



**NASKAH AKADEMIK
RUU PERUBAHAN
UU NO 1 TAHUN
1974
TENTANG
PERKAWINAN**

DISUSUN OLEH:

KOALISI PEREMPUAN INDONESIA UNTUK KEADILAN DAN DEMOKRASI
PUSAT KAJIAN HUKUM, GENDER, MASYARAKAT- FAKULTAS HUKUM, UGM

ICJR

KALYANAMITRA

ECPAT INDONESIA

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN**

Sri Wiyanti Eddyono (Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada)
Laras Susanti (Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada)
Dian Kartikasari (Koalisi Perempuan Indonesia)
Ria Yulianti (Koalisi Perempuan Indonesia)
Sutriyatmi (Koalisi Perempuan Indonesia)
Welly Kono (Koalisi Perempuan Indonesia)
Dewi Yani (Koalisi Perempuan Indonesia)
Bayu Sustiwi (Koalisi Perempuan Indonesia)
Lia Anggiasih (Koalisi Perempuan Indonesia)
Anggara Suwahju (Institute for Criminal Justice Reform/ICJR)
Maidina Rahmawati ((Institute for Criminal Justice Reform/ICJR)
Rena Herdiana (Kalyanamitra)
Mike Verawati (Kalyanamitra)
Rio Hendra (ECPAT Indonesia)

KATA PENGANTAR

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini disusun untuk merespons desakan masyarakat sipil agar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 tentang uji materil UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya terkait dengan pengaturan usia perkawinan, dapat segera dilaksanakan. Putusan yang mendapat apresiasi publik tersebut dipandang sebagai harapan untuk menanggulangi permasalahan perkawinan anak di Indonesia. Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya menyatakan bahwa Pasal 7 ayat (1) sepanjang frasa usia “16 (enam belas) tahun” dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi memerintahkan pembentuk undang-undang dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak Putusan tersebut ditetapkan untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Penyusunan Naskah Akademik ini menjadi argumentasi ilmiah terhadap urgensi perubahan dalam rangka penyempurnaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menjunjung tinggi perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak anak. Terima kasih diucapkan kepada Jaringan Aksi, Aliansi Remaja Indonesia, Koalisi 18+, Yayasan Kesehatan Perempuan, Sonya Helen Sinombor, Koalisi Perempuan Indonesia Wilayah Jawa Barat, Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia, Pusat Kajian Wanita dan Gender Universitas Indonesia (PKWG UI), Khaerul Umam Noer (PKWG UI), Fatimah Az Zahro (Pusat Kajian Gender dan Seksualitas UI), Elvie Permata Sari – SAPA Indonesia, Riska Carolina (PKBI), Aditya Septiansyah (ARI), Zumrotin K (YKP), Rita S Kolibonso (Mitra Perempuan) juga kepada segenap pihak yang bersedia memberikan sumbangsih pemikiran maupun tenaganya dalam penyusunan Naskah Akademik ini.

Jakarta, 2019
Tim Penyusun Naskah Akademik.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	3
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	3
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	6
A. Kajian Teoretis	6
1. Perkawinan dalam Kerangka Hak Asasi Manusia	6
2. Konsepsi Anak dan Hak Anak	8
B. Kajian Terkait Asas dan Norma	10
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Perkawinan Anak	14
1. Kasus Perkawinan Anak di Indonesia	14
2. Dampak Perkawinan Anak	14
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN	
PERUNDANG-UNDANGAN	18
A. Batas Usia Perkawinan dalam UU Perkawinan	18
B. Pengakuan Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia	18
C. Batas Perkawinan Anak Perempuan Sebagai Bentuk Diskriminasi	19
1. Diskriminasi Pemenuhan Hak Atas Kesehatan untuk Anak Perempuan	20
2. Diskriminasi Pemenuhan Hak Atas Pendidikan untuk Anak Perempuan	21
D. Evaluasi Batasan Umur Perkawinan Perempuan dan Dispensasinya	22
1. Pertentangan Perlindungan Anak dan Kewajiban Orang tua dalam UU Perkawinan	22
2. Ketidakharmonisan UU Perkawinan dengan UU Perlindungan Anak	23

3. Bertentangan dengan Tujuan UU Perkawinan	23
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	25
A. Landasan Filosofis	25
B. Landasan Sosiologis.....	26
C. Landasan Yuridis	28
BAB V SASARAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP	
MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	30
A. Sasaran.....	30
B. Arah Pengaturan.....	30
C. Cakupan pengaturan	32
BAB VI PENUTUP	34
A. Simpulan	34
B. Saran	36
DAFTAR PUSTAKA	37

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca-Reformasi 1998, sejalan dengan semangat perlindungan atas hak asasi manusia, produk-produk hukum berupa undang-undang yang menjamin hak anak dibentuk oleh DPR dan Pemerintah RI. Undang-undang tersebut antara lain meliputi:

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak 2002) yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Undang-Undang Perubahan Perlindungan Anak 2014)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-undang.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Keberadaan undang-undang tersebut menunjukkan bahwa politik hukum Indonesia menjunjung hak-hak anak dan memberikan jaminan perlindungan terhadap hak anak. Hanya saja, masih terdapat disharmoni antara UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan) dengan peraturan perundang-undangan yang menjamin perlindungan hak anak dalam hal usia perkawinan. Undang-undang yang secara khusus mengatur perlindungan hak-hak anak mendefinisikan anak sebagai seseorang yang belum berusia 18 tahun.¹ Seseorang di bawah usia 18 tahun diperlakukan sebagai anak dan karenanya berlaku hak-hak anak sebagaimana diatur di dalam beberapa undang-undang di atas.

UU Perkawinan mengatur usia perkawinan sebagai berikut: pertama, usia ideal perkawinan, yaitu 21 tahun.² Pada usia ini, seseorang dianggap sudah dapat melakukan perkawinan tanpa membutuhkan persetujuan kedua orang tuanya. Kedua, usia minimal perkawinan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan: 16 tahun bagi perempuan dan 19 tahun bagi laki-laki.³ Perkawinan yang diselenggarakan dalam batasan usia perkawinan tersebut hingga 21 tahun, maka perkawinan hanya dapat dilakukan berdasarkan izin dari orang tua. Selanjutnya, perkawinan di bawah usia

¹ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

² Lihat Pasal 6 ayat (2): "Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua."

³ Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi: "(1) Perkawinan hanya diizinkan bila piha pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun."

minimal hanya dapat melalui permohonan dispensasi melalui Pengadilan.⁴ Dengan pengaturan di atas, UU Perkawinan masih melanggengkan praktik perkawinan anak, khususnya bagi anak perempuan melalui pengaturan batas usia perkawinan 16 tahun dan dengan dimungkinkannya dispensasi perkawinan di bawah usia perkawinan minimal.

Pengaturan batas minimal usia perkawinan sebagaimana diatur secara khusus di dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak anak. Pasal 7 tersebut meresahkan karena menjadi pintu terbukanya perkawinan anak. Hal ini dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang menyatakan bahwa Pasal 7 ayat (1) frasa usia “16 (enam belas) tahun” UU tentang Perkawinan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selanjutnya, dalam Amar Putusan dinyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memerintahkan pembentuk undang-undang dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak putusan tersebut ditetapkan untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Setidaknya, ada dua pokok pertimbangan Mahkamah Konstitusi: pengaturan batas usia perkawinan yakni 19 tahun untuk mempelai laki-laki dan 16 tahun untuk mempelai perempuan dinyatakan bertentangan dengan semangat perlindungan terhadap anak yang menempatkan batas usia anak adalah 18 tahun dan ketentuan tersebut telah melanggar prinsip persamaan di hadapan hukum sesuai Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam realitasnya, angka perkawinan anak Indonesia relatif tinggi, yaitu sekitar 1 di antara 9 anak perempuan menikah di bawah usia 18 tahun atau sekitar 375 anak perempuan menikah setiap hari.⁵ Dampak dari perkawinan anak sangat beragam, yakni bagi anak yang dikawinkan akan kehilangan hak-hak untuk tumbuh dan kembang, hak atas pendidikan tercerabut, dan kerentanan mengalami kekerasan seksual. Dampak lainnya, kehamilan anak berkontribusi terhadap tingginya angka kematian ibu yang melahirkan. Di Indonesia banyak terdapat kelahiran bayi-bayi malnutrisi dan anak stunting.⁶

Atas dasar pemikiran di atas, Tim Penyusun Naskah Akademik meneliti, menulis, dan menyajikan Naskah Akademik ini.

⁴ Lihat Pasal 7 ayat (2) UU Perkawinan yang berbunyi sebagai berikut: “Dalam hal penyimpangan dalam ayat (1) pasal ini dapat minta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita”.

⁵ Lihat data yang dilansir oleh UNICEF pada tahun 2018, yang bersumber pada data Susenas 2016 https://www.unicef.org/indonesia/Child_Marriage_SDG_Factsheet_english.pdf, diakses 30 Mei 2019.

⁶ Sulistyowati Irianto, “Sambutan”, dalam Hoko Horri, Mies Grijns, dan Saptandari, *Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek*, Yayasan Pustaka Buku Obor, Jakarta.

B. Identifikasi Masalah

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan UU Perkawinan terkait dengan batas usia perkawinan?
2. Mengapa perlu perubahan UU Perkawinan sebagai solusi dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis perubahan UU Perkawinan?
4. Bagaimana rumusan sasaran perubahan yang akan diwujudkan yang melingkupi ruang lingkup, serta jangkauan dan arah pengaturan perubahan UU Perkawinan di masa depan?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU Perubahan UU Perkawinan, adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan UU Perkawinan dan upaya mengatasi permasalahan yang ada;
2. Merumuskan urgensi dilakukan perubahan terhadap UU Perkawinan sebagai solusi atas permasalahan perkawinan anak;
3. Merumuskan landasan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis perubahan UU Perkawinan;
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan perubahan UU Perkawinan.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan perubahan UU Perkawinan.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademis ini dilakukan sebagai bagian aktivitas yang berkelanjutan untuk menganalisis persoalan batas usia perkawinan. Kajian terhadap permasalahan batas usia perkawinan cenderung sebagai penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan kritis. Pendekatan kritis cenderung melihat hukum tidak sebagai satu disiplin yang berdiri sendiri, tetapi menggunakan pendekatan interdisipliner dalam bidang hukum dan nonhukum dalam melihat persoalan yang sedang dikaji.⁷ Kerangka interdisipliner dalam penelitian ini ditinjau dari beragam perspektif dan disiplin ilmu hukum yang digunakan dalam menemukan persoalan terkait dengan batas usia perkawinan; perspektif hukum keluarga/perkawinan, hak asasi manusia khususnya hak anak dan hak asasi perempuan, dan hak-hak konstitusional.

