

BATAS USIA KAWIN MENURUT UU. NO. 1 TAHUN 1974 DALAM KAITANNYA DENGAN KEBIJAKAN KEPENDUDUKAN

Oleh :
Achmad Basuki

One aspect of birth control in demography dynamics is a restraint of marital age. As mentioned in UU No. 1/1974, normatively, marital age of male is 19 years old, while female is 16. However, empiric study indicated that Indonesian culture (i.e. to have their children get married at a very early age) is a major factor in discourage the implementation of the regulations. Further study and action must be taken to overcome this reality due to the achievement of national policy in demography.

PENDAHULUAN

Masalah perkawinan sering dibicarakan oleh masyarakat dan terus berkembang sesuai dengan perkembangan jaman. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pada pasal 7 ayat (1) menyatakan "Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai 16 (enam belas) tahun". Ketentuan ini adalah untuk mencegah terjadinya perkawinan anak-anak yang masih di bawah umur, sehingga oleh karena itu perkawinan gantung yang dikenal di dalam masyarakat adapun juga tidak diperkenankan lagi. Dengan adanya ketentuan pembatasan umur calon mempelai ini dimaksudkan agar calon suami istri yang akan melangsungkan perkawinan sudah matang jiwa raganya sehingga dapat membina rumah tangga dengan sebaik-baiknya tanpa berakhir dengan

perceraian serta mendapatkan keturunan yang baik dan sehat.¹

Perkawinan dalam hal ini tidak hanya menyangkut masalah antara dua pihak yaitu suami atau istri tapi juga menyangkut masalah kependudukan secara umum, karena perkawinan merupakan peristiwa hukum antara dua pihak yang menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat. Dalam hal ini pula masalah batas usia perkawinan bukanlah hanya sekedar masalah yuridis saja tapi juga menyangkut masalah kependudukan karena batas usia perkawinan mempengaruhi terhadap pertumbuhan penduduk.

Hukum perkawinan erat hubungannya dengan persoalan kependudukan/keluarga berencana. Hal ini dapat dilihat bahwa bidang-bidang hukum yang erat hubungannya dengan

¹ Riduan Syahrani, *Seluk Beluk Dan Azas-Azas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 72.

kependudukan/keluarga berencana dapat dikelompokkan sebagai berikut² :

- 1) Kelompok peraturan hukum yang langsung ada hubungannya dengan KB/Kependudukan, yaitu peraturan mengenai misalnya pasal 283 dan 534 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang melarang pemberian penerangan alat-alat dan usaha-usaha pencegahan kehamilan, dapat menghambat usaha KB.
- 2) Kelompok peraturan hukum yang tidak langsung berhubungan dengan KB/Kependudukan, yaitu yang menyangkut faktor-faktor sosial, seperti politik, hak anak, dan sebagainya. Dalam hal ini, Undang-Undang Perkawinan dan cara pelaksanaannya sangat penting bagi berhasilnya KB.
- 3) Kelompok peraturan hukum yang tidak langsung berhubungan dengan KB/Kependudukan, yaitu yang menyangkut faktor-faktor ekonomi, seperti tunjangan anak, bantuan waktu bersalin, peraturan pajak, jaminan sosial dan sebagainya.

Perkawinan yang melanggar batas usia perkawinan, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam pasal 7 Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 1974 bisa dijadikan Perkawinan apabila dilakukan oleh pihak-pihak yang mempunyai hak untuk mengajukan pembatalan perkawinan.

Dalam suasana masyarakat hukum, kita menyaksikan adanya pola perkawinan yang dibungkus dengan agama, pola perkawinan cara barat yang bertentangan dengan pandangan hidup masyarakat Indonesia, serta pola perkawinan menurut adat kebiasaan yang kiranya tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan kemajuan zaman.

Sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 (LN - TLN) yang efektif pelaksanaannya tanggal 1 Oktober 1975 hingga sekarang terlihat masih banyaknya perkawinan yang terjadi di masyarakat yang kurang memperhatikan pelaksanaan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Adapun pola perkawinan tersebut adalah :

1) Perkawinan Saudara Sepupu

Dalam masyarakat sering diperbolehkan perkawinan antara saudara sepupu, yang mana masyarakat mengenal ada beberapa macam sepupu, antara lain : saudara sepupu sekali, saudara sepupu dua kali, saudara sepupu tiga kali, saudara sepupu yang ayah dan ayahnya bersaudara, saudara sepupu yang ayah dan ibunya bersaudara.

2) Perkawinan Endogami

Perkawinan endogami adalah perkawinan yang mengharuskan sesorang kawin dengan orang yang termasuk dalam kelompok atau kelasnya, hal ini disebabkan mereka masih mempertahankan tradisi mereka.

² Hermien Hadiati Koeswadji, Pokok uraian yang disampaikan dalam catatan kuliah Hukum Dan Dinamika Kependudukan - pokok bahasan ini juga merupakan salah satu tugas (tugas 2) dari perkuliahan Hukum Dan Dinamika Kependudukan untuk menginventarisir peraturan-peraturan yang erat hubungannya dengan pembagian di atas.

3) Perkawinan Anak-Anak

Perkawinan endogami ini adalah perkawinan antara seorang pria dengan seorang wanita yang masih belum dewasa baik fisik maupun mental kedua calon mempelai. perkawinan ini mengandung sifat paksaan yang memiliki tujuan-tujuan tertentu. Perkawinan tersebut tidak mustahil bisa terjadi pada lingkungan masyarakat karena pengaruh lingkungan atau pengaruh adat.

4) Perkawinan secara paksa

Perkawinan secara paksa ini dilangsungkan tanpa adanya persetujuan lebih dahulu dari calon-calon mempelai. Perkawinan dilangsungkan atas kehendak orang tua atau kelompok keluarga kedua mempelai.

5) Perkawinan yang terlalu gampang dilakukan

Perkawinan yang dilakukan terlalu gampang tanpa banyak pertimbangan dan tanpa persiapan yang memadai dari kedua calon mempelai. Perkawinan dianggap sesuatu yang ringan tanpa syarat-syarat formal dan dapat dilakukan pada setiap saat tanpa prosedur yang resmi dan tanpa pencatatan, asal sah menurut agama dan kepercayaan.

Dalam menuju suatu perkawinan yang kekal dan abadi diperlukan dasar perkawinan yang dibentuk dengan rasa cinta dan saling pengertian. Tidakkah dapat dipungkiri bahwa tradisi perjodohan telah beralih dari orang tua yang menjodohkan anak-anak kepada anak-anak yang dijodohkan orang tuanya, sehingga tradisi perjodohan tetap berkesinambungan dari generasi ke generasi.

Untuk kelangsungan perkawinan itu sendiri perlu adanya kematangan usia dan jiwa kedua calon mempelai, karena perkawinan ini menyangkut masalah kependudukan yang sifatnya dilindungi oleh masyarakat dan negara.

Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 diberlakukan secara efektif hingga sekarang dalam implementasinya penuh berbagai persoalan. Seperti misalnya perbedaan pendapat mengenai pengertian agama dan kepercayaan yang tercantum di dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, telah berjalan lebih dari dua puluh tahun dan sampai saat ini masih tetap akan berlangsung dan entah kapan akan mendapatkan penyelesaian.³ Ada juga yang berpendapat perlu ada revisi terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tersebut. Dalam perkembangan usia Undang-Undang tersebut yang hampir dua puluh lima tahun ada usulan menarik, walaupun keinginan yang sama ini jauh-jauh sebelumnya juga pernah dilontarkan. Ketentuan penetapan batas umur minimum yang ditetapkan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan mendapat tanggapan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan yang telah memsukkan usulan amandemen dari pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tentang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 kepada DPR, tentang ditinggikannya umur minimum calon mempelai perempuan yang akan melangsungkan perkawinan, dari umur 16 tahun menjadi umur 20 tahun⁴.

