



Policy Paper

PEMENUHAN DAN PERLINDUNGAN HAK ANAK DALAM PERMOHONAN DAN PUTUSAN DISPENSASI USIA PERKAWINAN

PENYUSUNAN TRADISIONAL
A.S. Duri
SYANI, M. IROT

Arwa
Collection

ukkan

ma

Pemuda Hebat
Penuh Prestasi
Jauh Dari
Perkawinan
Anak

Berhak
Sekolah
Dinikahkan

Tim Penyusun

Penulis

Ajeng Gandini K	Megawati
Ayu Siantoro	Rani Hastari
Bahaluddin Surya	Ria Yulianti
Indry Oktaviani	Rio Hendra
Lia Anggiasih	Ronald Rofiandri
Marzalena Zaini	

Tentang Yayasan Plan International Indonesia (Plan Indonesia)

Plan International telah bekerja di Indonesia sejak 1969 dan resmi menjadi Yayasan Plan International Indonesia (Plan Indonesia) pada 2017. Kami bekerja untuk memperjuangkan pemenuhan hak anak dan kesetaraan bagi anak perempuan. Kami juga bekerja bersama kaum muda, untuk memastikan partisipasi yang bermakna dalam pengambilan keputusan terkait hidup mereka.

Plan Indonesia telah membina 36 ribu anak perempuan dan laki-laki di Nusa Tenggara Timur, dengan lima komitmen untuk memenuhi hak dasar mereka, yaitu hak atas akta kelahiran, vaksin dasar, air bersih, sanitasi, dan kebersihan, juga pendidikan.

Plan Indonesia bekerja pada 8 provinsi melalui tujuh program tematik, yaitu Pencegahan Gagal Tumbuh Anak, Penghapusan Kekerasan terhadap Anak dan Kaum Muda, Kesehatan Remaja, Ketenagakerjaan dan Kewirausahaan Kaum Muda, Sekolah Tangguh, Kesiapsiagaan Bencana dan Respons Kemanusiaan yang Responsif Gender, juga Resiliensi Iklim yang Dipimpin oleh Kaum Muda.

Program-program ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas kepemimpinan, agensi, dan gerakan sosial yang melibatkan dan menargetkan agar 3 juta anak perempuan mendapatkan kekuatan yang setara, kebebasan yang setara, dan representasi yang setara.

Tentang Koalisi 18+

Koalisi 18+ adalah koalisi NGO dan Individu yang memiliki inisiatif untuk menghentikan perkawinan anak di Indonesia. Koalisi ini terdiri dari ICJR, Koalisi Perempuan Indonesia, Magenta, Semarak Cerlang Nusa, Yayasan Pemantau Hak Anak, Pranikah.org, Jogja Parenting Community, Rifka Annisa, Aliansi Remaja Independen, ECPAT Indonesia, Wahana Visi Indonesia, dan Plan Indonesia



A. Latar Belakang

Praktik perkawinan anak adalah bentuk kekerasan terhadap anak dan pelanggaran terhadap hak-hak anak yang dijamin dalam *Convention of the Right of Children* khususnya artikel 19 dan 34. Indonesia telah mengadopsi konvensi tersebut berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Children* (Konvensi tentang Hak-hak Anak/KHA). Perkawinan anak juga merupakan salah satu bentuk tindak pidana pemaksaan perkawinan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU 12/2022 atau UU TPKS), dengan hukuman 9 (sembilan) tahun penjara atau denda sebanyak 200 juta rupiah.

Kebijakan pencegahan perkawinan anak juga dilakukan dengan menaikkan batas usia perkawinan bagi perempuan dengan menyamakan usia dengan laki-laki dari 16 tahun menjadi 19 tahun. Kebijakan ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan (UU 16/2019). Guna

memberikan arahan kepada hakim dalam memutuskan dispensasi kawin, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin (Perma 5/2019).

Sejatinya Perma 5/2019 dapat menjadi filter terakhir dalam mengurangi terjadinya perkawinan anak. Peran hakim sangat dibutuhkan dalam memberikan arahan kepada pihak yang mengajukan dispensasi dalam hal kemendesakan dan kepentingan terbaik bagi anak.

Data Permohonan Dispensasi Usia Kawin Pasca Terbitnya Perma 5/2019

Tahun	Didaftarkan	Dicabut	Diputus
2020	64.222	1.476	63.380
2021	62.919	1.611	61.449
2022	52.095	1.345	50.748

Sumber: Badilag Mahkamah Agung

Berdasarkan data Badan Peradilan Agama (Badilag, 2022), terdapat lima alasan yang melatarbelakangi pengajuan dispensasi kawin yaitu cinta, mengalami kehamilan tidak diinginkan, alasan ekonomi, alasan telah berhubungan intim, dan dijodohkan. Sejumlah alasan (pengajuan dispensasi usia kawin) sesungguhnya tidak memperlihatkan kemendesakan sebagaimana yang diatur dalam UU 16/2019. Dikabulkannya dispensasi perkawinan anak banyak juga dipengaruhi oleh perspektif hakim yang memasukkan dan mengutamakan pertimbangan norma budaya yang berlaku di masyarakat ke dalam penetapan dispensasi tersebut, namun pertimbangan kepentingan terbaik bagi anak menjadi abai.¹

B. Tujuan & Limitasi

Secara umum, *policy paper* ini merupakan bagian dari upaya kolektif mencegah terjadinya perkawinan anak di Indonesia. Tujuan khusus penulisan *policy paper* adalah memberikan catatan kritis atas penerapan Pasal 7 ayat (2) UU 16/2019 dan masukan terhadap evaluasi Perma 5/2019. Ruang lingkup penyusunan *policy paper* tertuju pada

- putusan dispensasi kawin di dua pengadilan agama (Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Sukabumi);
- pandangan hakim saat memproses permohonan dispensasi; dan
- prosedur permohonan dispensasi usia perkawinan yang ditemukan di dua wilayah yaitu Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Sukabumi.

C. Kepentingan Terbaik Bagi Anak

Konvensi Hak-hak Anak (*United Nations Convention on the Rights of the Children*) Pasal 3 ayat (1) menyatakan "Dalam semua tindakan yang menyangkut anak-anak harus memastikan kepentingan terbaik bagi anak dan menjadi pertimbangan utama"². Untuk memudahkan penerapan konsep itu, konvensi memberikan panduan lebih lanjut melalui

¹ Berdasarkan hasil penelitian Implementasi Dispensasi Usia Perkawinan dalam Perspektif Hak dan Kepentingan Terbaik Bagi Anak yang dilakukan oleh Plan Internasional dan Koalisi 18+.

² Konvensi Hak-hak Anak (KHA) atau lebih dikenal sebagai UN-CRC (*United Nations Convention on the Rights of the Children*) pada 5 September 1990 melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990. Setelah 12 tahun, Indonesia mengadaptasi konvensi ini ke dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016.

Dalam menerapkan panduan tersebut diharuskan untuk mempertimbangkan konteks, situasi, dan kebutuhan anak yang disesuaikan dengan kasusnya baik secara individual, maupun kelompok tertentu/umum. Selain itu, pengambil kebijakan juga harus melakukan penilaian dan pertimbangan dengan menghormati hak-hak anak yang tercantum dalam konvensi, Khususnya tiga prinsip umum dalam konvensi, yaitu Pasal 2 Hak untuk Bebas dari Diskriminasi; Pasal 6 Hak Hidup, Bertahan Hidup, dan Tumbuh Kembang; serta Pasal 12 Hak untuk Berpendapat. Jika terjadi situasi pertentangan antara hak anak serta hak yang diatur dalam perjanjian hak asasi manusia lainnya, maka keputusan yang diambil adalah yang paling memungkinkan terpenuhinya kepentingan terbaik bagi anak. Kelenturan interpretasi memungkinkan pemerintah serta para pengambil kebijakan untuk bertindak dinamis sesuai dengan kebutuhan.

General Comment Nomor 14 (2013) yang menekankan kepentingan terbaik anak merupakan konsep dinamis yang membutuhkan penilaian yang sesuai dengan konteks tertentu sesuai dengan masalahnya.

Kepentingan terbaik bagi anak terkait dengan perkawinan disebutkan dalam gabungan antara *General Recommendation No 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, dan *General Comment No 18 of the Committee on the Rights of the Child on Harmful Practices*. Bagian ini menyatakan bahwa dalam situasi luar biasa, dispensasi usia kawin bagi anak dimungkinkan selama anak tersebut berusia sekurang-kurangnya 16 tahun. Dispensasi harus diputuskan oleh pengadilan dan dalam pertimbangannya dapat mengabaikan budaya dan tradisi yang mendukung perkawinan anak (angka 20).

Anak (atau kedua anak) yang menjadi subyek dispensasi harus menyampaikan persetujuan penuh dan bebas berdasarkan informasi yang cukup serta hadir dalam persidangan (angka 55 huruf f dalam *general comment*). Dengan demikian, Konvensi Hak Anak masih membolehkan adanya dispensasi perkawinan, dan batas mutlak dari usia perkawinan adalah 16 tahun. Perlu diingat pula bahwa pendapat anak menjadi penentu utama dalam penetapan permohonan dispensasi perkawinan.

