

DISPENSASI NIKAH TERKAIT DIMENSI PERIZINAN DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM (*RECHTSTAAT*) dan KESEJAHTERAAN (*Welfarestaat*)

Oleh:

Ariza Umami S.H.,M.H.

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Metro

Email: arizaumami86@gmail.com

ABSTRAK

Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai sebuah proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik yang bersifat individual maupun kelompok, Perizinan menjadi issue yang kerap menjadi perbincangan di masyarakat. Pelayanan publik yang berkaitan dengan perizinan biasanya dikaitkan dengan kepentingan umum. Perizinan merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan. Inilah yang kerap kali menjadi persoalan dalam kehidupan sehari-hari. Izin di bagi dalam 3 hal, 1. Lisensi, 2. Dispensasi dan 3. Konsesi. Dispensasi menjadi bagian dari suatu perizinan, begitu juga dengan dispensasi nikah yang ada dalam ranah perkawinan. Perkawinan yang usia calon mempelai belum mencukupi persyaratan tidak dapat di izinkan untuk melaksanakan pernikahan, kecuali mengajukan izin dispensasi nikah ke Pengadilan Agama agar pernikahannya dapat disahkan dan dicatat oleh Kantor Urusan Agama (KUA). kebenaran dan kemanfaatan sebagai adanya. Dispensasi nikah sendiri merupakan aktualisasi kebijakan umum sebagai formulasi dalam masalah sosial khususnya hukum perkawinan. Konsep negara hukum moderen yang menitik beratkan kepada kesejahteraan dan pemenuhan hak subyek hukumnya menjadi pendukung dalam pelaksanaan kebijakan yang paling nyata. Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban memiliki peran sentral dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Kata kunci : *Dispensasi Nikah, Perizinan, Negara Hukum*

ABSTRACT

Public services in the development of their obligations arising as a process of the government activities both individuals and groups, Licensing becomes

an issue that is often a debate in society. Public services relating to licensing baiasa associated with common interests. Licensing is an act of the State Administration Law faceted one that applied in the regulations based on the requirements and procedures as well as the statutory provisions. Inilah which is often a problem in everyday life. Permits were divided into three terms, 1. Licenses, 2. and 3. Concession dispensation. Dispensation being part of a license, as well as dispensai marriage that exist in the realm of marriage. Marriage age of the bride is not sufficient pesrsyaratan can not be authorized to perform marriages, except for asking permission to marriage dispensation Religious Courts to her wedding to be approved and registered by the Religious Affairs Office (KUA). dankemanfaatan truth as it is. Dispensation of marriage itself is the actualization public policy formulation in the problem soasial particularly marriage law. The concept of modern law states that meninitik emphasis to the well-being and fulfillment of its legal rights subject in the implementation of policies supporting the most real. The government or the state administration is the subject of law, as Drager van de rechten en plichten or supporting the rights and obligations memeiliki central role in the implementation of public policy.

Keywords: Dispensation of Marriage, Licensing, Rule of Law

A. Latar Belakang

Negara yang sejahtera adalah dambaan bagi kehidupan rakyat dalam suatu negara. Baik sejahtera secara defacto dan dejure. Keseimbangan dan terpenuhinya hak-hak rakyat yang menjadi tolak ukur suatu kesejahteraan yang harus dilaksanakan untuk menggapai suatu visi bangsa. Penerapan konsep demokrasi menjadi nilai pendukung yang penting dalam negara hukum yang sejahtera. Konsekuensinya adalah negara mempunyai tanggung jawab untuk memenuhi hak konstitusional warga negaranya.

Sejak negara turut serta aktif dalam lalu lintas kehidupan masyarakat, maka lapangan kerja dan fungsi perangkat negara semakin luas. Dengan fenomena ini juga mempengaruhi keterlibatan Hukum Administrasi dalam pelaksanaannya. Setali tiga uang dengan konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat, maka administrasi negara menyelaraskan konsep negara hukum dengan menitik beratkan pada penyelenggaraan pelayanan masyarakat, Lemaire baisesa menyebutnya dengan *bestuurszorg* (*public servis*).

Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai sebuah proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik yang bersifat individual maupun kelompok, sehingga merupakan kewajiban utama oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada subjek hukum baik secara perorangan maupun dalam naungan suatu badan usaha. Berbicara pelayanan publik, yang menjadi fenomena nyata di negara kita adalah perihal pelayanan dalam proses perizinan. Perizinan menjadi issue yang kerap menjadi perbincangan di masyarakat. Pelayanan publik yang berkaitan dengan perizinan biasanya dikaitkan dengan kepentingan umum.

Perizinan merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan. Inilah yang kerap kali menjadi persoalan dalam kehidupan sehari-hari. Mulai dari masyarakat biasa sampai pejabat, berurusan dengan perizinan, karena perizinan berkaitan dengan kepentingan yang diinginkan oleh masyarakat untuk melakukan aktivitas tertentu dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara sebagai alat administrasi didalam pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma norma kehidupan yang ada dimasyarakat baik secara vertikal maupun horizontal.¹

Menurut Amrah Muslimin, bahwa izin tersebut dibaginya ke dalam tiga bahagian bentuk perizinan (*vergunning*) yaitu :

- a. Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (*Deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakkan di bawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban. Umpamanya: Izin perusahaan bioskop.
- b. Dispensasi, ini adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualiaan.

1 Randa Julian Gobas, 2013, Hukum Administrasi Negara tentang Perizinan, <http://randajuliangobas.blogspot.com>, diakses tanggal 17 Maret 2017

- c. Konsesi, disini pemerintah menginginkan sendiri clan menganjurkan adanya usaha-usaha ,ndustri gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban²

Berkaitan dengan perizinan, dispensi menjadi kajian yang berada di ranah hukum administrasi negara dalam konsep negara hukum moderen. Berbicara mengenai dispensasi ada hal yang menjadi fenomena saat ini. Terutama pergaulan pada anak tidak dapat kita pungkiri lagi, kecanggihan zaman pada era globalisasi saat ini memberikan pengaruh yang lebih besar terhadap anak. Mulai dari pergeseran sosial dan kebiasaan berpacaran pada anak zaman sekarang menjadikan faktor utama terjadinya kehamilan diluar nikah. Mereka mengaggap bahwa pentingnya sebuah hubungan sebagai media uji coba untuk mengenal lebih dekat pasangan mereka.

Melihat fenomena ini, pemerintah sebagai pengatur masyarakat yang bertanggung jawab untuk memberikan solusi. Pernikahan bisa menjadi sebuah persoalan bagisebagian masyarakat, ketika persoalan umur menjadi penghalang bagi mereka dalam melangsungkan pernikahan.

Penetapan batasan usia dalam pernikahan ini untuk meminimalisir terjadinya pernikahan dini. Dalam hal ini peran orang tua juga berperan penting dalam mencegah perkawinan dini terhadap anaknya. Pencegahan pernikahan dini bukan sekedar untuk mencegah saja, namun bertujuan untuk menghindari dampak buruk bagi para pihak, salah satunya adalah terjadinya peceraiaan. Sebagaimana yang diterangkan diatas bahwa pernikahan dini untuk mencegah terjadinya perceraian karena kondisi dan kesiapan para pihak yang belum matang secara sempurna untuk menjalin sebuah pernikahan, mereka harus menafkahi keluarga, mempersiapkan masa depan anak, mencukupi kebutuhan keluarga. Tentunya hal tersebut menjadi beban bagi mereka dan orang tua karena harus membimbing mereka dalam membina rumah tangganya.³

2 Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta. 2010, Hlm.25

3 Dadan Muttaqien, *Cakap Hukum : bidang perkawinan dan perjanjian*, yogyakarta: insania citra press, 2006. hlm.62

Dalam UU No 1 Tahun 1974 tentang pernikahan yang menjelaskan mengenai dispensasi nikah yang tertera dalam pasal 7 ayat 2, seakan menjadi suatu sf untukormulasi dalam melangsungkan pernikahan apabila anak masih dibawah umur. Pernikahan dini yang dilakukan para pihak dengan persetujuan oang tua atau wali, dengan tujuan untuk menghindari sebuah mudorot yang lebih besar seperti timbulnya fitnah, dan tentunya mencegah kehamilan dini karena pergaulan yang berlebihan.

