

## Menilik Efektivitas Penegakan Hukum Batas Usia Minimal Kawin dan Kebijakan Negara

Puspaningtyas Panglipurjati

1. Universitas Atma Jaya Yogyakarta

### Correspondence address to:

Puspaningtyas Panglipurjati,  
Universitas Atma Jaya Yogyakarta

### Email address:

[puspapaningtyas.panglipurjati@uajy.ac.id](mailto:puspapaningtyas.panglipurjati@uajy.ac.id)

**Abstract.** Law Number 16 of 2019, concerning Amendments to Law Number 1 of 1974 concerning Marriage, changes the minimum age limit for marriage to 19 years for men and women as an effort to suppress and eliminate the practice of child marriage in Indonesia. In addition to changing the minimum age limit for marriage, the law also opens up the opportunity to apply for a dispensation to marry for those not yet 19. Several data collected show that the number of child marriages and marriage dispensations in Indonesia still tends to be high, and there is still inconsistency among judges in examining applications for marriage dispensations based on the Supreme Court Regulation concerning Guidelines for Adjudicating Applications for Marriage Dispensations. Therefore, this study aims to capture the conditions of child marriage and marriage dispensations in Indonesia, especially after the revision of the minimum age limit for marriage, as well as the effectiveness of law enforcement. The method used in this study is the normative legal research method, which traces primary legal materials and secondary legal materials, such as reports and journals related to child marriage. Based on the research conducted, several recommendations are given, including taking preventive measures against several main factors in the occurrence of child marriage, especially in provinces that are based on data including provinces with the highest percentage of child marriage, one of which is by recommending the local government to form regional regulations to prevent and overcome child marriage.

**Keywords:** child marriage; minimum age limit for marriage; dispensation to marry

## 1. Pendahuluan

Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 telah direvisi secara khusus pada bagian batas usia kawin melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Revisi undang-undang tersebut bermula dari pengajuan uji materiil terhadap Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 yang mengatur tentang batas usia kawin yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Para pemohon dalam uji materiil tersebut adalah tiga orang ibu rumah tangga yang menilai bahwa keberadaan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 telah menciptakan ketidakpastian hukum, melahirkan penafsiran yang ambigu, tidak jelas, serta mengekang pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara termasuk pemohon. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, para pemohon mengajukan uji materiil



This article published by Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa is open access under the term of the Creative Common, CC-BY-SA license

pasal yang berkaitan dengan batas usia kawin karena mereka merupakan pelaku perkawinan anak dan telah mengalami kerugian atau dampak buruk dari perkawinan anak yang mereka lakukan, antara lain di antara para pemohon ada yang terpaksa putus sekolah, mengalami kesulitan ekonomi, iritasi pada organ reproduksi, keguguran hingga kekerasan dalam rumah tangga. Didasarkan pada pengalaman riil tersebut, para pemohon mengajukan uji materiil dengan dasar bahwa Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 bertentangan dengan Pasal 27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengatur bahwa seluruh warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Menurut para pemohon dalam dalil-dalilnya, tujuan perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 yaitu untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa akan sulit terwujud karena dalam perkawinan anak akan terjadi ketidaksetaraan relasi antara suami dan istri karena batas usia minimal bagi perempuan yang ditentukan dalam undang-undang adalah 16 tahun dan bagi laki-laki 19 tahun menunjukkan bahwa oleh hukum laki-laki dikonstruksikan untuk menikah pada usia yang sudah dewasa sedangkan perempuan dimungkinkan untuk menikah di usia anak, yang tentu baik secara fisik dan mental tentu berbeda, dan hal ini juga telah menciptakan diskriminasi antara anak laki-laki dan anak perempuan dalam hal perkawinan, yang kemudian akan berlanjut pada berbagai bentuk diskriminasi di bidang lain seperti hak atas kesehatan dan pendidikan.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya sesungguhnya tidak menemukan bahwa Pasal 7 ayat (1) secara langsung bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 namun Mahkamah melihat bahwa perbedaan penetapan batas usia kawin antara laki-laki dan perempuan telah menimbulkan diskriminasi antar mereka dalam mendapatkan hak-hak konstitusionalnya baik dalam ranah sipil politik maupun hak-hak ekonomi sosial budaya. Selanjutnya Mahkamah berpendapat, ketika suatu *legal policy* sebagaimana ketentuan mengenai batas usia kawin tersebut membedakan kedudukan laki-laki dan perempuan maka kebijakan tersebut telah melanggar moralitas, rasionalitas dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan yang *intolerable*, sebagai dasar Mahkamah menguji ketentuan undang-undang yang bersifat *open legal policy*. Berdasarkan latar belakang tersebut, Mahkamah menilai bahwa diskriminasi batas usia kawin pada laki-laki dan perempuan lebih lanjut akan mereduksi hak untuk membentuk keluarga sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (1) dan pemenuhan dan perlindungan atas hak anak dalam Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 namun demikian menurut Mahkamah penentuan batas usia kawin bukanlah ranah atau kewenangan Mahkamah sehingga tetap harus diserahkan kepada pembentuk undang-undang sehingga Mahkamah sebatas menyatakan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pada frase batas usia kawin bagi perempuan 16 tahun sebagai ketentuan undang-undang yang inkonstitusional. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, 2017)

