

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah membaca buku karangan Wim F. Wartheim “Dunia Ketiga Dari dan Kemana? Negara Protektif versus Pasar Agresif”, terutama pada bagian pengantar, membuat saya tertarik untuk melakukan penelitian yang berhubungan dengan permasalahan persyaratan perkawinan yang dimuat dalam UU no. 16 Tahun 2019 jo UU no. 1 Tahun 1974. Menurut Wartheim yang menyatakan “keterpukauan saya pada masalah akibat-akibat hukum atas kehidupan sosial”¹ pernyataan wartheim ini mengusik saya untuk melakukan penelitian sehubungan dengan lahirnya undang-undang baru tentang perkawinan yaitu UU no 16 Tahun 2019 yang menggantikan UU no 1 Tahun 1974 apakah juga mempengaruhi kehidupan sosial bagi masyarakat terutama di wilayah Pengadilan Agama Sukoharjo dan Pengadilan Agama Surakarta.

Perkawinan adalah 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.² Namun untuk bisa mencapai tahap perkawinan tersebut seseorang harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu, yang menurut pasal 7 ayat (1) UU nomor 1 Tahun 1974 ialah “Perkawinan hanya diizinkan bila piha pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun.” Dan dilanjutkan pada ayat (2) yang berbunyi

¹Wim F. Wertheim, 1997, *Dunia Ketiga Dari-Dan Kemana? Negara Protektif versus Pasar Agresif*, Wet Spinhuis

²Pasal 1 UU nomor 1 Tahun 1974 jo UU nomor 16 Tahun 2019

“Dalam hal penyimpangan dalam ayat (1) pasal ini dapat minta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita.” Yang kemudian ketentuan tentang perbedaan batasan usia terhadap lelaki dan wanita kemudian dirubah oleh DPR dalam UU nomor 16 Tahun 2019 pasal 7 ayat (1) berubah menjadi “Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun” dan ayat (2) berbunyi “Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.”

Implikasi terhadap undang-undang ini menarik perhatian saya untuk melakukan penelitian sebagaimana dengan hal yang dikemukakan oleh Wertheim Sebagaimana diketahui bahwa munculnya UU no 16 Tahun 2019 ini tidak lepas dari peran Mahkamah Konstitusi yang mengadili masalah persyaratan perkawinan yang ditentukan UU no 1 Tahun 1974 tentang perkawinan pasal 6 ayat (2) mengatur persyaratan “Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua.”³ Dan dijelaskan lebih rinci pada pasal 7 ayat (1) bahwa “Perkawinan hanya diizinkan bila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun”⁴ serta pasal 7 ayat (2) menyatakan “Dalam hal penyimpangan dalam ayat (1) pasal ini dapat minta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat

³UU no 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

⁴*Ibid*

lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita”⁵ dan yang dimaksud dengan dispensasi disini ialah “Pernyataan dari pejabat administrasi yang berwenang, bahwa suatu ketentuan Undang-Undang tertentu memang tidak berlaku terhadap kasus yang diajukan seseorang di dalam surat permintaannya”⁶

Berdasarkan pertimbangan putusan MK No 22/PUU-XV/2017 perbedaan dalam hal persyaratan perkawinan lelaki dan wanita tersebut merupakan “diskriminasi terhadap hak-hak wanita dan tidak sesuai dengan prinsip persamaan di depan hukum sebagaimana disebutkan dalam pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar MRI Tahun 1945, yang berbunyi ‘Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya’ diskriminasi ini berdampak sebagian wanita dikawinkan secara paksa pada umur di bawah 16 tahun yang merugikan hak mendapatkan pendidikan, kesehatan reproduksi, serta keselamatan jiwa”

Berdasarkan pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang memberikan hak dan kedudukan yang sama, dengan adanya ketentuan pasal tersebut sejalan dengan prinsip hak asasi manusia yang “pelarangan adanya diskriminasi yang merupakan salah satu bagian penting dari prinsip kesetaraan. Jika semua orang

⁵*Ibid*

⁶Philipus M. Hadjon, Dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada university Press Hal. 142

setara, maka seharusnya tidak ada perlakuan diskriminatif (selain tindakan affirmative yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan)”⁷.

