



**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA**

POLICY PAPER

**MENGURAI ISU PERKAWINAN ANAK:
MENDORONG KOLABORASI LOKAL DALAM
MENJAWAB TANTANGAN GLOBAL**



**TIM KAJIAN
2022**

MENGURAI ISU PERKAWINAN ANAK: MENDORONG KOLABORASI LOKAL DALAM MENJAWAB TANTANGAN GLOBAL

A. Pendahuluan

Pada peringatan Hari Kartini 2018 lalu, Presiden Joko Widodo menyampaikan komitmennya untuk mendukung pengentasan perkawinan anak dengan memberi mandat bagi Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak untuk menyiapkan rancangan Perppu Pencegahan Perkawinan Anak.¹ Sebelumnya, Pemerintah Indonesia mengakui dampak perkawinan anak terhadap pembangunan – hal ini tercermin dari upaya Indonesia dalam mewujudkan agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2015-2030. Pada SDGs target 5.3 tertulis “menghapuskan praktik merugikan seperti perkawinan anak, perkawinan paksa dan khitan perempuan”. Selain itu, sebagai negara anggota Konvensi Hak Anak dan Konvensi Anti Diskriminasi terhadap Perempuan, Indonesia memiliki kewajiban untuk menyusun langkah-langkah strategis dalam menurunkan angka pernikahan anak.

Beragam studi telah menggambarkan implikasi dari perkawinan anak terhadap sektor pembangunan lain seperti kesehatan, pendidikan hingga ekonomi. Di sektor kesehatan, perkawinan anak menyumbang tingginya angka kematian ibu, meningkatnya angka kematian bayi² serta meningkatkan potensi anak *stunting*³. Perkawinan anak juga kerap mengarah pada kecenderungan kekerasan rumah tangga dan kekerasan seksual yang mampu berimplikasi pada kesehatan mental perempuan dan anak.⁴ Di bidang pendidikan, perkawinan anak meningkatkan angka putus sekolah baik bagi anak perempuan maupun laki-laki. Data menunjukkan sebagian besar anak yang menikah di usia dini tidak menamatkan wajib belajar duabelas tahun. Akibatnya ketika harus bekerja dan menafkahi keluarga, anak menjadi *unskilled labour* yang mengisi pekerjaan-pekerjaan informal yang minim perlindungan kerja.

Pengaturan mengenai perkawinan anak sesungguhnya merupakan bagian dari hukum keluarga dan perkawinan (*family law*) di Indonesia. Lebih spesifik, rezim pengaturan hukum perkawinan di Indonesia dipengaruhi oleh tiga sistem hukum: hukum nasional melalui UU 1/1974, hukum Islam melalui Kompilasi Hukum Islam, serta hukum adat yang berlaku di masing-masing teritorinya. Pluralisme hukum ini membawa tantangan tersendiri dalam upaya membendung praktik perkawinan anak. Grijns dan Horii mengidentifikasi tiga bentuk penolakan (*resistance*) yang hadir sebagai konsekuensi dari pluralisme hukum tersebut. *Pertama*, tensi antara kelompok progresif dan konservatif dalam proses penentuan batas usia perkawinan, sehingga

¹ Andreas Harsono, “Presiden Jokowi Akan Mencegah Pernikahan Anak,” Human Rights Watch, 2018, <https://www.hrw.org/id/news/2018/04/23/317217>.

² Mies Grijns and Hoko Horii, “Child Marriage in a Village in West Java (Indonesia): Compromises between Legal Obligations and Religious Concerns,” *Asian Journal of Law and Society* 5, no. 2 (November 2018): 453–66, <https://doi.org/10.1017/als.2018.9>.

³ Yvette Efevbera et al., “Girl Child Marriage as a Risk Factor for Early Childhood Development and Stunting,” *Social Science & Medicine* 185 (July 2017): 91–101, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.05.027>.

⁴ Joseph Natanael Marshan, M Fajar Rakhmadi, and Mayang Rizky, “Prevalence of Child Marriage and Its Determinants among Young Women in Indonesia,” n.d., 27.

melahirkan kompromi dalam bentuk perbedaan batas usia antara perempuan dan laki-laki.⁵ Kompromi ini juga menghasilkan kontradiksi dalam pendefinisian anak dalam rezim hukum lainnya, seperti hukum hak asasi manusia (UU 39/1999) dan hukum pidana (UU 11/2012). *Kedua*, sebagai konsekuensi, pengaturan yang cenderung samar tersebut membuka ruang diskresi yang luas terhadap para hakim untuk menginterpretasikan urgensi pemberian dispensasi nikah bagi calon pengantin yang tidak memenuhi syarat batas usia perkawinan.⁶ *Ketiga*, penerapan hukum perkawinan pada level lokal (desa/kelurahan) menambah corak heterogenitas karakteristik perkawinan anak di tiap daerah.⁷ Dihadapkan pada dilema penegakan hukum dan mengakomodasi kepentingan komunitas, tak jarang perangkat desa mengambil jalan tengah dengan melakukan manipulasi usia calon pengantin.

Sebagai respons atas isu perkawinan anak, pada 2019 lalu Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan revisi terhadap UU 1/1974 yang mengubah usia minimum calon pengantin perempuan dan laki-laki menjadi 19 tahun. Revisi tersebut merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang menegaskan bahwa perbedaan batas usia minimum antara perempuan dan laki-laki merupakan “wujud nyata tidak tercapainya persamaan kedudukan dalam hukum yang dilindungi oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945”, “bentuk diskriminasi yang sangat nyata...[dan] semakin memperbesar jarak ketertinggalan kaum perempuan karena terampasnya hak anak yang seharusnya melekat pada mereka”.⁸ Bagaimanapun, pada kenyataannya, ada begitu banyak anak di bawah usia 19 tahun yang melakukan pernikahan dini. Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, terdapat 34 ribu permohonan dispensasi kawin yang dihitung dari bulan Januari-Juni tahun 2020. Dari total tersebut 97% dikabulkan dan 60% yang mengajukan adalah anak di bawah 18 tahun.

Persoalan hukum bukan satu-satunya alasan yang menyebabkan angka pernikahan anak masih tinggi. Beberapa riset mengungkapkan bahwa terdapat korelasi yang saling mempengaruhi antara pernikahan anak dan pembangunan. Pernikahan anak tidak hanya menghambat pembangunan, tapi pernikahan anak juga berawal dari kesenjangan pembangunan. UNESCO menyebutkan angka pernikahan anak di pedesaan lebih tinggi daripada perkotaan dari tahun ke tahun.⁹ Riset yang dilakukan Rumble menunjukkan hasil bahwa masyarakat di rural area dan masyarakat dengan tingkat pendidikan yang rendah memiliki kecenderungan untuk menyetujui pernikahan anak.¹⁰ Temuan SMERU Institute menunjukkan bahwa perbedaan angka pernikahan anak di rural dan urban salah satunya disebabkan karena perbedaan konteks

⁵ Mies Grijns and Hoko Horii, “Child Marriage in a Village in West Java (Indonesia): Compromises between Legal Obligations and Religious Concerns,” *Asian Journal of Law and Society* 5, no. 2 (2018): 457, <https://doi.org/10.1017/als.2018.9>.

⁶ Grijns and Horii, 458.

⁷ Grijns and Horii, 461.

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, hlm. 42

⁹ Child Marriage Report 2020, UNESCO

¹⁰ Lauren Rumble et al., “An Empirical Exploration of Female Child Marriage Determinants in Indonesia,” *BMC Public Health* 18, no. 1 (December 2018): 407, <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5313-0>.

ekonomi dan kebutuhan akan status sosial.¹¹ Bagi keluarga pernikahan sering dianggap sebagai solusi mengentaskan diri dari kemiskinan. Menikahkan anak perempuan dianggap mampu meringankan beban keluarga, terlebih di daerah-daerah yang memiliki tradisi memberikan sejumlah uang atau maskawin pada keluarga mempelai wanita. Di daerah pedesaan, perempuan dan anak perempuan cenderung didorong untuk melakukan kerja domestik yang tidak menghasilkan uang atau kebutuhan akan anggota keluarga baru untuk menunjang proses pengolahan lahan pertanian¹². Akibatnya untuk memenuhi kebutuhan finansial, perempuan tidak memiliki banyak pilihan selain bergantung pada keluarga. Sementara, di daerah perkotaan, lapangan pekerjaan bagi perempuan terbuka luas. Anak perempuan memiliki lebih banyak pilihan setelah lulus sekolah sehingga tidak ada desakan finansial yang membuat keluarga ingin segera menikahkan anaknya. Argumen ini diperkuat dengan data bahwa perempuan yang bekerja dan independen secara ekonomi cenderung untuk menunda pernikahan.¹³ Perempuan memandang bahwa dengan kemampuan finansial yang cukup, perempuan tidak perlu menikah untuk memenuhi kebutuhan hidup. Riset yang ada kemudian melihat solusi dari kesenjangan ini adalah program-program pengentasan kemiskinan, pembukaan lapangan kerja bagi perempuan, serta menggalakkan wajib belajar duabelas tahun.

Dalam beberapa kasus, faktor ekonomi dan pendidikan bukanlah penyebab utama, pernikahan justru dijadikan sebagai alasan untuk meninggalkan pendidikan. Penelitian Hanafi¹⁴, Rosyidah¹⁵, serta Grijn dan Horii¹⁶ misalnya, menemukan bahwa pernikahan anak dipengaruhi salah satunya oleh tuntutan adat atau pandangan agama dengan derajat yang berbeda-beda. Pernikahan anak muncul salah satunya dari budaya patriarkis dimana anak perempuan harus tunduk pada keputusan kepala keluarga termasuk untuk menerima lamaran. Budaya ini dibentuk dan terus direproduksi lewat ajaran agama dan adat istiadat. Dalam tradisi masyarakat Lombok, perempuan memiliki posisi yang rendah dalam menentukan pernikahan karena inisiatif pernikahan selalu datang dari pihak pria. Kemudian dalam Islam misalnya, perkawinan Nabi Muhammad SAW. dengan ‘Aisyah ra. yang masih kanak-kanak menjadi referensi legalitas perkawinan anak di bawah umur yang tidak terbantahkan, bahkan seringkali berkonotasi positif.¹⁷ Riset Wibowo menemukan bahwa di wilayah tertentu seperti Sulawesi Selatan, angka dukungan orangtua terhadap pernikahan anak masih tinggi karena pernikahan dianggap sebagai cara untuk menjaga kehormatan keluarga. Terdapat anggapan jika

¹¹ Marshan, Rakhmadi, and Rizky, "Prevalence of Child Marriage and Its Determinants among Young Women in Indonesia."

