pengetahuan dan peneliti dapat memahami serta dapat memberikan sesuatu yang bermanfaat dalam sebuah ilmu pengetahuan khususnya mengenai pembahasan ini. Adapun metode analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, yaitu analisis yang menggambarkan keadaan atau status fenomena dengan kata-kata atau kalimat, kemudian dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.

Selanjutnya peneliti mendeskripsikan melalui analisis sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas secara deskriptif kualitatif mengenai penundaan perkawinan wanita hamil (Studi Pandangan ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo Kota Batu).

H. Metode Pengecekan Keabsahan Data

Keabsahan data bertujuan untuk membuktikan apa yang diteliti sesuai dengan yang sebenarnya terjadi dalam kenyataan dan apakah penjelasan yang diberikan sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Keabsahan (*kredibilitas*) data digunakan untuk lebih validnya data-data informasi yang diperoleh. Dalam keabsahan data ini, peneliti kembali menginformasikan kepada para informan tentang data yang telah dikumpulkan untuk dilakukan pengecekan agar data yang didapatkan benar-benar valid dan dapat dipertanggungjawabkan. Untuk mendapatkan keabsahan data maka peneliti menggunakan teknik triangulasi. Secara sederhana triangulasi dapat dimaknai sebagai sebuah teknik pemeriksaan

keabsahan data yang memanfaatkan informan satu dengan informan yang lain, untuk keperluan pembandingan terhadap data yang diperoleh.¹³⁷

Salah satu cara paling penting dan mudah dalam uji keabsahan hasil penelitian adalah dengan melakukan triangulasi peneliti, metode, teori, dan sumber data.¹³⁸ Khusus untuk penelitian ini, peneliti menggunakan dua macam triangulasi, yaitu triangulasi dengan sumber data dan triangulasi dengan teori.

Pada triangulasi dengan sumber data dilakukan dengan membandingkan dan mengecek baik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan cara yang berbeda dalam metode kualitatif yang dilakukan dengan cara; pertama, membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara; kedua, membandingkan apa yang dikatakan oleh informan dengan apa yang dipraktikkan; ketiga membandingkan hasil wawancara dengan data yang telah didapatkan.

Sedangkan triangulasi dengan teori dilakukan dengan mengurai pola, hubungan dan menyertakan penjelasan yang muncul dari analisis untuk mencari tema atau penjelasan pembandingan. Dengan kata lain triangulasi dengan teori ini digunakan dengan melakukan pengecekan data dengan membandingkan dari teori-teori yang dihasilkan oleh para ahli yang dianggap sesuai melalui penjelasan banding dan hasil dari penelitian ini dikonsultasikan lebih lanjut dengan permasalahan penelitian, sebelum dianggap mencukupi.

¹³⁷Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi, (Jakarta: UIP, 1992), 437

¹³⁸Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan ilmu Sosial Lainnya*, (Jakarta: Kencana, 2007)

BAB IV

PAPARAN DATA

A. Letak dan Kondisi Masyarakat Kecamatan Junrejo Kota Batu

1. Situasi Geografis

Wilayah Kota Batu terdiri dari tiga kecamatan, satu diantaranya ialah kecamatan Junrejo. Secara geografis, posisi wilayah Kecamatan Junrejo ini berada di ujung timur kota Batu. Di sebelah utara terdapat Kecamatan Karangploso, sebelah selatan Kecamatan Dau, sebelah barat Kecamatan Batu dan sebelah timur Kecamatan Dau.

Menurut catatan sejarah pada awalnya, Kecamatan Junrejo merupakan bagian dari Kecamatan Batu yang dipecah menjadi 3 (tiga) kecamatan pada tahun 1998, yaitu kecamatan Batu, Kecamatan Bumiaji dan Kecamatan Junrejo. Ketiga Kecamatan tersebut menjadi bagian dari wilayah Kota Administratif Batu yang pada tahun 2002 resmi berdiri sendiri dan terpisah dari Kabupaten Malang dengan Status Kota Batu.

Kecamatan Junrejo yang mempunyai kode nomor urut 3 (tiga) untuk kode kecamatan se-kota Batu ini berada pada posisi $112^{\circ} 17' 10,90''$ - $122^{\circ} 57' 00,00''$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 44' 55,11''$ - $8^{\circ} 26' 00,00''$ Lintang Selatan. Sebagaimana wilayah yang berada tidak jauh dari khatulistiwa yang beriklim tropis.

2. Profil KUA Junrejo

Kantor Urusan Agama kecamatan sebagai kepanjangan tangan Departemen Agama RI memiliki fungsi dan peran yang amat penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, utamanya yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan keagamaan di lingkungan Kecamatan. Hal ini disebabkan posisi Kantor Urusan Agama yang menjadi *basic leader* urusan keagamaan pada level kecamatan, sehingga secara otomatis urusan kegiatan keagamaan masyarakat, utamanya masyarakat yang beragama Islam, akan selalu berjalan beriringan dengan keterlibatan dan peran serta KUA.¹³⁹

Menilik peran serta KUA yang relatif amat signifikan semacam ini, maka tidak salah jika dalam perkembangannya KUA seringkali harus dihadapkan pada permasalahan-permasalahan religi yang kian mengalami perkembangan, dan dengan sigap pula Departemen Agama yang saat ini berubah nama menjadi Kementerian Agama secara umum dan pada khususnya pada tingkat KUA, dapat menyiapkan kader-kader yang memiliki kemampuan handal yang memang disiapkan untuk menjawab tuntutan zaman yang sedang dan terus berkembang dengan pesat.

Seiring berjalannya waktu, tidak jauh berbeda dengan KUA-KUA lain, meski belum lama mengalami perpindahan lokasi yang saat ini sudah permanen, KUA Kecamatan Junrejo Kota Batu juga berusaha terus menerus secara kreatif dan inovatif untuk mengadakan terobosan-terobosan baru dalam memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat, yang tentunya dengan lebih

¹³⁹<http://junrejokua.blogspot.com/>. (diakses 10 Juni 2013)

mengedepankan pendekatan yang inklusif dengan tokoh masyarakat, tokoh agama, dan juga masyarakat setempat.

KUA Kecamatan Junrejo secara Geografis terletak pada daerah perbatasan antara Kota Batu dengan Kota dan Kabupaten Malang (berada di paling ujung timur Kota Batu). Disebelah Timurnya terdapat tempat rekreasi dan wisata keluarga yaitu Taman Rekreasi Sengkaling ± 1 Km. Di sebelah Utaranya berdekatan dengan Searhanud yang menjadi pusat pendidikan TNI AD ± 1 Km. Di sebelah Barat adalah lokasi perkantoran Pemerintah Kota Batu dan Kantor Kepolisian Resort Kota Batu (Polresta) dan Kantor DPRD setempat.

Menariknya, disamping Kecamatan Junrejo merupakan daerah sentra perindustrian yang ada di Kota Batu, sehingga tidak salah, meski Kota Batu masih belum lama berdiri secara otonom, maka Junrejo menjadi daerah Kecamatan yang paling pesat perkembangannya dibanding Kecamatan-kecamatan lain yang ada di Kota Batu.

Selain beberapa hal tersebut, letak Kantor KUA Junrejo juga amat strategis. Lokasi kantornya hanya berjarak ± 50 M masuk dari jalan utama jalur Malang-Kediri/Jombang, sehingga meski dekat dengan jalan raya namun nuansa asri dan tenang sangat terasa sekali saat mulai masuk lokasi berdirinya kantor. Tepat di samping kiri dan kanan kantor KUA, terdapat beberapa deret gedung lembaga pendidikan terpadu Departemen Agama atau Kementrian Agama Kota Batu yang berupa TK dan MTs Negeri 01 Kota Batu, dan Polindes, serta yang paling menarik tepat di depannya berdiri megah Masjid Besar Kecamatan Junrejo, serta Ma'had Daarul Falah Al Islami yang diasuh oleh pegawai fungsional khusus penghulunya yaitu Ust. Moch. Syifa'uddin.

- Kode lokasi KUA Junrejo : 02
- Alamat Kantor & Kode Pos : Jl. Pronoyudo No. 18 Areng-areng
Kel. Dadaprejo – Junrejo - Batu
- No.Telpon & No.Fax : 0341-531212
- E-mail : kuajunrejobatu@yahoo.com
- Luas tanah (m²) : 500 m²
- Luas bangunan m² : 91 m²
- Status tanah : Milik Pemkot Batu
- Tgl/Bln/Tahun Mulai berdiri : 01 Nopember 2004 (bangunan)
- Mulai berdirinya KUA : Kamis, 08 Oktober 1998

3. Tugas KUA dan Pengurusnya

Sebagai pejabat struktural, kepala KUA terikat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan Struktural. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan dari pejabat struktural ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang (pasal 4) dan wajib dilantik dan mengucapkan sumpah dihadapan pejabat yang berwenang (pasal 5).

Sedangkan PNS yang diangkat dalam jabatan struktural pada pasal 5 disebutkan bahwa¹⁴⁰ :

¹⁴⁰Mahmun Syarif Nasution, *Jabatan Dan Kompetensi Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan*, <http://sumut.kemenag.go.id>

1. Berstatus PNS
2. Serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan
3. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir

Menurut Keputusan Menteri Agama Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi KUA kecamatan, tugas KUA Kecamatan adalah melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota dibidang urusan agama Islam dalam wilayah Kecamatan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, KUA Kecamatan menyelenggarakan fungsi :

1. Statistik dan dokumentasi
2. Surat menyurat, pengurus surat, kearsipan, pengetikan dan rumah tangga KUA Kecamatan
3. Pencatatan nikah dan rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal, dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Dirjen Bimas Islam dan penyelenggara Haji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian Kepala KUA Kecamatan mempunyai tugas :

1. Memimpin bawahan/pelaksana yang terdiri atas petugas tata usaha dan petugas-petugas lain yang menjadi wewenangnyanya

2. Memberi pedoman, dibawah bimbingan dan petunjuk bagi pelaksana tugas bawahannya
3. Menerapkan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi vertikal Departemen Agama lainnya maupun antara unsur departemen di kecamatan dengan unsur Pemerintah Daerah
4. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Kepala KUA dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya supaya pelaksanaan tugas dapat berjalan dengan baik. Sebagai contoh dapat dilakukan langkah-langkah sebagai berikut¹⁴¹:

1. Mendefinisikan tugas dengan jelas, contoh : Kewajiban Kepala KUA selaku Kepala PPN adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas PPN
2. Memberikan wewenang untuk melaksanakan tugas. Contoh: PPN hanya mengawasi nikah dan menerima pemberitahuan rujuk yang dilakukan Pembantu PPN
3. Menentukan pertanggung jawaban yang dikehendaki. Contoh: Membuat konsep untuk bahan laporan Akuntabilitas Kinerja (LAK) tahunan KUA guna disampaikan kepada Kandepag Kabupaten/Kota
4. Memberikan garis panduan untuk menulis atau mengikuti. Contoh: Memberikan bimbingan dalam mengisi buku “Catatan Pemeriksa Nikah” dengan praktek mengisinya secara tepat
5. Memantau tugas. Contoh: Kepala KUA melakukan pemantauan baik secara pemeriksaan di tempat PPN melaksanakan tugasnya (*on the spot*)

¹⁴¹Mahmun Syarif Nasution, *Jabatan Dan Kompetensi Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan*, <http://sumut.kemenag.go.id>

6. Selalu memberikan umpan balik. Contoh: Kepala KUA selalu memberikan perhatian atas laporan dan pelaksanaan tugas PPN serta mengevaluasi secara berkala

Menghargai dan mengakui upaya atau hasil yang dicapai. Contoh: Memberikan penghargaan (*reward*) kepada Wakil PPN yang berprestasi dan sebaliknya harus memberikan sanksi kepada Wakil PPN yang melakukan penyimpangan dalam tugasnya

4. Kompetensi Kepala KUA

Kompetensi menurut PP nomor 100 Tahun 2001 tentang Pengangkatan PNS dalam jabatan Struktural adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil, berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan jabatan. Kompetensi pada hakikatnya dapat dipandang sebagai sekumpulan kebiasaan yang terkoordinasi, apa yang kita pikirkan, rasakan dan kerjakan, agar suatu tugas terlaksana.¹⁴²

Hakikat suatu kecakapan bukanlah hanya suatu pemahaman, tetapi merupakan metode internalisasi kebiasaan dan karakter. Kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang Kepala KUA agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik antara lain memiliki kompetensi penguasaan hukum syari'ah dan hukum positif, kompetensi manajerial, kompetensi bahasa dan kompetensi kepribadian.

Pertama Kompetensi Syari'ah. Diantara kompetensi yang harus dimiliki antara lain; Hukum Munakahat, Hukum Waris, Hukum Wakaf, Hukum Zakat, Fiqih Kontemporer (permasalahan kekinian). Kompetensi Syari'ah tidak hanya

¹⁴²Mahmun Syarif Nasution, *Jabatan Dan Kompetensi Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan*, <http://sumut.kemenag.go.id>

dipahami, tetapi menjadi kabiasaan dan karakter, sehingga kasus-kasus yang menyimpang dari syari'ah tidak terjadi dalam pelaksanaan tugas pelayanan KUA.

Kedua kompetensi Hukum Positif, antara lain menguasai peraturan perundang-undangan sebagai berikut¹⁴³:

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
2. PMA No. 2 Th. 1989 tentang Wali Hakim
3. UU no. 7 th.1989 tentang Peradilan Agama
4. SEMA No. 2 Th. 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan UU no. 7 Th. 1989
5. Instruksi Presiden No. 1 Th. 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam
6. PP No. 10 Th. 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil
7. Undang-undang tentang kekerasan dalam Rumah Tangga
8. Undang-undang tentang Perlindungan anak.

Sama seperti kompetensi terdahulu, kompetensi terhadap Peraturan perundang-undangan juga tidak sekedar dipahami, tetapi benar-benar dilaksanakan, sehingga tidak terjadi penyimpangan undang-undang.

Ketiga, kompetensi *Managerial*. Untuk meningkatkan fungsi manajemen dan peningkatan pelayanan KUA kepada masyarakat harus memiliki ; Kemampuan Akademik, Kemampuan kreatifitas, Kemampuan Memimpin, Kemampuan Berkomunikasi, Penguasaan Aspek Administrasi, Kemampuan Memotivasi Staf, Kemampuan Koorinasi dan pengawasan, Gaya Kepemimpinan, Koordinasi dengan atasan, Koordinasi dengan bawahan, koordinasi lintas sektoral.

¹⁴³Mahmun Syarif Nasution, *Jabatan Dan Kompetensi Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan*, <http://sumut.kemenag.go.id>

Keempat, Kompetensi Kepribadian meliputi perilaku tertib, disiplin, jujur, bertanggung jawab.

Kelima Kompetensi Pelengkap, meliputi kemampuan berbahasa asing (Arab dan Inggris) dan memahami sosial kultural di wilayah kerjanya.

Pada dasarnya kelima kompetensi tersebut tidaklah berdiri sendiri, tetapi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Realitanya kesempurnaan kompetensi atau dengan kata lain penguasaan unsur-unsur kompetensi secara keseluruhan adalah sesuatu yang sulit dimunculkan karena setiap orang dengan berbagai latar belakang pendidikan dan budaya pasti memiliki kekurangan. Yang jelas makin bervariasi kemampuan kompetensi yang dimiliki kepala KUA kinerja pelayanan terhadap masyarakat semakin baik.

