

POLITIK HUKUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PERKAWINAN DI INDONESIA: KAJIAN PENETAPAN BATAS MINIMAL USIA PERKAWINAN

ⁱ* Maruri

Sekolah Tinggi Islam Kendal
*(Corresponding Author): Maruri

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini untuk memahami dan menganalisis tentang politik hukum UU No 16 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan kajian tentang penetapan batas minimal usia perkawinan. Dengan menggunakan metode kombinasi antara penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris ditemukan hasil penelitian bahwa berdasarkan teori konfigurasi politik hukum perubahan UU No 16 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dapat dikategorikan sebagai konfigurasi yang demokratis, hal itu terbukti dari adanya fraksi-fraksi yang ada di parlemen terlibat secara aktif di dalam penetapan undang-undang tersebut. Adapun dalam penetapan batas minimal usia perkawinan 19 tahun bagi laki-laki dan wanita dikategorikan sebagai konfigurasi otoriter, hal itu berdasarkan adanya usulan yang sebelumnya diajukan oleh pihak legeslatif kemudian diambil alih oleh eksekutif. Dilihat dari produk hukumnya, perubahan perubahan UU No 16 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dilatarbelakangi oleh adanya disharmoni dengan undang-undang yang lain yang tidak berakar dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat, berdasarkan asal usulan perubahan berasal dari pemerintah yang sentralistik-dominatif. Maka dengan demikian apabila ditilik dari produk hukum dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang ortodoks.

Kata Kunci: Politik hukum, UU Perkawinan, Konfigurasi

PENDAHULUAN

Perjalanan panjang, berliku dan terjal hukum Islam untuk menjadi hukum yang "diakui" di Indonesia belum berakhir dan syarat dengan polemik dan perdebatan bahkan kontroversi. Polemik tersebut telah tercatat di dalam sejarah perkembangan hukum Islam sejak dari masa kolonial Belanda, Orde Lama, Orde Baru bahkan Masa Reformasi. Kontroversi tersebut terfokus pada pergumulan antara hukum Islam dengan hukum Barat (sekuler) dan hukum Adat. Hal tersebut tercermin dari pemberlakuan teori *Receptio in Complexu* dan teori *Receptio*, kasus UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan kasus UU No 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.¹⁷

Timbulnya Polemik tersebut apabila diamati, maka akan dapat diidentifikasi paling tidak ada tiga motif kelompok yang melatarbelakanginya. *Pertama*, berasal dari kelompok yang menghendaki motif pemberlakuan hukum Islam di Indonesia untuk mengatur pemeluknya. Kelompok ini disebut tradisionalisme yakni kelompok yang beranggapan bahwa agama mengatur semua aspek kehidupan, maka umat Islam harus mempraktikkan aturan-aturan hukum Islam termasuk dalam kehidupan bernegara sekalipun. *Kedua*, berasal dari kelompok moderat. Kelompok ini menginginkan adanya keseragaman dan kesatuan (unifikasi) hukum. Baginya Hukum Islam tidak harus berupa aturan-aturan formil tetapi berupa nilai-nilai substantif dan universal ajaran Islam. *Ketiga*, kelompok sekuler yang menginginkan tidak berlakunya hukum Islam secara melembaga,¹⁸ kelompok ini beralasan bahwa

¹⁷ Ahmad Gunaryo, 2006, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Sesungguhnya*; (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,) hlm.11

¹⁸ Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT. Grasindo Persada, 2000), hal. XXII.

agama hanya mengatur urusan individu dengan Tuhannya yang berupa ibadah ritual, sama sekali tidak mengatur aspek sosial konkret, termasuk aturan hukum.

