

# Model Rencana Kebijakan dan Rencana Aksi Berbasis *Integrated Policy And Action* Untuk Pencegahan Perkawinan Anak Di Bawah Umur

Yusuf Hanafi<sup>1</sup>

Nur Atikah<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Sastra, Universitas Negeri Malang

<sup>2</sup> Fakultas MIPA, Universitas Negeri Malang

E-mail: sufi\_rmi@yahoo.com

**Abstract:** *Child marriage contributes to many dark sides, such as preventing the improvement of human resource and increasing the poverty index. Strategic and collective efforts are needed in order to prevent the existence of this phenomena, for instance, through organizing a plan of policy and action integratedly. This article aims to portray the social profile of Maduranese people live in South Malang and their tendency towards the practice of child marriage as a need analysis to organize the plan of policy and action prototype to prevent the existence of this dangerous practice. The chosen strategy is solving the child marriage practice in whole area through "circular formula" which relate to law, politic, education, social and religion, and economy area.*

Perkawinan anak di bawah umur memiliki banyak sisi gelap, di antaranya menghambat peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan turut berkontribusi memperparah indeks kemiskinan. Diperlukan upaya-upaya strategis dan kolektif untuk mencegah keberlangsungan fenomena tersebut, salah satunya, melalui penyusunan rencana kebijakan dan rencana aksi secara terpadu. Tulisan ini bermaksud untuk menguraikan profil sosial dari masyarakat sub kultur Madura di wilayah Malang Selatan serta kecenderungan praktik perkawinan anak di bawah umur di sana sebagai sumber analisis kebutuhan bagi perancangan prototipe rencana kebijakan dan rencana aksi untuk mencegah keberlangsungan praktik tradisi yang berbahaya itu. Strategi penanganan praktik perkawinan anak di bawah yang dipilih dirancang secara sinergis di segala bidang melalui "Formula Sirkular" yang meliputi bidang hukum, politik, pendidikan, sosial-keagamaan, dan ekonomi.

**Keywords:** *Child marriage, plan of policy and action, circular model.*

Isu perkawinan anak di bawah umur yang mengemuka belakangan ini merupakan diskursus kompleks yang bersinggungan dengan beragam aspek, mulai dari hukum, agama, adat, ekonomi, sosial hingga kesehatan. Ironisnya di Indonesia, persoalan yang kini menjadi sorotan dan keprihatinan dunia internasional itu justru kurang mendapat perhatian dan respons yang memadai untuk tidak mengatakan "sangat minim". Padahal masalah perkawinan anak di bawah umur di Tanah Air telah berurat akar dalam rentang waktu yang panjang, meski baru mencuat ke permukaan beberapa tahun belakangan khususnya pasca kontroversi perkawinan Syekh Puji dengan Lutviana Ulfa pada Agustus 2008 lalu (*Kompas*, 26/10/2008).

Berpijak atas analisis situasi tersebut di atas, penelitian ini menemukan ruang relevansi dan signifikansinya. Penelitian ini bertujuan untuk mengikis tradisi masyarakat daerah minus yang kerap kali menikahkan anak-anaknya yang masih di bawah umur melalui serangkaian kebijakan dan program yang tepat sasaran, seperti: penyuluhan hukum perkawinan dan kesehatan reproduksi dengan dukungan materi-materi audiovisual, penyediaan layanan pelatihan kejuruan dan program magang bagi gadis-gadis belia dari keluarga miskin, perbaikan manajemen dan administrasi perkawinan, dan mobilisasi media massa untuk mening-

katkan kesadaran masyarakat mengenai bahaya dan risiko perkawinan di bawah umur demi menuju prakarsa "safe motherhood."

Dipilihnya Kecamatan Gondanglegi, Kabupaten Malang, Jawa Timur sebagai lokasi penelitian, karena praktik perkawinan anak di bawah umur adalah hal yang lumrah terjadi di sana, khususnya di kalangan masyarakat sub kultur Madura. Dalam konstruk pemikiran mereka, perkawinan usia muda merupakan opsi terbaik untuk menyelamatkan moralitas generasi baru dan segera menyadarkan mereka akan tanggung jawabnya (Hanafi, 2009:315). Selain itu, kecenderungan perkawinan anak di bawah umur di kalangan komunitas sub kultur Madura daerah Malang Selatan (yang mayoritasnya berpenghasilan rendah) juga dipengaruhi oleh problem ekonomi. Sebagai konsekuensinya, gadis-gadis dari keluarga miskin di sana lazimnya menjadi generasi putus sekolah atau hanya mengenyam bangku pendidikan informal (semacam pesantren), karena tidak memiliki cukup biaya untuk menempuh pendidikan formal (Hanafi, 2010:92).

## Metode

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menemukenali kondisi dan profil sosial (*social profile*) dari masyarakat sub kultur Madura di daerah Gondanglegi Malang

Selatan serta kecenderungan praktik perkawinan anak di bawah umur di sana sebagai sumber analisis kebutuhan; (2) merancang prototipe strategi dan model rencana kebijakan (*plan of policy*) dan rencana aksi (*plan of action*) untuk pencegahan perkawinan anak di bawah umur pada masyarakat sub kultur Madura di daerah Gondanglegi Malang Selatan dan menguji validitas dan reliabilitasnya pada ahli dan pakar; (3) menguji efektivitas produk untuk mengembangkan diri pengakses dalam meningkatkan partisipasi mereka dalam agenda yang diusung, yakni mengurangi indeks kasus dan praktik perkawinan anak di bawah umur di masyarakat sub kultur Madura di daerah Gondanglegi Malang Selatan.