Adapun prosedur pendaftaran pernikahan di KUA secara umumnya adalah sebagai berikut :

1. Ke RT, RW setempat (untuk mendapat surat pengantar nikah)
2. Ke KUA setempat (untuk mendapatkan blano N)
3. Ke Kantor Kelurahan untuk mengisi :
 - a. Surat keterangan untuk Nikah (Model N1)
 - b. Surat Keterangan Asal Usul (Model N2)
 - c. Surat persetujuan mempelai (Model N3)
 - d. Surat keterangan tentang orang tua (Model N4)
 - e. Surat Ijin kawin dari orang tua (Model N5) bagi calon suami dan istri yang belum usia 21 tahun
 - f. Surat keterangan kematian suami/istri (Model N6), bagi duda/janda ditinggal mati

- g. Pemberitahuan kehendak nikah (Model N7)
4. Ke Puskesmas/Dokter/Bidan untuk mendapatkan Imunisasi Tetanus Texoid 1 (TT1) bagi calon mempelai wanita
5. Ke kantor Urusan Agama untuk mendaftar nikah dengan membawa :
 - a. Berkas-berkas tersebut pada poin 3 dan 4
 - b. Surat pengantar pindah nikah dari kelurahan/desa setempat
 - c. Rekomendasi nikah dari KUA setempat (bagi catin dari luar kecamatan)
 - d. Foto copy KTP dan kartu keluarga masing-masing 1 lembar
 - e. Pas foto ukuran 2x3 sebanyak 10 lembar
 - f. Surat izin komandan (bagi anggota TNI dan POLRI)
 - g. Akta cerai asli dari PA (bagi duda/janda cerai)
 - h. Dispensasi Pengadilan Agama bagi :
 - Calon mempelai pria yang belum berumur 19 tahun
 - Calon mempelai wanita yang belum berumur 16 tahun
 - i. Ijin pengadilan Agama bagi yang akan berpoligami (beristri lebih dari satu)
 - j. Foto copy akta kelahiran/surat kelahiran 1 lembar
 - k. Surat pernyataan belum pernah nikah yang diketahui kelurahan setempat (bagi catin yang usianya diatas rata-rata pada umumnya)
 - l. Bagi muallaf harus melampirkan surat pernyataan masuk islam atau piagam (syahadah) masuk islam
 - m. Surat keterangan wali nikah dari lurah setempat
 - n. Bagi WNA yang mau nikah dengan WNI:

- Ijin/rekomendasi dari kedutaan
- Pernyataan masuk islam dan piagam masuk islam (bagi non muslim)
- FC passport dan visa yang masih berlaku
- FC surat tanda Melapor (STM) dari POLRES/POLSEK

B. Penyajian Data

1. Status hukum kewenangan yang melekat pada KUA dalam menentukan kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil

Aturan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu sejalan dengan pendapat ulama *fiqh* Imam Malik dan Imam Ahmad Ibnu Hambal yang berpandangan bahwa wanita hamil tidak boleh dikawini kecuali setelah ia melahirkan anaknya. Aturan penundaan perkawinan wanita hamil tersebut pertama kali berasal dari KUA Junrejo Batu, namun karena KUA tidak dapat berdiri sendiri dan membutuhkan support dari berbagai pihak, sehingga KUA mengumpulkan tokoh masyarakat, ormas yang dijadikan sebagai penyokongnya. Lebih jelasnya disampaikan oleh Kepala KUA Junrejo Bapak Arif Syaifudin berikut ini;

Peraturan ini muncul diinisiatifi oleh umat islam, mereka mengusulkan itu kepada KUA junrejo, sehingga suatu saat siapapun kepala KUA nya nanti, maka dia harus tahu ada aturan di sini mengenai nikah dan sebagainya, apapun yang berlaku di KUA ini, aturan ini tetap dijalankan sampai kapanpun dan siapapun kepala KUA nantinya yang menggantikan saya. Memang aturan ini dimulai dari masa saya menjadi kepala KUA. Awalnya aturan ini memang dari KUA tapi karena KUA tidak dapat berdiri sendiri, maka butuh support dari semua pihak, oleh karena itulah mengumpulkan tokoh masyarakat, ormas, dan merekalah penyokongnya. Hanya kemudian bahasanya supaya tidak terkesan aturan ini tidak dari KUA dan ketika kepala KUAnya berganti kebijakan ini akan tetap dilakukan, dan masih tetap diberlakukan KUA Junrejo Bekerja sama dengan semua tokoh agama, ormas Islam, MUI Batu, DMI dan tokoh-tokoh penting untuk

difahamkan persoalan tersebut. Lalu dibuat kesepakatan tentang kebijakan penolakan nikah hamil. Ulama kita punya 2 pendapat terhadap nikah hamil ini, salah satunya melarang dilaksanakannya perkawinan itu sampai kemudian ia melahirkan, itu imam malik. Dan saya raya banyak manfaat yang dapat diambil dari paham tersebut salah satunya mengenai nasib anak yang dilahirkan nantinya.. Dan penolakan nikah itu cukup dilakukan di tingkat desa. Artinya ketika calon pengantin diketahui hamil, maka pak mudin tidak perlu memproses pendaftarannya ke KUA. Itu dilakukan dengan tes kehamilan yang dikeluarkan oleh bidan desa setempat.¹⁴⁴

Pelaksanaan perkawinan wanita dalam kondisi hamil *pra* nikah sudah menjadi hal yang biasa bagi masyarakat, namun lain halnya bagi masyarakat Junrejo Batu khususnya pada KUA Junrejo. Mereka beranggapan pelaksanaan perkawinan bagi wanita hamil akibat seks bebas perlu adanya sebuah tindakan tersendiri. Hal itu bertujuan agar masyarakat tidak membiasakan hal buruk berlangsung terus menerus serta mengurangi peningkatan perbuatan atau tindakan seks bebas di masyarakat khususnya bagi kalangan remaja. Oleh karena itu KUA Junrejo menerapkan sebuah aturan tersendiri berkenaan dengan meningkatnya angka pernikahan hamil akibat seks bebas. Aturan yang telah diterapkan tersebut adalah menundakan perkawinan wanita hamil.

Fenomena penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo kota Batu berlangsung sejak tahun 2011. Aturan penundaan perkawinan hamil yang berlaku di KUA Junrejo Batu dilatar belakangi tingginya angka hamil di luar perkawinan sah yang terjadi di Junrejo.¹⁴⁵ Sedangkan tujuan diberlakukannya penundaan perkawinan hamil tersebut adalah untuk memberikan efek jera terhadap pelaku perbuatan seks bebas.

¹⁴⁴ Arif Syaifudin, wawancara (Batu, 15 April 2013)

¹⁴⁵ Arif Syaifudin, wawancara (Batu, 15 April 2013)

Tingkat pernikahan hamil duluan sebelum menikah sudah terlampaui tinggi, seperti yang dulu sudah saya sebutkan di artikel bahkan saya tuliskan di majalah, angkanya sudah mencapai 60 % menikah dalam keadaan hamil. Rata-rata mereka yang hamil duluan itu usianya masih remaja, SMP, SMA, masih sangat muda bahkan mereka masih belum tau caranya mandi besar.¹⁴⁶

Dikatakan Kepala KUA Junrejo bahwa dari tahun ke tahun sejak diberlakukannya aturan kebijakan penundaan perkawinan itu menunjukkan perkembangan, tahun 2011 pasangan yang menikah sebanyak 382 kemudian tahun 2012 turun menjadi 362 pernikahan. Penurunan angka pernikahan dari tahun 2011 ke tahun 2012 tersebut disebutkan oleh kepala KUA Junrejo Arif Syaifudin merupakan dampak diterapkannya aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil.

2011 yang menikah 382, kemudian tahun 2012 turun menjadi 362 pernikahan, kalau gampangnya jumlah pernikahan turun biasanya tiap tahun makin naik, namun tahun 2012 turun 20 pernikahan. Sejak diberlakukannya penundaan perkawinan.¹⁴⁷

Dalam penerapan aturan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu tersebut memberikan beberapa persyaratan khusus untuk mendukung penerapan penundaan perkawinan hamil, yaitu dengan diwajibkannya bagi para calon pasangan suami istri khususnya bagi wanita untuk melampirkan surat keterangan tidak hamil dari bidan setempat. Persyaratan surat keterangan tidak hamil diberlakukan dari mudin di setiap desa. Bidan yang memeriksa merupakan bidan yang ditunjuk khusus dari KUA. Apabila surat keterangan tidak hamil tersebut tidak dilampirkan oleh calon pasangan suami istri kesimpulan sementara dari mudin adalah dia hamil sehingga data-data tidak diserahkan ke KUA Junrejo. Hal itu disampaikan secara jelas sebagai berikut;

¹⁴⁶ Arif Syaifudin, wawancara (Batu, 15 April 2013)

¹⁴⁷ Arif Syaifudin, wawancara (Batu, 15 April 2013)

Surat keterangan tidak hamil diberlakukan dari mudin untuk masyarakat. Mereka daftar ke pak mudin mereka harus menyertakan surat tes keterangan tidak hamil dari bidan. Semua diberitahu oleh pak mudin bahwa setiap akan mendaftar menikah harus menyertakan surat keterangan tidak hamil dari bidan, kalau tidak menyertakan itu tidak dapat dibawa ke KUA untuk didaftarkan menikah.

Ketika masyarakat daftar nikah di pak mudin, mereka harus menyertakan surat keterangan tidak hamil dari bidan setempat. Kalau biasanya disuruh tes kehamilan dan ternyata tidak kembali berarti dia hamil. Dari pihak desa sudah paham kalau misal diketahui hamil maka tidak perlu dibawa ke KUA.¹⁴⁸

Hal yang sama disampaikan oleh mudin dari Desa Mojorejo yang menyatakan bahwa calon suami istri diwajibkan untuk mencantumkan surat keterangan tidak hamil. Apabila calon suami istri tidak mencantumkan surat keterangan tidak hamil dari bidan maka mereka tidak bisa dinikahkan. Dinyatakan selanjutnya bahwa terdapat beberapa orang tidak kembali ketika diinformasikan untuk membawa surat keterangan tidak hamil.

semua calon pasangan suami istri wajib mencantumkan surat keterangan tidak hamil. Jika calon pasangan suami istri tidak mencantumkan surat keterangan tidak hamil mereka tidak bisa dinikahkan sehingga memilih pindah nikah. Kalau laki-laki yang pindah memang sudah semestinya tapi kalau perempuan yang pindah itu banyak alasan dan saya juga tidak tahu apakah karena alasan hamil atau tidak, yang jelas ada beberapa orang ketika disuruh membawa surat keterangan tidak hamil tapi tidak kembali ke saya.¹⁴⁹

Ketika ditanyakan mengenai bentuk kebijakan penundaan nikah hamil di KUA Junrejo Kepala KUA menjelaskan bahwa aturan tersebut memang tidak ada di undang-undang secara tertulis. Meskipun aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil tersebut tidak dalam bentuk tertulis seperti yang terdapat di dalam Undang-undang perkawinan, aturan tersebut disosialisasikan secara langsung terhadap beberapa organisasi masyarakat sekitar, selain itu sosialisasi juga dilakukan melalui Majelis Ulama Islam Batu.

¹⁴⁸ Arif Syaifudin, wawancara (Batu, 15 April 2013)

¹⁴⁹ Mulyadi Rohman, wawancara (Batu, 19 April 2013)

Aturan secara undang-undang memang tidak ada, tapi ini harus diberlakukan dan kita sudah mulai memberlakukannya mulai dari tahun 2011. Tidak ada aturan secara tertulis tapi insyaAllah masyarakat sudah faham semua, karena sosialisasi kita sudah sangat efektif sosialisasi kita melalui MUI kota Batu, ormas-ormas islam, muslimat, fatayat, dan lainnya. Permintaan tokoh-tokoh, aturan penundaan ini dibuat formal. Artinya sekalipun nanti saya tidak di sini menjadi kepala KUA aturan ini masih tetap diberlakukan. Tapi sampai saat ini belum.¹⁵⁰

Kepala KUA Junrejo menyampaikan harapan untuk ke depan agar aturan yang telah disepakati tersebut masih dapat terus di berlakukan di KUA Junrejo meskipun jabatan kepala KUA Junrejo telah berganti. Selama diberlakukannya aturan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo khususnya, beberapa pihak tidak menunjukkan keberatannya terhadap aturan tersebut. Kepala KUA juga menyatakan bahwa pihak birokrasi, Kecamatan serta Kapolsek Junrejo mendukung terhadap kebijakan penundaan perkawinan hamil itu. Kementrian agama Kota Batu tidak pernah melarang ketika aturan kebijakan tersebut diberlakukan di KUA Junrejo Batu.

Dari pihak birokrasi, dari kecamatan mendukung, dari kapolsek Junrejo juga, dari pihak Kemenag sendiri selama ini tidak pernah melarang ketika melakukan aturan ini dan laporan ini, jadi kita jalan saja dengan aturan ini.¹⁵¹

Meskipun aturan kebijakan tidak tertulis namun beberapa pihak dinyatakan mendukung oleh kepala KUA Junrejo. Namun meskipun ada dukungan dari berbagai pihak sebenarnya aturan kebijakan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum sebagaimana dinyatakan sendiri oleh kepala KUA Junrejo Batu. Beberapa pihak yang disebutkan tersebut di antaranya dari kecamatan Junrejo, Kapolsek Junrejo serta dari pihak Kementrian Agama Kota

¹⁵⁰ Arif Syaifudin, wawancara (Batu, 15 April 2013)

¹⁵¹ Arif Syaifudin, wawancara (Batu, 15 April 2013)

Batu. Disampaikan pula oleh Kepala KUA Junrejo bahwa adanya aturan penundaan perkawina hamil tersebut memberikan banyak dampak positif bagi masyarakat, akhirnya masyarakat paham dengan bab nikah hamil, selain itu tokoh agama semakin intensif dalam berdakwah. Dari dakwahnya tersebut menjadikan sebuah sarana dalam menyebarkan serta mempublikasikan informasi mengenai adanya aturan penundaan perkawinan hamil.

Kita punya program dalam hal kekuatan hukum, tapi ketika kita punya kesempatan untuk mengawalinya maka kenapa tidak untuk kita lakukan. Harus ada saling inisiatif untuk mengatasi problem moral. Penguatan belum ada, masih kita sampaikan kepada masyarakat, bahwa di Junrejo ada aturan seperti ini. Positifnya masyarakat akhirnya paham dengan bab nikah hamil. Selain itu tokoh-tokoh umat ini ketika mengetahui bahwa di masyarakat ini tingkat hamil luar nikah meningkat, maka mereka akan semakin intensif meningkatkan dakwahnya di masyarakat untuk mencegah kerusakan moral masyarakat. Saya ingin menyampaikan kepada semua orang, bahwa kita punya aturan menolak menikahkan orang yang hamil duluan. Beberapa saya tuliskan di majalah hidayatullah. Saya berusaha mempublikasikan, bahwa KUA Junrejo menolak pernikahan hamil.

Sejak diberlakukannya aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil dari tahun 2011, belum ada calon pasangan suami istri yang mengikuti penerapan aturan penundaan tersebut. Namun persyaratan tes kehamilan yang disertakan dalam setiap pendaftaran perkawinan di KUA Junrejo yang dijadikan sebagai pendukung diterapkannya aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil tetap diwajibkan.

Tidak ada korban yang mengikuti penundaan. Tetapi tetap ada aturan tambahan khusus yang diberlakukan mulai dari desa setempat, dengan adanya tambahan persyaratan tes kehamilan dari bidan setempat.