Pada era reformasi sekarang ini aroma polemik tersebut masih terasa, pro dan kontra masih terdengar ketika Pemerintah mengesahkan Undang-undang No 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan pasal 7 ayat (1) tentang usia perkawinan yang semula menyatakan bahwa "Perkawinan hanya diizinkan bila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun"¹⁹ kemudian dirubah menjadi "perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun".²⁰ Bagi sebagian umat Islam perubahan undang-undang tersebut dinilai belum dapat mengakomodir aspirasi umat Islam, pasalnya; *pertama*, latar belakang penetapan batas minimal usia perkawinan bagi wanita dari usia 16 tahun menjadi 19 tahun semata-mata karena adanya disharmoni dengan undang-undang yang lain, bukan karena nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat; *kedua*, umat Islam tidak dilibatkan dalam perumusan perubahan undang-undang; *ketiga*, proses pembahasan undang-undang di tingkat legeslatif.

Dalam perumusan undang-undang yang baru maupun perubahan sebuah perundang-undangan yang sudah ada sebagaimana UU No 16 Tahun 2019 Tentang perkawinan, selalu tidak bisa dilepaskan dari tarik menarik politik hukum yang melingkupinya. Teori politik hukum menurut Soedarto bahwa politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²¹ Secara ringkas dapat dikatakan bahwa politik hukum perubahan UU No 16 tahun 2019 setidaknya mencakup 3 (tiga) variabel. *pertama* tentang "kebijakan negara dalam menetapkan peraturan", *kedua* tentang "mengepresikan apa yang berkembang di masyarakat", dan *ketiga* adalah "untuk merealisasikan apa yang dicita-citakan".

Dari ketiga variabel politik hukum di atas, maka dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, bahwa politik hukum merupakan kebijakan negara dalam menetapkan peraturan. Negara di dalam melakukan proses perubahan suatu peraturan dilakukan melalui badan pembentuk undang-undang melalui dewan legeslatif yang tentu dipengaruhi oleh kepentingan fraksi masing-masing, sehingga tarik menarik berbagai kepentingan baik kepentingan politik maupun kepentingan hukum pasti terjadi. Terkait dengan hal tersebut setidaknya ada beberapa pertanyaan yang harus dijawab, antara lain: seperti apakah kekuatan-kekuatan politik dan hukum yang terlibat; bagaimana tarik ulur kekuatan-kekuatan yang terjadi dalam menghasilkan peraturan yang dikehendaki.

Kedua, bahwa politik hukum menghasilkan peraturan sebagai ekspresi apa yang berkembang di masyarakat. Dalam hal ini politik hukum menghendaki terbentuknya peraturan yang diambil dari nilai-nilai sosial yang hidup dan berkembang di masyarakat. Terkait dengan hal tersebut jawaban yang harus ditemukan adalah nilai-nilai sosial seperti apakah yang dapat dijadikan dasar dalam menghasilkan peraturan; bagaimana menghasilkan peraturan sebagai formalisasi dan kristalisasi dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang dari masyarakat Indonesia.

Ketiga, bahwa politik hukum sebagai alat untuk merealisasikan apa yang dicita-citakan. Dalam hal ini keberadaan undang-undang harus memenuhi sebagai suatu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki. Terkait hal tersebut pertanyaan yang dapat diajukan adalah bagaimana menjadikan politik hukum ini sebagai alat untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional.

Dari deskripsi di atas penulis terdorong untuk membahas permasalahan bagaimana peran politik hukum dalam menentukan kebijakan negara dalam penetapan batas usia perkawinan di Indonesia, kemudian bagaimana peran politik hukum di dalam melahirkan produk hukum yang sesuai dengan nilai-nilai sosial yang hidup dan berkembang di masyarakat dalam penetapan usia perkawinan dan bagaimana peran politik hukum di dalam penerapan dan penegakan hukum dalam perubahan penetapan batas usia perkawinan.

¹⁹ Lihat, UU No 1 tahun 1974 Perkawinan

²⁰ Lihat, *lembar Negara Republik Indonesia No 186, 2019 tentang Undang-Undang No 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*.

²¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed Revisi, Cet-6, Jakarta, Rajawali Pers, 2014, hlm 2.

