

KEBIJAKAN PEMERINTAH ORDE BARU TENTANG PERKAWINAN DINI DI JAWA TIMUR TAHUN 1974-1980 SEBAGAI USAHA PENGENDALIAN LAJU PERTUMBUHAN PENDUDUK

Aris Devi Puspita Sari

Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Surabaya

Email : flow_ries19@yahoo.com

ANIK ANDAYANI

Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Surabaya

ABSTRAK

Jumlah Penduduk Jawa Timur semakin lama semakin bertambah melebihi ambang batas daya dukung lahan sehingga Pemerintah Orde Baru menerapkan berbagai kebijakan untuk mengendalikan laju pertumbuhan penduduk. Salah satu kebijakan yang diterapkan adalah menekan praktek perkawinan dini. Berbagai peraturan diterapkan, antara lain pembatasan usia minimum perkawinan melalui undang-undang dan peraturan pemerintah, peningkatan peranan wanita, dan peningkatan pendidikan. Penulisan ini difokuskan pada kebijakan pemerintah tentang perkawinan dini selama kurun waktu tahun 1974-1980 dan hubungannya dengan laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur. Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode penelitian sejarah yang terdiri dari heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Hasil penelitian yang diperoleh menunjukkan keadaan Demografis Masyarakat Jawa Timur antara lain: kependudukan Jawa Timur awal Orde Baru, Perkawinan dalam masyarakat Jawa Timur dan Laju Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur. Pemerintah kemudian membuat kebijakan dengan mengesahkan undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 yang memuat pembatasan umur minimal perkawinan bagi perempuan 16 tahun dan laki-laki 19 tahun. Untuk mendukung Undang-undang tersebut diterapkan kebijakan lain seperti peningkatan peranan wanita dan peningkatan pendidikan bagi masyarakat. Dengan adanya kebijakan tersebut perkawinan dini di Jawa Timur mulai berkurang. Pada tahun 1970 prosentase penduduk Jawa Timur yang pernah menikah pada kelompok umur 10-14 tahun adalah 2,14 % dan pada kelompok umur 15-19 tahun adalah 25,10%. Kemudian pada tahun 1980 prosentase ini menurun menjadi 1,22% dan 19,94%. Penurunan prosentase perkawinan dini berpengaruh terhadap menurunnya laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur dari dekade 1970-an sebesar 1,49 % pertahun menjadi 1,08 % pertahun pada periode tahun 1980-1990.

Kata Kunci : *Government policy, Early Marriage, Population Growth*

ABSTRACT

East Java Population progressively increases exceeding the threshold capacity of the soil so that the New Order government implement policies to control the population growth rate. One of the policies that are applied to suppress it is the practice of early marriage. Various rules were applied, one of them is the age restriction of marriage through legislation and regulations, increasing the role of women, and improving education. This writing is focused on the government's policy on early marriage during the period of 1974-1980 and its relationship with the rate of population growth in East Java. The method used in this study is a research method that consists of heuristic history, criticism, interpretation, and historiography. The results obtained indicate the state of Demographic Society of East Java, among others : the population of East Java early New Order society Marriage in East Java and East Java Population Growth. The Government then made a policy to enact the Marriage Act 1 of 1974 containing a minimum age restriction which is 16 years old for women, and men 19 years. To support the Act, it is implemented other policies such as increasing the role of women and the improvement of education for community. With this policy in East Java early marriage began to decrease. In 1970 the percentage of the population of East Java who never married in the age group 10-14 years old was 2.14% and in the age group 15-19 years is 25.10%. then in 1980 this percentage decreased to 1.22% and 19.94%. The decline in early marriage percentage influences the decreasing of the rate of population growth in East Java in the 1970s. the percentage was 1.49% per annum to 1.08% per year in the periode of 1980-1990.

Key Word : *Kebijakan Pemerintah, Perkawinan Dini, Laju Pertumbuhan Penduduk*

PENDAHULUAN

Awal pemerintahan Orde Baru dipenuhi dengan berbagai masalah kependudukan. Jumlah penduduk meningkat tajam. Berdasarkan sensus tahun 1961 jumlah penduduk Indonesia sebesar 97 juta dan tahun 1971 sebesar 119,2 juta jiwa.¹ Permasalahan tersebut ditambah dengan tingkat urbanisasi yang tinggi di kalangan masyarakat Desa serta banyaknya jumlah penduduk Indonesia terutama terpusat di Pulau Jawa.

Salah satu daerah terpadat di Jawa adalah Jawa Timur. Luas propinsi Jawa Timur adalah 47.992 km². Tahun 1971 penduduknya berjumlah 25.526.714 jiwa. Kepadatan penduduk rata – rata adalah 533 orang/km². Laju pertumbuhan penduduk diperkirakan 2,4 % per tahun. Tingkat pertumbuhan penduduk mempengaruhi tingkat kestabilan masyarakat seperti rasio tidak seimbang antara jumlah penduduk dengan lahan, lapangan kerja, dsb. Hal ini dikarenakan pertumbuhan penduduk jauh lebih cepat dibandingkan bahan makanan. Akibatnya suatu hari akan terjadi perbedaan yang besar antara jumlah penduduk dengan kebutuhan hidup.

Thomas Robert Maltus mengatakan ada faktor-faktor pencegah yang dapat mengurangi kegoncangan dan kepincangan terhadap perbandingan antara penduduk dan manusia yaitu dengan jalan *preventive checks* seperti upaya menghambat jumlah kelahiran melalui *moral restraint* dengan cara : 1) Penundaan masa perkawinan; 2) Mengendalikan hawa nafsu; dan 3) Pantangan kawin. Serta *positive checks* yaitu faktor-faktor yang menyebabkan bertambahnya kematian seperti karena : 1) Bencana Alam; 2) Wabah penyakit; 3) Kejahatan; 4) Peperangan.² Menurut teori Davis dan Blake(1956), mengatakan bahwasemua faktor-faktor sosial ekonomi mempengaruhi fertilitas (tingkat kelahiran) melalui variabel antara.³ Terdiri atas tiga faktor utama yaitu : pertama, faktor yang mempengaruhi hubungan kelamin (ikatan seksual) dalam usia reproduksi yang meliputi : (1) umur mulai kawin, (2) selibat permanen, (3) perpisahan pada usia reproduksi,(4) abstinensi sukarela, (5) abstinensi terpaksa, (6) frekuensi hubungan seksual. Kedua, faktor yang mempengaruhi konsepsi(conception variables) yaitu: (7)kesuburan atau kemandulan yang disebabkan diluar kemauan, (8) menggunakan atau tidak menggunakan metode kontrasepsi, (9) kesuburan atau kemandulan yang disengaja. Ketiga, faktor-faktor yang mempengaruhi kehamilan dan kelahiran

dengan selamat yaitu: (10) mortalitas janin karena sebab-sebab yang tidak disengaja, dan (11) mortalitas janin karena sebab-sebab yang disengaja.

Dua variabel yang diduga sangat berpengaruh terhadap kelahiran anak dari generasi pasangan usia muda yang dilahirkan tahun 1960-1970-an, yaitu: (1) usia kawin pertama, (2) Penggunaan alat kontrasepsi. Sedangkan norma-norma sosial ekonomi dan budaya ada tiga faktor yaitu : (1) Tingkat Pendidikan, (2) Status pekerjaan dan (3) Nilai anak.⁴

Salah satu faktor penyebab penambahan penduduk adalah perkawinan. Perkawinan terjadi karena manusia sebagai makhluk sosial selalu hidup bersama dengan manusia lainnya dalam suatu pergaulan hidup. Hubungan yang terjadi antar manusia selaku individu terutama pria dan wanita salah satunya adalah perkawinan yang bertujuan untuk melangsungkan keturunan.

Kasus yang bersangkutan dengan masalah perkawinan antara lain perkawinan dini dan poligami. Perkawinan Dini merupakan perkawinan yang dilakukan oleh anak dibawah usia yang ditetapkan yaitu kurang dari atau sama dengan 19 tahun. Beberapa hal yang mengakibatkan adanya perkawinan dini pada kaum wanita adalah alasan ekonomi, kuatnya tradisi kawin muda, dan pandangan status yang lebih tinggi untuk wanita yang sudah kawin. Penelitian Holleman menyebutkan bahwa pasangan suami istri yang masih belum cukup umur sudah dikatakan dewasa karena mereka telah melakukan perkawinan sehingga mereka berhak untuk ikut andil dalam berbagai kegiatan masyarakat.⁵

Berdasarkan hasil sensus yang dilakukan pada tahun 1971 dari berbagai daerah di Indonesia Jawa Timur menduduki peringkat kedua setelah Jawa Barat mengenai rata – rata umur perkawinan terendah, tiga perempat diantara wanita pedesaan menikah di bawah usia 19 tahun. Hal ini menunjukkan perkawinan Dini di Daerah Jawa Timur pada masa Orde Baru sangat tinggi dan rata – rata terjadi d daerah pedesaan yaitu 21,2 % di daerah Kota dan 36,1 % di daerah Pedesaan. Tingkat Perceraian atau perpisahan setelah kawin berdasarkan sensus 1971 menunjukkan bahwa daerah Jawa Timur adalah tertinggi tingkat perceraian yaitu 3,0% di daerah kota dan 8,9 % di daerah pedesaan untuk kategori umur 15-19 tahun.⁶ Perkawinan Dini meningkatkan resiko perceraian karena emosi yang belum stabil sesuai dengan usia yang layak untuk membentuk sebuah keluarga mandiri dengan berbagai permasalahannya.

¹ Suwondo, Nani. 1981. *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat*. Jakarta : Ghalia Indonesia, Hal: 9

² Kusumaningtyas, A.D., 2011. “ Membincaang Ulang Soal Keluarga Berencana,” *Swara Rahima No. 36. Th. XI*. September 2011, Hal : 7

³Pardoko,R.H.1980.*Kebijaksanaan Kependudukan Nasional: Langkah-Langkah dan Perumusannya*. Jakarta: Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, Biro Koordinasi Pelaksana Program., hal: 19

⁴ *Ibid.*,

⁵ Holleman, F.D.1971. *Kedudukan Hukum Wanita Indonesia dan Perkembangannya di Hindia Belanda*. Jakarta : Bhratara, hal : 64

⁶ Sisjiyanto, et al. *op cit.*, hal :33-35

Sesuai dengan hasil sensus penduduk tahun 1971, jumlah anak yang pernah dilahirkan hidup oleh wanita yang pernah kawin berdasarkan umur di Jawa Timur dibandingkan dengan survey FM tahun 1973 adalah sebagai berikut : di daerah pedesaan kelompok umur 15-19 tahun adalah 0,5 ; 20-24 tahun sebesar 1,4; 25 tahun sebanyak 2,5; 30-34 tahun sebanyak 3,5; 35-39 tahun adalah 4,0 ; 40-44 sebanyak 4,0 dan 45-49 sebanyak 3,9. Sedangkan di daerah kota kelompok umur 15-19 tahun sebanyak 0,6 ; 20-24 sebanyak 1,5 ; 25-29 sebanyak 2,6 ; 30-34 sebanyak 3,5 ; 35-39 sebanyak 4,0 ; 40-44 adalah 4,0 ; dan kelompok umur 45-49 sebanyak 3,9.⁷ Dari data tersebut diketahui bahwa kelompok umur 15-19 tahun juga memiliki potensi menambah jumlah kelahiran yang nantinya akan berpengaruh terhadap pertumbuhan penduduk Jawa Timur.