Senada dengan apa yang telah diterangkan oleh Kepala KUA Junrejo Batu, bapak Mulyadi seorang Modin Junrejo juga menyatakan di KUA Junrejo

telah menerapkan aturan berupa penundaan perkawinan hamil, seperti yang dijelaskan sebagai berikut;

Banyak orang disini yang belum punya surat nikah atau dulunya nikah sirri dan sekarang sudah punya anak bahkan ada yang sudah punya cucu, lalu saya ajukan buat isbath nikah, soalnya waktu itu ada program buat isbath nikah, dari Kemenag Batu jadi Pengadilan Agama Kota Malang waktu itu pindah ke Batu dan orang-orang yang belum punya surat nikah saya suruh daftar.

Modin satu Kecamatan Junrejo dikumpulkan untuk menyepakati aturan penundaan, saya sepakat memang dan saya rasakan memang ada dampaknya, ada pengurangan nikah hamil. Dan kita menunjuk bidan khusus, saya bilang ke bidannya kalau ini urusan akherat jadi kalau memang hamil ya tulis hamil kalau tidak ya tidak.

Disini juga ada aturan supaya menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diberikan dari KUA tentang seputar pernikahan. Dan kebanyakan masyarakat kita banyak yang tidak paham sehingga tidak sedikit juga yang minta ajari saya. Itu pun juga saya bantu.¹⁵²

Dengan adanya keterangan dari Kepala KUA dan Modin tersebut maka perwakilan dari kementrian agama Batu Bapak Abdul Rosyad selaku kepala Kaur Urais menyampaikan beberapa hal adanya aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil;

KHI itu kan diperbolehkan kemudian Kepala KUA statusnya pegawai dia wajib patuh terhadap aturan yang sudah ada berarti dia kan sudah jelas bertentangan dengan Undang-undang yang berlaku. Berarti dia kan bertentangan dengan undang-undang. Hirarki perundang-undangan itu tidak mungkin yang bawah memotong aturan yang lebih atas, makna kebijakan secara teoritik kebijakan publik atau kebijakan secara birokrasi. Makna kebijakan di birokrasi itu intinya dibikin bersama dan tidak bisa hanya dilaksanakan hanya satu atau dua kali kegiatan, ada *policy making* ada *desicion making* dan kira-kira di Junrejo itu yang mana, apakah KUA punya hak dia membuat *policy*? *policy* itu dituangkan dalam bentuk perundangan, di Kementrian Agama *policy* akan dijabarkan serta di bahas oleh Dirjen yang berfungsi memutuskan boleh tidaknya, sehingga beberapa tahapan kebijakan itu selalu terkait antara pusat dengan daerah, beda lagi dengan *decision making*. Dan *decision making* itu bertentangan tidak dengan kebijakan pemerintah. Kementrian Agama itu kan tegas ada pembagiannya, kebijakan itu ada kebijakan pemerintah di bidang

¹⁵²Mulyadi Rohman, wawancara (Batu, 19 April 2013)

agama, dan itu aturannya sudah jelas, mulai dari atas Undang-undang, ada Kepres, ada Inpres, ada Perpu dan macam-macam itu.¹⁵³

Kepala Urais Kementrian Agama Batu tidak setuju apabila aturan itu diposisikan sebagai sebuah kebijakan, karena tahapan-tahapan KUA dalam melahirkan aturan tersebut tidak sesuai dengan Hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebagai negara hukum yang jelas dasar hukum. Selanjutnya Kaur Urais juga menyatakan bahwa sudah jelas terdapat pertentangan antara KHI dengan aturan KUA Junrejo, KHI membolehkan menikah hamil tetapi KUA Junrejo menunda perkawinan hamil. Padahal sudah jelas bahwa KUA adalah pelaksana Undang-undang.

Nikah hamil di KHI boleh dan Junrejo tidak boleh artinya KUA Junrejo bertentangan dengan KHI, aturan yang mana yang dipegang oleh KUA Junrejo. Aturan yang mana karna dia itu kan pelaksana, Padahal kan dia bukan mufti bukan ulama dia adalah birokrat. Apakah betul KUA Junrejo menerapkan hal itu, tidak. Ketika saya tanya KUA tidak berani mengatakan, itu permintaan tokoh-tokoh agama. Akhirnya kan saling melempar, secara pribadi artinya tidak *gantle* tidak berani mengatakan bahwa itu adalah keputusan KUA Junrejo.

Kepala Urais Kementrian Agama Kota Batu mengatakan jika aturan yang dikeluarkan oleh KUA Junrejo bukan sebuah kebijakan, karena aturan tersebut tidak memiliki hubungan secara administrasi maupun secara kesepakatan bersama dengan KUA-KUA lain. Namun karena aturan penundaan itu alasannya bukan dari KUA Junrejo tetapi dari tokoh agama, maka KUA tidak dapat ditindak.

¹⁵³ Abdul Rosyad, wawancara (Batu, 3 Juni 2013)

Jangan dikatakan kebijakan karena tidak berkaitan dengan KUA lain. Kalau itu keputusan kepala KUA, kita punya kewenangan untuk memanggilnya, karena atas dasar apa dia memutuskan aturan itu, kan gitu, tapi masalahnya saat kami tanyakan ke KUA mengenai aturan penundaan nikah alasannya tidak dari KUA Junrejo alasannya atas permintaan tokoh-tokoh agama, kalau alasannya atas permintaan tokoh agama ya tidak berlaku terus, itu hanya sebagai shock terapi.¹⁵⁴

Beberapa pendapat yang disampaikan oleh staff kementerian agama berkenaan dengan penundaan perkawinan hamil, berikut ini:

Sebenarnya dasar aturan KUA sudah jelas. Ada istilah kebijakan lokal, KUA tidak berdiri sendiri ada MUI dibelakangnya, jadi kalau menimbulkan kebijakan seperti itu ada rujukannya jadi tidak masalah sebenarnya, saya pernah tanya ke kepala KUA, yang dijadikan dasarnya kalau dalam fikih kan memang ada dua pendapat kalau imam syafi'i boleh menikahkan tapi kalau imam malik dan hambali pernikahannya boleh dilaksanakan setelah bayinya lahir dan itu yang dijadikan dasar menetapkan aturan penundaan. Kalupun hal-hal yang sudah terjadi itu dibiarkan, maksudnya fenomena seks bebas seperti yang sudah disampaikan di koran dulu itu kan 60% sudah hamil, ya bisa jadi kalau tetap tidak ada tindakan begitu menjadi 100% sudah pernah melakukan seks bebas dan saat sudah begitu orang tuanya minta mereka dinikahkan ke KUA malah seakan-akan KUA kan menutupi aib-aib mereka. KUA itu kan sebenarnya melegalkan yang haram menjadi halal dan menutupi yang haram ke halal dari hal yang belum legal menjadi legal. Kalau seperti itu kan fungsi dari KUA jadi berkurang.¹⁵⁵

Staff urusan Haji Bapak Ahmad Jawhari menyatakan secara pribadi setuju dengan adanya aturan penundaan perkawinan hamil yang ada di KUA Junrejo tersebut, beliau berpendapat jika KUA menikahkan wanita hamil tersebut sama halnya KUA menutupi aib-aib mereka. Padahal sebenarnya KUA tugasnya melegalkan yang haram menjadi halal dan menutupi yang haram ke halal dari hal yang belum legal menjadi legal. Beliau juga berpendapat jika seks bebas dibiarkan, 60% angka hamil luar nikah dari tahun 2011 mungkin bisa meningkat menjadi 100%.

¹⁵⁴ Abdul Rosyad, wawancara (Batu, 3 Juni 2013)

¹⁵⁵ Ahmad Jawhari, wawancara (Batu, 3 Juni 2013)

Selama kebijakan itu dibolehkan oleh atasan ya kita setuju juga. Tapi secara pribadi saya setuju dengan penundaan itu, tapi masalahnya sekarang tidak semua KUA yang melakukan itu. Kalau dilihat dari tujuan nikah tidak salah juga, pernikahan kan tujuannya untuk mensucikan nasab juga.¹⁵⁶

2. Status Keperdataan Anak Luar Kawin Apabila Dilakukan Penundaan

Perkawinan Wanita Hamil

Berdasarkan yang penyampaian kepala KUA Junrejo Bapak Arif Syaifudin menyatakan bahwa penundaan perkawinan hamil tersebut berkiblat pada pendapat imam Hambali. Sedangkan status anak yang di kandungannya akan tetap memiliki nasab yaitu kepada ibu yang melahirkannya nanti. Kemudian ketika ditanyakan mengenai pendapat Kepala KUA terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No.46/PUU-VIII/2010 tentang status keperdataan anak luar beliau mengaku belum pernah tahu tentang putusan tersebut.

“penundaan perkawinan di KUA ini berkiblat pada imam Hambali. Jadi nanti nasab anaknya ikut pada ibunya dan di akta lahir juga tertulis begitu, sedangkan status kepada ayah yang menghamili ibunya tadi tidak memiliki. Kalau putusan MK tentang status anak luar kawin saya masih belum mengkajinya.”¹⁵⁷

Kaur Kesra (Modin) Desa Mojorejo Junrejo, bapak Mulyadi Rohman menyatakan jika anak yang lahir dari wanita hamil yang di tunda pernikahannya akan memiliki nasab kepada ibunya, dan ia akan tetap dibuatkan akta kelahiran dengan atas nama orang tuanya, nama ibunya karena dia lahir sebelum adanya perkawinan sah di KUA.

“Anak yang nantinya dilahirkan itu ya ikut ibunya, akta kelahirannya di tulis nama ibu yang mengandung, bapaknya gak boleh ikut mbak walaupun itu hasil hubungan bapak sama ibunya, lha wong itu hasil perbuatan sebelum menikah.”¹⁵⁸

¹⁵⁶ Ahmad Jawhari, *wawancara* (Batu, 3 Juni 2013)

¹⁵⁷ Arif Syaifudin, *wawancara* (Batu, 15 April 2013)

¹⁵⁸ Mulyadi Rohman, *wawancara* (Batu, 19 April 2013)

Bapak Ahmad Jawhari memberikan argumen, ketika terjadi penundaan perkawinan status anak itu pun nantinya tidak jelas, maksudnya tidak bisa berubah statusnya menjadi anak ayah kandung atau ayah yang menghamili ibunya.

“Memang mestinya ada untung ruginya juga dalam setiap pengambilan kebijakan, dan walaupun penundaan itu tetap dilakukan ya sama saja status anak juga tidak jelas, mau di ikutkan ke ayah ya gak bisa, karena menikahnya kan setelahnya dia lahir, jadi tetap menurut saya status nasabnya ke ibunya.”¹⁵⁹

3. Pandangan ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo dalam mengeluarkan kebijakan penundaan perkawinan terhadap wanita hamil

H. Ahmad Taufiq menyatakan setuju terhadap penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu, tujuannya memberikan efek jera. Seandainya menjadi Kepala KUA pun beliau tidak berani untuk melaksanakan perkawinan hamil itu, karena tanggung jawab kepada Allah lebih berat dibandingkan dengan pertanggung jawaban terhadap sesama manusia.

Menurut hukum asalnya, syari'atnya tidak boleh kawin pada saat hamil itu, tapi karena adanya Kompilasi Hukum Islam jadinya boleh saja dilaksanakan. Kehawatirannya begini, kalau saja perkawinan hamil itu dilaksanakan kemudian tidak ada keterbukaan dalam hal kondisi mereka yang sebenarnya, maka orang tuanya nanti itu kan dipermasalahkan kewaliannya. Makanya sekarang pernikahan di KUA tapi yang belum nasional, dimintai fotocopy buku nikah orang tuanya, sehingga nanti kalau diketahui Memang ada dua opsi mengenai pernikahan hamil, nah boleh saja dilakukan pernikahannya namun menurut saya harus ada kode khusus supaya bisa selamat.

Kalau pemerintah itu membolehkan, ya boleh saja tapi dengan catatan ada kode khusus supaya keduanya berhati-hati dalam tindakan-tindakan ke depannya apalagi masalah wali nikah. Mungkin KUA punya aturan nunda nikah itu dengan mempertimbangkan pertanggungjawabannya kepada Allah lebih penting dan diutamakan dari pada ke pemerintah, meskipun KUA memang merupakan bagian terpenting dari pemerintah.

¹⁵⁹ Ahmad Jawhari, *wawancara* (Batu, 3 Juni 2013)

Kalau secara pribadi saya setuju dengan tindakan KUA tersebut, memang tujuannya untuk memberikan jera, tapi melihat kondisi, sepertinya anak sekarang tidak ada jeranya. Kalaupun seandainya saya menjadi kepala KUA saya juga ndak berani untuk melayani melaksanakan perkawinan hamil itu, masalahnya pertanggungjawaban ke Allah itu lebih berat.¹⁶⁰

Sedangkan berbeda dengan pandangan dari KH. Marzuki Musta'mar menyatakan keberatannya terhadap adanya aturan penundaan perkawina hamil, karena menurut beliau hal itu sangat memberatkan bagi kedua orang yang telah terlanjur hamil di luar nikah, seperti yang dipaparkan berikut ini;

Menurut saya aturan penundaan itu Semakin memberatkan beban si ibu, pertama dia melahirkan tanpa didampingi suami tanpa ada suami yang membiayai persalinan, dan seterusnya. Belum lagi dia akan malu dihadapan masyarakat belum punya suami tapi sudah melahirkan, dan ada beban sosial di masyarakat, perkara dosa memang dosa. Tapi secara beban sosial beban moral harusnya dikurangi dengan segera dinikahkan. Kalo dia pacaran dan senang kan pastinya hubungan terus, berarti seakan melanggengkan kemaksiatan, begitu dinikahkan hubungan kan sudah menjadi halal, nikah itu sama dengan menghentikan kemaksiatan.¹⁶¹

Hal yang sama menanggapi adanya aturan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo, di sampaikan oleh Dr. Faisol Hakim Pengadilan Agama Kota Malang juga menyatakan keberatannya atas diberlakukannya aturan tersebut terhadap calon pasangan suami istri yang mendaftarkan diri untuk menikah. Menurutnya, aturan tersebut memberikan beban berat. Efek dari adanya penundaan tersebut bukan hanya untuk mereka yang akan menikah namun juga berdampak pada anak yang dikandungnya.

Aturan itu Tidak adil, karena berarti orang yang sudah terbebani justru harus dibebani dengan beban berat lagi. Efeknya bukan hanya buat dia tapi juga buat anak yang dikandungnya, anak yang lahir dalam tekanan mental itu akan lahir anak yang disebutkan dalam buku-buku kesehatan yang kita baca, bahwa ketika anak dalam kandungan

¹⁶⁰H. Ahmad Taufiq, *wawancara* (Malang, 11 September 2013)

¹⁶¹KH. Marzuki Musta'mar, *wawancara* (Malang, 02 April 2013)

ibunya, maka pemikiran, mental, perasaan yang dirasa oleh anak itu sama dengan ibunya, kalau ibunya keras marah, ibunya menangis, anaknya juga akan merasakan yang sama. Kondisi anak yang akan lahir nanti ditentukan oleh kondisi psikologis ibu saat mengandungnya dulu. Jadi apapun yang dirasakan ibunya anak juga merasakannya. Dengan demikian, aturan itu tidak tepat, anak gak salah kok anak juga kena dampak hukuman karena kesalahan ibunya.

Kemudian Kyai Marzuki mempunyai pendapat lain atau solusi lain selain menunda perkawinannya hamil di luar nikah, yaitu tetap melayani pernikahannya namun dengan diberikan persyaratan kelulusan mengaji di salah satu ustadz yang dapat menjamin bahwa dia akan memperbaiki dirinya.

