

Dinamika Perubahan Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Mengenai Batas Usia Minimal Perkawinan

JA

Yuliani Catur Rini

79

Universitas Nahdlatul Ulama Purwokerto

Ari Tri Wibowo

Universitas Nahdlatul Ulama Purwokerto

Classification

Conceptual Article

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 berdampak pemenuhan hak-hak dasar dan hak-hak konstitusional warga negara terutama dalam hal perkawinan. Konsekuensi logis dari putusan MK tersebut maka ada perubahan norma terhadap UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini menjangkau batas usia untuk melakukan perkawinan. Pasal 7 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 menetapkan bahwa usia minimal perkawinan bagi pria adalah umur 19 tahun dan wanita umur 16 tahun. Aturan tersebut dirubah melalui Undang-Undang No. 16 tahun 2019 yang menetapkan batas minimal menikah bagi laki-laki dan perempuan yang akan menikah adalah minimal di usia 19 tahun. Berubahnya batas minimal usia kawin memberi dampak terhadap dispensasi kawin. Adanya “dispensasi kawin” yang kewenangannya diberikan kepada hakim pengadilan agama menjadi dua mata pisau yang terkadang menjadi tantangan tersendiri dalam pencegahan pernikahan dini.

Submitted: 1 Juni 2022

Accepted: 1 Agustus
2022

Online: 31 Oktober
2022

Keywords:

Perubahan, Dispensasi. Pernikahan dini

Corresponding Author:

Yuliani Catur Rini, Ari Tri Wibowo

Universitas Nahdlatul Ulama Purwokerto

Email : yulianirini1987@gmail.com

© The Author(s) 2022

DOI: 10.47776/alwasath.v3i1.330



CC BY: This license allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, so long as attribution is given to the creator. The license allows for commercial use.

PENDAHULUAN

Pasal 1 Undang-undang (UU) Perkawinan Republik Indonesia No. 1 Tahun 1974 disebutkan “perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Berdasarkan pasal 1 ini kita dapat memahami dua hal pokok disini. Pertama, perkawinan adalah sebuah ikatan. Kedua, perkawinan mempunyai tujuan tertentu. Pasal 1 UU Perkawinan ini secara terbuka menyebut dua tujuan perkawinan yang sudah dibentuk oleh suami istri, yaitu (1). keluarga yang bahagia dan (2). keluarga yang kekal. Namun untuk mewujudkan keluarga yang bahagia dan keluarga yang kekal tidak serta merta semua pasangan dapat melaksanakan perkawinan. Namun masih ada kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terlebih dahulu, seperti halnya batas umur minimum untuk melangsungkan perkawinan.

Perkawinan ini mewajibkan orang tua untuk memelihara dan mendidik anak-anak mereka dengan sebaik-baiknya. Terhadap batasan waktu sampai kapan kewajiban ini harus dilaksanakan, Pasal 45 ayat (1) dan (2) UU Perkawinan menegaskan dua ketentuan waktu, yakni: 1) sampai anak tersebut kawin; atau 2) dapat berdiri sendiri. Sayangnya, UU Perkawinan tidak menjelaskan lebih lanjut, kriteria apa yang harus dipertimbangkan dalam menentukan seorang anak itu sudah “dapat berdiri sendiri”. Namun, pada pasal berikutnya, yakni Pasal 46 ayat (2) diatur kewajiban seorang anak untuk membantu orang tua dan keluarga dalam garis lurus ke atas, apabila anak tersebut sudah “dewasa”. Walaupun tidak secara eksplisit mendefinisikan umur “dewasa”, namun pada Pasal 47 ayat (1), UU Perkawinan menegaskan bahwa anak yang belum mencapai 18 tahun atau belum melangsungkan perkawinan, berada dibawah kekuasaan orang tuanya selama kekuasaan tersebut tidak dicabut.

Terdapat satu persoalan yang timbul di dalam UU Perkawinan adalah Pasal 7 ayat (1) yang membedakan batas usia perkawinan berdasarkan jenis kelamin. Batas usia perkawinan bagi laki-laki adalah 19 tahun. Batas usia ini tidak dianggap sebagai persoalan dari persepektif hak anak karena usia 19 tahun telah dikategorikan sebagai usia dewasa. Hanya saja batas usia perkawinan untuk perempuan adalah 16 tahun, yang masih masuk dalam kategori usia anak. Hal ini merupakan bentuk diskriminasi berdasarkan jenis kelamin yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dijamin oleh Pasal 3 ayat (3) UU HAM dan Pasal 1 Konvensi Hak Perempuan (CEDAW).¹

Diskriminasi ini bisa dalam hal pendidikan, kesehatan. Tidak memungkiri juga karena psikologi yang belum matang untuk berkeluarga dapat mengakibatkan kekerasan dalam rumah tangga. Dampak negatif perkawinan pada usia yang belum cukup matang menimbulkan tumbuh kembang anak dan akan menyebabkan tidak terpenuhinya hak dasar anak seperti hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, hak sipil anak, hak kesehatan, hak pendidikan, dan hak sosial anak.²

Berdasarkan permasalahan itu, batasan umur yang mendiskriminasi perempuan tersebut merupakan hal yang sangat penting untuk pengaturan yang lebih objektif, agar hukum yang dicita-

¹ Pasal 1 Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) menyebutkan: “setiap perbedaan, pengecualian atau pembatasan yang dibuat berdasarkan jenis kelamin yang memiliki efek atau tujuan merusak atau meniadakan pengakuan, kenikmatan atau latihan oleh perempuan, terlepas dari status pernikahan mereka, berdasarkan kesetaraan laki-laki dan perempuan, hak asasi manusia dan kebebasan mendasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau lainnya.”

