

**REKONSTRUKSI TERHADAP DISPENSASI PERKAWINAN ANAK
DI BAWAH UMUR DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI
NEGARA SEBAGAI UPAYA UNTUK MEMINIMALISIR
TERJADINYA PENYIMPANGAN ADMINISTRASI
(Studi Kasus Di Kota Malang)**

SKRIPSI

*Disusun Guna Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum*



Diajukan Oleh:

ANDY WIJAYA 0510113023

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2009

LEMBAR PERSETUJUAN

REKONSTRUKSI TERHADAP DISPENSASI PERKAWINAN ANAK DI BAWAH UMUR DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA SEBAGAI UPAYA UNTUK MEMINIMALISIR TERJADINYA PENYIMPANGAN ADMINISTRASI

(Studi Kasus Di Kota Malang)

Oleh :

ANDY WIJAYA 0510113023

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto. SH. MH

NIP. 195907171986011001

Sri Kustina. SH. CN

NIP. 194907291980022001

Mengetahui,

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto. SH. MH

NIP. 195907171986011001

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI TERHADAP DISPENSASI PERKAWINAN ANAK DI
BAWAH UMUR DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI
NEGARA SEBAGAI UPAYA UNTUK MEMINIMALISIR TERJADINYA
PENYIMPANGAN ADMINISTRASI
(Studi Kasus Di Kota Malang)**

Oleh :

ANDY WIJAYA 0510113023

Skripsi ini disahkan oleh Dosen Pembimbing Pada tanggal

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Agus Yulianto,SH.MH

NIP 195907171986011001

Sri Kustina. SH. CN

NIP. 194907291980022001

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto,SH.MH

NIP 195907171986011001

Agus Yulianto,SH.MH

NIP 195907171986011001

Mengetahui,

Dekan,

Herman Suryo Kumoro,SH.,M.Hum

NIP 19565281985031002

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa yang maha pengasih dan maha penyayang yang telah memberikan rahmat, karunia dan hidayah yang tiada henti hingga penulis dapat menyelesaikan tahap demi tahap penulisan skripsi ini hingga selesai.

Terima kasih yang mendalam juga penulis ucapkan kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Agus Yulianto, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Administrasi Negara dan selaku Pembimbing Utama atas pengarahan selama pembuatan skripsi ini.
3. Ibu Sri Kustina, S.H., C.N. selaku Pembimbing Pendamping atas bimbingan, petunjuk serta waktu, tenaga dan motivasinya sehingga penulis benar-benar bisa menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan tepat waktu dan lancar.
4. Bu Endang, Pak Arief, Pak Irul, Pak Ndut yang memberikan motivasi dan saran untuk kelancaran skripsi saya ini.
5. Keluarga besar saya di rumah terutama ibunda dan ayahandaku yang tercinta yang selalu memotivasi dan selalu mengingatkan serta memberi fasilitas dalam penyelesaian skripsi saya ini.
6. Anindhyta Sonya Widhowati yang selalu memberikan arti dalam setiap langkah yang saya ambil sehingga memberi saya motivasi tersendiri selama penulisan skripsi ini serta memberikan penyegaran saat merasa jenuh dalam penulisan skripsi saya ini.

7. Prof. Kacang Arsyah dan Dewa Cupu Lumaksono Kusumo atas sumbangan pemikiran, saran dan waktunya.
8. Ahmed, Brotong, Kurnia, Roy, Wika, Angger, Ardy, Wembo serta teman-teman terbaikku yang juga turut menemani serta memberikan semangat dan motivasi.
9. Sahabat PPM'08 kelompok 3 dan 4 di WringinSongo yang tak terlupakan, saudara-saudara komisariat HMI FHUB, dan semua temanq Fakultas Hukum yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu-satu, atas saran serta motivasinya.
10. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan menunjukkan jalan yang terbenar dalam hidup kita, sehingga kita dapat hidup selalu dalam ridho-Nya. Amien.

Malang, Agustus 2009

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
Daftar Gambar	viii
Daftar Lampiran	ix
Abstraksi	xi
Bab I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Sistematika Penulisan	7
Bab II KAJIAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Hukum Administrasi Negara	
1. Pengertian Hukum Administrasi Negara	10
B. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara	
1. Tinjauan Umum Hukum Perizinan	11
2. Dispensasi	18
C. Tinjauan Umum Perkawinan	
1. Pengertian Perkawinan	19
2. Sumber Hukum atau Landasan Hukum Tentang Perkawinan	20
3. Perspektif Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Terhadap Usia Perkawinan	29
1. Definisi dan Hak-Hak Anak Di Bawah Umur	30
D. Definisi Perkawinan Anak di Bawah Umur	35
E. Persyaratan Administrasi Untuk Perkawinan Anak di Bawah Umur	37
Bab III METODE PENELITIAN	
A. Metode Pendekatan	38
B. Lokasi Penelitian	38
C. Jenis dan Sumber Data	39
D. Teknik Pengumpulan Data	41
E. Populasi dan Sampel	42
F. Teknik Analisis Data	42
G. Definisi Operasional	43

Bab IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
1. Gambaran Umum Kota Malang.....	45
2. Demografi Kota Malang.....	51
3. Pendidikan dan Kebudayaan.....	52
4. Profil Pengadilan Agama Kota Malang.....	54
B. Praktek Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Di Kota Malang Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara	
1. Realita Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur di Kota Malang.....	56
2. Problematika Praktek Dispensasi Perkawinan Di Kota Malang	
a. Problematika Pelaksanaan Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Di Kota Malang...	60
b. Problematika Yang Timbul Dari Adanya Adanya Praktek Dispensasi Perkawinan Di Bawah Umur.....	64
3. Praktek Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara.....	68
C. Mekanisme Atau Sistem Yang Seharusnya Digunakan Dalam Dispensasi Dalam Perkawinan Anak Di Bawah Umur Agar Dapat Menyelesaikan Problematika Yang Timbul Dari Adanya Praktek Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Terebut	
1. Mekanisme Pengajuan dan Proses Penyelesaian Perkara Permohonan Dispensasi Perkawinan Di Pengadilan Agama Kota Malang.....	71
2. Analisa Pertimbangan Hakim dalam Dispensasi Kawin Di Pengadilan Agama Kota Malang.....	75
3. Mekanisme atau Sistem Yang Seharusnya Digunakan Dalam Dispensasi Kawin.....	80

Bab V PENUTUP

A. Kesimpulan	85
B. Saran	86

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Laporan Perkara Yang Diterima Pengadilan Agama Kota Malang Per-September Tahun 2008.....	57
Tabel 2.	Laporan Perkara Yang Diterima Pengadilan Agama Kota Malang Per-Mei Tahun 2009.....	58



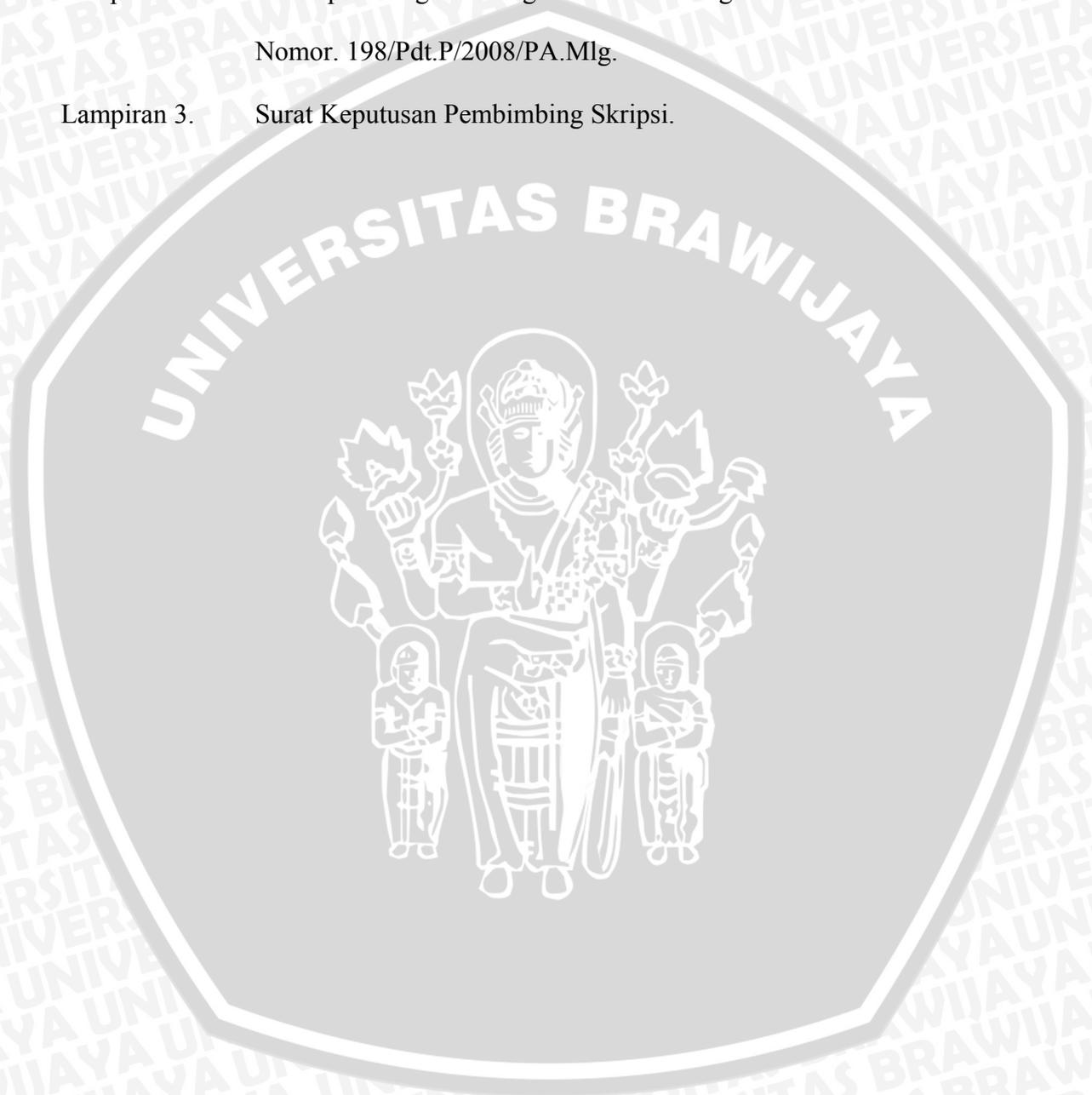
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Lambang Daerah Kota Malang.....	45
Gambar 2.	Gedung Pengadilan Agama Kota Malang.....	54



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- Lampiran 2. Penetapan Pengadilan Agama Kota Malang
Nomor. 198/Pdt.P/2008/PA.Mlg.
- Lampiran 3. Surat Keputusan Pembimbing Skripsi.



ABSTRAKSI

ANDY WIJAYA, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Agustus 2009, Rekonstruksi Terhadap Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Sebagai Upaya Untuk Meminimalisir Terjadinya Penyimpangan Administrasi (Studi Kasus Di Kota Malang), Agus Yulianto. SH. MH, Sri Kustina. SH., CN.

Dalam masyarakat sering kita jumpai bermacam-macam permasalahan yang dialami manusia. Beberapa permasalahan yang dialami manusia karena adanya suatu tantangan atau beban yang memaksa seseorang melakukan suatu tindakan yang belum waktunya, salah satunya yaitu perkawinan anak di bawah umur. Sekarang ini hukum negara yang mengatur mengenai masalah perkawinan adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang di dalamnya terdapat aturan bahwa untuk melangsungkan suatu perkawinan seorang anak perempuan minimal berumur 16 tahun sedangkan bagi anak laki-laki 19 tahun. Berdasarkan data yang diperoleh, di Kota Malang pada tahun 2008 lalu mengalami peningkatan jumlah perkawinan anak di bawah umur cukup banyak jika di bandingkan dengan tahun 2007. Selain hal itu juga berdasarkan survey yang dilakukan peneliti, peneliti memperoleh fakta yang terjadi di masyarakat Kota Malang bahwa orang tua yang akan melangsungkan perkawinan anaknya yang masih di bawah umur masih banyak sekali yang melakukan penyimpangan administrasi dengan cara melakukan penuaan usia yang tertulis dalam surat keterangan usia yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi yang berwenang, sehingga tidak perlu lagi menggunakan dispensasi yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama.

Dari latar belakang diatas dapat ditarik beberapa rumusan masalah antara lain yaitu, yang pertama bagaimana praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara, dan yang kedua Bagaimana mekanisme atau sistem yang seharusnya digunakan dalam dispensasi perkawinan anak dibawah umur agar dapat menyelesaikan problematika yang timbul dari adanya praktek dispensasi perkawinan anak dibawah umur tersebut. Permasalahan yang diteliti digunakan untuk mengetahui dan memberikan solusi atas permasalahan yang terkait dengan dispensasi perkawinan anak dibawah umur di Kota Malang untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan administrasi dalam dispensasi perkawinan anak dibawah umur. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, lokasi penelitian yang dipilih oleh penulis adalah di Kota Malang yang didasarkan pada data primer yang berupa hasil wawancara kepada pihak-pihak yang terkait dengan perkawinan anak di bawah umur dan juga berdasarkan data sekunder diperoleh dengan mencari dan mempelajari literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan ini, adapun teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti adalah dengan menggunakan *field research* atau studi lapangan dengan melakukan wawancara atau interview dan juga menggunakan teknik *library research* atau studi kepustakaan. Dalam penentuan responden sebagai subjek, penulis menggunakan cara *Purposive Sampling* sehingga diperoleh sampel yang terkait dengan perkawinan anak di bawah umur. Seluruh data yang berhasil diperoleh dan dikumpulkan secara lengkap dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan

teknik analisis diskriptif kualitatif yaitu dengan cara mendeskripsikan seluruh temuan yang terkait dengan dispensasi perkawinan anak di bawah umur, kemudian dilakukan analisis yang bersifat kualitatif guna menarik kesimpulan dan rekomendasi yang penting.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban yang kemudian dibuat kesimpulan atas permasalahan yang ada, bahwa dalam prakteknya dispensasi perkawinan anak di Kota Malang ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara masih tidak tertib administrasi karena masih banyak penyimpangan administrasi yang terjadi dan hal ini disebabkan karena lemahnya sistem yang ada sehingga masih memberikan ruang untuk terjadinya penyimpangan administrasi. Oleh karena itu penulis menyarankan agar pemerintah Kota Malang memperhatikan fenomena yang terjadi ini karena jika dibiarkan terus-menerus akan menjadikan suatu kebiasaan yang kurang baik dalam masyarakat Kota Malang, dan hendaknya sistem yang ada secepat mungkin diperbaiki dengan sistem yang lebih baik sehingga penyimpangan-penyimpangan administrasi dalam dispensasi perkawinan anak di bawah umur tidak sering terjadi lagi.



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam masyarakat sering kita jumpai bermacam-macam permasalahan yang dialami manusia. Beberapa permasalahan yang dialami manusia karena adanya suatu tantangan atau beban yang memaksa seseorang melakukan suatu tindakan yang belum waktunya, salah satunya yaitu perkawinan di bawah umur.

Sudah menjadi kodrat alam bahwa manusia sejak dilahirkan ke dunia selalu mempunyai kecenderungan untuk hidup bersama dengan manusia lainnya dalam suatu pergaulan hidup. Hal ini disebabkan karena manusia pada hakekatnya adalah makhluk sosial yang tidak bisa hidup sendiri tanpa bantuan orang lain, oleh karena itu manusia mempunyai kecenderungan yang secara alami untuk hidup dengan manusia yang lain baik hidup secara berkelompok, bermasyarakat maupun berkeluarga.

Di dalam bentuknya yang terkecil, hidup bersama itu dimulai dengan adanya sebuah keluarga, karena keluarga merupakan gejala kehidupan umat manusia yang pada mulanya dibentuk paling tidak oleh seorang laki-laki dan seorang perempuan. Hidup bersama antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang telah memenuhi persyaratan inilah yang disebut dengan perkawinan.