METOD PENELITIAN

Metode yang digunakan di dalam penelitian ini adalah gabungan antara penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang menitikberatkan pada kaidah-kaidah hukum normatif (secara abstrak) dan penelitian hukum empiris untuk melihat kejadian atau peristiwa hukum dalam praktek. Akan tetapi penelitian lebih menitikberatkan pada peristiwa atau perkembangan hukum, khususnya bagaimana politik hukum yang terjadi pada waktu munculnya perubahan hukum perkawinan. Pendekatan politik hukum digunakan sebagai pendekatan penelitian. Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji proses dan pembahasan yang terjadi dalam penyusunan UU No 16 Tahun 2019 terkait perubahan UU Perkawinan No 1 Tahun 1974.

HASIL PENELITIAN

Konsep Politik Hukum

Politik hukum berasal dari istilah Belanda *rechts politiek* yang secara etimologis *recht* berarti hukum dan *Politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *belied* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Dari uraian itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat dapat diartikan kebijakan hukum. Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak. Dengan kata lain, politik hukum adalah serangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.²²

Padmono Wahojo mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu.²³ Dengan demikian, menurut Padmono Wahojo politik hukum berkaitan dengan kebijakan negara tentang arah, bentuk dan isi hukum yang berlaku di masa datang (*Ius Constituendum*).

Teuku Mohammad Radhie mengartikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.²⁴ Pernyataan "mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya" mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*Ius Contitutum*) dan "mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun" mengandung pengertian hukum yang berlaku di masa datang (*Ius Constituendum*).

Soedarto dalam buku (Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari "*Dasar-dasar Politik Hukum*", 2015:28) mendefinisikan politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁵ Pengertian politik hukum yang dikemukakan Soedarto atas mencakup pengertian yang sangat luas. Pernyataan "mengekspressikan apa yang terkandung dalam masyarakat" bisa ditafsirkan sangat luas sekali dan dapat memasukkan pengertian di luar hukum, yakni politik, ekonomi, sosial, budaya dan Hankam. Sedangkan pernyataan "untuk mencapai apa yang dicita-citakan" "memberikan pengertian bahwa politik hukum berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan. (*Ius Constituendum*).

Terkait dengan politik hukum dalam kebijakan negara melalui badan negara Mahfud MD dalam buku *Konfigurasi Politik Hukum di Indonesia*, menyebutkan bahwa politik determinan terhadap hukum, dan hukum determinan terhadap politik. Artinya, keduanya saling memiliki ketergantungan

²² Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2018. *Dasar- Dasar Politik Hukum* Depok: Raja Grafindo Persada, hlm. 24.

²³ Padmono Wahojo dalam Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2018. *Dasar- Dasar Politik Hukum* Depok: Raja Grafindo Persada, hlm. 26

²⁴ Teuku Mohammad Radhie dalam buku (Imam Syaukani Dan A.Ahsin Thohari"2015, *Dasar-Dasar Politik Hukum*";:27)

²⁵ Soedarto dalam buku (Imam Syaukani Dan A.Ahsin Thohari2015 "*Dasar-dasar Politik Hukum*";:hlm. 28)

dan berpengaruh dalam penerapannya. Konfigurasi politik adalah kekuatan-kekuatan politik yang nyata dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik ini biasanya tergambar dalam wujud partai-partai politik. Bila partai-partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam mengambil kebijakan (keputusan) seperti pembentukan hukum atau kebijakan lainnya, maka disebutkan konfigurasi politik seperti ini tergolong pada konfigurasi politik yang demokratis. Sedangkan jika partai politik yang ada tidak dapat berperan dalam menentukan keputusan atau kebijakan itu, maka konfigurasi politik macam ini disebut non demokratis. Sementara produk hukum yang dihasilkan selalu mencerminkan sikap konservatif dan modernis.²⁶

Indikator konfigurasi politik menurut Mahfud MD:

KONFIGURASI POLITIK DEMOKRATIS	KONFIGURASI POLITIK OTORITER
Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara	Parpol dan parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif
Lembaga eksekutif netral	Lembaga eksekutif intervensionis
Pers bebas, tanpa sensor dan pembredelan	Pers terpasung, diancam sensor dan pembredelan

Berikut indikator karakter produk hukum menurut Mahfud MD:

KARAKTER PRODUK HUKUM RESPONSIF	KARAKTER PRODUK HUKUM ORTODOKS
Pembuatan partisipatif	Pembuatannya sentralistik-dominatif
Muatannya aspiratif	Muatannya positivistik dan instrumentalistik
Rincian isinya limitatif	Rincian isinya open interpretatif

Adapun menurut Satjipto Rahardjo politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.²⁷ Menurut Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu *pertama*, tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; *kedua*, cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; *ketiga*, kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; *keempat*, dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.