⁷ D. Markus Dubber, "Legal History as Legal Scholarship: Doctrinalism, Interdisciplinarity, and Critical Analysis of Law" dalam D. Markus Dubber dan Christopher Tomlins, *The Oxford Handbook of Legal*, Oxford. Refensi lain dapat merujuk pada Kum-Kum Bhavnani, Peter Chua, dan Dana Collins, "Critical Approaches to Qualitative Research" dalam Patricia Leavy, 2018, *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, Oxford.

Data diperoleh melalui metode penggalian informasi yang beragam; pertama, melalui penelitian pustaka yang menganalisis data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya dan hasil penelitian, diskusi, maupun referensi lain yang berkaitan dengan permasalahan. Kedua, data juga diperoleh melalui diskusi terfokus dengan ahli dan pemangku kebijakan untuk mendapatkan masukan dan mendorong ketajaman analisis.

Lebih lanjut, Tim Penyusun menggunakan pendekatan analisis, yaitu: pendekatan undang-undang (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*)⁸. Pertama, pendekatan undang-undang dilakukan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait dengan batas usia perkawinan. Dalam konteks ini, dengan tujuan menjawab permasalahan perkawinan anak, maka pendekatan undang-undang juga mencakup pengaturan mengenai anak dan perlindungan terhadap hak anak. Kedua, pendekatan konseptual diarahkan pada pembahasan mengenai konsep perkawinan sebagai hak, hak anak sebagai hak asasi manusia, dan hak anak dalam hukum perkawinan. Ketiga, pendekatan komparatif digunakan untuk menganalisis pengaturan mengenai batas usia perkawinan yang dilakukan oleh negara-negara lain.

Jenis data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, antara lain:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang dikaji secara hierarkis, meliputi:
 - a. UUD Negara RI Tahun 1945;
 - b. UU Perkawinan;
 - c. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - d. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan hak asasi manusia;
 - e. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan anak;
 - f. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pencegahan perkawinan anak;
 - g. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang mengandung penjelasan mengenai bahan hukum primer. Naskah Akademik ini disusun dengan menganalisis hasil penelitian maupun pengkajian dalam berbagai media yang berkaitan dengan batas usia perkawinan.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum penunjang. Contohnya adalah kamus hukum maupun kamus lainnya di luar bidang hukum yang digunakan untuk mendukung penelitian.

Selain itu, data primer didapatkan melalui diskusi terfokus dengan ahli dan pemangku kebijakan dan digunakan untuk mendapatkan fakta empiris

⁸ Soerjono Soekanto, 2009, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Jakarta.

terkait dengan batas usia perkawinan. Dalam penelitian ini, data yang diperoleh dianalisis dengan cara kualitatif. Sifat analisis data yang digunakan adalah bersifat deskriptif analitis. Tujuan penggunaan cara dan sifat analisis tersebut adalah untuk menggambarkan urgensi perubahan Undang-Undang Perkawinan dan menjabarkan solusi yang dapat digunakan untuk mengatur batas usia perkawinan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Perkawinan dalam Kerangka Hak Asasi Manusia

Pendefinisian tentang perkawinan berbeda-beda dari satu konteks masyarakat dengan masyarakat yang lain. Demikian pula definisi hukum tentang perkawinan di satu negara dapat berbeda dengan definisi yang dianut dan dipraktikkan di dalam masyarakat di mana hukum itu berlaku,⁹ termasuk di Indonesia.

Secara umum perkawinan dapat dimaknai sebagai sebuah perjanjian antara dua pihak yang mengikatkan diri untuk membangun sebagai satu keluarga.¹⁰ UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mendefinisikan perkawinan sebagai ikatan lahir dan batin antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang bertujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal dengan bersandar pada Ketuhanan Yang Maha Esa.¹¹

Tidak dapat dipungkiri bahwa institusi keluarga dan perkawinan dianggap penting dalam masyarakat di Indonesia pada umumnya. Namun, tujuan dari perkawinan dimaknai sangat beragam, tidak senantiasa sejalan dengan tujuan yang disebutkan dalam UU Perkawinan.¹² Hal ini ditandai dengan praktik-praktik perkawinan yang memiliki tujuan-tujuan yang lebih luas, seperti kepentingan dan stabilitas ekonomi atau menaikkan status sosial keluarga atau pasangan.¹³ Aspek ekonomi tidak saja menjadi pertimbangan dari pasangan yang menikah, tetapi bahkan menjadi alasan utama bagi pihak keluarga untuk menikahkah anak/anggota keluarganya. Faktor ini cukup berpengaruh terhadap terjadinya praktik perkawinan anak dan perkawinan di bawah tangan (tidak tercatat).¹⁴

Di tingkat global, pentingnya institusi keluarga telah diakui dalam Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 16 ayat (1) tentang Perkawinan yang menyatakan bahwa:

Laki-laki dan Perempuan yang sudah dewasa, dengan tidak dibatasi kebangsaan, kewarganegaraan atau agama, berhak untuk menikah dan untuk membentuk keluarga. Mereka mempunyai hak yang sama

⁹ Women Living Under Muslim Law, 2006, *Knowing our rights, women, family, laws, and customs in the Muslim world*, WLUML, London.

¹⁰ Soemiyati, 1982, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-undang Perkawinan*, Liberti, Yogyakarta.

¹¹ Lihat Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

¹² Susan Blackburn dan Bessell Sharon, "Marriageable Age: Political Debates on Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia", *Indonesia*, No. 63, April 1997, hlm. 107-141.

¹³ 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.

¹⁴ Reni Kartikawati Djamilah, "Dampak Perkawinan Anak di Indonesia", *Jurnal Studi Pemuda*, Vol. 3, No. 1, Mei 2014.

dalam soal perkawinan, di dalam masa perkawinan, dan di saat perceraian.

Hak untuk menikah dan untuk membentuk keluarga sebagaimana di disebutkan dalam pasal tersebut hanya dapat dilangsungkan berdasarkan pilihan bebas dan persetujuan penuh oleh kedua mempelai.¹⁵ Selain itu, DUHAM juga menekankan bahwa hak tersebut hanya berlaku untuk mereka yang sudah dewasa.

Selanjutnya, pengaturan tentang hak melakukan perkawinan juga diatur pada dua Kovenan HAM Internasional utama yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).

Konvenan Hak Sipil dan Politik menegaskan bahwa perkawinan merupakan “kesatuan kelompok masyarakat yang alamiah serta mendasar dan berhak dilindung oleh masyarakat dan negara.”¹⁶ Kovenan ini menegaskan jaminan hak bagi laki-laki dan perempuan yang sudah memasuki usia perkawinan untuk menikah dan membentuk keluarga. Konvenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menekankan kewajiban negara memberikan perlindungan kepada unit keluarga dan jaminan terhadap perkawinan yang dilandasi pada persetujuan bebas dari kedua pasangan yang hendak menikah.¹⁷

Hak melakukan perkawinan sebagai hak asasi manusia makin dikuatkan dengan Pasal 28B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amendemen (perubahan kedua tahun 2000) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Jaminan atas hak ini sebelumnya telah dipertegas oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya, yaitu Pasal 10 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM).

Berdasarkan kerangka HAM, maka hak seseorang untuk melangsungkan perkawinan merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia. Dua Kovenan penting, baik Konvenan Hak Sipil dan Politik maupun Kovenan Ekonomi, Sosial, dan Budaya, tidak menyebutkan batas minimum usia perkawinan sehingga setiap negara dapat mengatur batasan usia perkawinan. Namun, General Comment No. 19/1990 ICCPR menegaskan bahwa batasan usia perkawinan harus berkesesuaian dengan prinsip-prinsip/pengaturan/hak-hak lainnya yang ada di dalam konvenan yang meliputi kemampuan untuk mengambil keputusan secara penuh.¹⁸

¹⁵ Lihat Pasal 16 ayat (2) DUHAM.

¹⁶ Lihat Pasal 23 ayat (1) CCPR.

¹⁷ Lihat Pasal 10 CESCR.

¹⁸ *General Comment* merupakan dokumen yang diterbitkan oleh *Human Right Committee* untuk menafsirkan apa yang dimaksud oleh Konvensi. Salah satu *General Comment* yang dikeluarkan oleh komite adalah General Comment no No. 19/1990.

Prinsip penting yang ada di dalam ICCPR adalah prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi yang sangat relevan dalam penentuan batasan usia perkawinan. Prinsip-prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi juga tersebar di Konvensi-konvensi HAM Internasional, termasuk di dalamnya adalah Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW/Konvensi Hak Perempuan) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Pasal 16 Konvensi Hak Perempuan mewajibkan negara untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang berhubungan dengan perkawinan dan hubungan kekeluargaan, serta menghapuskan pertunangan dan perkawinan anak.

Prinsip nondiskriminasi juga menjadi landasan dalam Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990 tentang *Pengesahan Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak). Konvensi ini menekankan tidak boleh adanya diskriminasi perlakuan terhadap anak laki-laki dan perempuan.

Implikasi dari kerangka HAM secara komprehensif dalam hal perkawinan adalah negara memiliki kewajiban mendasarkan pada prinsip persamaan substantif dan nondiskriminatif antara laki-laki dan perempuan dalam penetapan usia minimum perkawinan.