³ Wila Chandrawila Supriadi, Perempuan Dan Kekerasan Dalam Perkawinan, Kumpulan Tulisan Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 9.

⁴ Kompas, 8 Januari 2000

Gagasan tersebut berdasarkan kepada pendapat antara lain tentang resiko tingginya kematian ibu melahirkan karena umur perkawinan yang masih muda. Demikian pula adanya perkawinan pada umur yang relatif muda, terdapat kemungkinan kesehatan reproduksi (umur muda tersebut) akan terganggu.

Dalam pandangan sisi yang lain, dalam rentang waktu yang mendekati satu dasa warsa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Emil Salim yang pada ketika itu Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup pada tahun 1983 pernah mengemukakan kekhawatirannya tentang meningkatnya angka kelahiran dari tahun ke tahun dan apabila tidak mendapatkan perhatian yang seksama akan menimbulkan hambatan terhadap pembangunan. Oleh karena itu menurut Emil Salim bahwa perkawinan wanita di bawah usia 16 tahun merupakan salah satu penyebab terhambatnya laju pembangunan di Indonesia⁵.

Demikian pula jauh sebelumnya sekitar 16 tahun yang lampau pun, Abdurrahman pernah mengatakan bahwa akibat dari perkawinan dalam usia muda itulah yang membawa permasalahan dalam laju pembangunan antara lain banyaknya kematian bayi. Karena pada usia muda tersebut wanita belum mampu dan berpengalaman untuk melahirkan, merawat bayi, di samping juga belum mempunyai kemampuan mendidik sehingga kualitas pendidikan anak di daerah-daerah masih rendah⁶.

⁵ Emil Salim, Sinar Harapan, 13 Desember 1983.

⁶ Abdurrahman, Himpunan Peraturan Perundang-Undangan tentang perkawinan, akademika Pressindo, Bandung, 1995, hal. 55.

Dari uraian tersebut di atas penulis kemukakan di atas, maka permasalahan yang penulis telaah dalam makalah ini adalah tentang efektifitas ketentuan tentang batas minimum usia kawin dalam Undang-Undang no. Tahun 1974 dan relevansinya dengan persoalan kebijaksanaan kependudukan di Indonesia.

Pengaturan dan Kebijakan Kependudukan

Masalah hukum dalam kaitannya dengan kependudukan merupakan masalah yang relatif baru sejak untuk pertama kalinya dilontarkan oleh Luke T. Lee dalam forum UNESCO Workshop on the teaching of Population Dynamics in Law Schools di Paris pada tahun 1974⁷. Pada waktu itu Lee mengajukan batasan rumusan "*population law*" that body of the law which relates directly or indirectly to the population growth, distribution, and those aspects of wll being affecting and affected by population size and distribution".⁸

Ini meliputi bidang-bidang hukum yang langsung atau tidak langsung ada kaitannya dengan pengaturan pertumbuhan dan penyebaran penduduk serta aspek-aspek kesejahteraan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh jumlah dan penyebaran penduduk. Jadi tekanannya pada jumlah dan penyebaran ("*siza and distribution*") yang

⁷ Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum dan Kependudukan, Kuliah Umum yang disampaikan pada forum Program Pascasarjana Universitas Muslian, Ujung Pandang, juga merupakan Bahan Perkuliahan Hukum Dan Dinamika Kependudukan, hal 1.

⁸ Ibid

sebenarnya merupakan fokus kajian dari para demografer, yaitu bahkan di samping jumlah dan penyebaran juga ciri-ciri⁹.