Panduan Penerapan Kepentingan Terbaik Bagi Anak

General Comment Nomor 14 juga memberikan panduan dalam melakukan penilaian dan penerapan kepentingan terbaik bagi anak. Dalam penerapannya, para pembuat kebijakan, termasuk hakim perlu mengklarifikasi dan memberikan penafsiran yang sejalan dengan ketentuan lain di dalam konvensi. Mengacu pada *General Comment* Nomor 14, ada tiga konsep yang saling terintegrasi dan menjadi panduan dalam penerapan kepentingan terbaik bagi anak yaitu:

- a. **Hak substantif:** anak memiliki hak agar kepentingan terbaik bagi dirinya menjadi pertimbangan utama dalam pengambilan keputusan. Hak ini perlu dijamin ketika terjadi pengambilan keputusan atas anak, baik sebagai perseorangan maupun kelompok.
- b. **Prinsip hukum interpretatif yang fundamental:** dalam situasi dimana ada lebih dari satu interpretasi hukum, maka interpretasi yang paling efektif yang harus digunakan dalam melayani kepentingan terbaik bagi anak.
- c. **Prosedur aturan:** pembuatan keputusan yang akan mempengaruhi anak, baik sebagai individu maupun kelompok, harus mempertimbangkan dampak positif dan negatif terhadap anak. Penilaian dampak merupakan bagian dari prosedur pembuatan keputusan, yang nantinya menjadi justifikasi

atas keputusan. Untuk menjelaskan bagaimana kepentingan terbaik bagi anak dihormati dalam keputusan maka perlu diuji melalui pertanyaan:

1. Apa yang dianggap sebagai kepentingan terbaik bagi anak?
2. Berdasarkan kriteria apa ditetapkan sebagai kepentingan terbaik bagi anak dan
3. Bagaimana kepentingan terbaik bagi anak telah dipertimbangkan, baik dalam masalah yang luas atau kasus individual.

Selain menguji proses perumusannya, implementasi kepentingan terbaik bagi anak perlu mempertimbangkan pola berikut yaitu:

- a. Terintegrasi secara tepat dan terlaksana secara konsisten di dalam setiap tindakan yang diambil oleh institusi publik, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan, proses administrasi, dan peradilan yang berdampak pada anak dan/atau anak-anak.
- b. Menjadi pertimbangan utama dalam produk hukum dan administrasi, termasuk penjelasan tentang bagaimana menilai, objek yang dinilai beserta pembobotan aspek kepentingan terbaik bagi anak.
- c. Menjadi penilaian dan pertimbangan utama sektor swasta dalam memberikan pelayanan terutama yang berdampak pada anak.

Untuk menyeimbangkan kepentingan terbaik bagi anak termasuk dalam pemeriksaan dan putusan atas permohonan dispensasi kawin, hakim perlu mempertimbangkan³ bahwa: dalam suatu kasus. Muatan setiap elemen akan bervariasi bagi setiap anak.

³ *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration* (art. 3, para. 1), angka 80-84, diadopsi oleh Komite pada Sessi 62 (14 January-1 February 2013)

1. Tidak semua elemen relevan untuk setiap kasus. Dengan kata lain, ada elemen yang berbeda yang dapat digunakan dengan cara yang berbeda dalam suatu kasus. Muatan setiap elemen akan bervariasi bagi setiap anak.
2. Jika terjadi pertentangan antar kepentingan maka hakim perlu menemukan solusi yang terbaik bagi anak.
3. Dalam mempertimbangkan berbagai elemen, perlu diingat bahwa tujuan menilai dan menentukan kepentingan terbaik bagi anak adalah untuk memastikan pemenuhan dan pengimplementasian hak-hak anak serta manfaat yang holistik dan integratif untuk perkembangan anak dan potensinya.
4. Jika "Perlindungan"⁴ diperlukan, maka pelaksanaannya dilekatkan dengan "pemberdayaan" (yang berarti pelaksanaan hak secara penuh tanpa pembatasan) yang disesuaikan dengan perkembangan dan tingkat kematangan anak.
5. Hakim harus mempertimbangkan pula bahwa kapasitas anak akan terus berkembang. Oleh karena itu, hakim harus mempertimbangkan langkah-langkah yang dapat disesuaikan.

Dalam penilaian kepentingan terbaik bagi anak, negara perlu menyediakan sumber daya yang memadai mencakup sumber daya manusia, sarana pendukung hingga anggaran yang memadai. Hal ini perlu dicantumkan dalam peraturan, kebijakan, rencana, dan anggaran organ atau institusi yang berperan dalam upaya

⁴"The terms "protection and care" must also be read in a broad sense, since their objective is not stated in limited or negative terms (such as "to protect the child from harm"), but rather in relation to the comprehensive ideal of ensuring the child's "well-being" and development. Children's well-being, in a broad sense includes their basic material, physical, educational, and emotional needs, as well as needs for affection and safety" General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration (art. 3, para. 1), angka 79, diadopsi oleh Komite pada Sesi 62 (14 January-1 February 2013)

mencegah perkawinan anak. Konvensi Hak Anak (Pasal 3 paragraf 1) telah menjamin hak anak, agar kepentingan terbaik bagi dirinya menjadi pertimbangan utama dalam menentukan segala keputusan atas anak, baik di ranah publik maupun domestik. Konvensi Hak Anak secara jelas merekomendasikan penggunaan konsep kepentingan terbaik bagi, salah satunya untuk anak yang berkonflik dengan hukum (Pasal 40). Penilaian orang dewasa mengenai kepentingan terbaik anak, tidak bisa dilakukan tanpa penghormatan hak-hak lainnya di dalam konvensi secara setara. Oleh karenanya penerapan kepentingan terbaik bagi anak dalam permohonan dispensasi usia kawin, perlu melibatkan berbagai pihak untuk melakukan penilaian secara menyeluruh. Demi menjaga integritas anak secara fisik, psikis, moral, dan spiritual, serta memajukan martabatnya sebagai manusia.



D. Temuan Kunci

a. Pemetaan Aktor

Pencegahan perkawinan anak menjadi upaya yang dilakukan oleh berbagai aktor. Dalam laporan penelitian, hasil temuan di lapangan, dan konsultasi anak, setidaknya terdapat empat kelompok aktor utama yang berperan.

1. Anak dan Kaum Muda

Setiap anak di Indonesia berhak mendapatkan perlindungan dan tanpa terkecuali. Pasal 28B ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU 35/2014) menjamin hal ini. Dalam prinsip kepentingan terbaik bagi anak, berdasarkan KHA, anak juga berhak atas kelangsungan hidup, perlindungan, tumbuh kembang, dan partisipasi. Sementara itu, dispensasi kawin telah dan akan menghambat anak untuk terpenuhi hak-haknya.

Temuan di lapangan dan hasil konsultasi anak menunjukkan beberapa upaya penting pelibatan anak dan kaum muda dalam mencegah perkawinan anak, mulai dari peningkatan kesadaran, membangun kepercayaan diri, berpikir kritis, mengidentifikasi dan memitigasi risiko, hingga memengaruhi dan menggerakkan orang lain dan masyarakat untuk mencegah perkawinan anak. Di Kabupaten Sukabumi dan Lombok Barat misalnya, anak dan kaum muda berhasil mencegah perkawinan anak yang terjadi di lingkungannya. Anak dan kaum muda juga aktif menjadi pelapor dan pelopor pencegahan perkawinan anak -- termasuk terkait masalah dispensasi kawin -- serta aktif pada berbagai

kegiatan komunitas dan organisasi seperti terlibat pada program Sekolah Ramah Anak (SRA), Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) atau Kelompok Perlindungan Anak Desa (KPAD) dan sebagainya.

Dispensasi kawin juga menghasilkan sejumlah tantangan yang dihadapi oleh anak dan kaum muda yang memperjuangkan pencegahan perkawinan anak tersebut. Meskipun pelibatan dan persetujuan anak sebagai calon mempelai untuk pengajuan dispensasi kawin telah tercantum di Pasal 7 ayat (2) UU 16/2019 dan Perma 5/2019, proses pelibatan tersebut dan keputusan yang diambil masih cenderung dipengaruhi oleh orang dewasa tanpa memerhatikan kondisi anak, termasuk kesiapan psikologis, fisik, ekonomi, pendidikan, dan sosial. Hal ini berdampak buruk terhadap anak, terutama anak perempuan, yang berisiko mengalami kekerasan berbasis gender. Selain itu, masih ada anak dan kaum muda yang mengalami tantangan dan mendapatkan stigma negatif dalam menjalankan program pencegahan perkawinan anak -- misalnya, kurang dipercaya oleh orang dewasa dan sebaya, dianggap mengubah nilai tradisi dan agama, dan sebagainya.