² Konsideran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

citakan dapat tercapai, maka perlu memahaminya secara mendalam terhadap keberadaan hukum itu sendiri. Sehingga dapat ditemukan hakekat sebenarnya dari hukum itu sendiri, tujuannya dan mengapa orang harus tunduk pada hukum tersebut terutama mengenai batas umur minimal melakukan perkawinan, dengan umur yang tepat untuk dicantumkan dalam UU, diharapkan akan terjadi penghormatan terhadap perkawinan itu sendiri dan juga menimbulkan semangat untuk membangun suatu negara hukum yang lebih baik kalau tidak dapat dikatakan hukum yang sempurna. Oleh Theo Huijbers pemahaman yang mendekati sempurna terhadap hukum itu sendiri dipercaya sebagai hal yang dapat memperpendek jarak antara hukum dan keadilan sehingga hukum dipandang sebagai cita-cita yang harus dilaksanakan.³ Dari latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian adalah Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah 1) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis perubahan Undang-Undang Perkawinan? 2) Bagaimana dinamika mengenai mengenai batas umur minimum perkawinan pasca perubahan UU Perkawinan?

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif. Secara tidak langsung hal ini menggambarkan bahwa penelitian akan menggunakan pendekatan terhadap perundang-undangan (*statute approach*) sebagai sumber hukum yang telah ada. Dengan kata lain metode yang digunakan berfokus pada telaah tekstual terhadap teks-teks hukum. Selain itu sebagai penelitian hukum normatif maka penelitian ini dapat mencakup penelitian tentang asas-asas hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horisontal, sistematika hukum, inventarisasi hukum positif, termasuk usaha penemuan hukum *inconcreto*.⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pertimbangan atau Landasan Filosofis, Landasan Sosiologi dan Landasan Yuridis.

Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).⁵ Falsafah bangsa Indonesia ini tercantum dalam Butir-butir sila Pancasila yang landasan utama yang mengikat Penyelenggara Negara dalam merumuskan kebijakan yang Ber-Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan. Kelima sila tersebut menjadi ruh dalam setiap kebijakan yang disusun oleh Penyelenggara Negara demi mewujudkan cita-cita Indonesia yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Dimana cita-cita tersebut hanya akan dapat digapai apabila Penyelenggara Negara menjamin kesejahteraan tiap warga negaranya, termasuk menjamin dan melindungi hak anak sebagai hak asasi manusia.

³ Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanusius, hlm. 11

⁴ Bahder Johan Nasution. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, hlm 127

⁵ Arifin Bur dan Wira Atma Hajri, *Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah mengenai Pengelolaan Air Limbah Domestik di Kabupaten Bengkalis*, UIR Law Review Volume 02, Nomor 02, Oktober 2018, hlm 406.

Negara menjamin pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia melalui batang tubuh UUD 1945 yang terangkum dalam 40 hak konstitusional dalam 14 rumpun.⁶ Jaminan terhadap hak setiap orang untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan hak untuk mendapatkan perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif itu tertuang dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Adanya jaminan ini menunjukkan komitmen Negara untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang jauh dari perlakuan diskriminatif termasuk dalam batasan usia perkawinan bagi perempuan dan laki-laki. UUD 1945 juga telah memberi jaminan perlindungan terhadap warga negaranya termasuk kelompok rentan. Jaminan ini melingkupi perlindungan dari tindakan kekerasan dan eksploitasi. Komitmen negara untuk menjamin kehidupan masyarakat yang berkeadilan tanpa ada diskriminasi telah dipertegas dengan peratifikasian beberapa Konvensi Internasional yang meletakkan prinsip kesetaraan dan keadilan dan prinsip non diskriminasi sebagai dasar dari penjaminan hak-hak asasi manusia, seperti Kovenan Hak Sipil dan Politik, Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Konvensi Hak Perempuan (CEDAW), dan Konvensi Hak Anak.

Landasan Sosiologis

Praktik perkawinan anak di Indonesia merupakan persoalan yang secara persisten muncul dari waktu ke waktu, sejak era penjajahan kolonial hingga saat ini. Di masa kolonial ditemukan kasus-kasus dimana anak perempuan dikawinkan dalam usia yang cukup muda, seperti 8 atau 10 tahun.⁷ Pengabaian terhadap praktek perkawinan anak yang menimbulkan kekerasan dan eksploitasi seksual telah berlangsung cukup lama.⁸ Respon Negara kolonial baru muncul pada sekitar tahun 1890 ditandai dengan adanya dorongan agar persetubuhan terhadap anak termasuk di dalam perkawinan dianggap sebagai perbuatan perkosaan dan diadili di pengadilan.⁹ Selain itu muncul kebijakan larangan persetubuhan dengan anak di bawah umur yang di atur di dalam KUHP tahun 1915 untuk memerangi perkawinan anak. Pada tahun 1925, Gubernur Jenderal Belanda membuat Surat Edaran (No. 403) kepada semua residen di Hindia Belanda (Indonesia) untuk memerangi perkawinan anak. Kebijakan ini tidak berjalan secara efektif karena penolakan tokoh agama di Indonesia. Pada tahun 1937 pemerintah kolonial Belanda mengusulkan adanya ordonansi pencatatan perkawinan dengan menyebutkan batas usia kawin perempuan adalah 15 tahun. Namun Ordonansi ini juga ditolak oleh tokoh-tokoh dan pemimin agama di Indonesia.¹⁰