Secara defacto, masalah dispensasi nikah terkait dalam dimensi perizinan masuk dalam ranah hukum administrasi negara. Perizinan merupakan salah satu alternatif kebijakan yang di gunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan warganya agar berjalan dengan teratur. Kendati demikian disadari atau tidak, fakta empirik menunjukkan banyaknya kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara selaku penyelenggara negara dalam pelaksanaannya berpotensi menimbulkan permasalahan hukum dan masalah dministratif.

Tak jarang dispensasi nikah juga sering tersandung oleh aturan-aturan yang bersifat rigit. Dengan dalih kebijakan yang diperuntukkan kemaslahatan melampaui batas kewenangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Untuk itu diperlukan kontrol masyarakat terhadap serangkaian tindakan pejabat pemerintah atau alat perlengkapan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam rangka mewujudkan *good governance*. Dengan ini penulis tertarik mengangkat persoalan **DISPENSASI NIKAH TERKAIT PERIZINAN DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM (*Rechtstaat*) dan KESEJAHTERAAN (*Welfarestaat*)**

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah Kebijakan Dispensasi nikah terkait Perizinan Dalam Konsep Negara Hukum (*Rechtstaat*) Dan Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare state*)?

C. PEMBAHASAN

1. Dispensasi Nikah

Pernikahan dibawah umur atau dispensasi nikah ialah pernikahan yang terjadi pada pasangan atau salah satu calon

yang ingin menikah pada usia di bawah batas standar yaitu usia yang sudah ditetapkan oleh undang – undang perkawinan.

Secara bahasa, dispensasi berarti pengecualian dari aturan umum untuk suatu hal atau keadaan yang khusus, izin pembebasan dari kewajiban, dan keringanan. Dalam kamus hukum, dispensasi adalah penyimpangan atau pengecualian terhadap ketentuan-ketentuan peraturan-peraturan hukum ataupun Undang-Undang yang semestinya harus berlaku secara formil. Sedangkan perkawinan, menurut Wahbah Az-Zuhailly adalah akad yang ditetapkan oleh syar'i agar seorang laki-laki dapat mengambil manfaat untuk dapat melakukan istimta' dengan seorang wanita atau sebaliknya.

Perkawinan yang usia calon mempelai belum mencukupi persyaratan tidak dapat di izinkan untuk melaksanakan pernikahan, kecuali mengajukan izin dispensasi nikah ke Pengadilan Agama agar pernikahannya dapat disahkan dan dicatat oleh Kantor Urusan Agama (KUA). Untuk melangsungkan pernikahan batasan umur bagi pria yang belum mencapai 19 (sembilan belas) tahun dan wanita belum mencapai 16 (enam belas) tahun. Dispensasi nikah diajukan oleh para pihak kepada Pengadilan Agama yang ditunjuk oleh orang tua masing-masing. Pengajuan perkara diajukan dalam bentuk permohonan bukan gugatan, dan jika calon suami isteri beragama non Islam maka pengajuan permohonannya ke Pengadilan Negeri.⁴

Ketentuan Dispensasi Nikah yang mengatur perihal dispensasi perkawinan ialah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, yang secara lengkap diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1975, ketentuan - ketentuan tersebut yaitu: Pasal 12 menitik beratkan kepada dispensasi bagi anak yang belum mencapai umur minimum, yakni:

- a. Pernikahan harus didasarkan persetujuan kedua calon mempelai;
- b. Seseorang calon mempelai yang akan melangsungkan pernikahan belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin sebagaimana yang dimaksud pasal 6 ayat 2,3,4 dan 5 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.

4 Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada Cet ke-6, 1998, hlm.32

Pasal 13 mengatur prosedur pemahaman dispensasi bagi anak yang belum mencapai umur minimum, yaitu:

- a. Apabila seorang suami belum mencapai umur 16 tahun hendak melangsungkan pernikahan harus mendapat dispensasi dari Pengadilan Agama.
- b. Permohonan dispensasi nikah bagi mereka tersebut pada ayat (1) pasal ini, diajukan oleh kedua orang tua pria maupun wanita kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggalnya;
- c. Pengadilan Agama setelah memeriksa dalam persidangan dan berkeyakinan bahwa terdapat hal-hal yang memungkinkan untuk memberikan dispensasi tersebut, maka Pengadilan Agama memberikan dispensasi nikah dengan suatu penetapan;
- d. Salinan penetapan itu dibuat dan diberikan kepada pemohon untuk memenuhi persyaratan melangsungkan pernikahan.⁵

