

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1.Latar Belakang

Pernikahan merupakan gerbang awal untuk membentuk sebuah keluarga yang merupakan unit terkecil dari sebuah masyarakat. Keluarga yang merupakan unit terkecil dari masyarakat terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dengan anaknya, atau ibu dengan anaknya.

Kehidupan berumah tangga melalui pernikahan merupakan salah satu lembaran hidup yang akan dilalui oleh setiap manusia. Saat itulah kedewasaan pasangan suami istri sangat dituntut demi mencapai kesuksesan dalam membina bahtera rumah tangga<sup>1</sup>

Keluarga terbentuk melalui perkawinan, ikatan antara kedua orang berlainan jenis dengan tujuan membentuk keluarga. Ikatan suami istri yang didasari niat ibadah diharapkan tumbuh berkembang menjadi keluarga (rumah tangga) bahagia kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan dapat menjadi masyarakat yang beriman, bertakwa, berilmu pengetahuan, teknologi dan berwawasan nusantara.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Agus Riyadi, *Bimbingan Konseling Perkawinan*, Yogyakarta: Ombak, 2013, halaman. 150

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Keluarga: Tentang Ikhwal Keluarga, Remaja dan Anak*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, halaman. 22-23.

Pengertian perkawinan berdasarkan Pasal 1 Undang – Undang No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan (selanjutnya disebut UU Perkawinan 1974) ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Selanjutnya, berdasarkan penjelasan Pasal 1 tersebut diketahui bahwa Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, di mana Sila yang pertamanya ialah ke Tuhanan Yang Mahaesa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi unsur bathin/rokhani juga mempunyai peranan yang penting. Membentuk keluarga yang bahagia rapat hubungan dengan keturunan, yang pula merupakan tujuan perkawinan, pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua.

Pada kehidupan manusia kita dapat melihat kenyataan-kenyataan dua orang yang berlainan kelamin yaitu antara seorang pria dan seorang wanita menjalani kehidupan bersama dalam satu kesatuan rumah tangga. Kedua orang yang berlainan kelamin ini, disebut suami isteri, kalau kehidupan mereka didasari oleh kaidah-kaidah hukum yang ditentukan. Dalam menuju kehidupan bersama yang disebut suami istri ini tentu harus melalui suatu prosedur tertentu. Keseluruhan kaidah-kaidah hukum yang menentukan prosedur yang harus dilalui, beserta ketentuan-ketentuan hukum yang menentukan akibat-akibat hukumnya dinamakan hukum perkawinan. Perkawinan itu sendiri tujuan utamanya adalah untuk meneruskan keturunan, yang didapat dari anak-anak

hasil perkawinan itu sendiri. Perlu adanya pembatasan umur perkawinan adalah untuk mencapai kebahagiaan dan kematangan dalam menjalani hidup rumah tangga<sup>3</sup>

Untuk mencapai tujuan mulia dari perkawinan tentunya calon mempelai harus telah masuk jiwa raganya sebelum melangsungkan perkawinan. Kematangan ini diharapkan dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berfikir pada perceraian dan mendapatkan keturunan yang baik dan sehat. Seseorang yang belum dewasa dipandang sebagai subyek yang belum mampu bertindak sendiri dihadapan hukum, sehingga tindakan hukumnya harus diwakili oleh orang tua/walinya.

Keanekaragaman dalam menentukan batas usia kedewasaan diakibatkan oleh tidak adanya patokan yang dapat digunakan secara akurat untuk menentukan batas kedewasaan manusia. Usia dan tindakan perkawinan memang bisa menjadi salah satu penentu kedewasaan. Namun tidak selalu menjadi ukuran yang tepat karena kedewasaan sendiri merupakan suatu keadaan dimana seseorang telah mencapai tingkat kematangan dalam berfikir dan bertindak, sedangkan tingkat kematangan itu hadir pada masing-masing orang secara berbeda-beda, bahkan ada pendapat yang mengatakan bahwa mungkin saja sampai dengan akhir hayatnya manusia tidak pernah mengalami kedewasaan karena kedewasaan