Pasca kemerdekaan, adanya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan cenderung mengubah politik hukum terkait dengan perkawinan anak. Gerakan perempuan pada saat itu mendesak adanya usia minimum perkawinan dan pembentuk kebijakan sepakat untuk membuat usia minimum 16 tahun untuk perempuan. Dengan demikian, keberadaan UU No. 1 Tahun 1974 pada jamannya merupakan lompatan dari yang sebelumnya tidak ada minimum usia kawin.¹¹

⁶ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), "Hak Konstitusi", https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/2018/Publikasi/40%20HAK%20KONSTITUSI.pdf, diakses 09 Januari 2021.

⁷ Sita T, van Bemellen dan Mies Grinjs, "Perdebatan tentang Perkawinan Anak, Mulai dari Zaman Kolonial Hingga ke Kurun Jawa Masa Kini: Adat, Agama, dan Negara", dalam Horii, Grinjs, Irianto, dan Saptandari, 2018, *Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek*, Yayasan Pustaka Buku Obor, Jakarta.

⁸ Susan Blackburn and Bessell, Sharon, *Marriageable Age: Political Debates on Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia*, No. 63, April 1997, hlm. 107-141.

⁹ Sita T, van Bemellen dan Mies Grinjs, *Perdebatan tentang Perkawinan Anak, Mulai dari Zaman Kolonial Hingga ke Kurun Jawa Masa Kini: Adat, Agama, dan Negara*, dalam Horii, Grinjs, Irianto, dan Saptandari, 2018, *Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek*, Yayasan Pustaka Buku Obor, Jakarta.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Op.cit.* Susan Blackburn dan Bessell Sharon

Bersamaan dengan adanya UU Perkawinan, pemerintah Orde Baru, menggalakan program Keluarga Berencana (KB), yang mendorong perkawinan anak tidak dilakukan sebelum usia 20 tahun dan dorongan kepada orang tua untuk menghindari anak menikah di bawah 20 tahun. Program penyuluhan KB ini lebih dianggap efektif untuk mencegah perkawinan anak pada masa itu.¹²

Aturan dalam UU Perkawinan merupakan upaya Negara untuk melindungi institusi perkawinan dari penyalahgunaan perkawinan yang dapat merusak institusi keluarga. Sayang sekali implementasi aturan ini menghadapi kendala serius di lapangan. Perkawinan pada usia di bawah batas minimum dalam UU Perkawinan masih terjadi karena berbagai alasan, baik terkait dengan substansi hukumnya, maupun terkait pengaruh dari faktor sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat, pemahaman agama.¹³

Faktor-faktor di atas sangat berpengaruh terhadap munculnya praktek perkawinan anak. Berbagai cara dilakukan oleh keluarga agar pernikahan di usia anak bisa terwujud. Sebagai contoh, terjadi manipulasi data usia anak dibawah 16 tahun yang “didewasakan” dengan sengaja untuk kepentingan administrasi pernikahan Pembuatan dokumen tersebut demi dapat mengawinkan anak dan mendapatkan surat nikah.¹⁴ Terdapat perubahan data terkait dengan perkawinan anak di Indonesia. Perkiraan perkawinan usia anak di Indonesia tahun 2015 sebesar 23% dan di tahun 2017 mulai terjadinya penurunan menjadi 22 %. Situasi ini perlu disambut secara positif dan karenanya upaya pencegahan perkawinan anak penting untuk diperkuat sehingga mencapai angka yang lebih rendah. Pada tahun 2015, perkawinan usia anak di daerah perdesaan hampir 1/3 lebih tinggi dibanding di daerah perkotaan (masing-masing 27,11% dan 17,09%). Pada 2017, angka prevalensi perkawinan anak di desa menurun secara perlahan sementara di tingkat perkotaan angka menaik.¹⁵

Peningkatan prevalensi perkawinan anak di perkotaan diperkirakan pula dipengaruhi oleh keberadaan sosial media sebagai sisi negatif dari teknologi. Hal ini menimbulkan kekawatiran orang tua di perkotaan dan berdampak pada keinginan untuk menanamkan kembali nilai-nilai tradisional yang antara lain mendesak anak untuk menikah dalam usai muda.¹⁶

Hal di atas terkait dengan tingginya angka permohonan dispensasi perkawinan di bawah usia minimum perkawinan. Berdasarkan rekapitulasi data perkara yang diterima oleh Mahkamah Syariah/Pengadilan Agama Yuridiksi Mahkamah Syariah Aceh/Pengadilan Tinggi Agama Seluruh Indonesia Tahun 2014, jumlah kasus yang mengajukan dispensasi kawin adalah sebanyak 12.202 (termasuk dispensasi untuk perkawinan usia di bawah batas minimum perkawinan yang diatur dalam UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974). Pada tahun 2015 terdapat kenaikan permohonan dispensasi yaitu sejumlah 12.231. Data tersebut mengalami penurunan pada tahun 2016 terdapat sejumlah 11.075 pengajuan dispensasi perkawinan.¹⁷ Alasan utama dari pengajuan dispensasi adalah karena telah terjadi kehamilan yang tidak diinginkan atau mencegah agar kehamilan yang tidak diinginkan tidak terjadi.