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang dan setelah berproses dan melalui pembahasan panjang maka terbitlah Undang-Undang Perkawinan Nomor 16 Tahun 2019 sebagai revisi atas Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 khususnya pada pasal tentang batas usia kawin yaitu 19 tahun baik bagi perempuan maupun laki-laki. Namun demikian berdasarkan catatan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak, revisi batas usia kawin dalam Undang-Undang Perkawinan belum tentu dapat mencegah perkawinan anak karena di sisi lain undang-undang tersebut masih memungkinkan pengajuan dispensasi perkawinan jika calon pengantin tidak memenuhi batas usia kawin. Pada tahun 2020 (pasca kenaikan usia minimum perkawinan), ditemukan kenaikan total permohonan dispensasi perkawinan sebesar 157% dibandingkan tahun 2019 (pra kenaikan usia minimum perkawinan). Sebagai catatan, terdapat kemungkinan kenaikan tersebut mencakup adanya permohonan dispensasi bagi individu yang sudah 18 tahun (dewasa) namun belum mencapai 19 tahun (usia kawin yang sah). (Kusumaningrum, 2023) Di sisi lain, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025-2029, pemerintah menargetkan untuk menekan angka perkawinan sebesar 6,45% pada tahun 2025. (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029, 2025)

Oleh karena itu, artikel ini mula-mula akan menyampaikan potret perkawinan anak di Indonesia pasca revisi batas usia minimal kawin. Selain itu artikel ini meninjau efektivitas penegakan hukum batas usia minimal kawin dengan adanya lembaga dispensasi kawin serta sejauh mana dispensasi kawin telah diberikan sebagaimana mestinya sesuai peraturan yang berlaku. Artikel ini juga akan memberikan sejumlah rekomendasi terkait strategi yang mungkin dapat ditempuh untuk memperkuat upaya penghapusan praktik perkawinan anak di Indonesia.

## 2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan melakukan penelusuran bahan hukum primer yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin. Selain bahan hukum primer, penelitian ini juga akan menelusuri bahan hukum sekunder berupa jurnal dan laporan yang diterbitkan oleh kementerian dan lembaga lain terkait dengan perkawinan anak.

## 3. Pembahasan

### Catatan Perkawinan Anak di Indonesia

Salah satu tujuan penting dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Indonesia adalah menghapus semua praktik berbahaya termasuk perkawinan anak pada tahun 2030. Yang dimaksud dengan perkawinan anak adalah perkawinan formal atau informal di mana salah satu atau kedua belah pihak berusia di bawah 18 tahun, mengingat yang termasuk dalam usia anak berdasarkan berbagai peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia salah satunya Undang-Undang Perlindungan Anak adalah mereka yang berada di bawah usia 18 tahun. Berkaitan dengan tujuan tersebut, perlu kiranya mengupas sejumlah data yang dihimpun dari berbagai survei tentang potret perkawinan anak di Indonesia saat ini dan beberapa tahun ke belakang.

Diawali dengan data presentase anak yang melangsungkan perkawinan anak, berdasarkan *Girls Not Brides Organization*, organisasi di tingkat internasional yang fokus pada isu penghapusan perkawinan anak, 16% perempuan di Indonesia menikah sebelum usia 18 tahun dan 2% perempuan menikah sebelum usia 15 tahun sedangkan data laki-laki yang menikah sebelum usia 18 tahun adalah 5%. (Girls not Brides, 2025) Berdasarkan estimasi Survei Sosial Ekonomi Nasional, prevalensi perkawinan anak pada tahun 2021 adalah sebesar 9,23%. Data tersebut dihitung dari responden perempuan usia 20-24 tahun yang pernah menikah sebelum berusia 18 tahun. (Kusumaningrum, 2023)

Berkaitan dengan profil tempat tinggal dan latar belakang ekonomi keluarga dari anak yang melangsungkan perkawinan anak, berdasarkan data tahun 2021, 61% responden dari total prevalensi perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah di bawah umur 18 tahun, tinggal di perdesaan dan 58% berada di dalam rumah tangga sangat miskin dan miskin. Data lain menunjukkan, berdasarkan tabel presentase perempuan yang pernah kawin berumur 10 tahun ke atas menurut provinsi, klasifikasi desa, dan umur perkawinan pertama pada Statistik Kesejahteraan Rakyat 2024, Kalimantan Selatan menjadi provinsi dengan perkawinan anak (<16 tahun) tertinggi di Indonesia yaitu sejumlah 20,61% disusul Jawa Barat 19,37% dan Jawa Timur 19,33%. Kemudian perkawinan pada usia 17-18 tahun paling tinggi terjadi di Nusa Tenggara Barat (22,09%), Bengkulu (21,94%) dan Sulawesi Tenggara (21,58%). (Badan Pusat Statistik, 2024)