Berdasarkan uraian di atas, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) yang dicita-citakan. Dari pengertian ini ada lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu; Masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak; Penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut; Materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang dan telah berlaku; Proses pembentukan hukum; Tujuan politik hukum nasional.

Ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut: *Pertama*, Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum; *kedua*, proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum. *Ketiga*, penyelenggara negara yang

²⁶ Moh. Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed Revisi, Cet-6, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 64)

²⁷ Satjipto Rahardjo dalam buku (Moh. Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed Revisi, Cet-6, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 2)

berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum; *keempat*, Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum; *kelima*, faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang dan telah ditetapkan; *keenam*, pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.²⁸

Politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup enam wilayah kajian itu dan menghasilkan sebuah *legal Policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat dan enam wilayah kajian itu bersifat integral satu sama lain.²⁹ Adapun tujuan politik hukum nasional dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal Negara Republik Indonesia. Tujuan itu meliputi dua aspek yang saling berkaitan: *pertama*, Sebagai suatu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; *kedua*, Sistem hukum nasional itu akan diwujudkan di dalam cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.³⁰

Permasalahan Perubahan UU No 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan

Selama kurun waktu 45 tahun UU No 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan dapat diterima oleh umat Islam di Indonesia sebagai undang-undang positif dan tidak mengalami gejolak yang berarti. Kondisi tersebut terwujud karena undang-undang tersebut pada waktu itu dinilai telah dapat mengakomodir aspirasi umat Islam dan sesuai dengan ajaran agama Islam. Namun di dalam perjalanan berikutnya seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, sosial dan politik undang-undang perkawinan ini mengalami masalah karena dianggap sudah tidak relevan, tidak akomodatif dan terjadi disharmonisasi dengan Undang-undang yang lain. Terhadap masalah tersebut ada kelompok masyarakat yang kemudian mengajukan *judicial review* undang-undang perkawinan tersebut ke Mahkamah Konstitusi.³¹ Adapun objek gugatan yang dimaksud adalah pada pasal 7 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perkawinan hanya diizinkan bila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun.

Setelah dilakukan *Judicial review* di Mahkamah Konstitusi terhadap objek gugatan tersebut, maka Mahkamah Konstitusi mengeluarkan amar keputusan dengan Nomor 22/PUU-XV/2017. Keputusan tersebut menyatakan bahwa ketentuan batas usia tersebut tidak sesuai dengan perundang-undangan yang lain. Untuk itu direkomendasikan kepada pembentuk undang-undang dalam waktu 3 tahun agar melakukan perubahan atas undang-undang tersebut.³²

Kemudian DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang sebagaimana dimaksud di dalam amar keputusan Mahkamah Konstitusi melakukan rapat sebanyak 3 kali mulai tanggal 20 Agustus 2019, dalam sidang pertama, rapat membahas Tentang Penjelasan Pengusulan RUU Tentang Perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.³³ Pada tanggal 20 September 2019, membahas tentang Rapat Panja Harmonisasi RUU Tentang perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.³⁴ Pada tanggal 12 September 2019, rapat membahas tentang Rapat Kerja Harmonisasi RUU Tentang

²⁸ Imam Syaukani Dan A.Ahsin Thohari, 2018, Dasar-dasar Politik Hukum, Depok, Raja Grafindo Persada, hlm 51.

²⁹ Syaukani dan Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, hlm 52.

³⁰ Syaukani dan Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, hlm 8.

