

**ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN  
1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG**

**PERKAWINAN**

**SKRIPSI**



**Oleh: GADIS AYU FADHILA**

**No. Mahasiswa: 16410110**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2020**

**ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN  
1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG**

**PERKAWINAN**

**SKRIPSI**



الإسلام الأندلسي

OLEH:

**GADIS AYU FADHILA**

No. Mahasiswa: 16410110

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2021**

**ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN  
1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG  
PERKAWINAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk Memenuhi sebagai Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia  
ISLAM  
Yogyakarta**



**Oleh:**

**GADIS AYU FADHILA**

**No. Mahasiswa: 16410110**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2021**



## **ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal 09 Maret 2021

Yogyakarta, 29 Mei 2021  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

  
Karimatul Ummah, S.H., M.Hum.



## ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal 09 Maret 2021 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 29 Mei 2021

Tim Penguji

1. Ketua : Bagya Agung Prabowo, S.H., M.Hum., Ph.D.
2. Anggota : Nurjihad, Dr., S.H., M.H.
3. Anggota : Agus Triyanta, Drs., M.A., M.H., Ph.D.

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.**

NIK. 904100102

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**  
**BISMILLAHIRRAHMAANIRRAHIIM**

Yang bertandatangan dibawah ini, saya :

Nama : **GADIS AYU FADHILA**

No Mahasiswa : **16410110**

Adalah benar-benar mahasiswa fakultas hukum Universitas Islam Indonesia yang melakukan penulisan karya tulis ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi yang berjudul **ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN**

Karya tulis ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh fakultas hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar benar karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2, saya sanggup menerima sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab dan membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, didepan “Majelis” atau “TIM” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh Fakultas Hukum UII. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan dalam kondisi sehat jasmani, rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 4 Februari 2021

Yang membuat pernyataan,



(Gadis Ayu Fadhila

Nim. 16410110)

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Gadis Ayu Fadhila
2. TTL : Sleman 26 Agustus 1997
3. Jenis Kelamin : Perempuan
4. Golongan Darah : B
5. Agama : Islam
6. Alamat : Perum Griya Unisia (Perum UII) Block I/9,  
Prumpung Baru, Rejodani, Ngaglik, Sleman,  
Yogyakarta.
7. Email : [gadisayufadhila@gmail.com](mailto:gadisayufadhila@gmail.com)
8. Identitas Orang Tua
  - a. Nama Ayah : Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn.  
Pekerjaan : Dosen
  - b. Nama Ibu : Milla Karima Muchtar, S.H.  
Pekerjaan : Wiraswasta
9. Riwayat Pendidikan
  - a. TK : TK Budimulia II Pandeansari
  - b. SD : SD Muhammadiyah Condongcatur
  - c. SMP : SMPN 1 Yogyakarta
  - d. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
10. Pengalaman : Student Exchange to South Korea (2015),  
Ketua Apresiasi Seni Budaya dan Olahraga IPM  
SMA Muhi Yk (2014-2015), Fungsi PSDM  
LEM FH UII (2017-2018), MC Seminar  
Nasional CLDS FH UII (2018), Ketua panitia  
Seminar Nasional CLDS FH UII (2018),  
Training Pendaftaran dan Pelatihan Pengelolaan  
Hak Atas Tanah Pusklat FH UII (2019),  
Karya Latihan Hukum angkatan XXXIII LKBH  
FH UII (2019), Pemagangan Kantor Advokat M.  
Ikbal (2019), Finalis Dinas Diajeng  
Sleman(2020), Moderator Pelatihan Forum  
Kewaspadaan Dini Masyarakat Pemerintah Kota  
Yogyakarta (2020), MC dan Moderator  
Roadshow Forum Kewaspadaan Dini  
Masyarakat di 14 Kecamatan Kota Yogyakarta  
(2020)

## Halaman Motto

*“Bersabarlah kamu dan kuatkanlah kesabaranmu dan tetaplah bersiap siaga dan bertaqwalah kepada Allah supaya kamu beruntung”*

**-Qs. Ali Imran : 200**



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini ku persembahkan untuk diri ku sendiri yang telah berusaha dan berjuang keras untuk menyusun dan menyelesaikan tanggung jawab terhadap diri ku dan terhadap orangtua ku yang sudah berusaha untuk menyekolahkan ku sedari TK hingga sekarang aku akan mencapai gelar Sarjana. Terimakasih untuk diriku yang sudah berusaha untuk selalu tegar menghadapi cobaan yang sudah terlewati dengan sempurna dan penuh dengan pelajaran yang berharga.

Skripsi ini ku persembahkan juga kepada:

*Keluargaku yang sangat aku sayangi*

*Orang-orang yang selalu ada disampingku dalam setiap langkahku*

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh*

*Alhamdulillah* rabbil'alamin, puji dan syukur atas rahmat, karunia, serta hidayah yang telah diberikan Allah yang Maha Pengasih lagi Penyayang serta sholawat dan salam yang senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad S.A.W. keluarga, sahabat serta pengikutnya hingga akhir zaman dan juga doa berkat dukungan orang-orang yang berada disekeliling penulis hingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir.

Tugas Akhir berupa Skripsi yang berjudul **“ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN”** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Kesulitan dan hambatan yang penulis hadapi dan lewati dalam perjalanan penulisan menyelesaikan tugas akhir ini yang tidak mungkin dapat penulis selesaikan sendiri, berkat rahmat dari-Nya serta dukungan dan doa dari orang-orang tercinta dapat penulis atasi sampai dengan terselesaikannya tugas akhir ini, tugas akhir ini juga berkat bantuan dari dosen-dosen pembimbing, juga teman-teman penulis yang memberikan doa, dukungan, mengorbankan waktu, pikiran, tenaga dan mencurahkan ilmu dan pemikirannya dalam membantu penulis melewati tiap-tiap kesulitan yang ada.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini tidak dapat terlaksana dengan baik tanpa ada bantuan, bimbingan, dan dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Allah SWT atas karunia yang telah dilimpahkan kepada hamba-nya ini.
2. Mama Milla Karima Muchtar. S.H. dan Papi Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn., sebagai orang tua penulis yang telah memberikan doa, kasih sayang, dan segala hal yang

beliau punya untuk kepentingan penulis yang tidak ternilai bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.

3. Ibu Karimatul Ummah, S.H., M. Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi Yang telah membimbing dengan penuh kesabaran, yang telah meluangkan waktu, tenaga, pikiran dikala kesibukan yang sangat padat dan pandemic covid-19 namun beliau tetap bersemangat untuk membimbing penulis hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
5. Bapak Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M. Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA)
7. Ibu Ratna Hartanto, S.H., LL.M. selaku Ketua Departemen Hukum Perdata
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmunya kepada penulis dalam berbagai mata kuliah.
9. Eyang Hj. Arifah BMZ, M.Pd dan Om Ariel Muchtar, S.H, sebagai eyang dan om yang selalu menyayangi, menyemangati dan memberikan dukungan penulis.
10. Papa Alm. Mustakim sebagai pengingat dan penyemangat penulis untuk menyelesaikan skripsi penulis
11. Ferenno Mustakim, Feraldy Mustakim, Fella Farina, Syahrul, Sakti, Guntar selaku Adik dan Kakak sodara dari penulis yang selalu memberi semangat penulis.
12. Riza Abdillah Choiril Anwar sebagai teman yang selalu menemani penulis dalam kondisi apapun dan selalu memberi semangat dan dorongan sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.

13. Sahabat penulis sejak duduk dibangku SD, Sekar Ayu Faradella yang selalu membantu penulis dalam keadaan susah dan selalu berada disisi penulis juga keadaan bahagia
14. Sahabat penulis sejak duduk di bangku SMP, Gupita Ayu Normatiara yang selalu menyemangati dan mendengarkan keluh kesah penulis.
15. Sahabat penulis sejak duduk di bangku SMA, Farah Maulita, Ilman Nafi'a, Carda Mandala, Hidayat Nur Jatmiko, Dzaki Iffanda, Feri Dhoni, Bagas Wahyu yang selalu memberikan semangat dan dorongan untuk penulis.
16. Teman-teman penulis Lita Riyanda, Ananda Octavera, Sheila Dewi, Karina Alisha terimakasih atas pertemanan dan bantuannya kepada penulis selama ini.
17. Teman-teman penulis yang telah direpotkan satu per satu yang tidak dapat disebutkan dalam membantu melengkapi berkas-berkas pendadaran dan yang telah memberikan pencerahan serta siraman rohani bagi penulis.

Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah membantu dalam menyusun skripsi ini, terima kasih atas seluruh bantuan yang diberikan sehingga terselesainya skripsi ini.

Penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan hukum ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar kelak di kemudian hari. Penulis mengucapkan terimakasih dan memohon maaf kepada semua pihak yang telah direpotkan oleh penulis selama pengerjaan tugas akhir ini. Semoga kebaikan yang telah diberikan kepada penulis akan dibalas oleh Allah SWT.

Yogyakarta, 4 Februari 2021

Penulis

**(Gadis Ayu Fadhila)**

NIM 16410110

## DAFTAR ISI

Halaman Sampul Depan .....	
Halaman Judul .....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Persetujuan .....	iii
Halaman Pengesahan .....	iv
Pernyataan Orisinalitas .....	v
Curriculum Vitae .....	vi
Motto .....	vii
Halaman Persembahan .....	viii
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xii
Abstrak.....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kerangka Konseptual .....	11
E. Metode Penelitian .....	22
F. Orisinalitas Penelitian.....	25

G. Sistematika Penulisan .....	27
<b>BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI PERLINDUNGAN HUKUM .....</b>	<b>29</b>
A. Pengertian Dan Dasar Hukum Dimungkinkannya Perubahan Undang-Undang .....	29
B. Prosedur atau Mekanisme Perubahan Undnang-Undang.....	37
C. Perubahan Perundang-Undangan dalam Perspektif Hukum Islam .....	46
<b>BAB III PEMBAHASAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>57</b>
A. Gambaran Umum Mengenai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.....	57
B. Faktor yang Menjadi Alasan Berubahnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan.....	59
C. Implikasi Hukum Adanya Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan di Yogyakarta .....	66
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>72</b>
A. Kesimpulan .....	72
B. Saran .....	73
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>76</b>

## ABSTRAK

Perkawinan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha esa. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memiliki pertimbangan sesuai dengan falsafah Pancasila serta cita-cita untuk pembinaan hukum nasional, sehingga perlu adanya undang-undang tentang perkawinan yang berlaku bagi semua warga negara. Implementasi Undang-Undang Perkawinan, mau tidak mau tentu akan berbenturan dengan nilai nilai sosial sebelumnya yang sudah terbiasa dengan hukum adat dan pengaruh agama, sehingga dapat dikatakan bahwa hambatan yang mempengaruhi jalannya perubahan sosial, adalah terlalu kuatnya warga masyarakat berpegang pada norma norma adat, cenderung menolak masuknya norma norma yang berasal dari peradaban modern. Perkawinan dibawah umur dapat diartikan sebagai perkawinan yang dilakuka oleh orang yang belum masuki usia perkawinan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa perkawinan dibawah umur, merupakan perkawinan yang menurut hukum tidak dapat sebebasnya dilakukan.

Permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah alasan dan implikasi adanya perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan.

Penulisan skripsi ini menggunakan metode pendekatan Normatif, yaitu pendekatan metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan hukum primer, data sekunder dan bahan hukum tersier dengan adanya artikel, jurnal dan hasil wawancara langsung dengan narasumber. Selain itu penulisan juga menggunakan buku-buku dan peraturan perundang undangan yang berkaitan langsung dengan perubahan undang-undang tentang perkawinan.

Kata Kunci : Perkawinan, Perubahan Undang-Undang, Norma Adat, Perkawinan di Bawah Umur

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perkawinan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974<sup>1</sup> ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha esa. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memiliki pertimbangan sesuai dengan falsafah Pancasila serta cita-cita untuk pembinaan hukum nasional, sehingga perlu adanya undang-undang tentang perkawinan yang berlaku bagi semua warga negara. Maksud dari hal tersebut adalah Undang-Undang Perkawinan merupakan segala sesuatu yang berbentuk aturan yang dapat dijadikan petunjuk oleh umat islam dalam hal perkawinan dan dijadikan pedoman hakim di lembaga peradilan agama dalam memeriksa dan memutuskan perkara perkawinan.<sup>2</sup>

Di Indonesia sendiri sejak diundangkannya Undang-undang Perkawinan tahun 1974, masyarakat sudah menjadikan undang-undang tersebut sebagai pedoman dalam setiap melangsungkan perkawinan. Salah satu prinsip yang dianut Undang-undang perkawinan di Indonesia adalah bahwa calon suami istri harus telah matang dari segi kejiwaan dan raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan. Maksudnya, undang-undang perkawinan menganut prinsip bahwa setiap calon suami dan calon istri yang hendak melangsungkan akad pernikahan, harus benar-benar matang secara fisik maupun psikis (rohani), atau sudah siap

---

<sup>1</sup> Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

<sup>2</sup> Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2006, hlm 20.

secara jasmani dan rohani sesuai dengan yang tertera dalam pengertian perkawinan itu sendiri, “Perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara seorang pria dan seorang wanita”.<sup>3</sup> Dengan asas ini tujuan perkawinan akan dapat lebih mudah dicapai apabila kedua mempelai telah matang jiwa raganya. Berkenaan dengan kematangan jiwa raga ini, maka standard yang digunakan adalah penetapan usia.