Berdasarkan riset gabungan yang dipelopori oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, beberapa faktor yang melatarbelakangi perkawinan anak di Indonesia antara lain *kemiskinan*, di mana anak perempuan dari rumah tangga dengan kuintil pengeluaran terendah hampir tiga kali lebih mungkin untuk menikah sebelum usia 18 tahun; *wilayah tinggal atau kondisi geografis*, anak perempuan di daerah perdesaan dua kali lebih mungkin untuk menikah sebelum usia 18 tahun

dibandingkan anak perempuan di daerah perkotaan. (Badan Pusat Statistik & Kementerian PPN/Bappenas, 2020) Selain latar belakang wilayah tempat tinggal, *pendidikan rendah* juga menyumbang faktor perkawinan anak, perempuan berusia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 18 tahun memiliki kemungkinan empat kali lebih rendah untuk menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas sehingga hal tersebut sekaligus menjadi dampak buruk perkawinan anak. Berdasarkan Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak 2020 yang diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2020, faktor-faktor yang berkontribusi terhadap perkawinan anak, selain kemiskinan, wilayah tinggal dan tingkat pendidikan yang telah disebutkan sebelumnya, adalah *ketidaksetaraan gender, konflik sosial dan bencana, ketiadaan akses terhadap layanan dan informasi kesehatan reproduksi yang komprehensif, norma sosial dan budaya lokal hingga peredaran bahkan pembiaran terhadap perkawinan anak*. Selain itu, berdasarkan *Girls Not Brides Organisation*, faktor lain yang menyebabkan terjadinya perkawinan anak di Indonesia adalah kehamilan di luar nikah, pengaruh agama, dan *Female Genital Mutilation and Cutting*.

Selain faktor yang memengaruhi terjadinya perkawinan anak, data mengenai dampak dari perkawinan anak juga harus menjadi perhatian. Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak yang diterbitkan pada tahun 2020 mencatat bahwa perkawinan anak bisa membawa berbagai dampak buruk, *pertama*, potensi kegagalan melanjutkan pendidikan, *kedua*, kekerasan dalam rumah tangga, *ketiga*, potensi meningkatnya angka kematian ibu, *keempat*, potensi meningkatnya angka kematian bayi, *kelima*, potensi kerugian ekonomi dan pembangunan sumber daya manusia Indonesia. Berkaitan dengan dampak kesehatan, berdasarkan publikasi Mortalitas di Indonesia Hasil Long Form Sensus Penduduk 2020, terlihat bahwa pola risiko kematian ibu menurut umur berbanding terbalik dengan pola fertilitas. Meskipun tingkat fertilitas di usia 15-19, 40-44, dan 45-49 tahun rendah namun risiko kematian ibu pada kelompok umur tersebut adalah yang tertinggi. (Badan Pusat Statistik & UNFPA, 2020) Dilihat dari kelompok umur yang lebih berisiko mengalami kematian akibat kehamilan tersebut adalah ibu pada kelompok umur 15-19 tahun yang artinya kelompok umur anak dan remaja. Hal tersebut dikuatkan oleh data yang diperoleh dari Indonesia's Voluntary National Review 2021 (Sustainable and Resilient Recovery from the COVID-19 Pandemic for the Achievement of the 2030 Agenda), kematian akibat kehamilan berkaitan erat dengan kehamilan usia anak atau remaja. Di Indonesia, kehamilan usia anak atau remaja berkaitan dengan perkawinan anak. (UNFPA et al., 2020) Selain kematian ibu, kehamilan pertama perempuan pada usia anak juga patut diperhatikan kaitannya dengan Kesehatan bayi yang dilahirkan. Berdasarkan Statistik Kesejahteraan Rakyat 2024, Papua Selatan menjadi provinsi dengan kehamilan pertama perempuan berusia <16 tahun tertinggi yaitu 11,18%, lalu Kalimantan Tengah 10,44% dan Sulawesi Barat 9,7%. (Badan Pusat Statistik, 2024) Kehamilan pada usia anak tersebut kemudian menimbulkan dampak buruk turunan antara lain melahirkan bayi dengan BBLR (Berat Badan Lahir Rendah) yang kemudian berpotensi berujung pada stunting. Persentase perempuan usia 20-24 tahun yang menikah usia 18 tahun ke atas, lebih besar kemungkinannya melahirkan bayi dengan berat badan di atas 2,5 kg dibandingkan dengan mereka yang menikah di bawah usia 18 tahun (81,75 persen berbanding 76,33 persen). Demikian halnya dengan perempuan usia 20-24 tahun yang menikah usia 15 tahun ke atas, lebih besar kemungkinannya melahirkan bayi dengan berat badan di atas 2,5 kg dibandingkan dengan mereka yang menikah di bawah usia 15 tahun (80,98 persen berbanding 70,05 persen). (Badan Pusat Statistik & Kementerian PPN/Bappenas, 2020) Kemudian masih berkaitan dengan kesehatan, UNICEF menemukan data bahwa bayi yang dilahirkan oleh ibu berusia di bawah 20 tahun hampir dua kali lebih mungkin meninggal selama 28 hari pertama dibandingkan bayi yang lahir dari ibu berusia 20-29 tahun. Selain bidang kesehatan, salah satu dampak buruk dari perkawinan anak adalah kekerasan dalam rumah tangga, berdasarkan riset, anak perempuan yang menikah lebih rentan terhadap kekerasan dalam rumah tangga. (Kidman, 2016)