¹² Yusuf Hanafi, "Pengendalian Perkawinan Dini (Child Marriage) melalui Pengembangan Modul Pendidikan Penyadaran Hukum: Studi Kasus pada Masyarakat Subkultur Madura di Daerah Tapal Kuda, Jawa Timur" 8, no. 2 (2015): 410.

¹³ Marshan, Rakhmadi, and Rizky, "Prevalence of Child Marriage and Its Determinants among Young Women in Indonesia."

¹⁴ Hanafi, "Pengendalian Perkawinan Dini (Child Marriage) melalui Pengembangan Modul Pendidikan Penyadaran Hukum: Studi Kasus pada Masyarakat Subkultur Madura di Daerah Tapal Kuda, Jawa Timur."

¹⁵ Ida Rosyidah and Iklilah Muzayyanah Dini Fajriyah, "Menebar Upaya, Mengakhiri Kelanggegan: Problematika Perkawinan Anak di Nusa Tenggara Barat" 12, no. 2 (2013): 13.

¹⁶ Grijns and Horii, "Child Marriage in a Village in West Java (Indonesia)."

¹⁷ Hanafi, "Pengendalian Perkawinan Dini (Child Marriage) melalui Pengembangan Modul Pendidikan Penyadaran Hukum: Studi Kasus pada Masyarakat Subkultur Madura di Daerah Tapal Kuda, Jawa Timur."

perempuan telat menikah, maka pintu rezeki keluarga akan tertutup.¹⁸ Berkaca dari kondisi ini, menjadi sangat mungkin jika hukum perlindungan anak dari pernikahan dini menerima penolakan dari masyarakat karena tidak sesuai dengan norma sosial yang lebih lekat dalam keseharian.

Meski begitu, relasi masyarakat dengan adat atau agama tidak selalu bertumbukan. Ada faktor kesenjangan pengetahuan antara pemimpin agama atau pemuka adat dengan masyarakat yang membuat adat seringkali diinterpretasikan secara berbeda. Rosyidah mendapati temuan menarik dimana adat *merarik* di Nusa Tenggara Barat yang biasanya dipakai untuk menjustifikasi pernikahan anak justru dapat dipakai sebagai instrumen untuk mengontrol pernikahan anak jika dipakai dengan benar.¹⁹

Keragaman budaya ditambah adat dan agama di Indonesia membuat isu pernikahan anak menjadi sebuah isu yang kompleks dan tidak bisa digeneralisasi dalam sebuah argumen yang ringkas. Riset yang sudah ada menyebut agama dan adat adalah faktor utama, pendapat lain mengungkapkan bahwa agama dan adat hanyalah alat untuk menjustifikasi motif ekonomi²⁰. Di titik ini, faktor pendidikan, ekonomi, agama, dan adat mempengaruhi pola relasi sosial dalam derajat yang berbeda-beda. Mengingat keragaman konteks dan akar permasalahan, strategi penanganan pernikahan anak pun tidak bisa diseragamkan dalam sebuah solusi yang cocok untuk semua.

Untuk memotret keragaman konteks di berbagai wilayah Indonesia, kajian ini menggunakan pendekatan sosio-legal dengan cara pandang vernakularisasi hak asasi manusia. Dalam konteks ini, analisis diarahkan untuk memotret penerjemahan hak asasi manusia ke dalam elemen struktur, kultur, dan proses sosial di dalam masyarakat. Penelitian ini mengambil data dari tiga wilayah yaitu Bangka Belitung, Nusa Tenggara Barat dan Jawa Barat. Penetapan wilayah didasarkan pada data BPS terkait proporsi perempuan umur 20-24 tahun yang berstatus kawin sebelum umur 18 tahun. Tiga provinsi yang dipilih termasuk dalam duapuluh satu provinsi dengan angka pernikahan anak di atas angka nasional berdasarkan data tahun 2020. Pemilihan provinsi juga didasari perbedaan karakteristik sosial-budaya ketiga provinsi yang ditemukan dalam studi awal kajian. Berdasarkan analisis yang sudah dilakukan, kajian ini beranggapan bahwa **penanganan isu pernikahan anak membutuhkan strategi yang mampu mengakomodasi konteks yang beragam melalui intervensi *multistakeholders* dari level lokal hingga nasional.**

¹⁸ Heribertus Rinto Wibowo et al., "One Household, Two Worlds: Differences of Perception towards Child Marriage among Adolescent Children and Adults in Indonesia," *The Lancet Regional Health - Western Pacific* 8 (March 2021): 100103, <https://doi.org/10.1016/j.lanwpc.2021.100103>.

¹⁹ Adat *merarik* adalah tradisi dimana perempuan dan laki-laki yang bersepakat untuk bertemu di suatu tempat harus segera dinikahkan. Tokoh adat setempat menyebutkan bahwa jika dipraktikkan dengan benar sebenarnya *merarik* memberi kesempatan pada perempuan untuk membuat pilihan, lih. Rosyidah and Fajriyah, "Menebar Upaya, Mengakhiri Kelanggengan: Problematika Perkawinan Anak di Nusa Tenggara Barat."

²⁰ Hanafi, "Pengendalian Perkawinan Dini (Child Marriage) melalui Pengembangan Modul Pendidikan Penyadaran Hukum: Studi Kasus pada Masyarakat Subkultur Madura di Daerah Tapal Kuda, Jawa Timur," 410.

B. Landasan Konseptual

1. Pembangunan sosial: struktur, kultur, dan proses sosial

Pembangunan kerap menjadi justifikasi utama dalam pengambilan kebijakan publik. Merujuk Gilbert Rist, pembangunan, sebagai sebuah istilah, telah menjadi semboyan modern: kata kunci yang sering digunakan untuk membawa pesan “bahwa hari esok akan lebih baik, atau sesuatu yang berlebih dapat dipastikan sebagai hal yang lebih baik.”²¹ Di dunia Barat, pembangunan meraih momentumnya di era administrasi Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman. Melalui Truman Doctrine, pembangunan disebarluaskan ke level global sebagai upaya membangun kembali pasca Perang Dunia II. Truman beranggapan bahwa “masyarakat maju” (*advanced societies*) dapat diwujudkan melalui tingginya industrialisasi dan urbanisasi, penggunaan teknik agrikultur, perkembangan produksi material dan standar kehidupan, serta penyebaran pendidikan modern dan nilai-nilai budaya.²² Sebagai konsekuensi, modal (*capital*), ilmu pengetahuan, dan teknologi menjadi komposisi utama untuk dapat menginisiasi revolusi skala masif ini.²³ Dengan semangat pembangunan, para ahli dalam kelompok ahli dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa bahkan menegaskan bahwa perkembangan ekonomi tidak akan bisa tercapai tanpa adanya penyesuaian menyakitkan (*painful adjustments*) yang merestrukturisasi total masyarakat kurang berkembang (*underdeveloped societies*).²⁴

Meskipun berhasil membawa dampak positif dalam sektor ekonomi, bagaimanapun, paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan dipandang gagal dalam membangun harkat dan martabat manusia.²⁵ Ketimbang mewujudkan “American Dream” bagi komunitas global sebagaimana visi Truman empat puluh tahun sejak pertama dicetuskan, pembangunan justru membawa mimpi buruk bagi dua pertiga penduduk dunia: eksploitasi dan opresi terselubung, krisis hutang, kelaparan, hingga peningkatan kemiskinan, malnutrisi, dan kekerasan.²⁶ Menurut Wirutomo, pembangunan ekonomi yang bersifat kebendaan cenderung menekankan pada dimensi kuantitatif dan meninggalkan variabel sosio-humaniora seperti kerukunan, kemandirian, kesetiakawanan, demokrasi, kesejahteraan, bahkan kebahagiaan.²⁷ Dengan kata lain, pembangunan ekonomi mengisyaratkan kebutuhan akan penyeimbang, yang dalam konteks ini mampu dijawab melalui peningkatan kualitas kehidupan bermasyarakat.

Salah satu konsep yang relevan dengan isu di atas ialah pembangunan sosial. Dalam hal ini, pembangunan sosial dimaknai sebagai “peningkatan kualitas norma dan nilai dalam pranata sosial yang menghasilkan pola interaksi atau pola relasi sosial baik antar individu maupun kelompok.”²⁸ Pembangunan sosial dengan demikian tidak menitikberatkan pada perubahan

²¹ Andrea Cornwall and Deborah Eade, eds., *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (Oxford: Oxfam GB, 2010), 2, <https://www.developmentbookshelf.com/doi/book/10.3362/9781780440095>.

²² Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton University Press, 2011), 4.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Paulus Wirutomo, “Mencari Makna Pembangunan Sosial: Studi Kasus Sektor Informal Di Kota Solo,” *MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi* 18, no. 1 (2013): 101.

²⁶ Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, 4.

²⁷ Wirutomo, “Mencari Makna Pembangunan Sosial: Studi Kasus Sektor Informal Di Kota Solo,” 102.

²⁸ Ibid., 105.

individu semata, melainkan pada masyarakat sebagai suatu sistem. Dengan menempatkan partisipasi masyarakat sebagai tujuan, konsep ini memandang individu sebagai agen yang mampu ikut serta secara aktif dan kreatif dalam proses pembangunan. Lebih jauh, pembangunan sosial berangkat dari elemen utama dalam kehidupan sosial, yakni struktur, kultur, dan proses sosial.