Batasan umur dalam pernikahan adalah salah satu peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini bertujuan untuk meminimalisir terjadinya pernikahan dini. Umur menjadi salah satu persyaratan yang harus dilengkapi oleh calon mempelai, dalam hal ini batasan umur yang ditetapkan oleh pemerintah menjadi masalah tersendiri oleh beberapa kalangan yang ingin melangsungkan pernikahan ketika umur dari kedua atau salahsatu calon mempelai belum mencukupi ketika umur belum memenuhi ketentuan mereka mengajukan dispensasi pernikahan ke pengadilan. Berikut batasan umur dalam melangsungkan pernikahan menurut hukum positif :

a. Batasan Usia Dalam Pernikahan Menurut UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan.

Menurut Undang – Undang Perkawinan didalamnya terdapat syarat – syarat perkawinan atau pernikahan yang tertera dalam BAB II pasal 6 ayat 2 yang berbunyi:

“Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua”.

5 Sudarsono, 2005, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta. Hlm.42-43

Sedangkan pasal 7 ayat 1 undang undang perkawinan menyebutkan bahwa:

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

Dan pada ayat 2

“Dalam hal penyimpangan dalam ayat (1) pasal ini dapat minta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita”.

Dan untuk penjelasan pada ayat 3

“Ketentuan-ketentuan mengenai keadaan salah seorang atau kedua orang tua tersebut pasal 6 ayat (3) dan (4) Undang-undang ini, berlaku juga dalam hal permintaan dispensasi tersebut ayat (2) pasal ini dengan tidak mengurangi yang dimaksud dalam pasal 6 ayat (6)”.

b. Batasan Usia Dalam Pernikahan Menurut Koplikasi Hukum Islam (KHI)

Sebagaimana ketentuan yang sudah ditetapkan dalam undang – undang pernikahan, Koplikasi hukum islam juga mengatur tentang peraturan tentang pernikahan salah satunya syarat – syarat pernikahan. Hal ini tercantum pada pasal 15 yang berbunyi:

Ayat (1)

“Untuk kemaslahatan keluarga dan rumah tangga, perkawinan hanya boleh dilakukan calon mempelai yang telah mencapai umur yang ditetapkan dalam pasal 7 Undang-undang No.1 tahun 1974 yakni calon suami sekurang-kurangnya berumur 19 tahun dan calon isteri sekurangkurangnya berumur 16 tahun.”

Ayat (2)

“Bagi calon mempelai yang bgelum mencapai umur 21 tahun harus mendapati izin sebagaimana yang diatur dalam pasal 6 ayat (2),(3),(4) dan (5) UU No.1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan.”

c. Batasan Usia Dalam Pernikahan Menurut Kitap Undang – Undang Hukum perdata

Di dalam KUHPerdato juga mengatur tentang persyatan pernikahan dan salah satunya adalah batasan umur dalam

melangsungkan pernikahan yang tertera dalam BAB IV tentang perkawinan. Hal tersebut diperjelas dalam pasal 29 yang berbunyi:

“Laki – laki yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun penuh dan perempuan yang belum mencapai umur 15 (lima belas) tahun penuh, tidak diperkenankan untuk mengadakan perkawinan. Namun jika ada alasan – alasan penting, presiden dapat menghapuskan larangan ini dengan memberikan dispensasi”.

2. Perizinan

Dalam kamus besar bahasa Indonesia izin memiliki arti pernyataan mengabulkan (tidak melarang dsb); per-setujuan membolehkan: ia telah mendapat. IZIN (*verguning*), adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Jadi izin itu pada prinsipnya adalah sebagai dispensasi atau pelepasan/ pembebasan dari suatu larangan

N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut: “Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. (*paparan luas dari pengertian izin*).

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan, izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela

namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya.⁶

Menurut Sjachran Basah “Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁷

Utrecht berpendapat Bilamana pembuatan peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit maka perbuatan administrasi Negara memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).

Untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku individu atau kolektivitas yang sifatnya preventif adalah melalui izin yang memiliki kesamaan seperti dispensasi, izin, dan konsesi.⁸ Perizinan sebagai salah satu instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bisa diterapkan sebagai salah satu kewenangan yang ditentukan pemerintah daerah yang

Dalam hal perizinan, yang berwenang mengeluarkan izin adalah pejabat administratif, kaitannya adalah dengan tugas pemerintah dalam hal memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Izin dapat berbentuk tertulis dan atau tidak tertulis, namun dalam Hukum Administrasi Negara izin harus tertulis, kaitannya apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan, maka izin yang berbentuk suatu keputusan administrasi negara (*beschicking*) dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pengadilan. Izin yang berbentuk *beschiking*, sudah tentu mempunyai sifat

6 Jaka Susila, *Op. Cit*, hal. 26

7 Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya: FH UNAIR, 1995. hal. 4

8 E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1998.

konkrit (objeknya tidak abstrak, melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan), individual (siapa yang diberikan izin), final (seseorang yang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu).

Unsur-unsur dalam izin adalah:

- a. Para pihak
- b. Objek pengaturan
- c. Pengesahan
- d. Pihak yang mengeluarkan
- e. Jangka waktu (tidak ada izin yang berlaku seumur hidup)
- f. Untuk apa izin digunakan
- g. Alasan penerbitan izin; atribusi, delegasi dan mandat⁹

Berbicara perizinan melibatkan beberapa subyek hukum, antara lain pemerintah sebagai perangkat dalam negara. Tindakan pemerintah dalam hukum publik bersifat unilateral. Dalam hal ini Pemerintah berwenang mengeluarkan ketetapan (*beschikking*). Salah satu jenis ketetapan adalah *Vergunning*. Untuk mengetahui secara lebih rinci dapat dibedakan antara Dispensasi, Izin dan Konsesi. Konsistensi pemakaian peristilahan ini penting untuk diikuti, untuk menghindari kesalahan pemahaman dari subyek pemakainya. Masing-masing memiliki kandungan maksud dan batasan pengertian secara definitif menurut hukum.¹⁰

Disisi lain bila dilihat dari keputusan tata usaha negara, perizinan memiliki sifat konkret dan mengikat. Artinya objek yang diputuskan dalam tata usaha negara tidak abstrak melainkan berwujud, tertentu, dan ditentukan. Perizinan memiliki sifat individual, artinya bahwa perizinan harus jelas.

Peristiwa konkrit adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkrit yang dimohonkan izinnya sangat beragam dan dalam peristiwa konkrit dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa

9 Komatussuniah, 2012, *Hukum Perizinan*, <http://ikomatussuniah-design.blogspot.com/2012/03/hukum-perizinan.html>, diakses tanggal 18 Maret 2017

10 Harun, 2009, *Konstruksi Perizinan Usaha Industri Indonesia Prospektif*, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 13

izin, berdasarkan proses dan prosedurnya tergantung dari pemberi wewenang izin, macam izin serta struktur organisasi, organ pemerintah yang berwenang menerbitkan izin.

Izin sebagai salah satu jenis dari *beschikking* memiliki bentuk dan sifat yaitu :

- a. Konkrit, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
- b. Individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.
- c. Final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.¹¹

Dalam hal pembuatan kebijakan atau pun pengambilan keputusan tersebut yang lebih diutamakan adalah keefektifan tercapainya tujuan dari pada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.

Meskipun pemberian *Freies Ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi kaitannya dengan kerangka hukum *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Untuk itu Sjachran Basah mengungkapkan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum, yaitu :

- a. ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral Kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun hukum.¹²

3. Perizinan dalam konsep Negara Hukum Moderen

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan yang berkenaan dengan

11 C.S.T. Kancil, 2003, *Kitab Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Pradnya Paramita, hlm. 15

12 Syachran Basah,, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.hlm. 68.

pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-undang dasar dan Undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya bahwa peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, tetapi dilekatkan pada kewenangan pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terikat dengan pelaksanaan kewenangannya¹³

Perizinan adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dalam konsep negara hukum modern tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridislainnya dalam menghadapi peristiwa konkrit.

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Istilah tindakan hukum ini semula berasal dari ajaran hukum perdata yang kemudian digunakan dalam hukum administrasi negara sehingga dikenal dengan istilah tindakan hukum administrasi (*administratieve rechtshandeling*).