Kaitannya dengan dampak terhadap akses pendidikan, berdasarkan data Survey Sosial Ekonomi Nasional pada Maret 2018 menunjukkan sebagian besar perempuan usia 20-24 tahun baik yang melangsungkan perkawinan sebelum usia 18 tahun maupun usia 18 tahun ke atas sudah tidak bersekolah lagi. Bagi perempuan usia 20-24 tahun yang melangsungkan perkawinan sebelum usia 18 tahun atau di usia anak, persentase yang tidak/belum pernah sekolah sedikit lebih besar dibandingkan dengan yang melangsungkan perkawinan di atas 18 tahun. Perempuan yang telah

melangsungkan perkawinan pada usia anak cenderung memiliki tingkat pendidikan yang lebih rendah dibandingkan dengan mereka yang melangsungkan perkawinan pada usia dewasa. Sebesar 5,57 persen perempuan usia 20-24 tahun yang menikah sebelum usia 18 tahun masih bersekolah atau sedikit lebih kecil (4,52 poin persen) dibandingkan dengan yang melangsungkan perkawinan pada usia 18 tahun ke atas. Sebagian besar laki-laki usia 20-24 tahun yang melangsungkan perkawinan sebelum usia 18 tahun maupun usia 18 tahun ke atas sudah tidak bersekolah lagi. Yang menarik, persentase laki-laki yang melangsungkan perkawinan pada usia dewasa yang masih bersekolah masih lebih kecil, meski tipis, dibanding yang mengalami perkawinan anak. Berbeda dengan anak perempuan, partisipasi sekolah laki-laki usia 20-24 tahun yang melangsungkan perkawinan pada usia anak masih lebih besar (8,16 persen) dibanding anak perempuan (5,57 persen). Hal ini mengindikasikan kemungkinan anak perempuan terkena dampak yang lebih berat di bidang pendidikan dibandingkan dengan anak laki-laki. Laki-laki yang belum kawin dan masih bersekolah adalah 24,39 persen. (Badan Pusat Statistik & Kementerian PPN/Bappenas, 2020)

Selanjutnya berkaitan dengan dampak terhadap kesejahteraan, kesejahteraan keluarga dari anak menjadi salah satu faktor penyebab perkawinan anak namun juga akan kembali sebagai dampak buruk terhadap kesejahteraan anak pasca perkawinan. Perempuan usia 20-24 tahun yang berasal dari rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan terendah cenderung berpeluang lebih besar melakukan perkawinan pada usia di bawah 18 tahun. Sementara itu, mereka yang berasal dari rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan tertinggi memiliki prevalensi terendah dalam melakukan perkawinan sebelum usia 18 tahun. (Badan Pusat Statistik & Kementerian PPN/Bappenas, 2020) Selanjutnya berkaitan dengan dampak terhadap ketenagakerjaan, EPR (*employment to population ratio*) penduduk usia 20-24 tahun yang melangsungkan perkawinan sebelum usia 18 tahun, sedikit lebih rendah dibandingkan dengan yang melangsungkan perkawinan pada usia 18 tahun ke atas, baik laki-laki maupun perempuan tetapi EPR perempuan usia 20-24 tahun di perdesaan menunjukkan pola sebaliknya, EPR perempuan usia 20-24 tahun yang melangsungkan perkawinan sebelum usia 18 tahun, lebih tinggi dibandingkan dengan yang melangsungkan perkawinan pada usia 18 tahun ke atas. Selain itu, dalam data Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2018 dapat terbaca bahwa sebaran jenis pekerjaan bagi perempuan dan laki-laki yang melakukan perkawinan anak lebih besar pada jenis pekerjaan informal, yang antara lain disebabkan oleh tingkat pendidikan rendah karena harus putus sekolah setelah perkawinan anak yang dilangsungkan.

Catatan seputar perkawinan anak di Indonesia yang dihimpun dari berbagai sumber di atas menunjukkan bahwa jumlah perkawinan anak di Indonesia secara nasional tidak dapat dikatakan minim meskipun mengalami tren penurunan beberapa tahun terakhir. Selain tentang angka, dampak yang diakibatkan oleh perkawinan anak di Indonesia juga begitu luas dan menyentuh berbagai aspek dari kesehatan hingga pendidikan sehingga ini adalah pekerjaan rumah lintas sektor. Membaca berbagai faktor yang melatarbelakangi terjadinya perkawinan anak di Indonesia nyatanya juga tidak hanya soal pendidikan dan ekonomi, melainkan juga soal sosial budaya dan agama yang selama ini sudah melekat diyakini oleh sejumlah masyarakat sehingga dalam hal ini negara harus bekerja lebih keras karena perkawinan anak tidak hanya soal kebodohan dan kemiskinan melainkan juga soal kebiasaan dan keyakinan.