Struktur sosial diartikan sebagai pola hubungan kekuasaan antara kelompok sosial dalam bentuk stratifikasi, komposisi, dan diferensiasi sosial. Relasi kuasa ini mampu menghasilkan kekuatan (*forces*) yang dapat memengaruhi atau mengarahkan tindakan individu, baik itu bersifat memaksa (koersif), memerintah (*imperative*), maupun menghambat (*constraining*).²⁹ Kekuatan dari struktur sosial dapat terinstitusionalisasi secara legal formal seperti peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah.³⁰ Di sisi lain, kekuatan yang tidak terinstitusionalisasikan juga dapat memengaruhi tindakan individu – misalnya, keberadaan perusahaan di suatu komunitas secara tidak langsung memengaruhi pola kehidupan masyarakat melalui penyediaan fasilitas fisik.³¹ Pembangunan yang memperhatikan struktur sosial bertujuan untuk menyeimbangkan relasi kuasa antara golongan masyarakat dengan memperbaiki struktur eksklusif yang rentan diskriminasi, menjadi struktur inklusif yang menjunjung tinggi kesamaan hak.³²

Kultur diartikan sebagai segala sistem nilai, norma, kepercayaan, kebiasaan, serta adat istiadat yang telah terinternalisasi sehingga memiliki kekuatan untuk membentuk pola perilaku dan sikap individu/masyarakat.³³ Bertalian erat dengan relasi kuasa, kultur seringkali digunakan untuk melanggengkan dominasi suatu kelompok masyarakat tertentu. Hal tersebut diwujudkan melalui hegemoni kultural, yakni manipulasi nilai-nilai, norma, kepercayaan, dan tradisi suatu kultur untuk melegitimasi pandangan kelompok penguasa sehingga nampak diinginkan (*favorable*) oleh seluruh masyarakat.³⁴ Dengan demikian, segala bentuk ketimpangan relasi kuasa selalu dapat dirasionalisasikan. Mengingat karakteristik kultur yang telah terinternalisasi, perubahan terhadap kultur tentu memerlukan waktu yang tidak sebentar.

Proses sosial merujuk kepada dinamika dan interaksi sehari-hari antar anggota masyarakat.³⁵ Proses ini menjadi arena negosiasi terhadap struktur maupun kultur yang dianggap timpang. Pembangunan proses sosial menyediakan ruang bebas bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan berekspresi.

²⁹ Ibid., 106.

³⁰ Ibid.

³¹ Ray Galvin, "Power, Evil and Resistance in Social Structure: A Sociology for Energy Research in a Climate Emergency," *Energy Research and Social Science* 61, no. November 2019 (2020): 2, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101361>.

³² Wirutomo, "Mencari Makna Pembangunan Sosial: Studi Kasus Sektor Informal Di Kota Solo," 107.

³³ Ibid.

³⁴ Arnout van der Meer, "Introduction: The Performance of Power," in *Cultural Hegemony, Identity, and Resistance in Colonial Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 2020), 4.

³⁵ Wirutomo, "Mencari Makna Pembangunan Sosial: Studi Kasus Sektor Informal Di Kota Solo," 107.

2. *Translasi dan Apropriasi Hak Asasi Manusia melalui Proses Vernakularisasi*

Diskusi mengenai apropriasi instrumen internasional hak asasi manusia dalam konteks lokal telah menjadi perdebatan ilmunan sosial. Perdebatan yang paling banyak disadur menyangkut apropriasi sistem perlindungan hak perempuan yang bisa dipinjam untuk memahami perlindungan perempuan dari pernikahan anak. Diskusi tentang apropriasi instrument HAM diawali dengan gagasan bahwa nilai-nilai HAM internasional berangkat dari norma-norma barat yang kurang merepresentasikan kondisi budaya ketimuran. Ketika bicara tentang ide feminisme misalnya, Gayatri Spivak menulis bahwa narasi “kulit putih menyelamatkan perempuan kulit berwarna dari pria kulit berwarna’ menjadi narasi yang dominan dalam perspektif feminisme barat.³⁶ Ratna Kapur menjelaskan ide Spivak lebih jauh dan mengatakan bahwa perempuan di negara berkembang sering dinarasikan sebagai korban dari budayanya sendiri. ‘They are perceived as perpetually marginalized and underprivileged.’³⁷ Kecenderungan berpikir yang demikian membuat nilai-nilai budaya domestik dianggap sebagai antitesa dari instrument HAM internasional.

Sally Engle Merry berpendapat, daripada serta merta menyalahkan budaya, upaya perlindungan HAM (khususnya bagi perempuan) harus berfokus pada usaha mentranslasikan instrumen HAM ke dalam konteks lokal.³⁸ Menurut Merry, proses apropriasi instrument HAM merupakan proyek yang rumit karena banyak kasus menunjukkan penolakan dari masyarakat, pemuka agama atau tetua adat. Masyarakat sering memandang agenda HAM internasional sebagai sesuatu yang asing, yang tidak sesuai dengan konteks lokal. Masyarakat akan lebih mudah menerima nilai-nilai agama daripada instrument HAM internasional karena bagi mereka agama lebih dekat dan mereka jumpai tiap hari, sementara bahasa HAM lebih asing bagi Sebagian orang.³⁹

Untuk merespon isu tersebut, Merry lalu mengusulkan sebuah ide bernama “vernakularisasi HAM”. Vernakularisasi didefinisikan sebagai upaya untuk mentranslasikan diskursus, praktik dari arena hukum dan kelembagaan internasional ke dalam situasi kekerasan yang spesifik, ‘translating the discourses and practices from the arena of international law and legal institutions to specific situations of suffering and violation’⁴⁰. Proses utama vernakularisasi bukan semata-mata soal mentransfer informasi, tapi lebih fokus pada pemahaman nilai-nilai yang terkandung dalam HAM sekaligus dinamika pola kekuasaan di level lokal.

Kunci keberhasilan vernakularisasi terletak pada peran *translator*, yaitu individu tau kelompok yang berperan sebagai perantara, yang menerjemahkan diskursus hukum internasional ke dalam norma-norma domestik. Menurut Merry, seorang translator harus

³⁶ Alexandra Xanthaki, ‘When Universalism Becomes a Bully: Revisiting the Interplay Between Cultural Rights and Women's Rights’ (2019) 41 *Human Rights Quarterly* 701, 708.

³⁷ Kapur R ‘The Tragedy of Victimization Rhetoric: Resurrecting the "Native" Subject in International/Post-Colonial Feminist Legal Politics’ (2002) *Harvard Human Rights Journal* 1.

³⁸ Sally Engle Merry, ‘Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle’ (2006) 108 *American Anthropologist* 38

³⁹ Sally Engle Merry, 41.

⁴⁰ Sally Engle Merry , 39.

menguasai keduanya, yaitu norma HAM dalam hukum internasional dan norma-norma yang berlaku di level lokal. Translator tidak bisa merendahkan nilai-nilai domestik tapi di saat yang bersamaan mereka harus mampu mengadopsi nilai-nilai HAM yang tercantum dalam instrumen internasional.⁴¹ Angela Banks menambahkan bahwa seorang translator harus merepresentasikan baik nilai-nilai lokal maupun internasional:

*They serve as influential allies in the deployment of the frames created for the adaptation process, but they are also an indispensable resource for the translating components of the adaptation process.*⁴²

Bentuk vernakularisasi berbeda tergantung sejauh mana peleburan nilai-nilai lokal dan nilai yang berasal dari luar. Merry mengidentifikasi paling tidak dua bentuk vernakularisasi yaitu replikasi dan hibridisasi. Dalam pola replikasi, peran nilai-nilai lokal sangatlah minim dimana ideologi, metode dan misi berasal dari institusi luar, namun pengemasan kontennya menyesuaikan konteks lokal.⁴³ Bentuk yang kedua yaitu hibridisasi dimana interaksi dengan konteks lokal terjadi lebih intens. Pola hibridisasi mengadopsi simbol, ideologi dan bentuk organisasi di tingkat lokal dan menggabungkannya dengan nilai-nilai dari luar untuk memproduksi sebuah institusi hibrida yang baru.

⁴¹ Sally Engle Merry, 39-40.

⁴² Angela M Banks, 'CEDAW, Compliance, and Custom: Human Rights Enforcements in Sub-Saharan Africa' (2009) 32(3) *Fordham International Law Journal* 781.

⁴³ Sally Engle Merry, 45.

C. PEMBAHASAN

1. Pembangunan Struktural: Mendorong Intervensi Holistik dalam Isu Perkawinan Anak

“Di satu sisi kalau kita berpegang teguh dengan regulasi yang ada, tentu kita harus menolak itu [permohonan dispensasi kawin], apapun alasannya. Tetapi ... apakah dengan penolakan itu akan menyelesaikan suatu persoalan [perkawinan anak]?”⁴⁴

Secara teoretik, struktur sosial dapat merujuk kepada satu dari empat kondisi berikut: (1) pola perilaku yang stabil dalam waktu tertentu; (2) keajegan layaknya hukum yang mengatur perilaku dari fakta-fakta sosial; (3) sistem hubungan manusia di antara posisi sosial; dan (4) peraturan dan sumberdaya kolektif yang membentuk perilaku.⁴⁵ Dari keempat kondisi di atas, dapat dipahami bahwa struktur sosial dapat diidentifikasi dengan mengkaji pola perilaku, keajegan, hingga peraturan kolektif yang membentuk perilaku dan sistem hubungan manusia. Dilihat secara kolektif, kajian ini mengidentifikasi sejumlah evidensi dalam struktur sosial yakni keberadaan struktur yang terlembaga baik secara legal-formal dalam bentuk hukum di berbagai tingkatan (makro-meso-mikro) maupun dalam bentuk institusi lainnya seperti pendidikan. Kemudian, struktur yang tidak terlembagakan seperti keberadaan aktivitas bisnis hingga perkembangan teknologi yang tidak diikuti dengan literasi digital juga turut memengaruhi pola perilaku masyarakat di lokasi kajian ini. Pembangunan struktural yang menyoal isu-isu yang diidentifikasi dalam subbagian ini diharapkan mampu memberikan konteks lebih dalam tentang isu perkawinan anak di ketiga lokasi kajian.

Pertama, keberadaan struktur legal-formal dalam bentuk hukum dipandang perlu dalam rangka melakukan intervensi holistik untuk menangkal perkawinan anak. Pada praktiknya, strategi penyelesaian isu ini tersebar di berbagai instrumen hukum dan dokumen rencana strategis, dengan inisiator, koordinator, dan capaian yang berbeda-beda. Salah satu informan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Bandung misalnya, menekankan bahwa seluruh upaya pengentasan perkawinan anak di wilayahnya merujuk kepada Strategi Nasional yang telah ditetapkan oleh KemenPPPA dan Perda Kota Bandung yang mengatur langkah Pemerintah Kota untuk menyelenggarakan perlindungan anak, termasuk salah satunya perkawinan usia dini.⁴⁶

⁴⁴ Informan dari Pengadilan Agama Pangkalpinang, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) dalam rangka pengumpulan data lapangan di Kantor Wilayah Kemenkumham Kepulauan Bangka Belitung, Pangkalpinang, Senin 27 Juni 2022

⁴⁵ Douglas V. Porpora, “Four Concepts of Social Structure,” *Journal for the Theory of Social Behaviour* 19, no. 2 (1989): 195.