Perkawinan merupakan tali ikatan yang melahirkan keluarga sebagai salah satu unsur dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, yang diatur

oleh aturan-aturan hukum baik yang tertulis (hukum negara) maupun yang tidak tertulis (hukum adat)¹.

Sekarang ini hukum negara yang mengatur mengenai masalah perkawinan adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang di dalamnya terdapat aturan-aturan secara lengkap tentang perkawinan di Indonesia, yang salah satunya untuk dapat mewujudkan tujuan perkawinan maka harus sesuai dengan syarat-syarat perkawinan, dimana salah satu syarat yang terkandung didalamnya adalah bahwa para pihak yang akan melakukan perkawinan harus telah masak jiwa raganya. Oleh karena itu di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 ditentukan batas umur minimal untuk melangsungkan suatu perkawinan.

Apabila dilihat secara psikologis seseorang dikatakan telah mampu berkeluarga dan telah masak jiwa raganya apabila anak tersebut sudah mencapai umur 19 tahun sampai 21 tahun. Pernikahan tanpa didasari kematangan emosional akan berdampak pada kehidupan keluarganya, salah satunya akan berpengaruh terhadap bagaimana pasangan muda tersebut dalam mendidik anak. Karena keluarga merupakan lingkungan pendidikan pertama dan paling utama yang nantinya akan membekas dalam perilaku, perkembangan anak², selain berdampak pada kehidupan keluarganya, perkawinan anak di bawah umur juga berdampak pada kesehatan anak tersebut.

¹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan di Indonesia Menurut Hukum Adat dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hlm. 71.

² Budi Dwi Desparwati, *Faktor-Faktor Penyebab Pernikahan Dini Dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Anak Dalam Keluarga*, Papper, 2007, hlm. 2.

Masalah perkawinan di bawah umur yang akhir-akhir ini menjadi perbincangan masyarakat adalah pernikahan Pujiono Cahyo Widiyanto alias Syeikh Puji dengan Luthfiana Ulfa, seorang gadis yang ditengarai masih berusia di bawah umur (12 tahun dan versi lain 15 tahun). Padahal, perkara nikah di bawah umur bukanlah sesuatu yang baru di Indonesia. Praktek ini sudah lama terjadi dengan begitu banyak pelaku. Bukan hanya di pedesaan yang cara berfikirnya masih kurang bahkan di kota besar yang cara berfikir masyarakatnya semakin majupun masih sering terjadi suatu fenomena perkawinan di bawah umur. Sebabnya-pun bervariasi, karena masalah perekonomian yang kurang baik, rendahnya tingkat pendidikan, karena hamil terlebih dahulu (kecelakaan atau populer dengan istilah *married by accident*), bahkan ada yang sudah menjadi kebiasaan menikah di usia dini disuatu daerah tertentu, serta penafsiran atas nilai-nilai agama tertentu dan lain-lain³.

Di kota malang perkawinan anak di bawah umur sudah menjadi hal yang tidak tabu lagi, karena pada tahun 2008 lalu mengalami peningkatan jumlah perkawinan anak di bawah umur cukup banyak sekali jika di bandingkan dengan tahun 2007. Berdasarkan data dispensasi yang di ajukan di Pengadilan Agama Kota Malang, pada akhir tahun 2007 jumlah dispensasi untuk perkawinan anak di bawah umur hanya 2 (dua) anak saja, akan tetapi pada akhir tahun 2008 jumlah dispensasi yang di ajukan ke Pengadilan Agama untuk perkawinan anak dibawah umur sampai akhir September mencapai 10 (sepuluh) anak dan pada tahun 2009 juga mengalami kenaikan drastis yang sampai pada bulan Mei saja diketahui sudah 15 (lima belas) anak

³ Perkawinan di Bawah Umur, www.kompas.com/kompas-cetak/0308/07/Hukum/478685.htm, diakses Januari 2009.

yang mengajukan permohonan dispensasi. Dalam hal ini kebanyakan kasus perkawinan anak di bawah umur 90% dilakukan oleh pihak wanita yang usianya kurang dari 16 tahun dan sisanya 10% dilakukan oleh pihak laki-laki yang usianya kurang dari 18 tahun. Kebanyakan dari mereka sebagai orang tua menggunakan alasan perekonomian yang kurang mapan sehingga tidak ada pilihan lain selain untuk menikahkan anaknya agar mengurangi beban hidup mereka selain itu menurut pandangan mereka bahwa anak yang telah mereka nikahkan pasti hidup bahagia karena tidak akan hidup kekurangan lagi⁴.

Pengadilan Agama setempat seharusnya tidak mudah memberikan dispensasi pada perkawinan anak di bawah umur karena seperti yang kita ketahui, bahwa dalam perkawinan anak yang masih usianya di bawah umur memiliki dampak yang membahayakan bagi si anak dan hal itu tidak sebanding dengan alasan mengapa mereka dikawinkan pada usia yang belum mestinya, selain itu dalam berbagai aturan hukum positifpun banyak sekali yang melarang meskipun ada kelonggaran-kelonggaran yang diberikan secara administratif. Oleh karena itu perlu sekali ditinjau lagi pemberian dispensasi terhadap perkawinan anak di bawah umur yang terjadi di Kota Malang yang memberi kelonggaran syarat administrasi untuk melangsungkan perkawinan di bawah umur. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, Penulis mengambil judul “Rekonstruksi Terhadap Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Sebagai Upaya Untuk

⁴ Indah Dwi S, *Fenomena Pernikahan Anak di Bawah Umur di Kabupaten Lamongan*, Papper, 2008, hlm. 3.

dibawah umur agar dapat menyelesaikan problematika yang timbul dari adanya praktek dispensasi perkawinan anak dibawah umurn tersebut.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat dipergunakan untuk pengembangan pengetahuan hukum pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya mengenai dispensasi perkawinan anak di bawah umur dalam perspektif hukum administrasi negara sebagai upaya untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan administrasi.

2. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah

a. Sebagai sumbangsih pemikiran dalam membangun dan menegakkan kebijakan Pemerintah yang telah diberlakukan selama ini, khususnya yang terkait dengan pemberian dispensasi terhadap perkawinan anak di bawah umur.

b. Sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah dalam membuat kebijakan agar lebih memperhatikan dampak yang ditimbulkan dari perkawinan di bawah umur.

2) Bagi Masyarakat

- a. Sebagai sarana untuk menambah wawasan masyarakat dalam segala sesuatu yang berkaitan tentang perkawinan di bawah umur.
- b. Sebagai sumber, informasi dan referensi bagi masyarakat agar lebih kritis terhadap kebijakan yang diberlakukan oleh Pemerintah di bidang perkawinan di bawah umur.

3) Bagi Mahasiswa

- a. Sebagai tambahan wacana atau referensi tentang Hukum Administrasi Negara pada khususnya praktek terhadap perkawinan di bawah umur.
- b. Penulisan ini diharapkan menjadi bahan masukan atau inspirasi bagi teman-teman mahasiswa sebagai generasi penerus bangsa agar lebih peka terhadap keadaan sosial di sekitar mereka.

4) Bagi Instansi Yang Terkait

a. Bagi Pengadilan Agama:

Sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi Pengadilan agama dalam menentukan siapa saja subjek yang layak dan tidak layak mendapatkan dispensasi untuk melangsungkan perkawinan anak di bawah umur.

b. Bagi Kantor Urusan Agama:

Sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi KUA dalam menentukan sudah sesuai aturan yang ada atau tidaknya bagi

pihak yang akan melangsungkan perkawinan anak di bawah umur, sehingga tidak terjadi penyimpangan administrasi.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Agar mempermudah dimengerti dan dipahami, maka penulis mendeskripsikan secara singkat dan jelas penulisan penelitian ini:

Bab I Pendahuluan:

Pada bab I berisikan latar belakang pengambilan tema oleh penulis, rumusan masalah yang menjadi pokok kajian pembahasan, tujuan dan manfaat dari penelitian yang penulis lakukan, serta sistematika penulisan penelitian ini.

Bab II Kajian Pustaka:

Pada bab II ini berisikan tentang teori-teori dan konsep yang akan dijadikan pisau analisis dalam membahas hasil penelitian serta terdapat penjelasan yang bersifat informatif kepada pembaca. Bab II penulisan penelitian paparan penulis tentang Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara, Pengertian dan ruang Lingkup Perkawinan, Definisi dan Persyaratan Administrasi Perkawinan Anak di Bawah Umur.

Bab III Metode Penelitian:

Pada bab III ini membahas metode penelitian yang digunakan oleh penulis yang terkait dengan metode pendekatan penelitian, lokasi

penelitian, jenis dan sumber data penelitian yang di dalam penelitian ini menggunakan jenis data primer dan jenis data sekunder, dan menggunakan sumber data primer, dan sumber data sekunder. Kemudian juga berisikan teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, serta teknik analisis data dan yang terakhir definisi operasional.

Bab IV Hasil dan Pembahasan:

Pada bab IV dari penulisan penelitian ini berisi tentang analisa hasil temuan tentang permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian ini. Sesuai dengan rumusan permasalahan, maka di dalam bab IV ini akan membahas dua permasalahan. *Pertama*, membahas mengenai praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara. *Kedua*, membahas mengenai mekanisme atau sistem yang seharusnya digunakan dalam dispensasi perkawinan anak dibawah umur agar dapat menyelesaikan problematika yang timbul dari adanya praktek dispensasi perkawinan anak dibawah umur tersebut.

Bab V Penutup:

Sedangkan pada bab V penulisan ini mengenai kesimpulan dari kegiatan penelitian yang telah dilakukan berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian, serta saran sebagai sumbangan pemikiran dari penulis.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Administrasi Negara.

1. Pengertian Hukum Administrasi Negara

Sebelum membahas pengertian Hukum Administrasi Negara, hendaknya kita mengetahui dahulu definisi apa itu hukum dan apa itu administrasi negara. Hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat dan yang menjadi pedoman bagi Penguasa-penguasa Negara dalam melakukan tugasnya⁵. Sedangkan Administrasi Negara dapat diartikan sebagai tugas dan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Administrasi Negara⁶, adapun kegiatannya meliputi:

- a) Melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendak (strategi, policy) serta keputusan-keputusan pemerintahan secara nyata (implementasi)
- b) Menyelenggarakan Undang-undang (menurut pasal-pasal) sesuai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Pada dasarnya Hukum Administrasi Negara dibagi menjadi dua pengertian dasar, pengertian yang mempunyai arti secara sempit dan pengertian yang mempunyai arti secara luas. Hukum Administrasi Negara

⁵ C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 36.

⁶ Slamet Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 12.

dalam arti sempit adalah hukum mengenai pemerintah di dalam kedudukan, tugas, dan fungsinya sebagai administrator negara. Pemerintah disitu merupakan keseluruhan daripada jabatan-jabatan (pejabat-pejabat) di dalam suatu negara yang mempunyai tugas dan wewenang Politik Negara serta Pemerintahan⁷.

Sedangkan dalam arti luasnya, Hukum Administrasi Negara adalah sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat dimana administrasi negara di beri wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari policy suatu pemerintahan. Pemerintahan di sini diartikan sebagai tugas dan kegiatan-kegiatan menegakkan dan mempergunakan wibawa dan kekuasaan negara⁸.

B. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara.

1. Tinjauan Umum Hukum Perizinan.

Hukum Perizinan adalah merupakan salah satu objek kajian Hukum Administrasi Negara yang mempelajari aktivitas dari Hukum Administrasi Negara itu sendiri⁹. Hukum Perizinan pada dasarnya mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan izin. Izin itu sendiri didefinisikan sebagai persetujuan atau perkenaan dari pihak penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam keadaan tertentu untuk dapat menyimpangi suatu larangan¹⁰.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Sri Kustina, *Hukum Perizinan*, Catatan Kuliah, 2008, hlm. 2.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 3.

Dalam suatu perizinan larangan merupakan salah satu hal yang pokok, karena kalau tidak ada suatu larangan maka tidak memerlukan izin. Dengan kata lain, apabila izin telah diberikan oleh Penguasa yang memperkenakan si pemohon untuk melaksanakan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang sehingga dengan adanya izin tersebut maka larangan itu tidak berlaku bagi si penerima izin¹¹.

Izin pada dasarnya harus berbentuk tertulis untuk menjamin kepastian hukum apabila di masa yang akan datang terdapat suatu permasalahan atau sengketa, sehingga dengan adanya izin tersebut dapat dipergunakan sebagai alat bukti yang kuat dan mengikat, oleh karena itu dalam pembuatan izin selain tertulis (berbentuk keputusan) juga harus sesuai dengan syarat sah suatu izin yaitu¹²:

I. Syarat Materiil:

- a) Organ pembentuk izin harus mempunyai kewenangan, dengan kata lain tidak sembarang orang.
- b) Tidak boleh mengandung cacat yuridis, dengan kata lain tidak boleh ada kekeliruan, adanya kekhilafan, adanya paksaan.
- c) Isi dan tujuan keputusan izin harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dibuatnya izin.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hlm. 11 dan 12.

II. Syarat Formil:

- a) Harus benar-benar prosedur atau cara pembuatan izinnya.
- b) Izin harus dibentuk secara tertulis
- c) Pemberitahuan kepada yang bersangkutan atau si pemohon dalam kaitannya dengan izin. Bila yang bersangkutan belum menerima keputusan maka keputusan masih belum berlaku bagi yang bersangkutan.

Disisi lain ada beberapa tujuan dari sistem perizinan antara lain¹³:

- a) Untuk mengatur atau untuk mengendalikan aktivitas atau tingkah laku tertentu dari masyarakat.
- b) Untuk melindungi benda-benda yang bermanfaat atau untuk melindungi objek-objek tertentu.
- c) Untuk melindungi atau untuk mencegah bahaya lingkungan.
- d) Untuk membagi benda-benda yang jumlahnya sedikit tapi bermanfaat banyak.
- e) Untuk membatasi jumlah perusahaan, membatasi hasil produksi, dan membatasi peredarannya karena dipandang dapat menimbulkan bahaya bagi masyarakat.

Selain tujuan sistem perizinan juga mempunyai tiga aspek yuridis yang perlu diketahui, yaitu antara lain¹⁴:

- a) Larangan:

¹³ *Ibid*, hlm. 4.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 5.

Seperti yang saya jelaskan sebelumnya bahwa izin ada karena adanya suatu larangan, larangan harus diterapkan dalam suatu Peraturan Per-Undang-Undangan sebagai bentuk dari pelaksanaan azas Legalitas. Eksistensi azas legalitas dalam Hukum Administrasi Negara merupakan prinsip yang dianut di dalam Hukum Administrasi Negara dan juga merupakan dasar atau landasan bagi Administrasi Negara dalam penyelenggaraan negara dan pemerintah agar selalu meletakkan pada prinsip berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b) Izin itu sendiri:

Seperti yang saya jelaskan sebelumnya bahwa izin merupakan perkenaan atau persetujuan yang diberikan oleh penguasa pemerintah berdasarkan pada kewenangan. Dan perkenaan atau persetujuan dari pihak penguasa ini harus dikemas secara dalam bentuk tertulis agar bila ada pihak lain yang merasa dirugikan oleh adanya keputusan izin itu maka pihak-pihak yang merasa dirugikan dapat melakukan gugatan ke PTUN agar surat keputusan izin dapat dibatalkan.

c) Persyaratan:

Sedangkan dalam aspek yuridis yang terakhir ini merupakan ketentuan-ketentuan yang merupakan syarat-

syarat yang menjadi dasar bagi penguasa dalam memberikan izin.