Upaya pencegahan perkawinan anak dan mengatasi permasalahan terkait dispensasi kawin perlu melibatkan anak dan kaum muda secara bermakna di mana hal ini berdampak langsung terhadap mereka. Dalam hal ini, anak dan kaum muda memberikan beberapa rekomendasi. Pertama, dalam penentuan "alasan sangat mendesak" yang tercantum pada Pasal 7 ayat (2) UU 16/2019, perlu benar-benar memerhatikan kondisi dan mendengarkan suara anak. Kedua, anak berhak mendapatkan pendidikan tentang hak kesehatan seksual dan reproduksi, baik di sekolah dan di lingkungannya. Ketiga, perlunya peningkatan kapasitas, dukungan,

serta pendampingan pendidik sebaya di mana anak dapat berperan untuk melakukan edukasi kepada sebayanya. Keempat, memastikan pelibatan anak dan kaum muda secara bermakna di setiap upaya. Kelima, perlunya pendampingan dan perlindungan oleh orang dewasa, terutama dalam proses advokasi. Keenam, mendorong kepemimpinan anak perempuan dan perempuan muda juga menjadi poin penting dalam pencegahan perkawinan anak – terutama mempertimbangkan dampak terbesar terhadap anak perempuan.

2. Keluarga

Keluarga sebagai lingkungan terdekat anak berperan penting dalam mencegah perkawinan anak. Beberapa alasan orang tua mengizinkan perkawinan usia anak dan mengajukan dispensasi kawin antara lain pertama, karena anak mengalami kehamilan tidak diinginkan. Kedua, saat mengetahui anaknya berpacaran, banyak orang tua yang khawatir bahwa anaknya akan melakukan hubungan seksual dan anak perempuan hamil di luar pernikahan. Ketiga, adanya anggapan bahwa jika anak perempuan sudah menikah, maka beban ekonomi keluarga akan berkurang karena kewajiban menafkahi berada pada suaminya.

Penelitian dan temuan di lapangan memperlihatkan alasan utama orang tua menyetujui perkawinan anak karena minimnya pengetahuan orang tua tentang besarnya dampak negatif perkawinan anak dan ketidaktahuan tentang cara mencegah kehamilan tidak diinginkan di usia remaja. Oleh karena itu, seringkali orang tua memutuskan jalan singkat dengan cara menikahkan anaknya dan mengajukan dispensasi kawin.

Beberapa rekomendasi dari konsultasi anak menunjukkan perlunya

penguatan peran keluarga dalam upaya pencegahan perkawinan anak, terutama terkait dispensasi kawin. Rekomendasi tersebut mencakup (i) peningkatan kesadaran dan sosialisasi terkait hukum dan kebijakan yang mengatur terkait perkawinan anak – beserta dampak-dampak perkawinan anak, terutama terhadap anak perempuan; (ii) perlunya komunikasi terbuka dan dukungan dari keluarga terhadap anak. Hal ini juga penting, terutama mengingat diskusi antara anak dan orang tua terkait hak kesehatan seksual dan reproduksi masih sering dianggap tabu dan proses dispensasi kawin yang semestinya mendengarkan suara anak masih banyak dipengaruhi oleh orang dewasa; dan (iii) perlunya pilihan dan pengasuhan alternatif dengan pendampingan orang tua, terutama apabila anak perempuannya hamil atau melahirkan di luar pernikahan.



3. Masyarakat

Misinterpretasi dan miskonsepsi nilai tertentu dari budaya dan agama yang menjadi justifikasi untuk melakukan praktik perkawinan anak dan pengajuan dispensasi kawin masih banyak terjadi di masyarakat. Misalnya, salah satunya terjadi pada budaya Merariq di Nusa Tenggara Barat (NTB). Hal ini juga terkait dengan stereotip dan diskriminasi gender yang tidak sedikit menempatkan anak perempuan sebagai level kedua – yang dianggap tidak perlu mengenyam pendidikan tinggi dan keputusan mereka tidak penting, serta lebih dibebankan pada peran domestik.

Beberapa temuan di lapangan dan konsultasi anak menunjukkan pentingnya penguatan peran masyarakat. Dalam praktik perkawinan anak, tidak jarang tokoh agama dan

tokoh adat terlibat menikahkan atau menjadi saksi dengan alasan menjaga nilai budaya dan agama, serta kekhawatiran atas perilaku berisiko kehamilan di luar pernikahan. Bahkan, masih ada tokoh agama yang memfasilitasi pernikahan anak (bawah tangan) di desa. Pada kelompok masyarakat tertentu terdapat kesepakatan memberlakukan “denda” kepada keluarga yang akan menikahkan anaknya. Namun, nilai denda yang rendah justru memberikan kemudahan dan melanggengkan perkawinan anak. Selain itu, tuntutan terhadap anak perempuan untuk berumah tangga di masyarakat menghalangi mereka untuk dapat melanjutkan pendidikan.

Konsultasi anak yang dilakukan untuk melihat peran masyarakat dalam pencegahan perkawinan anak dan dispensasi kawin menghasilkan beberapa rekomendasi. Pertama, perlunya sosialisasi hukum dan kebijakan yang berlaku, serta peningkatan kesadaran akan dampak perkawinan anak. Kedua, diskusi dan pembangunan narasi alternatif bersama tokoh agama, tokoh adat, dan tokoh masyarakat – terutama dalam mengatasi misinterpretasi dan miskonsepsi nilai tertentu atas budaya dan agama yang berlaku di masyarakat yang turut melanggengkan praktik perkawinan anak. Ketiga, penguatan fungsi tim Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) yang dapat memperkuat masyarakat – terutama dalam sosialisasi dan implementasi upaya pencegahan perkawinan anak dan dispensasi kawin – supaya terhindar dari berbagai bentuk kekerasan, termasuk perkawinan anak. Keempat, penguatan fungsi bidan desa dalam perannya saat menerima pemeriksaan kehamilan (terutama bagi anak perempuan yang mengalami kehamilan tidak diinginkan) baik di Posyandu maupun Poskesdes dengan memberikan informasi tentang



dengan memberikan informasi tentang kesehatan reproduksi dan dampak perkawinan anak terutama bagi anak perempuan. Kelima, perlunya pengawasan dan dukungan organisasi kemasyarakatan, organisasi, dan komunitas anak dan kaum muda – termasuk PATBM – serta masyarakat pada umumnya untuk mampu mengenali risiko, melaporkan kasus, dan merespons kasus perkawinan anak.

4. Pemerintah

Pemerintah dari level nasional hingga daerah memiliki peran kunci dalam mencegah perkawinan anak. Beragam kebijakan dan peraturan telah dibuat, namun masih memerlukan pengawasan dan perbaikan dalam implementasinya. Selain itu, adanya dispensasi kawin semakin membuka peluang terjadinya perkawinan anak. Pemerintah pusat harus mensosialisasikan secara intensif Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA) kepada pemerintah daerah secara sistematis dan masif di semua level kebijakan terkait dan masyarakat sehingga menjadikan pencegahan perkawinan anak sebagai program prioritas.

Pemerintah daerah berperan dalam membuat peraturan – peraturan daerah atau peraturan kepala daerah, hingga rencana aksi daerah pencegahan perkawinan anak. Keberadaan peraturan daerah/kepala daerah tentang pencegahan perkawinan anak diharapkan dapat secara intensif disosialisasikan kepada pemerintah desa, tokoh agama, tokoh masyarakat, kelompok anak, kelompok dewasa (laki-laki dan perempuan), termasuk masyarakat. Melalui pemahaman yang baik tentang dampak perkawinan anak, pemerintah desa dapat menyusun dan melaksanakan peraturan desa tentang pencegahan perkawinan anak.

Peraturan desa ini nantinya bertumpu pada prinsip kepentingan terbaik bagi anak dari aspek ekonomi, sosial, kesehatan, dan sebagainya.

5. Hakim Pengadilan Agama (Pemutus Perkara Dispensasi Kawin)

Hakim diharapkan dapat menjadi filter terakhir dalam pencegahan perkawinan anak. Mereka dapat berperan dalam memberikan pemahaman dan meluruskan orang tua yang akan menikahkan anaknya. Hakim harus melihat alasan kemendesakan dalam perkawinan anak dengan jelas dan menjadikan landasan kepentingan terbaik bagi anak sebagai batu pijak dalam pengambilan keputusan.