Nah kalau alasannya membuat efek jera dan seterusnya, saya kira tidak harus dengan cara itu, misalnya tetap dilayani nikah tapi kamu harus bisa ngaji qur'an ini sampai ini, hafal surat pendek atau bagaimana begitu, nanti yang menyatakan sudah hafal kyai ini, dan kami tidak dapat memberikan surat nikah kalau kamu belum mendapatkan tanda tangan dari kyai yang dimaksudkan. Karena ketika akan ditunda pernikahannya, pasti akan tetap saja dia berhubungan. Kalau seperti itu seakan-akan melanggengkan kemaksiatan. Begitu dia langsung dinikahkan, hubungan sudah halal. Nikah itu sama dengan menghentikan kemaksiatan. Tidak hanya dengan cara itu saja, bisa dengan cara tidak ditunda atau tetap dilayani nikah tapi dengan persyaratan dia harus bertobat bisa dengan bukti dia sudah ke kiyai atau ustadz siapa yang ditunjuk untuk membimbing. Sehingga menjadi sanksi yang mendidik.

Menanggapi status kebijakan penundaan perkawinan hamil di Junrejo Batu yang tidak berbentuk tertulis tersebut Kyai Marzuki berasumsi bahwa tindakan tersebut dapat di tindak secara hukum. Menurut beliau tindakan menundakan perkawinan hamil tersebut merupakan tindakan non prosedural yang tidak memiliki payung hukum atau pijakan hukum yang jelas.

Mestinya hal itu dilaporkan kepada kemenag karena tindakan pejabat kua itu merupakan tindakan non procedural yang tidak memiliki

payung hukum atau pijakan hukum yang jelas. Jadi lebih baik langsung di nikahkan.¹⁶²

Sedangkan Dr. Faisol Hasanudin berpendapat bahwa seharusnya KUA lebih memahami lagi tentang munakahat, pemahaman terhadap hukum perkawinan serta hukum pidana diperbaiki lagi. Karena menurut beliau tindakan penundaan perkawinan hamil tersebut sudah masuk dalam ranah Hukum Pidana yakni sanksi bagi pelaku sebuah tindakan yang melanggar hukum.

Mestinya mereka mempunyai pemahaman munakahat itu yang lebih baik, hukum perkawinan lebih baik, hukum pidana yang lebih baik, kini ini sanksi masuk pada aspek hukum pidana.

Kedepan saya kira yang perlu di *update* pengetahuannya berkenaan dengan masalah-masalah hukum, bukan hanya praktisi hukum, tapi juga para penegak hukum lainnya yang berkenaan dengan tugas-tugasnya.¹⁶³

Dr. Faisol Hasanudin menambahkan, dalam memberikan penilaian perzinahan terhadap orang lain tidak boleh semudah itu, karena Rasulullah sendiri ketika akan menghukum pezina, menunggu pengakuan dari pelaku zina tersebut.

Fitrah itu tidak untuk dibendung tapi fitrah itu untuk disalurkan pada yang tepat. Ketika fitrah manusia kebutuhannya minum, manusia tidak boleh melarang, ketika fitrah itu dibendung maka akan terjadi penyimpangan. Jika fitrah itu dibendung tidak diberi akses yang tepat maka akan terjadi penyimpangan.

Jadi dalam penilaian perzinahan itu tidak gampang-gampang ya, karena Rasulullah sendiri tidak serta merta menghukum orang yang berzina, beliau menunggu pengakuan dari pelaku zina baru Rasulullah menghukumnya.¹⁶⁴

Menurut Prof. Isrok menanggapi aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil di Batu sebagai berikut;

Lebih baik dinikahkan kalau sudah terjadi, ini masih lebih baik ada yang mau bertanggung jawab dari pada tidak ada yang bertanggung

¹⁶²KH. Marzuki Musta'mar, *wawancara* (Malang. 02 April 2013)

¹⁶³Dr. Faisol Hasanudin, *wawancara* (Malang, 03 Juni 2013)

¹⁶⁴Dr. Faisol Hasanudin, *wawancara* (Malang, 03 Juni 2013)

jawab. Kalau merugikan salah itu, ada juga yang menyimpang tapi bermanfaat bagi masyarakat luas itu masih bagus tapi ini tidak, ini malah merugikan bagi masyarakat. Contohnya saja dia nyimpang dari aturan tapi untuk kemaslahatan masyarakat luas, itu sama-sama konstitusi yang ada di Jakarta dalam pemilihan itu bagi yang memilih sebenarnya bukan dengan KTP tapi dengan surat pemilihan, sedangkan ketika mereka tidak memiliki surat pemilihan boleh dengan menggunakan KTP yang dia miliki.¹⁶⁵

Pada satu kesempatan Bapak Munasik selaku Hakim Kota Malang, mengungkapkan keberatannya terhadap tindakan penundaan perkawinan hamil di Junrejo karena dinilai akan semakin menyulitkan masyarakat. Memang diakui tingkat kawin hamil meningkat namun dalam mengatasinya kurang tepat. Seperti yang diungkap berikut ini:

Saya keberatan dengan tindakan KUA Junrejo, menundakan perkawinan akan menimbulkan masalah baru lagi. Beberapa waktu yang lalu kita para hakim mendapat kasus tentang dispensasi kawin anak masih usia 15, tapi ketika datang dipersidangan mereka sudah menggendong anak bayi, anak yang masih usia dua bulan. Saya heran kenapa baru sekarang mereka minta dispensasi nikahnya. Menurut saya ini juga bisa jadi salah satu pertimbangan untuk memutuskan tindakan apa yang sebaiknya di ambil dalam mengatasi peningkatan kawin hamil.

¹⁶⁵Prof. Isrok, wawancara (Malang, 10 Juni 2013)

BAB V

DISKUSI PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Status Hukum Kewenangan Yang Melekat Pada KUA Untuk Menentukan Kebijakan Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil

Berdasarkan temuan data penelitian di lapangan, aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil ini tidak memiliki payung hukum yang melindungi penerapannya, diakui oleh Kepala KUA Junrejo Batu bahwa aturan tersebut memang belum ada secara tertulis. Tidak ada aturan yang serupa yang dijadikan dasar pemberlakuan aturan kebijakan, baik dari Undang-undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 maupun KHI.

Secara kewenangan pemerintah, KUA Junrejo tidak memperoleh delegasi, atribusi ataupun mandat dari pemerintah untuk menerapkan aturan penundaan perkawinan hamil tersebut. Pemberlakuan penambahan persyaratan dalam pendaftaran nikah pun juga tidak memiliki keterangan yang jelas, sehingga hal ini dapat saja di batalkan dengan dasar Undang-undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 dengan alasan menghalangi seseorang untuk melakukan sebuah pernikahan, atau dengan KHI Pasal 53 ayat (1), (2), dan (3) ¹⁶⁶ yang menyebutkan bahwa boleh melangsungkan perkawinan hamil tanpa menunggu kelahiran bayi.

Sedangkan menurut Kaur Urais Kota Batu menyampaikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh KUA Junrejo Batu sudah jelas bertentangan dengan KHI Pasal 53. Status kepala KUA sebagai pegawai pemerintahan wajib mentaati aturan yang sudah ada.

¹⁶⁶Tim Redaksi FOKUSMEDIA, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: Fokusmedia, 2007), 20

Berdasarkan Hirarki perundang-undangan tidak mungkin aturan yang bawah memotong aturan yang lebih atas. Kebijakan di Kementrian Agama selalu terkait dengan pihak daerah maupun pusat, bentuk kebijakannya dituangkan dalam bentuk perundangan. Kebijakan di birokrasi dibuat bersama dan tidak bisa hanya dilaksanakan hanya satu atau dua kali kegiatan. Selanjutnya beliau mengatakan bahwa kebijakan penundaan perkawinan hamil di KUA Junrejo tidak dapat disebutkan sebagai sebuah kebijakan, karena tahapan-tahapan KUA dalam melahirkan aturan tidak sesuai dengan tahap pembuatan kebijakan. Selain itu aturan tersebut tidak memiliki hubungan secara administratif dalam pengambilan kesepakatan dengan KUA-KUA lainnya.

Makna kebijakan yang dikeluarkan KUA Junrejo perlu dipaparkan secara jelas, karena bentuk kebijakan yang dikeluarkannya bukan merupakan kebijakan yang tertulis jelas akan tetapi secara langsung diterapkan di masyarakat sebagai sebuah *shock therapy* dalam mengatasi masalah di masyarakat utamanya masalah hamil pranikah. Dalam prakteknya pun ditemukan bahwa KUA Junrejo memberikan persyaratan tambahan bagi semua calon pasangan suami istri yakni mencantumkan surat keterangan tidak hamil dari bidan setempat yang telah ditunjuk khusus oleh KUA. Namun dalam penyampaianya, persyaratan ini tidak dalam bentuk tertulis hanya disampaikan dari mudin-mudin yang tersebar di Junrejo.

Dalam penanggulangan atau pengurangan atas sejumlah masalah fenomenal yang terjadi di lingkungan sekitar, memerlukan solusi dalam bentuk kebijakan publik. Kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai *decision making*, dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan

keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi demi teratasinya suatu persoalan.

Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Sedangkan kewenangan pemerintah merupakan dasar bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah. Namun apabila tidak ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum tersebut dikategorikan sebagai tindakan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam hukum administrasi negara, wewenang pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara atribusi, delegasi maupun mandat. Kembali pada wewenang yang boleh dilakukan KUA. Kewenangan pemerintah dan pejabat pemerintahan dalam negara hukum menerapkan asas legalitas dalam konstitusi, sebagaimana tersebut dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945 perubahan ketiga, mengandung arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada Undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang.

Kewenangan itu sendiri merupakan kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah.

Sedangkan Kantor Urusan Agama itu merupakan kepanjangan tangan Departemen Agama Republik Indonesia yang memiliki fungsi dan peran yang amat penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, utamanya yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan keagamaan di lingkungan Kecamatan. Hal ini disebabkan posisi KUA yang menjadi *basic leader* urusan keagamaan pada level kecamatan, sehingga secara otomatis urusan kegiatan keagamaan masyarakat, utamanya masyarakat yang beragama Islam, akan selalu berjalan beriringan dengan keterlibatan dan peran serta KUA.¹⁶⁷

Berdasarkan pada sifatnya kewenangan memiliki tiga bagian, wewenang yang bersifat terikat yakni harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan sehingga dapat dilaksanakan termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang diambil, sedangkan wewenang yang bersifat fakultatif dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun wewenang tersebut memiliki pilihan untuk digunakan atau tidak bergantung pada keadaan tertentu dan tetap berdasar pada aturan dasarnya, sedangkan wewenang bersifat bebas yakni bebas menentukan sendiri isi dari keputusan yang dikeluarkan karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut. Sedangkan kebijakan penundaan perkawinan bagi wanita hamil yang diterapkan oleh KUA Junrejo Batu tahun 2011 tersebut merupakan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat

¹⁶⁷ Mahmud Syarif Nasution, *Jabatan dan Kompetensi Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan*, <http://sumut.kemenag.go.id>

pemerintah yang telah memiliki wewenang terikat sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan tersebut dapat dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang diambil, sehingga KUA sebagai pejabat pemerintah tidak dapat mengeluarkan kebijakan sendiri tanpa mengacu pada aturan dasar yang dimiliki.

Dalam hal wewenang bebas atau dikenal dengan diskresi atau *freis Ermessen* yakni kebebasan untuk bertindak sendiri atas inisiatif sendiri. Kewenangan diskresi sebagai penyelenggara pemerintahan bukanlah sebagai kekuasaan tidak terbatas, akan tetapi tunduk pada peraturan perundang-undangan, hukum tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga dalam penggunaan diskresi tersebut memiliki beberapa persyaratan diantaranya, tidak bertentangan dengan satu aturan hukum, selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan, harus patut, masuk akal, dan tidak termasuk dalam lingkup jabatannya, pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa, serta menghormati hak asasi manusia.

Mengacu pada beberapa persyaratan penggunaan diskresi tersebut, KUA Junrejo Batu menetapkan pemberlakuan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di luar nikah melalui pertimbangan yang masuk akal yakni adanya niatan positif untuk memberikan sanksi jera bagi pelaku tindakan seks pra nikah, hal itu dilakukan dalam situasi yang sangat memaksa, namun dalam hal menghormati hak asasi manusia tidak ada sisi yang menunjukkan bahwa tindakan kebijakan itu menghormati hak seorang wanita hamil untuk memiliki suami yang bertanggung jawab atas kehamilan wanita. Ada tindakan menghalangi hak bagi wanita hamil untuk bersuami. Selain itu kebijakan penundaan perkawinan tersebut bertentangan

dengan aturan hukum, yaitu yang tertulis pada Kompilasi Hukum Islam Pasal 53 tentang perkawinan hamil yang menyatakan bahwa wanita hamil karena hamil diluar nikah boleh untuk langsung dikawinkan dengan lelaki yang menghamilinya tanpa menunggu kelahiran bayi yang dikandung. Sangat jelas bahwa terdapat beberapa persyaratan diskresi yang tidak terpenuhi dalam penerapan kebijakan penundaan perkawinan hamil di KUA Junrejo.

Tugas dari Kepala KUA terkat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan Struktural. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan dari pejabat struktural ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang (pasal 4) dan wajib dilantik dan mengucapkan sumpah dihadapan pejabat yang berweang (pasal 5).

Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 517 Tahun 2001 tentang penataan Organisasi KUA Kecamatan, tugas KUA Kecamatan adalah melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah Kecamatan. Tugas dari KUA Kecamatan meliputi pencatatan nikah dan rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal, da ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Kepala KUA Kecamatan memiliki tugas memimpin bawahan, memberi pedoman dibawah bimbingan dan petunjuk bagi pelaksana tugas

bawahannya, menerapkan koordinasim integrasi dan sinkronisasi vertikal Departemen Agama lainnya maupun antara unsur Departemen di Kecamatan dengan unsur Pemerintah Daerah, melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota.

Berdasarkan pada pemaparan mengenai tugas wewenang dari Kantor Urusan Agama serta perangkatnya, maka bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama Junrejo Batu tidak dapat dinamakan sebagai sebuah kebijakan publik. Disamping kebijakan yang disebutkan KUA Junrejo tersebut tidak dinyatakan secara tertulis, kebijakan tersebut tidak memenuhi beberapa aspek yang cukup mendasar dalam menyatakan aturan penundaan perkawinan wanita hamil tersebut sebagai sebuah kebijakan.

Beberapa aspek sebuah kebijakan antara lain, kebijakan pada umumnya terdiri dari serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait serta bersifat rasional, studi kebijakan biasanya akan mencakup usaha penelusuran interaksi yang melibatkan begitu banyak individu, kelompok, dan organisasi. Kebijakan tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi, dan kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu).

Dalam proses pembuatan kebijakan publik apa pun pada umumnya berawal dari adanya *awareness of a problem* (kesadaran akan adanya masalah tertentu). Namun pada situasi lain, awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga bisa berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah sekian

lama dipersepsikan sebagai belum pernah tersebut oleh atau ditanggulangi lewat kebijakan pemerintah.¹⁶⁸

Secara tipikal, pembuatan kebijakan merupakan tindakan yang berpola yang dilakukan sepanjang waktu dan melibatkan banyak keputusan, diantaranya ada yang merupakan keputusan rutin, dan ada pula yang tidak rutin. Dalam praktik pembuatan kebijakan sehari-hari. Terdapat beberapa teori yang digunakan dalam mengambil kebijakan, antara lain teori rasional komprehensif, teori inkremental, dan teori pematian terpadu.¹⁶⁹

Teori rasional komprehensif ini menuntut hal-hal yang tidak rasional dalam diri pengambil keputusan. Asumsinya adalah seorang pengambil keputusan memiliki cukup informasi mengenai berbagai alternatif sehingga mampu meramalkan secara tepat akibat-akibat dari pilihan alternatif yang ada, serta memperhitungkan asas biaya manfaatnya dan mempertimbangkan banyak masalah yang saling berkaitan.