Syarat-syarat perkawinan diatur mulai Pasal 6 sampai Pasal 12 Undang-Undang No. I tahun 1974. Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 memuat mengenai syarat perkawinan yang bersifat materiil, sedang Pasal 12 mengatur mengenai syarat perkawinan yang bersifat formil. Syarat perkawinan yang bersifat materiil dapat disimpulkan dari Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 Undang-Undang No. I tahun 1974, yaitu:<sup>4</sup>

1. Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai;
2. Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat ijin kedua orangtuanya atau salah satu orang tuanya, apabila salah satunya telah meninggal dunia atau walinya apabila kedua orang tuanya telah meninggal dunia;
3. Perkawinan hanya diijinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun. Kalau ada penyimpangan harus ada ijin dari pengadilan atau pejabat yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun wanita;

---

<sup>3</sup> Muhammad Amin Summa, *Hukum Keluarga Islam Di Dunia Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 183.

<sup>4</sup> Pasal 6 sampai 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

4. Seorang yang masih terikat tali perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi kecuali memenuhi Pasal 3 ayat 2 dan pasal 4;
5. Apabila suami dan istri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya;
6. Bagi seorang wanita yang putus perkawinannya berlaku jangka waktu tunggu.

Perkawinan dibawah umur dapat diartikan sebagai perkawinan yang dilakuka oleh orang yang belum masuki usia perkawinan. Perkawinan dibawah umur bukan merupakan suatu hal yang baru, dan dapat saja sah untuk dilaksanakan, namun dengan memenuhi persyaratanpersyaratan tertentu, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa perkawinan dibawah umur, merupakan perkawinan yang menurut hukum tidak dapat sebebasnya dilakukan. Dalam pandangan hukum perkawinan dibawah umur adalah suatu hal yang dapat menimbulkan dampak, sebagaimana yang disebutkan dalam penjelasan pasal 7 ayat (1) undang-undang No.1 tahun 1974 yaitu: “ untuk menjaga kesehatan suami isteri dan keturunannya, perlu ditetapkan batas umur untuk perkawinan.” Jika diartikan lagi, jadi menurut hukum jelas bahwa dampak dari perkawinan dibawah umur ini dapat dirasakan pada kehidupan keluarga selanjutnya, yang bisa dikatakan berdampak negatif.

Dalam rangka implementasi Undang-Undang Perkawinan, mau tidak mau tentu akan berbenturan dengan nilai nilai sosial sebelumnya yang sudah terbiasa dengan hukum adat dan pengaruh agama, sehingga dapat dikatakan bahwa

hambatan yang mempengaruhi jalannya perubahan sosial, adalah terlalu kuatnya warga masyarakat berpegang pada norma norma adat, cenderung menolak masuknya norma norma yang berasal dari peradaban modern. Penolakan itu lebih didasarkan pada rasa khawatir akan terjadinya kegoyahan integrasi kebudayaan dan prasangka yang berlebihan terhadap hal hal baru. Masuknya norma norma baru seperti pencatatan perkawinan, adanya asas monogami (yang tidak mutlak), perceraian yang harus dilakukan di hadapan pengadilan dan sebagainya, mengakibatkan norma norma yang selama ini diatasi oleh warga masyarakat tradisional itu menjadi tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi. Akibatnya, pola perilaku tradisional warga masyarakat yang lama yang semula dianggapnya sesuai dengan norma norma adatnya maupun agamanya, akhirnya dianggap sebagai suatu perilaku yang menyimpang.

Mengenai penentuan umur dalam perkawinan menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dapat disimpulkan dalam pasal 7 ayat 1 dan 2 yaitu sebagai berikut:

- a. Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun.
- b. Dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat meminta dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak wanita.

Sementara itu dalam hal adanya alasan-alasan yang penting, presiden berkuasa meniadakan larangan ini dengan memberikan dispensasi. Ketentuan

mengenai dispensasi dalam pasal ini tidak berlaku lagi. Seperti di nyatakan dalam penjelasan pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 1 tahun 1974 ketentuanketentuan dispensasi yang mengatur tentang pemberian dispensasi terhadap perkawinan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata tidak berlaku lagi dengan berlakunya Undang-Undang No. 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan, menentukan bahwa penentuan batas usia 19 tahun bagi pria dan 16 tahun bagi wanita untuk dapat melangsungkan perkawinan adalah di dasarkan kepada kematangan jasmani, kematangan rohani, atau kejiwaan. Sehingga di harapkan bahwa seorang pria dan wanita pada batas usia tersebut telah mampu memahami konsekuensi di langsungkannya perkawinan dan mempunyai tanggung jawab untuk dapat membina keluarga yang bahagia, sesuai dengan tujuan yang di harapkan oleh undang-undang perkawinan. Perkawinan bukan hanya semata-mata ikatan lahir akan tetapi juga merupakan ikatan batin suami isteri dalam suatu persekutuan hidup yang bahagia dan kekal. Usia perkawinan juga terkait dengan kematangan usia suami isteri, dalam batas usia tersebut dapat terselenggara dengan baik, di dalam membina kesejahteraan keluarga, dan di dalam pergaulan kemasyarakatan mereka.

Batas usia dalam melaksanakan perkawinan sangatlah penting karena didalam perkawinan menghendaki kematangan psikologis. Usia perkawinan yang terlalu muda dapat mengakibatkan meningkatnya kasus perceraian karena kurangnya kesadaran untuk bertanggung jawab dalam kehidupan

berumah tangga. Perkawinan yang sukses sering ditandai dengan kesiapan memikul tanggung jawab. Di dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 usia minimal untuk suatu pernikahan adalah 16 tahun untuk perempuan dan 19 tahun laki-laki walaupun begitu bukan berarti bahwa seseorang yang berusia di atas itu sudah dikatakan dewasa, karena menurut Undang-Undang seorang yang belum mencapai 21 tahun haruslah mendapat izin dari orang tua. Menurut anjuran BKKBN memberikan batasan usia pernikahan 21 tahun untuk perempuan dan 25 tahun untuk pria, berdasarkan ilmu kesehatan umur ideal yang matang secara biologis dan psikologis adalah 20- 25 bagi wanita, kemudian umur 25-30 bagi pria.<sup>5</sup>

Pada usia ini, seseorang dianggap sudah dapat melakukan perkawinan tanpa membutuhkan persetujuan kedua orangtunya. Perkawinan yang diselenggarakan dalam batasan minimal usia perkawinan tersebut hingga 21 tahun, maka perkawinan hanya dapat dilakukan berdasarkan izin dari orang tua. Selanjutnya , perkawinan dibawah usia minimal hanya dapat melalui permohonan dispensasi melalui pengadilan.<sup>6</sup> Dengan pengaturan diatas, Undang Undang Perkawinan masih melanggengkan praktik perkawinan anak dan menimbulkan kerugian bagi anak, khususnya bagi anak perempuan melalui pengaturan batas usia perkawinan 16 tahun dan dengan dimungkinkannya dispensasi perkawinan dibawah usia perkawinan minimal.

---

<sup>5</sup><http://m.republika.ac.id/berita/nasional/umum/17/03/06/omduca359-bkkbn-usia-pernikahanideal-berkisar-2125-tahun> diakses pada tanggal 8 Mei 2020 pukul 14.35 WIB

<sup>6</sup> Lihat pasal 7 ayat (2) Undang Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang berbunyi sebagai berikut : “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”.

Kerugian bagi anak tentu salah satunya hilang hak-haknya sebagai anak, kemudian hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak . Disebutkan dalam Undang-Undang No 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak ”Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun. termasuk anak yang masih dalam kandungan” . Jelas dalam Undang-Undang perlindungan anak tersebut disebutkan bahwa barang siapa yang masih belum berumur 18 tahun masih termasuk golongan anak-anak, dalam hal ini usia dibawah 18 tahun belum bisa menyandang status sebagai istri orang maupun ibu seseorang. Karena kedudukan mereka sebagai anak masih dalam perlindungan orangtua. Disamping itu revisi Undang-Undang batas usia perkawinan tersebut untuk perbaikan norma dengan menaikkan usia batas usia perkawinan dan dinilai dengan hal tersebut telang matang jiwa raganya sehingga dapat melangsungkan perkawinan yang baik tanpa berakhir dengan perceraian. Dengan usia yang lebih matang maka diharapkan juga akan menurunkan angka laju kelahiran yang rendah dan menurunkan angka kematian ibu dan anak.<sup>7</sup>

Seiring dengan perkembangan zaman, maka ketentuan usia perkawinan di Indonesia yang ada dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 perlu disesuaikan lagi. Maka dipandang sangat perlu untuk melakukan upaya-upaya pembaharuan usia perkawinan di Indonesia. Pengaturan batas minimal usia perkawinan sebagaimana diatur secara khusus didalam pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) dianggap bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara

---

<sup>7</sup> Nur Hikmah, *Batas Perkawinan Dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif*,2020, hlm.10-11

Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia , khususnya hak anak. Pasal 7 tersebut meresahkan karena menjadi pintu terbukanya perkawinan anak. Bermula dari keluarnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dalam pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.<sup>8</sup> Artinya setiap orang yang masih dibawah umur 18 tahun adalah masih masuk dalam kategori anak. Kemudian adanya upaya yang dilakukan untuk mengajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi terkait masalah batas usia perkawinan di Indonesia, yakni dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU- XII/2014, namun pada putusan ini Majelis Hakim memutuskan perkara dengan menolak seluruh permohonan pemohon.

Selanjutnya, pada tanggal 20 April 2017 dilajukan kembali Judicial review ke Mahkamah Konstitusi oleh tiga orang pemohon yang mengajukan permohonan yang sama yaitu perubahan batas usia perkawinan di Indonesia. Dan akhirnya pada upaya yang kedua ini ternyata Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menerima permohonan pemohon untuk melakukan pembaharuan batas usia perkawinan di Indonesia.

Adapun amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang menyatakan bahwa pasal 7 ayat (1) frasa usia “ 16 (enam belas) tahun”

---

<sup>8</sup> Tim penyusun, *himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Undang-undang Perlindungan Anak*, Laksana, Yogyakarta, 2018, hlm. 78.

Undang Undang tentang Perkawinan bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam amar putusannya dinyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memerintahkan pembentuk Undang Undang dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak putusan tersebut ditetapkan untuk melakukan perubahan terhadap Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan pemerintah menyepakati perubahan Pasal 7 Ayat (1) dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terkait ketentuan batas usia menikah laki-laki dan perempuan. Dengan demikian, batas usia menikah menjadi 19 tahun.<sup>9</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 perubahan atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 7 ayat (1)<sup>10</sup> Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (Sembilan belas) tahun, dan dilanjutkan pada ayat (2)<sup>11</sup> Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orangtua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti bukti pendukung yang cukup. Hal tersebut dimaksudkan untuk menekan pertumbuhan angka

---

<sup>9</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/16/13174991/dpr-akan-sahkan-ruu-perkawinan-batas-usia-perkawinan-jadi-19-tahun> Diakses pada tanggal 10 Mei 2020.

<sup>10</sup> Undang Undang Nomor 16 Tahun 2019 perubahan atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

<sup>11</sup> *Ibid.*

perceraian yang terjadi pada usia dini yang semakin melonjak dari tahun ke tahun.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti dan menulis skripsi dengan judul : “ **ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN** ”.

## **B. Rumusan Masalah**

- a. Faktor apa yang menjadi alasan berubahnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan ?
- b. Bagaimana implikasi hukum adanya Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan di Yogyakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memahami faktor alasan berubahnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perkawinan .
2. Untuk mengetahui implikasi hukum perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan di Yogyakarta .

## **D. Kerangka Konseptual**

### **1. Konsep Tentang Tujuan Hukum**

Hukum memiliki sasaran yang hendak dicapai. Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Tujuan hukum merupakan arah atau sasaran yang hendak diwujudkan dengan memakai hukum sebagai alat dalam mewujudkan tujuan tersebut dengan mengatur tatanan dan perilaku masyarakat. Hukum merupakan suatu pengabdian kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyat dalam mengabdikan kepada tujuan negara dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban.<sup>12</sup>

Gustav Radbruch dari Jerman yang terkemuka mengemukakan tujuan hukum terdiri dari tiga hal, yaitu: kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Pada awalnya beliau menyatakan bahwa tujuan hukum kepastian menempati posisi yang teratas di antara tujuan yang lainnya, akan tetapi setelah melihat realita bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalkan praktik-praktik kekuasaannya yang tidak berprinsip kemanusiaan selama masa perang Dunia ke-2, dengan jalan membuat hukum (peraturan) yang mengesahkan praktik kejahatan perang pada masa itu, kemudian Gustav Radbruch meralat teorinya itu dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lainnya, dengan demikian keadilan adalah tujuan

hukum yang utama, karena hal itu sesuai dengan hakekat atau ontologi hukum itu sendiri, bahkan hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban dan kesejahteraan melalui hukum yang adil, yakni mengatur kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. Seluruh sejarah filsafat hukum selalu memposisikan yang istimewa kepada keadilan sebagai tujuan hukum.<sup>13</sup>

Begitu banyak teori tentang tujuan hukum, namun paling tidak, ada beberapa teori yang dapat digolongkan sebagai *grand theory* tentang tujuan hukum, *grand theory* tentang tujuan hukum kedalam beberapa teori yakni teori barat, teori timur, dan teori tentang hukum islam.<sup>14</sup> Penjabaran dari masing masing teori yang telah disebutkan diatas yakni sebagai berikut :<sup>15</sup>

#### 1. Teori Barat

Menempatkan teori tujuan hukumnya yang mencakup kepastian, keadilan dan kemanfaatan seperti :

##### a.) Teori Klasik :

Teori Etis

Teori etis yaitu tujuan hukum yang semata-mata untuk mewujudkan keadilan (*justice*)

##### a. Teori Utilitas

---

<sup>13</sup> Kamrida, "Konsep Hukum Dalam Perspektif Filsafat", Bilancia Vol. 2 No. 2, Juli-Desember 2008, hlm. 219-223

<sup>14</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*, Kencana, Cetakan ke-7, Malang, 2017, hlm.212

<sup>15</sup> *Ibid*

Teori utilitas merupakan tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan kemanfaatan (*utility*)

b. Teori Legalistik

Teori legalistic merupakan tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan kepastian hukum (*Legal Certainty*)

2. Teori Modern :

a. Teori Prioritas Baku

Teori prioritas baku merupakan tujuan hukum yang mencakup : keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum

b. Teori Prioritas Kasuitik

Teori prioritas kasuitik merupakan tujuan hukum yang mencakup keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum, dengan urutan prioritas, sesuai dengan kasus yang dihadapi dan ingin dipecahkan.