Untuk mengatasi masalah tersebut, berbagai tindakan dilakukan Pemerintah salah satunya adalah dengan pembatasan umur minimal perkawinan yang disahkan dengan Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 dengan Ketetapan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, melalui Program Keluarga Berencana dan Pengembangan Potensi wanita sesuai dengan isi Repelita.

Hal yang melatarbelakangi penulisan ini yaitu untuk mengungkap alasan pembatasan umur minimal perkawinan di Indonesia khususnya di Jawa Timur, apa tindakan pendukung yang dilakukan pemerintah Orde Baru dalam kurun waktu tahun 1974-1980 dan korelasi antara pembatasan umur minimal perkawinan dengan laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur terutama pada kurun waktu antara sensus 1970-1980.

METODE

Penulisan ini memerlukan suatu perangkat penulisan yang disebut metode penulisan sejarah. Metode sejarah merupakan alat, piranti, atau prosedur yang digunakan sejarawan dalam tugas meneliti sejarah. Setiap disiplin ilmu mempunyai metodologi penelitian yang berbeda-beda. Metode penelitian sejarah merupakan suatu proses menguji dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau dengan merekonstruksi berdasarkan data yang diperoleh dengan menempuh proses historiografi.⁸

Kuntowijoyo dalam bukunya Pengantar Ilmu Sejarah, membagi langkah - langkah penelitian sejarah ke dalam empat tahapan yang dilakukan oleh sejarawan, yaitu: (1) Heuristik (mencari, menemukan dan mengumpulkan sumber yang diperlukan), (2) kritik (pengujian terhadap sumber), (3) interpretasi: analisis dan sintesis (penafsiran data) dan (4) historiografi (penulisan sejarah).⁹

Hal pertama yang dilakukan penulis yaitu melakukan tahap heuristik. Merupakan proses mencari, menemukan dan mengumpulkan sumber dan data yang relevan dari berbagai lokasi baik dalam bentuk sumber primer maupun sumber sekunder yakni diantaranya di Arsip Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Arsip Daerah Propinsi Jawa Timur, Perpustakaan Daerah Jawa Timur, Perpustakaan Pusat Universitas Surabaya (UNESA), Perpustakaan BKKBN Jawa Timur, Biro Pusat Statistik Jawa Timur, dan Perpustakaan Unair Jawa Timur serta Perpustakaan Medayu Agung Sidoarjo. Pada tahap ini penulis mencari dan mengumpulkan sebanyak - banyaknya sumber - sumber, baik yang berupa sebuah dokumen maupun sebuah arsip.¹⁰

Inventarisasi sumber penulis berupa sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer dibagi menjadi dua yaitu arsip , koran/majalah sezaman. Arsip yang telah didapat oleh penulis adalah Undang-undang Pokok Perkawinan No.1 tahun 1974 dengan PP. No. 9 tahun 1975 mengenai pelaksanaan UU Pokok Perkawinan no. 1 tahun 1974. Selain itu penulis juga mendapatkan Arsip Bugerlijk Wetboek. Van Het Huwelijke No. 100-133, Sensus penduduk tahun 1971 Seri B No.2, Sensus penduduk tahun 1980 Serie.S No.2. Penulis mendapatkan Koran dan Majalah sezaman diantaranya tempo tahun 1973 dan 1974, Majalah Prisma tahun 1974 dan 1975, majalah Varia tahun 1973, Koran suara Karya tahun 1982 yang didapat dari Perpustakaan Medayu agung.

Sumber Sekunder yang didapatkan oleh penulis dikempokkan menjadi dua yaitu buku dan artikel. Buku yang terkait yang telah didapat penulis antara lain : (1) Jawa Timur dalam Angka tahun 1985; (2) Perempuan dalam sistem Perkawinan dan Perceraian di berbagai Komunitas dan Adat karya Anik Farida , dkk ; (3) Hukum Perdata dalam Tanya Jawab karya Ridwan Halim; (4) Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia karya R. Soetojo Prawirohamidjojo; (5) Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia Ridjal Fauzi. (6) Sejarah Perempuan Indonesia : Gerakan & Pencapaian karya Cora Vreede-De Stuers; (7) Repelita Kedua dan Ketiga terbitan Dinas Penerangan RI; (8) Kedudukan Perempuan dalam Hukum dan Masyarakat karya Nani suwondo; (9) Dinamika Pembangunan & Perekonomian masyarakat JawaTimur 1952-1977 : kumpulan arsip foto yang dikeluarkan oleh Badan Arsip Jawa Timur; (10) Keluarga Jawa karya Hildred Geertz ;.

Sumber artikel yang didapat oleh penulis antara lain adalah : 1) Beberapa catatan Demografis tentang kemajuan wanita Indonesia yang ditulis oleh Mayling Oley; 2) Kebijakan Kependudukan di Indonesia : Suatu Tinjauan oleh Han R. Redmana ; 3) Keluarga Berencana oleh M. Singarimbun dan C.

⁷ *Ibid.*, hal:37.

⁸ Aminuddin Kasdi. 2000. *Memahami Sejarah*. Surabaya: Unesa Press, hlm.10

⁹ Louis Gotschak. 1985. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI Press, hlm.32

¹⁰ Nugroho Notosutanto. 1986. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI Press, hlm.35

Manning ; Pernikahan Dini pada Komunitas Muslim Madura di Jember oleh Erma Fatmawati ; 4) Perkawinan Usia Dini dan Permasalahannya oleh Eddy Fadlyana dan Shinta Larasaty; 5) Pembatasan Usia Minimal : upaya Meningkatkan Martabat Perempuan oleh sudirman ; 6) Rekonstruksi batas Usia Perkawinan Anak dalam Hukum Nasional Indonesia ; 7) Perkawinan Usia Dini dalam Perspektif Pluralisme Hukum oleh Mahasiswa Universitas Sumatera Utara ; 8) Pelaksanaan Perkawinan Usia Dini setelah berlakunya Undang-undang Pokok Perkawinan tahun 1974 oleh Marieyam.

Langkah kedua yaitu kritik sumber atau tahap verifikasi untuk menguji validitas sumber-sumber yang telah diperoleh sebelumnya. Terdapat dua jenis kritik sumber yaitu kritik ekstern dan kritik intern. Penulis melakukan kritik intern dengan menganalisa isi data dalam sumber yang didapat. Dari tahap ini penulis menarik fakta berdasarkan sumber-sumber yang telah didapatkan.

Langkah ketiga yaitu interpretasi atau penafsiran, mencari hubungan antar fakta yang telah ditemukan kemudian menafsirkannya.¹¹ Dalam tahap ini peneliti melakukan pencarian hubungan antara berbagai fakta yang diketemukan kemudian melakukan pengembangan – pengembangan antara data – data yang telah ditemukan sehingga dapat menentukan konsep-konsep yang akan disajikan dalam tahap Historiografi. Dalam melakukan penafsiran fakta-fakta sejarah penulis akan bersifat objektif dan akan menghindari subjektivitas penulisan, sehingga akan menghasilkan tulisan yang sesuai dengan kebenaran Sejarah.

Langkah keempat yaitu historiografi yang berarti penyajian hasil laporan penelitian. Penguraian fakta-fakta sejarah itu dikaitkan antara satu sama lain dalam jalinan kausalitas sejarah kemudian dikembangkan dalam bentuk tulisan sejarah yang berjudul “Kebijakan Pemerintah Orde Baru tentang Perkawinan Usia Dini di Jawa Timur tahun 1974-1980” dan menjadi sebuah karya ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kependudukan Jawa Timur Awal Orde Baru

Luas Provinsi Jawa Timur 47.992 km² yang terbagi menjadi 29 Kabupaten dan 9 Kota mulai dari Kabupaten Ngawi di sebelah barat hingga Banyuwangi di sebelah timur.¹² Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi terpadat di Indonesia dengan laju pertumbuhan penduduk diperkirakan 2,4% per tahun.¹³ Kira-kira 15% dari jumlah penduduk berada di kota, sedangkan selebihnya tersebar di pedesaan. Daya dukung lahan Jawa

Timur diperkirakan hanya mampu menampung sekitar 24 juta penduduk.¹⁴ Fakta tersebut menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang telah melampaui ambang batas kemampuan daya dukung lahan. Berdasarkan sensus tahun 1971, jumlah Desa di Jawa Timur 8.330 desa dengan 5.777.347 Kepala Keluarga.¹⁵ Jumlah penduduknya adalah 25.983.402 Jiwa dengan rata-rata penduduk per desa sekitar 3.117 orang dan jumlah orang setiap rumah tangga rata-rata adalah 4,5. Penduduk usia kerja (Labour force) kira-kira 54% dari seluruh penduduk, dimana 36% dari jumlah penduduk memiliki lapangan pekerjaan. Dari penduduk yang memiliki lapangan kerja tersebut terbagi atas : 67 - 70% di sektor pertanian, 5 % di sektor industri dan selebihnya di sektor jasa dan perdagangan.

Perekonomian Jawa Timur sebagian besar dari aspek pertanian dengan jumlah pekerja yaitu 6.503.136 orang.¹⁶ Jumlah ini merupakan yang terbesar dibandingkan Provinsi lainnya di Indonesia dengan lapangan kerja yang sama. Angkatan kerja yang ada di sektor pertambangan dan penggalian adalah 4.628, Industri sebesar 541.396 orang. Sedangkan angkatan kerja di bidang Listrik, Gas dan Air sebanyak 6.286; Sektor bangunan sebanyak 113.521; Sektor Perdagangan, Rumah makan, dan Hotel sebanyak 1.089.170; Sektor Angkutan, Penyimpanan dan Komunikasi sebanyak 189.983; bidang keuangan, asuransi dan lainnya sebanyak 12.214; sektor Jasa kemasyarakatan dan lain-lain sebanyak 935.279. sedangkan kegiatan yang tidak atau belum jelas sebanyak 360.843. Jumlah total angkatan kerja di Jawa Timur berdasarkan sensus 1971 sebesar 9.754.456 dan merupakan angkatan kerja dengan jumlah terbesar di seluruh Indonesia.

Dengan kepadatan penduduk yang tinggi sedangkan lapangan kerja pada industri yang padat karya belum cukup tersedia, penduduk sering melakukan perluasan perladangan melalui perusakan hutan dan penebangan pohon secara liar. Hal ini selain mengakibatkan terganggunya stabilitas tata air dan tanah, juga mengakibatkan bahaya banjir dan erosi.