⁴⁶ Informan dari LPA Nusa Tenggara Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

Tabel 2. Rekap Dokumen dan Instrumen Hukum yang Menyasar Isu Perkawinan Anak

Dokumen/Peraturan	<i>Focal Point</i>	Target
Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan		Kementerian/Lembaga Pemerintah Daerah Pemerintah Desa Aparat Penegak Hukum Masyarakat umum
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (TPKS)		Kementerian/Lembaga Pemerintah Daerah Pemerintah Desa Aparat Penegak Hukum Masyarakat umum
Peraturan Presiden No 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Kementerian/Lembaga level makro (nasional)
Peraturan Presiden No 53 Tahun 2021 tentang RANHAM	Kementerian Hukum dan HAM; Sekretariat Bersama RANHAM	Kementerian/Lembaga level makro (nasional)
Peta Jalan SDGs Indonesia Menuju 2030	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Kementerian/Lembaga level makro (nasional)
Strategi Nasional (Stranas) Pencegahan Perkawinan Anak	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Kementerian/Lembaga Instansi vertikal (Dinas/UPTD) di bidang pemberdayaan perempuan dan anak
Peraturan Menteri PPPA No. 12/2011 tentang Kabupaten/Kota Layak Anak	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Kementerian/Lembaga Pemerintah Provinsi Pemerintah Kabupaten/Kota
Peraturan Menkumham No. 22/2021 tentang Kriteria Kabupaten/Kota Peduli Hak Asasi Manusia	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Pemerintah Kabupaten/Kota
Peraturan Mahkamah Agung No. 5/2019 tentang Pedoman Mengadili Dispensasi Kawin	Mahkamah Agung Republik Indonesia	Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama
<i>Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak</i>	<i>Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat</i>	<i>Pemerintah Kabupaten/Kota di Nusa Tenggara Barat Pemerintah Desa di Nusa Tenggara Barat</i>

<i>Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak</i>	<i>Pemerintah Kota Bandung</i>	<i>Perangkat Kecamatan dan Kelurahan di Kota Bandung</i>
--	--------------------------------	--

Lebih lanjut, instrumen hukum juga dianggap mampu mendorong perubahan pola pikir (*mindset*) para aktor yang terlibat di garis depan dalam perkawinan anak, seperti kepala desa dan perangkat desa, kepala dusun, pegawai Kantor Urusan Agama (KUA) maupun Kantor Catatan Sipil, hingga para hakim di Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri. Menurut salah satu informan di Provinsi Nusa Tenggara Barat, keberadaan Undang-Undang 16/2019, diikuti dengan Perda Provinsi NTB 5/2021 hingga ancaman pidana dalam UU TPKS berhasil mendorong inisiasi pencegahan perkawinan anak di wilayahnya.⁴⁷ Hal senada disampaikan oleh informan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung – keberadaan UU 16/2019 menjadi dasar yang kuat bagi para Penghulu, Pejabat KUA, dan Perangkat Desa dalam mengintervensi rencana perkawinan anak yang akan dilangsungkan di wilayahnya.⁴⁸ Lebih spesifik, tiga informan dari tiga lokasi kajian juga mengaminkan peran penting UU 16/2019 sebagai dasar diskresi Kepala KUA dan Kepala Dusun/Desa untuk memberikan sanksi tertentu. Meskipun informan tidak memberikan gambaran jelas mengenai sanksi yang diberikan, beliau menyampaikan bahwa Penghulu yang nekad menghadiri perkawinan dengan calon pengantin usia anak akan menerima “*konsekuensi*” yang “*menjadi bumerang bagi mereka*.”⁴⁹ Inisiatif demikian juga dilakukan oleh para Kepala Dusun/Desa dengan berkomitmen untuk tidak menghadiri dan tidak mengizinkan penggunaan fasilitas desa untuk perkawinan usia anak di wilayahnya.⁵⁰

Kedua, sebagaimana telah dikemukakan oleh studi terdahulu, institusi pendidikan juga berkontribusi penting dalam mengatur pola perilaku. Dalam hal ini, kondisi pandemi Covid-19 berulang kali menjadi salah satu faktor determinan dalam proses pendidikan. Baik informan dari Bangka Belitung, NTB, maupun Jawa Barat, sepakat menyampaikan bahwa kegiatan pembelajaran jarak jauh secara daring melemahkan kontrol sosial yang selama ini dilaksanakan oleh pihak sekolah. Di sisi lain, orangtua yang disibukkan dengan pekerjaan sehari-hari dan pekerjaan domestik juga tidak mampu memberikan kontrol yang cukup bagi anak-anaknya.⁵¹ Dengan kondisi demikian, ditambah dengan rendahnya literasi digital, anak-anak lebih banyak

⁴⁷ Informan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Bandung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Rabu, 7 Juli 2022

⁴⁸ Informan dari Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) dalam rangka pengumpulan data lapangan di Kantor Wilayah Kemenkumham Kepulauan Bangka Belitung, Pangkalpinang, Senin 27 Juni 2022

⁴⁹ Informan dari Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) dalam rangka pengumpulan data lapangan di Kantor Wilayah Kemenkumham Kepulauan Bangka Belitung, Pangkalpinang, Senin 27 Juni 2022

⁵⁰ Informan dari LPA Nusa Tenggara Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

⁵¹ Informan dari LPA Nusa Tenggara Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

menghabiskan waktu dengan kelompok rekan sebaya (*peer group*) dan menghabiskan waktu di luar rumah. Diperburuk dengan keterbatasan informasi dan edukasi mengenai kesehatan reproduksi, pada akhirnya anak-anak tidak mempraktikkan hubungan seksual aman (*safe sex*) dan berujung pada kehamilan yang tidak diinginkan. Menurut salah satu informan di NTB, hal ini dapat tercermin dari tingginya angka kehamilan remaja di wilayahnya, sepuluh kali lipat lebih tinggi dibandingkan angka perkawinan anak yang tercatat maupun permohonan dispensasi ke Pengadilan.⁵²

Ketiga, struktur sosial yang tidak terlembagakan juga turut menggambarkan konteks persepsi masyarakat akan isu perkawinan anak. Salah satu contoh signifikan ialah keberadaan perusahaan dan aktivitas bisnis di antara masyarakat. Di Kepulauan Bangka Belitung, misalnya, keberadaan timah sebagai komoditas utama daerah berimplikasi langsung terhadap keputusan anak untuk melanjutkan pendidikan dan melangsungkan perkawinan. Menurut informan dari Dinas Pendidikan,

Saya mengulas sedikit, ketika harga timah itu tinggi Pak, harga sekitar seratus ribu per kilogram, mereka itu nggak lagi ke sekolah, mereka kawin. Ini menarik diskusi ini bagaimana mengatasi hal ini. Jadi ketika timahnya turun Bu, Covid turun, angka itu [perkawinan anak] melandai juga. Ini memang ketika harga itu tinggi, masyarakat daya beli tinggi, otomatis mereka punya uang, dan itulah salah satunya untuk menyelenggarakan perkawinan, dan orang juga jadi tidak termotivasi untuk sekolah.⁵³

Kondisi demikian juga ditemukan di Provinsi Jawa Barat – dengan adanya ekspansi bisnis di bidang pariwisata, banyak anak-anak yang mendapatkan penghasilan tambahan. Sebagai konsekuensi, anak merasa sudah mampu secara ekonomi, dan memutuskan untuk tidak lagi pergi sekolah, juga segera melangsungkan perkawinan dengan pasangan.

Ketiga temuan yang telah dijelaskan di paragraf sebelumnya sesungguhnya memberikan gambaran mengenai gejala-gejala kegugupan dalam penanganan isu perkawinan anak. Dari sisi struktur legal formal, keberadaan dokumen dan instrumen hukum yang kompleks dan saling beririsan satu sama lain justru berpotensi mempersulit para aktor pengambil kebijakan di tingkat nasional dan daerah, maupun para aktor pelaksana kebijakan di tingkat lokal. Hal ini tercermin dari keragu-raguan para Kepala KUA, Kepala Dusun/Desa ketika harus menghadapi warga yang hendak melangsungkan perkawinan anak, juga keengganan hakim yang dengan berat hati mengabulkan permohonan dispensasi kawin akibat *alasan mendesak*. Apabila ditelusuri lebih jauh, seringkali inisiatif pembentukan peraturan di tingkat lokal tidak merujuk kepada instrumen hukum dan strategi nasional yang telah ditetapkan sebelumnya, namun justru dipandang efektif dalam mengubah perilaku masyarakat. Hal tersebut menjadi indikasi kesulitan penerjemahan yang dialami baik di tingkat makro, meso, maupun mikro. Dari sisi institusi pendidikan, temuan lapangan semakin menegaskan adanya *loophole* pada sistem pendidikan yang ada saat ini. Hal ini semakin dipersulit dengan keberadaan institusi pendidikan berdasarkan agama seperti pesantren yang merupakan ranah Kementerian Agama. Meskipun sudah ada dorongan dari organisasi masyarakat sipil, pengintegrasian kurikulum yang memuat

⁵² Informan dari Universitas Mataram, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

⁵³ Informan dari Dinas Pendidikan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) dalam rangka pengumpulan data lapangan di Kantor Wilayah Kemenkumham Kepulauan Bangka Belitung, Pangkalpinang, Senin 27 Juni 2022

informasi mengenai konsekuensi perkawinan anak masih dilakukan secara insidental dengan indikator capaian yang belum jelas. Terakhir, keberadaan aktivitas bisnis yang memengaruhi kemampuan ekonomi anak tak lain hanyalah pintu masuk dari isu lain yang lebih krusial, yakni pemahaman masyarakat mengenai institusi perkawinan – yang akan dibahas lebih lanjut dalam elemen selanjutnya.