Tujuan penelitian yang pertama dan kedua ditargetkan untuk dicapai dalam penelitian tahun pertama (tahap I), sedangkan tujuan penelitian yang ketiga direncanakan untuk direalisasikan pada penelitian tahun kedua (tahap II/lanjutan). Untuk mendapatkan tujuan penelitian yang pertama, akan digunakan rancangan penelitian *mixing method* dengan survei deskriptif yang diperdalam dengan studi kasus. Selanjutnya, terkait dengan pencapaian tujuan penelitian yang kedua, pengembangan produk akan dilakukan melalui penelitian pengembangan (Bogdan & Biklen, 1982: 87) dengan hasil akhir tersusunnya prototipe model. Sementara untuk tujuan yang ketiga, yaitu menguji efektivitas produk, akan digunakan rancangan penelitian eksperimen. Artikel ini disusun berdasarkan hasil penelitian tahun pertama.

### Temuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan di tujuh desa di Kecamatan Gondanglegi yang memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) terendah dan mayoritas penduduknya merupakan etnis Madura, yakni: Sumberjaya, Putukrejo, Bulupitu, Ganjaran, Putat Lor, Pangungrejo, dan Sukosari. Asumsi dasarnya, praktik perkawinan anak di bawah umur itu erat kaitannya dengan indeks pendidikan, indeks kesehatan, dan indeks ekonomi yang rendah dari subyek pelakunya.

Profil sosial (*social profile*) dari masyarakat sub kultur Madura wilayah Malang Selatan yang menjadi dasar pengembangan model rencana kebijakan dan rencana aksi berbasis *integrated policy and action* untuk pencegahan perkawinan anak di bawah umur ini adalah sebagai berikut.

Secara demografis, mayoritas mereka yang menikah di bawah umur adalah kaum perempuan. Penyebabnya adalah adanya persepsi umum bahwa perempuan sebagai isteri, segala kebutuhan dan hak-hak individualnya kelak menjadi tanggung-jawab suami. Tentunya hal itu juga tidak lepas dari *background* sosio-kultural mereka sebagai "santri salaf". Adapun rerata usia mereka yang menikah di bawah umur adalah 13-15 tahun, dengan strata pendidikan hanya lulusan sekolah dasar (SD/MI atau yang sederajat). Meski demikian, ada pula di antara mereka yang sempat menenyam bangku sekolah menengah pertama (SMP/MTs), tetapi mayoritasnya tidak sampai tamat (*drop out*). Dari

sisi ekonomi, kebanyakan keluarga-keluarga yang menikahkan anaknya di usia yang sangat dini itu bekerja di sektor agraris, baik sebagai petani maupun buruh, dengan kondisi ekonomi di bawah garis kemiskinan.

Secara geografis, wilayah yang menjadi "sarang" dari praktik perkawinan anak di bawah umur itu memiliki karakteristik "terisolir" dengan mobilitas penduduknya yang rendah. Selain karena persoalan infra-struktur jalan yang tidak memadai, pola kehidupan agraris pulalah yang mengondisikan mereka untuk "terpaku" di lingkungannya, nyaris tanpa akses dan interaksi dengan dunia luar. Kehidupan sub kultur inilah yang membentuk mereka menjadi pribadi-pribadi yang statis dan "tertutup". Mereka tidak terbiasa mempertimbangkan beragam masukan (*input*) yang datang dari luar, selain kultur tradisi dan religi yang diwarisinya secara turun-temurun, termasuk dalam menyikapi persoalan perkawinan anak di bawah umur. Ditambah lagi, sebagian dusun dan desa di bagian barat Kecamatan Gondanglegi juga belum mendapat aliran listrik, dan sebagiannya masih mendambakan ketersediaan air bersih dari pemerintah—mengingat sulitnya mendapatkan air tanah. Seluruh variabel ini menunjukkan bahwa kebutuhan dasar dari warga di kecamatan tersebut belum terpenuhi secara layak. Karakteristik geografis lain dari desa-desa yang menjadi daerah kantong praktik perkawinan anak di bawah umur itu, lingkungan tinggalnya bercirikan tandus, kering, dan gersang. Faktor alam ini pulalah yang berkontribusi besar terhadap strata ekonomi mereka yang rendah.

Secara psikografis, praktik perkawinan anak di bawah umur itu kerap kali terjadi, karena penduduk Kecamatan Gondanglegi itu masih memosisikan anak perempuan sebagai warga kelas dua. Akibatnya, muncul keinginan dalam diri para orang tua di sana untuk mempercepat perkawinan anak gadisnya dengan berbagai alasan. Di antaranya, pendidikan tinggi tidak terlalu penting baginya. Alasan lain dari preferensi para orang tua di Kecamatan Gondanglegi mempercepat perkawinan puterinya, kemandirian secara ekonomi bukanlah hal penting bagi perempuan. Karena kelak pasca menikah, isteri menjadi milik suami, dan suami pulalah yang kelak bertanggung jawab atas nafkah keluarganya. Nilai budaya ini seolah mendorong perempuan (baca: isteri) agar bergantung kepada suami. Variabel lain yang tidak boleh dilewatkan, praktik tradisi yang masih berkecambah luas di basis-basis kaum santri tradisional sub kultur Madura itu, dipengaruhi secara kuat oleh aspek "doktrinal". Artinya, praktik tradisi tersebut terpupuk dan menjadi lestari, karena justifikasi normatif dari teks-teks agama. Menurut doktrin Islam yang mereka pegangi, perkawinan legendaris Nabi Muhammad SAW dengan Aisyah RA yang masih kanak-kanak itu merupakan referensi legalitas perkawinan anak di bawah umur yang tidak terbantahkan. Dalam konstruk pemikiran mereka, perkawinan anak-anak itu justru berkonotasi positif, jika hal itu dilakukan