### Revisi Batas Usia Minimal Kawin dan Peluang Permohonan Dispensasi Kawin: Kontradiktif atau Langkah Antisipatif?

Dari paparan di atas dapat kita lihat bahwa praktik perkawinan anak dapat menimbulkan kerugian pada berbagai aspek dan tidak hanya merugikan anak secara personal melainkan juga keluarga, masyarakat hingga negara. Oleh karena itu, persoalan ini sesungguhnya tidak bisa dianggap ringan dan salah satu upaya yang telah coba dilakukan oleh pemerintah adalah penyesuaian regulasi yang mendukung upaya pencegahan perkawinan anak. Regulasi tersebut adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya Pasal 7 ayat (1) yang menetapkan batas usia minimal untuk menikah bagi perempuan dan laki-laki adalah 19 tahun sebagai pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017. Namun demikian, dalam proses penentuan kebijakan perkawinan anak tersebut terdapat dua dikotomi yang belum terdamaikan yaitu pandangan terhadap nilai



agama dan nilai lain yang berkembang di masyarakat kontemporer seperti nilai anti kekerasan pada perempuan, anti kekerasan pada anak, kesehatan reproduksi, dan hak asasi manusia. Dikotomi ini memengaruhi kesadaran masyarakat sebagai pihak yang diatur oleh undang-undang, termasuk hakim dalam memutuskan perkara dispensasi kawin. (Wahyudi & Prastiwi, 2022)

Pada Pasal 7 ayat (2) ditetapkan bahwa dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur tersebut, orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti pendukung yang cukup. Pada penjelasan pasal tersebut, “alasan sangat mendesak” yang dimaksud adalah keadaan tidak ada pilihan lain dan sangat terpaksa harus dilangsungkan perkawinan dan yang dimaksud dengan “bukti-bukti pendukung yang cukup” adalah surat keterangan yang membuktikan bahwa usia mempelai masih di bawah ketentuan undang-undang dan surat keterangan dari tenaga kesehatan yang mendukung pernyataan orang tua bahwa perkawinan tersebut sangat mendesak untuk dilaksanakan. Ketentuan batas minimum usia kawin akan berakibat terhadap pemberian atau diperkenalkannya izin atas penyimpangan batas usia tersebut dalam melangsungkan perkawinan. (Judiasih, 2020)

Kesempatan untuk mengajukan dispensasi ke pengadilan tersebut menjadi ruang bagi inkonsistensi penegakan batas usia minimal untuk menikah. Pada bagian pendahuluan telah disampaikan bahwa pasca revisi batas usia minimal untuk menikah, angka permohonan dispensasi kawin justru meningkat, sebagaimana data yang diperoleh oleh PUSKAPA melalui analisis terhadap 225 putusan dispensasi perkawinan oleh Pengadilan Agama di seluruh Indonesia. Dari hasil pencuplikan putusan dispensasi perkawinan oleh Pengadilan Agama, 54,22%-nya adalah untuk permohonan dispensasi bagi perkawinan yang setidaknya-tidaknya salah satu calon pengantin berusia anak. Dari keseluruhan permohonan untuk perkawinan anak tersebut, 40,98%-nya diajukan dengan alasan calon pengantin perempuan telah hamil. (Kusumaningrum, 2023) Data tersebut tentu saja hanya dapat menunjukkan perkawinan anak yang terdokumentasi sedangkan tidak semua masyarakat yang akan melakukan perkawinan anak mengajukan dispensasi perkawinan sehingga tidak semua perkawinan anak tercatat oleh negara. Oleh karena itu, ketiadaan dokumen ini juga bisa menghalangi akses mereka pada layanan dasar dan publik yang penting bagi kesejahteraan mereka. Jalur dispensasi pernikahan lewat pengadilan lalu tetap dimungkinkan diiringi pengetatan persyaratan dan rencana peningkatan kapasitas hakim.

Maka, pengaturan tentang kemungkinan untuk mengajukan permohonan dispensasi kawin perlu dilihat secara jernih apakah sebagai bentuk langkah antisipatif terhadap praktik perkawinan anak yang tidak tercatat atau justru akan menimbulkan kontradiksi terhadap penegakan hukum batas usia minimal kawin. Jawabannya tentu saja salah satunya ada pada sejauh mana prinsip-prinsip dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin dipatuhi dan dilaksanakan oleh hakim dalam memeriksa permohonan dispensasi kawin sehingga tujuan kepentingan terbaik bagi anak dapat terwujud.