1. Teori Timur

Berbeda dengan teori barat, bangsa-bangsa timur masih menggunakan kultutr hukum asli mereka, yang hanya menekankan maka teori tentang tujuan hukumnya hanya menekankan “keadilan adalah keharmonisan, dan keharmonisan adalah kedamaian”.<sup>16</sup>

2. Teori Hukum Islam

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 212-213

Teori tujuan hukum islam, pada prinsipnya bagaimana mewujudkan “kemanfaatan” kepada seluruh umat manusia, yang mencakup “kemanfaatan” dalam kehidupan dunia maupun diakhirat. Tujuan mewujudkan kemafaatan ini sesuai dengan prinsip umum Al-Qur’an:<sup>17</sup>

- a. Al-Asl fi al-manafi al-hall wa fi al- mudar al man’u (segala yang bermanfaat dibolehkan, dan segala yang mudarat dilarang).
- b. La darara wa la dirar (jangan menimbulkan kemudaratan dan jangan menjadi korban kemudaratan).
- c. Ad-darar yuzal (bahaya harus dihilangkan).

Selaras dengan tujuan hukum barat, Indonesia menggunakan hukum formal barat yang konsep tujuan hukumnya adalah keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, namun Indonesia juga menganut sistem eropa kontinental secara dominan dalam sistem hukumnya, sehingga corak pemikirannya sangat legalistik. Hal itu disebabkan oleh keadaan dan sejarah perkembangan indonesia sebagaimana dikemukakan oleh Ahmad Ali.<sup>18</sup>

Menurut hukum positif yang tercantum dalam alinea ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar, menyatakan bahwa tujuan hukum positif kita adalah untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia dan untuk

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 216-217

<sup>18</sup> *Ibid*

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>19</sup>

Menurut teori campuran, Mochtar Kusumatmadja mengemukakan tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban. Kebutuhan akan ketertiban adalah syarat pokok bagi adanya masyarakat manusia yang teratur. Disamping itu, tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.<sup>20</sup>

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara yang menggunakan konsep umum tujuan hukum yang sama dengan negara-negara barat yang menggunakan sistem hukum civil law dan living law yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Namun yang lebih dominan bercorak legalistik yang menekankan pada aspek hukum tertulis yang berorientasi pada kepastian.

Dengan demikian, pada hakikatnya suatu hukum harus memiliki tujuan yang didalamnya mengandung unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Ketiga-ketiganya merupakan syarat imperatif yang tidak boleh hanya satu unsur dan atau dua unsur lainnya yang terpenuhi.

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty*, Cetakan Ke dua, Yogyakarta, Hlm.

<sup>20</sup> *Ibid*

## 2. Konsep Tentang Fungsi Hukum

Fungsi hukum adalah sebagai media pengatur interaksi sosial. Dalam pengaturan tersebut terdapat petunjuk mengenai apa yang harus dilakukan mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan dengan harapan segala sesuatunya berjalan tertib dan teratur. Sekaligus dalam posisi masyarakat yang teratur tersebut, hukum dijadikan sarana untuk mewujudkan keadilan sosial, disini hukum diharapkan dapat bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Masyarakat terlindungi, aman dan nyaman. Hukum dapat juga berfungsi sebagai penggerak pembangunan yaitu dapat membawa masyarakat ke arah yang lebih maju.<sup>21</sup>

Hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial dalam suatu masyarakat, yaitu bahwa hukum akan melayani anggota-anggota masyarakat, baik berupa pengalokasian kekuasaan, pendistribusian sumber-sumber daya, serta melindungi kepentingan anggota masyarakat itu sendiri oleh karenanya hukum menjadi semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Kesadaran yang menyebabkan bahwa hukum merupakan instrumen penting untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, menjadikan hukum sebagai sarana yang secara sadar dan aktif digunakan untuk mengatur masyarakat, melalui penggunaan peraturan hukum yang dibuat dengan sengaja.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta , 1986, Bandung, hlm. 11

<sup>22</sup> Sajipto Rahardjo, *Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial dalam Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Rajawali Press, Jakarta, 1996, hlm. 19

Pemberlakuan hukum adalah sebagai sarana untuk mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan, secara teknis hukum dapat memberikan hal-hal sebagai berikut:

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menetapkan sanksi;
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.<sup>23</sup>

### **3. Konsep Tentang Pembentukan Perundang-Undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi beberapa konsep yaitu konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila. Selain itu, konsep pembentukan peraturan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 20

perundang-undangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan asas equality before the law. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Untuk selanjutnya, konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat secara demokrasi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>24</sup>

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan

Salah satu asas di atas yaitu asas dapat dilaksanakan yang memiliki arti bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di

---

<sup>24</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Yang dimaksud dengan landasan filosofis, sosiologis maupun yuridis yaitu :<sup>25</sup>

### 1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”).

### 2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

### 3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang

---

<sup>25</sup> Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

#### **4. Konsep Tentang Kepastian Hukum**

Negara Indonesia merupakan penganut sistem hukum eropa kontinental yang diderivasi dari negara colonial pada era penjajahan. Hukum tertulis merupakan khas dari eropa kontinental dengan groundnorm. Pelanggaran atau tindak kejahatan dapat dipidana apabila telah ada undangundang atau hukum tertulis terlebih dahulu. Berbeda dengan sistem hukum anglo saxon yang menggunakan supremasi hukum berasal dari hakim dengan menggali di pengadilan, maka eropa continental sangat kental dengan unsur kepastian hukum. Upaya yang diberikan oleh hukum positif Indonesia untuk memberikan jaminan terhadap korban ataupun tersangka yang didelegasikan konstitusi melalui legislasi. Peran hakim dalam system hukum eropa continental terlihat pasif dibandingkan sistem hukum anglo saxon yang lebih aktif, meskipun dalam perkembangannya untuk di Indonesia hakim tidak

dapat menolak perkara yang masuk dengan alasan tidak ada hukumnya, namun tetap mengacu pada hukum tertulis.<sup>26</sup> Menurut Ade Saptomo, Prinsip-prinsip bagi hakim dalam mengadili perkara-perkara hukum konkret mencakup tiga pendekatan sebagai berikut:<sup>27</sup>

a. Pendekatan Legalistik (Formal)

Pendekatan legalistik dimaksud merupakan model yang digunakan oleh hakim dalam menyelesaikan kasus hukum konkret yang hukumnya (baca:undang-undang) telah mengatur secara jelas sehingga hakim mencari, memilah, dan memilih unsur-unsur hukum dalam kasus hukum konkret dimaksud dan kemudian dipertemukan dengan pasal-pasal relevan dalam undang-undang dimaksud.

b. Pendekatan Interpretatif

Hukum dalam kenyataannya dimungkinkan aturan normatif itu tidak lengkap atau samar-samar. Dalam upaya menegakan hukum dengan keadilan dan kebenaran, hakim harus dapat melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

c. Pendekatan Antropologis

Terhadap kasus hukum konkret yang belum diatur undang-undang maka hakim harus menemukan hukum dengan cara menggali, mengikuti, dan menghayati nilai-nilai hukum yang

---

<sup>26</sup> Pasal Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>27</sup> Ade Saptomo, *Hukum & Kearifan Lokal*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm.55.

hidup dalam masyarakat. Eksistensi ketiga pendekatan tersebut sangat relevansi dengan sistem hukum eropa kontinental, sistem hukum anglo saxon dan hukum kebiasaan atau hukum adat. Pendekatan legalistik merupakan unsur yang melekat pada sistem hukum eropa continental, sedangkan pendekatan interpretatife merupakan diri dari sistem hukum anglo saxon dan pendekatan antropogis merupakan identifikasi dari hukum kebiasaan atau hukum adat. Dalam konteks ini pendekatan yang akan dibahas adalah pendekatan legalistik sedangkan yang lain akan tetap dimasukan. Dengan unsur formal, maka kepastian hukum merupakan interpretasi dari hukum tertulis. Sebagaimana pada pengelolaan hutan maka subyek hukum dapat saja melakukan eksploitasi saat memiliki izin dari pihak yang berwenang. Pemegang otoritas tentunya berdasarkan asas kepastian hukum dapat memperhatikan kaidah yang berlaku sehingga dalam pelaksanaannya tidak ada anomali baik dari individu atau corporate maupun oknum pemerintah.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Mengkaji tentang analisa hukum dan faktor yang melatar belakangi adanya perubahan undang-undang nomor 1 tahun 1974 menjadi undang-undang nomor 16 tahun 2019 tentang perkawinan.

## 2. Narasumber Penelitian

- a. Dr. Dra. Ulil Uswah, M.H. selaku Hakim Pengadilan Agama Kota Yogyakarta
- b. Nanang Kosim selaku Ketua Kantor Urusan Agama Kecamatan Mergangsan
- c. Yusman Alam Rangga, S.Hi., M.Si selaku Ketua Kantor Urusan Agama Kecamatan Pakualaman

## 3. Jenis Penelitian

Penelitian Hukum Normatif yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>28</sup> Penelitian Hukum Empiris yaitu metode penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran dengan menggunakan metode berpikir induktif dan kriterium kebenaran koresponden serta fakta yang digunakan untuk melakukan proses induksi dari pengujian kebenaran secara koresponden adalah fakta yang mutakhir.<sup>29</sup> Penelitian Hukum normatif-empiris (gabungan) yaitu penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>30</sup> Dalam skripsi ini penulis menggunakan penelitian hukum normative dan sebagian menggunakan data empiris.

---

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 134.

#### 4. Sumber Data

Sumber data disebut sebagai bahan hukum dan dibagi menjadi tiga kelompok yaitu:

a. Bahan hukum primer :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Bahan hukum sekunder : wawancara dengan narasumber, literature/buku, jurnal, makalah dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah penelitian.

c. Bahan hukum tersier : kamus, ensiklopedi dan leksikon yang dapat membantu memahami dan menganalisis masalah yang dikaji dalam penelitian.

## 5. Pendekatan Penelitian

Penelitian Normative menggunakan konsep pendekatan undang-undang (*status approach*) atau pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.<sup>31</sup> Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan perundang-undangan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lain.<sup>32</sup>

## 6. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah penelitian kualitatif yang dilakukan dengan menggali data-data kualitatif dan tidak memunculkan angka-angka.

## F. Orisinalitas Penelitian

Penelitian hukum yang ditulis oleh penulis yang berjudul “Alasan dan Implikasi Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan” bukan lah penelitian yang dilakukan dengan tindakan plagiasi. Penulis secara langsung meneliti permasalahan ini dengan menganalisis bahan hukum primer dan sebagian menggunakan data empiris.

1. “Pembaharuan Hukum Keluarga Islam Tentang Usia Perkawinan di Indonesia (Studi Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang

---

<sup>31</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 2008, hlm.92

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet.6, Kencana, Jakarta, 2010, hlm.93

Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan)”. Merupakan skripsi yang disusun oleh Hotmartua Nasution, Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah tentang proses pembaharuan hukum keluarga islam dan faktor perubahan batas usia perkawinan di Indonesia. Penelitian tersebut fokus kepada proses pembaruan hukum islam terhadap perubahan batas usia yang di tetapkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis lebih fokus kepada Alasan dan Implikasi atau dampak dari adanya perubahan Undang-Undang Perkawinan dan tidak berfokus dengan pembaruan hukum islamnya.