Di dalam isi atau unsur izin yang terdapat dalam surat keputusan harus terdiri dari beberapa sebagai berikut ini¹⁵:

a) Organ Yang Berwenang Menerbitkan Izin:

Organ yang berwenang menerbitkan izin letaknya ada di Kop Surat dan di bagian bawah surat pada penandatanganan izin.

b) Nama Pihak Yang Memperoleh Izin:

Maksud dari tahap ini adalah izin ini diberikan kepada pemohon izin (orang atau badan hukum) yang namanya tercantum sebagai pemohon di dalam surat permohonannya.

c) Diktum Yang Berisi Akibat Hukum:

Dalam tahap ini merupakan inti dari Surat Keputusan Izin karena dengan diberikan izin ini maka pemegang izin mempunyai kepastian hukum tentang hak dan kewajiban yang dikehendaki oleh si pemberi izin.

d) Ketentuan Dan Pembatasan:

Pada ketentuan memuat kewajiban yang harus dilakukan oleh si pemohon terhadap ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan objek izin. Sedangkan dalam pembatasan merujuk pada batas waktu masa berlakunya izin,

¹⁵ *Ibid*, hlm. 7 dan 8.

menunjuk pada batas tempat atau batas wilayah kerja dari penggunaan izin.

e) Pemberitahuan Tambahan:

Dalam tahap ini berisikan tentang ketentuan sanksi, sehingga apabila terjadi pelanggaran dalam ketentuan izin di dalam Surat Keputusan Izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang maka akan mendapatkan sanksi yang harus ditanggung oleh si penerima izin.

Di dalam keputusan izin memiliki delapan sifat yang berbeda-beda, adapun sifat-sifat tersebut antara lain¹⁶:

a) Izin Yang Bersifat Bebas:

Izin sebagai keputusandari pejabat administrasi negara, dimana tidak terikat peraturan hukum tertulis. Alat administrasi negara yang berwenang dalam memberikan keputusan izin didasarkan kepada suatu kebebasan bertindak yang kita kenal dengan azas *Freises Ermessen*. Walaupun demikian pejabat administrasi negara diberikan kebebasan dalam mengambil keputusan tapi kepada administrasi negara terikat pada asas legalitas dan yurisdiksitas.

b) Izin Yang Bersifat Terikat:

¹⁶ *Ibid*, hlm. 20, 21 dan 22.

Penerbitannya terikat kepada aturan hukum tertulis dan tidak tertulis serta alat administrasi negara yang berwenang memberikan izin. Batas kewenangan dan kebebasannya tergantung pada sejauh mana peraturan per-undang-undangan yang mengaturnya.

c) Izin Yang Bersifat Menguntungkan:

Merupakan keputusan yang bersifat konstitutif atau positif, yang isinya memberikan keuntungan bagi si penerima izin karena menimbulkan akibat hukum, menimbulkan hak dan kewajiban baru, dan dirasa menguntungkan karena permohonan dikabulkan.

d) Izin Yang Bersifat Memberatkan:

Izin yang isinya mengandung unsur-unsur yang memberatkan atau memberikan beban kepada pihak si penerima izin yang pada masyarakat disekitarnya.

e) Izin Yang Bersifat Kilat:

Izin yang masa berlakunya relatif pendek dengan kata lain izin ini yang segera berakhir dalam waktu singkat.

f) Izin Yang Bersifat Lama:

Izin yang masa berlakunya relatif lama hingga izin ini di ubah atau ditarik kembali.

g) Izin Yang Bersifat Pribadi:

Merupakan izin yang diterbitkan berdasarkan pada kualitas atau kecakapan pribadi dari si pemohon izin.

h) Izin Yang Bersifat Kebendaan:

Izin yang diterbitkan berdasarkan pada kualitas atau sifat dari objek izin.

2. Dispensasi

Di dalam suatu Hukum Perizinan mengenal istilah Dispensasi yang artinya pernyataan dari pejabat administrasi negara yang berwenang bahwa suatu ketentuan yang khusus atau Undang-undang tertentu menjadi tidak berlaku terhadap kasus tertentu seseorang di dalam surat permohonannya¹⁷. Dalam hal ini dapat dicontohkan dengan pemberian izin yang berbentuk dispensasi terhadap perkawinan di bawah umur. Padahal seperti yang kita ketahui hal ini jelas-jelas dilarang oleh Undang-undang No 1 Th. 1974 tentang Perkawinan pasal 7 ayat 1 bahwa perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun, namun hal ini dapat disimpangi atau menjadi tidak berlaku tatkala pihak orang tua baik pihak pria maupun wanita mendapatkan dispensasi dari pengadilan atau pejabat yang mempunyai wewenang memberikan dispensasi terhadap yang bersangkutan dan hal itu di dasari dalam pasal 7 ayat 2 UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dengan cara meminta dispensasi kepada Pengadilan Agama yang berwenang menetapkan izin dispensasi, sehingga dengan pemberian dispensasi ini maka aturan yang terdapat dalam pasal 7 ayat 1 UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menjadi tidak berlaku¹⁸.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 10

¹⁸ Libertus Jehani, *Perkawinan, Apa Resiko Hukumnya?*, Forum Sahabat, Jakarta, 2008, hlm. 29.

C. Tinjauan Umum Perkawinan.

1. Pengertian Perkawinan.

Kalau kita melihat pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata, di sana tidak kita temukan pengertian perkawinan. Namun, menurut pasal 1 Undang-undang No 1 Th. 1974 tentang Perkawinan, perkawinan dapat diartikan sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita ssebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa¹⁹. Sedangkan perkawinan menurut Kompilasi Hukum Islam atau yang biasa disingkat KHI adalah akad yang sangat kuat atau miitsaaqan gholiidhan untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya adalah ibadah²⁰, dan yang bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah²¹.

Selain rumusan pada dua peraturan tersebut, beberapa pakar hukum juga memberikan pengertian tentang perkawinan. Menurut Prof. Subekti S.H mengatakan bahwa perkawinan adalah pertalian yang sah antara seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk waktu yang sangat lama²². Jadi hakikat perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita untuk membentuk suatu keluarga dalam jangka waktu yang lama sesuai dengan hukum yang berlaku dan agama yang dianutnya.

¹⁹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

²⁰ Libertus Jehani, *Op. Cit.*, hlm. 5.

²¹ Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam Indonesia

²² Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta, Intermasa, 1987, hlm. 23.

2. Sumber Hukum atau Landasan Hukum tentang Perkawinan.

Hukum perkawinan (tertulis) yang berlaku di Indonesia bersumber pada beberapa peraturan perundang-undangan antara lain²³:

- a) Buku I dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) bab IV sampai dengan bab XI.
- b) Undang-undang No. 1 Th. 1974 Tentang Perkawinan.
- c) Peraturan Pemerintah No. 9 Th. 1975 Tentang pelaksanaan Undang-undang No. 1 Th. 1974 Tentang Perkawinan.
- d) Instruksi Presiden No. 1 Th. 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam di Indonesia (pasal 1-170 KHI).

Selain sumber-sumber hukum tertulis di atas, setiap kelompok masyarakat adat di Indonesia berlaku juga hukum adatnya masing-masing sesuai adat di daerahnya masing-masing.

Dalam KUH Perdata sebuah perkawinan akan menjadi sah apabila sebuah perkawinan telah memenuhi ketentuan hukum atau syarat sahnya perkawinan menurut KUH Perdata. Adapun syarat- syarat tersebut dibagi menjadi enam, antara lain²⁴:

1. Berasaskan Monogami (pasal 27 KUH Perdata).
2. Harus ada kata sepakat dan ada kemauan bebas antara si pria dan si wanita (Pasal 29 KUH Perdata).
3. Seorang pria sudah berumur 18 tahun dan wanita berumur 15 tahun (pasal 29 KUH Perdata).

²³ *Ibid*, hlm. 4.

²⁴ Libertus Jehani, *Op. Cit.*, hlm. 6.

4. Ada masa tunggu bagi seorang wanita yang bercerai, yaitu 300 hari sejak perkawinan terakhir bubar (pasal 34 KUH Perdata).
5. Anak-anak yang belum dewasa harus mendapat izin kawin dari kedua orang tua mereka (pasal 35 KUH Perdata).
6. Tidak terkena larangan kawin (pasal 30-33 KUH Perdata).

Sedangkan yang menjadi syarat sah sebuah perkawinan menurut Undang-undang No 1 Th 1974 tentang Perkawinan adalah²⁵:

1. Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.
2. Dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya.
3. Untuk melangsungkan perkawinan, seseorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin dari kedua orang tuanya.
4. Dalam hal salah seorang dari kedua orang telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin cukup di peroleh dari orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
5. Dalam hal kedua kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam hal tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin di peroleh dari wali, orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan mampu menyatakan kehendaknya.

²⁵ K. Wantjik Saleh, *Op. Cit.*, hlm. 8.

6. Dalam hal perbedaan pendapat antara orang tua, wali, atau keluarga dalam garis keturunan lurus ke atas, atau salah seorang atau lebih diantara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberi izin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang tersebut.

7. Ketentuan pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

Dalam pasal 7 UUP disebutkan, bahwa perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria mencapai umur 19 tahun dan wanita sudah mencapai umur 16 tahun. Dalam hal adanya penyimpangan, dapat meminta dispensasi kepada pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita²⁶.

Adapun Pada dasarnya prosedur perkawinan telah di atur secara permanen dalam UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, begitu pula prosedur perkawinan anak di bawah umur juga di atur di dalamnya. Adapun prosedur di dalam perkawinan pada umumnya harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang wajib dipenuhi bagi ke dua calon pengantin sehingga perkawinan tersebut dianggap sah menurut hukum²⁷, adapun persyaratan itu antara lain:

a) Persyaratan Teknis:

²⁶ Libertus Jehani, *Loc. Cit.*

²⁷ Henry S. Siswosoediro, *Buku Pintu*
Visimedia, 2008, hlm. 191-194.

izinan Dan Dokumen, Jakarta,

1. Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan ke dua calon mempelai.
2. Dilakukan menurut hukum dan masing-masing agamanya dan kepercayaannya.
3. Untuk melangsungkan perkawinan, seseorang yang belum mencapai 21 tahun harus mendapatkan izin dari kedua orang tuanya.
4. Jika salah seorang dari kedua orang tuanya telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, izin cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendak.
5. Jika kedua telah meninggal dunia atau tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, izin diperoleh dari wali, orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan mampu menyatakan kehendaknya.
6. Jika ada perbedaan pendapat antara orang tua, wali, atau keluarga dalam garis lurus ke atas, atau salah seorang atau lebih di antara mereka tidak menyatakan pendapatnya, pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas

permintaan orang tersebut dapat memberikan izin setelah lebih dahulu mendengar pendapat orang-orang tersebut.

7. Ketentuan ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan yang bersangkutan tidak menentukan lain.

b) Persyaratan Administrasi:

Jika telah memenuhi syarat yang diajukan, suami atau istri harus mempersiapkan dokumen-dokumen sebagai berikut:

1. Kutipan akta kelahiran atau surat kenal lahir. Jika tidak memiliki akta kelahiran atau surat kenal lahir, dapat digunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu.
2. Keterangan mengenai nama agama atau kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua kedua calon mempelai.
3. Izin tertulis atau izin dari pengadilan jika salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 tahun.
4. Izin pengadilan dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai istri jika ingin melakukan perkawinan yang kedua atau lebih.
5. Dispensasi pengadilan atau pejabat.

6. Surat kematian suami atau istri terdahulu atau jika bercerai berupa surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih.

7. Izin tertulis dari pejabat yang ditunjuk jika salah seorang calon mempelai atau keduanya anggota angkatan bersenjata.

8. Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan oleh pegawai pencatat jika salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.

c) Persyaratan pendukung Lainnya:

Pengesahan dan pencatatan perkawinan bagi pasangan yang beragama Islam dilangsungkan di Kantor Urusan Agama (KUA). Sementara itu, bagi yang beragamaK, Kristen, Budha, atau Hindu, pencatatan di lakukan di Kantor Catatan Sipil. Proses pengumuman dan pencatatan perkawinan sebagai berikut:

1. Pencatatan perkawinan bagi mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil.

2. Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada pegawai pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan. Pemberitahuan tersebut dilakukan sekurang-kurangnya 10 hari kerja sebelum melangsungkan perkawinan.
3. Pengecualian jangka waktu tersebut yang disebabkan oleh sesuatu alasan penting, diberikan oleh camat atas nama Bupati atau Kepala daerah.
4. Pemberitahuan dilakukan secara lisan atau tertulis oleh calon mempelai, orang tua, atau wakilnya.
5. Pemberitahuan tersebut harus berisi nama, umur, agama, atau kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman, calon mempelai dan jika salah seorang atau keduanya pernah kawin, disebutkan nama istri atau suami terdahulu.
6. Selanjutnya, perkawinan dilangsungkan setelah hari ke-10 sejak pengumuman kehendak melangsungkan perkawinan.
7. Tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya dengan mengindahkan tatacara perkawinan menurut masing-masing hukum agama dan kepercayaannya itu.
8. Perkawinan dilaksanakan di hadapan pegawai pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi yang

kemudian di lanjutkan dengan penandatanganan akta perkawinan oleh kedua mempelai, dua orang saksi, dan pegawai pencatat.

9. Setelah penandatanganan akta perkawinan dilakukan, perkawinan telah tercatat secara resmi. Akta perkawinan tersebut dibuat dalam rangkap dua masing-masing untuk pegawai pencatat dan panitera pengadilandalam wilayah kantor pencatatan perkawinan itu berada. Sementara itu, yang diberikan kepada suami dan istri diberikan kutipan akta perkawinan.

3. Perspektif Undang-Undang No. 1 Th. 1974 Tentang Perkawinan Terhadap Usia Perkawinan

Sebelum melangsungkan perkawinan, maka calon mempelai harus memenuhi syarat-syarat perkawinan yang ditentukan oleh Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana diatur pasal 6 sampai 12.

Adapun syarat-syarat pada pokoknya adalah sebagai berikut:²⁸

- a. Ada persetujuan dari kedua calon mempelai;
- b. Umur calon mempelai, untuk laki-laki sudah mencapai 19 tahun, sedangkan umur wanitanya sudah mencapai 16 tahun;

²⁸ Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Bahan Penyuluhan Hukum*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2001, hlm. 117-131.

- c. Ada izin dari kedua orang tua atau walinya bagi calon mempelai yang belum berumur 21 tahun;
- d. Tidak melanggar larangan perkawinan;
- e. Berlaku asas monogami;
- f. Berlaku waktu tunggu bagi janda yang hendak menikah lagi.

Dari keenam syarat-syarat perkawinan tersebut, yang menjadi pembahasan disini adalah nomor dua yang terdapat pada pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa²⁹:

“Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita mencapai umur 16 (enam belas) tahun.”

Ketentuan batas umur ini, seperti disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 15 ayat (1) didasarkan kepada pertimbangan kemaslahatan keluarga dan rumah tangga perkawinan. Ini sejalan dengan prinsip yang diletakkan UU Perkawinan, bahwa calon suami isteri itu harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami isteri yang masih di bawah umur.³⁰

²⁹ Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam. *Op. Cit.*, hlm: 119

³⁰ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta, cet. III, April 2005, hlm.

Undang-undang juga mengkhawatirkan dalam hubungan dengan masalah kependudukan, karena alasan mengapa ditentukan umur minimal, terdapat kenyataan bahwa batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran lebih tinggi jika dibandingkan dengan batas umur yang lebih tinggi. Memang pada waktu UU Perkawinan dilahirkan, pelaksanaan program Keluarga Berencana (KB) belum seperti sekarang ini. Pada waktu itu orang berumah tangga masih mempunyai anak lebih dari tiga orang. Sehingga dikhawatirkan akan padat penduduk Indonesia jika kawin dengan umur yang sangat muda.³¹

Berhubung dengan hal itu, maka Undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin bagi pria maupun wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita. Meskipun telah ditentukan batas umur minimal, tampaknya undangundang memperbolehkan penyimpangan terhadap syarat umur tersebut, melalui pasal 7 ayat (2) yang berbunyi: “Dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dan Pejabat lain, yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita³².” Sayangnya undang-undang tidak memberi apa yang menjadi alasan untuk dispensasi itu.