### Strategi Pemerintah: Rencana atau Wacana?

Pemerintah pada tahun 2020 menerbitkan Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak di mana di dalamnya terdapat 7 prinsip penting dalam pencegahan perkawinan anak yang meliputi *prinsip perlindungan anak* (non diskriminasi, kepentingan terbaik bagi anak, partisipasi anak, hak untuk tumbuh dan berkembang secara maksimal), *multi sektor* (menggunakan persepektif multi disiplin dan juga multi sektor antara lain dengan melihat akar dari perkawinan anak ini adalah berbagai persoalan seperti pendidikan, ekonomi, sosial budaya, hingga agama), *kesetaraan gender* (mengupayakan kesetaraan gender karena ketimpangan gender selama ini menjadi salah satu penyebab perkawinan anak), *debottlenecking strategy* (berfokus pada penguatan upaya yang sudah ada dan memunculkan inovasi dalam menutup gap yang ada), *THIS* (tematik, holistik, integratif, spasial sebagai prinsip dalam penyusunan strategi nasional), *partisipatoris* (melibatkan berbagai pemangku kepentingan), *efektif, efisien, terukur dan berkelanjutan* (target pencegahan perkawinan anak dijelaskan dan disusun dengan sistem pemantauan dan evaluasi secara berkala). Bermula dari prinsip-prinsip tersebut, kemudian pemerintah menetapkan 5 strategi nasional dalam pencegahan perkawinan anak yaitu 1) *optimalisasi kapasitas anak*; 2) *lingkungan yang mendukung upaya pencegahan*

*perkawinan anak; 3) aksesibilitas dan perluasan layanan; 4) penguatan regulasi dan kelembagaan; 5) penguatan koordinasi pemangku kepentingan.* Dalam melaksanakan kelima strategi tersebut, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memberikan beberapa rekomendasi antara lain memastikan tersedianya data terkait perkawinan anak yang komprehensif dan kontekstual, melengkapi implementasi Strategi Nasional dengan perangkat kerja termasuk regulasi dan panduan operasional teknis, memperkuat fungsi Sekretariat Nasional, membangun strategi komunikasi yang menargetkan terwujudnya komitmen nyata.

Dalam akhir laporan yang dibuat oleh BPS, tim penyusun juga memberikan sejumlah rekomendasi dalam upaya pencegahan perkawinan anak antara lain:

*Penguatan hukum dan kebijakan;* ada harapan dari sisi regulasi setelah revisi batas usia minimum perkawinan anak dalam Undang-Undang Perkawinan namun terhadap hal ini yang kemudian harus diperhatikan adalah penetapan pemberian dispensasi perkawinan bagi anak oleh pengadilan. Selain itu yang harus diantisipasi adalah dengan diperketatnya aturan mengenai perkawinan anak, bukan tidak mungkin semakin banyak perkawinan anak yang tidak dicatatkan dan hal itu akan memperburuk upaya perlindungan terhadap anak dalam perkawinan.

*Memastikan layanan kesehatan dan pendidikan yang berkualitas bagi anak;* penguatan pendidikan dengan memberi kesempatan anak untuk menyelesaikan program minimal belajar 12 tahun akan meningkatkan *skill* dan membuat anak menjadi sumber daya manusia yang berkualitas dan akan mendapatkan pekerjaan yang layak. Selain itu, mengupayakan pendidikan yang tidak diskriminatif bagi anak yang sudah menikah ataupun hamil sehingga mereka tetap dapat melanjutkan pendidikannya. Dari sisi kesehatan, mengupayakan anak mendapatkan layanan dan pendidikan kesehatan yang baik khususnya berkaitan dengan hak kesehatan seksual dan reproduksi.

*Mematasi kemiskinan yang menjadi salah satu faktor yang mendorong terjadinya perkawinan anak;* mendorong pengentasan kemiskinan menjadi salah satu upaya penting yang harus dilakukan karena selama ini salah satu penyebab terjadinya perkawinan anak adalah kemiskinan atau kesulitan ekonomi keluarga terlebih pada masa bencana.

*Perubahan pola pikir mengenai perlindungan akses anak pada hak kesehatan seksual dan reproduksi, kesetaraan gender dan partisipasi kaum muda;*

*Mendukung riset lebih lanjut yang berfokus pada intervensi yang sudah dilakukan untuk anak perempuan yang menikah, KDRT setelah perkawinan anak, perkawinan anak di perkotaan dan anak laki-laki yang menikah.*

Sejumlah prinsip dan strategi yang ditetapkan pemerintah dan sejumlah rekomendasi yang diberikan oleh BPS sudah nampak ideal karena menyentuh aspek preventif dan represif namun demikian pemahaman atas faktor perkawinan anak yang beragam di tiap daerah menjadi penting supaya strategi yang diambil oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tepat sasaran.

## Efektivitas Penegakan Batas Usia Minimal Kawin dan Kebijakan Negara

Mengingat tingginya angka dispensasi perkawinan bahkan setelah revisi batas usia kawin pada Undang-Undang Perkawinan yang diterbitkan oleh pengadilan, maka hendaknya penyesuaian regulasi tidak berhenti pada revisi Undang-Undang Perkawinan, pemerintah juga harus mendorong dilaksanakannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin yang ditujukan bagi hakim dalam hal memeriksa permohonan dispensasi perkawinan. Berdasarkan peraturan tersebut, pada Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa dispensasi kawin adalah pemberian izin kawin oleh pengadilan kepada calon suami/istri yang belum berusia 19 tahun untuk melangsungkan perkawinan.