---

<sup>3</sup> Sarliti Wirawan Sarwono, *Memilih Pasangan dan Merencanakan Perkawinan*, ( Jakarta: BKKBN,1981), Halaman 12

tidak selalu berbanding lurus dengan usia. Memang tidak semua peraturan perundangundangan menyebutkan secara tegas tentang batas kedewasaan. Namun dengan menentukan batasan umur bagi suatu perbuatan hukum tertentu, maka sesungguhnya faktor kedewasaanlah yang sedang menjadi ukuran. Misalnya dalam beberapa undang-undang hanya mencantumkan batasan umur bagi mereka yang disebut anak, sehingga di atas batas umur tersebut harus dianggap telah dewasa, atau undang-undang membolehkan seseorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu setelah melampaui batas umur yang ditentukan. Semua pengaturan tersebut pada akhirnya tertuju pada maksud dan pengertian tentang kedewasaan.

Kemampuan berfikir secara konseptual berdasarkan norma dan sistem nilai membuat peradaban manusia terus berkembang dengan pesat. Dalam kaitannya dengan pola dan tingkat peradaban manusia itu, terdapat suatu kondisi pada diri manusia yang selalu dikaitkan dengan kualitas mental dan kematangan pribadi, kondisi tersebut tidak lain adalah kedewasaan (*adulthood*)<sup>4</sup>

Fenomena pernikahan di bawah umur cukup menarik menjadi perhatian berbagai kalangan, hal tersebut terjadi karena sebenarnya fenomena pernikahan di bawah umur seperti fenomena gunung es yang kelihatan sedikit di atasnya padahal dalam dataran faktanya sangat banyak

---

<sup>4</sup> Sucipto “*Kedewasaan Dalam Akad Nikah dalam Persepektif Interdisipliner*”, Universitas Negeri Raden Intan Lampung, Vol 6, Nomor 2 Juni 2014 hal. 38

terjadi di kalangan masyarakat Indonesia. Pernikahan di bawah umur ini menimbulkan banyak masalah sosial dan di lain sisi juga menimbulkan masalah hukum.

Beberapa artikel yang penulis temukan tentang masih maraknya pernikahan dini di Indonesia :

Berita dari Lokadata.com dengan judul “Pernikahan Anak di Indonesia Peringkat Dua di ASEAN”, menyebutkan bahwa “Angka perkawinan anak di Indonesia ini masih sangat memprihatinkan. Dari seluruh negara anggota ASEAN, Indonesia ada di peringkat dua,” ujar Leny Rosalin Deputy Bidang Tumbuh Kembang Anak Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan (KPPA), saat menjadi pembicara di Seminar Nasional tentang "Percepatan Pembahasan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Perubahan UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974", ucap Leny seperti dilansir *Gatra.com*, Senin (15/7). Pada 2018, dari total 627 juta penduduk Indonesia, 11,2 persen perempuan menikah di usia 20-24 tahun. Sedangkan pernikahan perempuan yang berusia kurang dari 17 tahun sebesar 4,8 persen. Pernikahan anak di bawah usia 16 tahun sekitar 1,8 persen dan persentase pernikahan anak berusia kurang dari 15 tahun sejumlah 0,6 persen. Secara akumulasi, satu dari sembilan anak perempuan usia kurang dari 18 tahun menikah muda. Menurut data Badan Pusat Statistik, perkawinan anak berusia

17 tahun ke bawah paling tinggi ditemukan di Kalimantan Selatan, yakni sebesar 27,82 persen<sup>5</sup>

Berita dari Suara.com “Kementerian PPPA Ungkap 34 Ribu Anak Minta Nikah Muda Akibat Pandemi Corona”, menyebutkan bahwa Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA) mencatat selama pandemi Covid-19<sup>6</sup> ada 34.000 ribu permohonan dispensasi pernikahan anak yang diterima pengadilan agama di Indonesia. Menteri PPPA I Gusti Ayu Bintang Puspayoga mengatakan hal ini sangat memprihatinkan, banyak anak putus sekolah karena pandemi tapi justru malah memilih menikah dini. "Dalam kurun waktu Januari hingga Juni 2020, badan peradilan agama Indonesia telah menerima sekitar 34.000 permohonan dispensasi kawin yang diajukan oleh calon mempelai yang belum berusia 19 tahun, tentunya hal ini menjadi keprihatinan bagi kita semua," kata Bintang dalam Rakornas KPAI, Senin (30/11/2020). Dia berharap dengan terbitnya SKB 4 Menteri yang memperbolehkan pembukaan sekolah dengan protokol kesehatan pada