Menurut H.J. Roelijn, tindakan hukum administrasi merupakan pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Sementara menurut Huisman mengungkapkan bahwa tindakan hukum merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu¹⁴

13 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007 hlm. 184.

14 *ibid*, 2007, hlm. 114.

Negara Indonesia adalah negara hukum (*Rechtsstaat*), Bagir Manan dalam bukunya menyebutkan, Penegasan ini merupakan penguatan makna dari dasar negara, yang semula sekedar asas belaka sebagaimana disimpulkan dalam penjelasan UUD 1945.¹⁵ Prinsip bahwa negara Indonesia adalah negara hukum bukan negara yang dijalankan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), dan prinsip pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Perwujudan tugas pemerintah dalam negara hukum modern atau *welfare state* dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan umum adalah dimilikinya kebebasan oleh pemerintah, dalam arti bahwa pemerintah tidak terikat secara mutlak oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut. Dengan demikian alat-alat perlengkapan administrasi negara ikut serta dalam pergaulan masyarakat untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum masyarakat.¹⁶

Perspektif hukum penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern. Dalam rangka untuk menyelenggarakan kepentingan umum (kesejahteraan sosial), pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoedenis*) dalam kehidupan masyarakat dalam batas-batas yang diperbolehkan menurut hukum. Oleh karena itu, pemerintah diberi kewenangan untuk membuat dan menggunakan Peraturan Perundang-undangan. Dengan kata lain pemerintah diberi kewenangan legislasi.¹⁷

Dengan konsep kesejahteraan umum, ada tiga kelompok tugas negara sebagai syarat kehidupan sosial yang diperlukan untuk sampai pada negara sejahtera, Ketiga kelompok tugas negara tersebut adalah *pertama*, negara harus memberikan

15 Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004 dalam buku Helmi *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, Hal.18

16 Aristoni, 2014, *Tindakan Hukum Diskresi dalam konsep welfare state*, <http://journal.stainkudus.ac.id> **Jurnal Penelitian**, Vol. 8, No. 2, di akses tanggal 17 maret 2017

17 Jaka Susila, *Handout Hukum Administrasi Negara*, Surakarta: UMS, 2010,hal. 17

perlindungan kepada penduduk dalam wilayah tertentu. *Kedua*, negara mendukung atau langsung menyediakan berbagai pelayanan kehidupan masyarakat di bidang sosial, ekonomi, dan kebudayaan. *Ketiga*, negara menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat serta menyediakan suatu sistem yudisial yang menjamin keadilan dasar dalam hubungan kemasyarakatan.¹⁸

Konsep negara hukum kesejahteraan dalam pengertian sosiologi hukum merupakan suatu hal yang dapat ditafsirkan sebagaimana hukum menjadi sarana pengatur perilaku kehidupan bernegara sesuai falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga setiap subjek hukum maupun penegakan hukum sebagai kesatuan dari sistem masyarakat dalam hal bernegara mampu menegakkan hukum dalam kapasitas pemenuhan unsur kepastian sebagai adanya kehendak hukum, kebenaran dan kemanfaatan sebagai adanya kehendak moral, dan keadilan sebagai adanya kehendak masyarakat tersebut.

Perkembangan kasus perizinan memperlihatkan suatu fenomena tentang bagaimana dimensi perizinan sangat dipengaruhi oleh perkembangan demokrasi dan hak asasi manusia di Indonesia, Kasus-kasus tersebut memperlihatkan bahwa otoritas perizinan yang dimiliki oleh pemerintah mendapat ujian untuk digugat atas dasar perlindungan hak asasi manusia dan demokrasi.

Perizinan dalam negara hukum harus dipandang dalam dua hal. *Pertama*; keberadaan perizinan merupakan konsekuensi logis dalam prinsip negara hukum materiil (*welfare state*) dimana pemerintah mempunyai peran besar dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu keberadaan wewenang perizinan pada dasarnya juga diberikan oleh peraturan perundang-undangan melalui sumber atribusi, delegasi atau mandat. Wewenang perizinan dalam konsep negara hukum memang menjadi otoritas pemerintah sehingga dalam hal menjalankan pemerintahan maka kewenangan

18 Franz Magniz Suseno, 2001, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal.316-317.

tersebut menjadi sangat vital dalam mengatur tata kehidupan masyarakat.