Teori ini dalam mengambil keputusan dengan cara menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan dan merupakan model yang sering ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan. Teori ini dapat dikatakan sebagai model pengambilan keputusan yang membuahkan hasil terbatas, praktis dan dapat diterima. Sedangkan keputusan yang diambil KUA Junrejo dalam menundakan perkawinan hamil belum mempertimbangkan manfaat

¹⁶⁸Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Malang, Cetakan Pertama 2008, UMM Press), 35-36

¹⁶⁹Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 75

serta madhorotnya bagi masyarakat khususnya, disamping karena pengambilan keputusan ini tidak pernah dibahas bersama dengan kementrian agama.

Beberapa kelemahan tersebut menjadi dasar konsep baru yaitu seperti yang dikemukakan oleh ahli sosiologi organisasi Aitai Etzioni yaitu pengamatan terpadu (*Mixid Scaning*) sebagai suatu pendekatan untuk mengambil keputusan baik yang bersifat fundamental maupun inkremental. Keputusan-keputusan inkremental memberikan arahan dasar dan melapangkan jalan bagi keputusan-keputusan fundamental sesudah keputusan-keputusan itu tercapai.

B. Status Keperdataan Anak Apabila Dilakukan Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil

Kepala KUA Junrejo, Mudin Junrejo serta staff Kementrian Agama kota Batu menyatakan bahwa status anak yang dilahirkan akibat dari penundaan perkawinan wanita hamil di luar pernikahan sah secara syara' memiliki hubungan nasab kepada ibunya serta keluarga ibunya, ia tidak memiliki hubungan nasab dengan ayahnya sehingga implikasi dalam aspek yuridis ayah kandung secara biologisnya tersebut berkedudukan sebagai orang lain, sehingga tidak wajib memberi nafkah, tidak ada waris mewaris, bahkan ketika anak yang dilahirkan adalah perempuan, ayah kandung secara biologisnya tersebut tidak dapat menjadi wali dalam pernikahannya, sebab antara keduanya tidak ada hubungan sama sekali dalam syariat islam.

Pandangan tersebut benar jika didasarkan pada syari'at Islam, sehingga untuk menjamin terpeliharanya keturunan dalam Islam diharamkan melakukan hubungan suami istri di luar ikatan perkawinan sah, dan terbentuknya lembaga

perkawinan yang disyari'atkan. Status anak tidak dapat berubah menjadi anak yang sah menurut hukum, dan tetap menjadi anak zina. Mengenai perwalian dan warisan berlaku seperti anak zina. Jadi walaupun ada peluang untuk menyatakan sah perkawinan tersebut sebagaimana pendapat ulama, perkawinan itu tetap ada cacatnya ditinjau dari segi agama, psikologis, dan sosiologis.

Melihat status hukum anak luar kawin dalam hukum positif Indonesia merujuk pada Undang-undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, berdasarkan pasal 42 bahwa yang dimaksud dengan anak sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau akibat perkawinan sah berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dalam perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.¹⁷⁰ Ukuran sah dan tidaknya status anak dalam pasal tersebut tidak terlepas dari keabsahan perkawinan yang dilakukan oleh kedua orangtuanya. Karena dari perkawinan yang sah akan melahirkan anak yang sah, sedangkan perkawinan yang tidak sah atau bahkan sama sekali tidak pernah ada perkawinan akan melahirkan anak dalam status anak yang tidak sah (anak luar nikah). Undang-undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 Pasal 42 itu juga bermakna, selama anak tersebut dilahirkan setelah kedua orangtuanya menikah secara sah, maka anak tersebut adalah anak yang sah dari perkawinan tersebut. Sehingga anak dari hasil penundaan perkawinan hamil di KUA Junrejo ini tidak dapat disebut sebagai anak sah karena orang tuanya belum melaksanakan pernikahan yang sah pula.

Sedangkan Pasal 99 Kompilasi Hukum Islam menyebutkan : “Anak sah adalah: a. Anak yang dilahirkan dalam atau akibat perkawinan yang sah; b. Hasil

¹⁷⁰D.Y. Witanto, *Hukum Keluarga Hak dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca Keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, (Jakarta: Pustakara, 2012), 137

perbuatan suami istri yang sah di luar rahim dan dilahirkan oleh istri tersebut.”¹⁷¹

Dalam pasal tersebut mengandung makna bahwa anak tersebut dinyatakan anak sah ketika orang tuanya sudah terikat sebuah pernikahan sah walaupun pernikahan tersebut terjadi saat anak tersebut sudah berada dalam kandungan. Pasal ini juga memiliki makna yang sama dengan Undang-undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 pasal 42 di atas.

Anak luar nikah dalam hukum administrasi kependudukan berhak mendapat akta kelahiran sebagaimana anak-anak sah pada umumnya, namun karena ada ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-undang Perkawinan jo. Pasal 100 Kompilasi Hukum Islam yang menyatakan bahwa anak luar kawin hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya dan keluarga ibunya, maka hal itu berimplikasi pada cara dan mekanisme pencatatan akta kelahiran bagi anak luar kawin. Pada akta kelahiran anak luar kawin hanya akan disebutkan nama ibunya.

Dalam perkembangannya, terdapat putusan MK Judicial review terhadap Pasal 43 ayat (1) UU 1.1974 yang menyatakan, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya” **harus dibaca**, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan keperdataan dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya.”¹⁷²

¹⁷¹Tim Redaksi fokusmedia, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung; Fokusmedia, 2007), 34

¹⁷²D.Y. Witanto, *Hukum Keluarga Hak dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca Keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, (Jakarta: Pustakara, 2012), 253

Oleh karena tidak ada satupun kalimat dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan atau setidaknya dapat ditafsirkan hanya berlaku bagi anak yang dilahirkan dari pernikahan sirri, maka kaidah hukum yang menyangkut tentang perlindungan anak di luar kawin dalam putusan tersebut juga berlaku bagi semua jenis anak luar kawin termasuk diantaranya anak yang lahir akibat penundaan kawin hamil di Junrejo jika memang dalam kasusnya mendatang hakim yang memutuskan perkara status anak hasil penundaan itu menggunakan keputusan MK tersebut.

C. Pandangan Ulama dan Pakar Hukum Terhadap Kebijakan KUA Junrejo Batu Dalam Mengeluarkan Kebijakan Penundaan Perkawinan Terhadap Wanita Hamil

Berdasarkan hasil temuan di lapangan, ulama' H. Ahmad Taufiq Penasehat Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kota Malang saja yang menyetujui adanya penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo, beliau beralasan bahwa pertanggung jawaban di hadapan Allah merupakan pertanggung jawaban yang lebih penting dibandingkan pertanggung jawaban terhadap antar sesama. Selain itu menurut beliau penundaan perawinan hamil itu juga dapat memberikan efek jera supaya tidak diulangi lagi oleh masyarakat yang lainnya. Sehingga menunda perkawinan hamil merupakan solusi yang tepat bagi masyarakat.

Sedangkan ulama' lain yakni KH. Marzui Musta'mar dan pakar hukum diantara Dr. Faisol, Drs. Munasik, M.H serta Prof. Isrok menyatakan tidak setuju dan keberatan terhadap adanya Kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di

KUA Junrejo Batu. Alasan keberatan mereka terbagi dalam beberapa aspek diantaranya melihat pada aspek sosial, aspek psikologis, serta aspek hukum.

Pertama aspek sosial, ulama' besar Nahdhatul Ulama' Kota Malang, KH. Marzuki Musta'mar menyatakan keberatannya terhadap adanya aturan penundaan perkawinan hamil di Junrejo tersebut, karena menurut beliau sangat memberatkan bagi kedua orang yang telah terlanjur hamil pranikah. Ketika terjadi penundaan perkawinan, ibu yang akan melahirkan akan menerima beban yang berat, ia harus melahirkan tanpa didampingi suami, tidak ada yang membiayai persalinan, dan sebagainya. Disamping itu, ia harus menanggung beban moral di hadapan masyarakat karena hamil tanpa suami. Sedangkan Prof. Isrok juga berpendapat bahwa sebaiknya tidak perlu adanya penundaan perkawinan wanita hamil tersebut, karena lebih baik ada yang bertanggung jawab daripada tidak ada. Kalau diadakan penundaan maka akan ada pihak yang dirugikan yaitu pihak perempuannya. Aturan tersebut tidak membawa kemaslahatan bagi masyarakatnya namun membawa beban tersendiri bagi pihak yang bersangkutan. Selanjutnya hakim kota Malang bapak Munasik juga menganggap bahwa penundaan perkawinan itu menyulitkan masyarakat.

Kedua aspek psikologis, menurut Dr. Faisol, Hakim Pengadilan Agama Kota Malang keberatan atas diberlakukannya kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu tersebut. Menurutnya aturan tersebut menjadi beban berat, serta efek yang ditimbulkan akibat adanya penundaan perkawinan wanita hamil bukan saja akan menimpa kedua pelaku dalam hal ini calon suami dan istri, akan tetapi juga berdampak buruk bagi anak yang dikandungnya. Kondisi anak yang akan dilahirkan nantinya dipengaruhi oleh kondisi psikologis

ibu yang mengandungnya, kondisi ibunya yang tertekan akibat adanya penundaan perkawinan tersebut tidak menutup kemungkinan mempengaruhi kondisi bayi yang dikandungnya.

Ketiga, aspek hukum, khususnya dalam hukum islam penundaan kawin hamil seakan melanggar kemaksiatan, karena begitu kedua orang tersebut dinikahkan maka hubungan keduanya menjadi halal, karena nikah memiliki makna menghentikan kemaksiatan, menghalalkan hubungan yang haram. Selain itu, berkenaan dengan bentuk kebijakan penundaan perkawinan hamil sebenarnya bisa ditindak oleh hukum, karena kebijakan tersebut merupakan tindakan pejabat KUA non prosedural yang tidak memiliki payung hukum atau dasar pijakan hukum dalam penerapan kebijakan penundaan perkawinan hamil.

Penulis berpandangan bahwa kebijakan KUA Junrejo menundakan perkawinan hamil tidak tepat dilakukan, karena kebijakan tersebut tidak memberikan kemaslahatan bagi masyarakatnya, cenderung menyulitkan khususnya bagi para calon pengantin lainnya yang tidak mengalami peristiwa hamil pra nikah. Selain itu kebijakan yang terapkan tidak melalui prosedur yang dibenarkan oleh pemerintah dalam hal pembuatan kebijakan, meskipun menurut pengakuan banyak pihak yang mendukung aturan tersebut, baik dari tokoh agama, ormas, MUI kota Batu, maupun masyarakat sendiri.

Dalam hal memberikan efek jera, sebenarnya terdapat beberapa cara untuk mengatasinya, misalnya KUA tidak akan mengeluarkan surat nikah sebelum para pelaku mengikuti persyaratan mengikuti pengajian, hafalan surat-surat di dalam al-Qur'an, dan sebagainya. Akan terjadi berbagai hal negatif ketika

tetap tidak terjadi perkawinan atau ditunda perkawinannya. Sehingga sangat jelas bahwa aturan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo tersebut banyak mendatangkan mudhorotnya daripada manfaatnya bagi masyarakat. Dalam hal mengatasi masalah meningkatnya angka kawin hamil di masyarakat Junrejo Batu bisa dengan cara lain selain menundakan perkawinan. Karena fenomena penundaan perkawinan hamil itu sendiri selain mengandung banyak kontra dari beberapa pihak juga tidak memiliki kekuatan hukum yang jelas. Bertetangan dengan aturan sebelumnya yang berlaku di Indonesia.

Kembali pada tujuan sebuah perkawinan dalam Islam adalah memenuhi petunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga yang harmonis, sejahtera, dan bahagia. Harmonis dalam menggunakan hak dan kewajiban anggota keluarga, sejahtera artinya teriptanya ketenangan lahir dan batinnya disebabkan terpenuhinya keperluan hidup lahir dan batinnya, sehingga timbul kebahagiaan, yakni kasih sayang antar anggota keluarga.¹⁷³ Namun jika sebuah perkawinan ditunda, maka tujuan-tujuan yang ingin dibangun oleh mereka menjadi terhalangi.

Selain memiliki tujuan, perkawinan juga mengandung banyak hikmah diantaranya kawin merupakan jalan alami dan biologis yang paling baik dan sesuai untuk menyalurkan dan memuaskan naluri seks, mata terpelihara dari melihat yang haram perasaan tenang menikmati yang halal. Dengan perkawinan maka banyaklah keturunan, perkawinan akan memelihara keturunan serta menjaganya. Selain itu perkawinan dapat membuahkan tali kekeluargaan, memperteguh kelanggengan rasa cinta antar keluarga, dan memperkuat hubungan kemasyarakatan yang oleh islam direstui, ditopang dan ditunjang.

¹⁷³ Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana, 2006), 22

Pada prinsipnya, perkawinan merupakan akad untuk menghalalkan hubungan suami istri serta membatasi hak dan kewajiban serta tolong menolong antara laki-laki dan perempuan yang keduanya bukan muhrim. Sehingga jelaslah bahwa sebelum sebuah hubungan suami istri dapat dilakukan, harus melalui perkawinan yang sah supaya halal.¹⁷⁴ Namun akan berbeda persoalan ketika telah terjadi hubungan suami istri sebelum pernikahan sah hingga terjadi kehamilan.

Perkawinan dalam islam merupakan fitrah manusia agar seorang muslim dapat memikul amanat tanggung jawabnya yang paling besar di dalam dirinya terhadap orang yang paling berhak mendapat pendidikan dan pemeliharaan. Di samping itu perkawinan memiliki manfaat yang paling besar terhadap kepentingan-kepentingan sosial lainnya. Kepentingan sosial itu adalah memelihara kelangsungan jenis manusia, memelihara keturunan, menjaga keselamatan masyarakat dari segala macam penyakit yang dapat membahayakan kehidupan manusia serta menjaga ketentraman jiwa.

Menurut syariat, nikah berarti akad antara pihak laki-laki dan wali perempuan yang karena akad itulah hubungan badan antara laki-laki dan perempuan tersebut menjadi halal. Sehingga ketika terjadi hubungan badan antara laki-laki dan perempuan sebelum adanya akad maka hubungan tersebut menjadi haram. Dalam KHI Pasal 2 juga dijelaskan bahwa perkawinan menurut hukum islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.¹⁷⁵ Sangat

¹⁷⁴D.Y. Witanto, 2012, *Hukum Keluarga Hak Dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, Jakarta: Pustakaraya, 72

¹⁷⁵Tim Redaksi FOKUSMEDIA, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kompilasi Hukum Islam*,(Bandung; Fokusmedia, 2007), 7

jasas sekali dalam proses menghalalkan sebuah hubungan dibutuhkan adanya akad yang jelas sesuai dengan syariat agama islam agar segala bentuk perbuatan manusia bisa bernilai ibadah.