³¹ Gugatan diajukan oleh tiga orang antara lain Endang Warsinah sebagai pemohon I warga Indramayu, pekerjaan ibu rumah tangga, Maryanti sebagai pemohon II warga Bengkulu pekerjaan ibu rumah tangga dan Rasminah sebagai pemohon III warga Indramayu pekerjaan ibu rumah tangga, Para pemohon mengajukan *judicial review* terhadap UU No 1 tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 7 ayat (1) terhadap Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 melalui advokat/pengacara publik/asisten advokat/asisten pengacara yang berdomisili hukum pada sekretariat koalisi 18+ yang beralamat di Koalisi Perempuan Indonesia Jl Siaga 1 No 2B Pejaten Barat Pasar Minggu Jakarta Selatan 12510 bertindak atas nama pemberi kuasa berdasarkan surat kuasa khusus pada tanggal 14 Maret 2017 dan 23 Maret 2017.

³² Lihat Putusan No 22/PUU/2017-Mahkamah Konstitusi.

https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/22_PUU-XV_2017.pdf

³³ Lihat *Risalah Rapat ke 1 Penyusunan RUU tentang Perubahan UU Perkawinan*, pada tanggal 20 Agustus 2019.

³⁴ Lihat, *Risalah Rapat ke 2 Rapat Panja Harmonisasi RUU Tentang perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, pada tanggal 22 Agustus 2019.

perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.³⁵ Kemudian pada tanggal 14 Oktober tahun 2019 Presiden Republik Indonesia mengesahkan UU No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menyatakan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun.³⁶

Lahirnya UU No 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan pada pasal 7 ayat (1) ini dilatarbelakangi oleh beberapa faktor antara lain: *Pertama*, UU No 1 Tahun 1974 mengalami disharmoni dengan undang-undang yang lain, seperti UUD 1945, UU No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, UU No 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan UU No 36 Tahun 2009 tentang kesehatan khususnya yang terkait dengan ketentuan usia perkawinan. *Kedua*, adanya perubahan-perubahan sosial yang terjadi di masyarakat akibat dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. *ketiga*, Adanya perubahan kondisi politik hukum dan kebijakan pemerintah.

Warga di setiap negara menghendaki di dalam pembentukan hukum disyaratkan hukum digali dari nilai-nilai yang hidup dan dianut oleh masyarakat agar hukum dapat berfungsi sebagai pengendali masyarakat (*social control*) dan sebagai sarana rekayasa masyarakat (*as a tool of social engineering*). Kehendak warga untuk membentuk hukum itu direpresentasikan melalui lembaga legislatif. Namun seringkali lembaga legislatif tersebut tidak mempresentasikan kehendak rakyat, akan tetapi lebih membela kehendak penguasa negara (eksekutif). Hal tersebut berakibat pada inkonsistensi dan disfungsi hukum karena tidak berakar dari nilai-nilai yang digali dari masyarakat.³⁷

Bagi umat Islam, di dalam mensikapi perubahan undang-undang perkawinan ada yang pro dan kontra. Alasan bagi yang pro antara lain; undang-undang tersebut mengalami disharmoni dengan undang-undang yang lain, maraknya pernikahan di bawah umur dan isu diskrimansi usia perkawinan antara laki-laki dan wanita. Bagi yang kontra perubahan undang-undang perkawinan dinilai belum dapat memenuhi aspek politik hukum, antara lain aspek politik pembentukan hukum, aspek politik mengenai isi hukum (asas dan kaidah hukum), dan aspek politik penegakan hukum, pasalnya; *pertama*, latar belakang penetapan batas minimal usia perkawinan bagi wanita dari usia 16 tahun menjadi 19 tahun semata-mata didasari adanya disharmoni dengan undang-undang yang lain, bukan karena nilai-nilai dan ajaran (Islam) yang hidup dan berkembang di masyarakat; *kedua*, DPR sebagai badan legeslatif dan sebagai representasi rakyat tidak melibatkan tokoh-tokoh umat Islam di dalam menjangkau aspirasi dan perumusan perubahan undang-undang perkawinan; *ketiga*, proses pembahasan undang-undang di tingkat legeslatif yang semula diusulkan oleh DPR kemudian diambil alih oleh eksekutif. Akibat dari tidak terpenuhinya aspek politik hukum di dalam perubahan undang-undang perkawinan tersebut akan terjadinya inkonsistensi dan disfungsi di dalam penerapan Undang-undang Perkawinan tersebut. Hal itu tercermin antara lain dari masih tingginya permohonan surat dispensasi perkawinan di bawah umur dan terjadinya perkawinan secara diam-diam (rahasia).