Temuan lapangan memperlihatkan alasan hakim dalam memutuskan perkara dispensasi dengan tiga alasan yaitu (i) faktor kehamilan tidak diinginkan; (ii) faktor pernikahan siri atau telah melakukan pernikahan secara agama; dan (iii) karena desakan masyarakat secara adat seperti merariq, atau alasan masyarakat sudah menyiapkan pesta perkawinan, dan taat terhadap hukum. Padahal, sesuai Perma 5/2019, hakim seharusnya memutuskan pemberian dispensasi harus berdasarkan kepentingan terbaik bagi anak yang menjadikan hak-hak paling dasar anak tidak terampas atau hilang begitu saja.

b. Analisis Putusan

1. Hukum Acara/Formil

Durasi pemeriksaan berkas perkara sampai dengan pembacaan penetapan dispensasi masih tergolong lama. Dari 60 penetapan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Giri Menang (NTB) dan Sukabumi (Jawa Barat), sebagian besar pemeriksaan permohonan dispensasi kawin memerlukan waktu 11 - 20 hari kerja dihitung sejak tanggal pendaftaran hingga permohonan ditetapkan oleh Pengadilan. Waktu paling singkat dalam menetapkan perkara dispensasi kawin adalah 7 hari di Pengadilan Agama (PA) Sukabumi dan paling lama 62 hari di Pengadilan Agama (PA) Giri Menang. Durasi waktu pemeriksaan permohonan penetapan dispensasi kawin merupakan waktu yang cukup lama dibandingkan dengan Pengadilan Agama Klas IA lainnya (misalnya Pengadilan Agama Gorontalo Klas IA yang dapat menyelesaikan pemeriksaan dalam sekali sidang dengan waktu tidak lebih dari 5 hari kerja sejak perkara didaftarkan dan penetapannya diserahkan pada hari yang sama saat perkara tersebut diputus)⁵.

Oleh karena itu, durasi waktu pemeriksaan hingga penetapan oleh hakim dengan waktu yang cepat dan efektif sepatutnya tidak mengurangi kualitas pemeriksaan perkara dispensasi yang berorientasi untuk kepentingan terbaik anak (*the best interest of the child*). Caranya adalah mengidentifikasi ada atau tidaknya paksaan yang melatarbelakangi pengajuan permohonan dispensasi dan meningkatkan tanggung jawab orang tua dalam rangka pencegahan perkawinan yang diejawantahkan melalui asas dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Perma 5/2019.

Adanya Penetapan yang Batal Demi Hukum, kealpaan hakim dalam memberikan nasihat mengakibatkan penetapan batal demi hukum.⁶ Penetapan juga dapat **batal demi hukum**, apabila hakim dalam penetapan **tidak mendengar** dan mempertimbangkan **keterangan anak sebagai subjek dispensasi dan pemohon**⁷.

Dari 60 perkara dispensasi kawin di Pengadilan Agama Giri Menang dan Pengadilan Agama Sukabumi, 90% permohonan dispensasi kawin dikabulkan oleh hakim. Kelima poin mendasar dalam Pasal 12 ayat (2) Perma 5/2019 jarang dielaborasi hakim yang dipertimbangkan dan ditulis dalam penetapannya dalam pemberian nasihat kepada anak sebagai subjek dispensasi. Padahal seharusnya 50% penetapan tersebut menjadi batal demi hukum dengan alasan penetapan tersebut tidak diketahui ataupun tidak dipertimbangkan/dicantumkan dalam penetapan dispensasi kawin. Tentu saja hal ini tidak memenuhi syarat formil dan kaidah Pasal 12 ayat (2) Perma 5/2019.



⁵<https://pta-samarinda.go.id/artikel-pengadilan/1523-menakar-kembali-alasan-mendesak-dalam-perkara-dispensasi-kawin-oleh-dr-drs-supadi-m-h> (diakses 5 Januari 2024).

⁶Pasal 12 ayat (2) Perma 5/2019 dan Buku Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Agama, Ditjen Badilag MA RI, 2022, hlm. 126.

⁷Pasal 13 ayat (3) Perma 5/2019

Dalam Perma 5/2019 keterangan anak diklasifikasikan menjadi dua bagian yakni anak yang diminta keterangannya dengan didampingi maupun tanpa kehadiran orang tua. Namun dalam putusan ditemukan empat bagian untuk mengidentifikasi keterangan anak, yakni:

- a. Anak yang diminta keterangannya dengan didampingi orang tua/wali (46 anak/77%).
- b. Anak yang diminta keterangannya tanpa kehadiran orang tua/wali (7 anak/12%).

Nasihat hakim seharusnya tidak ditempatkan hanya sebagai syarat administratif. Tetapi, nasihat sepatutnya diberikan secara spesifik untuk memastikan subjek dispensasi kawin dan pemohon dapat memahami risiko perkawinan. Terdapat lima poin mendasar yang sifatnya kumulatif atau wajib disampaikan oleh hakim saat memberikan nasihat kepada subjek dispensasi dan pemohon dengan mengacu kepada Pasal 12 ayat (2) Perma 5/2019, yakni:

- a. kemungkinan berhentinya pendidikan bagi anak;
- b. keberlanjutan anak dalam menempuh wajib belajar 12 tahun;
- c. belum siapnya organ reproduksi anak;
- d. dampak ekonomi, sosial dan psikologis bagi anak; dan
- e. potensi perselisihan dan kekerasan dalam rumah tangga.

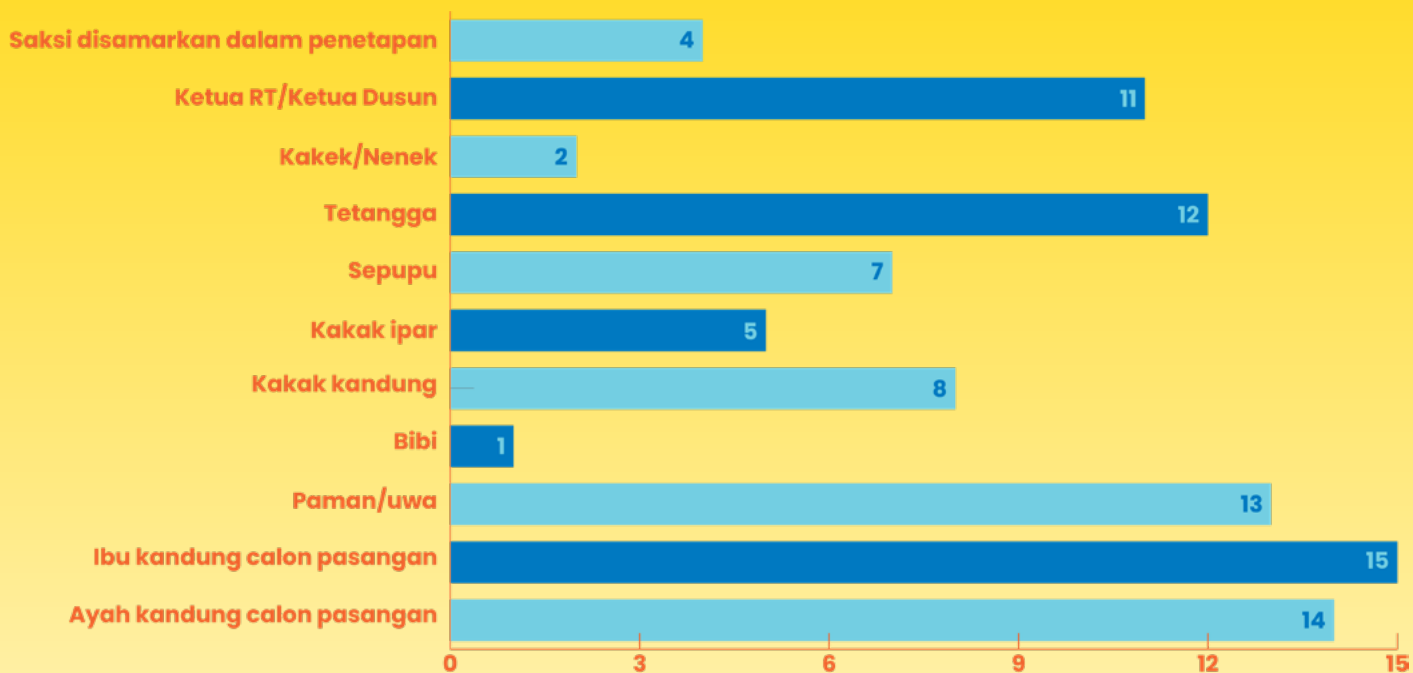
- c. Anak yang diminta keterangannya dua kali baik saat didampingi orang tuanya maupun saat anak diminta keterangan tanpa didampingi orang tua (2 anak/3%).
- d. Tidak tergambar dalam putusan apakah anak diminta keterangannya atau tidak (9 anak / 15%).

Dalam menilai permohonan dispensasi, hakim tidak mempertimbangkan standar pembuktian sesuai dengan hukum acara perdata sebagaimana tertuang dalam Pasal 164 HIR, Pasal 284 RBg, dan Pasal 1866 KUH Perdata yaitu alat bukti surat (tertulis), alat bukti saksi, persangkaan (dugaan), pengakuan, dan sumpah. Berdasarkan pada 60 penetapan dispensasi kawin, alat bukti yang mendominasi adalah alat bukti surat dan alat bukti saksi, sedangkan ahli tidak terdapat informasi dalam penetapan.