---

<sup>5</sup> <https://lokadata.id/artikel/pernikahan-anak-di-indonesia-peringkat-dua-asean>, Di Akses Pada 18 November 2020

<sup>6</sup> COVID-19 adalah penyakit akibat suatu coronavirus baru yang sebelumnya tidak teridentifikasi pada manusia. Coronavirus adalah suatu kelompok virus yang ditemukan pada hewan dan manusia. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance> di akses , 31 Desember 2020

Januari 2021 bisa mengembalikan anak ke sekolah dan fokus belajar, bukan menikah.<sup>7</sup>

Berita dari IDN TIMES.com “Indonesia Masuk 10 Negara dengan Perkawinan Angka Anak Tertinggi”, menyebutkan bahwa darurat perkawinan anak di Indonesia ditunjukkan dengan laporan penelitian mengenai perkawinan anak yang dilakukan oleh Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak (Puskapa) bersama UNICEF, Badan Pusat Statistik (BPS), dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Laporan yang dikeluarkan pada 2020 itu menyebut bahwa berdasarkan populasi penduduk, Indonesia menempati peringkat ke-10 perkawinan anak tertinggi di dunia. Berdasarkan data laporan dari Badan Pusat Statistik (BPS) diperkirakan sekitar 1.220.900 anak di Indonesia mengalami perkawinan usia dini<sup>8</sup>

Berita dari Bantenhits.com “Anak Usia Dini di Tangsel Yang menikah karena “ Kecelakaan” capai 20 Persen , menyebutkan bahwa Tangsel – Angka pernikahan usia dini di Tangerang Selatan (Tangsel) selama tahun 2018 mencapai angka 20 persen dari seluruh pasangan yang

---

<sup>7</sup> <https://www.suara.com/news/2020/11/30/110723/kementerian-pppa-ungkap-34-ribu-anak-minta-nikah-muda-akibat-pandemi-corona>, di akses 18 November 2020

<sup>8</sup> <https://www.idntimes.com/news/indonesia/dini-suciatiningrum/indonesia-masuk-10-negara-dengan-angka-perkawinan-anak-tertinggi/3>, di akses pada 18 November 2020

menikah di Tangsel. Hal itu disampaikan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama (Kemenag) Tangerang Selatan, Abdul Rojak. Berdasar data Kemenag Tangsel dalam tahun 2018 terdapat 7 ribu hingga 9 ribu pasangan yang menikah di Tangerang Selatan. “Pernikahan usia dini tidak terlalu banyak, masih di bawah 20 persen dari jumlah 7.000 itu,” kata Rojak kepada wartawan, Kamis 3 Januari 2019. Rojak juga menerangkan, sebagian besar pernikahan usia dini itu disebabkan oleh hamil di luar nikah. Pernikahan usia muda itu diserahkan langsung ke pengadilan agama, nantinya pihak pengadilan agama yang akan menilai apakah pasangan tersebut bisa menikah atau tidak dengan melihat beberapa faktor seperti kemampuan ekonomi.<sup>9</sup>

Pernikahan di bawah umur adalah pernikahan yang dilakukan oleh pria dan wanita yang usianya belum mencapai batas umur untuk menikah yang dimana batasan umur untuk menikah sudah diatur di dalam undang-undang. Pada Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan 1974 telah diatur bahwa perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun. Tidak

---

<sup>9</sup> <https://bantenhits.com/2019/01/04/anak-usia-dini-di-tangsel-yang-menikah-karena-kecelakaan-capai-20-persen/>, di akses Pada 18 November 2020

cukup sampai disitu saja, karena apabila seseorang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun maka perkawinan yang akan dilangsungkan tersebut harus mendapat izin dari kedua orang tua atau wali, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 ayat (2) sampai dengan (6) UU Perkawinan 1974. Namun, pengaturan tersebut telah mengalami perubahan sejak dikeluarkannya UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU Perkawinan 2019), tepatnya pada Pasal 7 ayat (1), yang menyebutkan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun. Pada bagian penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan 2019 tersebut tidak terdapat keterangan tambahan, hanya menyatakan “cukup jelas”.