2. *Pembangunan Kultural: Memahami Konsepsi “Perkawinan” dalam Perkawinan Anak*

“Tradisi di sini...status perkawinan kok rasanya lebih penting daripada perkawinan itu sendiri”⁵⁴

Ketika berbicara mengenai isu perkawinan anak, khususnya tren yang terjadi di wilayah rural, tradisi dan adat seringkali menjadi kambing hitam atas keberlanjutan praktik ini. Narasi yang ada saat ini cenderung hitam putih: perkawinan anak dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia, dan masyarakat yang masih mempertahankan praktik ini dianggap “pelaku kekerasan.” Untuk itu, alih-alih menguraikan bentuk tradisi atau adat yang memfasilitasi praktik perkawinan anak di ketiga lokasi kajian, subbagian ini akan menelusuri lebih jauh mengenai nilai-nilai yang menjadi dasar pengambilan keputusan untuk melangsungkan praktik tersebut. Dalam hal ini, kajian memaknai kultur sebagai “*an institutional sphere devoted to the making of meaning*”⁵⁵ – dengan kata lain, kajian akan mengidentifikasi aktivitas yang berlangsung dalam institusi perkawinan serta makna yang terbentuk dari aktivitas tersebut. Berdasarkan temuan lapangan, kajian ini mengidentifikasi setidaknya dua isu krusial yang berulang kali muncul dalam diskusi di ketiga lokasi kajian. Adapun isu tersebut ialah (1) perbedaan makna *kesiapan* dan *kedewasaan* yang menjadi dasar perkawinan; dan (2) perkawinan sebagai solusi praktis dari segala permasalahan di tengah masyarakat.

Isu pertama dapat tercermin dari gap antara ekspektasi hukum dan realita di masyarakat: pasca pengesahan UU 16/2019, angka perkawinan anak cenderung tidak berubah signifikan, angka permohonan dispensasi kawin yang kian meningkat, hingga keragu-raguan para aparat yang terlibat (KUA, Perangkat Desa, dan dalam kasus dispensasi, para hakim) untuk menyeimbangkan kepentingan hukum dan melayani masyarakat. Di satu sisi, pemahaman aparat yang dimandatkan oleh struktur legal-formal secara gamblang menentukan syarat batas usia minimum perkawinan yang rigid. Di sisi lain, posisi petugas sebagai pelayan masyarakat juga dihadapkan pada dilema karena harus “menahan”, “mempersulit”, atau “mencegah” penerima layanan. Hal tersebut dikonfirmasi oleh salah satu informan dari Provinsi Nusa Tenggara Barat. Menurut informan, pasca pengesahan UU 16/2019, petugas KUA beranggapan bahwa peningkatan perkawinan dengan dispensasi sudah menjadi keniscayaan; alhasil, para petugas cenderung permisif ketika melakukan pencatatan perkawinan tersebut.⁵⁶

⁵⁴ Informan dari Yayasan JaRi, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Rabu, 7 Juli 2022

⁵⁵ William H. Sewell Jr., “The Concept(s) of Culture,” in *Practicing History*, ed. Gabrielle M. Spiegel, 1st ed. (London: Routledge, 2004), 41, <https://www.taylorfrancis.com/books/9781134296842>.

⁵⁶ Informan dari Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Rabu, 7 Juli 2022

Menurut salah satu informan dari Kanwil Kementerian Agama, dengan menegaskan ketentuan dari Kompilasi Hukum Islam, perkawinan bertujuan untuk membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah, dan warrahmah.⁵⁷ Tidak dapat dimungkiri, perkawinan, dalam persepsi masyarakat, cenderung mengarah ke urusan keagamaan ketimbang urusan administrasi negara.⁵⁸ Sehingga pemahaman masyarakat akan perkawinan tentunya kental dipengaruhi oleh nilai-nilai agama, yakni kedewasaan dan kesiapan.

Bagaimanapun berdasarkan temuan lapangan, “kedewasaan” dan “kesiapan” yang notabene merupakan persyaratan dari perkawinan juga dimaknai secara berbeda-beda pula. Sebagai contoh sebagaimana diulas pada subbagian sebelumnya, seringkali anak melangsungkan perkawinan setelah merasa mampu secara ekonomi. Dengan demikian, kedewasaan tidak dimaknai semata-mata melalui ukuran usia – ketika anak sudah mampu menghidupi dirinya sendiri, maka ia diasumsikan mampu mengambil peran selayaknya orang dewasa, termasuk di antaranya melakukan perkawinan. Anggapan demikian diperkuat oleh pernyataan salah satu informan,

“Kemudian ada juga bimbingan remaja usia pranikah, jadi kalau mereka sebelum nikah itu kita bimbing dulu, apakah dari segi umur tadi belum mencapai 18, tentunya kita akan menghalang-halangi dulu walaupun itu sebenarnya ngga boleh, tetapi tetap kita laksanakan.”⁵⁹

Lebih jauh, pemahaman mengenai kedewasaan dan kesiapan erat berkaitan dengan konsepsi perkawinan sebagai salah satu bentuk ibadah yang tidak sepatutnya dihalang-halangi. Menurut Zahri dalam tulisannya yang mengkritik strategi nasional pencegahan perkawinan anak, penggunaan narasi “pencegahan perkawinan” menempatkan perkawinan sebagaimana kejahatan korupsi maupun narkoba – padahal dalam hakikatnya, perkawinan itu sendiri bukan merupakan hal yang diharamkan, dan perkawinan anak muncul sebagai akibat dari permasalahan sosial lainnya.⁶⁰ Dengan cara pikir demikian, perkawinan anak merupakan harga yang harus dibayar apabila dihadapkan dengan *risiko* praktik seks bebas yang berujung pada kehamilan tidak diinginkan. Anggapan perkawinan sebagai hal positif juga berimplikasi terhadap keengganan masyarakat untuk menunda perkawinan hingga anak sudah cukup usia, mengingat menolak pinangan diasosiasikan dengan menolak kebaikan.⁶¹

Isu krusial lainnya berkaitan dengan persepsi masyarakat –baik dari sisi orang tua maupun anak– yang memandang perkawinan sebagai *solusi praktis* atas permasalahan yang dihadapi.

⁵⁷ Informan dari Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Rabu, 7 Juli 2022

⁵⁸ Linda Rae Bennett, “Early Marriage, Adolescent Motherhood, and Reproductive Rights for Young Sasak Mothers in Lombok,” *Wacana, Journal of the Humanities of Indonesia* 15, no. 1 (2013): 76.

⁵⁹ Informan dari Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) dalam rangka pengumpulan data lapangan di Kantor Wilayah Kemenkumham Kepulauan Bangka Belitung, Pangkalpinang, Senin 27 Juni 2022

⁶⁰ H.A. Zahri, “Mengkritisi Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak” (Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2021), <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/mengkritisi-strategi-nasional-pencegahan-perkawinan-anak-oleh-h-a-zahri-s-h-m-hi-26-4>.

⁶¹ Informan dari LPA Nusa Tenggara Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

Sebagai contoh, perkawinan seringkali dianggap menyelesaikan permasalahan ekonomi keluarga: “menikahkan anak sama dengan mengurangi jumlah tanggungan keluarga.”⁶² Dalam konteks ini, keluarga memahami perkawinan sebagai solusi untuk memutus rantai kemiskinan, dengan harapan anak dapat memperoleh hidup lebih baik setelah menikah dengan pasangannya.⁶³ Terbukti, informan dari ketiga lokasi kajian sepakat menyatakan bahwa inisiatif perkawinan mayoritas justru datang dari anak, bukan dari orangtua. Lebih spesifik, informan dari Nusa Tenggara Barat juga menggambarkan bagaimana para anak memaknai perkawinan sebagai jalan keluar,

“...ketika ada konflik dengan orangtua di rumah, maka anak salah satu pilihannya adalah menikah. Ketika dia kurang kasih sayang dari orang tua, pilihannya adalah menikah. Ketika dia pacaran terlalu jauh, berhubungan dengan pacarnya, solusinya adalah menikah. Orangtuanya miskin, solusinya menikah. Jadi bagi anak, menikah itu adalah salah satu solusi, apalagi mereka melihat praktik itu terjadi di teman-temannya, jadi mereka meniru. Oooh teman saya ribut dengan orangtuanya, kabur, merarik.”⁶⁴

Pada saat yang sama, cara pandang yang menjadikan perkawinan sebagai solusi mujarab dari segala permasalahan juga semakin rumit ketika dihadapkan pada bagaimana masyarakat memaknai konsep aib. Salah satu contoh konkret dari cara pandang ini ialah mengawinkan korban dengan pelaku kekerasan seksual dengan alasan menutupi aib keluarga. Menurut informan dari LBH di Jawa Barat, kondisi ini membentuk lingkaran kekerasan: korban kekerasan seksual (yang tidak jarang masih berusia anak), dipaksa untuk menikah dengan pelaku, dan menjadi korban kekerasan di dalam rumah tangga (KDRT).⁶⁵ Selain itu, salah satu isu yang erat bertalian dengan cara pandang ini ialah bagaimana masyarakat memandang isu kehamilan yang tidak diinginkan. Berdasarkan temuan lapangan, kehamilan yang tidak diinginkan acapkali menjadi justifikasi atas perkawinan anak, tercatat maupun tidak tercatat. Dari sini, masyarakat cenderung memandang kehamilan yang tidak diinginkan sebagai aib keluarga – lagi-lagi, perkawinan menjadi jalan utama untuk menutupi aib tersebut. Kondisi ini menjadi ironi, mengingat persepsi masyarakat justru memupuk subur ruang justifikasi perkawinan anak, alih-alih memutus mata rantai permasalahan tersebut.

3. Proses Sosial: Memahami Inisiatif Lokal dalam Menegosiasikan Struktur dan Kultur

Proses sosial dimaknai sebagai interaksi antar individu atau kelompok yang dapat mengubah pola struktur dan/atau kultur sebuah komunitas masyarakat. Dalam isu perkawinan anak, proses sosial bisa menjadi peluang atau justru tantangan untuk mengubah struktur dan kultur yang menjadi penyebab perkawinan anak. Kajian Balitbang Hukum dan HAM menemukan

⁶² Informan dari LPA Nusa Tenggara Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

⁶³ Bennett, “Early Marriage, Adolescent Motherhood, and Reproductive Rights for Young Sasak Mothers in Lombok,” 74.

⁶⁴ Informan dari LPA Nusa Tenggara Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

⁶⁵ Informan dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bandung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Rabu, 7 Juli 2022

bahwa keragaman proses sosial berimplikasi pada keragaman pandangan terhadap perkawinan anak, meskipun konteks struktur dan budayanya memiliki kemiripan.