Berdasarkan alasan pemohon pada angka 8 menyatakan “ketentuan terkait usia pada umumnya merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) mahkamah konstitusi pada setiap putusan menyatakan ketentuan *open legal policy*, tidak dapat diuji oleh mahkamah konstitusi kecuali produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intolerable, tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas, serta sepanjang kebijakan tersebut tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945”⁸

Setelah mengkaji alasan-alasan para penggugat yang mengajukan keberatan terhadap pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 maka pengadilan memutuskan mengabulkan sebagian gugatan dan sebagian lagi ditolak, dari amar putusan hakim pada nomor 3 menyatakan “menyatakan ketentuan ketentuan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perubahan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini”⁹ berikutnya nomor 4 menyatakan “memerintahkan kepada pembentuk Undang-

⁷Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi, 2010, (Editor) *Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia, hal. 40

⁸No 22/PUU-XV/2017 Hal. 42-43

⁹*Ibid*, hal. 59

Undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan terhadap Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019)”¹⁰ Berdasarkan pada point 4 tersebut DPR mengeluarkan dan menindak lanjuti putusan tersebut dengan DPR mengeluarkan Undang-Undang nomor 16 Tahun 2019 untuk menggantikan Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974, yang pada intinya Undang-Undang mengkehendaki untuk pernikahan itu tidak dilakukan oleh anak di bawah umur dengan harapan tidak timbulnya dampak negative dari adanya perkawinan tersebut. Namun pada sisi lain, DPR juga memberikan jalan keluar jika didapati kondisi yang luar biasa, yang tidak kondusif sehingga DPR membuat ketentuan yang mengatur bagaimana situasi darurat tersebut dapat dipecahkan dengan memberikan dispensasi, dengan demikian hukum akan digunakan sebagai instrument kebijakan yang merupakan salah satu ciri hukum modern yang penggunaanya secara aktif dan sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Kesadaran tersebut menyebabkan, bahwa hukum modern itu menjadi begitu instrumental sifatnya dengan asumsinya, bahwa kehidupan social itu bias dibentuk dengan oleh kemauan social tertentu, seperti kemauan social tertentu dari golongan elit dalam masyarakat.¹¹

Persoalannya muncul apakah dalam implementasinya keinginan membentuk Undang-Undang dalam masyarakat betul-betul bisa mengubah

¹⁰*Ibid*, hal. 60

¹¹Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hal. 90

perilaku masyarakat seperti yang dikehendaki pembentuk Undang-Undang dalam arti Undang-Undang dapat mempengaruhi perilaku masyarakat. Berdasarkan atas beberapa pertimbangan tersebut di atas, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian pengaruh Undang-Undang terhadap perilaku masyarakat terutama berkaitan dengan efektifitas pembatasan usia pada undang-undang dispensasi pernikahan, peneliti mencoba untuk membandingkan 2 daerah yaitu Surakarta dan Sukoharjo apakah dari 2 daerah ini mencerminkan perilaku seperti yang diinginkan DPR atau malah sebaliknya. Pemilihan atas 2 daerah tersebut dilakukan secara acak, yang menurut anggapan peneliti dengan kemajuan teknologi yang sekarang sudah berkembang sudah tidak relevan melakukan pembatasan-pembatasan yang seolah-olah dibagi daerah yang maju dan yang tidak maju, apakah ini juga mempengaruhi cara pandang orang terhadap batas usia pernikahan.

Oleh karena itu saya membuat judul pengaruh Undang-Undang no 16 tahun 2019 jo Undang-Undang no 1 tahun 1974 terhadap angka pengajuan dispensasi pernikahan dini.