2. “Implementasi Batas Usia Minimal Perkawinan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pacitan)”. Merupakan skripsi yang disusun oleh Saffira Wahyu Septiana, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta. Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah tentang implementasi batas usia minimal perkawinan dalam studi kasus di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pacitan. Penelitian tersebut fokus kepada implementasi atau penerapan yang dilakukan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pacitan setelah adanya perubahan tentang Undang-Undang Perkawinan. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis lebih

fokus kepada Alasan dan Implikasi atau dampak dari adanya perubahan Undang-Undang Perkawinan dan tidak berfokus dengan implementasi dari perubahan Undang-Undang Perkawinan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari skripsi ini yang terbagi ke dalam 4 (empat) bab dan masing-masing bab terbagi kedalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab dan sub bab tersebut adalah:

### **BAB I**

BAB I adalah Bab yang digunakan untuk memberikan pemahaman kepada pembaca agar mudah memahami alur skripsi yang disusun oleh penulis. Bab I ini terdiri dari : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Konseptual, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

### **BAB II**

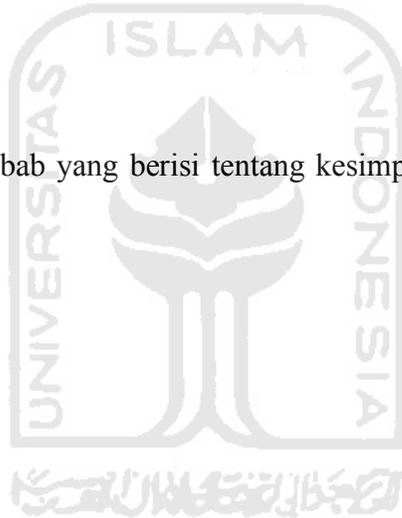
Pentingnya BAB II yaitu untuk memberikan informasi mengenai konsep perubahan undang-undang yang akan dijadikan sebagai dasar untuk menganalisis BAB III. Bab II ini merupakan tinjauan umum mengenai perubahan undang-undang yang terdiri dari : Pengertian dan dasar hukum dimungkinkannya perubahan undang-undang, prosedur atau mekanisme perubahan undang-undang, dan perubahan perundang-undangan dalam perspektif hukum islam.

### BAB III

BAB III merupakan bab yang berisi pembahasan dan analisis yang terdiri dari : Gambaran umum mengenai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Faktor yang menjadi alasan berubahnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, dan Implikasi hukum adanya perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan di Yogyakarta.

### BAB IV

BAB IV merupakan bab yang berisi tentang kesimpulan dan saran dari penulis kepada pembaca.



## BAB II

### TINJAUAN UMUM MENGENAI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

#### A. Pengertian Dan Dasar Hukum Dimungkinkannya Perubahan Undang-Undang

Teori Undang-Undang dalam arti formal dan Undang-Undang dalam arti material dibahas oleh A. Hamid, SA dalam disertasinya.<sup>33</sup> Hanya dalam hal ini A. Hamid, SA tidak menggunakan kata “undang-undang” sebagai terjemahan atau padanan kata “wet” karena dalam konteks teori ini pengertian “wet” menurut A. Hamid SA tidak dapat diterjemahkan dengan “undang-undang”.

A. Hamid, SA berpendapat bahwa dalam pengertian “wet dalam arti formal” dan “wet dalam arti materiil”, kata “wet” di sini tidak tepat apabila diterjemahkan dengan “undang-undang”. Jadi tidak tepat apabila kata-kata “*wet in formele zin*” diterjemahkan dengan “undang-undang dalam arti formal” atau pun kata-kata “*wet in materiele zin*” dengan “undang-Undang dalam arti material”. Sebabnya karena kata “undang-undang” dalam bahasa Indonesia tidak dapat dilepaskan kaitannya dari konteks pengertian ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945. Apabila dilepaskan dari konteks pengertian tersebut, maka akan timbul kerancuan mengenai pemahamannya. Konteks pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia menurut A. Hamid, SA “undang-undang” ialah “produk hukum yang dibentuk oleh Presiden” dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, yang

---

<sup>33</sup> A. Hamid, S.A, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Bersifat Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990. (tidak dipublikasikan) hlm. 22, 160, 162, 199, 200, 203, 314, 321, dan 331.

dilakukan dengan persetujuan DPR (vide Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 pra amendemen).

Pengertian dari Peraturan Perundang-Undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>34</sup> Berdasarkan, pengertian undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>35</sup> Pembentukan undang-undang merupakan rangkaian proses pembuatan undang-undang yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>36</sup>

Keberadaan Negara Indonesia sebagai negara hukum sangat dipengaruhi oleh tipe negara hukum Eropa Kontinental yang bersandarkan pada *rechtstaat* namun disamping itu Negara Indonesia juga mengadopsi beberapa unsur yang baik dari tipe negara hukum Anglo saxon, Selain terpengaruh dalam hal tipe negara hukum, Negara Indonesia juga terpengaruh dalam hal penganutan system hukum. Sistem hukum yang dianut oleh Negara Indonesia mengarah pada system hukum Eropa Kontinental. Oleh sebab itu, sumber hukum utama yang dirujuk

---

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>35</sup> Pasal 1 angka 3 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>36</sup> Indonesia (b), Undang-Undang Republik Indonesiatentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12, (LN No. 82 Tahun 2011, TLN No.4389).

dalam sistem hukum di Indonesia ialah undang-undang (hukum tertulis).<sup>37</sup> Aliran ini yang kemudian lebih dikenal dengan legisme, kemajuan aliran legisme karena dorongan paham positivism dan ajaran trias politica Montesquie serta ajaran kedaulatan rakyat dari Rousseu.<sup>38</sup>

Peraturan perundang-undangan mempunyai suatu hierarki seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam teori jenjang norma hukum (Stufentheori) yang mengatakan norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan).<sup>39</sup> Menurut hierarki Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, undang-undang berada dibawah Undang-Undang Dasar. Pengertian undang-undang menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”.<sup>40</sup>

Kemudian hierarki dari peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 UU 12/2011:

Pasal 7 (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>37</sup> C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm 20-24.

<sup>38</sup> H. Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 1997, hlm 249.

<sup>39</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kansius, Yogyakarta, 2007, hlm 41.

<sup>40</sup> Indonesia(a), Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12, (LN No. 82 Tahun 2011 TLN No.4389), Pasal 7 dan 1.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dilanjutkan Pasal 7 (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sedangkan, dari sisi ilmu perundang-undangan, menurut Bagir Manan pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, dan status atau suatu tatanan
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiële zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*.

---

<sup>41</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi Materi dan Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.10-11.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan bersifat umum-abstrak, tertulis, mengikat umum, dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan bersifat mengatur.

Uraian tersebut kiranya dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan. Sedangkan, undang-undang merupakan salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan.

Pembentukan suatu Undang-Undang harus didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*) apalagi bercirikan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*). Sejak awal kemerdekaan, para pendiri bangsa sudah menginginkan bahwa negara Indonesia harus dikelola berdasarkan hukum. Ketika memilih bentuk negara hukum, otomatis keseluruhan penyelenggaraan negara harus sedapat mungkin berada dalam koridor hukum. Semua harus diselenggarakan secara teratur (*in order*) dan setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dikenakan sanksi yang sepadan.

Pembentukan suatu undang-undang didalam suatu Negara diharapkan dapat menjadikan masyarakat dijamin kehidupannya dan juga masyarakat menjadi sejahtera dengan asas berkeadilan. Masyarakat yang akan membaca dan menganut suatu peraturan tidak lagi menjadikan suatu peraturan itu adalah sesuatu alat untuk mengekang kebebasan dari masyarakat itu sendiri. Suatu peraturan dibuat agar masyarakat dapat bahagia. Suatu produk hukum harus mencerminkan

rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi kelompok sosial atau individu didalam masyarakat.<sup>42</sup> Pembentukan hukum yang berkarakter responsif biasanya dapat memberikan peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul- betul bersifat teknis.

Kekuatan berlakunya undang undang ini perlu dibedakan dari kekuatan mengikatnya undang undang. Undang undang mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkannya di dalam lembaran negara. Ini berarti bahwa sejak dimuatnya dalam lembaran negara setiap orang terikat untuk mengakui eksistensinya. Kekuatan berlakunya undang undang menyangkut berlakunya undang undang secara operasional.<sup>43</sup>

Ada 3 (tiga) landasan yang mempengaruhi alasan dibentuknya suatu Undang-Undang , landasan yang dimaksud yaitu :<sup>44</sup>

#### 1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>42</sup> Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.25.

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hml. 73.

<sup>44</sup> Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## 2. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

## 3. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dimuat dalam pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut menjadi

pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis:<sup>45</sup>

- a. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.
- b. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
- c. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Ketiga landasan yang disebutkan diatas, maka sudah jelas alasan diubahnya suatu Undang-Undang, antara lain untuk melakukan perubahan suatu Undang-Undang agar menghindari pertimbangan-pertimbangan seperti peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, peraturan yang kurang memadai, menghindari adanya diskriminasi sehingga kedepannya peraturan tersebut dapat lebih baik, mengikuti kondisi masyarakat dan juga dapat diterima di masyarakat.

---

<sup>45</sup> Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **B. Prosedur atau Mekanisme perubahan Undang-Undang**

Pembentukan peraturan perundang-undangan secara formil telah diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah dijelaskan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa asas yang harus dipedomani oleh pembuat undang-undang itu nantinya. Asas perundang-undangan merupakan bagian dari asas hukum. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono sekanto memperkenalkan enam asas perundang-undangan, yaitu, undang-undang tidak berlaku surut; undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, lebih tinggi pula kedudukannya (*Lex superiori derogat legi inferiori*) undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*) undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriori derogat legi priori*) undang-undang tidak dapat digugat; dan undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta, 2005, hlm. 71.

Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori* dan *lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Bidang hukum perpajakan tersebut dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan. Pembentuk peraturan dituntut untuk selalu melakukan tugas pengharmonisan dan sinkronisasi dengan peraturan yang ada dan/atau terkait pada waktu menyusun peraturan.

Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.<sup>47</sup> Burkhardt Krems menyebutkan pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 252.

<sup>48</sup> Burkhardt Krems dan A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.300.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu memperhatikan batasan-batasan tertentu agar dapat mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 15 Batasan-batasan itu menurut Imer B. Flores berupa 8 (delapan) prinsip yaitu:<sup>49</sup>

1. *Generality: law must be general not only by creating general and abstract cases, but also by promoting the common good or interest;*
  2. *Publicity: law must be promulgated in order to be known by its subject;*
  3. *non-retroactivity: laws must not be applied ex post facto;*
  4. *Clarity: law must clear and precise in order to be followed;*
  5. *Non contradictory: law must be coherent and without (logical) contradictions or inconsistencies;*
  6. *Possibility: law must not command something impossible and therefore not must be given a (merely) symbolic effect;*
  7. *Constancy: law must be general not only in their creation, but also in their application, and hence law should not be changed too frequently or enforced intermittently; and*
  8. *Congruency: law must be applied according to the purpose for which they were created, preventing any discrepancy between the law as declared and it is actually enforced.*
- 
1. Umum: Peraturan Perundang-undangan harus bersifat umum tidak hanya dengan menciptakan kasus umum dan abstrak, tetapi juga dengan mempromosikan kebaikan atau kepentingan bersama;

---

<sup>49</sup> Imer B. Flores, *Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators –Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice*, Mexican Law Review, New Series Volume 1, Number 2, 2009. hlm. 107-108.

2. Publisitas: Peraturan Perundang-undangan harus diumumkan agar diketahui oleh subjek;
3. Non-retroaktif: Peraturan Perundang-undangan tidak boleh diterapkan terhadap kondisi yang lampau;
4. Kejelasan: Peraturan Perundang-undangan harus jelas dan tepat untuk diikuti;
5. Tidak saling bertentangan: Peraturan Perundang-undangan harus koheren dan tanpa (logis) kontradiksi atau inkonsistensi;
6. Kemungkinan: Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memerintahkan sesuatu yang mustahil dan karenanya tidak harus diberi efek (hanya) simbolis;
7. Kepatuhan: Peraturan Perundang-undangan harus bersifat umum tidak hanya dalam pembentukannya, tetapi juga dalam aplikasi mereka, dan karenanya Peraturan Perundang-undangan tidak harus terlalu sering diubah atau diberlakukan dalam waktu singkat, dan
8. Kesesuaian: Peraturan Perundang-undangan harus diterapkan sesuai dengan tujuan pembentukannya, harus dicegah perbedaan antara bunyi Peraturan Perundang-undangan dan penegakannya).

Soerjono Soekanto menyatakan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan supaya pembentuk Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang:<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 13.

Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, syarat tertentu dalam hal ini merupakan suatu keterbukaan di dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.

Terdapat tiga macam prinsip yang relevan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:<sup>51</sup>

1. Prinsip substantif terkait dengan isi Peraturan Perundang-undangan
2. Prinsip formal, yaitu, prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bentuk Peraturan Perundang-undangan; dan
3. Prinsip procedural

Terkait dengan lembaga-lembaga dan proses yang dilalui untuk pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Fuller, prinsip formal bukan hanya sifatnya instrumental tetapi penting karena terkait pengertian moral, sedangkan menurut Bentham dan Rawls prinsip substansi berkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan sebagai produk pengaturan, aksi dan hubungan antara anggota masyarakat dan mereka yang berkuasa.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, hlm.17-18.