Menurut Hermien Hadiati Koeswadji¹⁰, yang dikemukakan dalam pertemuan perkuliahan Hukum Dan Dinamika Kependudukan bahwa kebijaksanaan kependudukan mendasarkan diri hakekatnya pada 3 (tiga) premis dari 3 (tiga) model, yaitu :

- i. Model Family Planning (model Keluarga Berencana);
- ii. Model Kontrol Kependudukan (Population Control Model);
- iii. Model Pembangunan Ekonomi ("Economic Development Model")

Ketiga model tersebut tidak menutup kemungkinan adanya model gabungan atau modifikasi dari ketiga model, walaupun masing-masing model tersebut mendasarkan diri pada premis yang berbeda.

Model I : Family Planing Model (model Keluarga Berencana)

Model ini menyediakan perawatan kesehatan kontraseptif atas dasar sukarela ("Voluntary"), sehingga erat berkait dengan pelayanan kesehatan untuk ibu dan anak. Penggunaan alat-alat kontraseptif sangat tergantung pada tenaga dokter (atau tenaga profesional kesehatan lainnya) dalam menolong kelahiran, dan di negara-negara di mana tenaga profesional kesehatan masih langka model ini akan mengalami kendala. Bagi Indonesia selain tenaga profesional, juga

letak daerah yang jauh karena terpisah oleh lautan, belum lagi tingkat pendidikan serta tradisi yang berbeda akan merupakan kendala bila model ini diterapkan semata-mata.

Model II : Model Kontrol Kependudukan ("Population Control Model").

Model dapat terjadi di suatu negara yang kebijaksanaannya menetapkan angka pertumbuhan penduduk dipacu dengan pengembangan di bidang ekonomi, sehingga akan diketemukan suatu angka kelahiran dan angka kematian yang diharapkan. Bertolak dari keadaan tersebut akan ditetapkan strategi langkah apa yang akan ditempuh dalam mencapai tujuannya.

Model III : Model Pembangunan Ekonomi ("Economic Development Model")

Model ini bertolak dari suatu asumsi bahwa suatu tingkat pengembangan ekonomi yang tinggi akan memberikan kontribusi yang lebih besar dalam menurunkan angka kelahiran bila dibandingkan dengan kebijaksanaan dalam/menurut Model Keluarga Berencana atau Model Kontrol Kependudukan.

Model ini mendasarkan diri pada alasan bahwa transisi demografik dari perilaku kesuburan yang tinggi suatu masyarakat tradisional ke arah tingkat kesuburan yang rendah suatu masyarakat modern akan terjadi sebagai akibat dari proses modernisasi yang membarengi pertumbuhan ekonomi. Dalam hal yang demikian ini maka yang dianggap penting bukanlah perkembangan ekonominya, tetapi perubahan yang terjadi atas faktor-faktor yang secara langsung mempengaruhi sikap dan putusan dalam pembentukan keluarga. Di antaranya misalnya penurunan angka kematian anak, penurunan nilai ekonomi anak, kenaikan

⁹ Ibid

¹⁰ Uraian dan Penjelasan terhadap pokok bahasan tersebut dikemukakan dalam perkuliahan Hukum Dan Dinamika Kependudukan tanggal 29 Mei 2001, 12 Juni 2001.

usia kawin (garis bawah dari penulis), serta kenaikan kesempatan bagi wanita dalam memperoleh pendidikan dan pendapatan/penghasilan.¹¹

Pengertian perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita untuk hidup bersama sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹²

Dasar perkawinan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 di dalam pasal 1 dinyatakan Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk Keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dari pengertian tersebut dapat diambil suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri ;
2. Ikatan lahir batin itu ditujukan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia, kekal dan sejahtera..

Ikatan lahir batin dan tujuan membentuk keluarga bahagia berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa. Ikatan yang tampak secara formal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah ikatan lahir, sedangkan ikatan batin adalah ikatan secara psikologis yang tidak terlihat. Dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 dinyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan.

Dinyatakan pula dalam penjelasan pasal tersebut di atas bahwa tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 29 ayat (2) yang berbunyi bahwa "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu" Jadi pada pasal 1 ayat (2) tersebut, maksud dari hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu adalah sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan Undang-Undang Dasar 1945 terutama pasal 29 ayat (2).