Dalam bidang pendidikan, masyarakat Jawa Timur masih membutuhkan perhatian yang besar karena masih sedikitnya masyarakat yang mengenal pentingnya pendidikan. Bagi masyarakat, yang terpenting adalah kelangsungan hidup keluarganya yang bergantung pada hasil tanah yang dimiliki sehingga mereka lebih fokus terhadap pertanian daripada pendidikan anak-anaknya. Rata-rata pendidikan terakhir masyarakat Jawa Timur adalah Sekolah Dasar setelah itu mulai menikah bagi

¹¹ Ibid. Hlm. 11

¹² Statistik Balai KSDA Jawa Timur I tahun 2006, hal : 1

¹³ Departemen Penerangan RI.1974. *Rencana Pembangunan Lima Tahun, Tahun Kedua Jilid V*. Jakarta: P.N Percetakan Negara RI., hal: 207

¹⁴ -.1994. *Monitoring Dan Analisis Data Penduduk Di Jawa Timur : Disajikan Pada Seminar Pusat-Pusat Studi Kependudukan Di Universitas Airlangga pada Tanggal 19-20 Desember 1994*. Surabaya: BKKBN.

¹⁵ Biro Pusat Statistik Indonesia.1975. *Statistik indonesia: Statistik Tahunan*. Jakarta: BPS., hal : 108.

¹⁶ Ibid.,

perempuan dan membantu pekerjaan orang tua bagi laki-laki. Sedikit masyarakat Jawa Timur pada tahun 1950-1970 yang melanjutkan sekolah terutama sampai tingkat Perguruan Tinggi.

Di Jawa Timur, usaha pembangunan di bidang pendidikan atau pengajaran dilaksanakan secara menyeluruh dan terpadu. Pada masa awal Orde Baru yang mendapat prioritas utama adalah mengenai rehabilitasi sekolah-sekolah akibat G 30 S/PKI dan pelaksanaan kewajiban belajar.

Kehidupan masyarakat Jawa Timur merupakan kehidupan agraris yang sangat berhubungan erat dengan alam. Kehidupan agraris tersebut mencakup pola pikir, budaya dan hubungan sosial antar masyarakat. Sebagai masyarakat petani yang sudah sejak lama dinaungi sistem feodal, didasarkan pada serentetan unit-unit terdiri dari orang-orang yang berhubungan secara personal dan tradisional satu sama lain, hubungan kekerabatan dan ketetangaan adalah hubungan yang lebih menguasai.¹⁷ Adat istiadat dalam perkawinan boleh dikatakan masih kuat dan masih diperhatikan mengenai perhitungan sebelum perkawinan. Unsur-unsur upacara adat masih terlihat meskipun telah banyak terjadi perubahan. Demikian juga upacara-upacara adat yang sehubungan dengan kehidupan manusia kebanyakan masih dilaksanakan.

Sistem kekerabatan bagi penduduk Jawa Timur pada umumnya sama dengan sistem kekerabatan penduduk Jawa Tengah.¹⁸ Keluarga batih masyarakat Jawa Timur pada umumnya bila ditinjau dari sudut batas-batas lingkungan hubungan individu termasuk bilateral yang berarti hubungan individu meliputi kerabat dari bapak maupun ibu. Sedangkan, kalau dilihat dari sudut adat menetap anggota kerabat suami atau istri setelah menikah umumnya untuk sementara tinggal di tempat keluarga istri yang dinamakan matrilokal. Tetapi pada prinsipnya anggota kerabat boleh menetap di rumah suami atau istri yang dinamakan bilokal.

Kelompok kekerabatan di Jawa Timur ada yang berdasarkan usia, yaitu *pinisepuh* dan *sinoman* dimana saat menjelang pesta perkawinan salah satu warga para pemuda-pemudi akan membantu atau *rewang* di tempat pengantin. Para *Rewang* atau *pladen putra putri* ini terdiri dari para pemuda pemudi yang belum kawin dan menjelang usia untuk kawin.¹⁹ Karena itu kesempatan dalam pesta inilah bertemu muka antara muda-mudi yang mungkin dapat menjadi jodohnya, terutama waktu pertemuan pengantin laki-laki dengan perempuan karena para *pladen* tersebut bertemu satu sama lain.

¹⁷ Redfield, Robert. 1982. *Masyarakat Petani dan Kebudayaan cetakan pertama oleh penerbit CV Rajawali. Jakarta hal: 37*

¹⁸ Mudjadi, dan Soejoenoes, M.J. dan Moch. Rusli. 1997. *Adat Istiadat Jawa Timur, Edisi kedua. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.*, hal: 10.

¹⁹ *Ibid.*,

Perekonomian Jawa Timur yang sebagian besar terpusat pada sektor pertanian terutama masyarakat pedesaan yang memiliki tanah luas untuk dimanfaatkan, membutuhkan banyak tenaga. Oleh karena itu masyarakat memiliki kebutuhan akan banyaknya jumlah anak untuk membantu mereka menggarap sawah. Bahkan terdapat semboyan yang terkenal sampai sekarang "*Banyak Anak Banyak Rejeki*".

Kebudayaan Jawa yang ada merupakan hasil percampuran dari beberapa unsur kebudayaan luar.²⁰ Perhubungan dengan daerah luar mengakibatkan timbulnya percampuran, perubahan yang bahkan ditinggalkannya dan diganti dengan bentuk dan tata cara yang baru. Faktor geografis tersebut mengakibatkan seringnya mendapat pengaruh dari luar maka kebudayaan dan adat istiadat daerah tersebut mudah sekali mengalami percampuran, perubahan, pertumbuhan, dan perkembangannya. Dengan adanya percampuran dari beberapa unsur kebudayaan luar tersebut mengakibatkan timbulnya kebudayaan baru, termasuk kepercayaan.

Kebudayaan Jawa tersebut juga melebur ke dalam berbagai agama yang dianut oleh masyarakat Jawa Timur. Agama yang dianut antara lain adalah agama Islam, agama Kristen, Katolik, Hindu dan Budha serta Konghuchu. Berbagai agama yang dianut tersebut mempunyai pengaruh besar dalam kehidupan masyarakat. Di mana ajaran yang terdapat dalam kitab-kitab suci baik Al-Quran, Injil maupun Kitab suci lainnya merupakan pegangan hidup sehari-hari. Pengaruh agama terhadap pola pikir dan tingkah laku masyarakat sangat besar yang ditujukan untuk ketentraman dan ketenangan.

B. Perkawinan di Jawa Timur Sebelum Tahun 1974

Perkawinan dalam berbagai kelompok masyarakat merupakan salah satu dasar pembentukan struktur sosial, oleh karena itu perubahan dalam hal perkawinan dapat mencerminkan perubahan sosial.²¹ Sebagai contoh, peningkatan usia perkawinan erat hubungannya dengan perubahan status wanita dalam keluarga dan masyarakat. Peningkatan usia kawin berkaitan dengan hak pemilihan pasangan hidup, kesempatan kerja dan memperoleh pendidikan tinggi sebelum memasuki jenjang perkawinan sehingga wanita memiliki hak yang lebih besar dalam emansipasi dan partisipasinya dalam pembangunan.

Dalam masyarakat Indonesia pada umumnya kelahiran terjadi dari hasil suatu perkawinan.²² Hal ini wajar terjadi karena di

²⁰ Mudjadi, dan Soejoenoes, M.J. dan Moch. Rusli. *Op. Cit.*, hal: 9

²¹ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional. 1987. *Ulasan tentang Perkawinan di Indonesia berdasarkan Data Supas 1985*, hal: 1

²² *Ibid.*

Indonesia yang masih kental akan budaya nenek moyang yang menekankan pada etika kesopanan dalam masyarakat. Oleh karena itu pula perkawinan mempunyai pengaruh yang sangat besar dalam menentukan perubahan fertilitas atau pertumbuhan jumlah penduduk.

Sesuai dengan teori Kingsley Davis dan Judith Blake, umur perkawinan pertama dalam masyarakat pra-industri atau pada negara-negara berkembang pada umumnya muda.²³ Perkawinan di umur muda setidaknya menjamin orang-orang muda tersebut mempunyai keturunan sebelum mereka tutup usia.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Sutarsih pada tahun 1976, diketahui bahwa dari sudut agama, pendidikan, status pekerjaan istri dan latar belakang istri di pedesaan ataupun di kota dapat mempengaruhi umur perkawinan pertama.²⁴ Hasil penelitian ini sesuai dengan kondisi yang ada dalam kehidupan masyarakat Jawa khususnya masyarakat Jawa Timur. Sedangkan menurut penelitian Suwondo, faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat fertilitas secara positif terutama di pedesaan adalah : umur perkawinan pertama, jumlah anak yang diinginkan, jarak antar kelahiran, dan tradisi pernikahan serta tingkat pendidikan.²⁵ Hal ini membuktikan bahwa umur perkawinan pertama juga berpengaruh terhadap tingkat kelahiran yang akhirnya akan berpengaruh terhadap laju pertumbuhan penduduk.

Dalam masyarakat adat, perkawinan bukan merupakan soal individu yang berkaitan namun tetapi seluruh dan/atau masyarakat adat juga ikut berkepentingan.²⁶ Perkawinan biasanya diatur oleh para orangtua bahkan sebelum calon pasangan suami istri menginjak usia *pubertas*.²⁷ Hal ini telah ditentukan oleh aturan dan pertukaran harta benda ekonomis yang biasanya terjadi dalam pertunangan dapat diatur sedemikian rupa sehingga memberikan keuntungan bagi orang tua yang mengawinkan anaknya pada usia muda.

Jika pola tempat tinggal sesudah menikah adalah *patrilokal*, maka dengan adanya seorang

gadis dewasa yang masih bertempat tinggal di rumah orang tuanya, merupakan suatu hal yang dianggap menyimpang.²⁸ Selain itu, seorang gadis sebagai calon istri, sangat laku dalam pandangan keluarga-keluarga lain jika ia masih muda, hal ini karena seorang gadis muda memiliki fertilitas potensial di masa mendatang, dan karena dia lebih menarik dipandang dari segi seks serta lebih mudah menempatkan diri pada suatu status yang lebih rendah di dalam rumah orang tua suaminya.

Usia perkawinan yang dini berpengaruh terhadap angka kelahiran anak. Namun hal ini tidak dapat dengan mudah diubah karena perkawinan erat kaitannya dengan adat budaya dalam masyarakat. Perkawinan sebagai bagian dari institusi masyarakat menjadi sangat terpengaruh oleh pola pikir masyarakat tersebut sebagai hasil budaya mereka.

Salah satu permasalahan yang dihadapi Jawa Timur adalah ketidakseimbangan jumlah penduduk laki-laki dan perempuan. Pada tahun 1961 perbandingan jumlah penduduk laki-laki terhadap perempuan adalah 94,49.²⁹ Sedangkan penduduk berumur 10 tahun keatas yang belum kawin adalah 30,3 % dari jumlah total penduduk berumur 10 tahun keatas. Total penduduk berumur 10 tahun keatas yang belum kawin dari hasil sensus 1971 adalah 5.415.901 jiwa, sedangkan jumlah total penduduk berumur 10 tahun dan lebih adalah 17.898.210.