¹² *Ibid.*

¹³ Sulistyowati Irianto, “Sambutan”, dalam Hoko Horri, Mies Grijns, dan Saptandari, *Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek*, Yayasan Pustaka Buku Obor, Jakarta

¹⁴ Detik.com, “Indonesia Masih Darurat Perkawinan Anak”, <https://news.detik.com/kolom/d4044812/indonesia-masih-darurat-perkawinan-anak>, diakses 09 Januari 2021.

¹⁵ Hoko Horri dan Mies Grijns, “Pendahuluan”, dalam Horii Grinjs, Sulistyowati Irianto, dan Saptandari, 2018, *Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek*, Jakarta, Yayasan Pustaka Buku Obor.

¹⁶ Pam Nilan, “Youth transitions to urban, middle-class marriage in Indonesia: faith, family and finances,” *Journal of Youth Studies*, Vol. 11, No. 1 2008, hlm. 65-82

¹⁷ Rekapitulasi Data Mahkamah Syariah/Pengadilan Agama Yuridiksi Mahkamah Syariah Aceh/Pengadilan Tinggi Agama Seluruh Indonesia Tahun 2015 dan 2016.

Landasan Yuridis

Indonesia sebagai negara hukum di era reformasi telah memiliki peraturan perundang-undangan tentang Perlindungan Anak. UU ini merupakan hasil dari perkembangan politik hukum yang didasarkan pada penghormatan hak manusia khususnya hak anak. UU Perlindungan Anak semakin memperkuat pemikiran pentingnya mempertimbangkan ulang pengaturan dalam Pasal 7 Ayat (1) tentang batasan usia minimal perkawinan untuk perempuan dan Pasal 7 Ayat (2) tentang dispensasi perkawinan di bawah usia minimal perkawinan. Dengan adanya perkembangan hukum yang lebih memberi perlindungan terhadap hak anak, keberadaan aturan batas usia minimum calon pengantin khususnya untuk perempuan dalam Pasal 7 ayat (1) mulai dianggap semakin tidak relevan dalam memberikan perlindungan Anak.

UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyatakan secara tegas dalam Pasal 26 ayat 1 (c) bahwa orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak, tetapi pasal ini, sebagaimana UU Perkawinan, tidak disertai dengan ketentuan sanksi pidana sehingga ketentuan tersebut nyaris tak ada artinya dalam melindungi anak-anak dari ancaman perkawinan usia anak. Keberadaan Pasal 7 Ayat (1) bertentangan dengan UU Perlindungan Anak. Batasan usia anak menurut UU Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Pasal 7 ayat (1) belum menjamin perlindungan dan pemenuhan hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan kembang, serta berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat martabat kemanusiaan. Pada tahun 2017, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari gugatan uji materi terkait perbedaan usia perkawinan dalam UndangUndang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 7 ayat 1 yang mengatur batas minimal usia perkawinan 19 tahun untuk laki-laki dan 16 tahun untuk perempuan melalui Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017. MK menyatakan perbedaan batas usia perkawinan laki-laki dan perempuan dalam UU tersebut menimbulkan diskriminasi.

Pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai pasal itu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang menyebut bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan sama di hadapan hukum. Mahkamah Konstitusi juga menyatakan UU Perkawinan tidak sinkron dengan UU Perlindungan Anak yang mengatur bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun. MK juga menyampaikan sejumlah dampak buruk perkawinan anak, terkait aspek kesehatan dan pendidikan. Jika diletakkan dalam konteks lebih luas, perkawinan anak mengancam dan berdampak negatif terhadap kesehatan anak lantaran belum tercapainya batas kematangan ideal reproduksi. Potensi eksploitasi dan kekerasan terhadap anak pun turut meningkat.¹⁸

Putusan MK tersebut di atas, merupakan mandat konstitusional yang sesungguhnya mendukung politik hukum dan kebijakan Negara Indonesia di era reformasi untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap anak tanpa diskriminasi. Yang perlu segera dilakukan oleh pemerintah dan DPR RI adalah; pertama melarang secara tegas dan melanjutkan upaya pencegahan perkawinan anak; kedua, menghapuskan membedakan aturan batas usia perkawinan anak baik laki-laki dan perempuan melalui perubahan standar batas minimal usia perkawinan yang tertera dalam Pasal 7 ayat 1 UndangUndang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terkait usia perkawinan pada batas usia perkawinan dengan menaikkan standarnya; ketiga, memperketat dispensasi terhadap perkawinan di bawah usia minimum. Pasal 7 Ayat (1) yang menyatakan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila calon mempelai laki-laki telah berusia 19 tahun dan mempelai perempuan berusia 16 tahun, sudah dinilai tidak relevan lagi di masa sekarang baik dari sisi kesehatan biologis, psikologis, ekonomi, pendidikan dan kebudayaan. Baik calon mempelai laki-

¹⁸ Eddy L. Fadlyana dan Shinta Larasaty, 2009, "Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya", Sari Pediatri, Vol. 11, No. 2, Agustus 2009.

laki dan perempuan setidaknya telah genap berusia 19 tahun jika hendak melangsungkan perkawinan. Selain pengetatan persyaratan dispensasi juga perlu disertai dengan sanksi bila terjadi pelanggaran batasan usia perkawinan bila tidak ada faktor-faktor yang sifat mendesak untuk dilangsungkan perkawinan.