PEMBAHASAN

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa masalah perkawinan erat kaitannya dengan masalah kependudukan. Apabila kebijaksanaan kependudukan dikaitkan dengan hukum, disadari bahwa penanganan dari segi hukum itu perlu selain dari segi kepastian hukum juga karena permasalahan kependudukan Indonesia¹³. Sistem Kependudukan Indonesia bertolak dari 2 (dua) hal yang sifatnya mendasar, yaitu (1) dasar dan (2) isi. Dasar Sistem Kependudukan Indonesia adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sedang Isi Sistem Kependudukan Indonesia meliputi :

- a) Subsistem fertilitas,
- b) Subsistem mortalitas,
- c) Subsistem distribusi/penyebaran,
- d) Subsistem harapan hidup.¹⁴

¹¹ Ibid.

¹² Riduan Syahrani, Op.Cit, hal. 71.

¹³ Hermien Hadiati Koeswadji, Op.Cit., hal.8

¹⁴ Ibid.

Faktor reproduksi manusia sebagai salah satu sistem berkait dengan subsistem fertilitas.

Salah satu langkah untuk mengurangi tingkat kelahiran yang tinggi, reproduksinya dengan jalan mendayagunakan hukum yang diarahkan pada perubahan sosial. Langkah ini dilakukan dengan menentukan batas umur minimum kawin yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 (LN -TLN) tentang perkawinan khususnya Pasal 7 ayat (1) dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Perangkat peraturan ini hendak didayagunakan sebagai sarana perubahan, khususnya perubahan terhadap adat perkawinan yang masih beralku dalam masyarakat yang dinilai sudah tidak sejalan dengan pembangunan.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menyebutkan bahwa perkawinan hanya diijinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 Tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun. Undang-Undang ini menganut prinsip bahwa suami istri harus sudah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami istri yang masih dibawah umur.

Tujuan dilaksanakannya perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ada tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Adapun tujuan secara umum pelaksanaan batas usia perkawinan ini adalah dapat terlaksananya peraturan mengenai batas usia perkawinan menurut Undang-undang

Nomor 1 Tahun 1974 yang efektif pelaksanaannya 1 Oktober 1975 sampai dengan sekarang. Di samping itu bertujuan juga pada masalah kependudukan. Karena apabila perkawinan dilaksanakan sesuai dengan usia yang telah ditetapkan oleh Pemerintah maka calon suami istri itu akan matang jiwa raganya sehingga perkawinan itu diharapkan akan memperoleh keturunan yang baik dan sehat sebagai generasi penerus. Batasan usia perkawinan tidak akan memperpanjang masa atau kesempatan reproduksi dan masa antara dua generasi sehingga mengurangi laju pertumbuhan penduduk dan mengurangi kepadatan penduduk.

Di samping tujuan umum sebagaimana dikemukakan di atas, tujuan khusus pelaksanaan batas usia perkawinan ini ditinjau pada dimensi tujuan fisiologis maka batasan umur sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yaitu 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita, bila dikaji lebih lanjut lebih menitik beratkan pada pertimbangan segi kesehatan. Hal ini tercantum pada penjelasan dari Undang-Undang tersebut, bahwa "untuk menjaga kesehatan suami, istri, dan keturunannya, perlu ditetapkan batas-batas umur untuk perkawinan". Namun umur dalam perkawinan tidaklah cukup dikaitkan dengan segi fisiologis semata-mata tetapi juga perlu dikaitkan dengan segi psikologis, dan segi sosial ekonomi, karena hal tersebut ikut berperan.