Dalam hal ini Undang-undang Perkawinan tidak konsisten. Di satu sisi, pasal 6 ayat (2) menegaskan bahwa untuk melangsungkan perkawinan seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus

³¹ *Ibid.*

³² Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam. *Loc. Cit.*

mendapat izin kedua orang tua, di sisi lain pasal 7 (1) menyebutkan perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun, dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun. Bedanya jika kurang dari 21 tahun, yang diperlukan izin orang tua, dan jika kurang dari 19 tahun dan 16 tahun, perlu izin pengadilan. Ini dikuatkan pasal 15 ayat (2) Kompilasi Hukum Islam.

4. Definisi dan Hak-hak Anak di Bawah Umur.

Sebelum mengkaji tentang perkawinan anak di bawah umur, hendaknya kita mengetahui terlebih dahulu definisi dari anak di bawah umur atau anak yang belum dewasa. Anak belum dewasa telah didefinisikan dalam KUH Perdata pasal 330 yang berarti bahwa mereka yang belum mencapai umur genap dua puluh satu tahun, dan tidak lebih dahulu telah kawin. Apabila perkawinan itu dibubarkan sebelum umur mereka genap dua puluh satu tahun, maka mereka tidak kembali lagi dalam kedudukan belum dewasa³³. Sedangkan menurut Undang-undang No. 23 Th. 2002 tentang Perlindungan Anak, maka anak didefinisikan sebagai seseorang yang belum berusia 19 (Sembilan belas) tahun untuk pihak laki-laki, sedangkan pihak perempuan belum mencapai usia 16 (Enam belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan³⁴.

Setiap anak yang yang terlahir dan yang masih dalam kandungan orang tuanya pada hakekatnya sudah memiliki hak-hak yang sudah diatur

³³ Pasal 330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

³⁴ Pasal 1 Undang-undang No. 23 Th. 2002 tentang Perlindungan Anak.

dalam Undang-undang No. 23 Th. 2002 tentang Perlindungan Anak, antara lain:

Pasal 4

Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 5

Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.

Pasal 6

Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua.

Pasal 7

(1) Setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri.

(2) Dalam hal karena suatu sebab orang tuanya tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak, atau anak dalam keadaan terlantar maka anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 8

Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.

Pasal 9

(1) Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.

(2) Selain hak anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus.

Pasal 10

Setiap anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan.

Pasal 11

Setiap anak berhak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri.

Pasal 12

Setiap anak yang menyandang cacat berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.

Pasal 13

(1) Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan:

- a. diskriminasi;*
- b. eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual;*
- c. penelantaran;*
- d. kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan;*
- e. ketidakadilan; dan*
- f. perlakuan salah lainnya.*

(2) Dalam hal orang tua, wali atau pengasuh anak melakukan segala bentuk perlakuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka pelaku dikenakan pemberatan hukuman.

Pasal 14

Setiap anak berhak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir.

Pasal 15

Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari :

- a. penyalahgunaan dalam kegiatan politik;
- b. pelibatan dalam sengketa bersenjata;
- c. pelibatan dalam kerusuhan sosial;
- d. pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan;
- e. pelibatan dalam peperangan.

Pasal 16

- (1) Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.
- (2) Setiap anak berhak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum.
- (3) Penangkapan, penahanan, atau tindak pidana penjara anak hanya dilakukan apabila sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir.

Pasal 17

- (1) Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk :
 - a) mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa;

b) memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku;

c) membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum.

(2) Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan.

Pasal 18

Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya.

Selain hak-hak anak yang harus dilindungi tersebut diatas, kita juga tidak boleh lupa tentang kewajiban orang tua terhadap anaknya sesuai dengan pasal 26 Undang-undang No. 23 Th. 2002 tentang Perlindungan Anak adalah:

- A. mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak;*
- B. menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; dan*
- C. mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.*

Dalam hal orang tua tidak ada, atau tidak diketahui keberadaannya, atau karena suatu sebab, tidak dapat melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya, maka kewajiban dan tanggung jawab

dapat beralih kepada keluarga, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Definisi Perkawinan Anak di Bawah Umur.

Definisi perkawinan anak di bawah umur adalah suatu perkawinan yang di lakukan baik oleh kedua atau salah satu mempelai yang belum genap usianya dikatakan dewasa. Dalam hal ini usia pihak pria belum mencapai 19 tahun ataupun usia pihak wanitanya di bawah usia 16 tahun. Sehingga dalam melangsungkan perkawinannya haruslah mendapatkan izin dari kedua orang tua mempelai dengan cara mengajukan permohonan untuk melangsungkan perkawinan di bawah umur tersebut sehingga mendapatkan dispensasi yang dikeluarkan oleh pihak pengadilan ataupun pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita³⁵.

Bagi anak yang belum dewasa, dalam KUH Perdata telah ditentukan siapa saja yang berhak untuk memberi izin untuk melangsungkan perkawinan, antara lain³⁶:

- a) Jika wali ini sendiri hendak kawin dengan anak yang di bawah pengawasannya, harus ada izin dari wali pengawas (pasal 36 KUH Perdata)
- b) Jika ke dua orang tua meninggal dunia atau tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka yang memberikan izin ialah kakek-nenek, baik pihak ayah ataupun pihak ibu, sedangkan

³⁵ Libertus Jehani, *Op. Cit.*, hlm. 9.

³⁶ *Ibid*, hlm. 6-7.

izin wali masih pula tetap di berlakukan (pasal 37 KUH Perdata)

- c) Anak luar kawin yang belum dewasa untuk dapat kawin, harus mendapat izin dari bapak atau ibu yang mengakuinya. Jika wali itu sendiri hendak kawin dengan anak yang di bawah pengawasannya, harus ada izin dari wali pengawas.
- d) Jika diantara orang-orang yang harus memberi izin itu terdapat perbedaan pendapat maka pengadilan atas permintaan si anak, berkuasa memberi izin (pasal 39 KUH Perdata).
- e) Anak luar kawin namun tidak di akui, selama sebelum dewasa, tidak diperbolehkan kawin tanpa izin wali atau dari wali pengawas mereka (pasal 40 KUH Perdata).

E. Persyaratan administrasi Untuk Perkawinan Anak di Bawah Umur

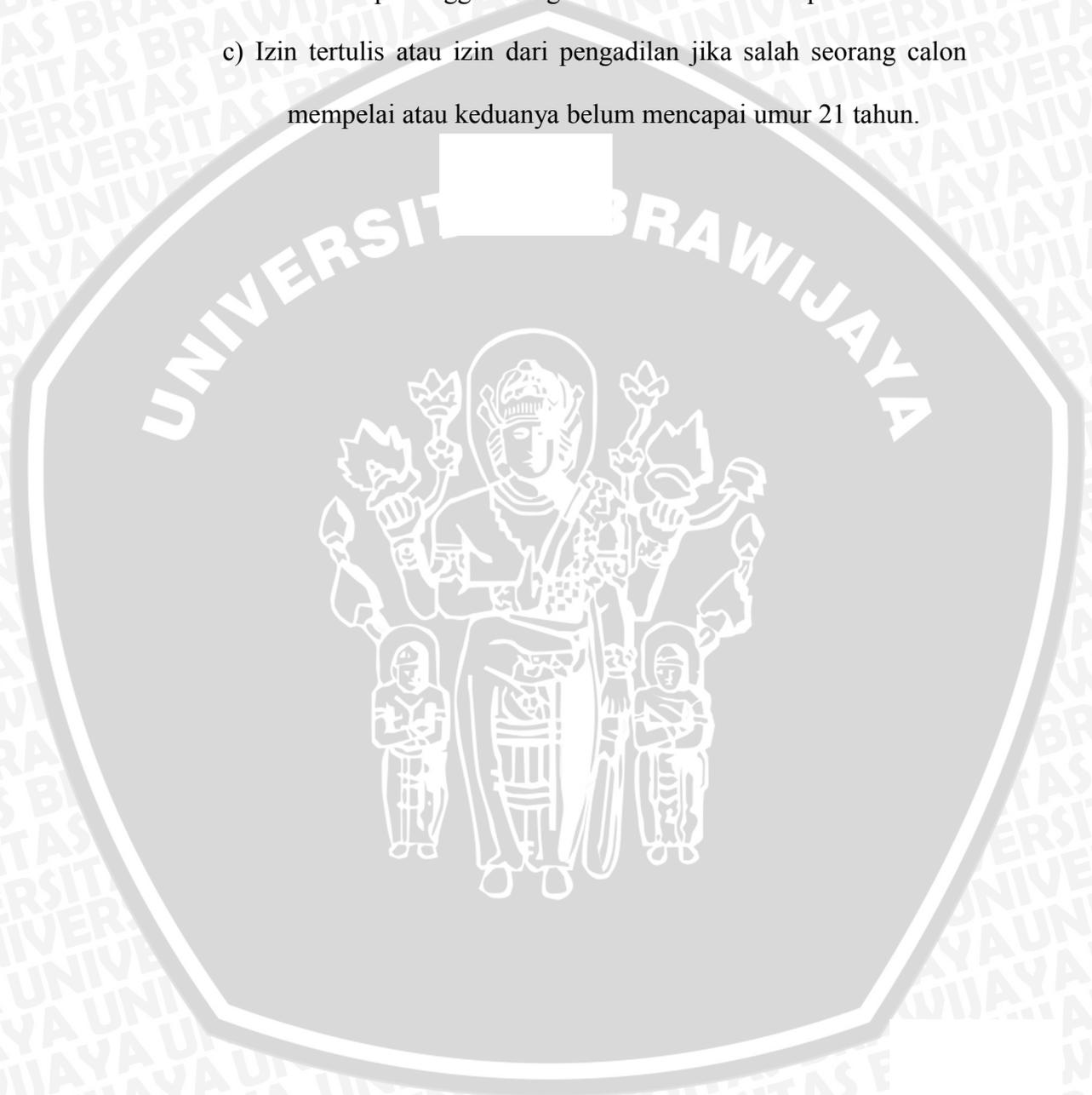
Persyaratan administrasi dalam perkawinan pada umumnya dengan perkawinan anak di bawah umur pada dasarnya sama, akan tetapi yang membedakannya adalah pada perkawinan anak di bawah umur harus melengkapi dokumen yang berisikan tentang dispensasi yang di berikan oleh pengadilan ataupun pejabat yang berwenang untuk memberikan dispensasi tersebut. Adapun perincian persyaratan administrasi yang pokok dalam melangsungkan perkawinan di bawah umur adalah sebagai berikut³⁷:

- a) Kutipan akta kelahiran atau surat kenal lahir. Jika tidak punya maka dapat menggunakan surat kenal lahir, surat keterangan

³⁷ Henry S. Siswosoediro, *Loc. Cit.*

yang menyatakan umur dan asal usul calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu.

- b) Keterangan mengenai nama agama atau kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua ke dua calon mempelai.
- c) Izin tertulis atau izin dari pengadilan jika salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 tahun.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu merupakan suatu pendekatan dengan mengkaji norma-norma hukum yang berlaku³⁸ yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah No. 9 Th. 1975 Tentang pelaksanaan Undang-undang No. 1 Th. 1974 Tentang Perkawinan, Instruksi Presiden No. 1 Th. 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam di Indonesia (pasal 1-170 KHI), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, serta teori-teori yang ada yang kemudian dikaitkan dengan permasalahan dan penyelesaian yang terjadi dalam praktek di Lapangan mengenai praktek pemberian dispensasi perkawinan anak di bawah umur ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipakai oleh penulis adalah di Kota Malang. Karena di Kota Malang dalam praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur mengalami kenaikan drastis dalam kurun waktu dua tahun ini. Dan dalam prakteknya dispensasi perkawinan di bawah umur di Kota Malang tidak berjalan dengan semestinya, karena masih banyak terjadi penyimpangan administrasi agar dapat melangsungkan perkawinan anak di bawah umur. Selain itu Kota Malang merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur dan merupakan barometer dari kota-kota lain. Oleh karena itu

³⁸ Siti Hamidah, *Metode Penelitian*, Catatan Kuliah, 2007.

Kota Malang sengaja dijadikan objek penelitian oleh penulis dalam tugas akhir ini.

C. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri dari:

- a. *Data Primer*, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian yang meliputi hasil wawancara langsung kepada pihak yang pernah melakukan perkawinan di bawah umur, dan wawancara langsung kepada pihak-pihak yang terkait yaitu antara lain Hakim yang pernah memberikan dispensasi perkawinan, KUA yang pernah mencatat atas perkawinan anak di bawah umur, pihak yang pernah melakukan perkawinan di bawah umur, dengan praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur.
- b. *Data Sekunder*, berupa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan perundang-undangan baik yang dibentuk oleh pemerintahan pusat maupun daerah yang terkait dengan praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur, antara lain:

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

2. Peraturan Pemerintah No. 9 Th. 1975 Tentang pelaksanaan Undang-undang No. 1 Th. 1974 Tentang Perkawinan.
3. Instruksi Presiden No. 1 Th. 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam di Indonesia (pasal 1-170 KHI).
4. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
5. Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Serta juga meliputi artikel, hasil penelitian terdahulu dan kepustakaan yang terkait dengan praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur.

2. Sumber Data

Untuk memperoleh data-data yang akan diperlukan dalam penulisan skripsi ini, data diperoleh dari 2 (dua) sumber data, yaitu :

- a. Data primer diperoleh dari hasil penelitian lapangan yang meliputi hasil wawancara secara langsung kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Data sekunder diperoleh dari penelusuran dokumen dan kepustakaan yang berkaitan dengan perumusan masalah yang diteliti.

D. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan Teknik Pengumpulan Data dengan cara sebagai berikut:

a) Studi Lapangan (Field Research):

Cara pengumpulan data untuk memperoleh data primer dengan mengadakan studi di tempat penelitian untuk mengetahui keadaan yang terjadi di lapangan. Dalam studi lapangan ini penulis menggunakan cara interview (wawancara). Wawancara di lakukan secara langsung dengan melakukan tanya jawab dengan responden yaitu antara lain, Hakim yang pernah memberikan dispensasi perkawinan, KUA yang pernah mencatat atas perkawinan anak di bawah umur, pihak yang pernah melakukan perkawinan di bawah umur dengan mengadakan tanya jawab secara langsung terkait permasalahan yang diteliti.

Cara ini dilakukan dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, namun masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan keadaan atau situasi ketika melakukan wawancara.

b) Studi Kepustakaan (Library Research)

Sedangkan dalam teknik pengumpulan data ini, peneliti dalam memperoleh data sekunder dengan mencari dan mempelajari literatur, peraturan perundang-undangan serta

dokumen-dokumen tertentu yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

E. Populasi dan Sampel

Dalam penentuan responden sebagai subjek, penulis menggunakan cara *Purposive Sampling* yaitu cara pengambilan sampel dengan pertimbangan tertentu yang sesuai dengan tujuan tertentu berdasarkan kriteria sebagai berikut :

- 1) Seseorang yang mempunyai kompetensi, pengalaman, pengetahuan yang baik dan berhubungan dengan praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur.
- 2) Seseorang yang pernah mengajukan permohonan dispensasi perkawinan anak di bawah umur.

Berdasarkan kriteria tersebut maka sampel penelitian ini meliputi : Satu orang Hakim Pengadilan Agama Kota Malang, Satu orang Pegawai yang bertugas melakukan pencatatan di Kantor Urusan Agama Kota Malang, dua Orang Tua dari pihak pemohon dispensasi perkawinan anak di bawah umur serta dua Orang tua dari pihak yang pernah melakukan penyimpangan administrasi dalam melakukan perkawinan anak di bawah umur.