2. Konsepsi Anak dan Hak Anak

Merujuk dari Kamus Umum bahasa Indonesia, “anak” secara etimologis diartikan sebagai manusia yang masih kecil ataupun manusia yang belum dewasa.¹⁹ Hanya saja, kedewasaan ini diartikan berbeda-beda dalam konteks hukum dan praktiknya di Indonesia. Jika mengacu pada Konvensi Hak Anak Pasal 1 mengenai definisi anak sebagai orang yang belum mencapai usia 18 tahun, maka pengaturan tentang konsepsi Anak di Indonesia masuk dalam dua kategori. Kategori pertama adalah peraturan yang merujuk ‘kedewasaan’ anak lebih rendah dari standar yang disebutkan oleh Konvensi Hak Anak, yaitu lebih rendah dari usia 18 tahun atau setara atau lebih tinggi dari standar Konvensi Hak Anak.

Tabel 1.
Kategori 1 Pengaturan Usia Anak di Bawah Standar KHA

No	Undang-undang	Pengaturan
1.	UU No. 1/74 tentang Perkawinan	Usia minimum menikah perempuan 16 tahun dan laki-laki 19 tahun.

¹⁹ Wilfridus Josephus Sabarija Poerwadarminta, 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

		Di bawah usia di atas dimungkinkan karena dispensasi pengadilan
2.	UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan	Usia dibolehkan bekerja 15 tahun
3	UU No. 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	Usia 17 dapat memiliki SIM A dan SIM C
4	UU No. 7/2017 tentang Pemilihan Umum	Usia terlibat dalam kepanitiaan Pemilu dan menjadi pemilih 17 tahun
5.	UU No. 24/2013 tentang Perubahan atas UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan	Usia 17 tahun atau sudah menikah wajib memiliki KTP elektronik

Sumber: diolah oleh tim peneliti dari data sekunder.²⁰

Selain itu, ada pula peraturan perundangan-undangan yang pengaturannya terkait usia anak telah berkesesuaian dengan Konvensi Hak Anak. Peraturan-peraturan tersebut antara lain:

- a) Pasal 330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) mengatakan bahwa “orang belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur 21 tahun dan tidak lebih dahulu telah kawin”.
- b) Pasal 1 butir 2 UU No. 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak (UU Kesejahteraan Anak) menyatakan bahwa “yang disebut anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin”.
- c) Pasal 1 butir 5 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa “anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut demi kepentingannya”.
- d) Pasal 1 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak) menyatakan bahwa “anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.
- e) Pasal 1 poin ke-5 UU No. 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang menyatakan “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.
- f) Pasal 1 poin ke-4 UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi menyebutkan “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun.”

Adanya dua jenis aturan tersebut menunjukkan bahwa terdapat ketidakkonsistenan/ketidakharmomonisan dalam peraturan perundang-

²⁰ Lihat pula Setiawan Cahyo Nugroho and Muhammad Jailani, 2010, *Review report the implementation of Convention on The Right of the Child in Indonesia 1997-2009*, Jakarta, Save the Children.

undangan di Indonesia dalam mengonsep batasan usia anak. Ada perbedaan pengaturan usia anak, termasuk kapan seseorang dianggap layak memberikan persetujuan secara bebas dalam memberikan suara di tingkat politik kenegaraan sampai pada kehidupan perkawinan di ranah privat.

Ketidakharmonisan peraturan perundangan-undangan berdampak pula pada pengurangan hak-hak anak. Pengurangan hak anak terjadi karena adanya perbedaan pengaturan usia kategorisasi anak sehingga ada anak yang seharusnya masih memiliki hak sebagai anak, tetapi hak tersebut tidak lagi melekat karena telah melampaui batasan usia tertentu.

Terkait dengan hak-hak anak, Konvensi Hak Anak menekankan empat kerangka hak anak yang meliputi hak anak untuk: hidup, kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, serta berpartisipasi secara aktif. Selain itu, hak-hak anak juga diatur di dalam UU Perlindungan anak yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan Negara. Hak-hak tersebut, yaitu:

1. hak untuk bermain;
2. hak untuk mendapatkan pendidikan;
3. hak untuk mendapatkan perlindungan;
4. hak untuk mendapatkan nama (identitas);
5. hak untuk mendapatkan status kebangsaan;
6. hak untuk mendapatkan makanan;
7. hak untuk mendapatkan akses kesehatan;
8. hak untuk mendapatkan rekreasi;
9. hak untuk mendapatkan kesamaan; dan
10. hak untuk berperan dalam pembangunan.

B. Kajian Terkait Asas dan Norma

Prinsip dan asas merupakan unsur penting dalam pembentukan sebuah kebijakan, di dalam naskah akademik ini terdapat sejumlah asas yang dapat menjadi pedoman untuk penyusunan Revisi UU Perkawinan. Ada beberapa prinsip atau asas-asas yang merupakan landasan untuk revisi Pasal 7 UU Perkawinan.

1. Prinsip Persamaan Substantif (Kesetaraan dan Keadilan)

Prinsip Persamaan Substantif (Kesetaraan dan Keadilan) memastikan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki persamaan kedudukan di muka hukum, baik secara *de jure* maupun *de facto*.²¹ Prinsip ini juga memastikan bahwa perempuan dan laki-laki memiliki akses yang sama terhadap sumber daya, memiliki peluang atau kesempatan yang sama, dan menikmati manfaat yang sama dari pembangunan atau kebijakan.²² Dalam konteks usia perkawinan,

²¹ Rhona K. Smith, *et al.*, 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta.

²² *Ibid.*

penentuan usia perkawinan yang sama antara laki-laki dan perempuan haruslah berdampak pada:

- a) persamaan kedudukan di muka hukum;
- b) persamaan akses dalam menikmati pendidikan dasar;
- c) persamaan kesempatan menikmati derajat kesehatan yang sama tingginya; dan
- d) persamaan kesempatan menikmati ketahanan keluarga.

2. Prinsip Nondiskriminasi

Prinsip Nondiskriminasi atau *non-discrimination principle* menekankan larangan terhadap adanya perbedaan perlakuan terhadap seseorang atas dasar warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, jenis kelamin, atau pandangan lainnya.²³ Konstitusionalitas hak bebas dari diskriminasi diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Pada level undang-undang, Pasal 1 ayat (3) UU HAM berbunyi:

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

Sejalan dengan semangat nondiskriminasi berbasis jenis kelamin, Pasal 16 ayat (1) Konvensi Hak Perempuan (CEDAW) menyatakan persamaan perempuan dengan laki-laki akan dijamin terhadap hak dan tanggung jawab dalam hubungan kekeluargaan dan semua urusan mengenai perkawinan. Hal ini menerangkan secara eksplisit bahwa pasal ini mengatur bagaimana persamaan hak antara laki-laki dan perempuan di hadapan hukum.

Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan yang mengatur tentang batas usia perkawinan antara pria yang berusia 19 (sembilan belas) tahun dan perempuan sudah mencapai 16 (enam belas) adalah sebuah bentuk diskriminasi dan bertentangan dengan konstitusi. Perbedaan usia antara perempuan dan laki-laki adalah sebagai bentuk

²³ *Ibid.*

diskriminasi yang terjadi secara nyata dan diatur dalam sebuah undang-undang, di mana perempuan tidak memiliki hak dan kesempatan yang sama dengan laki-laki dalam hal pemenuhan hak-hak dasarnya. Oleh karena itu, perbedaan tersebut merupakan bentuk ketidaksetaraan di hadapan hukum sehingga merugikan kedudukan anak perempuan di Indonesia.

3. Prinsip Kewajiban Negara

Negara memiliki kewajiban positif untuk melindungi secara aktif dan memastikan terpenuhinya hak-hak dan kebebasan asasi.²⁴ Dalam hal ini, negara berkewajiban menghentikan semua bentuk diskriminasi terhadap perempuan melalui pembuatan hukum dan kebijakan serta upaya-upaya administratif dan tindakan-tindakan nyata untuk mencegah terjadinya diskriminasi. Dalam konteks perkawinan, diskriminasi dan pelanggaran hak perempuan sering dilakukan oleh orang tua, yaitu mengawinkan perempuan yang masih berusia anak-anak dengan menggunakan mekanisme dispensasi. Peluang pelanggaran hak perempuan terbuka lebar karena ketentuan mengenai dispensasi yang sangat longgar dan tidak ada panduan bagi hakim untuk menentukan bilamana permohonan dispensasi dapat dikabulkan atau tidak. Oleh karenanya, tanggung jawab melindungi perempuan, selain meningkatkan usia perkawinan menjadi sama dengan usia minimum laki-laki, adalah memperketat pengaturan tentang dispensasi.

4. Prinsip Kepentingan yang Terbaik bagi Anak

Prinsip kepentingan terbaik bagi anak berasal dari Pasal 3 ayat (1) Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Anak yang menyatakan bahwa “dalam semua tindakan mengenai anak yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial negara atau swasta, pengadilan hukum, penguasa administratif atau badan legislatif, kepentingan terbaik anak harus menjadi pertimbangan utama.” Dengan adanya prinsip ini, maka semua keputusan yang diambil dan tindakan yang dilakukan harus berpihak dan untuk kepentingan terbaik bagi anak.²⁵

Prinsip kepentingan terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan dalam penyusunan naskah akademik karena kualitas bangsa yang akan datang adalah cerminan dari generasi yang ada saat ini. Oleh karena itu, setiap pihak harus mengupayakan agar hak dasar anak dapat terpenuhi secara maksimal.

5. Prinsip Hak untuk Hidup, Kelangsungan Hidup, dan Perkembangan

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Jonathan Todres dan Sarah Higinbotham, 2016, *Human Rights in Children's Literature, Imagination and the Narrative of Law*, Oxford, Oxford.