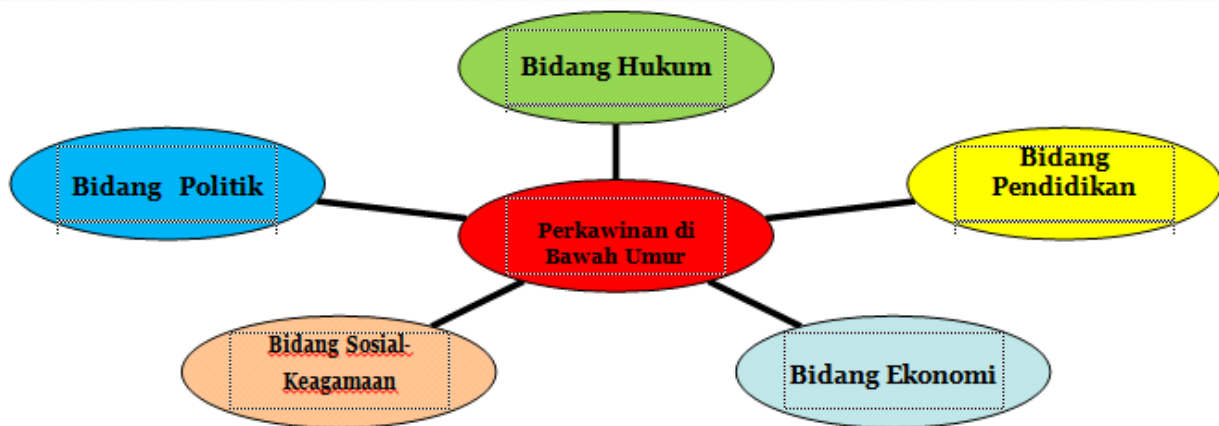
atas pertimbangan kemaslahatan moral dan agama. Selain faktor doktrinal di atas, secara kultural para orang tua di Kecamatan Gondanglegi juga khawatir jika anak perempuannya terkena stigma perawan tua. Di mata masyarakat Gondanglegi, semakin tinggi usia seorang gadis perawan, "nilai jual" dirinya justru semakin turun dan rendah.

Dari sudut pandang pola komunikasi, daerah kantong praktik perkawinan anak di bawah umur itu menjadikan para pemimpin dan pemuka lembaga-lembaga agama dan adat (*religious and traditional institutions*) menjadi patron. Tokoh-tokoh agama dan adat itulah yang secara tradisional menjadi rujukan (*reference*) dalam memahami ajaran agama, norma adat, bahkan juru tafsir kehidupan. Dalam struktur nilai adat, anak diposisikan sebagai hak milik dan aset yang dapat diperlakukan sekehendak orang tua. Karenanya tidak salah, ketika orang tua memutuskan untuk menikahkan anaknya yang masih kanak-kanak.

## Pembahasan

Telah ditegaskan sebelumnya bahwa perkawinan anak di bawah umur merupakan masalah kompleks yang memiliki beragam latar dan berkelindan dengan berbagai aspek, mulai dari hukum, agama, adat, ekonomi, sosial hingga kesehatan. Untuk mengatasi problem tersebut, tentu tidak bisa dilakukan secara parsial dan sektoral, tetapi harus secara utuh, holistik, dan komprehensif.

Partisipasi kolektif dari berbagai pihak untuk menangani praktik tradisi yang telah berurat akar dalam jangka waktu yang panjang tersebut merupakan keniscayaan, baik dari pihak pemerintah (*government*) maupun swasta (*non government organization* (NGO)). Jika perlu, perang terhadap praktik perkawinan anak di bawah umur didengungkan dan dikampanyekan secara massif di level nasional dengan menggunakan propaganda "Stop and Save (SaS)", yakni "Stop Child Marriage" dan "Save Our Girls and Woman".



**Diagram 1** – Kebijakan penanganan praktik perkawinan anak di bawah umur secara sinergis di segala bidang melalui "Formula Sirkular"

Penyelesaian masalah perkawinan anak di bawah umur secara sinergis melalui "Formula Sirkular" di atas sangat diperlukan, karena dalam praktik tradisi yang berbahaya ini terjadi "silang-tubruk" persoalan. Berikut, dipaparkan rencana kebijakan (*plan of policy*) dan rencana aksi (*plan of action*) untuk meminimalisir praktik perkawinan anak di bawah umur.