<sup>52</sup> *Ibid.*

Perencanaan merupakan unsur dalam manajemen, langkah awal sebelum melaksanakan sesuatu. Dari perencanaan akan tergambar tujuan yang hendak dicapai dan bagaimana setiap unsur terkait diorganisasikan dan bekerja untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Perencanaan mempunyai peranan penting dalam pengelolaan kegiatan atau program. Prolegnas sebagai bagian dari perencanaan pembangunan nasional dari sudut pandang perencanaan hendaknya juga mampu menggambarkan arah pembangunan hukum dalam kurun waktu tertentu, selain itu prolegnas juga menjadi sarana untuk mengatur jalannya pembangunan nasional itu sendiri. Prolegnas hendaknya dipahami bukan sebagai himpunan daftar judul RUU, tetapi mengandung substansi politik hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan pembangunan secara tertib dan teratur.<sup>53</sup>

Tahap perencanaan pembentukan undang-undang menurut undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diwujudkan dalam Program legislasi nasional (prolegnas). Prolegnas merupakan wujud perencanaan dari pembentukan undang-undang. Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan program legislasi nasional adalah “instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistimatis”.

Prolegnas memiliki 2 (dua) manfaat bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPR, yang pertama, agar DPR terlibat dalam penyusunan hukum yang diperlukan bagi pembangunan hukum di Indonesia, yang kedua, agar pembangunan hukum

---

<sup>53</sup> Patiniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Konpress, 2012, hlm.361.

dilaksanakan secara terarah, menyeluruh, dan terpadu. Penyusunan prolegnas harus sesuai dengan visi dan misi pembangunan hukum nasional, dan yang menjadi cita-cita masyarakat yang dituangkan dalam UUD 1945. Artinya prolegnas tidak dilihat sebagai bentuk daftar keinginan semata, tetapi dilandasi jiwa dan kehendak untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan apa yang menjadi visi, misi pembangunan hukum nasional serta cita-cita bangsa ini.<sup>54</sup>

Tahapan selanjutnya, yaitu persiapan dan pengajuan RUU, ini dua hal yang berbeda dari segi bahasa, tetapi merupakan suatu rangkaian kegiatan dalam menghasilkan RUU yang disebut sebagai produk awal legislasi. Sebagaimana diketahui fungsi legislasi menyangkut kegiatan, prakarsa pembentukan undang-undang, pembahasan RUU, pengesahan RUU, dan ratifikasi. Proses penyusunan RUU tidak terlepas dari diskusi dan penyerapan aspirasi masyarakat, karena pada dasarnya pembentukan undang-undang merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pengaturan dalam hal bertindak laku dalam suatu negara. Apabila penyusunan RUU tersebut dilakukan melalui penyerapan aspirasi masyarakat dari bawah, maka undang-undang yang dibentuk tersebut akan berlaku sesuai dengan kehendak masyarakat dan masa berlakunya pun akan lebih lama.<sup>55</sup>

Teknik penyusunan undang-undang merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan undang-undang, oleh karena itu dasar penyusunan RUU harus disertai Naskah Akademik. Naskah akademik adalah “Naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 363.

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 394.

belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan RUU.<sup>56</sup> Pembahasan RUU merupakan rangkaian kegiatan lanjutan dan dapat dikategorikan agenda utama dari proses pembentukan undang-undang. Setiap RUU yang berasal dari DPR, Presiden, ataupun DPD dibahas DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama terhadap RUU yang akan dijadikan suatu undang-undang. RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Pengundangan undang-undang adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara RI, Tambahan Lembaran Negara RI, Berita Negara RI, Tambahan Berita Negara RI, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.<sup>57</sup>

Proses penyusunan RUU tidak terlepas dari Naskah akademik seperti yang telah diatur dalam Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang yaitu:

“Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik”.

Artinya, bahwa setiap RUU harus mempunyai naskah akademik. Penulis dalam hal ini menggunakan argumentasi *a contrario* untuk menafsirkan pasal tersebut yaitu, apabila tidak adanya suatu Naskah Akademik dalam RUU maka RUU tersebut cacat, karena keilmihan suatu RUU tersebut masih di ragukan.

---

<sup>56</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Memperisapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Perancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, Pasal 1 ayat (7).

<sup>57</sup> Patiniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm.424-425.

Ditinjau dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:<sup>58</sup>

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
5. Kejelasan rumusan; dan
6. Keterbukaan.

Ketentuan materi muatan undang-undang Indonesia yang harus diatur menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 10 ayat (1) sebagai berikut:<sup>59</sup>

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan atau
4. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selain itu dalam Pasal 66 sampai dengan Pasal 74 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rancangan Undang-Undang (RUU) dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Dua tingkat pembicaraan terdiri atas

---

<sup>58</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>59</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna tersebut dilakukan persetujuan untuk disahkan RUU menjadi undang-undang.

Materi muatan undang-undang haruslah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, agar tidak terjadi kesewenangan pejabat pembentuk undang-undang dalam membentuk suatu undang-undang, karena undang-undang merupakan kebutuhan masyarakat terhadap pengaturan segala aspek hidup warga negara untuk melakukan suatu tindak laku agar terciptanya kesejahteraan hidup dalam negara.<sup>60</sup>

### **C. Perubahan Perundang-Undangan dalam Perspektif Hukum Islam**

Hukum Islam merupakan salah satu sumber hukum nasional, hal ini dapat dipahami melalui ketentuan Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang- Undang Dasar (UUD) 1945. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa negara Indonesia berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.<sup>61</sup> Secara historis, hukum Islam sudah lama menjadi hukum positif yang berlaku di Indonesia. Di antara hukum Islam yang menjadi hukum positif di Indonesia adalah bidang hukum keluarga. Sejak

---

<sup>60</sup> Pengaturan mengenai materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan merupakan pengadopsian dari pendapat A. Hamid S. Hatamimi.

<sup>61</sup> Lihat Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Amandemen Keempat.

zaman penjajahan sampai sekarang hukum keluarga yang besumber dari hukum Islam sudah diikuti dan hidup di tengah-tengah mayoritas rakyat Indonesia.<sup>62</sup>

Pembaharuan hukum Islam di Indonesia, khususnya hukum keluarga adalah suatu keharusan. Hal ini dikarenakan adanya tuntutan perubahan zaman, tuntutan perkembangan ilmu pengetahuan, pengaruh globalisasi ekonomi, pengaruh reformasi dalam berbagai bidang hukum, dan juga pengaruh pembaruan pemikiran Islam yang mengharuskan pintu ijtihad selalu terbuka untuk menemukan hukum baru terhadap persoalan baru.

Hukum keluarga adalah hukum yang paling awal dikarenakan dalam sejarah umat manusia,<sup>63</sup> khususnya hukum perkawinan, hal ini ditandai dengan perkawinan Adam a.s dengan Hawa. Setelah terbentuk masyarakat yang lebih banyak dan lebih luas, barulah berkembang hukum-hukum publik seperti hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana dan lain sebagainya.<sup>64</sup>

Hukum keluarga yang dimaksud adalah hukum keluarga yang sudah menjadi hukum positif atau menjadi peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terjemakan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Setelah melalui perbedabatan yang panjang hingga memakan waktu 25 tahun dan cukup sengit

---

<sup>62</sup>Ahmad Zaenal Fanani, *Pmbaharuan Hukum Sengketa Hak Asuh Anak di Indonesia (Prspektf Keadilan Jender)*, UII Press, , Yogyakarta, 2015, hlm. 1.

<sup>63</sup> Hukum keluarga disini dimaknai secara umum mencakup hukum perkawinan, hukum wasiat, dan hukum kewarisan. Hukum keluarga ini dalam bahasa Arab dipadankan dengan istilah al-ahwal al-syakhsiyah sebagaimana dikonsepsikan oleh Musthafa Ahmad Zarqa. Lihat Mustafa Ahmad Zarqa, *al-Fiqh al-Islam wa Madarisuhu*, Dar al-Qalam, Damaskus, 1995, hlm. 11-12.

<sup>64</sup> Muhammad Amin Suma, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, t.th, hlm. 4-5.

sehingga timbul ketegangan-ketegangan di dalam masyarakat, akhirnya pada tanggal 22 Desember 1973 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat mengesahkan Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 (untuk selanjutnya ditulis RUUP 1973) menjadi Undang-Undang, dan pada tanggal 2 Januari 1974 Pemerintah telah mengundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 dengan nama “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan”. Berlakunya Undang-Undang ini maka berakhirlah keanekaragaman hukum perkawinan yang dahulu pernah berlaku bagi berbagai golongan warga Negara dan berbagai daerah.

Kajian hukum Islam pengaruh-pengaruh unsur perubahan dapat menimbulkan perubahan-perubahan sosial dalam sistem pemikiran Islam, termasuk di dalamnya pembaruan hukum Islam. Pada dasarnya pembaruan pemikiran hukum Islam hanya mengangkat aspek lokalitas dan temporalitas ajaran Islam, tanpa mengabaikan aspek universalitas dan keabadian hukum Islam itu sendiri. Tanpa adanya upaya pembaruan hukum Islam akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam memasyarakatkan hukum Islam khususnya dan ajaran Islam pada umumnya.<sup>65</sup>

Mengingat hukum Islam merupakan salah satu bagian ajaran agama yang penting, maka perlu ditegaskan aspek mana yang mengalami perubahan (wilayah ijtihadiyah). Disini dapat ditegaskan bahwa agama dalam pengertiannya sebagai wahyu Tuhan tidak berubah, tetapi pemikiran manusia tentang ajarannya,

---

<sup>65</sup> Muhammad Azhar, *Fiqh Kontemporer Dalam Pandangan Neomodernisme Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996, hlm. 59-60.

terutama dalam hubungannya dengan penerapan di dalam dan di tengah-tengah masyarakat, mungkin berubah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki tersebut. Konsekuensinya semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Permasalahannya adalah bagaimana yang berkaitan dengan kedudukan hukum dan peraturan yang berdasarkan hukum Islam, karena kenyataannya, sistem hukum Indonesia mengakui hukum Islam sebagai hukum positif, dijalankan oleh masyarakat muslim pada bidang-bidang tertentu, seperti bidang ahwal asy-syakhsyah (hukum keluarga), dan meluas pada bidang muamalat (hukum perdagangan Islam, perbankan Syari'ah) yang diakibatkan oleh berkembangnya sistem keuangan Islam di Indonesia, dan masalah haji, zakat wakaf, dan sebagainya. Pengembangan hukum Islam, di

samping dilandasi oleh epistemologinya yang kokoh juga perlu memformulasikan dan merekonstruksi basis teorinya.<sup>66</sup>

Basis teori hukum Islam sebagaimana dibahas oleh para ahli teori hukum Islam terdahulu, bahwa salah satu persyaratan penting mujtahid dalam melakukan ijtihadnya adalah keharusan mengetahui tujuan ditetapkan hukum dalam Islam. Pernyataan ini untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Abd al-Malik al-Juwani, dilanjutkan oleh Abu Hamid al-Gazali, diteruskan oleh Izzuddin ibn Abd al-Salam. Basis teori ini secara sistematis dan rinci dikembangkan oleh Abu Ishaq al-Syatibi dan diliberalisasikan oleh Najamuddin at-Tufi. Kajian utama dalam teori maqasid al-syari'ah adalah mengenai tujuan hukum Islam yang diwujudkan dalam bentuk kemaslahatan umat manusia baik di dunia maupun di akhirat. Perkembangan hukum Islam dalam konteks hukum nasional, melepaskan diri dari pengaruh teori *receptie*, khususnya dalam rangkaian usaha pengembangan Pengadilan Agama. Oleh karena itu, di dalam sistem hukum di Indonesia ini merupakan bentuk terdekat dengan kodifikasi hukum yang menjadi arah pembangunan hukum nasional di Indonesia.<sup>67</sup>

Fikih Islam mengungkapkan kaidah "Hukum Islam dapat berubah karena perubahan waktu, tempat, dan keadaan". Keadaan masyarakat itu selalu berkembang, karenanya pelaksanaan hukum menggunakan metode yang sangat memperhatikan rasa keadilan masyarakat, di antara metode itu ialah *maslahat mursalah*, *istihsan*, *istishab*, dan *urf*. Penegakan Hukum Islam dideskripsikan

<sup>66</sup> Bustanul Arifin, *Dimensi Hukum Islam dalam Hukum Nasional*, Gema Insani Press, Jakarta, 1999, hlm.

<sup>67</sup> *Ibid.*

salah satunya adanya Kompilasi Hukum Islam yang kemudian turun menjadi peraturan yang lainnya seperti Undang-undang Perwakafan, Undang-undang Perbankan Syari'ah, mengenai perekonomian Syari'ah, Undang-undang Peradilan Agama dan lainnya. Eksistensi hukum Islam di Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat cara mengintegrasikan norma agama ke dalam sistem hukum Nasional Indonesia saat ini dan masa yang akan datang menggunakan model sistem hukum *Anglo saxon* karena hukum itu akan diperlakukan pada tempat, orang dan kasus tertentu.

Mencermati perspektif hukum Islam dalam sistem hukum nasional guna melaksanakan pembangunan hukum sekurang-kurangnya bisa tampil dalam tiga bentuk:<sup>68</sup> Pertama, hukum Islam tampil dalam bentuk hukum positif yang hanya berlaku bagi umat Islam. Hukum Islam berperan mengisi kekosongan hukum dalam hukum positif. Kedua, hukum Islam berkontribusi bagi penyusunan hukum nasional sebagai sumber nilai. Ketiga, hukum Islam bertujuan untuk rahmatan lil alamin. Bentuk kedua dan ketiga lebih cocok untuk diterapkan karena dalam bentuk ini hukum Islam mudah terlaksana dan atau terintegrasi.