Di Bangka Belitung, proses sosial ini terjadi lewat pertemuan informal para remaja di tingkat desa. Sebelumnya, terdapat banyak kasus dimana anak lulusan SMP memutuskan untuk menikah karena merasa sudah mapan secara ekonomi. Mereka dapat menghasilkan uang yang cukup untuk menghidupi satu keluarga dengan melakukan tambang timah konvensional⁶⁶. Keluarga yang telah menikahkan anaknya di usia dini dianggap mapan secara status sosial, sehingga ada masa dimana masyarakat berlomba-lomba menikahkan anaknya ketika sudah bisa membantu ekonomi keluarga. Salah satu desa bernama Air Anyir, merespons permasalahan ini dengan menyediakan ruang diskusi dan berkarya bagi para remaja desa.⁶⁷ Forum ini tidak hanya diisi oleh remaja tapi juga anak muda berusia duapuluh tahunan yang sedang kuliah atau bekerja dan telah ditetapkan menjadi kader pencegahan perkawinan anak. Idennya agar anak muda dapat menginspirasi anak muda lainnya dengan berbagi pengalaman tentang pacaran yang sehat dan perencanaan keluarga. Pada praktiknya, forum ini tidak berhenti sebatas sosialisasi pacaran sehat melainkan menjadi ruang bagi remaja untuk berbagi pengalaman. Forum ini memungkinkan remaja untuk mengetahui dan mengikuti pengalaman seniornya yang kuliah dan bekerja. Meski kajian ini belum secara jauh membuktikan pengaruh forum ini terhadap persepsi anak tentang perkawinan, namun pernyataan Staf Kantor Urusan Umum Desa Air Anyir menunjukkan bahwa forum ini memungkinkan adanya pemaknaan baru tentang pengakuan sosial. Staf Kantor Urusan Umum Desa menyatakan bahwa di kalangan remaja desa saat ini, penambangan timah hanya dianggap sebagai hiburan di waktu senggang untuk menambah uang jajan. Mereka memilih untuk melanjutkan kuliah setelah lulus SMA. Bagi para remaja Air Anyir, kuliah adalah sebuah cara untuk mendapatkan pengakuan dari teman-teman sebaya. Ada perasaan malu dalam diri seorang anak ketika dalam lingkaran pertemanan hanya dia yang putus sekolah.⁶⁸

Di NTB, peran proses sosial dalam mencegah perkawinan anak muncul dalam proses penyusunan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Perda tentang Pencegahan Perkawinan Anak disusun dengan melibatkan para pemuka adat dan agama melalui diskusi publik.⁶⁹ Lewat diskusi publik, pemerintah daerah baru mengetahui bahwa sebenarnya adat bukanlah faktor utama penyebab perkawinan anak.⁷⁰ Jika masyarakat mengikuti aturan adat dimana calon pengantin harus melewati beberapa tahap pra-nikah, perkawinan baru bisa dilakukan di atas umur 20 tahun. Oleh karena itu, jika melihat substansi Perda 5/2021, nilai-nilai perlindungan anak tidak dibenturkan dengan nilai-nilai adat. Pasal 8 Perda justru menyebutkan bahwa strategi pencegahan perkawinan anak dilakukan salah

⁶⁶ Informan dari DP3ACSKB Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) dalam rangka pengumpulan data lapangan di Kantor Wilayah Kemenkumham Kepulauan Bangka Belitung, Pangkalpinang, Senin 27 Juni 2022

⁶⁷ Informan merupakan staf Kantor Urusan Umum Desa Air Anyir, disampaikan saat proses wawancara dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 28 Juni 2022

⁶⁸ Informan dari LPA Mataram, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Selasa, 6 Juli 2022

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

satunya dengan melakukan revitalisasi budaya yang mendukung perkawinan anak, serta mendorong praktik budaya yang mampu melindungi anak. Adanya pelibatan aktor lokal dalam pembuatan Perda juga berpengaruh pada implementasi peraturan dimana hampir tidak ada resistensi dari pemangku adat. Para Kepala Desa yang berfungsi sebagai penjaga adat justru menginginkan adanya Perda ini, sehingga mereka memiliki dasar hukum jika tetap dipaksa menikahkan anak.

Berdasarkan wawancara dengan berbagai pemangku kepentingan, Jawa Barat menjadi salah satu provinsi yang memiliki beragam forum yang dirancang untuk merekayasa proses sosial. Forum Bimbingan Perkawinan Remaja Usia Sekolah (BRUS) digagas oleh Kementerian Agama menasar anak usia sekolah dengan program sosialisasi kesehatan reproduksi⁷¹. Kader Sahabat Perempuan dan Peduli Anak (SAPA) digagas oleh Kementerian PPPA dengan fungsi melaksanakan sepuluh indikator Desa Ramah Perempuan dan Peduli Anak. Forum Ayah Nyentrik dan Kader Keluarga Sakinah yang digagas oleh Pemprov Jawa Barat sendiri untuk meningkatkan kesadaran orangtua akan hak anak, dimana pencegahan perkawinan anak merupakan salah satu agendanya.⁷² Masing-masing forum dibentuk untuk menasar kelompok yang spesifik dengan desain penyampaian menyesuaikan karakteristik masing-masing kelompok. Meski begitu, dari hasil FGD yang dilaksanakan dengan pemangku kepentingan di Jawa Barat, baik Kemenag maupun DP3A Jawa Barat tidak bisa memaparkan dampak forum ini bagi pencegahan anak. Dari pengamatan yang dilakukan tim, beberapa program seringkali berhenti pada tahap deklarasi dan penandatanganan komitmen, namun tidak memiliki rencana strategis yang berkelanjutan. Sosialisasi dilakukan sesekali dan bersifat satu arah. Padahal, proses sosial mensyaratkan adanya ruang diskusi dua arah yang memungkinkan individu atau kelompok menegosiasikan ulang struktur dan kultur yang membentuk masyarakat.

4. Tantangan Vernakularisasi HAM dalam Isu Perkawinan Anak

Upaya pencegahan perkawinan anak sebagian besar berangkat dari perspektif HAM dimana pencegahan bertujuan untuk melindungi dan memenuhi hak anak serta perempuan. Proses apropriasi instrumen HAM merupakan proyek yang rumit karena masyarakat telah memiliki nilai dan norma yang sudah lebih dahulu dijadikan dasar berperilaku. Masyarakat sering memandang agenda HAM internasional sebagai sesuatu yang asing, yang tidak sesuai dengan konteks lokal. Sehingga, ketika berbicara tentang perlindungan HAM, tidak semua masyarakat memahami apalagi merasa terlibat dalam agendanya. Untuk merespon isu tersebut, Sally Engle Merry mengusulkan sebuah ide bernama “vernakularisasi HAM”. Vernakularisasi didefinisikan sebagai upaya untuk mentranslasikan diskursus, praktik dari arena hukum dan kelembagaan internasional ke dalam situasi kekerasan yang spesifik, ‘*translating the discourses and practices from the arena of international law and legal institutions to specific situations of suffering and violation*’⁷³. Proses utama vernakularisasi bukan semata-mata soal

⁷¹ Informan dari Kanwil Kemenag Jawa Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Rabu, 7 Juli 2022

⁷² Informan dari DP3A Provinsi Jawa Barat, disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) daring dalam rangka pengumpulan data lapangan, Rabu, 7 Juli 2022

⁷³ Sally Engle Merry, “Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle,” *American Anthropologist* 108 (2006): 39.

mentransfer informasi, tapi lebih fokus pada pemahaman nilai-nilai yang terkandung dalam HAM dengan mempertimbangkan dinamika pola kekuasaan di level lokal. Bentuk vernakularisasi berbeda tergantung sejauh mana peleburan nilai-nilai lokal dan nilai yang berasal dari luar. Tidak ada pola yang baku dan bisa dijadikan patokan. Mengingat nilai dan konteks lokal berbeda-beda maka proses vernakularisasi pun berbeda-beda.

Vernakularisasi berangkat dari pandangan bahwa tiap daerah memiliki struktur dan kultur berbeda yang mempengaruhi cara berperilaku masyarakat. Perbedaan pandangan tentang perkawinan anak mencerminkan perbedaan konteks struktur dan kultur di tingkat lokal yang membuat agenda apropriasi nilai-nilai HAM tidak bisa disamaratakan. Narasi dominan yang sering dipakai untuk mensosialisasikan pencegahan perkawinan anak biasanya berangkat dari pemenuhan hak anak dan perempuan serta pemerataan akses ekonomi dan pendidikan. Narasi ini kemudian diturunkan melalui program-program baik di tingkat pusat maupun daerah dalam pencegahan perkawinan anak, yaitu berupa pemberdayaan perempuan di level lokal, pemberdayaan ekonomi masyarakat dan edukasi terhadap keluarga. Meski berangkat dari kenyataan yang terjadi di masyarakat, narasi tersebut menjadi problematik ketika tidak semua masyarakat memandang penting pemenuhan hak perempuan dan anak. Bagi sebagian masyarakat, perkawinan adalah hal yang sakral, sehingga ketika hakim maupun institusi daerah mengatakan bahwa perkawinan adalah bentuk pelanggaran yang juga berarti kejahatan terhadap hak anak, maka yang mungkin terjadi adalah resistensi dari masyarakat.

Mengutip Yee, hak asasi manusia akan menjadi konsep yang kosong jika tidak dibingkai menyesuaikan logika, kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.⁷⁴ Hak anak dan perempuan dalam pencegahan perkawinan anak harus disampaikan lewat strategi vernakularisasi agar semangatnya beresonansi dengan logika dan konteks masyarakat. Strategi vernakularisasi bisa dilakukan dengan mengidentifikasi isu yang lekat dengan keseharian masyarakat atau mengadopsi praktik budaya yang sudah ada untuk menyoroti isu-isu HAM. Beberapa praktik vernakularisasi dalam advokasi isu HAM yang bisa dipinjam dari negara lain misalnya, masyarakat sipil di Singapura yang mengemas tuntutan pemenuhan hak pekerja migran dalam narasi untung-rugi yang lebih bisa diterima para pengusaha.⁷⁵ Contoh lainnya adalah pemberdayaan wanita melalui institusi adat Nari Adalats untuk mengadvokasi kasus kekerasan perempuan di India⁷⁶.

Strategi vernakularisasi berangkat dari anggapan bahwa permasalahan di satu tempat tidak bisa disasar dengan cara yang sama di tempat lain. Dalam studi lapangan yang dilakukan tim di tiga lokus penelitian, terdapat institusi dan budaya yang sudah mengarah pada strategi vernakularisasi. Forum PIK remaja di Desa Air Anyir, Bangka Belitung, merupakan bentuk vernakularisasi hak perempuan dan anak dalam isu perkawinan. Alih-alih bicara tentang hak perempuan dan anak, kader PIK memasukkan agenda pencegahan perkawinan anak melalui

⁷⁴ Chiu Yee Koh et al., "Cultural Mediation through Vernacularization: Framing Rights Claims through the Day-off Campaign for Migrant Domestic Workers in Singapore," *International Migration* 55, no. 3 (June 2017): 89–104, <https://doi.org/10.1111/imig.12332>.