Pembatasan minimal usia perkawinan diperlukan karena dalam perkawinan sebagai peristiwa hukum yang akan merubah kedudukan, hak dan kewajiban pada diri seseorang. Perubahan tersebut diantaranya adalah perubahan terhadap hak dan kewajiban dari seorang anak menjadi suami atau istri.<sup>10</sup> Hal inilah yang membuat mengapa dalam suatu perkawinan membutuhkan suatu persiapan yang betul-betul matang, baik secara biologis maupun psikologis. Termasuk kesiapan ekonomi untuk dapat menjalani kehidupan rumah tangga. Batas usia perkawinan sangatlah penting yang perlu diperhatikan dalam melakukan suatu perkawinan. Karena dengan usia yang

---

<sup>10</sup> Syahrul Mustofa, Hukum Pencegahan Pernikahan Dini, (Jakarta: Guepedia, 2019), halaman 68

terlalu muda ketika seorang melakukan suatu perkawinan dapat mempengaruhi dalam menjalankan rumah tangganya.

Keharmonisan dalam rumah tangga merupakan harapan dari setiap pasangan suami istri yang melangsungkan pernikahan. Keluarga yang harmonis terlihat dari keluarga yang rukun, bahagia, penuh cinta kasih serta jarang terjadi konflik dalam keluarga tersebut. Keluarga yang bahagia akan terwujud apabila dari pasangan suami istri sudah mengikuti apa yang di ajarkan oleh agama, menjalankan tugas dan tanggung jawab masing-masing, saling menghormati, saling menghargai, saling mencintai, saling bekerja sama, serta menjaga komunikasi. Namun realita yang terjadi di masyarakat pernikahan dibawah umur ini menimbulkan dampak terhadap keharmonisan dalam pernikahan, dimana karena keinginan melangsungkan pernikahan namun belum mencapai kematangan psikis atau bisa dikatakan belum cukup umur menyebabkan kelabilan dalam berumah tangga dan menimbulkan ketidak seriusan dalam melangsungkan pernikahan tersebut. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa pasangan yang menikah dibawah umur masih labil dalam menghadapi masalah. Marak terjadi perceraian yang dilakukan oleh mereka yang melakukan pernikahan dibawah umur yang dimana hubungan pernikahan mereka masih dalam usia pernikahan yang masih sangat pendek.

Pasangan yang menikah dibawah umur secara sosial ekonomi bisa dikatakan kurang atau belum matang. Pada umumnya yang menikah dibawah umur belum memiliki pekerjaan tetap sehingga kesulitan untuk mencari

pekerjaan guna mencukupi kebutuhan rumah tangga sehingga kesulitan ekonomi pun memicu konflik rumah tangga yang menyebabkan menjadi tidak harmonis. Percekcokan dalam rumah tangga tersebut dipicu oleh kondisi ekonomi yang rendah serta belum stabilnya ego dalam diri mereka. Kondisi ekonomi yang rendah disebabkan belum adanya pekerjaan tetap. Sedangkan belum stabilnya ego disebabkan karena mereka masih tergolong muda, ego mereka masih tinggi dan memicu berbagai konflik.

Penentuan batas umur untuk melangsungkan perkawinan sangatlah penting, yaitu untuk menciptakan kemaslahatan keluarga dan keharmonisan dalam rumah tangga. Pembatasan usia dalam perkawinan oleh pembuat undang-undang dimaksudkan agar rumah tangga yang dibentuk dapat mencapai tujuan perkawinan, yakni mencapai kebahagiaan, sesungguhnya bukan hanya sekedar kebahagiaan bagi suami istri, tetapi juga kebahagiaan bagi kedua orang tua beserta keluarga yang lainnya.<sup>11</sup>