### 1. Kebijakan-Kebijakan Strategis Nasional untuk Pemecahan Masalah Perkawinan Anak di Bawah Umur

#### a. Bidang Hukum

Pemerintah dituntut untuk membuat komitmen politik (*political will*) dan pernyataan yang tegas (*clear expression*) guna menghentikan praktik-praktik tradisi berbahaya (*the harmful traditional practices*) yang mempengaruhi kesehatan perempuan dan anak, terutama praktik perkawinan di bawah umur. Salah satu bentuknya adalah dengan meratifikasi dan menerapkan secara efektif instrumen-instrumen hukum internasional, khususnya yang terkait dengan perlindungan bagi perempuan dan anak, seperti: *Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage, and Regis-*

*tration of Marriages* (Konvensi tentang Kesepakatan untuk Menikah, Umur Minimal Menikah, dan Pencatatan Pernikahan tahun 1964), *International Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Anak tahun 1989), dan *Beijing Rules* (Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/33 tanggal 29 November 1985 tentang Rambu-rambu Penentuan Usia Kedewasaan).

Pemerintah juga perlu didesak untuk melakukan reformasi undang-undang perkawinan, antara lain, dengan: (a) penghapusan institusi dispensasi nikah (Wahyuni, 2009:4); (b) rekonsepsi perwalian untuk menghindari kawin paksa (*ijbar*) (Rangkuti, 2009:38 dan Yanggo, 1994), serta (c) penetapan usia minimal untuk menikah bagi anak laki-laki dan perempuan secara sama dan lebih tinggi dari sebelumnya, yakni 18 tahun. Seperti direkomendasikan oleh WHO dan *International Convention on the Rights of the Child* (ICRC), individu itu berstatus sebagai "anak" hingga usia 18 tahun. Karenanya, batas minimal usia nikah perempuan yang selama ini ditetapkan dalam UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, yakni 16 tahun, harus dirubah dan ditinggikan. Pertimbangannya, pada usia 16

tahun, kesehatan reproduksi perempuan masih sangat rentan. Salah satu pemicu tingginya Angka Kematian Ibu (AKI atau *maternal mortality*) adalah karena ibu harus melahirkan anak pada usia yang sangat muda.

#### **b. Bidang Politik**

Selain penguatan perundang-undangan nasional yang melarang dan mencegah praktik perkawinan anak di bawah umur di atas, pemerintah perlu membentuk badan-badan (*governmental bodies*) untuk menerapkan kebijakan-kebijakan resmi yang telah ditetapkan. Badan-badan pemerintah itulah yang menjamin penerapan strategi ke depan untuk perlindungan dan pemberdayaan perempuan dan anak.

Jika dirasa perlu, dapat pula dibentuk komite-komite nasional (*national committees*) untuk memengaruhi praktik-praktik tradisi berbahaya yang mempengaruhi kesehatan anak dan perempuan, khususnya praktik perkawinan di bawah umur, seperti keberadaan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (*the National Commission on Violence Against Women*, lebih populer dengan sebutan "Komnas Perempuan") dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (*the Indonesian Child Protection Commission*, sering disingkat dengan KPAI) yang telah eksis sebelumnya (Supena, dkk, 2002: 91). Karenanya, pembentukan Komisi Nasional Anti Praktik-Praktik Tradisi yang Berbahaya (*National Commission on Harmful Traditional Practices*) layak untuk dipertimbangkan.

#### **c. Bidang Pendidikan**

Fenomena perkawinan anak di bawah umur itu tidak terjadi begitu saja. Cara pandang masyarakat yang sangat sederhana, bahkan cenderung salah dalam mempersepsikan perkawinan, tidak lahir dari ruang hampa. Artinya, ada banyak variabel faktor yang menjadi penyebab dari semua itu. Dalam persoalan ini, pendidikan memberi andil yang cukup besar.

Di pedesaan, pendidikan masih jauh dari harapan. Jika dibandingkan antara model pendidikan modern di perkotaan dan pendidikan tradisional di pedesaan, maka akan ditemukan gap kesenjangan yang sangat lebar di antara keduanya. Pendidikan modern memposisikan dirinya sebagai sebuah kebutuhan, sedangkan pendidikan di pedesaan hanyalah sebatas menggugurkan kewajiban. Padahal idealnya, pendidikan dapat membantu masyarakat dalam mempersiapkan dan meraih masa depan yang lebih baik.

Model pendidikan yang tidak visioner menyebabkan masyarakat tidak tertarik apalagi menaruh harapan kepadanya. Pendidikan tidak lagi dipandang sebagai solusi hidup (Taufiqurrahman, 2006 dan Rifa'i, 2007). Wajar, jika masyarakat lebih menggantungkan hidupnya kepada hal-hal yang bersifat material. Artinya, kehidupan ini akan dinilai dari ketercukupan materi. Sehingga ketika seseorang dirasa mampu memenuhi kebutuhan materinya, maka dia harus segera menikah. Padahal dalam sebuah perkawinan, yang diperlukan tidak hanya materi saja, melainkan juga kesiapan fisik, psikis, dan mental.

Perkawinan anak di bawah umur selalu identik dengan level pendidikan rendah yang dimiliki oleh kaum perempuan di setiap wilayah dunia, di mana hal itu menjadi hambatan untuk pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Kehilangan kesempatan pendidikan tidak hanya berbahaya bagi anak perempuan, sebab memiliki dampak jangka panjang yang berspektrum luas, baik untuk anak-anak itu sendiri maupun masyarakat. Pendidikan bagi anak perempuan mendatangkan banyak dampak positif, seperti: pembangunan ekonomi, pengurangan kemiskinan, dan sebagainya.

Di semua wilayah, perempuan dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi cenderung terhindar dari perkawinan di usia kanak-kanak. Demikian pula halnya dengan anak perempuan yang memiliki level pendidikan menengah, ia berpeluang enam kali lebih kecil untuk menikah di bawah umur dibandingkan dengan gadis-gadis yang memiliki tingkat pendidikan rendah apalagi tidak mengenyam pendidikan dasar sama sekali (UNICEF, 2004).