Pemberian dispensasi kawin haruslah memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak. Memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak yang dimaksud adalah bahwa semua tindakan harus memastikan perlindungan, pengasuhan, kesejahteraan, kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak. (Perkawinan et al., n.d.) Dalam peraturan yang ditujukan bagi hakim tersebut, selain harus

memeriksa terpenuhinya syarat administratif, dalam pemeriksaan perkara, hakim juga harus memberikan nasihat kepada pemohon, anak, calon suami/isteri dan orang tua/wali calon suami/istri sebagaimana diatur pada Pasal 12 ayat (1). Dalam memberikan nasihat, hakim harus memastikan bahwa pemohon memahami risiko dari perkawinan anak seperti potensi berhentinya pendidikan anak; belum siapnya organ reproduksi anak; dampak ekonomi, sosial dan psikologi anak; dan potensi perselisihan dan kekerasan dalam rumah tangga sebagaimana dimaksud pada Pasal 12 ayat (2). Pada Pasal 12 (4) ditetapkan bahwa apabila hakim tidak menyampaikan nasihat tersebut kepada pemohon maka penetapan tersebut batal demi hukum. Selain memberikan nasihat, hakim juga harus mengidentifikasi apakah anak yang diajukan dalam permohonan mengetahui dan menyetujui rencana perkawinan serta kondisi psikologis, kesehatan dan kesiapan anak untuk melangsungkan perkawinan dan membangun rumah tangga dan apakah ada atau tidaknya paksaan terhadap anak atau keluarga untuk melangsungkan perkawinan, sebagaimana diatur pada Pasal 14. Dalam satu artikel jurnal yang dikutip penulis, peneliti pada jurnal tersebut berpendapat bahwa hakim sebaiknya melakukan pemeriksaan anak tanpa dihadiri oleh orang tua, jika perlu dilakukan di luar ruang sidang, seperti ruang mediasi. (Astuti, 2021) Selain mengenai diri anak yang diajukan permohonan, berbagai syarat lain juga harus dipenuhi terkait diri hakim salah satunya klasifikasi hakim yang dapat memeriksa permohonan dispensasi kawin sebagaimana diatur pada Pasal 20.

Sejumlah riset telah dilakukan untuk meninjau sejauh mana pertimbangan hakim dalam mengabulkan dispensasi kawin telah sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung. Salah satunya riset yang dilakukan oleh International NGO Forum on Indonesian Development yang dihimpun dalam Kertas Kerja Kebijakan Analisis Penerapan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin. Riset tersebut dilakukan terhadap putusan dispensasi kawin di dua pengadilan yaitu Pengadilan Agama Indramayu dan Pengadilan Agama Lampung Tengah. Pemilihan Kabupaten Indramayu-Jawa Barat dan Kabupaten Lampung Tengah- Lampung didasarkan pada prevalensi perkawinan anak dalam rentang waktu 3 (tiga) tahun terakhir dari tahun 2021-2023 sebagaimana bisa direkam dalam rangkuman berikut. Sepanjang 2022, Pengadilan Agama (PA) Kabupaten Indramayu telah menerima 572 (lima ratus tujuh puluh dua) kasus permohonan Dispensasi Perkawinan. Dari jumlah itu, hanya 564 (lima ratus enam puluh empat) kasus permohonan yang diterima oleh hakim Pengadilan Agama. Beberapa faktor yang melatarbelakangi permohonan dispensasi kawin anak di Kabupaten Indramayu adalah kehamilan tidak diinginkan, kekhawatiran dari orangtua terhadap pergaulan anak, dan menghindari perbuatan zina. Sedangkan di Kabupaten Lampung Tengah, faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya Dispensasi Kawin pada anak adalah putus sekolah, kemiskinan, dan norma sosial yang masih menganggap perkawinan pada usia anak sebagai sesuatu yang wajar. (Danielle Johanna Panungkelani Samsoeri, 2024)

Kaitannya dengan perspektif hakim dan kepatuhan hakim terhadap Peraturan Mahkamah Agung, berdasarkan hasil riset tersebut, terdapat sejumlah tantangan yang dihadapi yaitu persoalan independensi hakim dalam mempertimbangkan unsur kemendasakan, keberadaan hakim tunggal yang dapat berpengaruh pada perspektif tunggal, tidak menyertakan rekomendasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 15 huruf d (rekomendasi tidak selalu bermakna dukungan terhadap perkawinan anak) dan ketimpangan relasi antara orangtua dan anak di muka pengadilan. (Danielle Johanna Panungkelani Samsoeri, 2024) Oleh karena itu, kepatuhan hakim terhadap Peraturan Mahkamah Agung dalam memberikan dispensasi kawin harus menjadi perhatian pemerintah.

Selain itu, pendekatan preventif dengan mencegah berulangnya salah satu akar masalah dari perkawinan anak yaitu kehamilan di luar nikah juga harus menjadi prioritas pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah pusat tentu tidak dapat berjalan sendiri maka keterlibatan pemerintah daerah menjadi salah satu kunci utama. Mengingat bahwa praktik perkawinan anak juga dipengaruhi oleh budaya lokal, maka peran pemerintah daerah sangatlah penting dalam mencegah perkawinan anak. Pemerintah Indonesia menyadari bahwa budaya yang ada di negara Indonesia beberapa masih melanggar pernikahan anak dan pernikahan paksa. Budaya dan praktik keagamaan yang sudah mengakar pada masyarakat pun sukar untuk rubah atau dirombak terlebih jika budaya itu sudah diwariskan secara turun-temurun. (Ramadhani et al., 2022) Keterlibatan pemerintah daerah salah satunya dapat dimulai dengan menyusun peraturan daerah tentang pencegahan perkawinan anak.