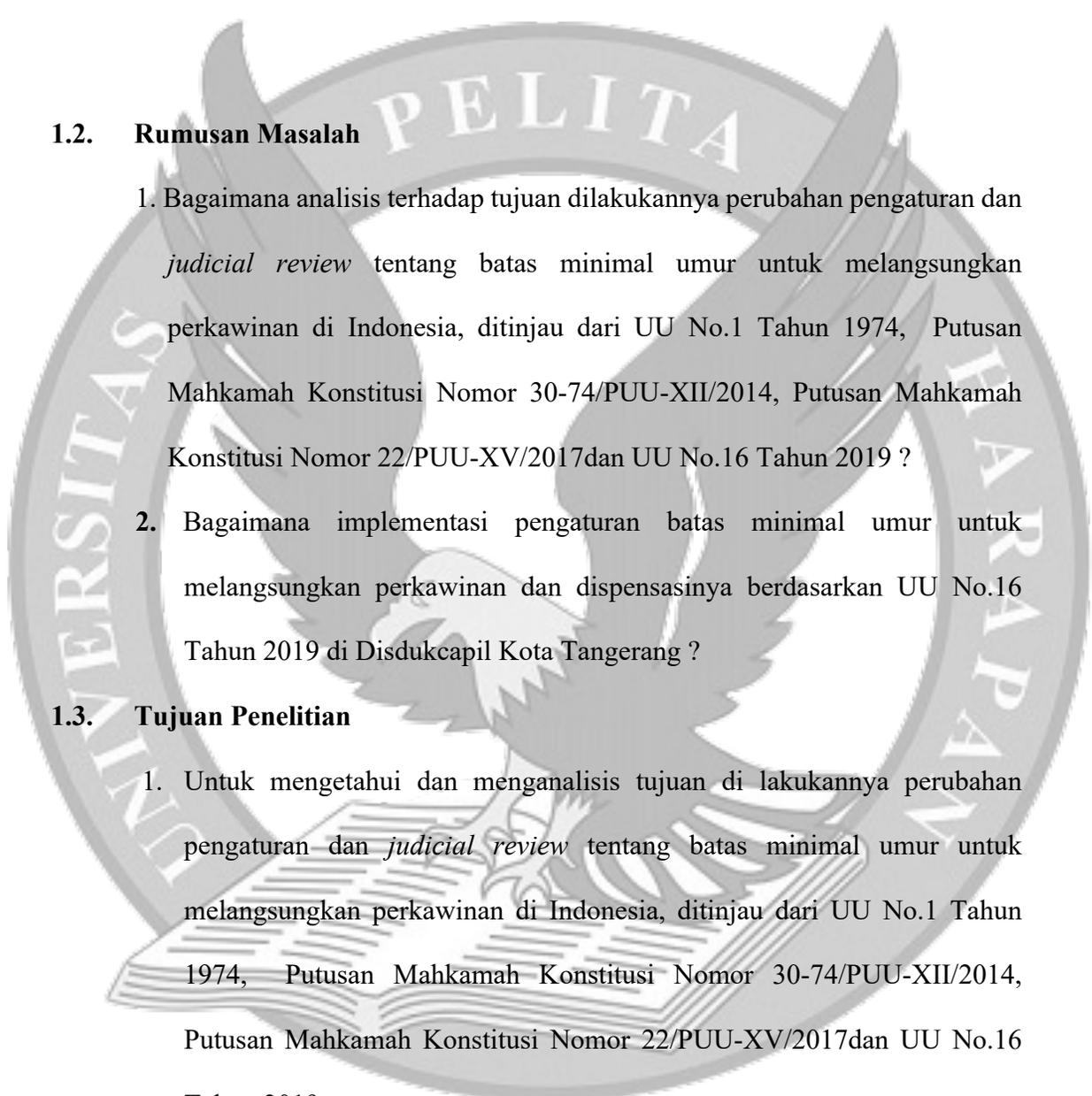
Pengaturan batas minimal umur seseorang untuk dapat melangsungkan perkawinan di Indonesia telah mengalami berbagai perjalanan menuju perubahan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan 2016. Bermula dari pengaturan di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan 1974, kemudian terdapat 2 (dua) permohonan pengujian materiil (*judicial review*) terhadap Pasal 7 ayat (1) tersebut melalui Putusan Mahkamah Konstitusi

---

<sup>11</sup> Ibid.halaman., 106

Nomor 30-74/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, serta yang terakhir Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan 2016. Perjalanan perubahan pengaturan Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan 1974 tersebut tentunya mempunyai berbagai pertimbangan sehingga pada akhirnya terbit UU Perkawinan 2016 sebagai pungkasan perubahan tentang batas minimal umur untuk melangsungkan perkawinan, hingga saat penelitian ini dilakukan.