#### **d. Bidang Sosial-Keagamaan**

Diperlukan adanya kerjasama dengan lembaga-lembaga agama dan adat (*religious and traditional institutions*) beserta para pemimpin dan pemukanya dalam rangka menghapus praktik perkawinan anak di bawah umur. Sebab, mereka itulah yang selama ini menjadi patron, khususnya dalam komunitas masyarakat pedesaan yang agraris. Patronase merupakan tradisi penghormatan, ketundukan, dan ketaatan kepada pihak-pihak yang dipandang memegang otoritas agama dan adat. Tokoh-tokoh agama dan adat itulah yang secara tradisional menjadi rujukan (*reference*) dalam memahami ajaran agama, norma adat, bahkan tafsir kehidupan.

Terobosan ini sangat krusial untuk tujuan reinterpretasi teks-teks agama yang selama ini disalahpahami memberikan justifikasi formal atas keabsahan perkawinan di bawah umur. Dalam konteks ini, misalnya, kasus perkawinan Nabi SAW dengan 'Aisyah RA yang lazim dijadikan sebagai referensi legalitasnya perlu teliti secara khusus di samping sejumlah ayat al-Qur'an yang secara implisit terkait dengan persoalan tersebut. Harapannya adalah agar diperoleh corak pemahaman keagamaan baru yang lebih arif dan mencerahkan, di mana teks-teks agama yang secara harfiah menjustifikasi praktik perkawinan di bawah umur tidak dipahami secara literal, tetapi secara kontekstual dengan selalu mempertimbangkan historisitas dan lokalitasnya.

Demikian pula halnya dengan nilai adat yang memposisikan anak sebagai hak milik dan aset yang dapat diperlakukan sekehendak orang tua juga perlu dikikis dan didekonstruksi secara perlahan dari *mind-set* masyarakat. Termasuk di dalamnya bias gender dan preferensi anak laki-laki atas anak perempuan yang berimplikasi pada status wanita yang rendah dalam masyarakat adat. Keseluruhannya itu perlu dirubah melalui sinergi program pemerintah dengan institusi

dan pemangku adat. Sebab, hal-hal tersebut di atas merupakan variabel-variabel yang turut menyemaikan praktik perkawinan di bawah umur.

**e. Bidang Ekonomi**

Selain faktor doktrinal dan kultural yang dikemukakan di atas, fenomena perkawinan anak di bawah umur di kalangan komunitas pedesaan (yang *notabene* mayoritasnya berpenghasilan rendah) juga dipengaruhi oleh problem ekonomi (baca: kemiskinan). Berdasarkan sejumlah riset UNICEF (2005), negara-negara miskin di dunia memiliki tingkat praktik perkawinan di bawah umur yang sangat tinggi. Keluarga-keluarga berekonomi lemah di sana menikahkan anaknya sedini mungkin agar segera terbebas dari beban pembiayaan. Hal itu dilakukan dengan diiringi harapan agar anak gadisnya segera mengalami perbaikan ekonomi pasca perkawinan. Meski dalam kenyataannya, mereka tetap berada dalam lingkaran kemiskinan (*the circle of poverty*) bahkan lebih buruk dan tragis lagi. Sebagai konsekuensi dari problem ekonomi, gadis-gadis dari keluarga miskin lazimnya menjadi generasi putus sekolah, karena tidak memiliki cukup biaya untuk menempuh pendidikan formal. Berikut perbandingan praktik perkawinan anak di bawah umur di keluarga-

keluarga miskin dan kaya di beberapa negara.

Lebih ironis lagi, keuntungan ekonomi yang diperoleh melalui perkawinan juga menjadi motivasi dari keluarga miskin untuk menikahkan anak perempuannya di usia muda. Di Malang Selatan, orang tua mengatakan bahwa mereka menikah anak perempuan di usia belia untuk mendapatkan mas kawin yang mahal dan tinggi. Di Kecamatan Gondanglegi Malang, anak perempuan yang dinikahi harus ditebus oleh pengantin pria dengan sejumlah harta dalam bentuk mas kawin atau mahar. Iming-iming insentif kekayaan tersebut menjadi daya dorong yang besar bagi keluarga miskin untuk menikahi puteri mereka di usia muda.

Pencegahan perkawinan anak di bawah umur, antara lain, dapat diwujudkan melalui program pengurangan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat lewat penyediaan lapangan pekerjaan yang layak dan memadai.

Kebijakan-kebijakan strategis nasional untuk pemecahan masalah perkawinan anak di bawah umur di seluruh bidang, baik hukum, politik, pendidikan, sosial-keagamaan maupun ekonomi, dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 4 – Rencana Kebijakan untuk Mengatasi Perkawinan Anak di Bawah Umur**