Dalam bidang urusan agama Islam, masih banyak terjadi pemalsuan akta NTCR yang menyebabkan terjadinya poligami liar, perkawinan di bawah umur, selanjutnya menimbulkan banyak masalah di kalangan masyarakat.³⁰ Selain itu masih terdapat perbedaan penafsiran antara lembaga pemerintah sehingga menimbulkan kebingungan di kalangan aparat pelaksana daerah.

Berdasarkan penelitian Lembaga Demografi Fakultas ekonomi Universitas Indonesia tahun 1975, diketahui bahwa rata-rata masyarakat Jawa Timur di perkotaan menikah pada usia 17-18 tahun, sedangkan daerah pedesaan menikah pada usia 16 tahun.

Berdasarkan sensus tahun 1971 jumlah penduduk perempuan menurut umur dan hubungan dengan kepala rumah tangga adalah sebagai berikut³¹: untuk umur 10-14 terdapat 6.227 wanita sebagai istri dan 2.939 orang sebagai menantu. Sedangkan untuk umur 15-19 terdapat 164.417 orang sebagai istri, 5.650 sebagai kepala rumah tangga, dan 56.099 sebagai menantu. Jika dijumlah maka terdapat 9.136 wanita pada umur 10-14 tahun yang sudah berumah tangga. Sedangkan jumlah wanita umur 15-19 tahun yang sudah berumah tangga adalah 226.166 orang.

²³ Davis, Kingsley, dan Judith Blake. 1982. "Struktur Sosial dan Fertilitas : Suatu Kerangka Analitis" dalam Singarimbun, Masri., *Kependudukan : Liku-liku Penurunan Kelahiran, Cetakan Kedua*. Jogjakarta: LP3ES., hal: 9-10

²⁴ Mulia Kusuma, Sutarsih. 1976. *Beberapa aspek Perbedaan Pola Perkawinan di Indonesia Dewasa Ini : survey Fertilitas, Mortalitas Indonesia 1973*. Jakarta : LD-FEUI., hal: 50

²⁵ Suwondo.1982. "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Fertilitas di Daerah Pedesaan" dalam *Kumpulan Ihtisar Hasil Penelitian KB 1961-1982*. Malang: Universitas Brawijaya

²⁶ Suwondo, Nani.1981. *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan masyarakat, cetakan ketiga*. Jakarta : Ghalia Indonesia, hal: 36

²⁷ Hull, H. Terence. dan Vallery J. Hull "Hubungan Antara Status Ekonomi dan Fertilitas: Sebuah Analisa Data dari Indonesia" dalam Masri Singarimbun, *Kependudukan : Liku-Liku Penurunan Kelahiran, Cetakan Kedua*. Yogyakarta: LP3ES., hal: 10

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ Badan Pusat Statistik.1980.*Buku Saku Statistik Indonesia*. BPS., hal: 36.

³⁰ K, Soemargono. *Op.cit.*, hal: 358

³¹ Badan Pusaat Statistik.1974. *Sensus Penduduk 1971: Penduduk Jawa Timur, Seri E No.13*. Jakarta: BPS., hal: 14

Berdasarkan sensus 1971 penduduk Jawa Timur berumur 10 tahun ke atas menurut status perkawinan, penduduk perempuan yang telah kawin adalah 9.351.901. perempuan yang berumur 10-14 tahun yang menikah berjumlah 37.812 orang, cerai 6.245 orang, dan janda 4.037 orang. Sedangkan untuk usia 15-19 tahun, 422.758 orang dengan status kawin, 66.145 cerai, dan 22.494 berstatus janda.

C. Laju Pertumbuhan Penduduk

Masalah utama bidang kependudukan di Jawa Timur adalah jumlah penduduk yang besar akan membawa pengaruh langsung pada beberapa bidang.³² Jumlah penduduk yang besar berarti jumlah pasangan usia subur bertambah besar yang diikuti beban kerja Pemerintah semakin besar. Masalah lainnya yaitu meski pertumbuhan penduduk di Jawa Timur termasuk rendah bila dibandingkan dengan propinsi-propinsi lain di Indonesia, namun dengan kepadatan penduduk yang tinggi, penambahan alamiah yang sedikit sudah merupakan beban baru yang berdampak cukup luas.

Dari segi persentase penduduk maka komposisi penduduk Jawa Timur menunjukkan bahwa 1/3 dari jumlah penduduk merupakan usia anak-anak di bawah 10 tahun. dilihat dari usia dibawah 15 tahun jumlah itu meliputi 2/5 lebih dari jumlah penduduk di Jawa Timur. Kondisi penduduk yang penyebarannya tidak merata, tidak stabil komposisi dan taraf hidup serta pendidikan merupakan masalah serius yang perlu diatasi.³³ Ketidakseimbangan antara jumlah penduduk dan pemanfaatannya dapat menimbulkan masalah. Hal ini karena jumlah penduduk yang besar akan menjadi beban terutama untuk usia kerja.

Di Jawa Timur komposisi penduduk dilihat dari perbandingan rasio tersebut pada tahun 1971, 78% yaitu perbandingan antara 11,2 juta anak dan orang tua dengan 14,2 juta orang penduduk produktif.³⁴ Rasio itu meningkat dibandingkan dengan rasio penduduk pada tahun 1961 yang hanya 71%.

Berdasarkan Perbandingan Fertilitas Mortalitas Survey 1973 dengan Sensus 1971 yang dilakukan oleh Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia diketahui bahwa tingkat kelahiran tahun 1971 untuk kelompok umur 15-19 tahun tidak terjadi penurunan. Untuk kelompok umur di atas 24 tahun tingkat kelahiran cenderung meningkat dibandingkan dengan Sensus tahun 1971. Di Indonesia terdapat catatan bahwa tiap tahun dari 1000 bayi yang lahir, mati 100 sedang yang mencinya 50% nya.³⁵

Tabel 2.3

Jumlah anak yang dilahirkan hidup oleh wanita yang pernah kawin, di Jawa Timur :
Perbandingan Fertilitas Mortalitas Survey 1973
dengan Sensus 1971

Umur Ibu	1971		1973	
	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan	Pedesaan
15-19	0,6	0,5	0,6	0,5
20-24	1,5	1,4	1,6	1,4
25-29	2,6	2,5	2,5	2,6
30-34	3,5	3,5	3,3	3,6
35-39	4,0	4,0	4,0	3,6
40-44	4,0	4,0	4,0	4,4
45-49	3,9	3,9	4,1	4,0

Berdasarkan sensus penduduk tahun 1971 di Jawa Timur untuk wanita kelompok umur 10-19 tahun banyak yang telah melahirkan anak hidup berjumlah 1 sebanyak 144.442, melahirkan anak hidup berjumlah 2 sebanyak 35.582, sudah memiliki anak 3 sebanyak 7.095, sudah memiliki anak berjumlah 4 sebanyak 1.089, sudah memiliki anak berjumlah 5 sebanyak 580, sedangkan yang sudah memiliki anak berjumlah lebih dari 5 sebanyak 612 orang.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa perkawinan pada usia dini memberikan pengaruh positif terhadap fertilitas yang akhirnya akan mempengaruhi jumlah penduduk dan laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur sehingga diperlukan adanya kebijakan untuk menekan perkawinan dini sehingga dapat memberikan dukungan bagi pengendalian laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur.

D. Kebijakan Pemerintah menekan Perkawinan Dini

Sistem perkawinan sebagai pranata penting dalam masyarakat merupakan awal dari terbentuknya keluarga.³⁶ Pranata keluarga akan memberikan hak yang sah untuk masing-masing pasangan suami istri melakukan hubungan seksual, prokreasi dan pengasuhan anak, mengorganisasi kerja dalam rumah tangga sesuai dengan pembagian kerja menurut jenis kelamin, pengalihan hak milik dan bentuk-bentuk pewarisan lainnya. Perkawinan memberikan hak untuk melangsungkan garis keturunan dari suatu keluarga. Karena pentingnya fungsi sosial perkawinan tersebut yang tidak sekedar merupakan aktivitas sosial dan bernilai sakral tapi juga berpengaruh dalam hukum sehingga perlu adanya ketentuan yang sah menurut negara untuk mengatur perkawinan secara hukum. Pemerintah Republik Indonesia sebagai penyelenggara Negara memiliki kewajiban untuk mengatur Negara dan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kebijakan-kebijakan yang

³² K, Soemargono. *Op.cit.*, hal: 394

³³ *Ibid.*,

³⁴ *Ibid.*,

³⁵ Daldjoeni. 1977. *Masalah Penduduk Dalam Fakta Dan Angka*. Bandung: Penerbit Alumni., hal: 91

³⁶ Anik Farida(et.al).2007. *Perempuan dalam Sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas dan Adat*. Jakarta : Balai Penelitian dan Pengembangan Agama ., hal:11

dikeluarkan Pemerintah bersumber pada kedua falsafah Negara tersebut termasuk dalam membentuk Undang-Undang Perkawinan. Undang-undang Perkawinan adalah segala sesuatu dalam bentuk aturan yang dapat dan dijadikan petunjuk oleh Negara dalam hal Perkawinan dan dijadikan pedoman Hakim di pengadilan dalam memeriksa dan memutuskan perkara perkawinan baik secara resmi dinyatakan sebagai peraturan perundangan negara maupun tidak.

Peraturan Perundang-undangan Negara yang mengatur perkawinan dan ditetapkan setelah Indonesia Merdeka adalah :³⁷

- 1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Penetapan berlakunya Undang – undang Republik Indonesia tanggal 21 November 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk di seluruh daerah luar Jawa dan Madura.
- 2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang merupakan hukum materil dari perkawinan.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- 4) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-undang nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.

Menurut Pasal 1 Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan beserta Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan menegaskan bahwa “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.³⁸ Sedangkan pasal 2 menegaskan bahwa “Perkawinan adalah sah , apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanyadan kepercayaanya ”.

Salah satu syarat manusia sebagai subyek hukum untuk dapat dikatakan cakap melakukan perbuatan hukum adalah harus sudah dewasa.³⁹ Maka kedewasaan merupakan ukuran boleh tidaknya seseorang melakukan tindakan hukum. Usia dewasa dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 adalah 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun bagi perempuan. Sedangkan dalam Undang-undang Republik Indonesia No.4 Tahun 1979 tentang

Kesejahteraan Anak pasal 2 disebutkan : “Anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu)tahun daan belum pernah kawin. ” dalam Undang-undang Kependudukan bahwa untuk memperoleh Kartu Tanda Penduduk (KTP) harus telah mencapai 17 tahun.

Untuk menekan perkawinan dini, Pemerintah menerapkan berbagai kebijakan. Usaha menaikkan minimum usia perkawinan dapat dilakukan dengan berbagai cara. Peraturan tersebut dapat diterapkan melalui undang-undang atau dapat pula dengan menarik biaya yang tinggi apabila orang ingin mendapat izin kawin.⁴⁰

Salah satu kebijakan Pemerintah adalah dengan Undang-Undang Pokok Perkawinan No. 1 Tahun 1974 yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut, dengan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 12 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 3050.