⁷⁵ Koh et al.

⁷⁶ Sally Engle Merry, p.46

diskusi informal tentang pacaran sehat, melaksanakan kegiatan komunal untuk mengisi waktu luang serta berbagi pengalaman kuliah yang memperluas jejaring anak muda. Cara-cara ini lebih sesuai dengan konteks masyarakat Bangka cenderung menikah muda begitu mampu mengumpulkan uang dari tambang timah. Melalui PIK, para remaja terpapar berbagai pilihan pekerjaan dan perkuliahan sehingga mempertanyakan kembali definisi keamanan yang harus dikejar sebelum menikah. Inisiatif PIK remaja berangkat dari konteks permasalahan masyarakat yang sangat lokal dan terjadi hanya di Bangka, atau bahkan Desa Air Anyir. Proses sosial yang terjadi di Desa Air Anyir menunjukkan bahwa vernakularisasi selalu bersifat khas, dan oleh karenanya dibutuhkan pengetahuan terhadap permasalahan yang sifatnya sangat lokal sebelum memutuskan strategi penyelesaian masalah.

Vernakularisasi mensyaratkan pikiran yang terbuka terhadap adat masyarakat lokal. Tidak selamanya adat bertumbukan dengan agenda HAM. Jika digali lebih dalam, ada nilai-nilai adat yang justru mendukung agenda HAM. Vernakularisasi yang dilakukan Pemerintah Daerah NTB berangkat dari institusi adat yang sudah ada. Pemerintah Daerah NTB misalnya, memanfaatkan institusi adat untuk mencegah perkawinan anak. Dalam masyarakat NTB, setelah perempuan dan laki-laki melakukan prosesi *merarik*, kepala dusun dari kedua belah pihak harus bertemu dalam prosesi *sejati selabar*. Prosesi ini mengandung arti bahwa kepala dusun telah menyetujui rencana pernikahan kedua individu. LPA Mataram bersama pemerintah daerah menasar fungsi adat para Kepala Dusun untuk mencegah perkawinan anak. Para Kepala Dusun diminta untuk tidak melakukan prosesi *sejati selabar* jika calon mempelai masih berusia di bawah 19 tahun. LPA Mataram menilai strategi ini cukup efektif karena masyarakat tidak berani menikahkan anaknya tanpa persetujuan dari Kepala Dusun. Pemerintah Daerah juga meminta Kepala Dusun melaporkan pernikahan yang dilakukan diam-diam agar segera dilakukan prosesi *pembelasan* atau pemisahan pengantin untuk membatalkan pernikahan. Meski praktik ini telah berhasil mencegah praktik perkawinan anak, namun belum tentu masyarakat menangkap alasan mengapa perkawinan anak perlu dicegah.

Inisiatif serupa yang memanfaatkan institusi sosial juga ditemukan di beberapa tempat lainnya. Di Provinsi Bangka Belitung, Kanwil Kemenag setempat memberikan sanksi bagi para penghulu yang mau memfasilitasi perkawinan anak. Selain itu, terdapat inisiatif dari Kepala Desa yang melanggar warga meminjamkan fasilitas tenda, kursi, *sound system* dan alat makan milik desa/RT/RW pada keluarga yang ingin menikahkan anak di bawah umur. Meski inisiatif ini diklaim berhasil mencegah perkawinan anak dan membuat masyarakat berpikir ulang untuk menikah/menikahkan anak di bawah umur, masih tersisa beberapa permasalahan yang belum berhasil disasar. Pertama, belum terinjeksinya pemahaman tentang hak perempuan dan anak dalam inisiatif lokal. Inisiatif yang ada cenderung bersifat punitif dan responsif, hanya menasar objek yang sudah terlanjur berencana untuk menikahkan anaknya. Inisiatif ini belum berhasil membuat masyarakat lebih mengerti tentang kebutuhan anak, perlindungan anak dan perempuan. Dampaknya berkaitan dengan permasalahan kedua, yaitu bahwa inisiatif tersebut hanya menghalangi upaya perkawinan yang sifatnya administratif. Ketika penghulu tidak memfasilitasi dan warga menolak untuk datang, perkawinan tetap bisa dilakukan secara diam-diam. Ketiga, tidak ada koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah provinsi terhadap inisiatif lokal. Sehingga muncul banyak inisiatif tapi berdiri sendiri. Pemerintah provinsi mengetahui

adanya inisiatif ini, tapi tidak berupaya melakukan *scale up*, mengaplikasikan inisiatif serupa ke desa/kabupaten lain, atau memastikan keselarasan inisiatif dengan agenda HAM yang ditetapkan pemerintah pusat. Ini membuat strategi vernakularisasi menjadi timpang, cenderung memberatkan konteks lokal namun tidak mendasari pada agenda HAM di level nasional.

Dari beberapa contoh di atas, bisa dipahami strategi vernakularisasi harus mampu menyeimbangkan konteks lokal dengan agenda HAM nasional. Untuk mencapai tujuan ini, vernakularisasi membutuhkan peran *translator*, yaitu individu atau kelompok yang berperan sebagai perantara, yang menerjemahkan diskursus hukum internasional ke dalam norma-norma domestik. Menurut Marry, seorang *translator* harus menguasai keduanya, yaitu norma HAM dalam hukum internasional dan norma-norma yang berlaku di level lokal. *Translator* tidak bisa merendahkan nilai-nilai domestik tapi di saat yang bersamaan mereka harus mampu mengadopsi nilai-nilai HAM yang tercantum dalam instrumen internasional. Angela Banks menambahkan bahwa seorang *translator* harus merepresentasikan baik nilai-nilai lokal maupun internasional:

*They serve as influential allies in the deployment of the frames created for the adaptation process, but they are also an indispensable resource for the translating components of the adaptation process.*⁷⁷

Ide tentang translator di level lokal bukanlah hal yang baru. Kementerian PPPA telah menginisiasi adanya Kader Sahabat Perempuan dan Anak (SAPA) di tiap desa yang tugasnya adalah mengimplementasikan agenda pencegahan perkawinan anak di level nasional menjadi program pencegahan tingkat desa. Kader SAPA dibentuk untuk menjalankan sepuluh indikator yang menjadi program Desa Ramah Perempuan dan Peduli Anak (DRPPA). Kader SAPA dibimbing untuk mampu memetakan permasalahan dan menciptakan solusi perkawinan anak secara mandiri berdasarkan konteks dari masing-masing desa.

Kemampuan menjadi translator tidak cukup dimiliki oleh kader di tingkat desa, melainkan juga para pemangku kepentingan di tingkat Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional. Pemerintah di tiap tingkat harus memahami perbedaan kultur di tiap wilayah yang harus direspon secara berbeda. Adanya kultur yang khas di sebuah wilayah tidak untuk ditumbukkan dengan hukum/norma nasional, melainkan untuk diadopsi dalam melaksanakan program. Pemerintah secara berjenjang harus mampu mentranslasikan agenda pencegahan perkawinan anak dari pusat menjadi program di tingkat daerah. Pemerintah di tiap level harus menetapkan target, indikator capaian dan substansi apa yang sebenarnya ingin disampaikan dari pencegahan perkawinan anak. Tidak cukup sampai disitu, harus ada koordinasi antar instansi di tingkat daerah agar inisiatif dari masing-masing instansi berjalan selaras. Sehingga, ketika para kader desa menginisiasi solusi perkawinan anak, fokusnya tidak semata-mata mencegah perkawinan, tapi sebagai upaya mengubah cara pandang masyarakat terhadap perlindungan anak dan perempuan.

⁷⁷ Angela M Banks, 'CEDAW, Compliance, and Custom: Human Rights Enforcements in Sub-Saharan Africa' (2009) 32(3) *Fordham International Law Journal* 781.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Kajian yang dilakukan Balitbang Hukum dan HAM menemukan dua permasalahan utama dalam perkawinan anak. *Pertama*, dari sisi legal formal, terdapat kesulitan untuk mengintegrasikan berbagai dokumen hukum yang berkaitan dengan strategi pencegahan perkawinan anak. Hal ini nampak dari menjamurnya program pencegahan perkawinan anak di provinsi yang dilakukan dengan beragam pendekatan namun tidak saling terkait dan cenderung berjalan sendiri-sendiri. Tersebarunya instrumen hukum baik pada level makro maupun meso justru berimplikasi terhadap kebingungan para aktor di level meso dan mikro dalam mentranslasikan maksud strategi pencegahan perkawinan anak ke dalam program yang berkelanjutan. *Kedua*, terdapat perbedaan kultur yang mempengaruhi beragamnya cara pandang mempengaruhi pemaknaan tentang perkawinan dan kedewasaan. Perbedaan pandangan tentang perkawinan dan kedewasaan adalah konsekuensi logis dari perbedaan kultur yang hanya bisa dinegosiasikan melalui proses sosial. Dengan begitu dapat dipahami bahwa proses sosial hanya bisa diinisiasi oleh aktor lokal yang mengerti konteks dan karakteristik di masing-masing daerah. Akhirnya, kajian ini berkesimpulan bahwa untuk menysasar kedua permasalahan di atas, strategi pencegahan perkawinan anak harus dilakukan dalam dua dimensi yaitu vertikal dan horizontal. Dimensi vertikal artinya, strategi yang ditetapkan harus mampu mengakomodasi inisiatif dari aktor lokal, namun tidak menghilangkan maksud dan tujuan strategi yang ditetapkan di level nasional. Sebaliknya dari dimensi horizontal, strategi intervensi yang ditetapkan harus dilakukan secara terpadu dengan *focal point* yang jelas di tiap level; baik Kementerian/Lembaga untuk tingkat makro, Organisasi Perangkat Daerah untuk tingkat meso, maupun Perangkat Desa di tingkat mikro.