F. Teknik Analisis Data

Dari seluruh data yang berhasil diperoleh dan dikumpulkan secara lengkap dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan teknik analisis diskriptif kualitatif yaitu dengan cara mendeskripsikan seluruh

temuan yang terkait dengan dispensasi perkawinan anak di bawah umur. Kemudian dilakukan analisis yang bersifat kualitatif guna menarik kesimpulan dan rekomendasi yang penting. Dengan demikian analisa data dilakukan secara induktif berdasarkan tema-tema yang relevan yang dikembangkan dari hasil wawancara dengan responden penelitian. Pengembangan kategori dan pengklasifikasian mencerminkan perspektif dari para responden dalam mengkonstruksikan data.

G. Definisi Operasional

- a) Rekonstruksi berdasarkan kamus ilmiah adalah penyusunan kembali, pembangunan kembali, perbaikan kembali.
- b) Dispensasi adalah pernyataan dari pejabat administrasi negara yang berwenang bahwa suatu ketentuan yang khusus atau Undang-undang tertentu menjadi tidak berlaku terhadap kasus yang diajukan seseorang di dalam surat permohonannya.
- c) Perkawinan menurut pasal 1 Undang-undang No 1 Th. 1974 tentang Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita ssebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
- d) Perspektif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah cara pandang atau sudut pandang.
- e) Anak di bawah umur menurut Undang-undang No. 23 Th. 2002 tentang Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia

19 (Sembilan belas) tahun untuk pihak laki-laki, sedangkan pihak perempuan belum mencapai usia 16 (Enam belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

- f) Perkawinan anak dibawah umur adalah suatu perkawinan yang dilakukan baik oleh kedua atau salah satu mempelai yang belum genap usianya dikatakan dewasa. Dalam hal ini usia pihak pria belum mencapai 19 tahun ataupun usia pihak wanitanya di bawah usia 16 tahun.
- g) Meminimalisir menurut kamus besar Indonesia adalah mengurangi dalam tingkat sekecil mungkin atau serendah mungkin.
- h) Penyimpangan Administrasi menurut kamus besar Indonesia dapat diartikan sebagai perbuatan yang tidak sesuai dengan persyaratan administrasi.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kota Malang

GAMBAR 1

Lambang Daerah Kota Malang



Penjelasan dari lambang daerah Kota Malang diatas, yang pertama yaitu motto **MALANG KUCECWARA** yang berarti Tuhan menghancurkan yang bathil, menegakkan yang benar. Sedangkan arti warna Merah Putih, adalah lambang bendera nasional Indonesia, kuning, berarti keluhuran dan kebesaran hijau adalah kesuburan, dan Biru Muda berarti Kesetiaan pada Tuhan, Negara dan bangsa. Sedangkan Segilima berbentuk perisai bermakna semangat perjuangan kepahlawanan, kondisi geografis, pegunungan, serta semangat membangun untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

DPRDGR mengukuhkan lambang Kotamadya Malang dengan Perda No. 4/1970. Bunyi semboyan pada lambang MALANG KUCECWARA tersebut dipakai sejak hari peringatan 50 tahun berdirinya

KOTAPRAJA MALANG 1964, sebelum itu yang digunakan adalah MALANG NAMAKU, MAJU TUJUANKU yaitu terjemahan dari MALANG NOMINATOR, SURSUMMOVEOR. Yang disahkan dengan *Gouvernement besluit* dd. 25 April 1938 N. 027. Semboyan baru itu diusulkan oleh Almarhum Prod.DR. R.Ng.Poernatjaraka, dan erat hubungannya dengan asal mula Kota Malang pada jaman Ken Arok.

Dalam lambang Kota Malang tertulis sesanti berbunyi MALANG KUCECWARA yang berarti "Tuhan menghancurkan yang bathil dan menegakkan yang baik". Sesanti itu disahkan menjadi semboyan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang pada tanggal 1 April 1914.

Semboyan tersebut erat kaitannya dengan asal mula Kota Malang yang pada masa Ken Arok lebih kurang 8 abad yang lampau menjadi nama tempat di sekotar candi bernama Malang. Letak candi itu masih menjadi tanda tanya dan memerlukan penelitian lebih lanjut. Daerah Malang dan sekitarnya termasuk Singosari merupakan pusat kegiatan politik dan budaya sejak tahun 760 s/d tahun 1414 berdasarkan tulisan batu di Dinoyo. Kegiatan selama masa itu di ikuti oleh kegiatan budaya tidak dapat di gambarkan sebagai perkembangan satu dinasti saja, melainkan merupakan rangkaian kegiatan politik dan budaya dari beberapa turunan. Demikian diungkapkan oleh almarhum Prof. Drs. S. Wojowasito dalam tulisannya tentang sejarah dan asal mula Kota Malang.

Lebih jauh di ungkapkan dari beberapa keturunan itu,ada yang jelas terpisah dalam arti tidak ada hubungan antara satu keturunan dengan

keturunan lainnya, seperti keturunan Dewasimba, Gajayana di Dinoyo dengan keturunan Balitung. Daksa, Tulodog dan Hawa, akhirnya Sindhok. Keturunan berlangsung kepada Dharmawangsa, Airlangga hingga yang terakhir yaitu Kertajaya (1215 - 1222).

Kemudian timbulnya dinasti Ken Arok merupakan estafet pertama dari raja-raja Majapahit sampai raja terakhir Bhre Tumapel (1447-1451). Pada waktu Ken Arok menampakkan kegiatannya, Tumapel hanya merupakan semacam kabupaten dari daerah Jenggala yang pada waktu itu praktis berada di bawah kekuasaan Kertajaya dari Kediri. Batara Malangkucewara, disebut di dalam piagam tahun 908 dekat Singosari. Piagam tahun 907 itu menerangkan bahwa orang-orang yang mendapat piagam itu adalah pemuja-pemuja batara dari Malangkucewara, Putecwara Kutusan, Cilebhedecwara dan Tulecwara. Penyebutan nama-nama seperti Batara dari Malangkucewara, putecwara dan sebagainya membuktikan bahwa nama-nama itu adalah nama raja-raja yang pernah memerintah dan pada saat di makamkan di dalam candi lalu disebut Batara. Dengan disebutkannya piagam Dinoyo, sekarang adalah Kelurahan Dinoyo, maka masuk akal jika candi malangkucewara itu ada dekat Kota Malang sekarang.

Seperti halnya kebanyakan kota-kota lain di Indonesia pada umumnya, Kota Malang tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Hindia Belanda. Fasilitas umum direncanakan sedemikian rupa agar memenuhi kebutuhan keluarga Belanda. Kesan diskriminatif masih berbekas hingga sekarang, Misalnya Ijen Boulevard

dan kawasan sekitarnya. Pada mulanya hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus puas bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang bagai monumen yang menyimpan misteri dan seringkali mengundang keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim disana untuk bernostalgia.

Pada tahun 1879, di kota Malang mulai beroperasi kereta api dan sejak itu kota Malang berkembang dengan pesatnya. Berbagai kebutuhan masyarakat pun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.

Dalam salah satu Sidang Paripurna Gotong Royong Kotapraja Malang pada tahun 1962 ditetapkan Kota Malang sebagai :

1. Kota Pelajar / Kota Pendidikan
2. Kota Industri
3. Kota Pariwisata

Ketiga pokok tersebut menjadi cita-cita masyarakat Kota Malang yang harus di bina. Oleh karena itu kemudian di sebut Tribina Cita Kota Malang

Kota Malang sebagai Kota Pendidikan, merupakan potensi daerah yang memiliki nilai jual dan daya saing baik di tingkat regional maupun nasional. Dalam era globalisasi dunia pendidikan menghadapi berbagai

tantangan dalam menghadapi perubahan yaitu dengan adanya tuntutan masyarakat memperoleh fasilitas pendidikan yang baik dan berkualitas. Upaya yang dilaksanakan adalah dengan menciptakan visi dan misi pendidikan Kota Malang, menjalin mitra dengan lembaga perguruan tinggi baik dalam bidang pengkajian, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi maupun dalam pengembangan kualitas Kota Malang pada umumnya.

Kota Malang dipenuhi oleh berbagai sekolah, kampus perguruan tinggi, lembaga pendidikan non formal atau tempat-tempat kursus, serta sejumlah pondok pesantren. Selain itu juga dilengkapi dengan fasilitas penunjang yang cukup memadai seperti tempat pemondokan, toko buku, super market, plaza, pusat pelayanan kesehatan masyarakat serta fasilitas penunjang lainnya yang tak kalah penting adalah adanya angkutan umum (transpotasi) yang tersedia ke penjuru kota (memiliki 25 jalur), yang menghubungkan 3 (tiga) terminal yang ada di Kota Malang, yaitu terminal Arjosari (arah Surabaya), terminal Gadang (arah Blitar), terminal Landungsari (arah Jombang/Kediri). Krisis ekonomi yang berkepanjangan membawa dampak ekonomi yang sangat berat bagi warga Kota Malang. Hal ini ditandai dengan meningkatnya angka pengangguran dan menurunnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Namun dengan segala keyakinan dan senantiasa memanjatkan doa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, maka krisis yang berkepanjangan ini sedikit-demi sedikit dapat teratasi. Upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi krisis tersebut adalah dengan menciptakan lapangan kerja dan usaha yang seluas-luasnya serta

menciptakan tenaga kerja yang berkualitas dan memiliki daya saing di pasar kerja.

Kota Malang Sebagai Kota Industri Kota Malang sejak dulu sangat dikenal dengan industri rokok kreteknya. Diversifikasi produk industri kecil dan menengah yang mulai bangkit sejak berlangsungnya krisis ekonomi, masih memerlukan bimbingan dalam hal peningkatan mutu, teknis dan penanam modal untuk mempercepat pemulihan pembangunan ekonomi yang berbasis pada ekonomi kerakyatan, serta untuk perkembangannya di masa mendatang. Sedangkan industri besar yang ada di Kota Malang masih perlu adanya wahana untuk diperkenalkan secara luas, sehingga semakin mendukung produktivitas Kota Malang sebagai Kota Industri.

Kota Malang Sebagai Kota Pariwisata. Dengan potensi alam yang dimiliki oleh Kota Malang, yaitu pemandangan alam yang elok serta hawa yang sejuk, teduh dan asri serta bangunan-bangunan kuno peninggalan Belanda, Kota Malang layak menjadi tujuan wisata bagi wisatawan dalam maupun luar negeri. Berbagai pilihan tempat perbelanjaan, baik yang bersifat tradisional maupun modern yang tersebar di berbagai penjuru kota sangat menunjang Kota Malang sebagai Kota Pariwisata. Perkembangan pusat-pusat perbelanjaan modern ini seiring dengan perkembangan kawasan perumahan yang melaju dengan pesat seakan tidak ada lagi lahan yang tersisa di Kota Malang. Di era otonomi daerah dan era globalisasi saat ini upaya pembangunan di segala bidang yang telah dilaksanakan merupakan sebuah langkah awal peningkatan citra, posisi dan peran Kota

Malang dalam pencatatan hubungan antar Kota, antar Propinsi, maupun antar Bangsa. Sekaligus merupakan sebuah peluang dan harapan yang bisa memberi manfaat bagi masyarakat Kota Malang sendiri.

2. Demografi Kota Malang

Secara administratif Kota Malang terdiri atas 5 kecamatan, yaitu:

- a. Kedungkandang
- b. Sukun
- c. Klojen
- d. Blimbing
- e. Lowokwaru

Kota Malang memiliki luas 110.06 Km. persegi, Kota dengan jumlah penduduk sampai akhir Juni 2005 sebesar 782.110 jiwa. Kepadatan penduduk kurang lebih 7.106 jiwa per kilometer persegi. Dengan rincian (Klojen = 125.824 jiwa, Blimbing = 167.301 jiwa, Kedungkandang = 152.285 jiwa, Sukun = 174.184 jiwa, dan Lowokwaru = 162.516 jiwa), 57 Kelurahan, 10 Desa, 505 RW dan 3.649 RT. Sebagian besar adalah suku Jawa, serta sejumlah suku-suku minoritas seperti Madura, Arab, dan Tionghoa. Agama mayoritas adalah Islam, diikuti dengan Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Chu. Bangunan tempat ibadah banyak yang telah berdiri semenjak jaman kolonial antara lain Masjid Jami (Masjid Agung), Gereja Hati Kudus Yesus, Gereja Ijen, serta Klenteng di Kota Lama. Malang juga menjadi pusat pendidikan keagamaan dengan

banyaknya Pesantren dan Seminari Alkitab yang sudah terkenal di seluruh Nusantara.

Bahasa Jawa dengan dialek Jawa Timuran adalah bahasa sehari-hari

masyarakat Malang. Kalangan minoritas Suku Madura menuturkan Bahasa Madura. Malang dikenal memiliki dialek khas yang disebut **Boso Walikan**, yaitu cara pengucapan kata secara terbalik, misalnya Malang menjadi Ngalam, bakso menjadi oskab, dan lain sebagainya. Gaya bahasa masyarakat Malang terkenal egaliter dan blak-blakan, yang menunjukkan sikap masyarakatnya yang tegas, lugas dan tidak mengenal basa-basi.

3. Pendidikan dan Kebudayaan

Malang juga dikenal sebagai Kota Pendidikan, karena memiliki sejumlah perguruan tinggi ternama. Perguruan tinggi negeri termasuk Universitas Brawijaya, Universitas Negeri Malang (d/h IKIP Malang), Universitas Islam Negeri Malang, Akademi Penyuluh Pertanian (APP), Politeknik Negeri Malang (Poltekma), Politeknik Kesehatan Malang, serta terdapat cabang Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN). Beberapa perguruan tinggi swasta terkemuka diantaranya: Universitas Muhammadiyah Malang, Universitas Merdeka, Universitas Gajayana, Universitas Islam Malang, Universitas Kanjuruhan, Universitas Wisnu Wardhana, STIE Malang Kucswara, Universitas Widyagama, Institut Teknologi Nasional, STIBA Malang, dan lain sebagainya. Sebagai kota pendidikan, banyak mahasiswa

berasal dari luar Malang yang kemudian menetap di Malang, terutama dari wilayah Indonesia Timur seperti Bali, Nusa Tenggara, Sulawesi, Kalimantan, Maluku, dan Papua. Selain perguruan tinggi, ada beberapa sekolah menengah swasta yang cukup di kenal di tanah air, seperti SMUK Kolese Santo Yusup, SMUK Santa Maria, dan SMAK St. Albertus (SMA Dempo).

Kekayaan etnis dan budaya yang dimiliki Kota Malang berpengaruh terhadap kesenian tradisional yang ada. Salah satunya yang terkenal adalah Wayang Topeng Malang (Topeng Malang), namun kini semakin terkikis oleh kesenian modern. Gaya kesenian ini adalah wujud pertemuan tiga budaya (Jawa Tengahan, Madura, dan Tengger). Hal tersebut terjadi karena Malang memiliki tiga sub-kultur, yaitu sub-kultur budaya Jawa Tengahan yang hidup di lereng gunung Kawi, sub-kultur Madura di lereng gunung Arjuna, dan sub-kultur Tengger sisa budaya Majapahit di lereng gunung Bromo-Semeru. Etnik masyarakat Malang terkenal religius, dinamis, suka bekerja keras, lugas dan bangga dengan identitasnya sebagai Arek Malang (AREMA).