Pada tanggal 2 januari 1974 dengan Lembaran Negara 1974 Nomor 1 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019 diundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.⁴¹ Undang-undang tersebut dalam bentuknya yang definitif terdiri atas 67 pasal yang semula dalam Rancangan Undang-undang terdiri dari 72 pasal dalam XV bab.⁴² Bab I mengandung 5 pasal tentang dasar-dasar perkawinan, kemudian Bab II secara berturut-turut syarat-syarat perkawinan dalam pasal 6-12, pencegahan perkawinan (Bab III pasal 13-21) daan batalnya perkawinan (Bab IV pasal 22-28). Bab V terdiri dari satu pasal saja yang mengatur tentang perjanjian perkawinan ; Bab VI mengatur hak dan kewajiban suami-istri dalam pasal 30-34. Bab VIII terdiri dari tiga pasal yaitu pasal 38-41 memberikan beberapa pengaturan tentang putusnya perkawinan; Bab IX berisikan pengaturan tentang kedudukan anak-anak; Bab X terdiri dari pasal 45-49 mengenai hak-hak dan kewajiban orang tua dan anak; Berapa peraturan tentang perkawinan dalam Bab XI yaitu pasal 50-53; Bab XII mengandung ketentuan-ketentuan yang berlainan; pasal 56 tentang pengaturan tentang perkawinan campuran dan pasal 63 berisi pengaturan tentang peradilan di seluruh wilayah Indonesia yang terbagi menjadi pengadilan agama untuk umat muslim daan pengadilan umum bagi lainnya. Bab XIII dan Bab XIV berisikan tentang dua ketentuan yaaitu ketentuan peralihan dan ketentuan penutup.

³⁷ Abdullah Wasian. 2010. *Akibat Hukum Perkawinan Siri (Tidak Dicatatkan) Terhadap Kedudukan Istri, Anak, dan Harta Kekayaannya Tinjauan Hukum Islam dan Undang-Undang Perkawinan*. Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca sarjana Universitas Diponegoro Semarang., hal : 42.

³⁸ Badan Penerangan Republik Indonesia. 1974. UU No.1 tahun 1974 tentan Perkawinan, Pasal 1.

³⁹ Fadhilah, Nur. dan Khairiyati Rahmah. 2012. “Rekonstruksi Batas Usia Perkawinan Perkawinan Anak dalam Hukum Nasional Indonesia,” *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 4 Nomor 1*. Juli 2012, hal:49-19,21.

⁴⁰ Singarimbun, Masri. 1982. *Kependudukan : Likuliku Penurunan Kelahiran*. Jogjakarta: LP3ES., hal: 85-86

⁴¹ Soetojo Prawirohamidjojo. *Op.Cit.*, hal: 21.

⁴² Redaksi Sinar Grafika.2006. *Undang-undang pokok Perkawinan, cetakan keenam*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal: 1-9.

Pada prinsipnya tujuan perkawinan menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal.⁴³ Untuk memenuhi syarat terbentuknya perkawinan yang bahagia diperlukan adanya kematangan jiwa pasangan suami istri, sehingga dalam undang-undang ditetapkan batas minimal usia perkawinan.

Undang-Undang No. 22 tahun 1946 serta Instruksi Menteri Agama kepada Pegawai Pencatat Nikah, Talak, dan Rujuk dianjurkan untuk mencegah anak-anak di bawah umur jangan sampai dinikahkan (untuk mencegah adanya perkawinan kanak-kanak), dan bila pengantin perempuan dipaksa memenuhi syarat-syarat seperti ditetapkan oleh hukum Islam yang dilakukan untuk mencegah terjadinya kawin paksa. Mengenai poligami yang sering disalahartikan diterangkan se jelas-jelasnya kepada yang bersangkutan sesuai Hukum Islam serta diupayakan untuk suami agar rujuk kembali kepada istri setelah masa iddah selesai.⁴⁴ Dalam Rancangan Undang-undang Perkawinan yang dirancang oleh Panitia NTR yang disampaikan pada tanggal 1 Desember 1952 terdapat ketentuan mengenai batas usia kawin dan persyaratan perkawinan lainnya.⁴⁵ Syarat-syarat tersebut antara lain adalah batas usia kawin dan pencatatan perkawinan. Dalam RUU 1952 tersebut dinyatakan bahwa perkawinan harus didasarkan kemauan bulat antara kedua belah pihak mempelai untuk mencegah adanya perkawinan paksa. Selain itu ditetapkan pula batas usia kawin yaitu 18 tahun bagi laki-laki dan 15 tahun bagi perempuan untuk mencegah adanya perkawinan anak-anak.

Sesuai dengan Rancangan Undang-undang Perkawinan tahun 1973 batasan usia perkawinan adalah 21 (dua puluh satu) tahun bagi laki-laki dan 18 (delapan belas) tahun bagi perempuan. Namun karena adanya pro dan kontra dari berbagai pihak akhirnya dengan pengesahan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 batas usia perkawinan menjadi 19 (sembilan belas) tahun bagi laki-laki dan 16 (enam belas) tahun bagi perempuan.

Syarat-syarat perkawinan dan batas umur untuk kawin sesuai dengan Undang-undang Perkawinan antara lain adalah : perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai (pasal 6 ayat 1 UUP); Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai usia 21 tahun harus mendapat izin kedua orang tua (pasal 6 ayat 2 UUP); Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita 16 tahun, dengan kemungkinan meminta kompensasi kepada Pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria

maupun wanita (Pasal 7 UUP dan Pasal 6 PP No. 9 tahun 1975).

Undang-undang Perkawinan telah menetapkan batas usia kawin meskipun dengan kemungkinan dispensasi.⁴⁶ Undang-undang Perkawinan menganut prinsip bahwa calon suami istri harus telah masak jiwa raganya untuk membina perkawinan secara baik, untuk mencegah terjadinya kegagalan dalam rumah tangga dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Masalah kedewasaan menurut Helmi Karim merupakan masalah yang penting, khususnya dalam lembaga perkawinan. Karena membawa pengaruh terhadap keberhasilan rumah tangga.⁴⁷ Sebuah Penelitian yang telah dilakukan oleh Dorothy Nortman mengenai Usia orang tua sebagai faktor yang mempengaruhi kehamilan dan perkembangan anak dalam lebih dari 20 negara berkembang maupun industri, telah menghasilkan kesimpulan sebagai berikut: Usia reproduksi wanita ialah umur 13-45 tahun, tetapi usia optimal (usia yang sebaik-baiknya) bagi wanita yang melahirkan ialah antara umur 20-34 tahun.⁴⁸

Selain untuk memenuhi tujuan membentuk keluarga yang baik dan sehat juga dikarenakan perkawinan memiliki hubungan dengan masalah kependudukan.⁴⁹ Batas umur yang lebih rendah bagi seorang perempuan untuk melangsungkan perkawinan, mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi sehingga dilakukan pembatasan umur perkawinan yang diatur dalam Undang-Undang Perkawinan.

Pemerintah Orde Baru melalui Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional yang programnya telah dimulai sejak tahun 1970 yang memberikan kebijakan pendewasaan usia kawin/penundaan usia, yaitu umur kawin yang dianjurkan bagi wanita adalah usia 20 tahun dan laki-laki usia 25 tahun.

Usia kawin yang meningkat oleh Pemerintah diterima sebagai suatu metode modern dalam usaha membatasi fertilitas selama menjadi pasangan suami istri dalam ikatan perkawinan. Karena usia kawin yang lebih tua dapat mempengaruhi fertilitas secara langsung maupun tidak langsung. Pengaruh langsung adalah makin singkatnya wanita mengalami resiko melahirkan anak, sedangkan pengaruh secara tidak langsung dapat merupakan penurunan fertilitas yang disebabkan oleh sikap-sikap baru terhadap perkawinan dan keluarga seperti pemikiran seorang wanita untuk menikah pada umur yang lebih tua sehingga dapat membatasi kelahiran anak-anaknya.

⁴⁶ Ibid.,

⁴⁷ Helmi Karim, "Kedewasaan Untuk Menikah" dalam Chuzaimah T. Yanggo dan Hafiz Anshary, *Problematika Hukum Islam Kontemporer* (Cet. II; Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996), hal: 67.

⁴⁸ Suwondo, Nani. 1982. *Hukum dan Kependudukan di Indonesia, Cetakan Pertama*. Bandung : Binacipta., hal: 109

⁴⁹ Redaksi Sinar Grafika., *Op.Cit.*, hal: 25.

⁴³ Anik Farida, (et.al). *Op.Cit.*, hal:123.

⁴⁴ Nani Suwondo.*Op. Cit.*, hal: 79.

⁴⁵ Ibid.,

Selain pembatasan usia minimal perkawinan yang dituangkan dalam UU No.1 1974 Tentang Perkawinan, Pemerintah berupaya menekan perkawinan dini melalui peningkatan peranan wanita. Budaya masyarakat yang membedakan kedudukan wanita dan laki-laki dianggap perlu diubah sehingga wanita secara percaya diri mampu menentukan hidupnya sendiri.

Di Jawa Timur menurut sensus Penduduk Tahun 1971 jumlah total penduduk wanita di Jawa Timur adalah 13.127.053 jiwa sedangkan penduduk laki-laki adalah 12.381.334 jiwa.⁵⁰ Jumlah wanita di perkotaan adalah 1.908.244 jiwa dan di pedesaan berjumlah 11.218.809 jiwa. Ketidakseimbangan ratio antara jumlah kaum laki-laki dan wanita mengakibatkan masalah tersendiri tentang pembangunan terutama kebutuhan akan tenaga kerja. Kebutuhan tenaga kerja untuk menopang perekonomian Negara semakin meningkat dan seiring dengan perkembangan zaman pekerja wanita semakin dibutuhkan untuk menutup kekurangan tenaga kerja.

Peningkatan Peranan wanita perlu dilakukan untuk menangani masalah pembangunan Negara. Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara dinyatakan bahwa Pembangunan yang menyeluruh mensyaratkan ikut sertanya pria maupun wanita secara maksimal disegala bidang.⁵¹ Oleh karena itu laki-laki dan perempuan memiliki hak, kewajiban dan kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam usaha kemajuan pembangunan Republik Indonesia.

Dalam Repelita disebutkan bahwa untuk meningkatkan peranan dan tanggung jawab perempuan dalam pembangunan maka pengetahuan dan keterampilan perempuan harus ditingkatkan di berbagai bidang yang sesuai dengan kebutuhannya.⁵² Peningkatan peranan wanita yang dilakukan oleh Pemerintah yang tercantum dalam Repelita antara lain adalah perbaikan gizi keluarga, Sektor Pertanian khususnya bagi kaum perempuan di pedesaan, Koperasi, Pendidikan, Industri dan kebebasan wanita dalam keikutsertaannya di Lembaga Masyarakat ataupun kegiatan Politik.