B. Latar Belakang

1. Pendapat Wirtheim tentang pembentukan Undang-Undang dalam masyarakat “sesuatu yang terjadi di dunia, termasuk kegiatan-kegiatan manusia dan perjalanan sejarah manusia, telah ‘ditentukan’ oleh hukum kemutlakan kausalitas.
2. Fungsi hukum atau pembentukan Undang-Undang : (buku politik hukum)

3. Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, merupakan upaya untuk mengubah masyarakat baik dalam persepsi maupun empiric tentang perkawinan sehingga tujuan pembentukan Undang-Undang itu diharapkan untuk mempengaruhi perilaku maupun pemikiran dalam masyarakat.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh perubahan batas usia perkawinan terhadap angka pengajuan dispensasi?
2. Apakah setelah dirubahnya peraturan tentang pengajuan dispensasi angka permohonan dispensasi meningkat? Mengapa?
3. Bagaimana dengan putusan Pengadilan Agama terkait dengan angka perceraian?

D. Tujuan

1. Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana hukum di Universitas Muhammadiyah Surakarta
2. Menguji efektivitas peraturan perUndang-Undangan dalam mengurangi angka pengajuan dispensasi pernikahan dini
3. Dengan mengetahui efektivitas perundang-undangan maka lebih lanjut bisa dilakukan tindakan-tindakan yang memungkinkan undang-undang tersebut berlaku secara efektif.

E. Manfaat Penulisan

1. Dapat memberikan gambaran berjalannya penegakkan hukum dalam bidang perkawinan
2. Menunjukkan disain mengapa bisa terjadi kesenjangan
3. Dengan mengetahui kesenjangan yang terjadi maka badan-badan terkait bisa melakukan tindakan untuk mengurangi kesenjangan yang terjadi

F. Kerangka Teori

1. Salah satu ciri hukum modern adalah penggunaanya secara aktif untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, kesadaran tersebut menyebabkan, bahwa hukum modern itu menjadi bersifat instrumental dengan asumsinya bahwa kehidupan social tersebut dapat terbentuk oleh kemauan social tertentu seperti kemauan social dari golongan tertentu dalam masyarakat¹²
2. Kemauan social tersebut mengkehendaki bahwa adanya pembentukan Undang-Undang no 16 Tahun 2019 Tentang perkawinan dimaksudkan untuk mengubah pandangan dan perilaku masyarakat yang berkaitan dengan perilaku pernikahan dini. Namun ini tidaklah mudah, ini merupakan bagian dari penegakkan hukum yang terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan kedamaian pergaulan hidup.¹³

¹²*Ibid*, hal. 89

¹³Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal. 3

Dalam arti sempit penegakkan hukum berarti pelaksanaan perundang-undangan.¹⁴

Menurut Mahfud MD bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan menuju tujuan/cita-cita hukum. politik hukum menyangkut hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara, sehingga disini hukum dipahami sebagai alat.¹⁵ Yang menurut Satjipto hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandanginya tidak dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandanginya tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai suatu instrument.¹⁶ Lebih lanjut Satjipto menyatakan dalam tingkatan penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang dikehendaki seperti yang dialami oleh negara modern sekarang ini maka persoalannya bergeser kepada tegangan antara idea kepastian hukum dan penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan. Idea kepastian hukum menghendaki adanya stabilitas di dalam masyarakat, sedangkan

¹⁴*Ibid*, hal. 5

¹⁵ Absori, 2013, *Politik Hukum menuju hukum progresif*, Surakarta, Muhammadiyah University Press, hal. 34