Prinsip hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap anak berhak untuk hidup, berkembang, dan melangsungkan hidupnya dan negara wajib menjaminkannya dan memenuhi hak-hak anak tersebut.²⁶

Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia seperti yang telah dirumuskan pada Pasal 52 ayat (2) UU HAM yang berbunyi “hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum, bahkan sejak dalam kandungan”. Perlindungan terhadap hak-hak anak bukan hanya menjadi tanggung jawab negara, melainkan juga seluruh lapisan masyarakat. Perlindungan kepada anak bermakna bahwa sejak anak masih di dalam kandungan, anak tersebut berhak untuk hidup, berkembang, dan melangsungkan hidupnya. Dalam Pasal 28B ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

6. Prinsip Penghargaan terhadap Pendapat Anak

Pasal 12 ayat (1) Konvensi Hak Anak menyebutkan bahwa “pendapat anak, terutama jika menyangkut hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya, perlu diperhatikan dalam setiap pengambilan keputusan”. Prinsip ini memberikan ruang kepada anak agar terlibat dalam berbagai kepentingan yang menyangkut hidupnya. Walaupun disadari bahwa tidak selalu anak dianggap belum mampu mengambil keputusan akan dirinya, namun anak perlu dipersiapkan untuk dapat berpartisipasi dan mengambil keputusan terhadap dirinya.²⁷ Negara menjamin hal tersebut dengan diratifikasinya Konvensi Hak Anak dan bagi negara peserta diharapkan memegang teguh akan asas penghargaan terhadap anak.

7. Prinsip Ketertiban dan Kepastian Hukum

Prinsip ketertiban dan kepastian hukum berarti “setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian”. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang memerintahkan agar pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan terhadap Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan, khususnya berkenaan dengan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan, telah menegaskan keperluan untuk membentuk batasan baru dari batas usia minimum perkawinan agar terpenuhi asas ketertiban dan kepastian hukum.

²⁶ Supriyadi W. Eddyono, Ajeng, G. Kamilah, Syahrial M. Wirwayan, 2016, *Penanganan Anak Korban: Pemetaan Layanan Anak Korban di beberapa Lembaga*, Jakarta, ICJR.

²⁷ *Loc.cit.* Rhona K. Smith, dkk.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Perkawinan Anak

1. Kasus Perkawinan Anak di Indonesia

Praktik perkawinan anak di Indonesia masih cenderung tinggi, walaupun di tingkat Asia Tenggara data perkawinan anak menunjukkan penurunan. BPS pada tahun 2017 mendata sekitar 22,9% perempuan yang berusia 20-24 tahun yang disurvei menikah sebelum usia 18 tahun. Di beberapa provinsi di Indonesia, seperti di Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi Tengah, data perempuan yang menikah di bawah 18 tahun berkisar lebih dari 35%.²⁸ BPS pada tahun 2016 mengindikasikan bahwa perkawinan anak dalam jumlah terbesar adalah antara usia 16-17 tahun, sementara itu terdapat sekitar 1,1 % perempuan yang menikah di bawah usia 15 tahun.²⁹

Praktik perkawinan anak di Indonesia terjadi karena berbagai faktor yang saling memengaruhi: kemiskinan, budaya, intepretasi agama, dan dampak negatif dari perkembangan teknologi.³⁰ Selain itu, kondisi-kondisi khusus seperti konflik dan migrasi turut berpengaruh terhadap terjadinya praktik perkawinan anak.³¹

Hukum termasuk faktor yang memberi peluang bagi masyarakat untuk melegitimasi perkawinan anak. Undang-Undang Perkawinan memberikan batas usia minimum perkawinan yang berbeda, yaitu 16 tahun untuk calon mempelai perempuan dan 19 tahun untuk calon mempelai laki-laki. Selain itu, praktik perkawinan anak di bawah usia minimum perkawinan juga terjadi. Pasangan yang salah satu atau keduanya di bawah usia minimum dapat melangsungkan perkawinan setelah mendapatkan dispensasi dari Pengadilan atau pejabat lainnya.³² Ketentuan ini jelas bertentangan dengan UU Perlindungan Anak yang menegaskan bahwa mereka yang berusia 0-18 tahun tergolong anak dan Negara berkewajiban untuk melindungi, menghormati, menegakkan dan memenuhi hak-hak anak sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut.

2. Dampak Perkawinan Anak

a. Pelanggaran atas Hak Pendidikan

UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 28C ayat (1) menjamin setiap orang berhak atas pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi. Namun, anak-anak yang menikah di usia dini kehilangan hak atas pendidikan karena setelah menikah mereka

²⁸ Lihat: 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.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Op.cit.*, Sulistyowati Irianto.

³¹ *Op.cit.*, Hako Horri dan Mies Grinjs.

³² Lihat Pasal 7 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

akan berhenti atau tidak melanjutkan sekolah.³³ Hal ini terutama pada anak perempuan dan kasus kehamilan sebelum menikah. Dampak lanjutannya karena mereka tidak dapat melanjutkan pendidikan adalah pekerjaan yang diperoleh merupakan pekerjaan dengan upah rendah. Mereka biasanya bekerja di sektor informal karena sektor formal mensyaratkan jenjang pendidikan tertentu bagi calon karyawan/pekerjanya. Dengan pekerjaan yang berupah rendah, mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Kondisi ini tidak jarang juga menjadi penyebab terjadinya KDRT dan trafficking yang banyak dialami oleh perempuan.

b. Eksploitasi Anak

Perkawinan anak dapat terjadi karena adanya paksaan perkawinan. Paksaan perkawinan adalah bagian dari bentuk eksploitasi dan kekerasan terhadap anak.³⁴ Dalam masyarakat yang kurang mampu dan hidup dalam kemiskinan, tidak jarang menikahkan anak secara paksa dianggap solusi untuk keluar dari kemiskinan dan lepas tanggung jawab orang tua.³⁵ Proses pernikahan yang eksploitatif menimbulkan dampak baru, terjadinya siklus kekerasan di dalam rumah tangga.

c. Kekerasan dalam Rumah Tangga

Pada praktiknya, perempuan lebih banyak menjadi korban dalam perkawinan anak dan berdampak pada munculnya kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) yang lebih banyak dialami oleh perempuan.³⁶ Berbagai bentuk kekerasan dalam rumah tangga mulai dari kekerasan verbal, fisik, ekonomi dan seksual dapat terjadi pada semua rumah tangga, mulai dari kekerasan verbal, fisik, ekonomi dan seksual, dapat terjadi pada di dalam rumah tangga. Namun, pada pernikahan di mana seorang perempuan masih berusia anak pada kondisi emosi yang belum stabil, sangat rentan terpicu emosinya kemudian menjadi pertengkaran, kekerasan verbal, dan kekerasan fisik. Anak perempuan yang menikah dengan orang yang belum dewasa sesungguhnya merupakan bentuk kekerasan seksual, karena anak-anak seharusnya belum melakukan hubungan seksual seperti orang dewasa. Dalam masyarakat yang patriarki perempuan ditempatkan bekerja dalam pekerjaan domestik yang cukup berat bagi mereka yang masih berusia anak³⁷. Belum lagi jika dituntut juga

³³ *Op.cit.* Hako Horri dan Mies Grinjs.

³⁴ *Loc.cit.* Anggara.

³⁵ *Loc.cit.* Sulistyowati Irianto.

³⁶ Sri Wiyanti Eddyono, 2018, *Urgensi Mempercepat Efektifitas Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga*, Komnas Perempuan-UN Women, Jakarta.

³⁷ Regina Kalosa, "Bertahan, Bangkit, dan Berdaya, Perjuangan Hidup Enam Perempuan Korban Perkawinan Anak (Studi Kasus di Desa Curug Hijau, Indonesia)", dalam Horii Grinjs, Irianto, dan Saptandari, 2018, *Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek*, Yayasan Pustaka Buku Obor, Jakarta.

bekerja di luar rumah untuk mencari nafkah bagi keluarga. Dalam beberapa situasi ditemukan bahwa perkawinan anak berkontribusi terhadap terjadinya pekerja migran non regular yang rentan menjadi korban *trafficking*, misalnya dengan modus menjadi pekerja rumah tangga baik di dalam maupun luar negeri, menjadi pekerja tempat hiburan, dilacurkan oleh suaminya.

d. Terganggunya Keadaan Kesehatan Perempuan

Resiko kesehatan reproduksi anak perempuan ketika menikah sangat tinggi. Dalam usia yang masih anak dia harus melakukan hubungan seksual yang berulang dan tidak dapat dipastikan dilakukan dalam kondisi aman dan nyaman untuk mereka. Salah satu resiko dari hubungan seksual ini adalah kehamilan. Setidaknya ada 5 konsekuensi dari kehamilan yang terjadi pada usia dibawah 18 tahun yaitu: (1) kesehatan mental ibu; (2) penyakit menular; (3) gangguan kehamilan; (4) masalah persalinan; (5) kesehatan bayi yang dilahirkan. Ibu yang melakukan persalinan pada usia dibawah 19 tahun beresiko 3-7 kali meninggal dunia dibanding yang berusia di atas 19 tahun.³⁸

Resiko-resiko yang dimaksudkan secara rinci sebagai berikut:

- 1) Potensi kelahiran prematur;
- 2) Bayi lahir cacat;
- 3) Bayi lahir dengan berat badan rendah/kurang;
- 4) Ibu berisiko anemia (kurang darah);
- 5) Ibu mudah terjadi perdarahan pada proses persalinan;
- 6) Ibu mudah eklampsia (kejang pada perempuan hamil);
- 7) Meningkatnya angka kejadian depresi pada Ibu karena perkembangan psikologis belum stabil;
- 8) Meningkatkan Angka Kematian Ibu (AKI);
- 9) Studi epidemiologi kanker serviks menunjukkan resiko meningkat lebih dari 10x bila jumlah mitra sex 6/lebih atau bila berhubungan seks pertama dibawah usia 15 tahun;
- 10) Semakin muda perempuan memiliki anak pertama, semakin rentan terkena kanker serviks;
- 11) Resiko terkena penyakit menular seksual;
- 12) Organ reproduksi belum berkembang sempurna.