Wewenang perizinan secara yuridis tersebar dalam berbagai institusi pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya. Namun demikian keberadaan institusi tersebut tetap masuk dalam lingkup *bestuuring* (pemerintahan). Kompleksitas izin dan lembaga yang diberi wewenang tersebut tentu akan selaras dengan perkembangan persoalan masyarakat yang menjadi tanggungjawab pemerintah. Namun demikian secara yuridis konstitusional sudah diatur tentang jenis izin dan lembaga yang berwenang dalam memberikan izin tersebut..

Kedua; berkaitan produk atas pelaksanaan wewenang perizinan yang dimiliki oleh institusi pemerintah. Adapun produk hukum atas pelaksanaan wewenang tersebut adalah keputusan atau ketetapan administrasi negara yang sifatnya individual, konkrit dan final. Produk inilah yang sebenarnya yang mempunyai akibat hukum dalam menentukan tindakan warga negara. Oleh karena itu produk hukum perizinan dalam prakteknya dapat berhubungan dengan hak warga negara dalam pengertian yang lebih konkrit. Dengan demikian ketentuan peraturan perundang-undangan dalam praktiknya juga sangat dipengaruhi dengan ketetapan administrasi negara. Tindakan pemerintah untuk menerbitkan izin tersebut tentu punya potensi dapat merugikan hak warga negara. Oleh karena itu dalam prinsip negara hukum demokratis harus ada mekanisme hukum untuk menyelesaikan masalah tersebut. Adapun dalam prinsip negara hukum yang demokratis di Indonesia sudah diatur pula tentang bagaimana kontrol atas produk hukum. Adapun mekanisme hukum jika ada warganegara yang merasa dirugikan dengan adanya ketetapan administrasi negara dapat melakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).¹⁹

4. Hasil Kajian Konseptual

Ide dasar negara hukum baik dalam konsep *rechtsstaat* maupun *the rule of law* sasaran utamanya adalah perlindungan

19 Agus Ngadino, 2012, Perizinan dalam kerangka hukum Demokratis, http://eprints.unsri.ac.id/4012/.../Perizinan_Dalam_Kerangka_Negara_Hukum_Demokratis Hlm.23-24 diakses tanggal 19 Maret 2017

hak-hak dasar manusia. Dalam konsep *rechtsstaat* perlindungan hak-hak dasar diwujudkan melalui asas legalitas. Dengan asas tersebut, hukum harus dipoitifkan, artinya hukum harus dibentuk secara sadar dan dituangkan dalam bentuk yang resmi dan pasti. Asas legalitas merupakan asas yang membatasi kekuasaan pemerintahan, dan pembatasan pemerintahan ini bukan berarti mematikan kekuasaan pemerintahan yang pada dasarnya berisi wewenang untuk mengendalikan (*sturing*) kehidupan masyarakat.

Dalam Konsep negara hukum moderen sendiri pelayanan publik menjadi tolek ukur dan menyeimbang terhadap pemenuhan hak-hak manusia. Berbicara pelayanan publik, perizinan menjadi ranah yang menarik dalam tulisan ini, terutama dalam putusan pemberian dispensasi nikah kepada anak dibawah umur. Wewenang perizinan secara yuridis tersebar dalam berbagai institusi pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya. Namun demikian keberadaan institusi tersebut tetap masuk dalam lingkup *bestuuring* (pemerintahan). Kompleksitas izin dan lembaga yang diberi wewenang tersebut tentu akan selaras dengan perkembangan persoalan masyarakat yang menjadi tanggungjawab pemerintah. Namun demikian secara yuridis konstitusional sudah diatur tentang jenis izin dan lembaga yang berwenang dalam memberikan izin tersebut.