Selain memiliki faedah yang besar, perkawinan memiliki tujuan yang sangat mulia yaitu membentuk suatu keluarga yang bahagia, kekal abadi berdasarkan keTuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan rumusan yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 1, bahwa : “Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.¹⁷⁶

Tanpa mengurangi landasan *idiil* perkawinan yang diatur dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yakni untuk membentuk “keluarga bahagia dan kekal”, Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam (KHI) mempertegas dan memperluasnya ke arah nilai-nilai yang mengandung ruh islami seperti yang digariskan dalam firman Allah Qur'an Surat Ar Ruum ayat 21 yang artinya : Dan diantara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah dia menciptakan untukmu istri-istri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir. Dalam landasan *idiil* yang dirumuskan KHI pasal 3, sepenuhnya dipergunakan simbol nilai-nilai ruh keislaman yakni “*sakinah, mawaddah dan rahmah*”.¹⁷⁷

¹⁷⁶ R. Subekti, S.H. dan r. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), 537-538

¹⁷⁷ Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 38

Berkenaan dengan fenomena penundaan perkawinan wanita hamil di Junrejo Batu terdapat pandangan yang berbalik dengan kenyataan jika kembali kepada sebuah tujuan dilaksanakannya sebuah perkawinan yaitu ingin mencapai sebuah keluarga *sakinah, mawaddah, dan rahmah*. Kegiatan menundakan perkawinan seorang yang telah memenuhi persyaratan merupakan sebuah tindakan pencegahan yang tidak dibenarkan oleh undang-undang. Memang secara keadaan, wanita yang akan menikah merupakan wanita hamil akibat perbuatan seks pranikah sehingga KUA Junrejo beralasan bahwa untuk mencegah semakin meningkatnya fenomena hamil pranikah tersebut diterapkanlah sebuah aturan kebijakan menundaan perkawinannya hingga wanita tadi melahirkan, hal itu disampaikan oleh Kepala KUA Junrejo Bapak Arif Syaifudin.

Namun penundaan tersebut dipandang dari segi hukum islam meninggalkan sebuah nilai-nilai luhur yang ingin dicapai oleh sebuah cita-cita manusia yakni membangun sebuah keluarga bahagia. Disamping itu penundaan perkawinan tersebut mencegah terjadinya sebuah hubungan yang halal antara pria dan wanita yang memiliki tujuan untuk mensahkan hubungan keduanya. Dalam Undang-undang Perkawinan nomor 1 tahun 1974 juga telah disebutkan dengan jelas bahwa sebuah perkawinan itu memiliki tujuan untuk membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sangat jelas menutupi pintu keinginan seseorang mencapai tujuan hidupnya.

Dalam KHI Pasal 53 ayat (1), (2), (3), telah dijelaskan bahwa seorang wanita hamil di luar nikah dapat dikawinkan dengan pria yang menghamilinya tanpa menunggu lebih dahulu kelahiran anaknya, dengan dilangsungkannya

perkawinan pada saat wanita hamil, tidak diperlukan perkawinan ulang setelah anak yang dikandung lahir.

Sedangkan dalam Islam terdapat dua pandangan yang berbeda berkenaan dengan perkawinan hamil, pertama dari ulama Malikiyah dan Hanabilah menyatakan, perempuan yang hamil tidak boleh dikawini kecuali setelah ia melahirkan anak; sebagaimana tidak boleh mangawini perempuan dalam masa *iddah* hamil. Ulama *Hanafiyah*, *Syafi'iyah*, dan *Zahiriyah* mengatakan bahwa, perempuan yang sedang hamil karena zina itu boleh dikawini tanpa menunggu kelahiran bayi yang dikandungnya.¹⁷⁸

Namun, menikahi ataupun tidak menikahi wanita yang sedang hamil karena zina, anak yang dikandungnya tersebut saat lahir akan tetap memiliki status nasab terhadap ibunya bukan kepada ayahnya meskipun itu adalah ayah biologisnya.

Berdasarkan hasil penelitian dari bab sebelumnya yang membahas tentang pendapat ulama' dan tokoh agama mengenai penundaan perkawinan wanita hamil serta informasi berkenaan dengan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu, menurut Kepala KUA Junrejo aturan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil tersebut pertama kali berasal dari KUA Junrejo Batu, namun karena KUA tidak dapat berdiri sendiri dalam menerapkan aturan tersebut maka KUA membutuhkan *support* dukungan dari berbagai pihak, sehingga KUA mengumpulkan tokoh masyarakat, ormas yang dijadikan sebagai penyokongnya.

¹⁷⁸ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), 132

Kawin hamil di masyarakat sudah bukan menjadi hal yang tabu, khususnya di Junrejo Batu. Hal itu disampaikan oleh Kepala KUA Junrejo yang mengamati peningkatan kawin hamil dari tahun ke tahun. Sehingga aturan penundaan perkawinan wanita hamil diterapkan dengan tujuan meminimalisir peningkatan kawin hamil tersebut. Aturan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu berlangsung sejak tahun 2011. Ditekankan lagi bahwa aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil tersebut atas usulan Kepala KUA Junrejo kemudian disepakati oleh beberapa tokoh masyarakat serta modin setempat. Sedangkan tujuan adanya aturan kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil tersebut adalah untuk memberikan efek jera bagi pelaku perbuatan seks bebas.

Pada penerapannya, aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil di KUA Junrejo Batu memberikan beberapa persyaratan khusus berkaitan dengan kebijakan yang diterapkan antara lain disyaratkannya untuk menyertakan surat keterangan tidak hamil dari bidan setempat yang ditunjuk sebagai petugas pemeriksa khusus dari KUA Junrejo Batu.

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Status Hukum Kewenangan Yang Melekat Pada KUA Untuk Menentukan Kebijakan Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil

Aturan kebijakan penundaan perkawinan hamil ini tidak memiliki payung hukum yang melindungi penerapannya, kebijakan tidak berbentuk tertulis. Tidak ada aturan yang serupa yang dijadikan dasar pemberlakuan aturan kebijakan, baik dari Undang-undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 maupun KHI. Kebijakan KUA Junrejo bukan termasuk pada kebijakan publik karena bentuk kebijakan yang dikeluarkannya bukan merupakan kebijakan yang tertulis jelas akan tetapi secara langsung diterapkan di masyarakat sebagai sebuah *shock therapy* dalam mengatasi *problem* masyarakat utamanya masalah hamil pranikah.

Berdasarkan kewenangan pemerintah, KUA Junrejo tidak memperoleh delegasi, atribusi ataupun mandat dari pemerintah untuk menerapkan aturan penundaan perkawinan hamil tersebut. Pemberlakuan penambahan persyaratan dalam pendaftaran nikah pun juga tidak memiliki keterangan yang jelas, sehingga hal ini dapat saja di batalkan dengan dasar Undang-undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 dengan alasan menghalangi seseorang untuk melakukan sebuah pernikahan, atau dengan KHI Pasal 53 ayat (1), (2), dan (3) yang menyebutkan bahwa boleh melangsungkan perkawinan hamil tanpa menunggu kelahiran bayi.

Berdasarkan pada pemaparan mengenai tugas wewenang dari Kantor Urusan Agama serta perangkatnya, maka bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama Junrejo Batu tidak dapat dinamakan sebagai sebuah

kebijakan publik. Disamping kebijakan yang disebutkan KUA Junrejo tersebut tidak dinyatakan secara tertulis, kebijakan tersebut tidak memenuhi beberapa aspek yang cukup mendasar dalam menyatakan aturan penundaan perkawinan wanita hamil tersebut sebagai sebuah kebijakan.

2. Status Keperdataan Anak Apabila Dilakukan Penundaan Perkawinan Bagi Wanita Hamil

Status anak yang dilahirkan akibat dari penundaan perkawinan wanita hamil di luar pernikahan sah secara syara' memiliki hubungan nasab kepada ibunya serta keluarga ibunya, ia tidak memiliki hubungan nasab dengan ayahnya sehingga implikasi dalam aspek yuridis ayah kandung secara biologisnya tersebut berkedudukan sebagai orang lain, sehingga tidak wajib memberi nafkah, tidak ada waris mewaris, bahkan ketika anak yang dilahirkan adalah perempuan, ayah kandung secara biologisnya tersebut tidak dapat menjadi wali dalam pernikahannya, sebab antara keduanya tidak ada hubungan sama sekali dalam syariat islam.

Sedangkan berdasarkan hukum positif, berdasarkan pada Undang-undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 Pasal 42 yang disebut anak sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat dari perkawinan yang sah, yang bermakna bahwa selama anak tersebut dilahirkan setelah kedua orangtuanya menikah secara sah, maka status anak tersebut adalah anak sah. Sehingga anak dari hasil penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo tidak dapat disebut sebagai anak sah karena orang tuanya belum melaksanakan pernikahan yang sah pula. Hal ini juga disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 99.

Sedangkan keputusan MK mengenai Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan keperdataan dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya. Oleh karena tidak ada satupun kalimat dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan atau setidaknya dapat ditafsirkan hanya berlaku bagi anak yang dilahirkan dari pernikahan sirri, maka kaidah hukum yang menyangkut tentang perlindungan anak di luar kawin dalam putusan tersebut juga berlaku bagi semua jenis anak luar kawin termasuk diantaranya anak yang lahir akibat penundaan kawin hamil di Junrejo jika memang dalam perkembangan kasusnya nanti hakim menggunakan keputusan MK ini sebagai acuan dalam memutuskan perkara hak anak.

3. Pandangan ulama dan pakar hukum terhadap kebijakan KUA Junrejo dalam mengeluarkan kebijakan penundaan perkawinan terhadap wanita hamil

Ulama' dan pakar hukum menyatakan tidak setuju dan keberatan terhadap adanya Kebijakan penundaan perkawinan wanita hamil di KUA Junrejo Batu. Alasan keberatan mereka terbagi dalam beberapa aspek diantaranya melihat pada aspek sosial, aspek psikologis, serta aspek hukum.

Pertama aspek sosial, memberatkan bagi kedua orang yang telah terlanjur hamil pranikah. Ketika terjadi penundaan perkawinan, ibu yang akan melahirkan akan menerima beban yang berat, ia harus melahirkan tanpa didampingi suami, tidak ada yang membiayai persalinan, dan sebagainya.

Disamping itu, ia harus menanggung beban moral di hadapan masyarakat karena hamil tanpa suami. Sebaiknya tidak perlu adanya penundaan perkawinan wanita hamil tersebut, karena lebih baik ada yang bertanggung jawab daripada tidak ada. Kalau diadakan penundaan maka akan ada pihak yang dirugikan yaitu pihak perempuannya. Aturan tersebut tidak membawa kemaslahatan bagi masyarakatnya namun membawa beban tersendiri bagi pihak yang bersangkutan.

Kedua aspek psikologis, aturan tersebut menjadi beban berat, serta efek yang ditimbulkan akibat adanya penundaan perkawinan wanita hamil bukan saja akan menimpa kedua pelaku dalam hal ini calon suami dan istri, akan tetapi juga berdampak buruk bagi anak yang dikandungnya. Kondisi anak yang akan dilahirkan nantinya dipengaruhi oleh kondisi psikologis ibu yang mengandungnya, kondisi ibunya yang tertekan akibat adanya penundaan perkawinan tersebut tidak menutup kemungkinan mempengaruhi kondisi bayi yang dikandungnya.

Ketiga, aspek hukum, khususnya dalam hukum islam penundaan kawin hamil seakan melanggar kemaksiatan, karena begitu kedua orang tersebut dinikahkan maka hubungan keduanya menjadi halal, karena nikah memiliki makna menghentikan kemaksiatan, menghalalkan hubungan yang haram. Selain itu, berkenaan dengan bentuk kebijakan penundaan perkawinan hamil sebenarnya bisa ditindak oleh hukum, karena kebijakan tersebut merupakan tindakan pejabat KUA non prosedural yang tidak memiliki payung hukum atau dasar pijakan hukum dalam penerapan kebijakan penundaan perkawinan hamil.

B. Rekomendasi

1. Sebaiknya Kepala KUA dalam mengambil sebuah keputusan tidak cukup hanya mempelajari kondisi sosio kultural masyarakat, tetapi juga harus mengkomunikasikan keputusan tersebut dengan Kementrian Agama.
2. Sebelum memutuskan kebijakan harus ada koordinasi antara Kepala KUA yang bersangkutan dengan Kepala KUA lain di setiap Kecamatan.
3. Seharusnya KUA bekerjasama dengan tenaga medis atau tokoh agama dalam mensosialisasikan kepada masyarakat tentang efek negatif seks bebas, sehingga bisa menekan tingkat angka hamil pranikah khususnya di Kecamatan Junrejo Batu.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Abdul Aziz Muhammad Azzam dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, 2009, *Fiqh Munakahat Khitbah, Nikah, dan Talak*, Jakarta: Amzah
- Abdurrahman, 1992, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakrta: akademika Pressindo
- Abu Bakar Muhammad, 1995, *Terjemahan Subulussalam*, Cet.I, Surabaya: Al-Ikhlas
- Abu Zahrah, 1989, *Ushu Fiqh*, Beirut: Dar Al- Fikr
- Al-Imam al-Buhāri dan Abu al-Hasan al-Sindi, 2007, *Sahīh al-Buhāri bihāšiyat al-Imām al-Sindi juz2*, Lebanon: Dar al-Kotob al-Ilmiyah
- Al-Khatib, Yahya Abdurrahman, 2005, *Fikih Wanita hamil*, Jakarta: Qisthi Press
- Arikunto, Suharsimi, 2006, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik* Jakarta: PT Rineka Cipta
- Bisri, Cik Hasan, 1999, *Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu
- Budi Winarno, 2005, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Press
- Bungin, Burhan, 2007, *Penelitian Kualitatif Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan ilmu Sosial Lainnya*, Jakarta: Kencana
- Ghazaly, Abd Rahman, 2006, *Kawin Hamil Fiqh Munakahat*, Jakarta: Kencana
- Ghofar, Asyari Abdul, 1996, *Pandangan Islam Tentang Zina dan Perkawinan Sesudah Hamil*, Jakarta: PT Raja Grasindo Persada
- Hasan, Iqbal, 2004, *Analisis Data Penelitian Dengan Statistik*, Jakarta: PT Bumi Aksara
- Hasan, M. Ali, 2003, *Pedoman Hidup Berumah Tangga Dalam Islam*, Jakarta: Siraja
- Hanitijo, Rony, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimeter*, Jakarta: Ghalis

Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, 2003, Yogyakarta: UII Press

Indroharto, 1990, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Imam Al-Sayuthi, 1989 *Al-Isybah Wa al-Nadhair*, Beirut: al-Maktabah

Irfan, H. M. Nurul, 2012, *Nasab & Status Anak dalam Hukum Islam*, Jakarta: Bumi aksara

Islamy, M. Irfan, 2001, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara

Isnandar, 2004, *Fiqih HAM dalam Perkawinan*, Jakarta: Fauzan Inti Kreasi

Jalaludin 'Abdul Rahman bin Abi Bakr As Suyuthi, 911 H., *Al Jami' Ash Shaghir Fi Ahaadits Al Basyir An Nadzir*, Bandung: Syarikah Al ma'arif

Kamisa, 1997, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: Kartika

Kompilasi Hukum Islam, Surabaya: Karya Anda

Marzuki, 2000, *Metodologi Riset "Cet Ke 7*, Yogyakarta: BPFE, UII

Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi, Jakarta: UIP

Moleong, Lexy J., 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya

Muchtar, Kamal, 1974, *Asas-Asas Hukum Islam Tentang Perkawinan*, Jakarta: Bulan Bintang