2. Rekomendasi

Kajian ini merekomendasikan adanya koordinasi dan keterpaduan peran antar para aktor di level makro, meso dan mikro. Relasi antar para aktor di tiap level telah diatur dalam Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak (Stranas PPA) yang disusun Bappenas bersama Kementerian PPPA. Stranas PPA menetapkan dalam kurun waktu dua tahun sejak pengesahan Stranas PPA sudah ada penandatanganan komitmen kerja oleh seluruh K/L terkait. Kajian ini merekomendasikan agar selanjutnya Kementerian PPPA sebagai *focal point* Stranas PPA dapat memastikan keberlanjutan komitmen K/L di berbagai level. *Pertama di level makro*, Kementerian PPPA perlu lebih aktif dalam melakukan koordinasi dan evaluasi dengan Kementerian lain yang terkait. *Kedua di level meso*, Kementerian PPPA perlu memastikan adanya instansi yang bertugas sebagai *focal point* untuk mengkoordinasikan penjabaran tugas berbagai dinas di tiap provinsi. Hal ini mengingat pentingnya peran aktor di level meso dalam menjembatani tugas aktor makro dan aktor mikro. *Ketiga di level mikro*, Kementerian PPPA perlu menciptakan mekanisme yang memastikan para kader desa mampu menangkap konteks struktur, kultur dan proses sosial di tengah masyarakat yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung agenda pencegahan perkawinan anak. Adapun penjabaran tugas di ketiga level dijelaskan dalam bagian berikut:

Tingkat Makro

Di tingkat makro, Kementerian PPPA memiliki peran sebagai *focal point* yang memiliki tugas untuk memastikan koordinasi, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak dari tiap Kementerian/Lembaga/Pemda berjalan efektif. Adapun tugas tiap K/L terkait antara lain sebagai berikut:

Kementerian	Rincian Tugas
Kementerian Agama	<ul style="list-style-type: none">• Menyusun petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan/pedoman pencegahan dan antisipasi perkawinan anak bagi instansi vertikal Kementerian Agama• Menyelenggarakan <i>Training of Trainers (ToT)</i>/Bimbingan Teknis/Pendidikan dan Pelatihan bagi pejabat dan pegawai instansi vertikal Kementerian Agama dengan materi muatan pemahaman perkawinan anak dari perspektif agama dan budaya lokal• Mengintegrasikan edukasi kesehatan reproduksi dalam kurikulum Madrasah dan Pesantren• Mengintegrasikan edukasi kesiapan perkawinan dan pendidikan pranikah ke dalam kurikulum Madrasah Aliyah (setara Sekolah Menengah Atas) dan Pesantren
Kementerian Pendidikan	<ul style="list-style-type: none">• Menyusun materi muatan edukasi kesehatan reproduksi bagi siswa sesuai dengan tingkat pendidikan baik dasar, menengah, maupun atas• Menyusun regulasi yang memastikan dialog dan kerjasama antara guru dan orangtua/wali murid berjalan dua arah dalam mendidik anak• Memastikan ketersediaan akses pendidikan 12 tahun bagi seluruh anak tanpa terkendala jarak dan biaya
BKKBN	<ul style="list-style-type: none">• Memberikan penguatan kapasitas para penyuluh KB, kader Forum Remaja, PIK Remaja atau kader forum serupa tentang agenda pencegahan perkawinan anak berbasis konteks lokal• Memastikan terselenggaranya pendidikan kesehatan reproduksi bagi siswa SMP dan SMA
Kementerian Desa	<ul style="list-style-type: none">• Memastikan adanya anggaran desa yang dapat dipakai untuk peningkatan kapasitas (<i>soft skill</i> dan <i>hard skill</i>) remaja• Menyusun kebijakan untuk meningkatkan peran perempuan dalam pengambilan keputusan di desa• Memberikan pembekalan bagi para pejabat desa untuk mengenali konteks struktur, kultur dan sosial yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung pencegahan perkawinan anak
Kementerian Komunikasi dan Informasi	<ul style="list-style-type: none">• Menyusun kebijakan informasi layak anak untuk melindungi anak-anak dari konten pornografi• Bekerjasama dengan Kementerian PPPA dalam membuat kampanye/ kanal informasi khusus anak dan remaja berkaitan dengan strategi pencegahan

	perkawinan anak
Kementerian Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memperluas akses kesehatan (termasuk kesehatan reproduksi) hingga menyentuh perempuan dan anak di pelosok desa ● Mengintensifkan pemberian informasi mengenai kesehatan reproduksi bagi masyarakat umum ● Memberikan peningkatan kapasitas pengetahuan kader posyandu tentang risiko kesehatan perkawinan anak
Kementerian Sosial	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengurangi tingkat kemiskinan urban dan rural dengan menyelenggarakan program pemberdayaan perempuan dan remaja ● Bekerjasama dengan Kementerian Desa dalam memanfaatkan kader Sakti Peksos untuk melakukan sosialisasi pencegahan perkawinan anak di desa

Tingkat Meso

Kementerian PPPA perlu menjalin komunikasi dan koordinasi dengan para Sekretaris Daerah yang berfungsi sebagai *focal point* di tiap provinsi. Komunikasi dan koordinasi dapat dilakukan dengan laporan dan evaluasi yang dilakukan secara rutin (minimal satu tahun sekali) untuk memastikan ketercapaian target tiap dinas/instansi vertikal.

Lembaga	Rincian Tugas
Sekretaris Daerah sebagai focal point	<ul style="list-style-type: none"> ● Menindaklanjuti Pernyataan Komitmen para pemangku kepentingan dengan membentuk Gugus Tugas Pencegahan Perkawinan Anak (PPA) ● Gugus Tugas PPA melakukan koordinasi program pencegahan perkawinan anak yang merupakan turunan dari program K/L pusat kepada dinas-dinas di Provinsi, sesuai dengan amanat Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak. ● Memetakan isu perkawinan anak di provinsi melalui Musrenbang/diskusi publik/diskusi kelompok terfokus (FGD) yang melibatkan dinas terkait dan para aktor di level meso dan mikro (pemangku adat, pemuka agama, tokoh masyarakat) dalam m ● Menyusun strategi pencegahan perkawinan anak tingkat provinsi melalui Musrenbang/ diskusi publik/diskusi kelompok terfokus (FGD) yang melibatkan dinas terkait dan para aktor di level meso dan mikro (pemangku adat, pemuka agama, tokoh masyarakat) ● Menyusun peta jalan pencegahan perkawinan anak di tingkat provinsi dan kabupaten/kota melibatkan aktor di level meso dan mikro. ● Menyusun indikator dan target capaian bagi masing-masing dinas dan instansi vertikal dalam pelaksanaan program pencegahan perkawinan anak tingkat provinsi

DP3A Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> ● Memetakan aktor (pemuka agama, pemuka adat, atau <i>influencer</i>) di provinsi/kabupaten/kota yang memiliki pengaruh dalam melaksanakan kampanye pencegahan perkawinan anak ● Bekerjasama dengan pemuka agama, pemuka adat atau influencer dalam menciptakan nilai-nilai sosial yang mendukung pencegahan perkawinan anak ● Mengawal, mengawasi, dan mengevaluasi kinerja Kader SAPA dalam menginisiasi program pencegahan perkawinan anak berbasis konteks lokal ● Bekerjasama dengan Kanwil Kementerian Agama untuk menyisipkan nilai-nilai perlindungan anak, perempuan dan pencegahan perkawinan anak dalam kegiatan ceramah agama ● Membantu Sekretaris Daerah mengukur ketercapaian kinerja gugus tugas dalam pelaksanaan program pencegahan perkawinan anak tingkat provinsi
Kanwil Kementerian Agama	<ul style="list-style-type: none"> ● Melibatkan pemuka agama di daerah dalam mengidentifikasi nilai-nilai agama yang mendukung atau menolak pernikahan anak ● Memastikan keaktifan da'i umat yang ada di tiap desa untuk menyelipkan materi tentang pencegahan perkawinan anak dalam kegiatan ceramah/ pengajian memakai pendekatan agama ● Bekerjasama dengan Dinas Pendidikan untuk memberikan pendidikan pra-nikah bagi remaja di tingkat SMP dan SMA ● Melembagakan peraturan tentang sanksi pada penghulu yang memfasilitasi pernikahan anak di luar ketentuan
Pengadilan Agama	<ul style="list-style-type: none"> ● Memastikan pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung tentang dispensasi kawin berjalan efektif berdasar prinsip kepentingan anak
Dinas Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memastikan ada dialog antara guru dan orangtua dalam pengawasan pergaulan anak/remaja ● Memastikan pesan pencegahan perkawinan anak disampaikan oleh sekolah kepada orangtua ● Bekerjasama dengan Dinas P2KB dalam menyediakan pendidikan kesehatan reproduksi bagi siswa SMP dan SMA ● Bekerjasama dengan Kanwil Kementerian Agama dalam memberikan pendidikan pra-nikah bagi remaja di tingkat SMP dan SMA ● Memastikan akses pendidikan 12 tahun bagi seluruh anak hingga pelosok desa
Dinas P2KB	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengawal, mengawasi dan mengevaluasi kinerja penyuluh KB, Forum Remaja, PIK Remaja atau forum serupa dalam menyelipkan agenda pencegahan perkawinan anak berbasis konteks lokal

	<ul style="list-style-type: none"> ● Bekerjasama dengan Dinas Pendidikan dalam menyediakan pendidikan kesehatan reproduksi bagi siswa SMP dan SMA ● Bekerjasama dengan DP3A dalam memberikan pembinaan bagi kader SAPA mengenai risiko kesehatan anak dan perempuan dalam perkawinan anak
Dinas Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memastikan perempuan yang melakukan pernikahan anak mendapatkan akses kesehatan ● Memastikan akses kesehatan bagi perempuan dan anak sampai tingkat desa melalui kegiatan posyandu ● Bekerjasama dengan Dinas P3A, Dinas Pendidikan dan DP2KB memberikan pendidikan kesehatan reproduksi pada remaja melalui pendidikan sekolah, PIK Remaja dan kegiatan serupa

Tingkat Mikro

Di tingkat Mikro, Kementerian PPPA dapat menetapkan pemerintah desa sebagai *focal point* kegiatan para kader di tingkat desa. Adapun tugas Pemerintah Desa sebagai *focal point* antara lain:

- Intensifikasi kerja relawan SAPA, Forum Anak, PIK Remaja, dan inisiatif sejenis dalam mendorong perubahan cara pikir masyarakat akan praktik perkawinan anak
- Menginventarisasi praktik budaya atau agama yang dapat mendukung pencegahan perkawinan anak
- Memetakan potensi proses sosial yang dapat mengubah struktur/kultur yang memicu perkawinan anak