Politik Hukum Perubahan UU No 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan

Politik hukum merupakan kebijakan negara dalam rangka pembinaan hukum nasional. Kebijakan tersebut dilakukan untuk menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Kebijakan dasar tersebut dapat berwujud dalam pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya.³⁸ Lembaga negara berwenang menentukan kebijakan yang dikehendaki untuk merespon permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam masyarakat dan untuk mencapai cita-cita bangsa.³⁹ Di antara cita-cita bangsa Indonesia dalam politik hukum bertujuan untuk menegakkan keadilan di dalam segala bidang dan merealisasikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

³⁵ Lihat, *Risalah Rapat ke 3, Rapat Kerja Harmonisasi RUU Tentang perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, pada tanggal 12 September 2019.

³⁶ Lihat, *lembar Negara Republik Indonesia No 186, 2019 tentang Undang-Undang No 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*.

³⁷ Moh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 30.

³⁸ Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 160 dalam Isharyanto, 2016, *Politik Hukum* (Surakarta: Kekata Group), hlm. 2.

³⁹ Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. (Bandung: Sinar Baru,), hlm. 151 dalam Isharyanto, 2016, *Politik Hukum* (Surakarta: Kekata Group), hlm. 2.

Berdasarkan teori politik hukum yang sudah dipaparkan sebelumnya, bahwa politik hukum terkait dengan 3 (tiga) variabel. *Pertama* tentang "kebijakan negara dalam menetapkan peraturan", *kedua* tentang "mengepresikan apa yang berkembang di masyarakat", dan *ketiga* adalah "untuk merealisasikan apa yang dicita-citakan". Berikut merupakan gambaran proses rapat perubahan UU No 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan pasal 7 Ayat (1) tentang penetapan batas minimal usia perkawinan.

Di dalam persidangan proses pembentukan UU No 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan berawal dari pengusulan kepada Badan Legislasi terkait perubahan UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dilakukan oleh Dra. Eva K. Sundari (Politisi PDIP) pada tanggal 22 Juli 2019 yang didukung oleh 39 orang anggota dari lintas fraksi dengan demikian yang menjadi pengusul RUU ini adalah Badan Legislatif bukan Pemerintah. Apabila di dalam pembuatan UU mengusulkan adalah Legislatif maka legeslatiflah yang menyusun RUU.

Rapat pertama kali RUU dilaksanakan pada tanggal 20 Agustus 2019 dalam agenda pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU, Rapat perdana ini diketuai oleh H. Totok Daryanto, SE (Politisi PAN), dan terbuka untuk umum. Rapat dihadiri oleh 25 orang dan ada 14 orang izin dari 74 Anggota yang membahas RUU ini, yaitu dari PDIP hadir 3 Orang, dari Partai Golkar hadir 6 orang, dari Partai Gerindra 4 orang, dari Partai Demokrat 3 orang, dari PAN 2 orang, dari PKB 0 orang, dari PKS 2 orang, dari PPP 2 orang, dari Partai Nasdem 3 orang, dan dari Partai Hanura 1 orang.⁴⁰