¹⁶*Op cit*, hal. 206

penggunaan hukum secara instrumental adalah untuk menciptakan perubahan melalui pengaturan tingkah laku warga masyarakat menuju kepada sasaran yang dikehendaki.¹⁷ Yang menurut Unger, hukum yang sedang dilaksanakan oleh penegak hukum merupakan hukum birokratis atau hukum pengatur, hukum birokratis adalah terdiri dari peraturan-peraturan eksplisit.¹⁸ Lebih lanjut Unger menyatakan bahwa hukum pengatur terbatas pada situasi-situasi yang memisahkan negara dengan masyarakat. Sebagian standart perilaku berbentuk preskripsi (peraturan yang mengikat) eksplisit, larangan, atau ijin yang ditujukan pada kategori umum orang dan tindakan.¹⁹ Menurut Soerjono Soekanto bahwa penegakkan hukum itu dipengaruhi oleh beberapa factor:

- a. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada Undang-Undang saja
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung pergerakan hukum
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup

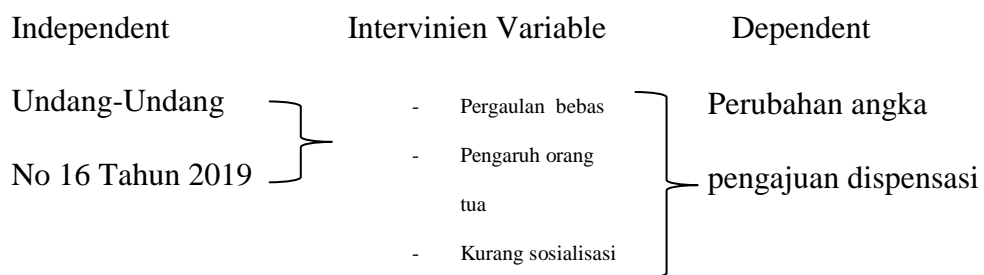
¹⁷Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa hal. 113

¹⁸Roberto M. Unger, 2017, *Teori hukum kritis kajian tentang posisi hukum dalam masyarakat modern*, Bandung, Nusa Media, hal. 65

¹⁹*Ibid*

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, maka kelima faktor tersebut akan dibahas di sini, dengan cara menyetengahkan contoh-contoh yang diambil dari kehidupan masyarakat Indonesia.²⁰

G. Kerangka Konseptual



H. Hipotesa

Hipotesa Alternatif : Terdapatnya hubungan yang signifikan antara perubahan usia perkawinan dengan peningkatan angka pengajuan dispensasi pernikahan.

I. Metode Penelitian

1. Yuridis Sosiologis, selain mengkaji peraturan perundang-undangan, juga pelaksanaannya di lapangan (empirik). Ini untuk mengetahui efektivitas perundang-undangan tersebut ketika diterapkan di tengah-tengah masyarakat
2. Teknik pengumpulan data:
 - a. Kajian terhadap undang-undang dan putusan hakim

²⁰*Op cit* hal, 5-6

- b. Wawancara terstruktur
- c. Responden : panitera pengadilan agama
- d. Observasi: yaitu pengamatan yang dilakukan peneliti untuk mengumpulkan data qualitative yang berupa kenyataan atau bahan-bahan keterangan mengenai berbagai gejala yang berkaitan dengan obyek penelitian
- e. Analisis data: yaitu untuk memperoleh makna menghasilkan pengertian pengertian. Tahap-tahap yang dilakukan untuk menjawab rumusan masalah adalah : menginventarisasikan bahan-bahan hukum, selanjutnya mengidentifikasi bahan-bahan hukum , kemudian dilakukan klasifikasi bahan-bahan hukum, langkah selanjutnya melakukan sistematisasi bahan-bahan hukum. Kemudian bahan hukum yang sudah tersistematisasi dilakukan intepretasi dan konstruksi bahan hukum.²¹

J. Sistematika Skripsi

Hasil penelitian disusun dalam bentuk yang terdiri dari 4 (empat) bab yang tersusun secara sistematis, yang setiap bab terdiri satu kesatuan bahan-bahan hukum yang berkaitan, serta teori hukum.

²¹Ade Saptomo, 2009, *Pokok-pokok Metodologi Penelitian Hukum Empiris Murni Sebuah Alternatif*, Jakarta, Penerbit Universitas Trisakti, hal. 201-116