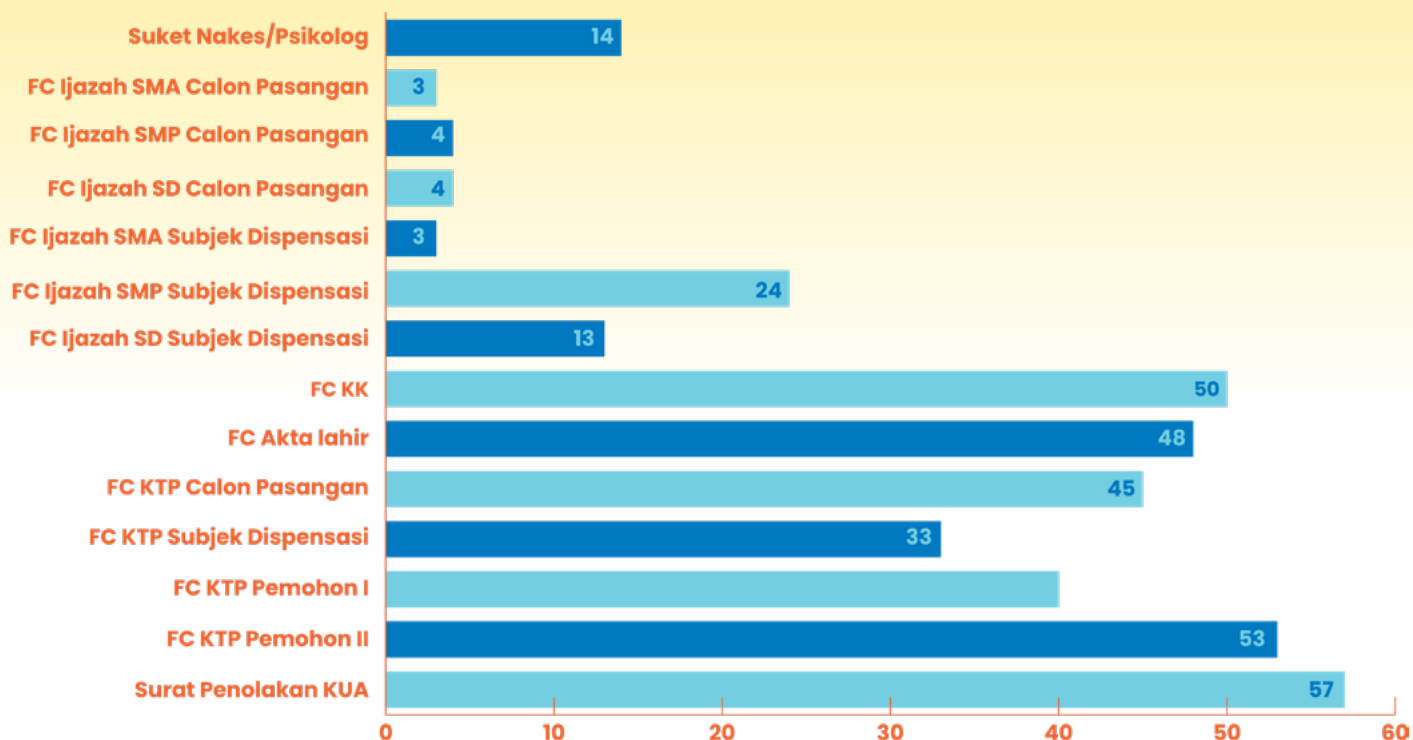
Terdapat 6 alat bukti surat yang diajukan ke pengadilan. Sebagian besar adalah Kartu Keluarga (KK) untuk membuktikan hubungan hukum antara pemohon dan subjek dispensasi. **Dari 60 Penetapan Dispensasi Kawin, hanya 23% yang menggunakan surat keterangan dari tenaga kesehatan.** Itu pun hanya terdiri dari dua hal, yakni surat keterangan sehat dan surat keterangan hamil. Tidak ada keterangan bidan atau psikolog yang menyatakan kesiapan anak perempuan secara biologis/organ reproduksi maupun mental/psikologis untuk menghadapi kehidupan pasca perkawinan.



Alat Bukti Saksi



Alat Bukti Saksi



Dalam perkara permohonan dispensasi kawin, tidak diketahui atau tidak ditemukan pengakuan. Hal itu disebabkan permohonan dispensasi kawin pihak yang terlibat hanya pemohon dan hasil akhir dari proses pemeriksaan perkara adalah penetapan sehingga pengakuan tidak dijadikan sebagai alat bukti sebagaimana hukum acara perdata yang biasanya diberlakukan.

Tidak satupun penetapan dispensasi kawin yang menjelaskan tentang keterangan ahli. Hal ini sangat disayangkan, padahal keterangan dari ahli dapat memberikan pencerahan bagi hakim dalam menyusun pertimbangannya. Dalam Perma 5/2019 Pasal 15 huruf d yang di dalamnya menjelaskan tentang rekomendasi dari psikolog atau dokter/bidan, pekerja sosial profesional, tenaga kesehatan sosial, P2TP2A, dan KPAI/KPAD. Hakim yang memeriksa seharusnya melibatkan pihak-pihak tersebut sebagai ahli dalam proses pemeriksaan anak, dengan keterangan dan rekomendasi yang diberikan maka hakim sangat terbantu dalam menetapkan permohonan tersebut. Ahli tidak dilibatkan dalam proses pemeriksaan karena proses pembuktian dengan menghadirkan saksi ahli dibebankan kepada pemohon. Selain itu terdapat pertimbangan lain dalam menghadirkan ahli yakni biaya yang kemudian akan dibebankan kepada pemohon sehingga pihak pemohon jarang menghadirkannya.

2. Tren Penetapan Dispensasi Kawin

Dari 60 permohonan dispensasi kawin dan selain perihal administrasi (ditolak KUA dan usia kurang dari 19 tahun), sebagian besar alasan adalah pacaran atau tunangan, bukan karena hamil atau telah berhubungan seksual. Beberapa alasan permohonan yakni “telah berhubungan intim” tanpa memberikan

rincian apakah hubungan intim yang dimaksud adalah berpacaran atau melakukan hubungan seksual. Dalam penetapan, hakim tidak menggali terkait pemaknaan berhubungan intim atau keterangan riwayat berhubungan seksual. Jika dalam kondisi hamil pemohon sudah menyertakan bukti surat dari tenaga medis. Oleh karena itu alasan “berhubungan intim” dikategorikan sebagai “berpacaran atau bertunangan”.

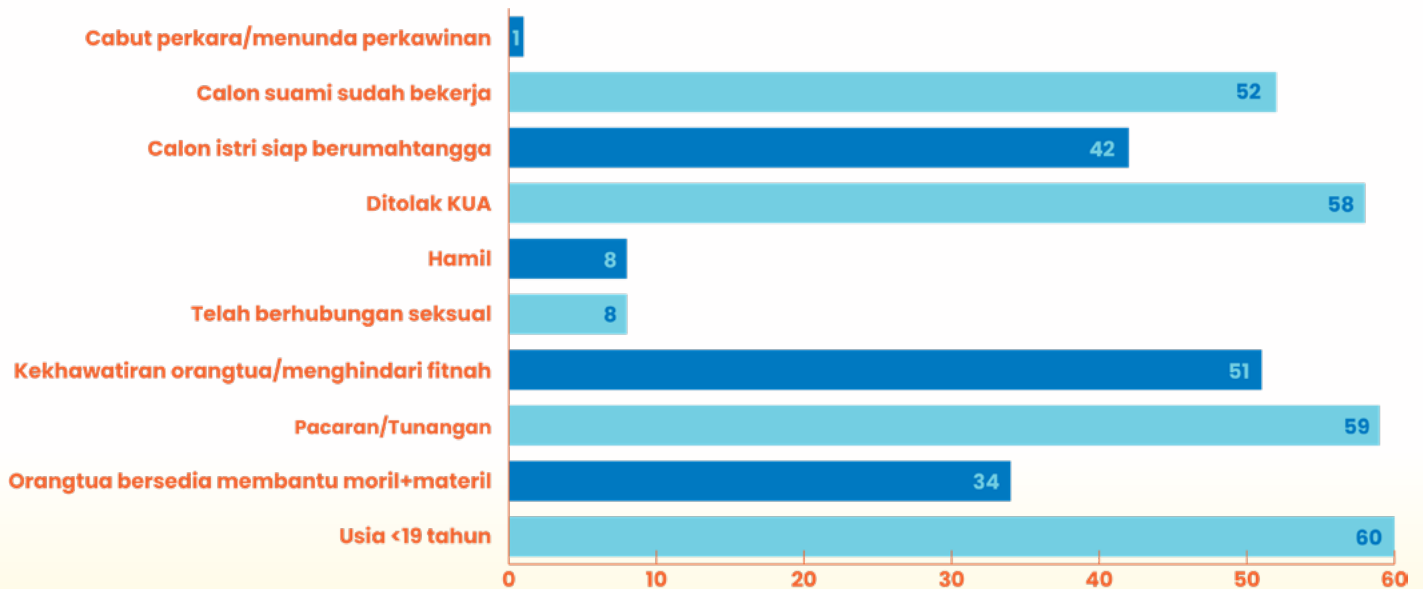
Besarnya faktor “berpacaran/tunangan” yang ditemukan sebagai alasan permohonan dispensasi kawin ternyata **tidak menunjukkan adanya kedaruratan yang terjadi dalam permohonan dispensasi kawin.** Dengan demikian seharusnya permohonan dispensasi kawin bisa ditolak karena tidak ada kedaruratan yang terjadi dalam alasan permohonan. Pacaran/tunangan tidak bisa dianggap sebagai kedaruratan karena jika pacaran/tunangan dianggap sebagai sebuah kedaruratan, maka akan banyak timbul permohonan dispensasi kawin yang akan dikabulkan oleh pengadilan agama.