2. Profil Pengadilan Agama Kota Malang

GAMBAR 2

Gedung Pengadilan Agama Kota Malang



Pengadilan Agama Malang terletak di jalan Raden Panji Suroso No.1 Kelurahan Polowijen Kecamatan Blimbing Kota Malang Tel/Fax (0341) 491812 dengan kedudukan antara 705' – 802' LS dan 1126' – 127' BT, sedang batas wilayah adalah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Kec. Singosari dan Kecamatan Pakis
- Sebelah Timur : Kec. Pakis dan Kecamatan Tumpang
- Sebelah Selatan : Kecamatan Ta inan dan Kecamatan Pakisaji
- Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau

Pengadilan Agama Malang terletak di ketinggian 440 sampai 667 meter di atas permukaan laut sehingga berhawa dingin. Kantor Pengadilan Agama Malang di Jl. Raden Panji Suroso di bangun dengan anggaran DIPA tahun 1984 dan mulai di tempati tahun 1985 terjadi perubahan yuridiksi berdasarkan keppres No. 25 tahun 1996 adanya

pemisahan wilayah yakni dengan berdirinya Pengadilan Agama Kabupaten Malang yang mewilayahi Kabupaten Malang / Kotamadya Malang.

Sebagai aset negara Pengadilan Agama Malang menempati lahan seluas 1.448 m² dengan luas bangunan 844 m² yang terbagi dalam bangunan-bangunan pendukung yakni ruang sidang, ruang tunggu, ruang pendaftaran perkara, dan ruang arsip. Adapun pembangunan gedung Pengadilan Agama Malang yang berlokasi di Jalan Raden Panji Suroso dimulai tahun 1984 dan diresmikan penggunaannya pada tanggal 25 September 1985 bertepatan dengan tanggal 10 Muharram 1406 H dan selama itu telah mengalami perbaikan-perbaikan. Perbaikan terakhir pada tahun 2005 berdasarkan DIPA Mahkamah Agung RI Nomor : 005.0/05-01.0/-/2005 tanggal 31 Desember 2004 Revisi I Nomor : S-1441/PB/2008 tanggal 5 April 2005.

Pengadilan Agama Malang mendapatkan dana rehabilitasi gedung yang digunakan untuk merehabilitasi bangunan induk menjadi 2 lantai yang dipergunakan untuk ruang Ketua, ruang Wakil Ketua, ruang Hakim, ruang Panitera / Sekretaris, ruang panitera Pengganti, ruang Pejabat Kepaniteraan dan ruang Kesekretariatan.

B. Praktek Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Di Kota Malang Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara

1. Realita Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Di Kota

Malang

Jika kita membahas mengenai realita, maka kita harus berdasarkan kenyataan yang ada atau yang terjadi. Dan dalam hal ini apabila kita membahas mengenai realita dispensasi perkawinan anak di bawah umur di kota malang, maka dalam menjabarkannya harus terlebih dahulu memaparkan data yang ada sesuai kenyataan yang benar-benar terjadi di Kota Malang.

Dan oleh karena itu sebelum saya memaparkan lebih lanjut mengenai realita dispensasi perkawinan anak di bawah umur di kota malang, maka hendaknya terlebih dahulu saya paparkan data yang saya peroleh dari Pengadilan Agama yakni antara lain:

Dilihat dari data Tabel Laporan Perkara Yang Diterima Pengadilan Agama Kota Malang Per-September Tahun 2008 Dan Tabel Laporan Perkara Yang Diterima Pengadilan Agama Kota Malang Per-Mei Tahun 2009, jumlah disepensasi perkawinan anak di bawah umur terus meningkat, dan hal ini dapat di lihat dari Tabel Laporan Perkara Yang Diterima Pengadilan Agama Kota Malang Per-September Tahun 2008 menunjukkan jumlah dispensasi perkawinan anak di bawah umur mencapai 10 (Sepuluh) permohonan yang diajukan sampai bulan September, sedangkan berdasarkan Tabel Laporan Perkara Yang Diterima Pengadilan Agama Kota Malang Per-Mei Tahun 2009 menunjukkan jumlah dispensasi perkawinan anak di bawah umur mencapai 15 (Lima belas) permohonan sampai bulan Mei.

Sudah dapat dilihat jelas sekali selisih 5 (Lima) permohonan yang diajukan di Pengadilan Agama Kota Malang tahun 2008 dengan tahun 2009 yang menunjukkan peningkatan jumlah permohonan dispensasi perkawinan untuk anak di bawah umur. Dan sudah jelas dapat disimpulkan bahwa jumlah dispensasi perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang terus-menerus meningkat dan akan diprediksi selalu bertambah setiap tahunnya.

Namun pada kenyataannya jumlah dispensasi yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama tidak dapat dijadikan sebagai patokan untuk mengetahui jumlah perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang karena berdasarkan hasil survey yang telah dilakukan pada KUA, mereka memaparkan fakta yang ada bahwa pada kenyataannya jumlah perkawinan anak di bawah umur sebenarnya banyak sekali terjadi dan hal itu susah dideteksi karena banyaknya yang melakukan penyimpangan administrasi yang dilakukan dengan tidak menggunakan dispensasi melainkan hanya menggunakan surat keterangan usia yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi yang berwenang yang membuatnya. Karena dengan surat keterangan tersebut cukup bagi seseorang untuk memenuhi syarat administrasi sebagai pengganti KTP atau Akta kelahiran sehingga dapat melakukan perkawinan anak di bawah umur. Oleh karena itulah pada kenyataannya jumlah perkawinan anak di bawah umur yang terjadi di Kota Malang cukup banyak dan hal itu terjadi ada yang melakukan dengan tertib administrasi dan ada pula yang melakukan dengan cara penyimpangan administrasi.

2. Problematika Praktek Dispensasi Perkawinan Di Kota Malang

a. Problematika Pelaksanaan Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Di Kota Malang

Pada dasarnya apabila kita menyebut sesuatu itu problematika, maka pastilah hal itu terkait dengan sesuatu hal yang tidak diinginkan dan berdampak negatif, dan dalam masalah ini problematika yang dimaksud adalah terkait dengan pelaksanaan dispensasi itu sendiri dalam praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang yang di ketahui dari hasil wawancara terhadap orang tua anak yang pernah melakukan perkawinan anak di bawah umur baik secara tertib administrasi maupun orang tua anak yang pernah melakukan perkawinan di bawah umur dengan melakukan suatu penyimpangan administrasi.

Dan ternyata pada prakteknya menurut mereka, apabila benar-benar sesuai aturan yang ada bahwa syarat mutlak diperbolehkannya suatu perkawinan anak di bawah umur haruslah menggunakan dispensasi dari pihak Pengadilan Agama setempat untuk mendapatkan surat dispensasi yang kemudian di tunjukkan kepada pihak KUA yang nantinya akan dilakukan pendaftaran dan pencatatan perkawinan, mereka sebagai orang tua sebagai pemohon dispensasi pada dasarnya mengaku malas dan tidak mau dibuat pusing apabila harus sesuai prosedur yang ada bahwa harus mendapatkan dispensasi dari Pengadilan agama setempat terlebih dahulu, dan hal itu disebabkan

karena prosesnya yang lama harus daftar terlebih dahulu kemudian baru ditentukan kapan sidangnya belum lagi keputusannya belum tentu selalu diterima serta belum lagi harus menunggu waktu lagi untuk dibuatkan surat dispensasi apabila sudah diputus untuk diberikan³⁹.

Namun justru karena hal itulah yang memancing sebagian masyarakat Kota Malang untuk melakukan penyimpangan administrasi dengan mencari titik lemah dari prosedur yang ada. Dan hal itu di dapat dari prosedur yang mempunyai syarat administrasi yang menyatakan bahwa jika tidak memiliki akta kelahiran atau surat kenal lahir, dapat digunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu. Dan hal itu dijadikan dasar bagi para penyimpang administrasi untuk menyiasati agar tidak usah memakai dispensasi dari Pengadilan Agama dengan cara mereka sebagai orang tua yang sengaja melakukan penyimpangan administrasi membuat surat keterangan yang menyatakan usia anak mereka sudah dewasa yang dibuatkan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu, dengan adanya surat keterangan usia tersebut maka KUA tidak akan menanyakan usia si mempelai lagi meski tidak membawa atau menunjukkan akta kelahiran atau surat kenal lahir dan kartu tanda pengenal, karena cukup dengan surat keterangan usia tersebut sudah cukup mewakili keterangan usia anak yang akan melangsungkan perkawinan karena telah memenuhi persyaratan administrasi yang berlaku.

³⁹ Hasil wawancara dengan orang tua pemohon dispensasi dan orang tua penyimpang administrasi pada tanggal 21 Juni 2009.

Pada kenyataannya pegawai KUA terkadang sudah menyadari kemungkinan terjadi penyimpangan administrasi tersebut, namun menurut pernyataan mereka hal semacam itu susah untuk dibuktikan karena sudah ada surat keterangan yang menyatakan usia si anak sudah dewasa. Pihak KUA sendiri pada dasarnya juga kurang begitu suka dan yakin apabila ada mempelai yang tidak mempunyai akta atau surat keterangan lahir dan menggantinya dengan menggunakan surat keterangan usia yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi yang berwenang, karena apabila menggunakan surat keterangan usia masih dapat dimungkinkan terjadinya penyimpangan administrasi. Namun apa daya, peraturan yang ada terkait persyaratan administrasi memberikan kelonggaran untuk menggunakan surat keterangan usia sebagai pengganti surat tanda lahir atau akta kelahiran, dan justru itu dijadikan sebagai celah hukum yang bisa dipakai oleh penyimpang administrasi untuk tidak meminta izin dispensasi dari Pengadilan Agama sebelum melangsungkan perkawinan anak di bawah umur melainkan hanya meminta surat keterangan usia dari pejabat administrasi setempat⁴⁰.

Dan apabila penyimpangan–penyimpangan administrasi seperti ini masih sering terjadi ditakutkan orang akan lebih banyak melakukan penyimpangan administrasi seperti ini untuk menyasati tanpa harus meminta izin dispensasi terlebih dahulu dari Pengadilan Agama sebelum melakukan perkawinan anak di bawah umur, karena dengan

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Ketua Kantor Urusan Agama Kecamatan Lowokwaru Kota Malang pada tanggal 23 Juli 2009.

berkurangnya permohonan dispensasi yang ada akan mengakibatkan kesulitan bagi pihak pemerintah untuk mengontrol jumlah perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang.

Itulah gambaran dari problematika dari praktek dispensasi perkawinan anak di bawah umur yang sering terjadi di Kota Malang. Oleh karena hal itulah yang menjadi salah satu faktor alasan bagi Pihak Hakim Pengadilan Agama Kota Malang yang tidak pernah menolak dan selalu mengabulkan setiap adanya permohonan dari pihak orang tua anak yang akan melangsungkan perkawinan anak di bawah umur karena ditakutkan apabila hakim dalam Pengadilan Agama sering menolak atau memutuskan untuk tidak memberikan izin dispensasi maka ditakutkan jumlah penyimpangan administrasi dalam dispensasi perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang akan semakin meningkat⁴¹.

b. Problematika Yang Timbul Dari Adanya Praktek Dispensasi Perkawinan Anak Dibawah Umur

Selain problematika yang timbul dalam pelaksanaan dispensasi perkawinan anak di bawah umur, terdapat problematika lain yang muncul ketika dispensasi itu sudah diberikan sehingga perkawinan di bawah umur tersebut benar-benar terjadi. Dengan kata lain problematika itu ada setelah perkawinan anak dibawah umur itu terjadi, karena berdasarkan hasil survey yang ada, terdapat

⁴¹ Hasil wawancara dengan Hakim Pengadilan Agama Kota Malang pada tanggal 23 Juli 2009

problematika yang muncul setelah perkawinan anak di bawah umur itu terjadi yakni problematika yang terkait dengan izin dispensasi yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama dalam pemberian ketetapan yang berupa izin untuk melangsungkan perkawinan anak di bawah umur. Karena apabila merujuk hasil survey yang ada bahwa perkawinan anak dibawah umur memiliki dampak yang sangat tidak diinginkan oleh siapapun, yang antara lain dampak tersebut meliputi antara lain⁴²:

A. Dampak Terhadap Hukum

Adanya pelanggaran terhadap 2 Undang-undang di negara kita yaitu:

1) UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan:

Pasal 7 (1) Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun.

Pasal 6 (2) Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin kedua orang tua.

2) UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Pasal 26 (1) Orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:

a. mengasuh, memelihara, mendidik dan melindungi anak

⁴² Dampak Perkawinan di Bawah Umur, www.kompas.com/kompas-cetak/0308/07/Hukum/478685.htm, diakses Januari 2009.

- b. menumbuh kembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat dan minatnya dan;
- c. mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.

Amanat Undang-undang tersebut di atas bertujuan melindungi anak, agar anak tetap memperoleh haknya untuk hidup, tumbuh dan berkembang serta terlindungi dari perbuatan kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Sungguh disayangkan apabila ada orang atau orang tua melanggar undang-undang tersebut. Pemahaman tentang undang-undang tersebut harus dilakukan untuk melindungi anak dari perbuatan salah oleh orang dewasa dan orang tua.

B. Dampak Biologis

Anak perempuan berusia 15 tahun atau kurang lebih rentan terhadap terjadinya pre-eklamsi (suatu keadaan yang ditandai dengan tekanan darah tinggi, protein dalam air kemih dan penimbunan cairan selama kehamilan) dan eklamsi (kejang akibat pre-eklamsi). mereka juga lebih mungkin melahirkan bayi dengan berat badan rendah atau bayi kurang gizi.

C. Dampak Psikologis

Secara psikis anak juga belum siap dan mengerti tentang hubungan seks, sehingga akan menimbulkan trauma psikis

berkepanjangan dalam jiwa anak yang sulit disembuhkan. Anak akan murung dan menyesali hidupnya yang berakhir pada perkawinan yang dia sendiri tidak mengerti atas putusan hidupnya. Selain itu, ikatan perkawinan akan menghilangkan hak anak untuk memperoleh pendidikan (Wajar 9 tahun), hak bermain dan menikmati waktu luangnya serta hak-hak lainnya yang melekat dalam diri anak.

D. Dampak Sosial

Fenomena sosial ini berkaitan dengan faktor sosial budaya dalam masyarakat patriarki yang bias gender, yang menempatkan perempuan pada posisi yang rendah dan hanya dianggap pelengkap seks laki-laki saja. Kondisi ini sangat bertentangan dengan ajaran agama apapun termasuk agama Islam yang sangat menghormati perempuan (Rahmatan lil Alamin). Kondisi ini hanya akan melestarikan budaya patriarki yang bias gender yang akan melahirkan kekerasan terhadap perempuan.

E. Dampak Prilaku Seksual Menyimpang

Adanya prilaku seksual yang menyimpang yaitu prilaku yang gemar berhubungan seks dengan anak-anak yang dikenal dengan istilah pedofilia. Perbuatan ini jelas merupakan tindakan ilegal (menggunakan seks anak), namun dikemas dengan perkawinan seakan-akan menjadi legal. Hal ini bertentangan dengan UU.No.23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak khususnya pasal 81. Apabila tidak diambil tindakan

hukum terhadap orang yang menggunakan seksualitas anak secara ilegal akan menyebabkan tidak ada efek jera dari pelaku bahkan akan menjadi contoh bagi yang lain.

F. Dampak Lain

Banyaknya janda-janda muda yang dikarenakan belum masakny usia seorang anak yang belum dewasa sehingga mengakibatkan perceraian dalam rumah tangganya, banyaknya kekerasan dalam rumah tangga, keguguran kandungan yang ada dalam rahim seorang anak yang belum saatnya mengandung, banyaknya anak yang lahir secara cacat banyaknya kematian diusia remaja yang disebabkan saat akan melahikan karena anatomi tubuh anak tersebut belum saatnya mengandung dan melahirkan.

Oleh karena hal itulah, problematika dalam pemberian dispensasi yang di berikan oleh Pengadilan agama untuk perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang harus benar-benar mempertimbangkan dampak-dampak yang timbul. Sehingga nantinya perkawinan anak tersebut tidak menjadikan suatu keadaan menjadi suatu kebudayaan yang berdampak negatif melainkan membawa perubahan yang positif, mengingat jumlah pekawinan anak di baawah umur semakin meningkat di Kota Malang dan juga didukung lagi banyaknya penyimpangan administrasi yang terjadi di Kota Malang yang berkaitan dengan izin untuk melangsungkan perkawinan anak di

bawah umur sehingga mengakibatkan Pengadilan Agama tidak mudah melakukan pengontrolan pelaku perkawinan anak di bawah umur.