Nasution,. 1964, *Azas-azas Kurikulum*, Bandung: Terate

Nasution, S., 2006, *Metode Research(Penelitian Ilmiah)*, Jakarta: Bumi Aksara

- Nazir, Moh., 2003, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Jakarta: Balai Pustaka
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo
- Saleh, Hassan, 2003, *Kajian Fiqh Nabawi & Fiqh Kontemporer*, Jakarta: Rajawali Pers
- Saleh, H. E. Hasan, 2008, *Kajian Fiqh Nabawi & Fiqh Kontemporer*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Shihab, M. Qurasih, 2007, *Pengantin Al-Qur'an Kalung Permata Buat Anak-anakku*, Jakarta: Lentera Hati
- Shihab, M. Quraish, 2001, *Fatwa-fatwa M. Quraish Shihab: Seputar Tafsir Al-Qur'an*, Bandung: Mizan Media Utama
- Shihab, M. Quraish, 2005, *Perempuan*, Jakarta: Lentera Hati
- Siauw, Felix Y., 2013, *Udah Putusin Aja!*, Bandung: Mizani
- Soemiyati Ny., 2004, *Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-undang Perkawinan (Undang-Undang No.1 Tahun 1974, tentang Perkawinan)*, Yogyakarta: Liberty
- Subekti, R. Subekti, dan R. Tjitrosudibio, 2004, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Jakarta: Pradnya Paramita
- Suharto, Edi, 2008, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung : Alfabeta
- Sukanto, Soejono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press
- Sunggono, Bambang, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Syarifuddin, Amir, 2002, *Merentas Kebekuan Ijtihad Isu-Isu Penting Hukum Islam Kontemporer di Indonesia*, Jakarta: Ciputat Pers
- Syarifuddin, Amir, 2006, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, Jakarta: Kencana

- Syarifuddin, Amir, 2002, *Merentas Kebekuan Ijtihad, Isu-isu Penting Hukum Islam Kontemporer Di Indonesia*, Jakarta: Ciputat Pers
- Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003, “*Teori dan Konsep Kebijakan Publik*” dalam *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*, Yogyakarta: Lukman Offset dan YPAIP
- Tim Redaksi fokusmedia, 2007, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Kompilasi Hukum Islam*, Bandung; Fokusmedia
- Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka
- Tim Redaksi FOKUSMEDIA, 2007, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kompilasi Hukum Islam*, Bandung; Fokusmedia
- Wahab, Solichin Abdul, 2001, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara
- Wahab, H. Solichin Abdul., 2012, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara
- Wahab, Solichin Abdul, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang; UMM Press
- Wahab, Solichin Abdul, 2004, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik Teori & Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo
- Witanto, D.Y., 2012, *Hukum Keluarga Hak Dan Kedudukan Anak Luar Kawin Pasca keluarnya Putusan MK Tentang Uji Materiil UU Perkawinan*, Jakarta: Pustakaraya
- Zuriah, Nurul, 2006, *Metode Penelitian Sosial dan Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara

2. Jurnal

Anggraini, Agustin Eka, Kusyogo Cahyo, SKM, M.Kes, dan Dra. Emmy Riyanti, M. Kes, FKM UNDIP, *Perilaku Seksual Pranikah Pada Pria Muda Yang Tinggal Di Sekitar Kampus Universitas Diponegoro Jawa Tengah*, Jurnal Kesehatan Masyarakat 2013, Volume 2, Nomor 2, April 2013

Febriyani, Betha dan Ahyani Radhiani Fitri, Jurnal Psikologi, Fakultas Psikologi UIN Sultan Syarif Kasim Riau, *Perilaku Seksual Pranikah Ditinjau Dari Intensitas Cinta Dan Sikap Terhadap Pornografi Pada Masa Awal*, tt.th

Huda, Nurul, Jurnal, Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta, *Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam (Tinjauan Maqashid Syari'ah)*, Vol. 5, No.1, Januari-Juni 2009

J.M. Mitchell dan W.C. Mitcel, 1993, *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar*” Jurnal Ilmu Politik 3, Jakarta: Gramedia

Pawestri, Jurnal, Universitas Muhammadiyah Semarang, *Gambaran Perilaku Seksual Pranikah Pada Mahasiswa Pelaku Seks Pranikah di Universitas X Semarang*, 2012, LPPM

Samino, *Analisis perilaku Sex Remaja SMAN 14 Bandar Lampung 2011*, Jurnal Dunia Kesmas Volume 1. Nomor 4. Oktober 2012

Widyastuti, Elisabet Setya Asih, Jurnal Promosi Kesehatan Indonesia Vol. 4/No. 2/Agustus 2009, *“Personal dan Sosial Yang Mempengaruhi Sikap dan Remaja Terhadap Hubungan Seks Pranikah*

3. Hasil Penelitian

Heriana, Cecep, Heri Hermansyah, dan Solihati, artikel ilmiah, STIKes Kuningan, *Faktor-faktor Yang Berhubungan Dengan Kehamilan Pranikah Di Kalangan Pelajar Di Desa Setianagara Kecamatan Cilimus Kabupaten Kuningan Tahun 2008*, tt.th

Sudjana, Nana dan Ahwal Kusumah, 2000, *Proposal Penelitian Di Perguruan Tinggi*, Bandung: Sinar Baru Algesindo

Susanti, Vinita, Tesis, Universitas Indonesia, *Reaksi Masyarakat Terhadap Hubungan Seks Sebelum Menikah, Hamil si Luar Nikah dan Pembunuhan Bayi*, tt.th

4. Peraturan Perundang-undangan

Instruksi Presiden No.1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan Struktural

PMA No.2 tahun 1989 tentang wali hakim

Surat Edaran Mahkamah Agung No.2 Tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-undang No.7 Tahun 1989

Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan LN. Tahun 1974 No. 1

5. Internet

Adijarto, Waskita, *Statistik Hubungan Seks Luar Nikah di Indonesia*, senin, 06 Februari 2012, <http://dktinter.s463.sureserver.com>, (diakses 03 Februari 2013)

http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/petunjuk_praktis/184, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, diakses 11 Agustus 2013

Penelitian dilakukan *Australian National University* dan Universitas Indonesia (UI), 5Nopember 2011 <http://www.riaupos.co/berita.php>, (diakses 03 Februari 2013)

<http://junrejokua.blogspot.com/>. (diakses 10 Juni 2013)

Nasution, Mahmud Syarif, *Jabatan Dan Kompetensi Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan*, <http://sumut.kemenag.go.id>

Nahimunkar.com Portal Berita Islam & Aliran Sesat, <http://satuislam.wordpress.com/tentang-kami/>. Diakses 19 Mei 2013

6. Surat Kabar

Uto, *Nikah Dini Meningkat dipicu Hamil Pranikah*, dalam Surya Jatim, Selasa, 16 Oktober 2012

Cah, *Aturan Diusulkan Tokoh Agama*, dalam Surya, 24 Februari 2011





Gambar 1.1 Profil KUA Junrejo Batu



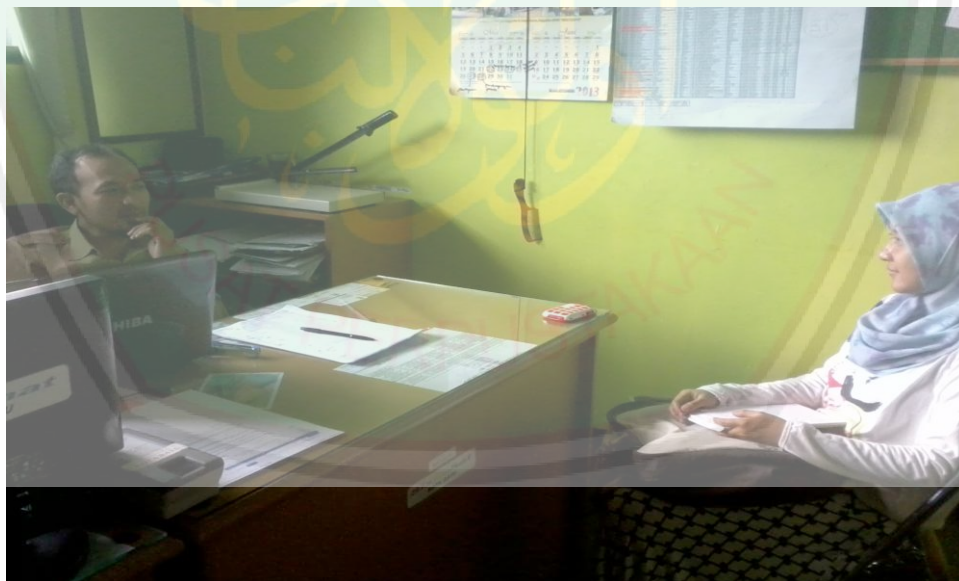
Gambar 1.2 Peneliti bersama Arif Syaifuddin M.Ag (Kepala KUA Junrejo Batu)



Gambar 1.3 Peneliti bersama Mulyadi Rohman (Modin desa Mojorejo Kecamatan Junrejo Batu)



Gambar 1.4 Peneliti bersama Abdul Rosyad (Kepala Urusan Agama Islam di Kementrian Agama Kota Batu)



Gambar 1.5 Peneliti bersama Jawhari (Staf Urusan Haji)



Gambar 1.6 Peneliti bersama KH. Maszuki Musta'mar (Ketua Tanfizdiah PCNU Kota Malang dan Pengurus NU Provinsi Jatim)



Gambar 1.7 Peneliti bersama Ahmad taufiq (Penasehat Pimpinan Daerah Muhammadiyah)



Gambar 1.8 Peneliti bersama Dr. H. Moh. Faisol Hasanuddin, S.H, M.H (Hakim Pengadilan Agama Kota Malang)



Gambar 1.9 Peneliti bersama Munasik, M.H (Hakim Pengadilan Agama Kota Malang)



Gambar 1.10 Peneliti bersama Prof. Isrok (Dosen Universitas Brawijaya Malang)

4 Malang

lintas malang

Dewan Masjid Usul Surat Tidak Hamil

BATU - Adanya kesepakatan pemuka masyarakat Junrejo Kota Batu, agar KUA Junrejo menunda pernikahan bagi perempuan yang hamil di luar nikah, memunculkan ide lain. Dewan Masjid Kota Batu mengagias bahwa calon pengantin surat tidak hamil dari dokter.

Wakil Ketua Dewan Masjid Kota Batu, Abdul Majid mengatakan, surat keterangan tidak hamil sebelum menikah itu diharapkan bisa membuat generasi muda tidak sembrono melakukan seks bebas.

"Kalau di Junrejo, ketua KUA Arif Syaifuldin menyebut tahun 2010 lalu ada 60 persen perempuan sudah hamil lebih dahulu. Di Kelurahan Temas, Kota Batu lebih tinggi lagi, yakni mencapai 75 persen dari 100 pasangan," jelas Majid, Kamis (24/2).

Menurut Modin Temas, sekaligus ketua Paguyuban Modin Kota Batu, untuk bulan Januari-Februari 2011 ini saja, dari empat pasangan yang mengajukan pernikahan, tiga di antaranya hamil lebih dulu. "Bagi yang sudah terlanjur hamil, saya setuju pernikahnya ditunda setelah anak lahir," ujar Majid. **cah**

Bukan Aib, Hamil di Luar Nikah

KOTA BATU - Di Kecamatan Junrejo, Kota Batu, seperti ini sudah ada, pergeseran nilai yang harus diwaspadai. Menikah dalam kondisi hamil yang dulu dianggap aib, kini seperti ini bukan lagi hal tabu.

Itu bisa terbaca dari data yang dikeluarkan Kantor Urusan Agama (KUA) Junrejo pada 2010 lalu. Pada tahun lalu sekitar 60 persen atau 196 pasangan dari 328 pasangan yang meminta surat nikah telah hamil sebelum kechanya mengikat hubungan resmi.

Tren hamil duluan sebelum nikah di Kecamatan Junrejo sudah terdeteksi sejak sebelum tahun lalu. Salting banyaknya wanita hamil yang mengajukan surat nikah, modin atau pembantu penghulu di Junrejo sudah terbiasa dengan gaya masyarakat itu.

Koordinator modin Junrejo Sonhaji menyatakan, pada 2000 lalu pihaknya menemukan wanita hamil mengajukan surat nikah jumlahnya masih kecil. Dalam satu tahun rata-rata hanya ada dua kasus wanita hamil baru menikah. "Dulu tahun 2000, anak hamil di luar nikah langsung

nangis-nangis mencari solusi. Namun sekarang seperti ini sudah biasa. Dan ini tidak bisa dibiarkan," ucap Sonhaji.

Menurutnya, penyebab maraknya hamil di luar nikah karena kondisi sosial ekonomi masyarakat. Sebagian besar dari mereka adalah warga menengah ke bawah. Selain itu juga karena kurangnya perhatian dari orang tua. "Banyak yang masih bertatus pelajar. Tetapi paling banyak sudah bekerja," tambahnya.

Untuk menekan wanita hamil menikah, masyarakat Junrejo membuat aturan baru. Tokoh masyarakat akan insentif memberi sosialisasi di berbagai kegiatan masyarakat. Warga juga merencanakan pernikahan saat wanita hamil tak akan diperbolehkan.

Caranya menunda perkawinan setelah bayi lahir. "Itu ide dari masyarakat. Dan kami pun berupaya untuk menjalankan itu," kata Sonhaji. Diharapkan dengan cara-cara itu, anak-anak muda yang tidak kebablasan saat pacaran. Sehingga kasus hamil di luar nikah bisa dihindari. **(bb/fir)**

Raya

SURYA RABU, 23 FEBRUARI 2011

Hamil Dulu, Ditolak KUA

► 60 Persen Hamil di Luar Nikah

BATU - SURYA

KOTA wisata Batu mencatatkan fakta mengejutkan tentang adanya seks bebas. Berdasarkan data, Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Junrejo, Kota Batu, sekitar 60 persen pernikahan di KUA tersebut karena hamil di luar nikah.

Kepala KUA Kecamatan Junrejo Kota Batu, Arif Saifuldin mengatakan, dari data yang masuk ke KUA Junrejo, pada 2010, terdapat 328 pasangan menikah. Dari pernikahan tersebut, 60 persen menikah karena hamil di luar nikah.

Fakta banyaknya kehamilan di luar nikah di Junrejo sangat memprihatinkan kami. Karena

itu saya berharap agar orang tua lebih tegas lagi dalam memperhatikan pergaulan putra putrinya," jelas Arif, Selasa (22/2).

Menurut Arif, tingginya angka hamil di luar nikah ini bisa jadi masih terasa pada 2011 ini. Sebab, awal tahun ini, ada sebuah desa di Kecamatan Junrejo yang dari enam orang yang mengaju-

kan permohonan menikah ke KUA Junrejo, empat di antaranya karena hamil di luar nikah.

"Empat pasangan yang hamil diluar nikah itu permohonan pernikahnya di KUA kami tolak, mereka baru boleh mengurus setelah anaknya lahir. Dengan jalan ini kami berharap anak-anak bisa berpikir lebih dalam lagi agar jangan sampai hamil di luar nikah," kata Arif.

Hal ini sesuai dengan kesepakatan dari pihak desa dengan

Tingginya kehamilan akibat pergaulan bebas, membuat Arif bersama dengan para tokoh masyarakat dan ulama Kota Batu menyosialisasikan bahaya pernikahan. Pernikahan, ujarnya, sebagai salah satu sumber utama kehamilan di luar nikah.

Sementara Kepala KUA Kota

Batu, Saiful Hikmah belum memiliki data serupa. Data 2010, ada sebanyak 780 pasangan yang menikah di KUA Batu.

"Asal data administrasi lengkap, kami bisa langsung memfaktakan yang bersangkutan," ujar Saiful.

Kepala KUA Kecamatan Bumilaji, M. Rasyad, mengatakan hal senada. Tahun 2010, ada sekitar 400 pasangan yang menikah di KUA Kecamatan Bumilaji. "Menimbang kebaikan dan keburukan, jika ada yang hamil di luar nikah kami tetap menikahkan mereka," ujar Saiful.

Pergeseran Nilai

Psikolog Universitas Wisnu Wardana, Sayekti Priadiningsya mengungkapkan, banyaknya anak-anak hamil di luar nikah di Kota Batu tak lepas

dari adanya seks bebas. Seiring pertumbuhan hormon, remaja memiliki keinginan coba-coba, termasuk dalam hal seks, hingga ada yang kebablasan hamil.