No.	Bidang	Rencana Kebijakan ( <i>Plan of Policy</i> )
01	Hukum	a. Pemerintah perlu membuat komitmen politik ( <i>political will</i> ) dan pernyataan yang tegas ( <i>clear expression</i> ) untuk meng-hentikan praktik-praktik tradisi yang berbahaya ( <i>the harmful traditional practices</i> ); b. meratifikasi dan menerapkan secara efektif instrumen-instrumen hukum internasional, khususnya semua yang terkait dengan perlindungan terhadap perempuan dan anak, seperti <i>Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage, and Registration of Marriages</i> Tahun 1964 dan <i>International Convention on the Rights of the Child</i> Tahun 1989; c. melakukan reformasi undang-undang perkawinan, antara lain dengan: menghapus institusi dispensasi nikah, rekonsepsi perwalian untuk menghindari kawin paksa ( <i>ijbar</i> ), serta menetapkan usia minimum untuk menikah bagi anak laki-laki dan perempuan secara sama dan lebih tinggi dari sebelumnya, yakni 18 tahun.
02	Politik	a. Pemerintah perlu membentuk badan-badan ( <i>governmental bodies</i> ) dan komite-komite nasional ( <i>national committees</i> ) untuk memerangi praktik perkawinan anak di bawah umur; b. menyediakan bantuan keuangan ( <i>financial assistance</i> ) bagi badan dan komite tersebut; c. Semua pihak yang dapat memberikan sumbangsih dan berkontribusi secara nyata untuk menghapuskan praktik-praktik tersebut harus dimobilisasi; d. Perlunya fokus dan konsentrasi pemerintah untuk mem-berantas praktik perkawinan di bawah umur di daerah-daerah kantong, khususnya di desa-desa yang miskin.
03	Pendidikan	a. Peningkatan kualitas dan penyediaan layanan pendidikan yang visioner dan prospektif sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat pedesaan terhadapnya. Pada gilirannya, hal itu diharapkan dapat menunda para gadis menapaki jenjang perkawinan dengan menahan mereka lebih lama di bangku sekolah; b. Penelitian dan penelaahan terhadap kurikulum dan buku sekolah ( <i>text book</i> ) harus dilakukan dengan maksud untuk menghapus prasangka terhadap perempuan ( <i>prejudices against woman</i> ) yang sangat stereotip dan bias gender.
04	Sosial-Keagamaan	Perlunya kerjasama dengan lembaga-lembaga agama dan adat ( <i>religious and traditional institutions</i> ) beserta para pemimpin dan pemukanya dalam rangka menghapus praktik perkawinan anak di bawah umur. Tujuannya adalah: a. Reinterpretasi teks-teks agama yang selama ini disalahpahami memberikan

		<p>justifikasi formal atas keabsahan perkawinan anak di bawah umur;</p> <p>b. Mengikis dan mendekonstruksi nilai adat dari <i>mindset</i> masyarakat yang memosisikan anak sebagai hak milik dan aset yang dapat diperlakukan sekehendak orang tua;</p> <p>c. Menghapus pandangan bahwa perempuan merupakan warga masyarakat kelas dua (<i>second class of community</i>) yang tidak perlu mengenyam pendidikan, karena kelak pasca pernikahan kehidupannya menjadi tanggung jawab suami.</p>
05	Ekonomi	<p>a. Mendorong akselerasi perbaikan ekonomi dan kesejahteraan lewat penyediaan lapangan pekerjaan yang layak dan memadai. Sebab, keluarga-keluarga berekonomi lemah lazimnya menikahkan anaknya sedini mungkin agar segera terbebas dari beban pembiayaan;</p> <p>b. Pemerataan pembangunan agar tidak terjadi kesenjangan kesejahteraan antarkelompok masyarakat dan kemiskinan struktural.</p>

## 2. Program-Program Strategis untuk Pencegahan Perkawinan Anak di Bawah Umur

Strategi penanganan masalah perkawinan anak di bawah umur tertuang dalam *blue print* rencana aksi berikut ini:

- a. Perubahan perilaku masyarakat melalui Gerakan Sadar Hukum (GSM), dengan program dan strategi berikut:
  - (1) Peningkatan taraf pengetahuan dan wawasan warga masyarakat pedesaan yang berekonomi lemah melalui program "Kejar" (Bekerja sambil Belajar) yang disajikan dalam bentuk paket-paket;
  - (2) Program "Wajar" (Wajib Belajar) bagi anak-anak usia sekolah lebih diperketat pelaksanaannya;
  - (3) Program Penyuluhan Hukum Perkawinan (P2HP).
- b. Perbaikan Manajemen dan Administrasi Perkawinan (MAP) melalui kebijakan-kebijakan berikut:
  - (1) Pendaftaran dan pencatatan perkawinan harus diwajibkan demi mengantisipasi praktik perkawinan di bawah umur secara siri, pemalsuan umur, dan identitas-identitas lainnya;
  - (2) Perlunya kriminalisasi nikah siri;
  - (3) Sinergi pihak-pihak berwenang yang terkait dengan administrasi perkawinan, seperti: kelurahan/desa, kecamatan, dan Kantor Urusan Agama (KUA), sangat diperlukan. Dengan terumuskannya sinergi kolektif ini, setiap permohonan perkawinan yang tidak prosedural dan cacat hukum kepada instansi pemerintah, semisal usia calon pengantin perempuan masih di bawah 18 tahun dan kawin paksa, dapat dibatalkan dan ditolak.
- c. Sosialisasi Program Pendidikan Seks, Kesehatan Reproduksi, dan Persiapan Pranikah melalui ikhtiar-ikhtiar berikut:
  - (1) Pendidikan seks, kesehatan reproduksi, dan persiapan pranikah perlu dimasukkan ke dalam kurikulum sekolah untuk menciptakan

kesadaran di antara anak muda tentang bahaya dan risiko dari perkawinan di bawah umur melalui Sex Education, Reproductive Health, and Premarital Program (SERHAPP);