Resiko kesehatan mental yang terganggu karena anak perempuan sedang dalam masa perkembangan dan pencarian jati diri. Dalam ilmu psikologi perkembangan, manusia dalam rentang usia 15-18 tahun ada dalam kategori remaja. Tugas perkembangan remaja adalah mempersiapkan dirinya untuk memasuki masa dewasa dan meninggalkan masa anak-anak. Jadi sesungguhnya mereka

³⁸ *Loc.cit.* Anggara. lihat pula Eddy L. Fadlyana dan Shinta Larasaty, 2009, "Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya", *Sari Pediatri*, Vol. 11, No. 2, Agustus 2009.

masih dalam masa transisi, antara masa anak dan masa dewasa. Dalam masa transisi ini, manusia mengalami semacam *turbulence* emosi karena dia tidak bisa lagi bersikap seperti anak-anak, tetapi dia juga belum tepat menjadi seperti orang dewasa. Masa pencarian jati diri dimaksudkan karena remaja pada masa ini sedang berproses menentukan bentuk dan arah masa depannya.³⁹

Dengan kondisi perkembangan emosi masa remaja seperti tersebut di atas, remaja seringkali belum dapat mengambil keputusan dalam kondisi emosi yang stabil. Mereka sangat lekat dengan teman sebayanya, sesama pencari jati diri. Dari sisi hak anak, mereka masih dalam proses tumbuh kembang yang membutuhkan waktu untuk bermain dan belajar, meskipun sudah dalam bentuk dan ukuran yang berbeda dengan masa anak-anak.

Oleh karena itu jika mereka menikah dalam usia ini, mereka akan mengalami beban ganda. Mereka dipaksa menjadi orang dewasa pada usianya tersebut, memiliki tanggung jawab sebagai orang dewasa lebih cepat. Pemaksaan ini beresiko pada kondisi emosi yang makin tidak stabil, kekacauan perkembangan jiwanya atau krisis identitas yang tidak teratasi. Kondisi emosi ini tentu akan berpengaruh pada hubungannya dalam rumah tangga, baik dengan suami, anak-anak yang lahir dalam perkawinan maupun keluarga. Selain itu juga berdampak dalam hubungan sosial, karena mereka bisa menjadi orang yang sangat rendah diri, menarik diri dari lingkungan atau sebaliknya menjadi terlampau percaya diri dan tidak sesuai dengan norma yang ada disekitarnya.⁴⁰

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Batas Usia Perkawinan dalam UU Perkawinan

Dalam Pasal 6 ayat (1) UU Perkawinan diatur bahwa “Perkawinan didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.” Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pentingnya aspek persetujuan dari kedua belah pihak yang hendak melangsungkan perkawinan.⁴¹ Selain menjelaskan pentingnya aspek persetujuan, penjelasan pasal 6 ayat (1) menjelaskan pentingnya penghormatan hak asasi manusia dalam membentuk suatu ikatan perkawinan, maka indikator yang diakui oleh konsep Pasal 6 ayat (1) terkait dengan persetujuan yaitu tanpa adanya paksaan dari pihak manapun. Pasal 6 ayat (2) kemudian menjelaskan bahwa untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua. Pada dasarnya berdasarkan pasal ini perkawinan yang benar-benar dapat dilaksanakan secara mandiri oleh pihak yang akan menikah tanpa izin dari orang tua adalah apabila berusia 21 tahun.

Dalam Pasal 7 Ayat (1) kemudian dijelaskan mengenai batasan usia perkawinan, yang menurut penjelasan Pasal 7 Ayat (1) adalah dengan tujuan untuk **menjaga kesehatan suami-isteri dan keturunan, perlu ditetapkan batas-batas untuk perkawinan**. Lewat penjelasan ini, maka tujuan yang sebenarnya hendak dicapai dalam pembatasan usia perkawinan adalah alasan kesehatan suami, isteri dan keturunan yang akan ada. Lewat tujuan tersebut Pasal 7 Ayat (1) kemudian hadir dengan rumusan sebagai berikut: “Perkawinan **hanya diizinkan** jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun.”

Dalam pasal tersebut, dimuat batasan usia dengan perlakuan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Laki-laki di usia 19 tahun, sedangkan perempuan di usia yang lebih muda, yaitu 16 tahun.

Selain itu, Pasal 7 Ayat (2) menyebutkan pula dimungkinkannya ada penyimpangan terhadap batas usia menikah sebagaimana disebut di atas melalui permintaan dispensasi kepada Pengadilan atau Pejabat lain yang berwenang. Pengajuan dispensasi dapat diajukan oleh kedua orang tua dari pihak laki-laki ataupun perempuan. Artinya, Pasal 7 Ayat (2) membuka peluang adanya perkawinan di bawah usai 16 tahun untuk perempuan dan di bawah usia 19 tahun untuk laki-laki.

B. Pengakuan Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia

⁴¹ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa; *Oleh karena perkawinan mempunyai maksud agar suami dan isteri dapat membentuk keluarga yang kekal dan bahagia, dan sesuai pula dengan hak azasi manusia, maka perkawinan harus disetujui oleh kedua belah pihak yang melangsungkan perkawinan tersebut, tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Ketentuan dalam pasal ini, tidak berarti mengurangi syarat-syarat perkawinan menurut ketentuan hukum perkawinan yang sekarang berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang ini.*

UU Perkawinan diterbitkan pada tahun 1974 dengan keadaan dimana Indonesia belum memiliki komitmen yang utuh terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia. Dalam perkembangannya, terdapat instrumen-instrumen hak asasi manusia yang telah diratifikasi dan terintegrasi dalam sistem hukum di Indonesia. Reformasi hukum terkait aspek-aspek yang berkaitan dengan perkawinan telah mulai dibangun di era reformasi.

Produk hukum pertama mengenai hak asasi manusia diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. UU ini juga menjadi salah satu UU pertama yang memberikan definisi “anak”. Dalam Pasal 1 angka 5 dimuat pengertian bahwa yang disebut sebagai anak adalah *setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya.*

Sebelumnya, Indonesia juga meratifikasi Konvensi Hak Anak pada tahun 1990. Sebagai implementasi ratifikasi tersebut, Pemerintah pada masa reformasi telah mengesahkan UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagai landasan hukum yang secara khusus mengatur tentang perlindungan anak.⁴² Dalam Pasal 91 tentang ketentuan peralihan UU tersebut, dinyatakan bahwa “Pada saat berlakunya undang-undang ini, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang sudah ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.”

Berbeda dari UU HAM, UU Perlindungan Anak memberikan definisi anak terlepas dari status perkawinannya. Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 23 tahun 2002 dinyatakan bahwa Anak adalah **seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.** Dengan ketentuan peralihan dalam Pasal 91 ini, maka secara hukum, pendefinisian anak harus dilaksanakan sesuai dengan UU Perlindungan Anak, bahwa anak adalah setiap orang yang belum berusia 18 tahun.

C. Batas Perkawinan Anak Perempuan Sebagai Bentuk Diskriminasi

Salah 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

⁴² Dalam penjelasan Umum UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dimuat bahwa *untuk memberikan perlindungan pada anak masih memerlukan suatu undang-undang mengenai perlindungan anak sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut -- kewajiban dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara.*

Indonesia sebagaimana dijamin oleh Pasal 3 ayat (3) UU HAM dan Pasal 1 Konvensi Hak Perempuan (CEDAW).⁴³

Berkaitan dengan hak anak, UU Perlindungan Anak juga telah menyatakan bahwa *Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan **Hak Anak** tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, **jenis kelamin**, etnik, budaya dan bahasa, **status hukum**, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental*. Ketentuan tersebut dikuatkan dengan Komentar Umum Bersama Konvensi Hak Anak No 22 tahun 2017 tanggal 16 November 2017 dijelaskan bahwa diskriminasi tersebut termasuk berdasarkan umur anak, orang tua, pendamping ataupun anggota keluarga, **identitas gender** ataupun orientasi seksual, etnisiti, kebangsaan, disabilitasim status ekonomi, status migrasi termasuk status perkawinan atau status keluarga.

Berdasarkan penjelasan di atas, perkawinan anak yang diperbolehkan melalui UU Perkawinan telah membuat anak perempuan mengalami diskriminasi dalam mendapatkan haknya sebagai anak.

1. Diskriminasi Pemenuhan Hak Atas Kesehatan untuk Anak Perempuan

Berdasarkan Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 53 ayat (1) UU No. 39/1999 setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh berkembang, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya. Pasal 62 UU HAM jo Pasal 8 UU Perlindungan Anak menjelaskan setiap anak berhak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial secara layak, sesuai dengan kebutuhan fisik dan mental spiritualnya. Dari keterangan ahli pada sidang perkara Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XII/2014 dan 74/PUU-XII/2014, tidak ada satupun yang menyatakan bahwa perkawinan oleh anak perempuan berusia 16 tahun merupakan perkawinan yang ideal ditinjau dari segi kesehatan.⁴⁴

⁴³ 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.”

⁴⁴ Lihat Anggara, 2015, *Selamatkan Anak-anak Indonesia dari Perkawinan di Usia Anak*, Amicus Curiae dalam Pengujian Undang-Undang no. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 7 Ayat (1) dan Ayat (2) dalam Perkara No. 30/PUU-XII/2014 dan 74/PUU-XII/2014, Jakarta, ICJR dan 18+Coalition; Resiko kesehatan anak perempuan dalam masa kehamilan dan melahirkan meliputi:

- a) Resiko persaingan antara janin yang dikandung dengan ibu dalam memperebutkan nutrisi, terutama juga dalam perebutan oksigen. Untuk anak, hal ini beresiko sampai dengan kematian. Dan resiko untuk ibu adalah mengalami eklampsia, pendarahan, dan kematian.
- b) Resiko terserang preeklampsia yakni hipertensi atau tekanan darah tinggi pada kehamilan.
- c) Berpotensi untuk terserang fistula obstetri yang menimbulkan permasalahan psikososial sangat panjang karena terjadinya kebocoran antara kandung kemih dengan rahim. Sehingga penderita fistula akan tidak bisa mengendalikan buang air kecil.
- d) Resiko Gagal menyusui, yang akan menyebabkan risiko berbagai penyakit pada ibu, seperti kanker payudara, kanker indung telur, kanker rahim dan setidaknya empat penyakit degeneratif lainnya, seperti diabetes melitus (kencing manis), hipertensi, penyakit jantung koroner, dan osteoporosis.