Dinamika yang muncul atas batasan usia minimal perkawinan

Perubahan Batasan Minimal Usia Perkawinan

Sasaran perubahan peraturan ini adalah perubahan Pasal 7 Ayat (1) dan Ayat (2) UU Perkawinan. Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017 tentang perkara pengujian UU Perkawinan menyatakan bahwa Pasal 7 ayat (1) sepanjang frasa “16 tahun” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat. Kemudian MK memerintahkan pembuat Undang-Undang untuk melakukan perubahan terhadap UU Perkawinan di Pasal 7 Ayat (1) berkenaan dengan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan.

Perubahan Pasal 7 Ayat (1) UU Perkawinan merupakan bagian dari amanat konsitusi khususnya Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Ketentuan *a quo* menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan dalam hak dan kedudukan baik didalam hukum dan pemerintahan antara setiap warga negara atau dikenal juga dengan “Equality before the law “. Pasal 7 Ayat (1) membedakan antara warga negara laki-laki dan perempuan. Perbedaan tersebut perlu dihapuskan karena tidak sesuai dengan Pasal 27 (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan menyamakan batas usia perkawinan perempuan dan laki-laki pada usia 19 tahun.

Penyamaan batas usia perkawinan perempuan dan laki-laki pada usia 19 tahun juga berkesesuaian dengan kerangka hak asasi manusia yang telah menjadi bagian dari politik hukum di Indonesia dengan adanya UU Pengesahan Konvensi Hak Sipil dan Politik, UU Pengesahan Konvensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, UU Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan Ratifikasi Konvensi Hak Anak. Usia 19 tahun merupakan usia yang dapat dikategorikan bukan lagi anak dan di atas batas usia yang telah disebutkan dalam Konvensi Hak Anak.

Selain itu, Pasal 7 ayat (2) mendesak untuk direvisi karena memberikan peluang adanya penyimpangan terhadap usia minimum perkawinan dengan tidak ada batasan yang jelas dalam situasi apa penyimpangan dapat dilakukan. Perlu adanya batasan yang jelas agar penyimpangan terhadap usia minimum tidak mudah dilakukan.

Usia 16 tahun bukanlah usia yang tepat untuk melakukan perkawinan bagi anak perempuan, karena usia 16 tahun adalah usia dimana seharusnya anak masih mengikuti pendidikan sesuai dengan cita-cita pemerintah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional (UU Pendidikan Nasional) yang mewajibkan adanya wajib belajar 12 tahun. Jika melihat usia pendidikan pertama anak masuk Sekolah Dasar di usia 7 tahun maka dengan adanya wajib belajar 12 tahun berarti usia anak untuk mendapatkan hak pendidikannya sampai selesai adalah 19 tahun.

Pasal 7 ayat (1) terkait usia perkawinan perempuan yang masih mematok usia 16 tahun adalah bentuk perbedaan terhadap salah jenis kelamin, yaitu perempuan, yang mana di dalam UU HAM Pasal 1 ayat (3) hal tersebut masuk dalam salah satu bentuk diskriminasi. Bahwa kematangan fisik dan mental kedua calon mempelai yang merupakan hal yang sangat penting karena dalam perkawinan kedewasaan dan rasa tanggung jawab yang besar sangat diperlukan

dalam membentuk keluarga. Kedewasaan ini diaplikasikan dengan pola relasi yang sejajar dan menganggap pasangan sebagai mitra, sehingga komunikasi dalam rumah tangga tersebut berjalan sesuai harapan. Prinsip kematangan calon mempelai juga dimaksudkan bahwa calon suami isteri harus telah matang jasmani dan rohani untuk melangsungkan perkawinan, agar dapat memenuhi tujuan luhur dari perkawinan.

Pasal 7 ayat (2) UU Perkawinan mengatur tentang dispensasi perkawinan di bawah usia minimum yang dapat dimintakan kepada pengadilan atau pejabat lainnya oleh orang tua pihak pria atau pihak wanita. Pasal ini perlu dipertegas dan dipastikan agar tidak digunakan sebagai alasan oleh kedua pihak orang tua untuk mengawinkan anak-anak mereka yang masih di bawah umur. Pembatasan terhadap penyimpangan usia minimum juga perlu diikuti dengan: 1) upaya-upaya pencegahan untuk menghindari penyimpangan terhadap usia minimum dan untuk mempromosikan perkawinan di atas usia minimum dalam berbagai bentuk kegiatan; 2) upaya-upaya afirmasi terhadap anak yang melangsungkan perkawinan di bawah usia minimal dalam bentuk, pertama, perlindungan hak-haknya seperti hak untuk melanjutkan pendidikan; kedua, pendampingan khusus dalam bentuk pelatihan-pelatihan menghadapi kondisi perkawinan dalam usia muda dan dampak dari perkawinan (kehamilan dan pengasuhan anak); ketiga, bantuan khusus ekonomi, sosial dan psikososial bagi anak-anak yang masuk dalam kondisi penyimpangan usia perkawinan. Perubahan Pasal 7 Ayat (2) berkesesuaian dengan upaya untuk mempromosikan, melindungi dan memenuhi hak-hak anak.