- (2) Program Audio-Visual (PAV), seperti: sketsa, sandiwara, dan paket pendidikan tentang praktik-praktik tradisi berbahaya yang mempengaruhi kesehatan perempuan dan anak-anak, khususnya perkawinan anak di bawah umur, harus pula digarap dan dipersiapkan;
  - (3) Media massa perlu dimobilisasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai bahaya dan risiko perkawinan di bawah umur menuju prakarsa "Safe Motherhood";
  - (4) Pemerintah harus mengakui dan memajukan hak reproduktif perempuan, termasuk hak mereka untuk menentukan jumlah dan jarak usia anak-anak mereka (Jain, 2007 dan Mensch, 2004).
- d. Perluasan Akses Pendidikan (PAP) yang terjangkau melalui:
    - (1) Penyediaan layanan pelatihan kejuruan dan program magang bagi gadis-gadis belia dari keluarga-keluarga miskin untuk memberdayakan mereka secara ekonomi.
    - (2) Perlunya program pelatihan yang efektif bagi pembantu kelahiran tradisional (dukun beranak), bidan, dan paramedis untuk membekali mereka dengan keahlian dan pengetahuan baru yang dibutuhkan. Hal ini penting untuk mengurangi Angka Kematian Ibu (AKI) yang hingga kini masih relatif tinggi.

**Tabel 5 - rencana aksi (*plan of action*)  
untuk pencegahan perkawinan anak di bawah umur:**

No.	<i>Plan of Action</i> (Rencana Aksi)	Program dan Strategi
01	Pengubahan Perilaku Hukum Masyarakat Melalui Gerakan Sadar Hukum (GSM)	a. Peningkatan taraf pengetahuan dan wawasan warga masyarakat pedesaan yang berekonomi lemah melalui program “Kejar” (Bekerja sambil Belajar) yang disajikan dalam bentuk paket-paket; b. Program “Wajar” (Wajib Belajar) bagi anak-anak usia sekolah lebih diperketat pelaksanaannya; c. Program Penyuluhan Hukum Perkawinan (P2HP).
02	Perbaikan Manajemen dan Administrasi Perkawinan (MAP)	a. Pendaftaran dan pencatatan perkawinan harus diwajibkan demi mengantisipasi praktik perkawinan di bawah umur secara siri, pemalsuan umur, dan identitas-identitas lainnya. b. Perlunya kriminalisasi nikah siri. c. Sinergi pihak-pihak berwenang yang terkait dengan administrasi perkawinan, seperti: kelurahan/desa, kecamatan, dan Kantor Urusan Agama (KUA), sangat diperlukan. Dengan terumuskannya sinergi kolektif ini, setiap permohonan perkawinan yang tidak prosedural dan cacat hukum kepada instansi pemerintah, semisal usia calon pengantin perempuan masih di bawah 18 tahun dan kawin paksa, dapat dibatalkan dan ditolak.
03	Sosialisasi Program Pendidikan Seks, Kesehatan Reproduksi, dan Persiapan Pranikah	a. Pendidikan seks, kesehatan reproduksi, dan persiapan pranikah perlu dimasukkan ke dalam kurikulum sekolah untuk menciptakan kesadaran di antara anak muda tentang bahaya dan risiko dari perkawinan di bawah umur melalui Sex Education, Reproductive Health, and Premarital Program (SERHAPP). b. Program Audio-Visual (PAV), seperti: sketsa, sandiwara, dan paket pendidikan tentang praktik-praktik tradisi berbahaya yang mempengaruhi kesehatan perempuan dan anak-anak, khususnya perkawinan anak di bawah umur, harus pula digarap dan dipersiapkan. c. Media massa perlu dimobilisasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai bahaya dan risiko perkawinan di bawah umur menuju prakarsa “ <i>Safe Motherhood.</i> ” d. Pemerintah harus mengakui dan memajukan hak reproduktif perempuan, termasuk hak mereka untuk menentukan jumlah dan jarak usia anak-anak mereka.
04	Perluasan Akses Pendidikan (PAP) yang Terjangkau	a. Penyediaan layanan pelatihan kejuruan dan program magang bagi gadis-gadis belia dari keluarga-keluarga miskin untuk memberdayakan mereka secara ekonomi. b. Perlunya program pelatihan yang efektif bagi pembantu kelahiran tradisional (dukun beranak), bidan, dan paramedis untuk membekali mereka dengan keahlian dan pengetahuan baru yang dibutuhkan. Hal ini penting untuk mengurangi Angka Kematian Ibu (AKI) yang hingga kini masih relatif tinggi.

**Kesimpulan**

Tidak dipungkiri, intensi yang kuat dari pemerintah untuk mengatasi persoalan perkawinan anak di bawah umur sangat diperlukan. Dalam model penanganan berbasis kekuasaan (*power-based approach*) ini, pemerintah diharapkan dapat membentuk badan-badan (*governmental bodies*) dan komite-komite nasional (*national committees*) sekaligus menyediakan bantuan keuangan (*financial assistance*) bagi badan dan komite tersebut. Melalui lembaga-lembaga yang berada di bawah kewenangannya tersebut, pemerintah dapat memfokuskan konsentrasinya untuk memberantas praktik perkawinan di bawah umur di daerah-daerah kantung, khususnya di desa-desa yang miskin-tertinggal.