Kehamilan oleh anak berkontribusi terhadap Angka kematian Ibu pun enam kali lebih tinggi untuk ibu dengan usia di bawah 16 tahun⁴⁵. Tidak hanya secara fisik, perkawinan anak perempuan juga akan berdampak pada kesehatan mental anak perempuan yang bisa berdampak pada kesehatan mental sampai dengan masalah *psychiatric disorders*,⁴⁶ masalah kecenderungan *psychiatric disorders* lebih tinggi pada perempuan yang menikah pada usia dibawah 18 tahun dibandingkan dengan yang menikah di usia dewasa.⁴⁷

2. Diskriminasi Pemenuhan Hak Atas Pendidikan untuk Anak Perempuan

Anak berhak untuk mendapatkan pendidikan sesuai dengan jaminan pada Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan setiap orang berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia dan Pasal 60 HAM menyatakan setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya, setiap juga anak berhak mencari, menerima, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya demi pengembangan dirinya dan Pasal 28 KHA yang mengatur bahwa setiap anak berhak atas pendidikan dasar yang harus diberikan secara gratis dari negara.

Sudah merupakan hal paralel dimana semakin muda usia menikah, maka semakin rendah tingkat pendidikan yang dicapai sang anak.⁴⁸ Perkawinan anak juga diakibatkan dan berakibat langsung dari putus sekolah bagi anak perempuan.⁴⁹ Hal ini diperparah dengan tradisi yang telah membudaya bahwa anak perempuan dinilai lebih rendah dari anak laki-laki sehingga pendidikan bukanlah hal utama untuk mereka.

Di Indonesia sendiri fenomena putus sekolah karena perkawinan usia anak sudah merupakan hal biasa. Khususnya mendekati masa Ujian

-
- e) Resiko kerusakan jalan lahir pasca salin berupa terbentuknya lubang-lubang di vagina, serta mungkin terbaliknya rahim, dan depresi pasca persalinan yang bisa meningkat 25 sampai 50% dari kehamilan
 - f) 60% ibu yang berusia kurang dari 19 tahun juga lebih tinggi memiliki bayi yang mengalami kematian sebelum bayinya berusia 1 tahun. Jika bayi bertahan di tahun pertama, 28% lebih tinggi untuk meninggal sebelum mencapai usia 5 tahun.

⁴⁵ *Loc.cit.* Eddy Fadlyana dan Shinta Larasaty. Fadlyana dan Larasaty menjelaskan bahwa kehamilan pada usia kurang dari 17 tahun meningkatkan risiko komplikasi medis, baik pada ibu maupun pada anak. Kehamilan di usia yang sangat muda ini ternyata berkorelasi dengan angka kematian dan kesakitan ibu. Disebutkan bahwa anak perempuan berusia 10-14 tahun berisiko lima kali lipat meninggal saat hamil maupun bersalin dibandingkan kelompok usia 20-24 tahun, sementara risiko ini meningkat dua kali lipat pada kelompok usia 15-19 tahun.^{5,9,10} Angka kematian ibu usia di bawah 16 tahun di Kamerun, Etiopia, dan Nigeria, bahkan lebih tinggi hingga enam kali lipat.

⁴⁶ Sadaf Ahmed, *et al.*, 2013, "Psychological Impact Evaluation Of Early Marriages," *International journal of endorsing health science research*, Volume 1 Issue 2, December 2013.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Op.cit.* Eddy Fadlyana dan Shinta Larasaty.

⁴⁹ UNFPA, 2010, *Marrying Too Young 2012*, UNFPA, New York.

Nasional (UN), media-media banyak memberitakan jumlah siswa yang batal mengikuti UN karena sudah dikawinkan terlebih dahulu oleh orang tua mereka seperti yang terjadi di Jember (Jawa Timur),⁵⁰ Lombok (Nusa Tenggara Barat)⁵¹ Indramayu (Jawa Barat),⁵² Jambi,⁵³ Bali,⁵⁴ Lampung,⁵⁵ Bengkulu,⁵⁶ dan Landak (Kalimantan Barat).⁵⁷ Menunda usia perkawinan sebenarnya salah satu cara agar anak dapat mengenyam pendidikan lebih tinggi.⁵⁸

D. Evaluasi Batasan Umur Perkawinan Perempuan dan Dispensasinya

1. Pertentangan Perlindungan Anak dan Kewajiban Orang tua dalam UU Perkawinan

UU Perkawinan 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.

Apabila melihat Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 47 sebagai satu kesatuan konstruksi, maka dapat dikatakan bahwa UU Perkawinan menggunakan batasan umur 18 tahun untuk menetapkan usia transisi

⁵⁰ Merdeka.com, “Siswa SMPTS di Jember Gagal UN Sebagian Karena Nikah Dini”, <http://www.merdeka.com/peristiwa/245-siswa-smpmts-di-jember-gagal-un-sebagian-karena-nikah-dini.html>, diakses 10 Juni 2019.

⁵¹ Republika.co.id, “Empat Siswa SMP di Lombok Gagal UN Karena Menikah”, <http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita-pendidikan/11/04/25/lk7fcb-empat-siswa-smp-di-lombok->, diakses 10 Juni 2019.

⁵² Radarcirebon.com, “Tiga Siswa Gagal UN Karena Menikah”, <http://www.radarcirebon.com/3-siswa-gagal-un-karena-menikah.html>, diakses 10 Juni 2019.

⁵³ Pelita.or.id, “Gagal UN karena Menikah”, <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=90947>, diakses 10 Juni 2019.

⁵⁴ Balipost.com, “Menikah, Tiga Siswa di Buleleng Batal ikut UN”, <http://balipost.com/read/headline/2014/04/14/9522/menikah-tiga-siswa-di-buleleng-batal-ikut-un.html>, diakses 10 Juni 2019.

⁵⁵ Tribunnews.com, “Banyak Putus Sekolah karena Menikah”, <http://lampung.tribunnews.com/2012/05/02/banyak-putus-sekolah-karena-menikah>, diakses 10 Juni 2019.

⁵⁶ Tribunnews.com, “Ratusan Siswa di Bengkulu Tidak Ikut UN karena Terpaksa Nikah dan Bekerja”, <http://www.tribunnews.com/regional/2014/05/06/ratusan-siswa-di-bengkulu-tidak-ikut-un-karena-terpaksa-nikah-dan-bekerja>, diakses 10 Juni 2019.

⁵⁷ Rakyat-kalbar.com, “Banyak Siswa Putus Sekolah Karena Menikah”, <http://www.rakyat-kalbar.com/landak/030514/banyak-siswa-putus-sekolah-karena-menikah>

⁵⁸ United Nation Children’s Fund (UNICEF), 2005, *Early Marriage: A harmful Traditional Practice*, New York.

seseorang beralih dari status “anak” menjadi “dewasa” atau “dapat berdiri sendiri”. Secara kontradiktif ditetapkan usia 16 tahun sebagai usia yang dapat melakukan perkawinan, maka terjadilah pertentangan antara kewajiban orang tua untuk merawat anak tersebut dengan haknya untuk mengawinkan anak yang berada di bawah kekuasaannya tersebut.

Mengawinkan anak yang masih dibawah pengawasannya sudah seharusnya tidak dapat dianggap sebagai bentuk tanggung jawab orang tua untuk membesarkan anak tersebut dengan baik. Tindakan mengawinkan anak perempuan berusia di bawah 18 tahun, lebih tepat dimaknai sebagai penelantaran kewajiban sebagai orang tua karena merupakan bentuk pengalihan tanggung jawab tersebut kepada suami.

2. Ketidakharmisan UU Perkawinan dengan UU Perlindungan Anak

Adanya pengaturan yang membolehkan perkawinan untuk anak perempuan atau mempermudah terjadinya perkawinan anak melalui proses dispensasi dengan tidak memiliki batasan yang jelas adalah bertentangan dengan komitmen perlindungan anak yang sudah diatur dalam UU Perlindungan Anak. Dalam Pasal 26 ayat (1) UU Perlindungan Anak No. 23 tahun 2002 dijelaskan bahwa:

“Orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:

1. mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak
2. menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; dan
3. **mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.**

UU No. 35 tahun 2014 tentang Perubahan UU Perlindungan Anak, juga memuat kewajiban orang tua untuk mencegah perkawinan anak.

Pasal 26

(1) Orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:

1. *mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi Anak;*
2. *menumbuhkembangkan Anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya;*
3. ***mencegah terjadinya perkawinan pada usia Anak;*** dan
4. *memberikan pendidikan karakter dan penanaman nilai budi pekerti pada Anak.*

Kewajiban ini mustahil dilaksanakan apabila UU Perkawinan masih membuka peluang praktik perkawinan anak di bawah usia 16 tahun dengan melalui dispensasi tanpa batasan yang jelas. Seharusnya perkawinan anak dicegah sesuai dengan komitmen perlindungan anak dalam UU Perlindungan Anak.

3. Bertentangan dengan Tujuan UU Perkawinan

Ketentuan mengenai batas usia dalam UU Perkawinan jelas bertentangan dengan norma dan penjelasan dalam UU tersebut. UU Perkawinan dalam Pasal 1 mengatur bahwa tujuan perkawinan adalah

untuk mencapai keluarga yang kekal berdasarkan Ketuhanan YME, selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) dinyatakan persyaratan persetujuan kedua pihak; dalam Pasal 7 diatur mengenai batasan usia perkawinan, yang menurut penjelasan Pasal 7 ayat (1) bahwa untuk **menjaga kesehatan suami-isteri dan keturunan, perlu ditetapkan batas-batas untuk perkawinan**. Lewat penjelasan ini, maka tujuan yang sebenarnya hendak dicapai dalam pembatasan usia perkawinan adalah alasan kesehatan suami, isteri dan keturunan yang akan ada.