Pada dasarnya perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya dua hal yaitu hak-hak anak dan kesejahteraan anak. Apapun perbuatan yang dilakukan oleh orang tua atau para pihak yang terlibat dengan anak harus memperhatikan dua tujuan tersebut dengan didasarkan pada kepentingan terbaik bagi anak. Para pihak yang terlibat dengan dispensasi kawin harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh akan hak-hak anak dan juga kesejahteraan anak baik lahiriah maupun batiniah, baik fisik maupun psikis. Dalam hal ini yang dimaksud hak-hak anak adalah berbagai kebutuhan dasar yang seharusnya diperoleh anak untuk menjamin kelangsungan hidup, tumbuh kembang dan perlindungan dari segala bentuk perlakuan salah, eksploitasi dan penelantaran terhadap anak, baik yang mencakup hak sipil, ekonomi, sosial dan budaya.

UU Perkawinan hanya mewajibkan pengadilan mendengar keterangan orang tua dalam permohonan dispensasi kawin. Karena itu, adanya PERMA No. 5 Tahun 2019, yang mengacu pada Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), Undang-Undang Perlindungan Anak, dan PERMA No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, sangat penting untuk menjamin pelaksanaan sistem peradilan yang melindungi hak anak.¹⁹

Dispensasi Perkawinan

Memasuki tahun ke-2 pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, tepatnya tanggal 15 Oktober 2019. Pasca perubahan, lonjakan permohonan dispensasi kawin yang masuk di Pengadilan mengalami peningkatan yang signifikan.

Perkawinan usia dini di Indonesia secara umum amatlah sangat tinggi. Sebagaimana data yang disampaikan oleh YM. Dr. H. Busra, S.H.,M.H. (Hakim Agung Kamar Agama) pada Pembinaan dan Kajian Rutin secara daring dengan tema Permasalahan Permohonan Dispensasi

¹⁹ Bestha Inatsan Ashila, Mendorong Peran Hakim Dalam Mencegah Perkawinan Anak, <http://ijrs.or.id/mendorong-peran-hakim-dalam-mencegah-perkawinan-anak/> diakses pada 17 Gebruari 2022

Kawin pada tanggal 23 April 2021. Permohonan dispensasi kawin yang masuk pada tahun 2017 sebanyak 13.103, tahun 2018 sebanyak 13.822, tahun 2019 sebanyak 24.864, dan tahun 2020 sebanyak 64.196.²⁰ Peningkatan permohonan dispensasi kawin yang sangat tinggi tersebut tidak semata dipengaruhi oleh perubahan batas usia perkawinan tetapi sebagai tolok ukur bukan pada angka batas usia yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Tanpa perubahan usia pada Undang-Undang tersebutpun perkawinan usia dini diIndonesia tergolong sangat tinggi.

Lonjakan dispensasi pernikahan ini disebabkan berbagai faktor, kata Retty. Pertama karena adanya peraturan yang menjadi celah, setelah adanya perubahan Undang-Undang tentang Perkawinan Nomor 16 tahun 2019 yang mulai berlaku 15 Oktober 2019. UU ini memuat soal dispensasi pernikahan atau hak untuk menikah meskipun belum berusia 19 tahun.²¹ Penjelasan Pasal 7 ayat (2) terhadap penyimpangan Pasal 7 ayat (1) dapat diberikan dengan alasan sangat mendesak. Yang dimaksud alasan sangat mendesak pada penjelasan pasal tersebut adalah keadaan tidak ada pilihan lain dan sangat terpaksa harus dilangsungkan perkawinan. Tidak cukup disitu, untuk menguatkan maksud alasan sangat mendesak adalah diperlukan bukti-bukti pendukung yang cukup. Maksud dari bukti-bukti pendukung yang cukup adalah surat keterangan yang membuktikan bahwa usia mempelai masih di bawah ketentuan undang-undang dan surat keterangan dari tenaga kesehatan yang mendukung pernyataan orang tua bahwa perkawinan tersebut sangat mendesak untuk dilaksanakan. Dan inilah yang menjadi celah hukum untuk diajukannya permohonan dispensasi kawin kepada pengadilan.

Pemberian dispensasi oleh Pengadilan berdasarkan pada semangat pencegahan perkawinan anak, pertimbangan moral, agama, adat dan budaya, aspek psikologis, aspek kesehatan, dan dampak yang ditimbulkan. Bila melihat alasan-alasan diajukannya dispensasi kawin disetiap pengadilan, pada umumnya hampir sama, diantaranya :

- a. Kedua calon pengantin telah lama menjalin hubungan asmara dan saling mencintai;
- b. Takut terjerumus hubungan seks bebas karena anak calon pengantin tersebut sudah sering keluar jalan berdua;
- c. Takut melanggar norma sosial/adat dimana pada setiap daerah memiliki norma sosial/ada yang berbeda-beda;
- d. Takut melanggar norma agama yang secara tegas mengharamkan jalinan kasih sayang tanpa ikatan yang sah;
- e. Kedua calon pengantin telah melakukan hubungan badan yang belum terikat perkawinan yang sah;
- f. Calon pengantin perempuan telah hamil;
- g. Calon mempelai adalah anak yatim piatu atau ditinggalkan oleh kedua orang tuanya pasca perceraian yang tidak diketahui lagi alamat pastinya di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²

Komnas Perempuan mencatat 6 (enam) bahaya perkawinan anak yang mengancam masa depan Indonesia khususnya perempuan, yakni,

²⁰ Syamsul Bahri, Hakim pada Pengadilan Agama Watansoppeng Kelas IB, Dispensasi Kawin Jelang Dua Tahun Pasca Perubahan Undang-Undang Perkawinan, <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/dispensasi-kawin-jelang-dua-tahun-pasca-perubahan-uu-perkawinan-oleh-syamsul-bahri-s-h-i-25-5> diakses pada 17 Februari 2022

²¹ <https://tirto.id/lonceng-tanda-bahaya-pernikahan-anak-melonjak-300-kala-pandemi-gaUW> diakses pada 17 Februari 2022.