Berdasarkan kenyataan bahwa perkembangan dan perubahan hukum seringkali disebabkan oleh adanya perubahan sosial dan interes politik yang berkuasa. Dalam bahasa Daniel S. Lev menyatakan:

*“What law is depends upon what is allowed to be by conditions of political power and authority, and this conditions in turn are determined by a wide variety of*

---

<sup>68</sup> Rr. Rina Antasari, *Istinbath/No. 16/Th. XIV/Juni/2015/89-108*, hlm. 1.

*social, cultural and economic forces. When the condissions change, The law must also change, sometimes explicitly but at the very least implicitly.*"<sup>69</sup>

Lebih jauh lagi, berarti bahwa dalam diskursus *socio-legal* (legalitas masyarakat), masyarakat berfungsi sebagai instrument primer hukum. Sudah menjadi kaidah sosiologi hukum yang pasti bahwa hukum haruslah *adaptable* (bisa beradaptasi) dengan masyarakat yang selalu berubah. Bahasa Hauser menyebutkan bahwa dunia modern yang dinamikanya begitu cepat telah menyebabkan: "*international relations have changed; social institutions, including the family, have become greatly modified; social control previously informal has become formalized*".<sup>70</sup>

Lebih lanjut, dalam kajian sosiologi hukum, hukum bisa menjadi instrumen untuk perubahan evolusioner atau revolusioner ketika digunakan sebagai alat merekayasa masyarakat (*a tool of social engineering*).<sup>71</sup> Berkenaan dengan hal ini, Jenkins menyatakan bahwa, dalam paronama sejarah, hukum memiliki tiga fase fungsi: *conservative, liberalizing* dan *constructive*. Fase pertama, hukum berfungsi untuk memproteksi dan memperteguh sebuah tatanan yang sudah mapan. Pada fase kedua hukum digunakan sebagai instrumen perubahan untuk membentuk dan membentuk kembali tatanan sosial, sedangkan pada fase terakhirnya, hukum melakukan sebuah peran yang positif dan kreatif.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Daniel S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in The political Bases of Legal Institutions*, Los Angeles, Univercity California Press, 1992, hlm. 2.

<sup>70</sup> Philip M. Hauser, *Demographic Changes and Legal System*, " Dalam Murray L. Schwartz (ed), *Law and the American Future*, New Jersey, Prentice H.I, 1976, hlm. 23-24.

<sup>71</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung , 1991, hlm. 190-191.

<sup>72</sup> Iredell Jenkins, *Social Order and the Limit of Law*, Princeton University Press, New Jersey, 1980, hlm.214.

Dari landasan teoritis di atas jelas bahwa hukum haruslah beradaptasi dengan kebutuhan sosial, norma, tradisi dan kebiasaan lainnya. Hukum Islam, sebagaimana yang dinyatakan dalam *usul al-fiqh (Islamic theory of jurisprudence)*, sangat *adaptable* dan *fleksibel* terhadap perubahan-perubahan selama hal tersebut mengacu kepada *maqasid al-shari'ah*, yakni untuk merealisasikan kemaslahatan umum. Satu kaidah hukum (*legal maxim*) yang secara khusus berkenaan dengan hal ini sebagaimana dikemukakan oleh usuliyyun, khususnya dari mazhab Hanafy, adalah *al-hukm yataghayyar bi taghayyur al- azminah wa al-amkinah* (hukum bisa berubah bersamaan dengan berubahnya zaman dan tempat).<sup>73</sup>

Perubahan undang-undang yang sedang dibahas, berkaitan dengan Undang-Undang tentang Perkawinan. Di Indonesia sendiri sejak diundangkannya Undang-undang Perkawinan tahun 1974, masyarakat sudah menjadikan undang-undang tersebut sebagai pedoman dalam setiap melangsungkan perkawinan. Salah satu prinsip yang dianut Undang-undang perkawinan di Indonesia adalah bahwa calon suami istri harus telah matang dari segi kejiwaan dan raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan. Maksudnya, undang-undang perkawinan menganut prinsip bahwa setiap calon suami dan calon istri yang hendak melangsungkan akad pernikahan, harus benar-benar matang secara fisik maupun psikis (rohani), atau sudah siap secara jasmani dan rohani sesuai dengan yang tertera dalam pengertian perkawinan itu sendiri. Perkawinan adalah ikatan lahir

---

<sup>73</sup> Muhammad ibn Ahmad al-Sarakhsy, *al-Mabsut*, Matba'at al-Sa'adah, Kairo , 1906, hlm. 171.

bathin antara seorang pria dan seorang wanita<sup>74</sup>, dengan asas ini tujuan perkawinan akan dapat lebih mudah dicapai apabila kedua mempelai telah matang jiwa raganya. Berkenaan dengan asas kematangan ini, maka standard yang digunakan adalah penetapan usia.

Perkawinan atau pernikahan dalam literature fiqh berbahasa Arab disebut dengan dua kata, yaitu nikah dan *zawaj*. Kedua kata ini yang terpakai dalam kehidupan sehari-hari orang Arab dan banyak terdapat dalam Al-Qur'an dan hadis Nabi. Kata na-ka-ha banyak terdapat dalam Al-Qur'an dengan arti kawin.<sup>75</sup>

Seperti dalam Surah an-Nisa' ayat 3:

وَأِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مَثْنَىٰ وَثُلَاثَ وَرُبْعًا فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ ذَلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا ۗ

Artinya: "Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya". (Q.S.an-Nisa' ayat : 3)<sup>76</sup>

Pada dasarnya, dalam fikih tidak mengatur secara mutlak tentang batas umur perkawinan. Tidak adanya ketentuan agama tentang batas umur minimal dan maksimal untuk melangsungkan perkawinan diasumsikan memberi kelonggaran bagi manusia untuk mengaturnya. Al-Qur'an mengisyaratkan bahwa orang yang

---

<sup>74</sup> Muhammad Amin Summa, *Hukum Keluarga Islam Di Dunia Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 183.

<sup>75</sup> Amir syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 33.

<sup>76</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Fajar Mulia, Surabaya, 2012, hlm. 51.

akan melangsungkan perkawinan haruslah orang yang siap dan mampu. Firman Allah SWT.

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۖ إِن يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

Artinya: “Dan kawinkanlah orang-orang yang sendirian di antara kamu dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang laki-laki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. Jika mereka miskin, Allah akan memampukan mereka dengan karunia-Nya. Dan Allah Maha Luas (pemberian-Nya) lagi Maha Mengetahui.” (QS. An Nuur : 32)<sup>77</sup>

Menurut Yusuf al-Qardawi, setiap zaman memiliki problematika, konteks realitas dan berbagai kebutuhan yang memunculkan permasalahan-permasalahan baru. Ada juga peristiwa atau persoalan lama yang terjadi dalam kondisi dan sifat yang dapat mengubah tabiat, bentuk dan pengaruhnya. Terkait dengan hal tersebut, kadang-kadang hukum atau fatwa yang ditetapkan oleh ulama-ulama terdahulu tidak relevan lagi, sehingga fatwa tersebut harus direvisi karena berubahnya masa, tempat, adat istiadat dan kondisi. Jika ulama-ulama terdahulu saja menetapkan bahwa fatwa dapat berubah karena berubahnya zaman, padahal kalau dicermati kehidupan zaman dahulu rata-rata berlangsung teratur dan stabil, maka terlebih lagi jika dibandingkan dengan zaman sekarang ini.<sup>78</sup>

Pada Era masa kini, perubahan terjadi begitu cepat sehingga kebutuhan untuk melakukan pengembangan-pengembangan dalam pemikiran hukum Islam menjadi semakin penting. Salah satu kaidah yang cukup populer adalah yang dikemukakan Ibnu al-Qayyim al-Jauziah. Menurut Ibnu al-Qayyim:<sup>79</sup>

فَعِ الْفِتْوَىٰ وَاخْتَلَفَهَا سَبْعُ مِائَةِ الزَّمَانِ وَالْمَكْنَةُ وَالْحَوَالِ وَالنِّيَاتِ وَالْعَوَائِدِ

<sup>77</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Surabaya, Fajar Mulia, 2012, hlm. 354.

<sup>78</sup> Yusuf al-Qardawi, *Al-Ijtihad al-Mu'asir bain al-Indibatwa al-Infirah*, t.t. Dar al-Tauzi' wa al-Nasyr al-Islamiyyah, 1414 H/ 1994 M, hlm. 5.

<sup>79</sup> Ibnu al-Qayyim al-Jauziah, *I'lam al-muwaqqi'in 'an Rabb al-'Alamin*, Juz III, Cet. II, Beirut, Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993 M- 1414 H, hlm. 11.

Artinya: "Fatwa dapat berubah karena adanya perubahan zaman, tempat, keadaan, niat dan kebiasaan."

Menurut Jaih Mubarak, meski dalam pernyataan Ibnu al-Qoyyim yang disebutkan adalah fatwa, namun kemudian ulama mencoba melebarkan perubahan tidak hanya dibatasi pada fatwa melalui ungkapan, "hukum berubah karena perubahan zaman".<sup>80</sup>Jelaslah bahwa pembaharuan pemikiran hukum karena adanya perubahan masa telah menjadi kajian tersendiri bagi para pemikir hukum Islam selama ini. Bahkan, menurut Subhi Mahmasani, teori dari ahli Hukum Islam tentang perubahan hukum mendahului ahli Hukum Barat tidak kurang dari empat abad lamanya.<sup>81</sup> Jadi, jika kemudian berkembang teori-teori perubahan hukum yang dimunculkan dalam kajian hukum sekarang ini, yang diklaim bersumber dari pemikir Barat, harus diyakini bahwa jauh sebelumnya masalah tersebut telah menjadi bagian dari khasanah kajian Hukum Islam.

---

<sup>80</sup> Jaih Mubarak, *Modifikasi Hukum Islam: Studi tentang Qoul Qodim dan Qoul Jadid*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 3.

<sup>81</sup> Subhi Mahmasani, *Falsafat al-Tasyri al-Islam*, Dar al-Kasysyaf Li al-Nasyr wa al-tiba'at wa al-Tauzi', Beirut, 1952 m- 1372H, hlm. 151.

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

#### **A. Gambaran Umum Mengenai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019**

##### **Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang**

##### **Perkawinan**

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan memiliki latar belakang yang berhubungan dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang telah mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut yaitu “Namun tatkala pembedaan perlakuan antara pria dan wanita itu berdampak pada atau menghalangi pemenuhan hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional warga negara, baik yang termasuk dalam kelompok hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, pendidikan, social dan kebudayaan, yang seharusnya tidak boleh dibedakan semata-mata berdasarkan alasan jenis kelamin, maka pembedaan demikian jelas merupakan diskriminasi.”<sup>82</sup>

Perubahan norma dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini menjangkau batas usia untuk melakukan perkawinan, perbaikan norma menjangkau dengan menaikkan batas minimal umur perkawinan bagi wanita. Batas minimal umur perkawinan bagi wanita dipersamakan dengan batas minimal umur perkawinan bagi pria, yaitu 19 (sembilan belas) tahun. Batas usia

---

<sup>82</sup>[https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/22\\_PUU-XV\\_2017.pdf](https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/22_PUU-XV_2017.pdf) diakses pada tanggal 5 Desember 2020 pukul 22.00 WIB

dimaksud dinilai telah matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang sehat dan berkualitas. Diharapkan juga kenaikan batas umur yang lebih tinggi dari 16 (enam belas) tahun bagi wanita untuk kawin akan mengakibatkan laju kelahiran yang lebih rendah, menurunkan resiko kematian ibu dan anak dan juga dapat terpenuhinya hak-hak anak sehingga mengoptimalkan tumbuh kembang anak termasuk pendampingan orang tua serta memberikan akses anak terhadap pendidikan setinggi mungkin.

Pertimbangan yang sama juga disebutkan Pengaturan batas usia minimal perkawinan yang berbeda antara pria dan wanita tidak saja menimbulkan diskriminasi dalam konteks pelaksanaan hak untuk membentuk keluarga sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945, melainkan juga telah menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan dan pemenuhan hak anak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Ketika usia minimal perkawinan bagi wanita lebih rendah dibandingkan pria, maka secara hukum wanita dapat lebih cepat untuk membentuk keluarga.<sup>83</sup>

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sehingga lahir Undang-Undang

---

<sup>83</sup>Tambahan Lembaran Negara RI, Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Kenyataannya tiada suatu peraturan Perundang-Undangan yang secara sempurna dapat mengatur segenap aspek ketertiban hidup masyarakat oleh karena perkembangannya lebih cepat dari pada perkembangan hukum. Di lain pihak adalah suatu tantangan terhadap hukum bagaimana ia dapat menjangkau masa depan. Hal ini merupakan suatu yang sangat ideal, namun karena hukum pada akhirnya menyangkut manusia yang sulit diramal, sehingga tidaklah mudah untuk menciptakan hukum yang menjangkau masa depan.<sup>84</sup>

#### **B. Faktor yang Menjadi Alasan Berubahnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan**

Hukum mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat, serta dapat memaksa seseorang untuk mematuhi peraturan-peraturan tersebut. Dengan demikian hukum dapat berada pada pola-pola tingkah laku yang dapat diterima bersama. Dalam peranannya ini, hukum hanya mempertahankan apa yang telah menjadi kecenderungan yang tetap dan diterima dalam tatanan kehidupan masyarakat.