Dari 60 permohonan dispensasi kawin, 54 diterima dan 1 yang ditolak, yakni dari Pengadilan Agama Giri Menang dengan alasan: “Permohonan pemohon tidak mendesak”. Sebagian besar pertimbangan hakim dalam menetapkan dispensasi kawin dengan alasan pasangan telah “Pacaran dan Tunangan”. Hal itu menunjukkan bahwa **pengadilan terlihat “begitu mudah” untuk mengabulkan permohonan dispensasi yang diajukan oleh pemohon dengan berputar pada persoalan pacaran/tunangan.** Jelas ini hal yang tidak mendesak untuk dijadikan pertimbangan oleh pengadilan yang paralel dengan alasan permohonan dispensasi.

Kondisi tersebut masih sama dengan temuan Koalisi 18+ pada 2016 bahwa 96% pertimbangan dikabulkannya permohonan yakni alasan pacaran dan kekhawatiran orang tua.⁸

Sikap dan kondisi pengadilan agama sebelum dan pasca UU 16/2019 Perkawinan dan Perma 5/2019 ternyata masih menunjukkan fakta yang sama dan tidak terlalu banyak perubahan dalam mencegah perkawinan anak.

Alasan Permohonan Dispensasi Kawin Setelah Berlakunya UU 16/2019



Alasan Permohonan Dispensasi Kawin Sebelum Berlakunya UU 16/2019



⁸ <https://www.koalisperempuan.or.id/2020/05/12/menyingskap-tabir-perkawinan-anak-di-kab-tuban-kab-bogor-dan-kab-mamuju/> (diakses 2 November 2023)

3. Variabel Penggunaan Perma 5/2019 Dispensasi Kawin

Untuk melihat apakah aspek kepentingan terbaik bagi anak diakomodasi dan dipertimbangkan dalam penetapan dispensasi di Pengadilan Agama Giri Menang dan Sukabumi, maka variabel penggunaan Perma 5/2019 ditujukan kepada tindakan hakim pengadilan agama, apakah:

1. Mendengar keterangan Anak? (dengan atau tanpa kehadiran orang tua) (Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 15 huruf a Perma 5/2019).
2. Melakukan identifikasi tentang adanya paksaan fisik/psikis/ekonomi/keluarga? (Pasal 14 huruf c jo Pasal 16 huruf i Perma 5/2019).
3. Memastikan anak didampingi pendamping? (Pasal 15 huruf c Perma 5/2019).
4. Memastikan ada rekomendasi tenaga kesehatan/psikolog/pekerja sosial/tenaga kesejahteraan sosial/P2TP2A/KPAD (Pasal 15 huruf d Perma 5/2019).

5. Memperhatikan perbedaan usia anak dengan calon suami/istri (Pasal 16 huruf f Perma 5/2019).
6. Memastikan komitmen orang tua untuk bertanggung jawab secara ekonomi, sosial, pendidikan, dan terhadap kesehatan anak (Pasal 16 huruf j Perma 5/2019).

Dari 60 penetapan, diketahui bahwa 77% anak telah diminta keterangannya oleh pengadilan dan **terdapat 14 anak (23%) yang tidak diminta keterangannya**. Namun seluruh hakim di kedua pengadilan agama tidak melakukan identifikasi paksaan fisik, psikis, ekonomi maupun keluarga, dan tidak memperhatikan perbedaan usia anak dengan calon suami/istri.

Selain itu, hanya 13% anak di dua yurisdiksi pengadilan ini memiliki rekomendasi tenaga kesehatan/psikolog/pekerja sosial/tenaga kesejahteraan sosial/P2TP2A/KPAD. Kemudian 80% hakim tidak memastikan komitmen orang tua untuk bertanggung jawab secara ekonomi, sosial, pendidikan, dan terhadap kesehatan anak dalam mengabulkan permohonan dispensasi.

Variabel penggunaan PERMA 5/2019 dalam Menetapkan Dispensasi Kawin



c. Keterangan Anak

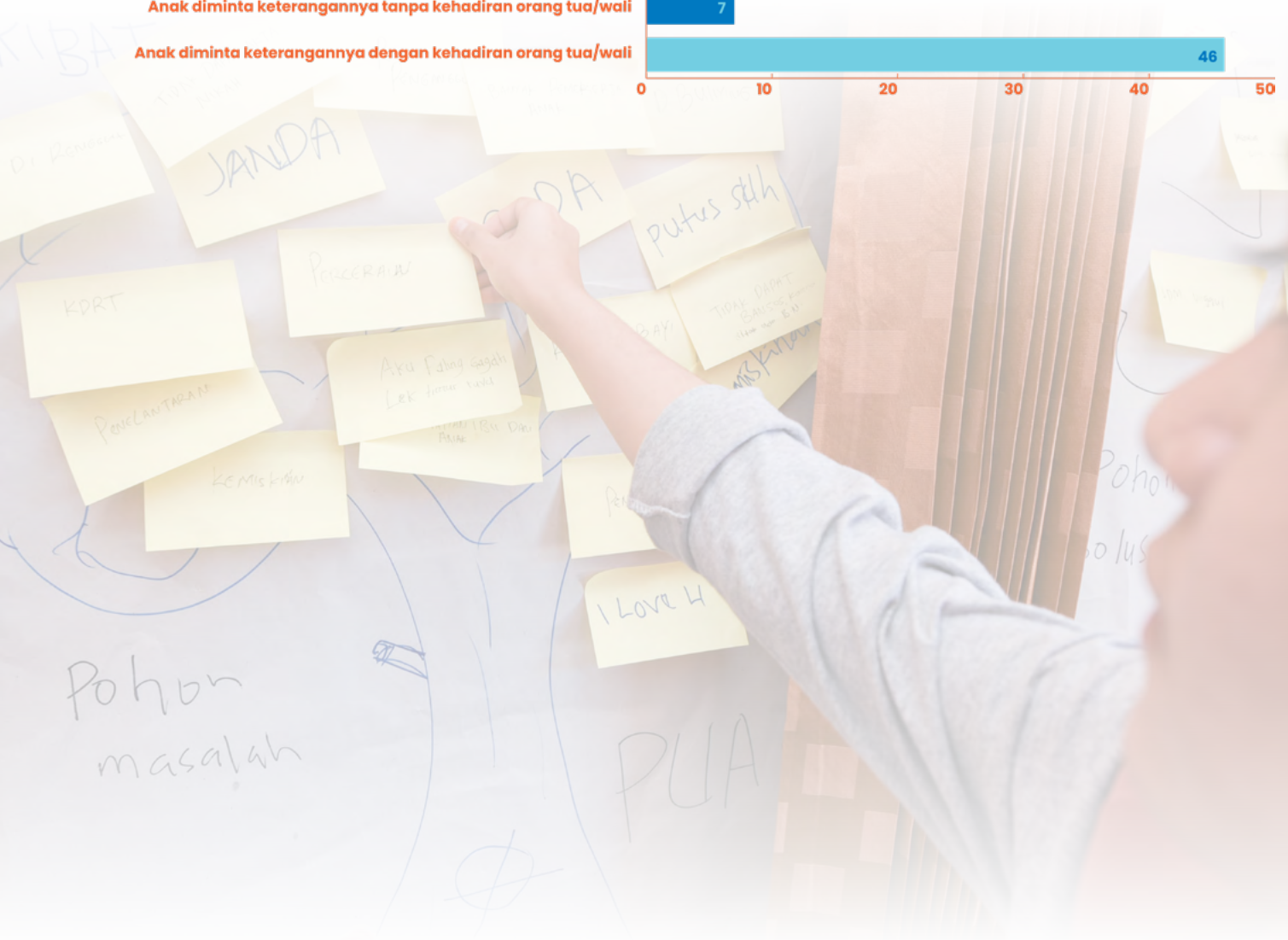
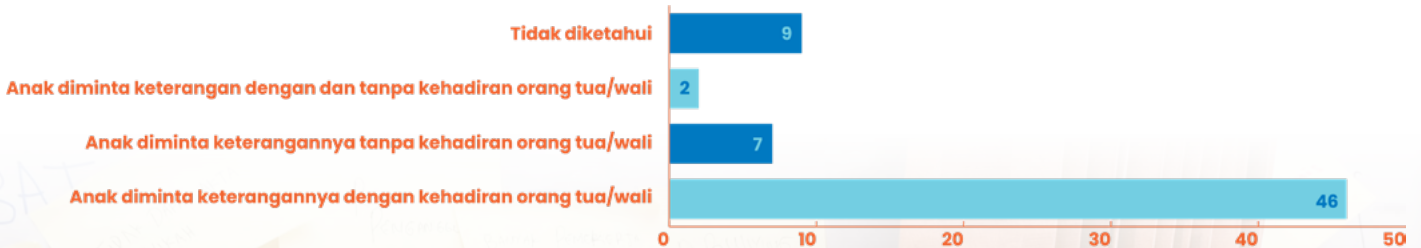
Dalam Perma 5/2019 keterangan anak diklasifikasikan menjadi dua bagian yakni anak yang diminta keterangannya dengan didampingi maupun tanpa kehadiran orang tua. Namun dalam putusan ditemukan empat bagian untuk mengidentifikasi keterangan anak, yakni:

- a. anak yang diminta keterangannya dengan didampingi orang tua/wali (46 anak/77%);
- b. anak yang diminta keterangannya tanpa kehadiran orang tua/wali (7 anak/12%);

- c. anak yang diminta keterangannya dua kali baik saat didampingi orang tuanya maupun saat anak diminta keterangan tanpa didampingi orang tua (2 anak/3%); dan
- d. tidak tergambar dalam putusan apakah anak diminta keterangannya atau tidak (9 anak / 15%).