Jika kita lihat secara sistematis, maka dapat disimpulkan, UU No. 1 tahun 1974 mensyaratkan 2 aspek penting yaitu terkait dengan batas usia perkawinan: bahwa perkawinan harus dilandaskan pada pengakuan hak asasi manusia lewat persetujuan tanpa adanya paksaan dari pihak manapun dan pentingnya mengatur batas perkawinan adalah untuk kepentingan kesehatan suami, istri dan keturunan yang akan ada. Maka menjadi penting untuk melakukan evaluasi apakah pengaturan tentang batas perkawinan tersebut memenuhi tujuan perkawinan tentang persetujuan tanpa paksaan dan memenuhi aspek kesehatan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. 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 UUD NRI Tahun 1945. Butir-butir sila dalam Pancasila adalah landasan utama yang mengikat Penyelenggara Negara dalam merumuskan kebijakan yang berdimensi 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 dicapai apabila Penyelenggara Negara menjamin kesejahteraan tiap warga negaranya, termasuk menjamin dan melindungi hak anak sebagai hak asasi manusia.

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 D menjamin setiap orang, tak terkecuali anak, laki-laki, maupun perempuan berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Hal tersebut sebagaimana juga termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 berbunyi “membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Kalimat ini mengandung makna bahwa Negara menjamin hak setiap orang dan berkewajiban untuk melindungi, memajukan, dan memenuhi hak tersebut dari perilaku diskriminatif.

Selanjutnya, Negara menjamin pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia melalui batang tubuh UUD NRI 1945 yang terangkum dalam 40 hak konstitusional dalam 14 rumpun.⁵⁹ 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

⁵⁹ 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 10 Juni 2019.

dan laki-laki. UUDNRI 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.

B. 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.⁶⁰ Pengabaian terhadap praktek perkawinan anak yang menimbulkan kekerasan dan eksploitasi seksual telah berlangsung cukup lama.⁶¹ Respon Negara kolonial baru muncul pada sekitar tahun 1890 ditandai dengan adanya dorongan agar persetujuan terhadap anak termasuk di dalam perkawinan dianggap sebagai perbuatan perkosaan dan diadili di pengadilan.⁶² Selain itu muncul kebijakan larangan persetujuan 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.⁶³

Paska 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ *Loc.cit.*, Susan Blackburn dan Bessell Sharon.

⁶² *Op.cit.* Sita T, van Bemellen dan Mies Grinjs.

⁶³ *Ibid.*

sebelumnya tidak ada minimum usia kawin.⁶⁴ 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.⁶⁵

Aturan dalam UU Perkawinan merupakan upaya Negara untuk melindungi institusi perkawinan dari penyalahgunaan perkawinan yang dapat merusak institusi keluarga. Sayangnya 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.⁶⁶ 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.⁶⁷ Selain itu, praktek pernikahan bawah tangan juga terjadi ketika sang anak tak memungkinkan mendapatkan legalitas hukum.⁶⁸ Sekitar 2 juta perempuan Indonesia berusia di bawah 15 tahun sudah menikah dan putus sekolah. Jumlah itu diperkirakan naik menjadi 3 juta orang pada 2030.

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.⁶⁹ Peningkatan prevalensi perkawinan anak di perkotaan diperkirakan pula dipengaruhi oleh keberadaan sosial media sebagai sisi negatif dari teknologi. Hal ini menimbulkan kekhawatiran orang tua di perkotaan dan berdampak pada keinginan untuk menanamkan kembali nilai-nilai tradisional yang antara lain mendesak anak untuk menikah dalam usai muda.⁷⁰

⁶⁴ *Op.cit.* Susan Blackburn dan Bessell Sharon.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Loc.cit.* Sulistyowati Irianto.

⁶⁷ Detik.com, “Indonesia Masih Darurat Perkawinan Anak”, <https://news.detik.com/kolom/d-4044812/indonesia-masih-darurat-perkawinan-anak>, diakses 11 Juni 2019

⁶⁸ CNN Indonesia, “Pernikahan Bawah Tangan dan Manipulasi Data Usia”, <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20160723080852-277-146518/pernikahan-bawah-tangan-dan-manipulasi-data-usia>, diakses 11 Juni 2019.

⁶⁹ *Loc.cit.* Hoko Horii dan Mies Grinjs.

⁷⁰ *Loc.cit.* Pam Nilan.

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.⁷¹ Alasan utama dari pengajuan dispensasi adalah karena telah terjadi kehamilan yang tidak diinginkan atau mencegah agar kehamilan yang tidak diinginkan tidak terjadi. Pasal 7 Ayat (2) memberi peluang adanya permohonan dispensasi dan tidak ada batasan yang jelas pada saat kapan dan dalam situasi apa pemberian dispensasi oleh pengadilan dan instansi berwenang diberikan. Pencegahan kehamilan sebetulnya dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain melalui tindakan perluasan informasi dan pendidikan kesehatan reproduksi kepada kaum remaja dan orang tua dan dampak dari kehamilan dini.

C. 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. 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. UU 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. Pasal 7 ayat (1) belum menjamin

⁷¹ Rekapitulasi Data Mahkamah Syariah/Pengadilan Agama Yuridiksi Mahkamah Syariah Aceh/Pengadilan Tinggi Agama Seluruh Indonesia Tahun 2015 dan 2016.

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 Undang-Undang 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.

Dalam 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.⁷²

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 Undang-Undang 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-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.

⁷² *Op.cit.* Eddy Fadlyana dan Shinta Larasaty.

BAB V

SASARAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Sasaran dari Naskah Akademik 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 mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Mahkamah Konstitusi lalu 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) UU D 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.

B. Arah Pengaturan

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 usia 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 pembedaan 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.

Terjadinya pernikahan anak di bawah umur disebabkan karena berbagai faktor ekonomi (kemiskinan), pendidikan, budaya, penafsiran agama dan termasuk dampak negative dari teknologi. Ada anggapan yang berkembang di dalam masyarakat bahwa dengan menikahkan anaknya, meskipun anak yang masih di bawah umur akan mengurangi beban ekonomi keluarga dan dimungkinkan dapat membantu beban ekonomi keluarga tanpa berpikir akan dampak positif ataupun negatif terjadinya pernikahan anaknya yang masih di bawah umur. Kondisi ini pada akhirnya memunculkan aspek penyalahgunaan “kekuasaan” atas ekonomi dengan memandang bahwa anak merupakan sebuah aset keluarga dan bukan sebuah amanat dari Tuhan. Perkawinana Anak juga dianggap sebagai solusi untuk mencegah terjadinya kehamilan yang tidak diinginkan. Kondisi masyarakat dengan pola relasi gender yang timpang, mengakibatkan perempuan mengalami dampak yang lebih rentan dari praktek perkawinan usia anak. Berbagai dampak muncul akibat praktek perkawinan usia anak baik dampak terhadap angka kematian ibu yang tinggi, hilangnya akses pendidikan termasuk berkontribusi pada rendahnya tingkat pendidikan, rendahnya tingkat kesejahteraan dan kerentanan lain dalam aspek psiko-sosial, maupun kesehatan reproduksi.

Oleh karena itu, penghapusan perkawinan anak diharapkan dapat, mengurangi angka kematian ibu, meningkatkan angka pendidikan, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan aspek-aspek lain terkait peningkatkan taraf kehidupan. Pencegahan dan penghapusan perkawinan anak akan berkontribusi dalam pencapaian pembangunan yang berkelanjutan.

C. Cakupan pengaturan

Berdasarkan sasaran dan arah kebijakan yang telah dipaparkan di atas, maka usulan revisi terhadap Pasal 7 Ayat (1) dan (2) berisi:

- 1) Pengaturan usia minimum perkawinan 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan.
- 2) Pengaturan pengetatan dispensasi perkawinan di bawah usia 19 tahun
- 3) Penegasan perlunya pencegahan dan pengawasan yang berkelanjutan terkait dengan praktek perkawinan anak

Tabel 2.
Usulan Perubahan

	UU No. 1 Tahun 1974	Usulan Perubahan
Penjelasan angka 4 huruf d	Undang-undang ini menganut prinsip, 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 diantara calon suami isteri yang masih dibawah umur. Disamping itu, perkawinan mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata bahwa batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi. Berhubung dengan itu, maka undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita.	Undang-undang ini menganut prinsip, 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 diantara calon suami isteri yang masih dibawah umur. Disamping itu, perkawinan mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan. Ternyata bahwa batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi. Berhubung dengan itu, maka undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 19 (sembilan belas) tahun bagi wanita.
Pasal 7	(1) Perkawinan hanya diizinkan bila pihak pria mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun.	(1) Perkawinan hanya diizinkan bila pihak pria dan wanita sudah mencapai usia 19 tahun
	(2) Dalam hal penyimpangan	Dalam hal penyimpangan dalam

	dalam ayat (1) pasal ini dapat minta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita.	ayat (1) pasal ini dapat minta dispensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita dengan persyaratan-persyaratan yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.
Penjelasan Pasal 7	(1) Untuk menjaga kesehatan suami-isteri dan perkawinan, perlu ditetapkan batas-batas usia perkawinan.	(1) Untuk menjaga kesehatan suami-isteri dan perkawinan, perlu ditetapkan batas-batas usia perkawinan. Sosialisasi terhadap batas-batas usia perkawinan perlu dilakukan oleh pemerintah.
	(2) Dengan berlakunya Undang-undang ini, maka ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang dispensasi terhadap perkawinan yang dimaksud pada Ayat (1) seperti diatur dalam Kitab-Undang-undang Hukum Perdata dan Ordonansi Perkawinan dIndonesia Kristen (S1933 No. 74) dinyatakan tidak berlaku.	(2) Dengan berlakunya Undang-undang ini, maka ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang dispensasi diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah yang mengatur upaya pencegahan perkawinan di bawah usia minimum, persyaratan dispensasi dan langkah-langkah yang harus dilakukan pemerintah terhadap pasangan yang mendapatkan dispensasi.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

1. Pelaksanaan UU Perkawinan terkait dengan batas usia perkawinan sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 Ayat (1) dan dispensasinya yang diatur di dalam Pasal 7 Ayat (2) telah

berkontribusi terhadap pelegitimasi dan pemberian peluang terhadap praktek-praktek perkawinan anak yang bertentangan dengan upaya perlindungan anak dan pemenuhan hak-hak anak atas pendidikan, kesehatan, kehidupan nir kekerasan, kesejahteraan dan peningkatan taraf hidup anak sebagaimana dijamin oleh Konstitusi NRI. Pelaksanaan pasal tersebut mendiskriminasikan anak perempuan dan karenanya memberi dampak lebih berat kepada anak perempuan.