Dra. Eva K. Sundari, MA., MDE (Politisi PDIP) sebagai pengusul yang menjelaskan pandangan terkait perubahan RUU adalah. Pengusul menyarankan revisi Pasal 7 ayat (1) dan (2), yaitu pada ayat 1 diusulkan agar menyamakan usia perkawinan perempuan dan laki-laki yaitu 19 tahun dan pada ayat 2 agar dibuat batasan yang jelas terkait penyimpangan terhadap usia perkawinan. Menurutnya, usulan perubahan usia perkawinan di dasarkan atas banyak terjadi kegelisahan dalam masyarakat dan internal DPR sendiri terkait usia perkawinan, hal ini terbukti dengan adanya Putusan MK yang memerintahkan DPR untuk melakukan perubahan usia perkawinan. Usia perkawinan dianggap telah melanggar konstitusi dan melanggar Pancasila terutama sila ke-2 "Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab", dan juga melanggar konvensi internasional tentang perlindungan anak, pelanggaran HAM terutama Pasal 27. Menurut Pengusul MK meminta agar usia perkawinan dinaikkan menjadi di atas 18 tahun. Perubahan usia ini akan berdampak besar bagi perlindungan kepada anak-anak, terutama terkait kekerasan seksual pada anak.

Pada tanggal 22 Agustus 2019 Panja melakukan rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, rapat ini bersifat tertutup, sehingga pembahasan dan tarik ulur kepentingan di dalamnya tidak bisa didapatkan.⁴¹

Pembahasan dilanjutkan pada tanggal 02 September 2019,⁴² rapat dilakukan untuk mengambil keputusan atas Harmonisasi RUU tentang Perubahan atas UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. RUU ini disetujui oleh 10 Fraksi yang ada, rapat ini bersifat tertutup dan dilanjutkan pada tanggal 12 September 2019 berupa rapat kerja antara Badan Legeslatif dan Pemerintah diwakili lima menteri terkait yaitu Menteri Pemberdayaan Perempuan RI, Menteri Hukum dan HAM Menteri Agama, dan Menteri Kesehatan. Sebelum rapat ini terjadi, pada tanggal 6 September 2019 Presiden mengirim surat kepada Ketua DPR RI tentang Rencana Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dengan demikian pengusul RUU ini bukanlah Badan Legislatif tetapi Pemerintah.

RUU yang diajukan Presiden adalah sebagai berikut: Pasal 7 (1) Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun. (2) Tetap (3) Tetap. Sampai di sini kita bisa melihat terjadi perbedaan usulan antara badan legislatif dan Pemerintah. Badan Legislatif mengusulkan batas minimal usia perkawinan untuk laki-laki dan perempuan 18 tahun,

⁴⁰ Lihat, *Risalah Rapat ke 2 Rapat Panja Harmonisasi RUU Tentang perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, pada tanggal 22 Agustus 2019.

⁴¹ Lihat, *Risalah Rapat ke 2 Rapat Panja Harmonisasi RUU Tentang perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, pada tanggal 22 Agustus 2019.

⁴² Lihat, *Risalah Rapat ke 3, Rapat Kerja Harmonisasi RUU Tentang perubahan Atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, pada tanggal 12 September 2019

sedangkan pemerintah mengusulkan 19 tahun. Beberapa anggota fraksi-fraksi yang telah menyepakati usia 18 tahun untuk laki-laki dan perempuan nampaknya mulai goyah, beberapa anggota Baleg terkhusus menganggap usia 19 tahun untuk sekarang ini dianggap belum Ideal. Terjadi tarik ulur antara Pemerintah dan Badan Legislatif.

Fraksi Partai Golkar, dalam penjelasannya mendukung usulan pemerintah, begitu juga diikuti Fraksi PAN, Fraksi PDIP, Fraksi PKB, sementara itu Fraksi PKS, Gerindra, Demokrat, dan Hanura tetap pada angka 18 Tahun Pendirian para fraksi terkait usia perkawinan bukan tanpa alasan, semua fraksi menyampaikan argumen-argumen yang memang masuk akal.

Di akhir rapat diputuskan bahwa 10 fraksi yang setuju dan 2 Fraksi, yaitu PKS dan PPP yang keberatan. Dengan demikian kemudian ditetapkan batasan minimal usia pernikahan adalah usia 19 tahun bagi pria dan wanita sebagaimana yang diusulkan pemerintah.