Di bidang pertanian, kaum wanita yang pada umumnya memiliki peranan penting dalam kegiatan produksi maupun penggunaan hasil pertanian diberi pengetahuan dan ketrampilan tentang teknologi baru melalui latihan-latihan dan kursus bagi kaum wanita agar mampu menggunakan teknologi pertanian dengan baik sehingga dapat meningkatkan hasil produksi. Selain itu kaum wanita di pedesaan diberikan latihan tentang memperbaiki cara penyimpanan hasil- hasil pertanian untuk

menghindarkan pemborosan karena pembusukan dan lain sebagainya. Kemudian akan diberikan pengetahuan tentang berbagai usaha pemanfaatan hasil produksi untuk memperbaiki gizi keluarga terutama pemanfaatan tanaman pekarangan, peternakan, perikanan dan lain-lain.⁵³

Dalam bidang industri wanita diberi kesempatan untuk ikut serta sebagai tenaga kerja. Namun sebagian besar tenaga kerja wanita yang bekerja di bidang industri adalah tenaga kerja yang tidak terdidik dan hanya sebagian kecil yang memegang jabatan kepemimpinan. Oleh karena itu untuk meningkatkan mutu tenaga kerja wanita diberikan latihan ketrampilan, pembatasan umur terendah bagi pekerja wanita, pendidikan siap kerja, pengawasan keselamatan, asuransi kecelakaan kerja dan lain sebagainya.

Partisipasi angkatan kerja wanita sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, ekonomi dan budaya. Dengan adanya partisipasi angkatan kerja wanita dapat meningkatkan pendapatan keluarga. Dengan adanya kesibukan dalam bekerja tersebut, wanita akan merasa mandiri dan tidak perlu untuk menikah lebih cepat dan untuk wanita yang sudah menikah, dengan kesibukan bekerja yang terkadang harus meninggalkan rumah sehingga pertemuan antara suami istri menjadi terbatas pada waktu-waktu tertentu. Akibatnya hubungan suami istri yang terbatas akan menurunkan tingkat fertilitas.

Masih rendahnya taraf pendidikan dan terbatasnya keterampilan yang dimiliki wanita pada umumnya merupakan masalah pokok yang perlu diatasi untuk meningkatkan peranan wanita dalam pembangunan.⁵⁴ Oleh karena itu kegiatan- kegiatan pendidikan baik formal maupun non formal serta latihan keterampilan merupakan kegiatan-kegiatan utama dalam usaha meningkatkan keikutsertaan wanita dalam pembangunan.

Sekolah formal yang dikembangkan Pemerintah Orde Baru pada masa itu antara lain seperti Sistem Pamong dimana banyak perempuan terutama perempuan di pedesaan yang mengikuti sekolah di rumah para Pamong daerah masing-masing. Selain itu terdapat Sekolah Terbuka bagi siapa saja yang ingin sekolah namun juga tidak mengganggu kegiatan perempuan dalam mengurus keluarga dan pekerjaannya. Pendidikan formal digunakan untuk mempersiapkan kaum perempuan memasuki lapangan kerja baru. Selain itu melalui pendidikan Pemerintah Orde Baru berharap dapat diusahakan untuk pengembangan rasa harga diri dan kepercayaan terhadap diri sendiri di kalangan kaum perempuan sehingga tidak terlalu bergantung dan merasa tertinggal oleh kaum laki-laki. Penanaman Moral Pancasila dan Pendidikan agama juga diajarkan untuk semangat Pembangunan.

⁵⁰ Badan Pusat Statistik Indonesia.1974.*Sensus Penduduk 1971 Serie E No.13 : Penduduk Jawa Timur*. Jakarta : BPS., hal:1-4.

⁵¹ Republik Indonesia.1979.*Rencaana Pembangunan Lima Tahun 1979/80-1983-84*.Jakarta : Republik Indonesia., Jilid III., hal: 153.

⁵² Ibid.,

⁵³ Ibid., hal: 157.

⁵⁴ Ibid., hal: 159.

Pelaksanaan Pendidikan Luar Sekolah lebih memanfaatkan pendidikan latihan yang ada seperti Pusat Latihan Kerja, kursus-kursus Pendidikan Masyarakat, penyuluhan pertanian dan lain sebagainya. Untuk meningkatkan peranan wanita dalam pembinaan Keluarga Sejahtera, mulai banyak diaktifkan kegiatan pendidikan kesejahteraan keluarga, pelayanan kesehatan dan keluarga berencana melalui lembaga-lembaga yang bersangkutan.

Langkah-langkah usaha yang dilakukan Pemerintah Orde Baru dalam meningkatkan peranan perempuan antara lain adalah: (1) Langkah usaha wanita dalam peranan budaya; (2) Langkah usaha peningkatan tenaga kerja wanita; (3) Langkah usaha peningkatan ketrampilan wanita.⁵⁵

Berbagai kebijakan Pemerintah Orde baru dalam meningkatkan peranan kaum perempuan untuk ikut serta dalam kegiatan pembangunan Negara diharapkan akan mampu menekan jumlah perkawinan usia dini. Perempuan yang mulai menyadari fungsi dan kedudukannya tidak akan merasa rendah dibanding kaum laki-laki sehingga mereka lebih mandiri. Semakin banyak wanita yang bekerja, semakin meningkat pula batas umur perkawinan wanita. Rata-rata perempuan yang bekerja akan menikah di usia 20-25 pada masa itu. Dengan adanya peningkatan peranan kaum perempuan maka kepedulian terhadap nasib perempuan semakin marak di Indonesia.

Peningkatan Pendidikan juga merupakan salah satu kebijakan yang diambil Pemerintah Orde Baru untuk menekan praktek perkawinan Dini di Jawa Timur. Selain itu Berdasar atas Teori Lucas et.al (1990), Teori Freedman (1975), Teori Davis dan Blake (1956) salah satu variabel yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap fertilitas adalah faktor sosial ekonomi seperti pendidikan, pekerjaan dan nilai anak. Sedangkan variabel yang secara langsung berpengaruh terhadap fertilitas adalah usia kawin pertama dan penggunaan alat kontrasepsi. Kelima faktor tersebut dianggap sebagai faktor terhadap kelahiran anak dari generasi pasangan usia muda (Baby Boomers).

Menurut Cochrane (1977) mengemukakan bahwa tingkat pendidikan penduduk berpengaruh negatif terhadap fertilitas. Melalui faktor antara usia kawin pertama, faktor pendidikan berpengaruh negatif terhadap fertilitas.⁵⁶ Banyak studi dan penelitian memberikan kesimpulan bahwa faktor pendidikan merupakan hal yang penting dalam proses modernisasi dan kemudian akan memberikan pengaruh menurunkan fertilitas atau kelahiran. Dengan modernisasi lewat pendidikan akan diikuti oleh peningkatan usia kawin pertama dan melalui peningkatan usia kawin akan mempengaruhi

penurunan fertilitas yang akan berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan penduduk.

Pengaruh pendidikan menurut Holl Singer dan Kasarda (1976) secara langsung tertuju pada usia kawin dan pemakaian alat-alat kontrasepsi.⁵⁷ Dan menurut Houthorn (1970) dalam semua lapisan masyarakat kesadaran akan masalah kelahiran meang tergantung pada latar belakang daerah tempat tinggal dan pendidikan. Bahkan Hauge (1969) mengatakan bahwa pendidikan menunjukkan pengaruh lebih kuat daripada variabel-variabel yang lainnya.

Selanjutnya menurut penelitian Bakir (1984) mengemukakan bahwa pendidikan mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap usia kawin dan penggunaan kontrasepsi. Pengaruh positif dari pendidikan tersebut dalam penerimaan kontraasepsi didasarkan pada alasan seperti berikut: (1) Pendidikan meningkatkan kesadaran akan manfaat yang dapat dinikmati bila jumlah anak sedikit. Dengan demikian yang berpendidikan lebih cenderung untuk membatasi jumlah anaknya dibandingkan dengan yang tidak atau lebih rendah tingkat pendidikannya. (2) Pendidikan memperluas pengetahuan, pandangan dan ruang lingkup pergaulan sosial dari seseorang. Oleh karena itu individu tersebut akan lebih mudah menerima ide-ide baru.

Di Jawa Timur, berdasarkan survey Penduduk Antar Sensus Tahun 1976 diketahui bahwa 552.773 orang pada umur 10-19 yang belum atau tidak sekolah. Selain itu terdapat 1.769.495 orang yang belum atau bahkan tidak tamat sekolah dasar. Hal ini sangat memprihatinkan terutama masih banyaknya anak umur 10-19 wanita Jawa Timur tahun yang belum mengenyam pendidikan.

Pendidikan diperlukan sebagai langkah nyata bagi Pemerintah Orde baru untuk mengurangi adanya praktek perkawinan dini di Indonesia khususnya di Jawa Timur karena usia kawin pertama yang paling rendah menurut sensus tahun 1973 adalah di Propinsi Jawa Timur. Perluasan dan pemerataan kesempatan belajar sebagai penerapan azas keadilan sosial di bidang pendidikan terutama dipusatkan pada tingkat Sekolah Dasar dalam rangka memungkinkan tertampungnya 85% dari anak usia kelompok 7-12 tahun.⁵⁸ Pada pelaksanaan Repelita II, pemerintah melakukan usaha peningkatan pembangunan dan rehabilitasi gedung sekolah (Termasuk SD Swasta dan Madrasah Ibtidaiyah Swasta). Di tingkat pendidikan lanjutan, terutama pada SMP, SMA dan SPG, dilanjutkan pula kegiatan penambahan ruang kelas baru dan pembangunan gedung sekolah baru. Peningkatan kesempatan belajar pada sekolah-sekolah teknik dan kejuruan

⁵⁷ Ibid.,

⁵⁸ -.1977.Pidato Kenegaraan Republik Indonesia, Soeharto: Di depan Sidang DPR 16 Agustus 1977. Jakarta: Departemen Penerangan RI., hal: 672

⁵⁵ Ibid., hal: 163.

⁵⁶ Ibid.,

dilaksanakan dengan mengembangkan sejumlah STM berupa rehabilitasi, perluasan, dan pengadaan peralatan, termasuk STM, STM Pembangunan, dan Sekolah Tinggi Pertanian.

Dengan adanya pembinaan terhadap Generasi Muda tersebut diharapkan para pemuda khususnya kelompok usia 14-19 tahun pemikirannya dapat lebih maju dan modern sehingga teralihkan dari pemikiran untuk segera menikah di usia yang masih muda tersebut. Para pemuda diharapkan mampu untuk bertanggung jawab terhadap kesuksesan pembangunan Nasional yang di kemudian hari dapat dinikmati oleh mereka beserta anak cucu nya.

E. Dampak Kebijakan Pembatasan Usia Terhadap Laju Pertumbuhan Penduduk

Dengan adanya pembatasan usia minimal perkawinan terhadap laki-laki dan perempuan di Indonesia yang disahkan melalui Undang- Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 disertai kebijakan-kebijakan lain yang mendukung, praktek perkawinan dini di Jawa Timur menurun dari tahun ke tahun. laju pertumbuhan penduduk juga menurun meskipun bukan angka yang sangat besar namun setidaknya dengan penurunan tersebut membuktikan bahwa usaha-usaha Pemerintah dalam mengatasi masalah kependudukan di Jawa Timur berhasil dilakukan.