Umur tersebut di atas bila dilihat dari segi fisiologis, seseorang umumnya sudah matang, ini berarti bahwa pada umur tersebut pasangan itu telah dapat menumbuhkan

keturunan yang baik, karena dari segi biologis fisiologis alat-alat reproduksi dapat menjalankan fungsinya yang ditandai dengan haid pada wanita dan pria keluarnya air mani pada waktu tidur atau mimpi. Dengan demikian bila anak wanita telah berumur 16 (enam belas) tahun dan laki-laki 19 (sembilan belas) tahun, maka apabila mereka melangsungkan perkawinan dapat menghasilkan keturunan.

Umur selain mempunyai kaitan dengan faktor fisiologis juga berkaitan dengan faktor psikologis seseorang. Dilihat dari segi psikologis sebenarnya pada anak wanita umur 16 (enam belas) tahun, belumlah dapat dikatakan telah dewasa secara psikologis. Demikian pula pada pria umur 19 (sembilan belas) tahun, belum dikatakan bahwa mereka sudah masak secara psikologis. Karena itulah batas umur yang merupakan batas minimum yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 itu dari segi psikologisnya memang kurang sesuai. Dengan bertambahnya umur seseorang, diharapkan keadaan psikologisnya juga semakin matang. Perkawinan yang masih muda akan mengundang masalah yang tidak diharapkan, karena psikologisnya belum matang. Ini berarti agar perkawinan dapat bertahan secara baik ditinjau dari segi psikologis pasangan ini harus sudah matang. Berkaitan dengan masalah ini sewajarnya individu yang ingin melangsungkan perkawinan tidak hanya berpatokan pada emosi, tetapi lebih menitik beratkan pada pertimbangan berdasarkan atas kemampuan berfikir.

Dalam sebuah perkawinan yang perlu diperhatikan tidak hanya kematangan segi fisiologis semata, tetapi juga kematangan dari

segi sosial ekonomi. Kematangan sosial ekonomi pada umumnya berkaitan dengan umur individu, makin bertambah umur seseorang akan makin kuatlah dorongan untuk mencari nafkah sebagai penopang hidupnya sehingga untuk kematangan sosial ekonomi akan semakin nyata. Karena itu dalam hal perkawinan, masalah kematangan ekonomi perlu juga mendapatkan pemikiran sekalipun dalam batas yang minimal.

Walaupun ketentuan batas umur minimum telah ditegaskan oleh Undang-Undang Perkawinan (Pasal 7 ayat (1)) tetapi dalam kenyataan di masyarakat masih sering terjadi pelaksanaan perkawinan yang belum memenuhi batas umur minimum ini. Umumnya umur perkawinan lebih muda terjadi di daerah pedesaan daripada diperkotaan.¹⁵

Adapun sebab-sebabnya perkawinan pada umur itu antara lain masih kuatnya adat kebiasaan kawin muda, pandangan tentang status yang lebih tinggi untuk wanita yang sudah kawin; pendapat orang tua yang ingin anak perempuan cepat kawin supaya lepas dari tanggungannya, dan sebagainya.¹⁶

Penegakan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tergantung pada beberapa variabel yang ada dimasyarakat, yaitu jenis pekerjaan dan penghasilan, tingkat pendidikan, pengaruh modernisasi, pengaruh hukum agama, adat-istiadat yang hidup dan berkembang di masyarakat.

Melihat kenyataan dia atas dapatlah dikatakan bahwa Undang-Undang Perkawinan masih belum efektif diikuti dan dipatuhi

¹⁵ Nani Suwondo, Hukum Dan Kependudukan Di Indonesia, BPPN, Hal.108.

¹⁶ Ibid.

masyarakat. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh pada pelaksanaan suatu ketentuan hukum, perlu dilihat hukum dalam kaitannya dengan suatu sistem.