2. Perubahan UU Perkawinan khususnya Pasal 7 Ayat (1) dan (2) menjadi mendesak untuk dilakukan karena menjadi amanat dari Konstitusi Negara RI dalam memberikan perlindungan kepada warga negara, dan pemenuhan hak-hak anak sebagai warga negara dan sebagai bagian dari hak-hak asasi manusia.
3. Pertimbangan perubahan UU Perkawinan meliputi: a) **Landasan filosofis**; UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 D telah menjamin hak setiap orang, tak terkecuali anak, laki-laki, maupun perempuan atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Konstitusi ini menjadi landasan yang kuat agar perubahan pengaturan perkawinan terkait dengan usia minimum perkawinan disandarkan pada prinsip kesetaraan dan keadilan, prinsip non diskriminatif, dan prinsip perlindungan dan kepentingan yang terbaik buat anak. b. **Landasan Sosiologis**; Walaupun telah terjadi penurunan terhadap prevalensi angka perkawinan anak dan dispensasi perkawinan di tahun 2016-2017 namun angka perkawinan anak Indonesia masih terbilang tinggi di tingkat Asia. Perkawinan anak memberi dampak langsung kepada hilangnya hak-hak anak terhadap pendidikan dan tumbuh kembang, rentan mengalami kekerasan dan eksploitasi, dan gangguang kesehatan reproduksi dan psikosial. Hukum Perkawinan khususnya Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU Perkawinan berkontribusi memberi peluang praktek-praktek perkawinan anak; c. **Landasan Yuridis**; sebagai negara hukum yang telah memiliki konstitusi, perlu kiranya melakukan harmonisasi peraturan perundangan-undang yang tidak sesuai atau bertentangan dengan Konstitusi. Perkembangan politik hukum Indonesia di era reformasi perlu secara konsisten didasarkan pada penghormatan hak manusia khususnya hak anak. Pasal 7 Ayat (1) tentang batasan usia minimal perkawinan untuk perempuan dan Pasal 7 Ayat (2) tentang dispensasi perkawinan di bawah usia minimal perkawinan perlu diselaraskan dengan Konstitusi dan UU Perlindungan Anak.
4. Perubahan pengaturan Pasal 7 Ayat (1) dan (2) menitikberatkan persamaan usia minimum perkawinan laki-laki dan perempuan yaitu 19 tahun, pengaturan tentang dibutuhkan persyaratan-

persyaratan untuk pengetatan dispensasi perkawinan di bawah usia minimum dan upaya pencegahan dan penanganan perkawinan di bawah usia minimum. Perubahan UU Perkawinan di masa depan diharapkan dalam berkontribusi secara langsung terhadap perlindungan hak-hak anak dan secara tidak langsung akan mengurangi angka kematian ibu, meningkatkan angka pendidikan, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan aspek-aspek lain terkait meningkatkan taraf kehidupan. Pencegahan dan penghapusan perkawinan anak akan berkontribusi dalam pencapaian pembangunan yang berkelanjutan.

B. Saran

1. Pemerintah Republik Indonesia, khususnya Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan DPR segera mengajukan usulan dan pembahasan dan pengesahan perubahan Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
2. Masyarakat Sipil melakukan pengawalan terhadap upaya perubahan Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
3. Sivitas Akademika mendukung pengesahan perubahan Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Ahmed, Sadaf, et al., 2013, "Psychological Impact Evaluation Of Early Marriages," *International journal of endorsing health science research*, Volume 1 Issue 2, December 2013.
- Bhavnani, Kum-Kum, Chua, Peter and Collins, Dana, 2018, "Critical Approaches to Qualitative Research" in Leavy, Patricia (edit), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. Oxford.
- Blackburn, Susan and Bessell, Sharon, "Marriageable Age: Political Debates on Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia", *Indonesia*, No. 63, April 1997, hlm. 107-141.
- Djamilah, Reni Kartikawati, "Marriageable Age: Political Debates on Early Marriage in Twentieth-Century Indonesia", *Indonesia*, No. 63, April 1997, hlm. 107-141.
- Dubber, D. Markus, "Legal History as Legal Scholarship: Doctrinalism, Interdisciplinarity, and Critical Analysis of Law" dalam D. Markus Dubber dan Christopher Tomlins, *The Oxford Handbook of Legal*, Oxford.
- Eddyono, Sri Wiyanti, 2018, *Urgensi Mempercepat Efektifitas Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga*, Jakarta, Komnas Perempuan-UN Women.
- Fadlyana, Eddy, dan Larasaty, Shinta, 2009, "Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya", *Sari Pediatri*, Vol. 11, No. 2, Agustus 2009.
- Horri, Hoko dan Grijns, Mies, "Pendahuluan", dalam Horii Grinjs, Irianto, dan Saptandari, 2018, *Menikah Muda di Indonesia*, *Suara, Hukum dan Praktek*, Jakarta, Yayasan Pustaka Buku Obor.
- Irianto, Sulistyowati, 2018, "Sambutan", dalam Grinj, Horri, Irianto, Sulistyowati dan Saptandari (edit), *Menikah Muda di Indonesia*, *Suara, Hukum dan. Praktek*, Jakarta, Yayasan Pustaka Buku Obor.
- Kalosa, Regina, 2018, Bertahan, Bangkit, dan Berdaya, Perjuangan Hidup Enam Perempuan Korban Perkawinan Anak (Studi Kasus di Desa Curug Hijau, Indonesia), dalam Grinjs, Horii, irianto dan Saptandari (edit), *Menikah Muda di Indonesia*, *Suara, Hukum dan Praktek*, Jakarta, Yayasan Pustaka Buku Obor.
- Nilan, Pam, "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.
- Nugroho, Setiawan Cahyo and Jailani, Muhammad, 2010, *Review report the implementation of Convention on The Right of the Child in Indonesia 1997-2009*, Jakarta, Save the Children.
- Rekapitulasi Data Mahkamah Syariah/Pengadilan Agama Yuridiksi Mahkamah Syariah Aceh/Pengadilan Tinggi Agama Seluruh Indonesia Tahun 2015 dan 2016.
- Smith, K.M Rhona dkk, 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, PUSHAM UII.
- Soekanto, Soerjono, 2009, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Rajagrafindo.
- Soemiyati, 1982, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-undang Perkawinan*, Yogyakarta, Liberti.

- Todres, Jonathan, and Higinbotham, Sarah, 2016, *Human Rights in Children's Literature, Imagination and the Narrative of Law*, Oxford, Oxford.
- United Nation Children's Fund (UNICEF), 2005, *Early Marriage: A harmful Traditional Practice*, New York ("UNICEF-Early Marriage 2005").
- UNFPA, 2010, *Marrying Too Young 2012*, New York, UNFPA.
- Van Bemellen, Sita T dan Grinjs, Mies, 2018, Perdebatan tentang Perkawinan Anak, Mulai dari Zaman Kolonial Hingga ke Kurun Jawa Masa Kini: Adat, Agama, dan Negara, dalam Grinjs, Horii, irianto dan Saptandari (edit), *Menikah Muda di Indonesia, Suara, Hukum dan Praktek*, Jakarta, Yayasan Pustaka Buku Obor.
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1984.
- Women Living Under Muslim Law, 2006, *Knowing our rights, women, family, laws, and customs in the Muslim world*, London, WLUML.

Internet

- Balipost.com, Menikah, Tiga Siswa di Buleleng Batal ikut UN, <http://balipost.com/read/headline/2014/04/14/9522/menitiga-siswa-di-buleleng-batal-ikut-un.html>, diakses pada 10 Juni 2019.
- CNN Indonesia, Pernikahan Bawah Tangan dan Manipulasi Data Usia, <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20160723080852-277-146518/pernikahan-bawah-tangan-dan-manipulasi-data-usia>, diakses pada 11 Juni 2019.
- <https://news.detik.com/kolom/d-4044812/indonesia-masih-darurat-perkawinan-anak>, diakses pada 11 Juni 2019
- Komnas Perempuan, https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/2018/Publikasi/40%20HAK%20KONSTITUSI.pdf, diakses pada 10 Juni 2019.
- https://www.unicef.org/indonesia/Child_Marriage_SDG_Factsheet_english.pdf, diakses pada 30 Mei 2019.
- Merdeka.com, Siswa SMPTS di Jember Gagal UN Sebagian Karena NikahDini, <http://www.merdeka.com/peristiwa/245-siswa-smpmts-di-jember-gagal-un-sebagian-karena-nikah-dini.html>, diakses pada 10 Juni 2019.
- Republika.co.id, Empat Siswa SMP di Lombok Gagal UN Karena Menikah, <http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita-pendidikan/11/04/25/lk7fcb-empat-siswa-smp-di-lombok->, diakses pada 10 Juni 2019.
- Radarcirebon.com, Tiga Siswa Gagal UN Karena Menikah, <http://www.radarcirebon.com/3-siswa-gagal-un-karena-menikah.html>, diakses pada 10 Juni 2019.
- Rakyat-kalbar.com, Banyak Siswa Putus Sekolah Karena Menikah, <http://www.rakyat-kalbar.com/landak/030514/banyak-siswa-putus-sekolah-karena-menikah>.
- Tribunnews.com, Banyak Putus Sekolah karena Menikah, <http://lampung.tribunnews.com/2012/05/02/banyak-putus-sekolah-karena-menikah>, diakses pada 10 Juni 2019.

Tribunnews.com, Ratusan Siswa di Bengkulu Tidak Ikut UN
karena Terpaksa Nikah dan Bekerja,
<http://www.tribunnews.com/regional/2014/05/06/ratusan-siswa-di-bengkulu-tidak-ikut-un-karena-terpaksa-nikah-dan-bekerja> , diakses
pada 10 Juni 2019.