²² *Op.cit*, Syamsul Bahri.

- a) Pendidikan: anak perempuan yang kawin sebelum berusia 18 tahun, 4 kali lebih rentan dalam menyelesaikan pendidikan menengah/setara;
- b) Ekonomi: Kerugian ekonomi yang diakibatkan perkawinan anak ditaksir setidaknya 1,7% dari pendapatan kotor negara (PDB) sebab kesempatan anak untuk berpartisipasi dalam bidang sosial dan ekonomi terhambat;
- c) Kekerasan dan Perceraian: Perempuan menikah pada usia anak lebih rentan mengalami kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan perceraian;
- d) Angka Kematian Ibu (AKI): Komplikasi saat kehamilan dan melahirkan menjadi penyebab kematian kedua terbesar untuk anak perempuan berusia 15 - 19 tahun. Ibu muda yang melahirkan juga rentan mengalami kerusakan pada organ reproduksi;
- e) Angka Kematian Bayi (AKB): Bayi yang lahir dari ibu berusia di bawah 20 tahun berpeluang meninggal sebelum usia 28 hari/1,5 kali lebih besar dibandingkan ibu berusia 20 - 30 tahun;
- f) Stunting: 1 dari 3 balita mengalami stunting. Perkawinan dan kelahiran pada usia anak meningkatkan risiko terjadinya stunting.²³

Dampak tersebut melanggar pemenuhan dan penikmatan hak-hak anak perempuan, baik yang dijamin dalam Konstitusi, Undang-Undang dan Konvensi Internasional. Konstitusi UUD 1945, Pasal 28B ayat 2, jelas menyebutkan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Rekomendasi Umum CEDAW No. 31 dan Konvensi Hak Anak No. 18 menyebutkan perkawinan anak sebagai pemaksaan perkawinan mengingat anak belum mampu memberikan persetujuan secara bebas. Oleh karena itu, perkawinan anak merupakan bentuk *harmful practice*.²⁴

Sebagaimana penjelasan umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan UU Perkawinan bahwa tujuan kenaikan dan penyamaan umur perkawinan yakni 19 tahun adalah untuk kematangan jiwa raga bagi calon pengantin agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang sehat dan berkualitas. Selain itu dapat terpenuhinya hak-hak anak sehingga mengoptimalkan tumbuh kembang anak termasuk pendampingan orang tua serta memberikan akses anak terhadap pendidikan setinggi mungkin.

Perubahan Undang-Undang Perkawinan pada dasarnya baik, namun tidak sejalan dengan prakteknya di lapangan. Sehingga lahirnya perubahan Undang-Undang terhadap batas umur perkawinan tidak memberikan dampak yang banyak untuk menekan angka perkawinan usia dini di Indonesia. Demikianpun Pengadilan sebagai benteng terakhir untuk menekan angka perkawinan usia dini juga tidak memberikan pengaruh besar. Terbukti 99% permohonan dispensasi kawin tetap dikabulkan oleh Pengadilan. Memahi klausula kepentingan terbaik bagi anak tentu akan berbeda-beda. Perbedaan pandangan diantaranya dapat dipengaruhi oleh pemahaman, latar belakang, adat dan budaya. Beda halnya ketika mengedepankan semangat pencegahan guna kepentingan terbaik bagi anak boleh jadi akan menekan angka perkawinan usia dini.

Adapun beberapa antisipasi guna menekan angka perkawinan usia dini yakni : pertama yang harus ditempuh adalah memperketat persyaratan administrasi. Misalnya tidak cukup hanya dengan melampirkan fotokopi Kartu Keluarga/Kartu Tanda Pengenal, Ijazah terakhir dan Penolakan oleh

²³ Survei Nasional Sosial dan Ekonomi, United Nations Children's Fund, dan Kidman, 2016.

²⁴ Siaran Pers Komnas Perempuan Tentang "Perkawinan Anak Merupakan Praktik Berbahaya (*Harmful Practice*) yang Menghambat Indonesia Emas 2045 (3 Agustus 2021), <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-tentang-perkawinan-anak-merupakan-praktik-berbahaya-harmful-practice-yang-menghambat-indonesia-emas-2045-3-agustus-2021> diakses pada 17 Februari 2022