Berdasarkan pernyataan di atas, Penulis bermaksud mempelajari berbagai pertimbangan yang mendasari pengaturan batas minimal umur untuk melangsungkan perkawinan di Indonesia untuk dapat menarik makna dari pertimbangan-pertimbangan tersebut. Selain itu, penulis juga ingin memaparkan bagaimana implementasi di masyarakat mengenai pengaturan batas minimal umur untuk melangsungkan perkawinan di Indonesia. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti dan mengaji secara ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul “IMPLEMENTASI PENGATURAN BATAS MINIMAL UMUR UNTUK MELANGSUNGKAN PERKAWINAN BERDASARKAN UU NO 16 TAHUN 2019 DI DISDUKCAPIL KOTA TANGERANG”



## 1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana analisis terhadap tujuan dilakukannya perubahan pengaturan dan *judicial review* tentang batas minimal umur untuk melangsungkan perkawinan di Indonesia, ditinjau dari UU No.1 Tahun 1974, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XII/2014, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dan UU No.16 Tahun 2019 ?
2. Bagaimana implementasi pengaturan batas minimal umur untuk melangsungkan perkawinan dan dispensasinya berdasarkan UU No.16 Tahun 2019 di Disdukcapil Kota Tangerang ?

## 1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis tujuan dilakukannya perubahan pengaturan dan *judicial review* tentang batas minimal umur untuk melangsungkan perkawinan di Indonesia, ditinjau dari UU No.1 Tahun 1974, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XII/2014, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dan UU No.16 Tahun 2019.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi pengaturan batas minimal umur untuk melangsungkan perkawinan dan dispensasinya berdasarkan UU No.16 Tahun 2019 di Disdukcapil Kota Tangerang.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara langsung maupun tidak langsung antara lain :

1. Manfaat secara teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan Hukum Perdata di bidang Perkawinan khususnya mengenai tujuan pengaturan batas minimal umur perkawinan .

2. Manfaat secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi masyarakat khususnya mengenai dispensasi apabila terpaksa melakukan perkawinan di bawah batas umur yang telah ditentukan oleh undang-undang.

#### **1.5. Sistematika Penulisan**

Dari metode Penulisan yang telah diuraikan sebelumnya oleh Penulis dalam Skripsi ini, penguraian materi akan disistematiskan dalam beberapa bab yaitu Sistematika Penulisan di dalam skripsi ini akan disusun sebagai berikut:

## BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan memaparkan lebih lanjut mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah yang menjadi inti dari pembahasan penelitian ini, tujuan dilakukannya penelitian dikaitkan dengan rumusan masalah yang ada, manfaat penelitian baik secara umum maupun secara khusus serta sistematika Penulisan dari penelitian ini.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini akan memuat kajian-kajian teoritis yang dapat mendukung Penulisan skripsi ini, yaitu landasan teoritis yang diuraikan secara deduksi.

## BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini akan memaparkan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam Penulisan skripsi ini, yaitu metode penelitian secara normatif, prosedur perolehan bahan penelitian, sifat analisis yang digunakan dalam penelitian, hambatan penelitian dan cara-cara menanggulangi hambatan yang dihadapi saat melakukan penelitian beserta dengan solusinya.

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini akan memaparkan mengenai hasil penelitian dan melakukan analisis terhadap rumusan masalah yang menjadi sumber penelitian di dalam skripsi ini. Terdapat dua macam pendekatan yang akan digunakan sebagai

instrumen atau *tool* untuk menganalisis yaitu pendekatan undang-undang dengan menggunakan UU No 16 Tahun 2019 atas perubahan Perkawinan No 1 Tahun 1974 sebagai landasan utama untuk menganalisis solusi dari permasalahan yang di hadapi masyarakat mulai dari dispensai jika terpaksa menikah di bawah umur dan informasi bagaimana implemetasi undang – undang yang baru ini apakah sudah efektif dalam pelaksanaannya.

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran, yang pada intinya akan memaparkan mengenai inti pemikiran dari analisis terhadap rumusan masalah yang dikemukakan sebelumnya, serta saran-saran yang diharapkan akan memberikan masukan bagi perkembangan di bidang ilmu yang berkaitan dengan penelitian ini.