"Free sex biasanya melanda kota-kota besar seperti Bandung dan Jakarta. Kalau terjadi di kota

seksi seperti itu, ini harus menjadi perhatian karena terjadi pergeseran nilai," kata Nining panggilan Sayekti. Mudahnya akses internet, lanjutnya, memunculkan budaya. Terlebih tidak semua anak-anak mendapatkan pendidikan seks sejak usia dini. "Ini menjadi tugas guru, alim ulama, dan orangtua untuk memberikan pendidikan seks. Seks bukan hanya berfikir anatomi, tetapi sebagai alat reproduksi," tukasnya. **cah**

Yok Opo.Bes

Anda warga Malang Raya punya keluhan terkait pelayanan umum Pemkot/ pemkab, rumah sakit, pendidikan, atau keamanan di sekitar anda.

Kirim SMS ke **0857 909 53743**

BES PENI, jalan dekat kantor terpatu kalau hujan selalu banjir tlg diperhatikan kasihan pengguna jln yg pakai spd motor.

082143243863

PAK BUPATI, jalan desa saptorenggo/bugis arah keselatan dusun bamban asrikaton rusak berat mhn diperbaiki krn jalan alternatif ke bandara.

082143243863

DINAS PERTAMANAN, tolong taman sebelah selatan velodrom diberi lampu penerangan jalan krn klau malam gelap dan rawan kejahatan.

082143243863

PAK PENI, saya mohon, pasar dinoyo tolong jangan jadikan MAL, kami rakyat miskin, apa PAK PENI, tidak mempunyai hati, sehingga menjadikan Pasar Dinoyo menjadi MAL.

08883851021

PAK KAPOLSEK BUMIAJI, tolong perhatiannya. Kami sopir angkot mau menaikin penumpang baik dari kiri dan kanan jalan selalu dibentak sama polisi yang jaga di gang gentong punten. Kami disuruh berhenti jauh jadi penumpang. Tetapi mereka yang naik sepeda motor yang berbentangan 3 dan tidak pakai helm dibiarkan gentong punten.

08179622717

Aturan Diusulkan Tokoh Agama

► Berlaku Mulai 2011 Ini

BATU - SURYA

PIHAK KUA Junrejo Kota Batu bisa jadi membuat kebijakan yang berbeda dengan KUA di tempat lain. Namun, hal tersebut sudah menjadi kesepakatan para tokoh agama untuk memperbaiki moral remaja di Kota Batu.

Sanksi menunda pernikahan perempuan yang hamil di luar nikah itu mulai diberlakukan di KUA Junrejo Kota Batu sejak awal 2011 ini. Pasangan dengan perempuan yang tengah hamil itu, akan dinikahkan setelah si jabang bayi lahir. Aturan ini, dibuat berdasarkan kesepakatan para pemuka agama di Kota Batu setelah angka kehamilan remaja putri di luar nikah makin melesat.

Pengasuh Madrasah Diniyah Miftakhul Huda Junrejo, Imam Nawawi, mengatakan, kesepakatan para tokoh agama Kota Batu itu dibuat bersama-sama, dan berlaku 2011 ini.

Karena itu, Imam mengaku tidak terkejut ketika KUA Junrejo merilis dari 320 pasangan pengantin yang meminta dinikahkan pada 2010 lalu, sekitar

60 persen diketahui hamil di luar nikah. Dikatakan, kebanyakan pasangan yang melakukan seks bebas, rata-rata karena berpendidikan agama rendah.

"Banyaknya tempat-tempat maknat di Kota Batu sekarang ini, sudah tidak mungkin dihilangkan. Untuk itu menjadi salah satu lahan subur seks bebas di Kota Batu," jelas Imam, Rabu (23/2).

Hal ini juga didukung dengan menjamurnya vila-vila di Batu sejak 2009. Peluang muda mudi melakukan seks bebas di Kota Batu pun semakin besar.

"Kalau tahun 2007 ke bawah, jika ada anak hamil di luar nikah, keluarganya benar-benar malu hingga orangtua banyak menangis ke kiai dan bertobat gagal mendidik anak. Sekarang anak hamil (di luar nikah) sepe-

ti sudah biasa," kata Imam.

Dengan sanksi itu, diharapkan, selama menunggu kelahiran anak, pasangan tersebut mendapat sanksi sosial, sehingga tidak ditiru yang lain.

Genjot Pembinaan

Kepala KUA Kecamatan Junrejo, Arif Salfudin mengatakan, dengan diberkannya fakta tersebut kepada masyarakat, diharapkan semua pihak mencari solusi permasalahan ini secara bersama-sama.

"Keputusan menolak pernikahan anak yang hamil di luar nikah itu bukan kebijakan KUA Junrejo, tetapi kesepakatan tokoh-tokoh agama untuk bersama-sama memperbaiki moral masyarakat," ujar Arif.

H Sonhajji, seorang modin pernikahan di Junrejo, juga sepakat dengan sanksi penundaan pernikahan tersebut. Dengan cara ini, dia berharap anak-anak semakin berpikir panjang untuk melakukan seks bebas.

Kepala Kantor Kementerian Agama (Kemenag) Kota Batu, Moh Hasin terkejut dengan tingginya angka kehamilan di luar nikah ini. "Kejadian ini menjadi hikmah bagi kami, untuk memperbaiki pendidikan keagamaan di Kota Batu," tukasnya. ■ **cah**

PERSYARATAN PENGAJUAN NIKAH

1. Pengantar RT, RW, Kasun
2. Foto Copy Ijazah Terakhir
3. Foto Copy Akta Kelahiran
4. Foto Copy KTP, KK Ayah & Ibu Kandung (KTP Wali)
5. Foto Copy Akta Nikah Ayah dan Ibu Kandung
6. Foto Copy Pelunasan PBB Terbaru
7. Akta Cerai Asli/Surat Keterangan Kematian bagi Catin Janda/Duda
8. Pas Photo Berwarna 2 x 3 (8 lembar)
 - a. Bagi Laki-laki berjas dan berkopyah hitam
 - b. Bagi Wanita berjilbab
9. Foto Copy Kartu Imunisasi
10. Surat Keterangan tidak Hamil dari Bidan yang ditunjuk : Ibu SUNARTI / Polindes

P. Modin : MULYADI R. Telp. 9364058
A. KHOLIK Telp. 9016421

PERSYARATAN PENGAJUAN NIKAH

1. Pengantar RT, RW, Kasun
2. Foto Copy Ijazah Terakhir
3. Foto Copy Akta Kelahiran
4. Foto Copy KTP, KK Ayah & Ibu Kandung (KTP Wali)
5. Foto Copy Akta Nikah Ayah dan Ibu Kandung
6. Foto Copy Pelunasan PBB Terbaru
7. Akta Cerai Asli/Surat Keterangan Kematian bagi Catin Janda/Duda
8. Pas Photo Berwarna 2 x 3 (8 lembar)
 - a. Bagi Laki-laki berjas dan berkopyah hitam
 - b. Bagi Wanita berjilbab
9. Foto Copy Kartu Imunisasi
10. Surat Keterangan tidak Hamil dari Bidan yang ditunjuk : Ibu NURUL / Polindes

P. Modin ROFIQ B Telp. 8685773

PERSYARATAN PENGAJUAN NIKAH

1. Pengantar RT, RW, Kasun
2. Foto Copy Ijazah Terakhir
3. Foto Copy Akta Kelahiran
4. Foto Copy KTP, KK Ayah & Ibu Kandung (KTP Wali)
5. Foto Copy Akta Nikah Ayah dan Ibu Kandung
6. Foto Copy Pelunasan PBB Terbaru
7. Akta Cerai Asli/Surat Keterangan Kematian bagi Catin Janda/Duda
8. Pas Photo Berwarna 2 x 3 (8 lembar)
 - a. Bagi Laki-laki berjas dan berkopyah hitam
 - b. Bagi Wanita berjilbab
9. Foto Copy Kartu Imunisasi
10. Surat Keterangan tidak Hamil dari Bidan yang ditunjuk: Ibu YULIA / MARIA / Polindes

P. Modin : - SUPRAYITNO Telp. 5436972
- MOCH WASIS Telp. 2845525

PERSYARATAN PENGAJUAN NIKAH

1. Pengantar RT, RW, Kasun
2. Foto Copy Ijazah Terakhir
3. Foto Copy Akta Kelahiran
4. Foto Copy KTP, KK Ayah & Ibu Kandung (KTP Wali)
5. Foto Copy Akta Nikah Ayah dan Ibu Kandung
6. Foto Copy Pelunasan PBB Terbaru
7. Akta Cerai Asli/Surat Keterangan Kematian bagi Catin Janda/Duda
8. Pas Photo Berwarna 2 x 3 (8 lembar)
 - a. Bagi Laki-laki berjas dan berkopyah hitam
 - b. Bagi Wanita berjilbab
9. Foto Copy Kartu Imunisasi
10. Surat Keterangan tidak Hamil dari Bidan yang ditunjuk: Ibu LILIK PURWATI

P. Modin H SONHAJI Telp. 9003950

PERSYARATAN PENGAJUAN NIKAH

1. Pengantar RT, RW, Kasun
2. Foto Copy Ijazah Terakhir
3. Foto Copy Akta Kelahiran
4. Foto Copy KTP, KK Ayah & Ibu Kandung (KTP Wali)
5. Foto Copy Akta Nikah Ayah dan Ibu Kandung
6. Foto Copy Pelunasan PBB Terbaru
7. Akta Cerai Asli/Surat Keterangan Kematian bagi Catin Janda/Duda
8. Pas Photo Berwarna 2 x 3 (8 lembar)
 - a. Bagi Laki-laki berjas dan berkopyah hitam
 - b. Bagi Wanita berjilbab
9. Foto Copy Kartu Imunisasi
10. Surat Keterangan tidak Hamil dari Bidan yang ditunjuk : Ibu YUSTINA / Polindes

P. Modin SUGENG Telp. 9408146

PERSYARATAN PENGAJUAN NIKAH

1. Pengantar RT, RW, Kasun
2. Foto Copy Ijazah Terakhir
3. Foto Copy Akta Kelahiran
4. Foto Copy KTP, KK Ayah & Ibu Kandung (KTP Wali)
5. Foto Copy Akta Nikah Ayah dan Ibu Kandung
6. Foto Copy Pelunasan PBB Terbaru
7. Akta Cerai Asli/Surat Keterangan Kematian bagi Catin Janda/Duda
8. Pas Photo Berwarna 2 x 3 (8 lembar)
 - a. Bagi Laki-laki berjas dan berkopyah hitam
 - b. Bagi Wanita berjilbab
9. Foto Copy Kartu Imunisasi
10. Surat Keterangan tidak Hamil dari Bidan yang ditunjuk : Ibu PURWO ALI

P. Modin HADI PURNOMO Telp. 9564885

P E R N I K A H A N

TATA CARA PENDAFTARAN (Catin Pa / Pi) :

1. Ke RT, RW setempat (untuk mendapat Surat Pengantar Nikah)
2. Ke KUA setempat (untuk mendapatkan blanko N)
3. Ke Kantor Kelurahan untuk mengisi :
 - a. Surat Keterangan untuk Nikah (Model N1)
 - b. Surat Keterangan Asal Usul (Model N2)
 - c. Surat Persetujuan Mempelai (Model N3)
 - d. Surat Keterangan Ttg Orang Tua (Model N4)
 - e. Surat ijin kawin dari orang tua (Model N5) bagi calon suami dan isteri yang belum usia 21 tahun.
 - f. Surat Keterangan Kematian Suami/Istri (Model N6), bagi Duda/Janda ditinggal mati
 - g. Pemberitahuan Kehendak Nikah (Model N7)
4. Ke Puskesmas/Dokter/Bidan
Untuk mendapatkan Imunisasi Tetanus Toksoid 1 (TT1) bagi Calon mempelai wanita
5. Ke Kantor Urusan Agama (KUA)
Untuk mendaftar Nikah dengan membawa :
 - a. Berkas-berkas tersebut pada poin 3 & 4
 - b. Surat Pengantar Pindah Nikah dari Kelurahan/Desa setempat
 - c. Rekomendasi Nikah dari KUA setempat (Bagi catin dari luar Kec. Klojen)
 - d. Photo Copy KTP dan Kartu Keluarga (KK) masing-masing 1 lembar
 - e. Pas Photo Ukuran 2x3 sebanyak 10 lembar (dianjurkan background warna biru)
 - f. Surat Ijin Komandan (bagi Anggota TNI & POLRI)
 - g. Akta Cerai Asli dari PA (bagi Duda/Janda cerai)
 - h. Dispensasi Pengadilan Agama bagi :
 - Calon mempelai Pria yg belum berumur 19 tahun
 - Calon mempelai Wanita yg belum berumur 16 tahun
 - i. Ijin Pengadilan Agama bagi yg akan berpoligami (beristri lebih dari satu)
 - j. Photo Copy Akta Kelahiran / Surat Kelahiran 1 lembar (diupayakan)
 - k. Surat Pernyataan Belum Pernah Nikah yang diketahui Kelurahan setempat (bagi catin yang usianya diatas rata-rata pada umumnya). > 18 thn dan 30 thn
 - l. Bagi muallaf harus melampirkan surat pernyataan masuk Islam atau piagam (Syahadah) masuk Islam.
 - m. Surat Keterangan Wali Nikah dari lurah setempat.
 - n. Bagi WNA. Yang mau nikah dengan WNI :
 - Ijin / Rekomendasi dari Kedutaan
 - Pernyataan masuk Islam & Piagam masuk Islam (Bagi non Muslim)
 - FC. Passport & Visa yang masih berlaku
 - FC. Surat Tanda Melapor (STM) dari POLRES/POLSEK.

b) kalo beda desa

**BIOGRAFI****PENULIS**

Maziyyatul Hikmah, lahir di kota Malang Jawa Timur, tepatnya hari Rabu tanggal 23 Nopember 1988. Awal jenjang pendidikan dimulai dari Madrasah Ibtidaiyah KH. Hasyim Asy'ari Malang Tahun lulus 2000 kemudian melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama

Negeri (SMPN) 14 Malang, lulus tahun 2003, diteruskan di Madrasah Aliyah Negeri (MAN) 3 Malang, lulus tahun 2007, pada tahun 2011 ia meraih gelar Sarjana (S-1) di Fakultas Syari'ah Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsyah (Hukum Perdata Islam) di Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang (UIN Maliki) dan saat ini, ia menyelesaikan Program Pascasarjana (S-2) di Fakultas Syari'ah dengan konsentrasi Al-Ahwal Al-Syakhsyah (Hukum Keluarga Islam) di UIN Malik Maulana Ibrahim Malang Tahun 2013.

Wanita yang berambisi mengabdikan diri pada dunia pendidikan ini, aktif mengikuti berbagai bidang organisasi, seperti Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), Ikatan Pelajar Putri Nahdhatul Ulama' (IPPNU). Saat ini ia sedang aktif menjadi Pendamping Forum Anak Kecamatan Blimbing Kota Malang. Di dunia politik ia pernah ditunjuk sebagai tenaga pendukung (staf non PNS) di Panitia Pengawasan Pemilu Umum Kecamatan Blimbing dalam rangka Pilkada Kota Malang, Pilgub Jawa Timur, serta Pileg 2013-2014.

Akademisi yang akrab dipanggil Mazyini adalah anak pertama dari dua bersaudara, ia lahir dari Ibu yang bernama Hj. Hayatul Ifa dan bapak bernama H. Afandi.