Kantor Urusan Agama tetapi juga harus dilampirkan Surat Keterangan dari Tenaga Kesehatan yang menerangkan bahwa anak dalam keadaan sehat jasmaninya/hamil. Surat keterangan dari Psikolog bahwa anak secara mental sudah dapat dibebani tanggung jawab. Surat keterangan dari Dinas/Pekerja Sosial bahwa anak juga sudah dapat mandiri mengurus rumah tangganya kelak. Kedua adalah sosialisasi yang masif dilakukan oleh seluruh pemangku kepentingan, tokoh agama, tokoh masyarakat, tenaga pengajar dan pendidik disekolah-sekolah dan oleh pemerintah itu sendiri sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Perkawinan pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) menyebutkan “kemudian untuk memastikan terlaksananya ketentuan ini, Pemerintah melakukan sosialisasi dan pembinaan kepada masyarakat mengenai pencegahan perkawinan usia dini, bahaya seks bebas, dan perkawinan tidak tercatat demi terwujudnya generasi bangsa yang lebih unggul”.²⁵

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mendasar pada landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Dinamika yang terjadi terhadap perubahan batas usia mempunyai dampak yang sangat luas yakni adanya dispensasi kawin yang diajukan ke Pengadilan Agama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2019 tahun 2020 mengalami peningkatan 300%.

Saran

Memperketat syarat administrasi pengajuan dispensasi kawin sebagai bukti pendukung bahwa perkawinan tersebut benar-benar dilakukan atas dasar keadaan mendesak tidak ada pilihan lain dan sangat terpaksa perkawinan tersebut harus dilakukan. Sosialisasi yang masif kepada masyarakat oleh seluruh pemangku kepentingan, tokoh agama, tokoh masyarakat, tenaga pengajar dan pendidik disekolah-sekolah dan oleh pemerintah itu sendiri tentang pencegahan perkawinan usia dini, bahaya seks bebas, dan perkawinan tidak tercatat demi terwujudnya generasi bangsa yang lebih unggul.

REFERENSI

Arifin Bur dan Wira Atma Hajri, Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah mengenai Pengelolaan Air Limbah Domestik di Kabupaten Bengkalis, UIR Law Review Volume 02, Nomor 02, Oktober 2018.

Bahder Johan Nasution. 2008. Metode Penelitian Ilmu Hukum, Bandung: Penerbit Mandar Maju.

Bestha Inatsan Ashila, Mendorong Peran Hakim Dalam Mencegah Perkawinan Anak, <http://ijrs.or.id/mendorong-peran-hakim-dalam-mencegah-perkawinan-anak/> diakses pada 17 Gebruari 2022

²⁵ *Ibid.*

- Detik.com, "Indonesia Masih Darurat Perkawinan Anak", <https://news.detik.com/kolom/d4044812/indonesia-masih-darurat-perkawinan-anak>, diakses 09 Januari 2021.
- Eddy L. Fadlyana dan Shinta Larasaty, 2009, "Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya", Sari Pediatri, Vol. 11, No. 2, Agustus 2009.
- Hoko Horri dan Mies Grijns, "Pendahuluan", dalam Horii Grinjs, Sulistyowati Irianto, dan Saptandari, 2018, Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek, Jakarta, Yayasan Pustaka Buku Obor.
- <https://tirto.id/lonceng-tanda-bahaya-pernikahan-anak-melonjak-300-kala-pandemi-gaUW> diakses pada 17 Februari 2022.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), "Hak Konstitusi", https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/2018/Publikasi/40%20HAK%20KONSITUSI.pdf, diakses 09 Januari 2021
- Pam Nilan, "Youth transitions to urban, middle-class marriage in Indonesia: faith, family and finances," Journal of Youth Studies, Vol. 11, No. 1 2008,
- Rekapitulasi Data Mahkamah Syariah/ Pengadilan Agama Yuridiksi Mahkamah Syariah Aceh/ Pengadilan Tinggi Agama Seluruh Indonesia Tahun 2015 dan 2016.
- Siaran Pers Komnas Perempuan Tentang "Perkawinan Anak Merupakan Praktik Berbahaya (Harmful Practice) yang Menghambat Indonesia Emas 2045 (3 Agustus 2021), <https://komnas-perempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-tentang-perkawinan-anak-merupakan-praktik-berbahaya-harmful-practice-yang-menghambat-indonesia-emas-2045-3-agustus-2021> diskres pada 17 Februari 2022
- Sita T, van Bemellen dan Mies Grinjs, "Perdebatan tentang Perkawinan Anak, Mulai dari Zaman Kolonial Hingga ke Kurun Jawa Masa Kini: Adat, Agama, dan Negara", dalam Horii, Grinjs, Irianto, dan Saptandari, 2018, Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek, Yayasan Pustaka Buku Obor, Jakarta.
- Sulistyowati Irianto, "Sambutan", dalam Hoko Horri, Mies Grijns, dan Saptandari, Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek, Yayasan Pustaka Buku Obor, Jakarta
- Susan Blackburn and Bessell, Sharon, Marriageable Age: Political Debates on Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia", Indonesia, No. 63, April 1997.
- Syamsul Bahri, Hakim pada Pengadilan Agama Watansoppeng Kelas IB, Dispensasi Kawin Jelang Dua Tahun Pasca Perubahan Undang-Undang Perkawinan, <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/dispensasi-kawin-jelang-dua-tahun-pasca-perubahan-uu-perkawinan-oleh-syamsul-bahri-s-h-i-25-5> diakses pada 17 Februari 2022
- Theo Huijbers, 1995, Filsafat Hukum, Yogyakarta: Kanusius.

Competing interests

No conflict interest.

Funding.

None.

Acknowledgements.

Thank you to all those who have supported and helped this research.

About the Authors

The authors is a lecture at Universitas Nahdlatul Ulama Purwokerto