3. Praktek Dispensasi Perkawinan Anak Di Bawah Umur Di Kota

Malang Ditinjau Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara.

Apabila ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara sudah jelas sekali bahwa praktek perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang sudah jelas-jelas tidak berdasarkan asas yang ada dalam Hukum Administrasi Negara yakni asas tertib administrasi karena masih banyaknya penyimpangan administrasi yang terjadi di Kota Malang guna dapat melangsungkan perkawinan anak di bawah umur. Mengingat masih terdapatnya praktek pemalsuan umur, yang berdampak pada adanya perkawinan dibawah umur tanpa mendapatkan dispensasi kawin dari pengadilan.

Oleh karena itu dibutuhkan administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan Penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Administrasi Kependudukan diarahkan untuk: pertama, memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional, meningkatkan kesadaran Penduduk akan kewajibannya untuk berperan

serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan, memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting, mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal serta mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan.

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk, memberikan perlindungan status hak sipil penduduk, menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya, mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu serta menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerinthan, pembangunan, dan kemasyarakatan⁴³.

Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dimaksudkan untuk terselenggaranya Administrasi Kependudukan dalam skala nasional yang terpadu dan tertib,

⁴³ Slamet Prajudi Admosudirdjo, *Op. Cit.*, hlm. 17.

terselenggaranya Administrasi Kependudukan yang bersifat universal, permanen, wajib, dan berkelanjutan, terpenuhinya hak Penduduk di bidang Administrasi Kependudukan dengan pelayanan yang profesional serta tersedianya data dan informasi secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.

Dalam UU No. 1 Th 1974 tentang Perkawinan menyebutkan bahwa apabila seseorang akan melangsungkan suatu perkawinan terhadap anak di bawah umur, maka harus menggunakan dispensasi yang ditetapkan oleh pejabat administrasi yang berwenang untuk membuatnya, dan dalam hal ini adalah Pengadilan Agama setempat. Akan tetapi dalam prakteknya hal tersebut seakan-akan hanya menjadi sebuah formalitas belaka, ketika akan dilangsungkannya perkawinan dibawah umur. Mengingat dikabulkannya semua permohonan dispensasi kawin yang diajukan ke Pengadilan Agama Kota Malang.

Selain itu praktek dispensai kawin di Kota Malang, apabila ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara telah menimbulkan permasalahan yang baru dalam hukum administrasi negara itu sendiri. Adapun permasalahan yang ditimbulkan adalah munculnya pola administrasi negara yang tidak standar, terjadinya tumpang tindih kebijakan administrasi untuk penanganan pengaturan suatu masalah dan beberapa masalah administrasi negara memasuki wilayah yang seharusnya

dipisahkan dari fungsi negara itu sendiri atau paling tidak menempatkan negara kepada kedudukan yang sifatnya dilematis.

C. Mekanisme Atau Sistem Yang Seharusnya Digunakan Dalam Dispensasi Perkawinan Anak Dibawah Umur Agar Dapat Menyelesaikan Problematika Yang Timbul Dari Adanya Praktek Dispensasi Perkawinan Anak Dibawah Umur Tersebut.

1. Mekanisme Pengajuan dan Proses Penyelesaian Perkara Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Kota Malang

Seseorang yang hendak menikah namun usianya belum mencukupi menurut UU Perkawinan harus mendapatkan izin dari Pengadilan. Khusus yang beragama Islam, pengajuan permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama oleh orang tua sebagai pemohon.

a. Mekanisme Pengajuan Perkara Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Kota Malang

Mekanisme pengajuan perkara permohonan sama dengan mekanisme pengajuan perkara gugatan. Adapun mekanisme pengajuan perkara permohonan di Pengadilan Agama Kota Malang adalah sebagai berikut:⁴⁴

1) Prameja

Sebelum pemohon mengajukan permohonannya, pemohon ke prameja terlebih dahulu untuk memperoleh penjelasan tentang bagaimana cara

⁴⁴ Hasil Wawancara Dengan Panitera Pengadilan Agama Kota Malang pada tanggal 24 Juli 2009.

berperkaranya, cara membuat surat permohonan, dan di prameja pemohon dapat minta tolong untuk dibuatkan surat permohonan.

2) Meja I

Surat permohonan yang telah dibuat dan ditandatangani diajukan pada sub Kapaniteraan Permohonan, pemohon menghadap pada meja pertama yang akan menaksir besarnya panjar biaya perkara dan menuliskannya pada Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM).

Besarnya panjar biaya perkara diperkirakan harus telah mencukupi untuk menyelesaikan perkara tersebut, yang berdasarkan pasal 193 R.Bg/ pasal 182 ayat (1) HIR/pasal 90 ayat (1) UUPA, meliputi: Biaya kepaniteraan dan biaya materai, Biaya pemeriksaan, saksi ahli, juru bahasa dan biaya sumpah, Biaya pemeriksaan setempat dan perbuatan Hakim yang lain dan Biaya pemanggilan, pemberitahuan dan lain-lain atas perintah Pengadilan yang berkenaan dengan perkara itu.

Bagi yang tidak mampu dapat diijinkan berperkaranya secara prodeo (cuma-cuma). Ketidakkampuan tersebut dibuktikan dengan melampirkan surat keterangan dari Lurah/Kepala Desa setempat yang

dilegalisir oleh Camat. Bagi yang tidak mampu maka panjar biaya perkara ditaksir Rp. 0,00 dan ditulis dalam SKUM.

3) Kasir

Pemohon kemudian menghadap kepada kasir dengan menyerahkan surat permohonan dan SKUM. Kasir kemudian: menerima uang tersebut dan mencatat dalam jurnal biaya perkara, menandatangani dan memberi nomor perkara serta tanda lunas pada SKUM dan mengembalikan surat permohonan dan SKUM kepada Pemohon.

4) Meja II

Pemohon kemudian menghadap pada Meja II dengan menyerahkan surat permohonan dan SKUM yang telah dibayar. Kemudian Meja II: Memberi nomor pada surat permohonan sesuai dengan nomor yang diberikan oleh Kasir. Sebagai tanda telah terdaftar maka petugas Meja II membubuhkan paraf dan Menyerahkan satu lembar surat permohonan yang telah terdaftar bersama satu helai SKUM kepada pemohon.

b. Proses Penyelesaian Perkara Permohonan Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Kota Malang

Ketua Majelis Hakim setelah menerima berkas perkara, bersama-sama hakim anggotanya mempelajari berkas perkara. Kemudian menetapkan hari dan tanggal serta jam kapan perkara itu disidangkan serta memerintahkan agar para pihak dipanggil untuk datang menghadap pada hari, tanggal, dan jam yang telah ditentukan.

Kepada para pihak diberitahukan pula bahwa mereka dapat mempersiapkan bukti-bukti yang diajukan dalam persidangan. Namun, biasanya bukti-bukti sudah dititipkan kepada panitera sebelum persidangan.

Setelah persidangan dibuka dan dinyatakan terbuka untuk umum oleh Ketua Majelis, maka para pihak berperkara dipanggil ke ruang persidangan. Kemudian Ketua Majelis berusaha menasehati pemohon, anak pemohon dan calon anak pemohon dengan memberikan penjelasan tentang sebab akibatnya apabila pernikahan dilakukan belum cukup umur dan agar menunda pernikahannya. Bila tidak berhasil dengan nasehat-nasehatnya, kemudian Ketua Majelis membacakan surat permohonan pemohon yang telah didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Agama Kota Malang.

Selanjutnya Ketua Majelis memulai pemeriksaan dengan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan kepada pemohon,

anak pemohon dan calon anak pemohon secara bergantian. Kemudian Ketua Majelis melanjutkan pemeriksaan bukti surat, dan pemohon menyerahkan bukti surat, diantara yaitu: Foto copy surat kelahiran atas nama anak pemohon yang dikeluarkan oleh Kepala Desa atau Kelurahan, oleh Ketua Majelis diberi tanda P.1. dan Surat pemberitahuan penolakan melangsungkan pernikahan Model N-9 yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama.

Selanjutnya Ketua Majelis menyatakan sidang diskors untuk musyawarah. Pemohon, anak pemohon dan calon anak pemohon diperintahkan ke luar dari ruang persidangan. Setelah musyawarah selesai, skors dicabut dan pemohon dipanggil kembali masuk ke ruang persidangan, kemudian dibacakan penetapan yang amarnya sebagai berikut:

MENGADILI

- i. Mengabulkan permohonan pemohon;
- ii. Menetapkan memberi Dispensasi kepada pemohon untuk menikahkannya anaknya bernama xx dengan xxx;
- iii. Membebankan biaya perkara sebesar Rp. ... (...) kepada pemohon.

Setelah membacakan penetapannya, Ketua Majelis menyatakan sidang ditutup. Jika pemohon tidak puas dengan

penetapan Hakim, pemohon bisa langsung kasasi, bukan banding.⁴⁵

2. Analisis Pertimbangan Hakim dalam Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Kota Malang

Dalam memeriksa suatu perkara, hakim bertugas untuk mengkonstatir, mengkualifisir dan kemudian mengkonstituir. Mengkonstatir artinya hakim harus menilai apakah peristiwa atau fakta-fakta yang dikemukakan oleh para pihak itu adalah benar-benar terjadi. Hal ini hanya dapat dilakukan melalui pembuktian.

Membuktikannya artinya mempertimbangkan secara logis kebenaran suatu fakta atau peristiwa berdasarkan alat-alat bukti yang sah dan menurut hukum pembuktian yang berlaku. Dalam pembuktian itu, maka para pihak memberi dasar-dasar yang cukup kepada hakim yang memeriksa perkara yang bersangkutan guna memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan.

Fakta ialah keadaan, peristiwa atau perbuatan yang terjadi (dilakukan) dalam dimensi ruang dan waktu. Suatu fakta dapat dikatakan terbukti apabila telah diketahui kapan, dimana, dan bagaimana terjadinya. Misalnya masalah dispensasi kawin, fakta yang perlu dicari kebenarannya adalah apakah seseorang tersebut benar-benar ingin melakukan perkawinan di bawah umur dengan alasan dan bukti-bukti yang

⁴⁵ Hasil Wawancara Dengan Wakil Ketua Pengadilan Agama Kota Malang pada tanggal 24 Juli 2009.

dicantumkan dalam berkas permohonan dispensasi yang diajukan orang tuanya ke Pengadilan Agama.

Konkretnya dalam memberi penetapan, hakim tidak boleh keluar dari koridor hukum yang mengatur tentang persoalan yang diperkarakan. Penetapan hakim akan menjadi kepastian hukum dan mempunyai kekuatan mengikat untuk dijalankannya, karena penetapan hakim adalah pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum, sebagai hasil dari pemeriksaan perkara. Ketika ingin menjatuhkan penetapan, hakim memiliki pertimbangan-pertimbangan.

Menurut pendapat penulis pertimbangan hakim diklasifikasikan menjadi dua yaitu:

a. Pertimbangan Hukum

Pertimbangan hukum di sini berarti ketika hakim menjatuhkan penetapannya harus sesuai dengan dalil-dalil dan bukti-bukti hukum yang diajukan. Bukti-bukti yang biasa disyaratkan menurut undang-undang adalah Bukti surat yang berupa Foto copy Surat Kelahiran atas nama anak Pemohon yang dikeluarkan oleh Kepala Desa atau Kelurahan dan Surat Pemberitahuan Penolakan Melangsungkan Perkawinan yang di keluarkan oleh Kantor Urusan Agama. Selain itu juga dibutuhkan bukti saksi, adapun bukti saksi yang biasa dihadirkan oleh hakim dalam persidangan adalah dua orang. Namun karena dalam perkara ini perkara permohonan dispensasi kawin, maka saksi hanya kalau diperlukan saja.

Pada dasarnya setiap insan tidak diizinkan mengadakan suatu kemadharatan, baik berat maupun ringan terhadap dirinya atau terhadap orang lain. Pada prinsipnya kemadharatan harus dihilangkan, tetapi dalam menghilangkan kemadharatan itu tidak boleh sampai menimbulkan kemadharatan lain baik ringan apalagi lebih berat. Namun, bila kemadharatan itu tidak dapat dihilangkan kecuali dengan menimbulkan kemadharatan yang lain maka haruslah memilih kemadharatan yang relatif lebih ringan dari yang telah terjadi.

Menurut persepsi hakim, madharatnya adalah ditakutkan bila tidak dinikahkan akan menambah dosa dan terjadi perkawinan di bawah tangan yang akan mengacaukan proses-proses hukum yang akan terjadi berikutnya atau mengacaukan hak-hak hukum anak yang dilahirkannya menurut Undang-undang.

b. Pertimbangan Keadilan Masyarakat

Seringkali pernikahan dianggap sebagai solusi alternatif bagi penyelesaian masalah sosial yang akan terjadi yaitu menikahkan anak yang sudah hamil terlebih dahulu untuk menutup malu.

Hasil observasi penulis di Pengadilan Agama Kota Malang, hakim selalu mengabulkan permohonan dispensasi kawin karena hubungan di luar nikah, dengan pertimbangan perempuan yang hamil tanpa suami akan dihina dan dikucilkan oleh masyarakat. Ini bisa mengakibatkan perempuan tersebut tidak mau bergaul dan mementingkan diri sendiri. Hal ini juga bisa terjadi pada anak yang akan dilahirkannya.

Dengan mencermati jalan perkara berbagai kasus yang pernah diangkat dalam beberapa tulisan, terutama kasus yang berkaitan dengan masalah dispensasi kawin, penulis semakin berkesimpulan betapa pentingnya sosialisasi dispensasi kawin ke dalam masyarakat yang bukan saja bentuk rumusan hukum normatifnya, tetapi juga terutama tentang aspek tujuan hukum, yang secara umum tidak lain bertujuan untuk meraih kemaslahatan dan menghindarkan kemadharatan.

Tugas hakim sebagai pihak penegak hukum, setiap penerapan hukum atau keputusan hukum yang dibuat oleh hakim hendaklah sejalan dengan tujuan hukum yang hendak dicapai. Apabila penerapan suatu rumusan akan bertentangan hasilnya dengan kemaslahatan manusia, maka penerapan hukum tersebut harus ditanggguhkan. Demi pencapaian kemaslahatan yang merupakan tujuan utama dari penerapan hukum-hukum, pengecualian secara sah perlu diberlakukan.

Dalam hal majelis hakim mengabulkan permohonan pemohon yaitu memberikan Dispensasi Kawin kepada Pemohon untuk menikahkan anaknya. Dengan pertimbangan bahwa akan menimbulkan madharat yang lebih besar jika kedua calon mempelai tidak segera dinikahkan. Namun, di sisi lain penetapan hakim tersebut memberi peluang pernikahan di bawah umur karena hubungan luar nikah. Mereka yang hendak menikah namun usia belum mencapai batas minimal usia perkawinan menurut UU Perkawinan akan beralasan sudah melakukan hubungan luar nikah atau bahkan benar-benar melakukan perbuatan tersebut supaya dapat dinikahkan.

Satu hal lagi yang perlu diperhatikan berdasarkan hasil observasi yang menyatakan bahwa mengapa hakim di Pengadilan Agama Kota Malang selalu mengabulkan permohonan dispensasi kawin, ternyata bukan hanya karena hubungan di luar nikah saja, melainkan hakim sudah menyadari benar-benar bahwa sesungguhnya perkawinan anak di bawah umur yang terjadi di Kota Malang sebenarnya sangat banyak sekali namun banyak juga yang melakukan penyimpangan administrasi dengan tanpa menggunakan dispensasi perkawinan melainkan hanya dengan menggunakan surat keterangan yang menyatakan usia yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, sehingga hakim berpendapat apabila dalam pemberian keputusan dispensasi terjadi penolakan akan menyebabkan orang benar-benar malas menggunakan jalan tertib administrasi dengan menggunakan dispensasi, justru malah akan cenderung mendorong terjadinya penyimpangan administrasi. Hal ini dapat dilihat dari fakta yang ada yang menunjukkan hakim tidak pernah menolak untuk memberikan dispensasi saja masih banyak yang melakukan penyimpangan administrasi apalagi sebaliknya.