Dalam proses rapat penetapan usia minimal perkawinan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas tampak bahwa setiap kekuatan fraksi terlibat secara aktif di dalam mengikuti rapat dengan argumentsi dan pertimbangan masing-masing, dengan demikian jika dilihat dari teori konfigurasi politik hukum penetapan usia minimal perkawinan dapat dikategorikan sebagai konfigurasi yang demokratis. Indikasinya antara lain Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara. Akan tetapi tentang usulan minimal usia perkawinan 19 tahun bagi laki-laki dan wanita yang sebelumnya diusulkan oleh legeslatif kemudian diambil alih oleh eksekutif dilihat dari konfigurasi politik dikategorikan sebagai otoriter, indikatornya antara lain Parpol dan parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif dan lembaga eksekutif intervensionis.

Adapun jika dilihat dari produk hukumnya, perubahan undang-undang No 16 Tahun 2019 dilatarbelakangi oleh adanya disharmoni dengan undang-undang yang lain yang belum tentu berakar dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat, dilihat dari asal usulan perubahan berasal dari pemerintah (eksekutif). Dengan demikian apabila ditilik dari produk hukum dikategorikan sebagai produk hukum yang ortodoks di antara indikatornya adalah pembuatannya sentralistik-dominatif, muatannya positivistik dan instrumentalistik serta rincian isinya open interpretatif.

KESIMPULAN

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa penetapan usia minimal perkawinan tampak bahwa setiap kekuatan fraksi terlibat secara aktif di dalam mengikuti rapat dengan argumentasi dan pertimbangan masing-masing, dengan demikian jika dilihat dari teori konfigurasi politik hukum penetapan usia minimal perkawinan dapat dikategorikan sebagai konfigurasi yang demokratis. Akan tetapi tentang usulan minimal usia perkawinan 19 tahun bagi laki-laki dan wanita yang sebelumnya diusulkan oleh legeslatif kemudian diambil alih oleh eksekutif dilihat dari konfigurasi politik dikategorikan sebagai otoriter.

Dilihat dari produk hukumnya, perubahan undang-undang No 16 Tahun 2019 dilatarbelakangi oleh adanya disharmoni dengan undang-undang yang lain yang tidak berakar dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat, berdasarkan asal usulan perubahan berasal dari pemerintah yang sentralistik-dominatif. Maka dengan demikian apabila ditilik dari produk hukum undang-undang No 16 Tahun 2019 dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang ortodoks.

RUJUKAN

- Billah, Yusuf Ridho, *Politik Hukum dalam Penetapan Batas usia perkawinan dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019*, Program Studi Hukum Keluarga Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung 1442 H/2021 M.
- DPR RI, *Risalah Dalam Rangka Harmonisasi RUU Tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, tanggal 22 Agustus 2019.
- DPR RI, *Risalah Dalam Rangka Harmonisasi RUU Tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, tanggal 2 September 2019

DPR RI, *Rapat Kerja Pembahasan RUU tentang Perubahan Atas UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan*

Gunaryo, Ahmad, 2006, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Paradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Sesungguhnya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Halim, Abdul, 2000, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Grasindo Persada.

Isharyanto, 2016, *Politik Hukum*, Surakarta: Kekata Group.

Mahfud, Moh, MD. 2020. *Politik Hukum di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers.

-----, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media. Mahkamah Konstitusi, Putusan No 22/PUU/2017. https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/22_PUU-XV_2017.pdf

Ragen, Saragih. Bintan 2006. *Politik Hukum*, Bandung, CV Utomo.

Sebyar, Muhamad Hasan, *Politik Hukum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, Jurnal IUS, Vol x, No 01 2 Maret 2022. Diakses pada 22/08/22 <https://ejournal.upm.ac.id/index.php/ius/article/download/963/819/>

Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru.

Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin. 2018. *Dasar- Dasar Politik Hukum*. Depok: Raja Grafindo Persada.

Usanti, Trisadini Prasastinah, dkk. *Analisis Perubahan Politik Hukum Dispensasi Perkawinan Pasca Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019*. Ntaire, vol.4 No. 5 Oktober 2021 DOI: 10.20473/ntr.v4i3.29915

UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-undang No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Wahjono, Padmo, 2016, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.