Di samping itu, hukum masih dapat berjalan dengan fungsinya yang lain, yakni dengan tujuan untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Undang-Undang No. 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan dilihat dari segi materinya dapat dipandang sebagai sarana rekayasa masyarakat atau a tool of

---

<sup>84</sup> R. Soetojo Prawirahamidjojo, *Pluralisme Dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 1986, hlm. 22.

social engineering. Suatu peraturan akan efektif apabila materinya sejalan dengan nilai nilai yang dianut. Dalam konsideran Undang-Undang Perkawinan dinyatakan bahwa sesuai dengan falsafah Pancasila serta cita cita untuk pembinaan hukum nasional, perlu adanya Undang- Undang tentang perkawinan yang berlaku bagi semua warganegara. Berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan dengan tegas bahwa untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan undang undang ini, maka ketentuan ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijks Ordonantie Christen Indonesia S.1933 No.74), Peraturan Perkawinan Campuran (Regeling op de Gemengde Huwelijken S.1898 No. 158), dan peraturan peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam undang undang ini, dinyatakan tidak berlaku.

Dalam perkawinan, seseorang dituntut untuk melibatkan diri secara emosional atau bathin di samping adanya ikatan secara lahir. Hal ini menjelaskan bahwa individu yang telah memasuki lembaga perkawinan harus mampu mengendalikan dan menyeimbangkan emosional dengan pasangan hidupnya agar tercapai suasana rumah tangga bahagia seperti yang menjadi tujuan dilaksanakannya perkawinan. Dengan demikian maka kesiapan atau kematangan psikologi sangat menentukan tingkat keberhasilan dari rumah tangga yang ingin dibentuk. Perkawinan adalah suatu akad antara seorang calon mempelai pria dengan calon mempelai wanita atas dasar kerelaan dan kesukaan menurut sifat

dan syara' untuk menghalalkan percampuran antara keduanya, sehingga satu sama lain menjari sekutu sebagai teman hidup dalam rumah tangga.

Dalam ketentuan Pasal 28B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dicantumkan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah serta Negara menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Ada 3 (tiga) landasan yang mempengaruhi alasan dibentuknya suatu Undang-Undang, landasan yang dimaksud yaitu :

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

### 3. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun, ketentuan tersebut memungkinkan terjadinya perkawinan dalam usia anak pada anak wanita karena dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak didefinisikan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Sehingga hal tersebut memang harus dipertimbangkan guna menghindari ketimpangan hukum antara undang-undang perlindungan anak dengan undang-undang perkawinan dimana perbedaan batas usia tersebut membuat anak

kehilangan hak-hak nya sebagai anak dan tidak mendapatkan pengoptimalan dalam tumbuh kembang anak.

Batas usia dalam melangsungkan perkawinan adalah penting atau dapat dikatakan sangat penting. Hal ini disebabkan karena di dalam perkawinan menghendaki kematangan psikologis. Perkawinan pada usia muda sering menimbulkan kegoncangan dalam kehidupan berumah tangga, ini disebabkan karena kurangnya kesiapan mental dan masih belum masak jiwa raganya untuk membina rumah tangga sehingga tidak jarang terjadi pertengkaran, kesalah pahaman atau selisih pendapat antara keduanya sehingga menimbulkan perceraian. Dan juga penyakit yang lain misalnya kecemburuan yang berlebihan, tidak adanya komunikasi yang baik serta masalah ekonomi (selama menikah masih dalam pengangguran) tidak bekerja, hal ini merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam hidup berumah tangga karena semua ini disebabkan pada waktu menikah usianya masih relatif muda. Usia perkawinan yang terlalu muda dapat mengakibatkan meningkatnya kasus perceraian karena kurangnya kesadaran untuk bertanggung jawab dalam kehidupan berumah tangga bagi suami istri. Pernikahan yang sukses sering ditandai dengan kesiapan memikul tanggung-jawab. Begitu memutuskan untuk menikah, mereka siap menanggung segala beban yang timbul akibat adanya pernikahan, baik yang menyangkut pemberian nafkah, pendidikan anak, maupun yang berkaitan dengan perlindungan, pendidikan, serta pergaulan yang baik.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang salah satu pertimbangan

Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut yaitu: "Namun tatkala perbedaan perlakuan antar pria dan wanita itu berdampak pada atau menghalangi pemenuhan hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional warga negara, baik yang termasuk ke dalam kelompok hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, pendidikan, sosial, dan kebudayaan, yang seharusnya tidak boleh dibedakan semata-mata berdasarkan alasan jenis kelamin, maka perbedaan demikian jelas sama juga disebutkan Pengaturan batas usia minimal perkawinan yang merupakan diskriminasi." Dalam pertimbangan yang sama juga disebutkan Pengaturan batas usia minimal perkawinan yang berbeda antara pria dan wanita tidak saja menimbulkan diskriminasi dalam konteks pelaksanaan hak untuk membentuk keluarga sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945, melainkan juga telah menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan dan pemenuhan hak anak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini, ketika usia minimal perkawinan bagi wanita lebih rendah dibandingkan pria, maka secara hukum wanita dapat lebih cepat untuk membentuk keluarga. Oleh karena hal tersebut, dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Perubahan norma dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini menjangkau batas usia untuk melakukan perkawinan, perbaikan norma menjangkau dengan menaikkan batas minimal umur perkawinan bagi wanita. Dalam hal ini batas minimal umur perkawinan bagi wanita dipersamakan

dengan batas minimal umur perkawinan bagi pria, yaitu 19 (sembilan belas) tahun. Batas usia dimaksud dinilai telah matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang sehat dan berkualitas. Diharapkan juga kenaikan batas umur yang lebih tinggi dari 16 (enam belas) tahun bagi wanita untuk kawin akan mengakibatkan laju kelahiran yang lebih rendah dan menurunkan resiko kematian ibu dan anak. Selain itu juga dapat terpenuhinya hak-hak anak sehingga mengoptimalkan tumbuh kembang anak termasuk pendampingan orang tua serta memberikan akses anak terhadap pendidikan setinggi mungkin.

Faktor adanya perubahan Undang-Undang ini juga bermaksud untuk melindungi kesehatan reproduksi bagi anak. Sebagian besar permohonan pernikahan dini atau pernikahan dibawah umur juga disebabkan karena Prilaku seks pranikah di kalangan anak muda, fenomena yang seringkali ditinjau sebagai permasalahan sosial yang kritikal oleh sebagian besar masyarakat. Sikap pasangan pranikah yang permisif terhadap perilaku seksual pranikah terlihat dari bentuk perilaku seksual yang mereka lakukan. Masalah perilaku seksual pranikah sudah ada dari beberapa tahun yang lalu dan kasus tersebut terus meningkat setiap tahunnya.<sup>85</sup>

Perempuan hamil pada usia dibawah 20 tahun memiliki resiko cukup banyak mulai dari keguguran, pre eklampsia, infeksi, anemia, kanker rahim dan paling fatal kematian ibu dan bayinya. Perempuan harus memiliki perencanaan yang

---

<sup>85</sup> Susane Dida, *Pemetaan Prilaku Penggunaan Media Informasi Dalam Mengakses Informasi Kesehatan Reproduksi Di Kalangan Pelajar Di Jawa Barat*, 2019, hlm.33-34

baik tentang usia menikah agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan pada diri sendiri baik dari segi kesehatan maupun psikisnya. Persentase pengetahuan remaja tentang akibat menikah muda, menunjukkan 51% remaja tahu tentang akibat menikah muda, namun hasil penelitian ini juga harus mendapatkan perhatian sebab masih ada 49% remaja yang tidak tahu.<sup>86</sup>

Sehingga dalam hal ini dapat dilihat bahwa sangat banyak faktor yang menjadi alasan berubahnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, yang paling utama adalah Putusan yang di keluarkan oleh Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang salah satu pertimbangannya adalah karena adanya diskriminasi yang diakibatkan perbedaan antara batas usia kawin bagi perempuan dan laki laki, yang kedua adalah mengurangi angka kematian ibu dan anak, persoalan perampasan hak-hak anak, pekerja anak, kekerasan dalam rumah tangga, perceraian, perdagangan anak, putus sekolah, stunting, pengangguran, gangguan kanker serviks pada perempuan, kekerasan seksual, kemiskinan dan kekumuhan lingkungan, penurunan kualitas generasi, dan yang sangat penting yaitu pertimbangan kesehatan reproduksi bagi anak.

### **C. Implikasi Hukum Adanya Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan di Yogyakarta**

Setelah disahkannya Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan pada

---

<sup>86</sup> BKKBN Jawa Tengah, *Gambaran Kesehatan Reproduksi Remaja*, 2020, hml.6

tanggal 14 Oktober 2019 yang beberapa kali diajukan gugatan di Mahkamah Konstitusi dan selalu kandas, permohonan tentang perubahan batas usia minimal tersebut akhirnya dikabulkan Mahkamah Konstitusi. Persetujuan DPR untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan yang sudah berusia 45 (empat puluh lima) tahun merupakan angin segar bagi upaya menghapuskan perkawinan anak di Indonesia. Keberadaan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (sebelum perubahan) yang menyebutkan bahwa perkawinan diizinkan jika perempuan sudah mencapai usia 16 tahun merupakan bentuk legalisasi terhadap terjadinya perkawinan anak, khususnya anak perempuan, karena Undang-Undang Perlindungan Anak secara jelas menyebutkan bahwa Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun.

Tidak berhenti di situ, Undang-Undang Nomor 1 Tahun tentang Perkawinan pun masih menyisakan ruang untuk terjadinya perkawinan bagi anak-anak yang berusia di bawah ketentuan Undang-Undang (16 tahun bagi perempuan, dan 19 tahun bagi laki-laki) melalui ketentuan pemberian dispensasi. Alasan dalam hal tersebut bukan karena argumen soal kematangan jiwa, kesehatan organ reproduksi, potensi dan kerentanan terjadi kekerasan dalam rumah tangga, status anak, dan alasan lainnya. Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan dengan alasan diskriminasi usia. Perbedaan usia minimal 16 tahun bagi perempuan dan 19 tahun bagi laki-laki adalah perlakuan diskriminatif yang bertentangan dengan konstitusi. Terlepas dari alasan

Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan, berbagai permasalahan sosial berkaitan dengan perkawinan anak cukup memprihatinkan.

Perkawinan anak adalah bentuk kekerasan yang komplis, secara fisik, seksual, mental dan sosial. Pejuang hak-hak anak bahkan merujuk perkawinan anak sebagai bentuk legalisasi perkosaan terhadap anak atas nama perkawinan, karena sesungguhnya segala bentuk hubungan seksual dengan anak-anak adalah pemerkosaan. Perubahan batas minimal usia perkawinan dalam perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan menjadi 19 tahun bagi perempuan dan 19 tahun bagi laki-laki diharapkan dapat menghentikan terjadinya perkawinan anak.

Ditambah dengan diperketatnya aturan terkait pemberian dispensasi yang diharapkan dapat menekan angka perkawinan anak. Jika sebelum perubahan, orang tua dapat mengajukan dispensasi dalam hal usia calon mempelai di bawah batas minimal yang ditetapkan Undang-Undang ke pengadilan atau pejabat lain, maka dalam perubahan yang baru disahkan dispensasi hanya dapat diajukan kepada pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup. Pemberian dispensasi oleh Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat tersebut juga wajib mendengarkan pendapat kedua belah calon mempelai yang akan melangsungkan perkawinan. Tambahan ayat terakhir adalah guna menghindari terjadinya perkawinan paksa dimana anak-anak dikawinkan tanpa dimintai persetujuannya.

Realitanya setelah di sahkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan,

tetap saja masih banyak pengajuan permohonan pernikahan dini pada pengadilan. Dikarenakan hal tersebut maka penulis melakukan wawancara kepada 3 (tiga) instansi yang terkait dan menerapkan secara langsung perubahan Undang-Undang tersebut. Instansi yang pertama adalah Pengadilan Agama Yogyakarta, sebelum penulis memaparkan hasil wawancara dengan salah satu hakim di Pengadilan Agama Yogyakarta, penulis akan menyampaikan hasil data mengenai laporan tahunan angka dispensasi kawin periode 2017 sampai dengan 2019, yang akan penulis gambarkan dengan tabel berikut :<sup>87</sup>

**Tabel 1. Laporan tahunan permohonan dispensasi kawin yang masuk pada Pengadilan Agama Yogyakarta tahun 2017 – 2019**

NO	TAHUN	PERMOHONAN DITERIMA	PERMOHONAN DIPUTUS
1.	2017	37	35
2.	2018	45	45
3.	2019	57	52
4.	2020	69	50

Bedasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa angka permohonan di Pengadilan Agama Yogyakarta mengalami pelonjakan permohonan dispensasi

<sup>87</sup> Laporan Tahunan Pengadilan Agama Kota Yogyakarta tentang dispensasi kawin yang masuk pada tahun 2017-2019, diperoleh pada saat riset tanggal 30 November 2020

kawin tiap tahunnya. Angka yang penulis cantumkan didalam tabel tersebut merupakan data resmi yang diambil dari laporan perkara yang diterima pada Pengadilan Agama Yogyakarta tiap tahun.