Pemerintah pusat hendaknya dapat mendorong provinsi-provinsi yang dalam Survei Kesejahteraan Rakyat 2024 termasuk pada daerah dengan angka perkawinan anak yang tinggi untuk dapat membentuk peraturan daerah dan bagi provinsi yang sudah membentuknya seperti Nusa Tenggara Barat, harus ditinjau efektivitas dan perbaikan pelaksanaannya.

Lima tahun setelah diterbitkannya Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak, pemerintah rasanya perlu meninjau lagi sejauh mana prinsip dan strategi yang ditetapkan telah efektif untuk menekan jumlah perkawinan anak di Indonesia. Pendekatan *bottom-up* dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan sebaiknya dapat dipilih untuk memastikan kebijakan yang diambil tidak bersifat umum dan seragam tetapi betul-betul sesuai dengan karakteristik masyarakat, persoalan dan kebutuhan dari masing-masing provinsi di Indonesia.

#### 4. Simpulan

Persoalan perkawinan anak memang bukan hanya persoalan pemerintah saja melainkan menjadi tanggung jawab berbagai pihak salah satunya tentu saja orangtua dan masyarakat. Maka dari itu, prinsip multi sektor menjadi salah satu prinsip penting yang harus diterapkan. Mengingat bahwa dalam kesehariannya anak berada di lingkungan keluarga, sekolah dan masyarakat maka negara dalam hal ini juga harus melakukan langkah-langkah konkrit untuk mendorong peran orangtua, sekolah dan masyarakat dalam melaksanakan amanat Pasal 26 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yaitu kewajiban mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak, sehingga semua bergerak, sekarang, atau kita akan terlambat menyelamatkan nasib anak-anak bangsa.

#### Daftar Pustaka

- Astuti, E. P. (2021). *Penyelesaian Perkara Dispensasi Kawin Berdasarkan Prinsip Keadilan Settlement Of Marriage Dispensation Matters Based On The Principles Of Justice*. 8(1).
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik Kesejahteraan Rakyat*.
- Badan Pusat Statistik, & Kementerian PPN/Bappenas. (2020). *Pencegahan Perkawinan Anak: Percepatan Yang Tidak Bisa Ditunda*.
- Badan Pusat Statistik, & UNFPA. (2020). *Mortalitas di Indonesia Hasil Long Form Sensus Penduduk 2020*.
- Dewi Judiasih, S., Suparto Dajaan, S., & Daru Nugroho, B. (2020). Kontradiksi Antara Dispensasi Kawin Dengan Upaya Meminimalisir Perkawinan Bawah Umur Di Indonesia. *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 3(2), 203-222. Retrieved from <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/article/view/221>
- Girls not Brides. (2025). *Child Marriage Atlas in Indonesia*. <https://www.girlsnotbrides.org/learning-resources/child-marriage-atlas/atlas/indonesia/>.
- Kidman, R. (2016). Child marriage and intimate partner violence: a comparative study of 34 countries. *International Journal of Epidemiology*, dyw225. <https://doi.org/10.1093/ije/dyw225>
- Kusumaningrum, S., Agastya, N. L. P. M., Nisa, S. A., Pratama, G., Adhi, A. A., Sari R. K., Rizal, T., Rachmawati, E., & Nurhayati, E. S. (2023). *Pencegahan Perkawinan Anak untuk Perlindungan Berkelanjutan bagi Anak*. Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak. Universitas Indonesia (PUKAPA) dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA).
- Sulistyarini. (2023). Penguatan Norma Syarat Dispensasi Kawin Dalam Upaya Pencegahan Perkawinan Anak Berdasarkan Perspektif Teori Tujuan Hukum. *Justitia et Pax*, 39(1). <https://doi.org/10.24002/jep.v39i1.6580>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, Pub. L. No. 22/PUU-XV/2017 (2017).
- Ramadhani, D., Putranti, I. R., & Hanura, M. (2022). Motif Indonesia Tidak Meratifikasi Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage, and Registration of Marriages. *Journal of Inter-*

- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029, Pub. L. No. Nomor 12 Tahun 2025 (2025).
- Samsoeri, D. J. P. (2024). *KERTAS KERJA KEBIJAKAN Analisis Penerapan Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin*. International NGO Forum for Indonesian Development (INFID).
- UNFPA, Avenir Health, John Hopkins University., & Victoria University. (2020). *Impact of The Covid-19 Pandemic on Family Planing and Ending Gender Based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage*. Retrieved from <https://www.unfpa.org/resources/impact-covid-19-pandemic-family-planning-and-ending-gender-based-violence-female-genital>
- Wahyudi, T. H., & Prastiwi, J. H. (2022). Seksualitas dan Negara: Permasalahan Dispensasi Perkawinan Anak di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 13(2). <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v13i2.2988>