3. Mekanisme Atau Sistem Yang Seharusnya Digunakan Dalam Dispensasi kawin

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa dispensasi kawin ibarat pedang bermata dua yaitu selain ada manfaatnya juga terdapat kerugiannya. Oleh karena itu, penulis disini menawarkan sebuah mekanisme atau sistem yang seharusnya digunakan dalam dispensasi

kawin. Dengan harapan mekanisme ini dapat meminimalisir kerugian yang ditimbulkan dari adanya praktek dispensasi kawin tersebut serta untuk mengurangi terjadinya perkawinan anak dibawah umur.

Hakim dalam memberikan penetapan terkait dengan dispensasi kawin harus lebih berhati-hati. Karena hakim sebagai salah satu penegak undang-undang atau peraturan. Dengan putusan hakim, maka undang-undang itu bisa dilaksanakan. Selain itu hakim adalah garda terdepan suatu undang-undang itu bisa efektif berlaku jika bukan hakim. Karena Peran hakim, bukan sebagaimana pejabat kelurahan yang mengeluarkan surat keterangan. Hakim punya peran strategis meredam laju perkawinan dini melalui putusan yang dikeluarkan. Dengan memeriksa secara seksama, dan tidak mudah memberi izin kecuali benar-benar keadaan sudah terpaksa, maka hakim bisa memberangus stigma di masyarakat bahwa: tidak selalu permohonan dispensasi kawin yang dikabulkan oleh Pengadilan.

Tapi bukan juga hakim akan menjungkir balikkan stigma tadi dengan banyak menolak perkara dispensasi yang diajukan. Untuk perkara-perkara yang mendesak, dimana lebih banyak mudhorat daripada manfaat jika ditolak, maka seharusnya hakim dengan bijak mengabulkan permohonan dispensasi kawin yang diajukan.

Ada beberapa pertimbangan yang dapat digunakan oleh hakim dalam mengabulkan suatu permohonan dispensasi kawin dan dengan putusan hakim itulah kita bisa meredam laju semakin maraknya pernikahan dini. Selain itu seharusnya semua pihak, baik hakim maupun

para pihak yang mengajukan permohonan dispensasi kawin melihat lembaga peradilan sebagai:

- a. Bukan sebagai lembaga administratif, sehingga permohonan yang diajukan punya kecenderungan untuk selalu dikabulkan. Sebagaimanapun besar keinginan pemohon untuk menikahkan anaknya, pengadilan masih harus memeriksa secara teliti, apakah patut permohonan permohonan sebagai orang tua dari X maupun Y yang masih di bawah umur dikabulkan.

Hakim betul-betul harus memeriksa kesiapan mental dari X maupun Y untuk menikah. Dengan melihat dan bertanya di dalam persidangan, tentu hakim dapat menilai sampai dimana kedewasaan X maupun Y tadi memasuki jenjang pernikahan. Karena kematangan seseorang bukan hanya ditilik dari usia.

Dalam pemeriksaan, hakim bisa mendapatkan gambaran sampai dimana kematangan tersebut telah dimiliki, sehingga hakim bisa mengambil sikap untuk menerima atau menolak permohonan dispensasi kawin ini. Jangan sampai jika hakim mengabulkan dispensasi kawin ini, ternyata di kemudian hari perkawinan tersebut banyak menimbulkan masalah yang kemudian hari berujung pada perceraian.

- b. Putusan hakim sebagai penegak undang-undang. Sebagaimana telah diurai di atas, hakim sebagai penegak suatu undang-undang dilaksanakan. Bagaimana undang-undang itu bisa dilaksanakan dengan teguh, jika banyak hakim agak permisif dengan undang-undang.

Hakim bisa menggunakan kekuasaannya lewat putusan yang dihasilkan sebagai rem lajunya suatu pernikahan di bawah umur. Tentu dalam putusan hakim itu harus mengandung 3 asas suatu putusan, yaitu: kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum. Khusus dalam hal ini, jika memang keadaan sangat tidak mendesak, maka sebaiknya lebih berhati-hati mempertimbangkan putusan ini.

Manfaat dari sikap tidak mudah mengabulkan, maka kita bisa menciptakan generasi yang matang menikah, bukan menikah seadanya. Dengan semakin "mempersulit" izin, maka ke depannya akan timbul pemahaman di masyarakat, bahwa tidak mudah mengajukan dispensasi kawin dan tidak semua perkara dispensasi kawin akan dikabulkan sebagaimana stigma yang telah berkembang. Ini akan berdampak anak-anak kita akan semakin hati-hati dalam pergaulan. Hal tersebut merupakan sebagian kecil dari apa bisa dilakukan oleh hakim, sebagai bagian dari masyarakat yang mengidamkan generasi kemudian lebih baik dari generasi kini.

Terlepas dari itu semua, salah satu cara yang dapat dilakukan untuk menciptakan mekanisme atau sistem dispensasi kawin yang baik adalah dengan menerapkan Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH). Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) merupakan aplikasi sistem informasi yang dapat memberikan sentuhan langsung kepada masyarakat. Hal tersebut dapat digunakan sebagai aplikasi entri data nikah pada Kantor urusan Agama (KUA) Kecamatan. Selain dapat

mewujudkan asas tertib administrasi, hal tersebut juga dapat meminimalisir terjadinya pemalsuan usia. Sehingga anak yang dibawah umur apabila ingin melangsungkan perkawinan mau tidak mau harus mengajukan dispensasi kawin ke Pengadilan.

Disamping itu, terkait dengan untuk meminimalisir terjadinya pemalsuan usia. Dapat diterapkan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) Online. Dimana sistem tersebut dirancang secara berjenjang dari mulai tingkat kecamatan sampai dengan nasional dan bersifat online. Melalui program SIAK Online, setiap peristiwa penting dan peristiwa kependudukan dicatat dan didaftarkan dalam satu Data Base dan diberi nomor identitas kependudukan (NIK) yang unik dan berlaku seumur hidup, sehingga semua penduduk tercatat dan tidak terjadi duplikasi data serta kepemilikan KTP ganda. Disamping itu, data SIAK online disamping diperuntukkan masalah perkawinan juga bisa dimanfaatkan untuk kepentingan pelayanan administrasi kependudukan. Sehingga akan sangat bermanfaat sekali apabila diterapkan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan:

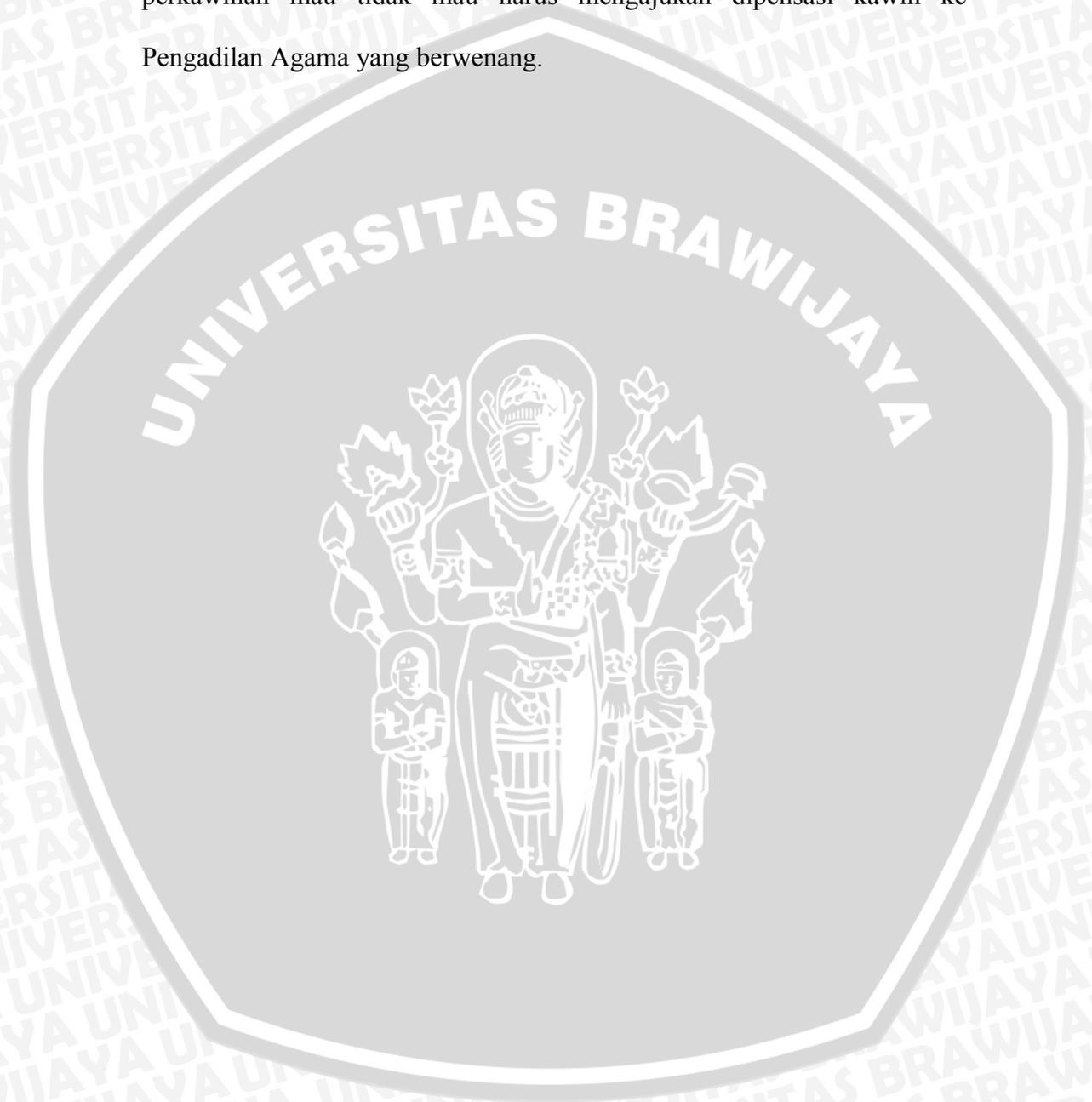
1. Berdasarkan dari data yang diperoleh dari Pengadilan Agama Kota Malang, maka diketahui jumlah dispensasi perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang setiap tahunnya mengalami peningkatan, dan dalam hal ini tidak dapat dijadikan sebagai patokan untuk mengetahui jumlah sebenarnya dari perkawinan anak dibawah umur, karena di Kota Malang banyak sekali terjadi penyimpangan administrasi untuk menyiasati agar tidak usah menggunakan dispensasi dari Pengadilan Agama sebelum melangsungkan perkawinan anak di bawah umur. Dengan kata lain praktek dispensasi perkawinan anak di Kota Malang ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara berarti dikategorikan tidak tertib administrasi karena masih banyak penyimpangan administrasi yang terjadi.
2. Pada dasarnya sistem yang digunakan di Kota Malang terkait dengan dispensasi perkawinan anak di bawah umur sama dengan sistem yang umum digunakan di Indonesia, namun yang membedakan hanya dari pihak individunya saja yang mengetahui celah hukum yang digunakan untuk melangsungkan perkawinan anak di bawah umur tanpa menggunakan dispensasi dari Pengadilan Agama. Sistem yang ada saat ini dinilai kurang efektif karena apabila ditinjau dari implementasi sistem yang ada masih banyak sekali terjadi penyimpangan administrasi dan semakin meningkatnya jumlah perkawinan anak di bawah umur di Kota Malang.

B. SARAN:

Berdasarkan data yang penulis peroleh baik dari data primer, sekunder dan dengan menggunakan dasar-dasar pemikiran yang telah penulis kemukakan pada bab-bab sebelumnya dan berdasarkan kemampuan serta pengetahuan yang penulis miliki. Adapun saran penulis sebagai berikut terkait permasalahan yang pertama:

1. Pengadilan Agama hendaknya tidak mudah memberikan izin dispensasi perkawinan anak di bawah umur kepada pihak pemohon, hendaknya sebelum meberikan penetapan izin dispensasi harus ditimbang dengan benar manfaat dan mudharatnya bagi si anak.
2. Pejabat Administrasi dalam hal ini Kepala Desa ataupun kelurahan hendaknya benar-benar menanyakan dengan benar tentang usia asli si anak kepada pihak pemohon sehingga apabila terdapat permohonan dalam pembuatan surat keterangan usia benar-benar berisikan usia asli si anak, hal ini bertujuan agar tidak terjadi pemalsuan usia yang digunakan untuk penyimpangan administrasi dalam dispensasi perkawinan anak di bawah umur.
3. Pihak orang tua harus lebih memahami tentang bahaya ataupun dampak negatif yang kemungkinan bisa dialami oleh seorang anak apabila melangsungkan perkawinan anak di bawah umur, serta pihak orang tua juga harus menerapkan asas tertib administrasi.
4. Penerapan Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH). Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) merupakan aplikasi sistem informasi yang dapat memberikan sentuhan langsung kepada masyarakat. Hal tersebut dapat digunakan sebagai aplikasi entri data nikah pada Kantor

urusan Agama (KUA) Kecamatan. Selain dapat mewujudkan asas tertib administrasi, hal tersebut juga dapat meminimalisir terjadinya pemalsuan usia. Sehingga anak yang dibawah umur apabila ingin melangsungkan perkawinan mau tidak mau harus mengajukan dipensi kawin ke Pengadilan Agama yang berwenang.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

1. Admosudirdjo Slamet Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
2. Desparwati Budi Dwi, *Faktor-Faktor Penyebab Pernikahan Dini Dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Anak Dalam Keluarga*, Papper, 2007.
3. Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Bahan Penyuluhan Hukum*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2001.
4. Dwi S. Indah, *Fenomena Pernikahan Anak di Bawah Umur di Kabupaten Lamongan*, Papper, 2008.
5. Hadikusuma Hilman, *Hukum Perkawinan di Indonesia Menurut Hukum Adat dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995.
6. Jehani Libertus, *Perkawinan, Apa Resiko Hukumnya?*, Forum Sahabat, Jakarta, 2008.
7. Kansil C. S. T, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.
8. Kustina Sri, *Hukum Perijinan*, Catatan Kuliah, 2008.
9. Prawirohamidjojo R. Soetojo dan Safioedin Asis, *Hukum Orang dan Hukum Keluarga*, Bandung alumni 1974.
10. Prodjodikoro Wirjono, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Jakarta, Karya Bangsa.
11. Saleh K. Wantjik, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

12. Siswosoediro Henry S, *Buku Pintar Pengurusan Perizinan dan Dokumen*, Visi Media, Jakarta, 2008.
13. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta, intermasa, 1987.
14. Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta, cet. III, April 2005.

Peraturan Perundang-undangan:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP).
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
3. Peraturan Pemerintah No. 9 Th. 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 1 Th. 1974 Tentang Perkawinan.
4. Instruksi Presiden No. 1 Th. 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam di Indonesia (pasal 1-170 KHI).
5. Undang-undang No. 23 Th. 2002 Tentang Perlindungan Anak.
6. Undang-Undang No. 23 Th 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Internet:

1. Komisi Perlindungan Anak Indonesia, www.kpai.go.id/, diakses Januari 2009.
2. Pernikahan di Bawah Umur, www.kompas.com/
3. kompas-cetak/0308/07/Hukum/478685.htm, diakses Januari 2009.
4. Dispensasi Pengadilan Agama Dalam Perkawinan Di Bawah Umur, www.stmta.com/
Sistem Informasi Tugas Akhir, diakses Januari 2009.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