Terdapat 9 permohonan (15%) diketahui tidak meminta keterangan anak, 5 permohonan yang gugur/cabut perkara, dan 4 permohonan lainnya justru dikabulkan dan terjadi baik di Pengadilan Agama Giri Menang maupun Pengadilan Agama Sukabumi.

Keterangan Anak Dalam Penetapan Dispensasi



d. Pengaruh Latar Belakang Hakim dalam Penetapan Dispensasi Kawin

Dalam Pasal 20 Perma 5/2019 dinyatakan bahwa hakim yang mengadili dispensasi kawin adalah hakim yang sudah memiliki surat keputusan Ketua MA sebagai hakim anak. Hasil pengawasan KPAI di pengadilan agama kabupaten/kota menyatakan bahwa banyak hakim yang terlibat dalam penetapan dispensasi kawin, namun belum memiliki sertifikat peradilan pidana anak atau berpengalaman mengadili permohonan dispensasi kawin.⁷

Kondisi tersebut sejalan dengan data yang dikeluarkan oleh MA terkait hakim yang memiliki bersertifikasi SPPA. Dari 1.052 hakim pada 2020 tidak ditemukan satu pun hakim yang bertugas di pengadilan agama.⁹ Hal ini sungguh disayangkan karena terkait dengan dispensasi kawin ternyata tidak ada satu pun hakim yang bersertifikasi hakim anak yang mengadili permohonan dispensasi kawin di Indonesia. Sudah seharusnya hakim bersertifikasi SPPA ditempatkan di pengadilan agama di seluruh wilayah Indonesia agar perkara terkait dengan dispensasi kawin dipimpin oleh hakim yang bersertifikat hakim anak.

Dari hasil Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) yang dilakukan oleh KPAI terkait Pengawasan Program Pencegahan Perkawinan Anak, ada satu rekomendasi yang meminta MA berkomitmen dalam pemenuhan sertifikasi hakim anak dan pelatihan Konvensi Hak Anak bagi semua hakim yang menangani kasus dispensasi kawin di seluruh Indonesia sesuai dengan mandat Perma 5/2019.¹⁰ Rekomendasi itu dinilai cukup baik untuk mendorong pencegahan

perkawinan anak di Indonesia, karena di setiap perkara dispensasi kawin yang dimohon ke pengadilan agama baiknya dipegang oleh hakim yang telah memiliki sertifikasi SPPA. Tujuannya agar perspektif terhadap perlindungan anak dan pemenuhan hak anak bisa terimplementasi dengan baik di pengadilan agama dan akan memberikan dampak terhadap penurunan angka perkawinan anak di Indonesia.

Hasil rekomendasi selanjutnya dari Rakornas adalah terdapat komitmen dari Badilag MA untuk bekerja sama dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD), dan stakeholder di daerah dalam proses pemeriksaan perkara guna memastikan hak dan kesejahteraan pasangan dispensasi kawin sesuai dengan mandat Perma 5/2019.¹⁰

Dengan adanya 1.052 hakim yang telah bersertifikasi sebagai hakim anak, **maka diharapkan sertifikasi hakim anak tersebut juga berlaku pengadilan agama di wilayah Indonesia (Pasal 20 huruf a Perma 5/2019).** Hakim-hakim tersebut bisa memberikan nasihat kepada calon pemohon dispensasi kawin sesuai dengan perspektif perlindungan anak dan pemenuhan hak anak yang bisa menjadi pertimbangan bagi calon pemohon untuk tidak menikahkan anak.

Di tingkat implementasi, operasional, dan manajemen, hakim pengadilan agama berada di bawah Badilag, sedangkan hakim pengadilan negeri berada di bawah Badilum. Selama ini, pendidikan dan pelatihan hakim anak hanya ditujukan pada hakim pengadilan negeri di bawah Badilum dan belum menjangkau hakim agama. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Data Pusdiklat Teknis Peradilan MA, terdapat 4 (empat) jenis pendidikan dan pelatihan (diklat) hakim yang diketahui hubungannya

dengan hakim anak, yakniⁱⁱ :

1. Pelatihan Teknis Yudisial Advanced bagi hakim anak peradilan umum seluruh Indonesia (2 minggu)
2. Pelatihan Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) kerja sama BPSDM Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM (3 minggu)
3. Pelatihan Terpadu Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) kerja sama dengan Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Polri (1,5 bulan)
4. Pelatihan Terpadu Sertifikasi Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) seluruh Indonesia (1,5 bulan atau dalam 1 tahun terdapat 3 gelombang).

Syarat bagi hakim yang bisa mengikuti sertifikasi/diklat teknis peradilan, diantaranya^v :

1. belum pernah mengikuti pelatihan yang sama;
2. hakim tingkat pertama minimal Gol. III/c;
3. peminat tidak dalam proses hukuman disiplin; dan
4. para peminat akan diseleksi kembali oleh Badan Pengawasan MA dan Badan Peradilan Umum MA.

Dari pendidikan dan pelatihan di atas menunjukkan bahwa diklat ataupun sertifikasi hakim anak hanya diberikan pada hakim di bawah Peradilan Umum (Badilum) dalam kerangka menangani perkara mandat UU SPPA. Sedangkan Peradilan Agama (Badilag) tidak menyelenggarakan diklat hakim anak. Padahal dalam Pasal 20 huruf a Perma 5 Tahun 2019 memberikan mandat yang sama, bahwa sebaiknya yang mengadili perkara dispensasi kawin adalah hakim

dengan sertifikasi hakim anak. Sampai penelitian ini berakhir, tidak diketahui informasinya bahwa Badilag pernah atau tidak menyelenggarakan diklat atau sertifikasi hakim anak. Padahal pendidikan dan pelatihan bagi para hakim pengadilan agama tersebut sangat berguna untuk memperkaya keilmuan para hakim pengadilan agama dengan perspektif anak dan utamanya mengadili dispensasi kawin demi kepentingan terbaik bagi anak.



⁹ <https://badilum.mahkamahagung.go.id/berita/pengumuman-surat-dinas/2896-daftar-hakim-peradilan-umum-yang-telah-memperoleh-sertifikat-sppa.html> (diakses 27 Agustus 2023)

¹⁰ <https://www.kpai.go.id/publikasi/artikel/minimnya-hakim-bersertifikat-sistem-peradilan-pidana-anak> (diakses 27 Agustus 2023)

¹¹ <https://teknis.bldk.mahkamahagung.go.id/web/pelatihan/anggaran/2021> (diakses 27 Agustus 2023)

¹² <https://teknis.bldk.mahkamahagung.go.id/web/peminatan/info/6tacm-376atkj> (diakses 27 Agustus 2023)

E. Kerangka Hukum Nasional Pencegahan Perkawinan Anak

Dengan melihat berbagai temuan kunci di atas, penting untuk mengkonstruksikan kembali kerangka hukum pencegahan perkawinan anak Indonesia. Koalisi mengidentifikasi sejumlah landasan hukum yang relevan dalam memastikan pemenuhan dan perlindungan hak anak dalam permohonan dan putusan dispensasi usia perkawinan, antara lain:

- 1. Konstitusi NRI UUD 1945:** Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa negara menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- 2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.** Undang-Undang ini mengatur tentang tanggung jawab dan kewajiban orang tua dalam mewujudkan kesejahteraan anak secara rohani, jasmani, dan sosial. Perintah UU 4/1979 ini sebenarnya wajib menjadi pertimbangan hakim dalam memutuskan setiap permohonan dispensasi kawin. Pertimbangan dimaksud adalah apakah sebelumnya orang tua telah berupaya secara maksimal dan konsisten dalam upaya memperbesar tingkat kesejahteraan anak. Sebab, dalam praktiknya perkawinan anak memperburuk keadaan anak (atau memunculkan risiko pada penurunan level kesejahteraan anak yang mencakup aspek kesehatan fisik maupun mental, pendidikan, dan sumber daya ekonomi). Di sisi lain setiap permohonan dispensasi kawin justru secara tidak langsung mengantarkan kepada berkurangnya tanggung jawab orang tua terhadap kesejahteraan anak.¹³
- 3. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.** Pasal 26 ayat (1) huruf c UU 35/2014 menegaskan bahwa orang tua berkewajiban mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak. Apabila orang tua melalaikan kewajibannya (salah satunya adalah mencegah perkawinan pada usia anak) maka sesuai Pasal 30 UU 23/2002 dapat dilakukan tindakan pengawasan (atau kuasa asuh orang tua dapat dicabut).
- 4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.** Pasal 4 ayat (1) huruf (e) UU 12/2022 menyatakan bahwa salah satu bentuk tindak pidana yang diatur adalah pemaksaan perkawinan. Salah satu bentuk pemaksaan perkawinan adalah perkawinan anak. Dengan demikian, penting bagi hakim untuk melihat permohonan dispensasi perkawinan secara lebih luas. Sebab, UU sendiri sudah melihat adanya potensi pemaksaan perkawinan yang dihadapi oleh anak. Pemaksaan itu kerap kali menyasar anak perempuan sehingga anak perempuan yang menjadi subjek dispensasi perkawinan berhak mendapatkan akses yang setara dan terbebas dari tindakan diskriminatif selama menjalani proses pemeriksaan permohonan dispensasi kawin.
- 5. Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum.** Mengingat penghargaan atas martabat manusia, kesetaraan gender, dan non-diskriminasi merupakan tiga asas krusial yang menjadi pegangan hakim dalam memutus perkara perempuan berhadapan dengan hukum, termasuk sebagai subjek dispensasi kawin (Pasal 2 Perma 3/2017). Dalam penerapannya, ada 4 (empat) larangan bagi hakim yang memeriksa perkara perempuan

berhadapan dengan hukum (Pasal 15 Perma 3/2017) yaitu:

1. Tidak boleh menunjukkan sikap atau membuat pernyataan yang merendahkan, menyalahkan, dan/atau mengintimidasi perempuan;
2. Tidak boleh membenarkan diskriminasi terhadap perempuan dengan alasan budaya, adat, praktik tradisional, atau menggunakan penafsiran yang bias gender;
3. Dilarang mempertanyakan dan/atau mempertimbangkan riwayat seksual perempuan sebagai korban untuk meringankan hukuman; dan
4. Tidak boleh mengeluarkan pernyataan atau pandangan yang mengandung stereotip gender.

Selain prinsip non diskriminasi, Perma 3/2017 melalui Pasal 16 turut mendorong pula agar hakim mempertimbangkan dan melakukan penafsiran ulang tentang kesetaraan gender dan stereotip gender yang ada dalam peraturan perundang-undangan serta konvensi dan perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia.

6. Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Permohonan Dispensasi Kawin. Pada implementasinya masih membutuhkan penyempurnaan dengan memastikan keterlibatan anak dan mengedepankan kepentingan terbaik bagi anak. Hal itu dapat dicapai salah satunya dengan memperkuat pemahaman hakim terkait pemenuhan hak anak dan pencegahan perkawinan anak melalui pendidikan dan pelatihan/sertifikasi hakim anak bagi hakim pengadilan Agama (Pasal 20 huruf a). Upaya pencegahan juga perlu untuk melibatkan berbagai pihak, mengingat fenomena perkawinan anak banyak disebabkan oleh berbagai aspek, seperti aspek sosial, budaya, dan ekonomi.

Pada akhirnya langkah dan pemahaman kerangka hukum ini diharapkan masuk dalam pertimbangan hakim bertujuan agar prosedur atau hukum acara pemeriksaan permohonan dispensasi kawin dapat lebih maksimal menerapkan persidangan yang ramah anak dan berpegang pada asas kepentingan terbaik bagi anak dalam mengadili permohonan dispensasi kawin.

¹⁹ Anak tidak mengetahui dampak perkawinan bagi dirinya seperti pendidikan yang terputus, mengalami keguguran dan kekerasan dalam rumah tangga sebagai akibat minimnya pengetahuan tentang kesehatan seksual dan reproduksi serta kedewasaan dalam berkeluarga. Anak juga memiliki ketergantungan secara ekonomi dan sosial dari keluarga terdekat sebagai bentuk ketidaksiapan menjalani kehidupan berkeluarga.

F. Kesimpulan

1. Upaya mengurangi praktik perkawinan anak mendapatkan momentum penguatan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa pengaturan batas usia perkawinan yang selama ini diatur dalam UU 1/1974 telah memunculkan praktik diskriminatif dan turut berkontribusi atas terjadinya perkawinan anak. Dampak yang timbul secara fisik maupun mental dari perkawinan anak telah menghalangi perlindungan dan pemenuhan hak anak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945.
2. Kerangka hukum yang tersedia yang berkaitan dengan pemenuhan dan perlindungan hak anak tersebar pada level Undang-Undang hingga Peraturan Menteri dan Mahkamah Agung. Namun, rumusan tentang dispensasi usia perkawinan hingga implementasi prosedur permohonannya cenderung berjarak dengan koridor pemenuhan dan perlindungan kepentingan terbaik bagi anak sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Konvensi Hak Anak, UU Kesejahteraan Anak, UU Perlindungan Anak hingga Perma Pedoman Mengadili Perempuan Berhadapan dengan Hukum.
3. Elaborasi dasar hukum lain seperti UU Perlindungan Anak, Konvensi Hak Anak, maupun UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual guna mencapai kepentingan terbaik bagi anak (best interest for the child) belum banyak dipertimbangkan dalam pertimbangan hakim.
4. Pendapat atau keterangan secara independen dikaitkan dengan kepentingan terbaik bagi anak untuk masa kini dan nanti dalam penetapan dispensasi kawin masih tidak terlalu dipertimbangkan oleh hakim. Padahal

pengadilan wajib mendengarkan pendapat kedua belah calon mempelai, dalam hal ini pendapat anak demi kepentingan terbaik anak (Pasal 7 ayat (3) UU Perkawinan).



G. Rekomendasi

Mahkamah Agung perlu melakukan evaluasi atas implementasi Perma 5/2019. Urgensi melakukan evaluasi atas implementasi Perma 5/2019 karena adanya perkembangan peraturan perundang-undangan, perluasan komitmen atas Konvensi Hak Anak hingga berbagai temuan atas putusan dispensasi kawin yang tidak berorientasi kepentingan anak justru memperburuk keadaan anak, khususnya anak perempuan. Segala rekomendasi atas hasil evaluasi Perma 5/2019 yang berdampak pada penyesuaian (i) aspek personil (hakim, panitera hingga petugas administrasi pengadilan); (ii) hukum acara pemeriksaan atas permohonan dispensasi usia perkawinan; dan (iii) penganggaran perlu direspon secara terukur agar dapat ditindaklanjuti secara maksimal. Evaluasi atas implementasi Perma 5/2019 mencakup:

1. Menetapkan kebijakan bahwa hakim yang memutuskan perkara dispensasi kawin wajib memiliki sertifikat hakim anak dan perspektif anak. Inisiatif ini dapat melibatkan unit-unit terkait di lingkungan Mahkamah Agung seperti Badan Pengawasan, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama melalui Sub Direktorat Pengembangan Tenaga Teknis Peradilan Agama, serta Badan Penelitian dan Pengembangan dan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan;
2. Peningkatan jumlah dan kualitas hakim melalui pelatihan ataupun bimbingan teknis tentang perempuan berhadapan dengan hukum. Selain itu, Mahkamah Agung melakukan juga penguatan kapasitas hakim/diklat sertifikasi hakim anak di Kamar Agama (Badan Peradilan Agama). Harapannya di masa yang akan datang seluruh hakim yang memutuskan permohonan dispensasi kawin sudah berkualifikasi hakim anak

dan memiliki perspektif perlindungan anak.

3. Memperkuat penerapan asas kepentingan terbaik bagi anak dalam setiap pertimbangan hakim melalui prosedur penilaian kepentingan terbaik bagi anak merujuk pada Konvensi Hak Anak serta *General Recommendation No 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, dan *General Comment No 18 of the Committee on the Rights of the Child on Harmful Practices*. Dengan demikian, pengadilan agama perlu lebih cermat dalam mengidentifikasi ada atau tidak paksaan terhadap anak dan perbedaan usia subjek dispensasi guna menutup celah potensi child grooming melalui dispensasi perkawinan. Selain itu, "alasan mendesak" sebagai bagian dari pertimbangan hukum perlu mengelaborasi pula keberadaan UU Perkawinan dengan UU 12/2022 mengingat persetujuan anak dalam tindakan seksual dengan orang dewasa sudah semestinya diabaikan.
4. Memperbarui prosedur pemeriksaan permohonan dispensasi kawin melalui kewajiban meminta rekomendasi (salah satu atau beberapa pihak terkait) seperti psikolog, dokter/bidan, pendamping atau pekerja sosial, unit pelayanan perlindungan perempuan dan anak (terutama di tingkat daerah) (termasuk LK3 yang ada di daerah). Langkah ini bertujuan agar Perma 5/2019 dapat lebih maksimal menerapkan persidangan yang ramah anak dan berpegang pada asas kepentingan terbaik bagi anak dalam mengadili permohonan dispensasi kawin.