Berdasarkan hasil sensus penduduk Jawa Timur tahun 1980 diketahui bahwa umur perkawinan pertama wanita berumur 10 tahun keatas, untuk kelompok umur 10-14 tahun terdapat 11.054 orang menikah pada usia <13 tahun, 4.141 orang pada umur 14 tahun. Untuk kelompok umur 15-19 tahun, pada umur <13 tahun terdapat 49.940 orang yang menikah pada usia <13 tahun. Hal ini menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun, terdapat penurunan angka anak yang menikah di bawah usia 13 tahun.

Berdasarkan hasil survey sosial ekonomi Nasional tahun 1979 mengenai keterangan fertilitas dan Keluarga Berencana di Jawa, diketahui bahwa dari jumlah total 1.614.943 anak umur 10-14 tahun terdapat 1.606.054 anak yang belum menikah, 6.087 anak yang sudah menikah dan selebihnya telah menjadi janda atau bercerai.⁵⁹ Dapat diartikan bahwa 99,4 % anak umur 10-14 tahun di Jawa Timur belum kawin dan selebihnya sudah pernah menikah. Sedangkan pada umur 15-19 tahun dari jumlah total 1.521.501 , terdapat 974.014 anak yang berstatus belum kawin, 487.354 anak berstatus kawin, 31.616 anak berstatus janda, dan 28.517 berstatus cerai. Bila dihitung dengan prosentase maka 64 % berstatus belum menikah dan 36 % berstatus pernah menikah.

Dilihat dari jumlah wanita usia menikah pada tahun 1981 dibanding tahun sebelumnya untuk

15-19 tahun menurun 56,6% dan untuk usia 20-24 tahun turun 29,9% dan usia 25-29 turun 32%.⁶⁰ Menurunnya jumlah wanita usia menikah tentunya juga mempengaruhi *fertilitas* dan selanjutnya mempengaruhi angka pertambahan penduduk.

Berdasarkan MRS (Multy Round Survey) tahun 1980 menunjukkan bahwa angka median atau angka rata-rata pada perkawinan pertama 50% dari wanita menikah pada usia 16,9 sampai 19 tahun.⁶¹ sedangkan dari hasil Survey Sosial Ekonomi Nasional tahun 1979 diketahui bahwa rata- rata umur perkawinan pertama di Jawa Timur adalah 19,57 tahun.⁶² Hal ini dikarenakan banyak wanita yang masih duduk di bangku sekolah atau lebih fokus terhadap karir dan menunda perkawinannya.

Penurunan selanjutnya tingkat kelahiran dalam dasawarsa 80-an akan banyak dipengaruhi oleh proporsi wanita yang menikah dan usia pernikahan.⁶³ Pada masa dasawarsa 1970an, namun masih ada perkawinan di bawah umur dan masih banyak yang melangsungkan perkawinan. Penanganan tentang pengendalian usia perkawinan tidak terlepas dari usaha untuk meningkatkan status dan tingkat pendidikan, terutama bagi kaum wanita. Peningkatan peranan dan status wanita juga terbukti dapat berpengaruh terhadap penurunan usia perkawinan. Dengan berhasilnya usaha ini *fekunditas* dengan sendirinya akan berkurang, dan akhirnya *fertilitas* pun akan menurun.

Jumlah prosentase penduduk Jawa Timur pada kelompok umur 10-14 tahun dan kelompok umur 15-19 tahun mengalami penurunan dari tahun 1971 sampai tahun 1980. Hal ini menunjukkan bahwa pembatasan usia minimal perkawinan yang disahkan melalui undang-undang No.1 tahun 1974 efektif untuk menekan praktek perkawinan usia dini di Jawa Timur. Dengan ditambah adanya sanksi yang mendukung terlaksananya Undang-Undang tersebut semakin meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mencegah maraknya praktek perkawinan usia dini di lingkungan masyarakat Jawa Timur yang nantinya dapat mendukung penurunan laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur khususnya dan secara Nasional pada umumnya demi tercapainya kesuksesan dalam pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya.

Dengan lahirnya Undang-Undang Perkawinan No.1 tahun 1974 dan sejak berlakunya Undang-Undang Perkawinan tersebut pada tahun 1975, umur perkawinan pertama rata-rata baik laki-laki dan perempuan meningkat dan adanya sanksi

⁶⁰ Suwondo, Arief. Bambang Soedharsono. dan Sumarno. 1999. *Pembangunan Lima Di Propinsi Jawa Timur 1969-1988*. Jakarta : Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan RI., hal:113

⁶¹ *Ibid.*, hal:114

⁶² Hasil survey Sosial Ekonomi Nasional.1979. *Estimasi Tingkat Kelahiran Indonesia, 1974-1978, Jilid IV*. Jakarta: BPS., hal: 41

⁶³ Suwondo, Arif. *Op.Cit.*, hal: 124

⁵⁹ 1979. *Keterangan Fertilitas dan Keluarga Berencana di Jawa: Hasil Survey Ekonomi Nasional, Jilid III*. Jakarta: Biro Pusat Statistik., hal:62

menimbulkan efektifitas pelaksanaannya.⁶⁴ Setiap wanita bahkan semenjak remaja atau usia dewasa wajib mendapat pengetahuan hukum keluarga dan perkawinan disamping ilmu kesehatan. Hal ini menunjukkan adanya kemajuan pola pikir wanita tentang perkawinan dan keluarga secara bijaksana sehingga para wanita akan berpikir secara matang sebelum memutuskan untuk menikah.

Setelah adanya pembatasan umur minimal perkawinan baik bagi perempuan maupun laki-laki, Pemerintah secara bertahap mampu menekan laju pertumbuhan penduduk secara menyeluruh. Berdasarkan hasil survey Badan Keluarga Berencana Nasional, Angka Kelahiran Menurut umur Ibu dan Angka Kelahiran Total di Jawa Timur dari tahun 1976-1979 dibandingkan dengan tahun 1980-1984 mengalami penurunan. Tahun 1976-1979 di Jawa Timur Angka Kelahiran Menurut Umur Ibu pada Kelompok umur 15-19 adalah 82:1000 dengan TFR 3,280. Sedangkan pada kurun waktu 1980-1984 adalah sebesar 63: 1000 dengan TFR sebesar 3,025. Hal ini selain karena adanya peningkatan usia kawin dan juga karena semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya Keluarga Berencana.

Bagi masyarakat Jawa Timur penurunan angka kelahiran tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain :⁶⁵ Gerakan Keluarga Berencana yang semakin mantap dan Norma Keluarga Kecil sudah membudaya bagi masyarakat Jawa Timur. Program KB Mandiri pada era Orde Baru memiliki prospek yang baik. Selain itu trend usia kawin pertama bagi wanita yang cenderung naik, memberikan dukungan bahwa angka kelahiran di Jawa Timur masih mempunyai peluang untuk turun di masa-masa selanjutnya. Dengan adanya fenomena tersebut membuat Jawa Timur sebagai salah satu Propinsi yang berhasil mengendalikan laju pertumbuhan penduduknya.

Rendahnya pertumbuhan penduduk di Jawa Timur berkaitan dengan rendahnya tingkat kelahiran propinsi tersebut yang angkanya jauh di bawah rata-rata nasional yaitu 2,32 % dalam dekade 1970an dan 1,98 % dalam dekade 1980an sedangkan laju pertumbuhan penduduk dari tahun 1971 sampai dengan tahun 1980 adalah 1,49 %. Pertumbuhan penduduk Jawa Timur tampak selalu menurun. Pada periode tahun 1961-1971 angka pertumbuhan penduduk Jawa Timur sebesar 1,59 % per tahun, antara tahun 1971-1980 angka pertumbuhan penduduk menjadi sebesar 1,49 % per tahun dan pada periode 1980-1990 tercatat angka pertumbuhan penduduk Jawa Timur sebesar 1,08 % per tahunnya.

⁶⁴ Panitia Ahli Hukum & KB/ KPKBI Unibra.1978. *Hukum Keluarga & Fertilitas di Indonesia: Hasil Penelitian kerjasama PKBI dan Universitas Brawijaya*. Jakarta : PKBI., hal: 59

⁶⁵ Affandi, M. 1992. *Perkembangan Penduduk Propinsi Jawa Timur Selama Pembangunan Jangka Panjang Pertama*. Jakarta: Kementrian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup., hal: 46-47

Hal ini menunjukkan bahwa penundaan perkawinan atau menikah pada usia lebih tua dapat memberi nilai minus pada fertilitas.

Pada akhir tahun 1980 berdasarkan sensus yang diadakan di seluruh Indonesia, penduduk Jawa Timur berjumlah sekitar 29,2 juta jiwa, atau 19,8% dari jumlah seluruh penduduk Indonesia dengan kepadatan mencapai 609 orang per km². Dilihat dari segi kenaikan jumlah penduduk dibandingkan tahun 1971, pada tahun 1980 naik sekitar 3,6 juta jiwa. Namun dilihat dari segi pertumbuhan penduduk menunjukkan adanya penurunan yakni dari pertumbuhan penduduk, penurunan tersebut ditunjukkan dengan pertumbuhan yang awalnya 2,48 % menjadi 1,49 % per tahun. Angka pertumbuhan itu masih merupakan angka kasar dan jika dihitung berdasarkan perbandingan antara kelahiran kasar tahun 1971, pada tahun 1980 menjadi 24,6 per seribu dengan angka kematian kasar 9,6 per seribu maka angka pertumbuhan penduduk Jawa Timur selama tahun 1980 hanya 1,5 % per tahun.

Dengan semakin rendahnya laju pertumbuhan penduduk memberikan dampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat Jawa Timur. Pendapatan perkapita penduduk Jawa Timur semakin meningkat dari tahun 1969-1980. Pada tahun 1969 pendapatan perkapita penduduk adalah 18.804 rupiah, menjadi 170.580 rupiah pada tahun 1980. Hal ini merupakan prestasi besar dari Pemerintah Orde Baru dalam menyelesaikan masalah kependudukan yang ada di Indonesia terutama di wilayah Jawa Timur.

SIMPULAN

Jawa Timur merupakan salah satu propinsi yang berhasil mengendalikan laju pertumbuhan penduduknya. Keberhasilan ini selain dengan adanya kebijakan Keluarga Kecil Keluarga Sejahtera juga karena keberhasilan Pemerintah menekan praktek perkawinan dini di Jawa Timur.

Dengan adanya Undang-Undang yang mengatur batas umur minimal perkawinan, praktek perkawinan dini di Jawa Timur mulai berkurang dan dapat ditekan. Selain itu dengan berkurangnya praktek perkawinan dini, membantu Pemerintah dalam menekan laju pertumbuhan penduduk.