Menurut Hermien Hadiati Koswadi, S.H.,¹⁷ dalam melihat berlakunya hukum dalam suatu masyarakat yang sedang membangun seperti halnya Indonesia, pada dasarnya erat berkaitan dengan 3 (tiga) unsur/komponen dari hukum tersebut, yang antara unsur yang satu dengan unsur yang lain saling erat berkaitan dan berinteraksi, serta saling pengaruh-mempengaruhi. Ketiga unsur/komponen berlakunya Hukum dalam masyarakat itu terdiri dari :

- (a) Adanya seperangkat peraturan yang di samping berfungsi mengatur perilaku perbuatan manusia, dengan demikian bersifat normatif, juga berfungsi menyelesaikan sengketa yang timbul diantara para anggota masyarakat yang saling berhubungan itu, serta juga berfungsi mendidik.
- (b) Adanya seperangkat orang/lembaga yang melaksanakan tugas agar peraturan-peraturan yang dibuat dengan sengaja dan secara sadar oleh lembaga negara yang berwenang untuk itu ditaati dan tidak dilanggar. Dalam hal dilanggar maka seperangkat orang/lembaga tersebut diberi kewenangan untuk menyelesaikannya. Kewenangan ini tercermin dalam sanksi/akibat (pelanggaran) hukum yang menyertainya.

- (c) Adanya orang/orang-orang yang dikenai oleh peraturan itu, yaitu anggota masyarakat (tidak terkecuali pembuat dan pelaksana peraturan itu), baik secara perorangan maupun secara kelompok.¹⁸

Dalam melihat bekerjanya hukum dalam suatu masyarakat yang sedang mengalami proses membangun dengan demikian akan dijumpai adanya dua pihak yang saling berinteraksi. Yaitu pihak yang berperan sebagai subyek yang menerima perintah (untuk mematuhi peraturan) dan pihak yang memberi perintah (agar peraturan dipatuhi) Subyek pemberi perintah lazimnya terdiri dari orang/lembaga yang berstruktur yang dalam perwujudannya dapat berupa lembaga yang membuat Hukum (peraturan) atau lembaga yang melaksanakan/menegakkan hukum (peraturan).¹⁹

Antara subyek penerima perintah dengan subyek pemberi perintah di dalam kenyataan praktek pelaksanaan hukum terjadi suatu proses interaksi. Proses interaksi ini mewujudkan diri dalam suatu proses komunikasi yang berawal dari lembaga pembuat hukum atau lembaga penegak hukum yang berupa penyaluran perintah dan larangan dan pada akhirnya akan melahirkan reaksi dari subyek penerima perintah.²⁰

Apabila atas perintah dan larangan itu timbul efek dipatuhinya/ditaatinya oleh subyek penerima perintah, maka dalam hal demikian dapat dikatakan bahwa hukum berlaku efektif. Namun apabila hal yang sebaliknya terjadi, yaitu perintah dan larangan itu tidak

¹⁷ Hermien Hadiati Koeswadi, Implementasi Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang Kuliah Hukum Dan Dinamika Kependudukan, 2001, hal.11.

¹⁸ Ibid, hal.12.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

dipatuhi/ditaati oleh subyek penerima perintah, tentu ada faktor yang menjadi sebab dari tidak dipatuhinya/ditaatinya peraturan tersebut.²¹

Adapun sebab tidak dipatuhinya/ditaatinya peraturan tersebut dapat timbul karena beberapa kemungkinan yang bersumber pada ketiga faktor/unsur/komponen tersebut, yaitu bisa pada peraturan hukumnya karena kurang jelas atau samar-samar, bisa juga pada orang/lembaga pelaksana/penegak hukumnya, atau pada masyarakat/pihak/subyek yang menerima perintah.²²

Penulis²³ lebih berkecenderungan melihat fenomena masih banyaknya pelaksanaan perkawinan di bawah umur lebih disebabkan karena faktor masyarakat/pihak/subyek yang menerima perintah. Faktor masyarakat di atas apabila dikaitkan dengan ketidak taatannya terhadap ketentuan peraturan hukum dalam hal ini UU Perkawinan, ada banyak faktor dan beberapa variabel yang mempengaruhinya sebagaimana telah dicoba ungkapkan secara umum dalam uraian di atas.