Pernikahan dibawah umur ialah pernikahan yang terjadi pada pasangan atau salah satu calon yang ingin menikah pada usia di bawah batas standar yaitu usia yang sudah di tetapkan oleh undang – undang perkawinan. Dalam hal ini pemberian dispensasi nikah terhadap anak dibawah umur menjadi kewenangan pemerintah, khusus nya ketika keluar mengenai undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Secara bahasa, dispensasi berarti pengecualian dari aturan umum untuk suatu hal atau keadaan yang khusus, izin pembebasan dari kewajiban, dan keringanan. Dalam kamus hukum, dispensasi adalah penyimpangan atau pengecualian terhadap ketentuan-ketentuan peraturan-peraturan hukum ataupun Undang-Undang yang semestinya harus berlaku secara formil. Perkawinan yang usia calon mempelai belum mencukupi persyaratan tidak dapat di izinkan untuk melaksanakan pernikahan, kecuali mengajukan

izin dispensasi nikah ke Pengadilan Agama agar pernikahannya dapat disahkan dan dicatat oleh Kantor Urusan Agama (KUA).

Ketentuan Dispensasi Nikah yang mengatur perihal dispensasi perkawinan ialah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, yang secara lengkap diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1975, ketentuan - ketentuan tersebut yaitu: Pasal 12 menitik beratkan kepada dispensasi bagi anak yang belum mencapai umur minimum, yakni:

- a. Pernikahan harus didasarkan persetujuan kedua calon mempelai;
- b. Seseorang calon mempelai yang akan melangsungkan pernikahan belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin sebagaimana yang
- c. memenuhi persyaratan melangsungkan pernikahan

Kajian dispensasi nikah menegaskan bahwa sebenarnya kebijakan publik yang dituangkan dalam peraturan-peraturan yang bersifat administratif sesuai dengan konsep negara hukum moderen yang menitik beratkan pada kesejahteraan dan terpenuhinya hak-hak masyarakat serta penegasan kemaslahatan bagi tiap-tiap subyek hukum yang mengikatkan diri di dalamnya. Selama tidak bertentangan dengan undang-undang dan aturan-aturan lainnya.

D. KESIMPULAN

Konsep negara hukum kesejahteraan dalam pengertian sosiologi hukum merupakan suatu hal yang dapat ditafsirkan sebagaimana hukum menjadi sarana pengatur perilaku kehidupan bernegara sesuai falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga setiap subjek hukum mampu menegakkan hukum dalam kapasitas pemenuhan unsur kepastian sebagai adanya kehendak hukum, kebenaran dankemanfaatan sebagai adanya.

Menurut Sjachran Basah "Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku

Dispensasi nikah sendiri merupakan aktualisasi kebijakan umum sebagai formulasi dalam masalah sosial khususnya hukum perkawinan. Konsep negara hukum moderen yang menitik beratkan kepada kesejahteraan dan pemenuhan hak subyek hukumnya menjadi pendukung dalam pelaksanaan kebijakan yang paling nyata. Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban memiliki peran sentral dalam pelaksanaan kebijakan publik. Ketentuan Dispensasi Nikah yang mengatur perihal dispensasi perkawinan ialah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, yang secara lengkap diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1975.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, cet.ke-1, Jakarta: Sinar Grafika.
- Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bgir Manan, 2004, Perkembangan UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press dalam buku Helmi ,2012, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Sinar Grafika.
- C.S.T. Kancil, 2003, *Kitab Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Dadan Muttaqien, 2006, *Cakap Hukum : bidang perkawinan dan perjanjian*, yogyakarta: insania citra press.
- E Utrecht, 1998, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Harun, 2009, *Konstruksi Perizinan Usaha Industri Indonesia Prospektif*, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Jaka Susila, 2010, *Handout Hukum Administrasi Negara*, Surakarta: UMS.

- Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Roihan A. Rasyid, 1998, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada Cet ke-6.
- Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya: FH UNAIR.
- Sudarsono, 2005, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Syachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.

Undang-Undang

Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Kompilasi Hukum Islam

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

ARTIKEL

- Aristoni, 2014, *Tindakan Hukum Diskresi dalam konsep welfare state*, <http://journal.stainkudus.ac.id> **Jurnal Penelitian, Vol. 8, No. 2**, di akses tanggal 17 maret 2017
- Komatussuniah, 2012, *Hukum Perizinan*, <http://ikomatussuniahdesign.blogspot.com/2012/03/hukum-perizinan.html>, diakses tanggal 18 Maret 2017
- Randa Julian Gobas, 2013, *Hukum Administrasi Negara tentang Perizinan*, <http://randajuliangobas.blogspot.com>, diakses taggal 17 Maret 2017