Perkawinan dini menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan perkawinan yang dilakukan oleh perempuan dan laki-laki dibawah umur, dengan umur minimal 19 tahun bagi laki-laki dan 19 tahun bagi perempuan. Adanya perubahan Undang-Undang ini tidak sesuai dengan ekspektasi dari tujuannya, dampak dari perubahan tersebut langsung terlihat dengan melonjaknya angka permohonan dispensasi perkawinan, padahal di tahun 2020 perkiraan di bulan maret negara kita sedang diserang wabah covid-19 yang dimana pemerintah juga membatasi jumlah peserta dalam melakukan perkawinan.<sup>88</sup>

Dampak atau implikasi adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, terkait batas usia mendapatkan beberapa point, yaitu :

1. Tidak ada pengaruh dari adanya perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan.

---

<sup>88</sup> Hasil wawancara dengan Dr. Dra. Ulil Uswah, M.H. (Hakim Pengadilan Agama Kota Yogyakarta), pada tanggal 30 November 2020

2. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan.
3. Kurangnya kesadaran masyarakat tentang dampak dari perkawinan dini seperti masalah kesehatan, ekonomi, dan mental atau psikologis dari kedua mempelai.
4. Kebanyakan perkawinan dini di Kecamatan Pakualaman disebabkan karena kondisi atau keadaan (hamil diluar nikah) yang merupakan kebutuhan mendesak dalam melakukan perkawinan, namun juga ada beberapa keyakinan masyarakat untuk melakukan perkawinan dini, salah satunya yang terjadi karena faktor agama, dikarenakan orang tua dari pihak perempuan merupakan ahli agama yang menentang adanya pacaran dan sangat menghindari kemungkinan berzina, berzina dalam hal ini menurut pengartian dari ajaran agama islam, sehingga mengajukan permohonan dispensasi kawin untuk anaknya guna menghindari hal-hal yang dilarang agama.<sup>89</sup>
5. Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan membuat angka perkawinan dini semakin meningkat dari sebelumnya, karena batas usia minimal yang sebelumnya untuk perempuan adalah 16 tahun dan laki-laki 19 tahun diubah menjadi perempuan 19 tahun dan laki-laki 19 tahun

---

<sup>89</sup> Hasil Wawancara dengan Yusman Alam Rangga, S.Hi., M.Si. (Ketua KUA Pakualaman), pada tanggal 18 November 2020.

otomatis menjadikan pihak perempuan yang hendak menikah dibawah usia 19 tahun masuk kedalam kategori perkawinan dini.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Dari penjelasan bab-bab diatas, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan merupakan perubahan Undang-Undang yang didasari dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut yaitu mengenai diskriminasi terhadap batasan usia pada perempuan dan laki-laki. Pada awalnya batasan usia bagi perempuan adalah 16 tahun dan laki-laki 19 tahun, kemudian setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, batasan usia bagi perempuan berubah menjadi 19 tahun atau sama dengan batasan umur laki-laki. Hal tersebut berfungsi untuk menurunkan laju pernikahan dini dalam masyarakat.

2. Faktor utama yang menyebabkan perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yaitu diskriminasi yang diakibatkan adalah karena perbedaan antara batas usia kawin bagi perempuan dan laki laki, kemudian untuk mengurangi angka kematian ibu dan anak, persoalan perampasan hak-hak anak, pekerja anak, kekerasan dalam rumah tangga, perceraian, perdagangan anak, putus sekolah, stunting, pengangguran, gangguan kanker serviks pada perempuan, kekerasan seksual, kemiskinan dan kekumuhan lingkungan, serta penurunan kualitas generasi.
3. Perubahan Undang-Undang tentang Perkawinan ini juga berkaitan dengan kesehatan reproduksi bagi anak dibawah umur, menurut BKKBN kurangnya kesadaran dari masyarakat tentang kesehatan reproduksi anak dibawah umur sangatlah penting. Namun nyatanya masih ada 49% anak belum paham dan belum mengerti tentang kesehatan reproduksi sehingga hal ini sangat mengkhawatirkan bagi anak-anak yang akhirnya melakukan seks bebas.
4. Dampak dari adanya perubahan Undang-Undang tentang perkawinan dini tersebut dianggap belum efektif, karena masih kurangnya kesadaran masyarakat, kurangnya pendidikan di daerah, dan kurangnya sosialisasi terhadap perubahan Undang-Undang tersebut, sehingga dari yang mengira usia perempuan menikah diatas 16 tahun tidak perlu mengajukan permohonan dispensasi kawin dan sekarang jika usia belum mencapai 19 tahun, maka pihak perempuan harus mengajukan dispensasi perkawinan.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis dapat merekomendasikan beberapa hal:

1. Dengan adanya Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, diharapkan dapat menurunkan angka permohonan dispensasi kawin sehingga lebih menjaga kualitas dari perkawinan dan calon pengantin sudah memiliki kematangan jiwa raga sehingga bisa lebih mengerti tujuan dari pernikahan itu sendiri dan juga tidak mudah bercerai.
2. Kesadaran hukum yang ada di masyarakat mengenai pernikahan dini saat ini masih sangat minim, hal ini dapat dilihat dari tingginya angka kematian ibu dan anak, kemudian persoalan perampasan hak-hak anak, pekerja anak, kekerasan dalam rumah tangga, perceraian, perdagangan anak, putus sekolah, stunting, pengangguran, gangguan kanker serviks pada perempuan, kekerasan seksual, kemiskinan dan kekumuhan lingkungan, serta penurunan kualitas generasi harus sehingga hal ini harus segera diatasi dengan melakukan sosialisasi mengenai perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan dan juga sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran yang ada dalam masyarakat mengenai bahaya yang dialami pihak mempelai terutama pihak perempuan dalam melakukan pernikahan dini.
3. Kesadaran dari masyarakat yang masih minim harus segera diberi jalan terang dengan membuat penyuluhan tentang bahaya pernikahan dini dan kesehatan

reproduksi bagi anak-anak dibawah umur, sehingga hal ini juga dapat memperlambat laju peningkatan permohonan pernikahan dini.

4. Perlu adanya perhatian dari pemerintah dalam membantu menurunkan angka permohonan pernikahan dini, sehingga dapat menambah kesadaran diri dari masyarakat sendiri dan menambah sosialisasi pendidikan tentang kesehatan dan kemungkinan yang akan terjadi jika melakukan pernikahan dini, dengan menambah anggaran daerah dalam melaksanakan sosialisasi bagi masyarakat dan memberikan fasilitas bimbingan pra-nikah untuk memberi pengetahuan terutama terhadap calon mempelai yang akan melangsungkan pernikahan.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2006

Muhammad Amin Summa, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005

Soekanto Soerjono, *Kamus Sosiologi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993

Mochtar Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta , Bandung, 1986

Sajipto Rahardjo, *Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial dalam Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Rajawali Press, Jakarta, 1996

Ade Saptomo, *Hukum & Kearifan Lokal*, Grasindo, Jakarta, 2009

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001

- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004
- P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland (een inleiding)*, Open Universiteit, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Eerste druk, 1984
- E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, 1959
- P.J. Boon, *Wetgeving in Nederland*, WEJ Tjeenk Willink Zwolle, 1986
- A. Hamid, S.A, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Bersifat Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)*, Jakarta, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990
- C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010
- H. Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, , 1997
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan*, Kansius, Yogyakarta, 2007
- Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1988
- Supardan Modeong, *Teknik Perundang- undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta, 2005

Imer B. Flores, *Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice*, Mexican Law Review, New Series Volume 1, Number 2, 2009

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011

Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006

Patiniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012

Bustanul Arifin, *Dimensi Hukum Islam dalam Hukum Nasional*, Gema Insani Press, Jakarta, 1999

Daniel S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia: A Study in The political Bases of Legal Institutions*, Univercity California Press, Los Angeless, 1992

Philip M. Hauser, *Demographic Changes and Legal System,*” Dalam Murray L. Schwartz (ed), *Law and the American Future*, New Jersey, Prentice H.I, 1976

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, 1991

Iredell Jenkins, *Social Order and the Limit of Law*, Princeton University Press, New Jersey, 1980

Muhammad ibn Ahmad al-Sarakhsy, *al-Mabsut*, Kairo, Matba’at al-Sa’adah, 1906

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Fajar Mulia, Surabaya, 2012

Yusuf al-Qardawi, *Al-Ijtihad al-Mu'asir bain al-Indibatwa al-Infirah, t.t. Dar al- Tauzi' wa al-Nasyr al-islamiyyah*, 1414 H/ 1994 M

Ibnu al\_Qoyyim al- Jauziah, *I'lam al- muwaqqi'in 'an Rabb al- 'Alamin*, Juz III, Cet. II, Beirut, Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993 M- 1414 H

Jaih Mubarak, *Modifikasi Hukum Islam: Studi tentang Qoul Qodim dan Qoul Jadid*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Subhi Mahmasani, *Falsafat al-Tasyri al-Islam*, Dar al-Kasysyaf Li al-Nasyr wa al-tiba'at wa al-Tauzi', Beirut, 1952 M- 1372H

Soetojo Prawirahamidjojo, *Pluralisme Dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 1986

Slamet Abidin, *Fiqih Munakahah*, Pustaka Setia, Bandung, 1991

## **JURNAL**

Nur Hikmah, *Batas Perkawinan Dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif*, 2020

Rina Yulianti, *Dampak yang Ditimbulkan Akibat Perkawinan Usia Dini*, Madura, 2010

BKKBN Jawa Tengah, *Gambaran Kesehatan Reproduksi Remaja*, 2020

Susane Dida, *Jurnal Keluarga Berencana Pemetaan Perilaku Penggunaan Media Informasi Dalam Mengakses Informasi Kesehatan Reproduksi Di Kalangan Pelajar Di Jawa Barat*, 2019

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang Undang Nomor 16 Tahun 2019 perubahan atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Memperisapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Perancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

#### **DATA ELEKTRONIK**

<http://m.republika.ac.id/berita/nasional/umum/17/03/06/omduca359-bkkbn-usia-pernikahanideal-berkisar-2125-tahun> diakses pada tanggal 8 Mei 2020 pukul 14.35 WIB

[https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/22\\_PUU-XV\\_2017.pdf](https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/22_PUU-XV_2017.pdf) diakses pada tanggal 5 Desember 2020 pukul 22.00 WIB

<https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/b1dac-laporan-penelitian-perkawinan-anak.pdf> diakses pada tanggal 10 Desember 2020 pada pukul 04.45 WIB



## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 0020/Perpus/20/H/II/2021

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**  
NIK : **931002119**  
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Gadis Ayu Fadhila  
No Mahasiswa : 16410110  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : **ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG  
NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG UNDANG  
NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**  
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 8 Februari 2021 M  
24 Jumadil-Tsaniyah 1442 H



a.n. Dekan  
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

*Ngatini, A.Md.*  
**Ngatini, A.Md.**



# ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN

*by* 16410110 Gadis Ayu Fadhila

---

**Submission date:** 05-Feb-2021 11:36AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1502091189

**File name:** ENJADI\_UNDANG-UNDANG\_NOMOR\_16\_TAHUN\_2019\_TENTANG\_PERKAWINAN.docx (768.83K)

**Word count:** 13845

**Character count:** 93175

ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN <sup>2</sup>UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN

1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG

PERKAWINAN

SKRIPSI



Oleh: GADIS AYU FADHILA

No. Mahasiswa: 16410110

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

# ALASAN DAN IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 MENJADI UNDANG UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG PERKAWINAN

## ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

18%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

3%

STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1	<a href="http://media.neliti.com">media.neliti.com</a> Internet Source	3%
2	<a href="http://repositori.uin-alauddin.ac.id">repositori.uin-alauddin.ac.id</a> Internet Source	3%
3	Submitted to Padjadjaran University Student Paper	2%
4	<a href="http://id.123dok.com">id.123dok.com</a> Internet Source	1%
5	<a href="http://m.solopos.com">m.solopos.com</a> Internet Source	1%
6	<a href="http://oaji.net">oaji.net</a> Internet Source	1%
7	<a href="http://digilib.unila.ac.id">digilib.unila.ac.id</a> Internet Source	1%
8	Submitted to Universitas Nasional Student Paper	1%

9	<a href="http://rulhome.blog.com">rulhome.blog.com</a> Internet Source	1%
10	<a href="http://www.kependudukancapil.go.id">www.kependudukancapil.go.id</a> Internet Source	1%
11	<a href="http://www.menegpp.go.id">www.menegpp.go.id</a> Internet Source	1%
12	<a href="http://eprints.walisongo.ac.id">eprints.walisongo.ac.id</a> Internet Source	1%
13	<a href="http://syawalnst1983.blogspot.com">syawalnst1983.blogspot.com</a> Internet Source	1%
14	<a href="http://www.hadi-supeno.com">www.hadi-supeno.com</a> Internet Source	1%
15	<a href="http://www.jurnalskripsi.net">www.jurnalskripsi.net</a> Internet Source	1%
16	<a href="http://ejurnal.bkkbn.go.id">ejurnal.bkkbn.go.id</a> Internet Source	1%
17	<a href="http://jateng.bkkbn.go.id">jateng.bkkbn.go.id</a> Internet Source	1%
18	<a href="http://www.hukumonline.com">www.hukumonline.com</a> Internet Source	1%