Tetapi pada sisi yang lain di lihat dari sisi peraturan bahwa batas umur minimum untuk kawin dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dinilai terlalu rendah. Oleh karenanya masih perlu ditingkatkan lagi dalam upaya mengatasi masalah kependudukan. Ini terlihat dari keluarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri tanggal 24 Juli 1983 No. 27 Tahun

1983 tentang usia perkawinan dalam rangka mendukung program kependudukan dan Keluarga Berencana. Instruksi Menteri Dalam Negeri ini menegaskan bahwa yang dimaksudkan dengan :

- a) Perkawinan usia muda adalah perkawinan yang dilakukan pada usia di bawah 20 tahun bagi wanita, dan di bawah 25 tahun bagi pria.
- b) Perkawinan di bawah umur adalah perkawinan yang dilakukan pada usia di bawah 16 tahun bagi wanita dan di bawah 19 tahun bagi pria.

Ketentuan di atas memberikan penegasan bahwa usia ideal perkawinan yang harus diwujudkan adalah di atas 20 tahun bagi wanita dan di atas 25 tahun bagi pria.

Patokan usia perkawinan ideal ini dinilai sesuai dengan program kependudukan dan Keluarga Berencana. Persoalan selanjutnya adalah apakah masyarakat (lebih-lebih di pedesaan) dapat memenuhi ketentuan di atas, apabila kita kaitkan dengan batas usia minimum yang telah diatur dalam UU Perkawinan yang agak lebih rendah pun ternyata masih saja belum dilaksanakan.

Dengan menunjuk kepada kepustakaan yang menyebutkan adanya 3 (tiga) pengertian mengenai hukum²⁴ dan dalam hubungannya dengan Undang-Undang Perkawinan ini adalah hukum dalam artinya sebagai hukum obyektif, yaitu a coherent, total particular

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Akan lebih valid pendapat penulis apabila didukung langsung oleh penelitian penulis terhadap masalah ini, kaena keterbatasan waktu penelitian tidak dilakukan.

²⁴ Anthony Allot, *The Limits of Law*, Butterwort and Co, London, 1980, hal 2.

legal system prevailing in a given country/community". Hukum yang sedemikian itu merupakan implementasi kebijaksanaan untuk mengubah masa depan. Permasalahan ini ternyata tidak direspon dan disadari oleh masyarakat dengan baik.

PENUTUP

Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 yang menetapkan batas umur minimum perkawinan mempunyai peranan yang sangat penting untuk mengatasi masalah-masalah kependudukan. Tetapi implementasi Undang-Undang tersebut ternyata tidaklah sebagaimana yang diinginkan.

Oleh karena itu perlu penyadaran kepada masyarakat akan pentingnya masalah kependudukan dengan segala problematikanya yang pada gilirannya kesadaran masalah kependudukan ini akan berimbas pada kesadaran untuk memulai melakukan perkawinan dengan mematuhi batas-batas usia minimum yang telah digariskan dalam peraturan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1985, "*Himpunan Peraturan Perundang-Undangan tentang perkawinan*", Akademika Pressindo, Bandung.
- Allot, Anthony, 1980, "*The Limits of Law*", Butterworth and Co, London.
- Koeswadji, Hermien Hadiati, 1996, "*Implementasi Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang*", Surabaya.
- "*Hukum Dan Kependudukan*", Kuliah Umum yang disampaikan pada forum Program Pascasarjana Universitas mUslim Indonesia", Ujung Pandang.
- Soewondo, Nani, "*Hukum Dan Kependudukan Di Indonesia*", BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta.
- Supriadi, wila Chandrawila, 2001, "*Perempuan Dan Kekerasan Dalam Perkawinan*", Mandar Maju, Bandung.
- Syahrani, Riduan, 1992, "*Asas-Asas Hukum Perdata*", Alumni, Bandung.
- Harian Sinar Harapan, 13 Desember 1983.
- Harian Kompas, 8 Januari 2000.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.