Praktek Perkawinan Dini di Jawa Timur dapat ditekan selain dengan pembatasan umur minimal juga dengan adanya peningkatan fasilitas pendidikan dan peningkatan peranan wanita. Berdasarkan Sensus 1971, di Jawa Timur diketahui bahwa prosentase penduduk Jawa Timur yang pernah menikah pada kelompok umur 10-14 tahun adalah 2,14 % dan pada kelompok umur 15-19 tahun adalah 25,10%. Kemudian pada tahun 1980 prosentase ini menurun menjadi 1,22% dan 19,94%. Penurunan prosentase perkawinan dini berpengaruh terhadap menurunnya laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur dari dekade 1970-an sebesar 1,49 %

pertahun menjadi 1,08 % pertahun pada periode tahun 1980-1990.

Penulisan sejarah kebijakan Pemerintah Tentang Perkawinan Dini Di Jawa Timur ini mampu memberikan bagaimana usaha Pemerintah dalam bidang Kependudukan yang merupakan sebab akibat berbagai permasalahan kependudukan di Indonesia, yang nantinya dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam menentukan kebijakan kependudukan selanjutnya. Dengan adanya penelitian ini diharapkan pemuda Indonesia khususnya masyarakat Jawa Timur menyadari pentingnya pembatasan umur minimal perkawinan bagi kelangsungan kesejahteraan keluarga yang berimbas pada kesejahteraan nasional.

SARAN

Saran yang dapat diberikan penulis adalah untuk semakin meningkatkan peraturan hukum guna mengendalikan masalah kependudukan terutama mengenai peraturan batas umur minimal perkawinan yang sebaiknya ditingkatkan dan lebih diperketat lagi. Dengan adanya peraturan tersebut diharapkan perkawinan usia dini bisa ditekan begitu pula laju pertumbuhan penduduk.

Selain itu dengan adanya peningkatan sosialisasi terhadap masyarakat, pentingnya batas umur minimal terhadap pengendalian laju pertumbuhan penduduk, diharapkan masyarakat menjadi lebih sadar untuk tidak menikah, ataupun menyetujui pernikahan usia dini.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen/ arsip

- Badan Penerangan Republik Indonesia.1974.UU No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan
 Bugarlijke wetboek Buku I, Title IV artikel 28-103 & Buku I, Tittle V artikel 100-110
 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
 Staatsblad 1835 No.58 mengenai Peraturan Perkara sipil tentang permasalahan Pribumi: Pasal 3 Tentang Kekuasaan hakim di Jawa-Madura.
 Lembaran Daerah Propinsi Jawa Timur seri D No: Hk.I/119/SK; Pembentukan Team Pelaksana Pemilihan Ibu Teladan Desa Nasional tahun 1975
 Lembaran Daerah Propinsi daerah Tingkat I Jawa Timur Seri D No: Hk. I/105/SK: Pembentukan Team Penelitian Kepadatan Penduduk Propinsi daerah Tingkat I Jawa Timur tahun 1975
 Lembaran Daerah Propinsi daerah Tingkat I Jawa Timur Seri D No: Hk. I/135/SK: Pembentukan panitia Penyelenggara Penataran Administrasi Kependudukan

Propinsi daerah Tingkat I Jawa Timur tahun 1975

Majalah dan Koran Sejaman

- Han R. Redmana.“Kebijaksanaan Kependudukan di Indonesia: Suatu Tinjauan”, Prisma, No. 2 Tahun III. April 1974
 Masri Singarimbun & Chris manning.“Keluarga Berencana”, Prisma, No.2 Tahun III. April 1974
 Mayling Oey.“Beberapa Catatan Demografis tentang Kemajuan Wanita Indonesia”, Prisma, No.5 Oktober 1975
 “RUU Perkawinan, Aksi dan Reaksi”, Tempo, 8 September 1973
 “Batas Umur Perkawinan Perlu Diubah”, Suara Karya, 18 Februari 1980

Buku

- Abdullah Wasian. 2010. *Akibat Hukum Perkawinan Siri (Tidak Dicatatkan) Terhadap Kedudukan Istri, Anak, dan Harta Kekayaannya Tinjauan Hukum Islam dan Undang-Undang Perkawinan*. Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca sarjana Universitas Diponegoro Semarang
 Affandi, M. 1992. *Perkembangan Penduduk Propinsi Jawa Timur Selama Pembangunan Jangka Panjang Pertama*. Jakarta: Kementrian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup
 Aminuddin Kasdi. 2000. *Memahami Sejarah*. Surabaya: Unesa Press
 Anik Farida(et.al).2007. *Perempuan dalam Sistem Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas dan Adat*. Jakarta : Balai Penelitian dan Pengembangan Agama
 Badan Penerangan Republik Indonesia. 1974. UU No.1 tahun 1974 tentan Perkawinan, Pasal 1.
 Biro Pusat Statistik.1974. *Sensus Penduduk 1971: Penduduk Jawa Timur, Seri E No.13*. Jakarta: BPS
 Biro Pusat Statistik Indonesia.1975. *Statistik indonesia: Statistik Tahunan*.Jakarta: BPS
 Biro Pusat Statistik Daerah Jawa Timur.1985.*Jawa Timur dalam angka 1985*
 Biro Pusat Statistik.1980. *Buku Saku Statistik Indonesia*. BPS
 Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional. 1987. *Ulasan tentang Perkawinan di Indonesia berdasarkan Data Supas 1985*
 Daldjoeni. 1977. *Masalah Penduduk Dalam Fakta Dan Angka*. Bandung: Penerbit Alumnus
 Davis, Kingsley. dan Judith Blake. 1982.”Struktur Sosial dan Fertilitas : Suatu Kerangka Analistis” dalam Singarimbun, Masri., *Kependudukan : Liku-liku Penurunan*

- Kelahiran, Cetakan Kedua. Jogjakarta: LP3ES
- Departemen Penerangan RI.1974. *Rencana Pembangunan Lima Tahun, Tahun Kedua Jilid V*. Jakarta: P.N Percetakan Negara RI
- Hasil survey Sosial Ekonomi Nasional.1979. *Estimasi Tingkat Kelahiran Indonesia, 1974-1978, Jilid IV*. Jakarta: BPS
- Helmi Karim, “Kedewasaan Untuk Menikah” dalam Chuzaimah T. Yanggo dan Hafiz Anshary, *Problematika Hukum Islam Kontemporer* (Cet. II; Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996)
- Holleman, F.D.1971. *Kedudukan Hukum Wanita Indonesia dan Perkembangannya di Hindia Belanda*. Jakarta : Bhratara
- Hull, H. Terence. dan Vallery J. Hull “Hubungan Antara Status Ekonomi dan Fertilitas: Sebuah Analisa Data dari Indonesia” dalam Masri Singarimbun, *Kependudukan : Liku-Liku Penurunan Kelahiran, Cetakan Kedua*. Yogyakarta: LP3ES
- Kusumaningtyas, A.D., 2011. “Membina Ulang Soal Keluarga Berencana,” *Swara Rahima No. 36. Th. XI*. September 2011
- Louis Gotschak. 1985. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI Press
- Mudjadi, dan Soejoenoes, M.J. dan Moch. Rusli.1997.*Adat Istiadat Jawa Timur ,Edisi kedua*.Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI
- Mulia Kusuma, Sutarsih. 1976. *Beberapa aspek Perbedaan Pola Perkawinan di Indonesia Dewasa Ini : survey Fertilitas, Mortalitas Indonesia 1973*. Jakarta : LD-FEUI
- Nugroho Notosutanto. 1986. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI Press
- Nugroho Notosusanto, (ed).1977. *Sejarah Nasional Indonesia VI*. Jakarta : Balai Pustaka
- Pardoko,R.H.1980.*Kebijaksanaan Kependudukan Nasional: Langkah-Langkah dan Perumusannya*. Jakarta: Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, Biro Koordinasi Pelaksana Program
- Panitia Ahli Hukum & KB/ KPKBI Unibra.1978. *Hukum Keluarga & Fertilitas di Indonesia: Hasil Penelitian kerjasama PKBI dan Universitas Brawijaya*. Jakarta : PKBI
- Redaksi Sinar Grafika.2006. *Undang-undang pokok Perkawinan, cetakan keenam*. Jakarta: Sinar Grafika
- Redfield, Robert.1982.*Masyarakat Petani dan Kebudayaan cetakan pertama oleh penerbit CV Rajawali.jakarta*
- Republik Indonesia.1979.*Rencaana Pembangunan Lima Tahun Ketiga 1979/80-1983-84*.Jakarta : Republik Indonesia., Jilid III
- Singarimbun, Masri. 1982. *Kependudukan : Liku-liku Penurunan Kelahiran*. Jogjakarta: LP3ES
- Statistik Balai KSDA Jawa Timur I tahun 2006
- Sutarto,Ayu .2003.”Pembangun Masyarakat Jawa Timur Seutuhnya” dalam *Menatap Masa Depan Jawa Timur dengan Ragam Wacana*. Surabaya: Forum Peduli Masa Depan Jawa Timur bekerjasama dengan BKKBS Propinsi Jawa Timur
- Suwondo.1982.”Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Fertilitas di Daerah Pedesaan” dalam *Kumpulan Ihtisar Hasil Penelitian KB 1961-1982*. Malang: Universitas Brawijaya
- Suwondo, Arief. Bambang Soedharsono. dan Sumarno. 1999. *Pembangunan Lima Di Propinsi Jawa Timur 1969-1988*. Jakarta : Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan RI
- Suwondo, Nani. 1981. *Kedudukan Wanita Indonesia dalam Hukum dan Masyarakat*. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Suwondo, Nani. 1982. *Hukum dan Kependudukan di Indonesia, Cetakan Pertama*. Bandung : Binacipta
- Suyanto, Bagong.1999.*Analisis situasi Pekerja Anak Dan Permasalahan Pendidikan Dasar Di Jawa Timur,Cetakan Pertama*. Surabaya: Airlangga University Press
- 1994. *Monitoring Dan Analisis Data Penduduk Di Jawa Timur : Disajikan Pada Seminar Pusat-Pusat Studi Kependudukan Di Universitas Airlangga pada Tanggal 19-20 Desember 1994*.Surabaya: BKKBN
- 1977.*Pidato Kenegaraan Republik Indonesia, Soeharto: Di depan Sidang DPR 16 Agustus 1977*. Jakarta: Departemen Penerangan RI
- 1979.*Keterangan Fertilitas dan Keluarga Berencana di Jawa: Hasil Survey Ekonomi Nasional, Jilid III*. Jakarta: Biro Pusat Statistik.

Artikel Jurnal

- Abdullah Wasian.2010 “Akibat Hukum Perkawinan Siri(Tidak Dicatatkan) Terhadap Kedudukan Istri,Anak,dan Harta Kekayaannya, Tinjauan Hukum Islam Dan Undang-Undang Perkawinan”. Thesis pada Universitas Diponegoro, Semarang.
- Dian Novila. “Peranan Dharma Wanita dalam Mensukseskan Program KB di Indonesia tahun 1974-1979”. Skripsi pada FIS UNESA: tidak diterbitkan.
- Eddy Fadlyana, Shinta Larasaty. “Pernikahan Dini Dan Permasalahannya”. *Sari Pediatri, Vol. 11, No. 2, Agustus 2009*