Dalam perspektif model penanganan yang bersifat *top-down* ini, pemerintah dapat melakukan reformasi undang-undang perkawinan, antara lain, dengan menghapus institusi dispensasi nikah, rekonsepsi perwalian untuk menghindari kawin paksa (*ijbar*), serta menetapkan usia nikah minimal bagi anak laki-laki dan perempuan (secara sama dan lebih tinggi dari sebelumnya), yakni 18 tahun.

Selain model penanganan di atas, penyelesaian masalah perkawinan anak di bawah umur dapat dilakukan dengan menggunakan model pencegahan perkawinan anak di bawah umur berbasis hukum (*right-based approach*). Dalam paradigma pendekatan ini menggunakan proses pengadilan, yakni dengan cara

mengkriminalisasi pelakunya dan pihak-pihak lain yang terlibat di dalamnya, untuk kemudian memprosesnya di meja hijau. Untuk itu, dibutuhkan instrumen hukum yang disepakati bersama, seperti: undang-undang, peraturan, konvensi kebijakan, kontrak, adat istiadat, dan lain-lain. Tentunya dengan catatan bahwa instrumen-instrumen hukum itu tidak bertentangan satu dengan lainnya (baca: harmonis), seperti telah dibahas secara panjang-lebar sebelumnya. Jika itu tidak terwujud, paradoksi antar instrumen hukum itu justru menjadi celah bagi para pelaku perkawinan anak di bawah umur untuk berkelit bahkan berlindung dari jeratan hukum.

Selain dua model penanganan di atas, dapat pula ditempuh pencegahan perkawinan anak di bawah umur berbasis kepentingan (*interest-based approach*). Pendekatan yang bersifat *bottom up* ini, menurut hemat penulis, harus diupayakan sebagai model penanganan alternatif dalam mengatasi masalah perkawinan anak di bawah umur di Indonesia. Dalam model ini, kewenangan paling besar ada di tangan pihak-pihak yang melakukan praktik tradisi yang berbahaya tersebut. Mereka disadarkan agar tidak melanjutkan budaya kawin dini itu, karena sederet risiko dan kerugian yang ditimbulkannya.

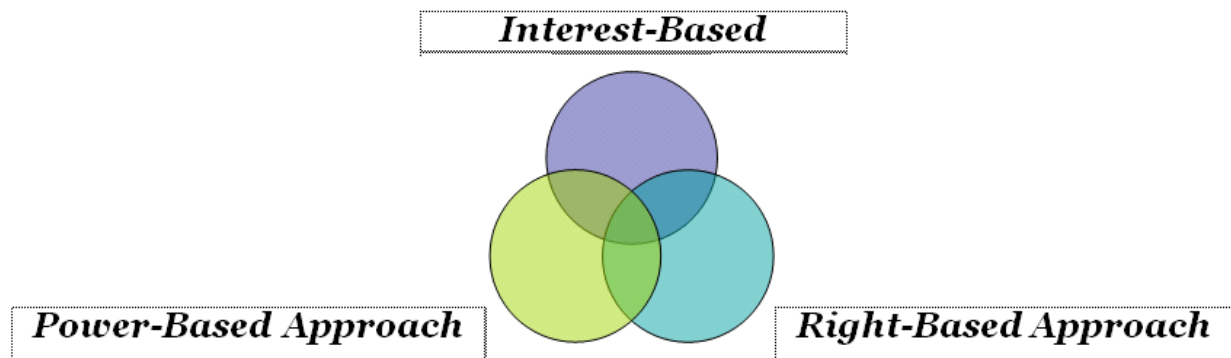
Banyak pihak menilai, pendekatan ini lebih manusiawi dan menjanjikan karena menekankan pada upaya penyadaran dan penginsyafan para pelakunya. Di samping itu, model ini juga nirkekerasan, nirdominasi, dan nirdiskriminasi. Pendekatan ini perlu terus didesakkan agar menjadi menjadi arus utama (*mainstream*) dalam penanganan perkawinan anak di bawah umur di Indonesia.

Langkah terbaik untuk mendukung model penanganan berbasis kepentingan (*interest-based approach*)

ini adalah dengan meningkatkan level pendidikan masyarakat pelaku perkawinan di bawah umur. Sebab, masyarakat yang terdidik cenderung lebih mampu berpikir secara logis dan rasional. Mitos-mitos seputar kehidupan sosialnya, termasuk dalam praktik perkawinan anak di bawah umur, dengan sendirinya secara perlahan akan terkikis.

Meskipun pendekatan terakhir yang berbasis kepentingan (*interest-based approach*) ini diyakini lebih humanis, bukan berarti model pendekatan lain harus ditinggalkan. Memang, menurut hemat peneliti, pendekatan terbaik untuk Indonesia ke depan adalah dengan menggunakan basis kepentingan (baca: kesadaran) sebagai asas dalam penanganan masalah perkawinan anak di bawah umur. Akan tetapi, selanjutnya mesti diikuti pendekatan berbasis hukum (*right-based approach*) yang menjamin semua warga negara memiliki hak yang sama untuk dilindungi oleh undang-undang. Terakhir, jika diperlukan, bisa digunakan pendekatan berbasis kekuatan (*power-based approach*), meski tetap dengan syarat bahwa negara memahami akan godaan penggunaan kekuatan ini. Berikut, gambaran mekanisme transformasi dan putar-balik (*loop back*) dalam penanganan perkawinan anak di bawah umur:

Harus diakui, pendekatan kekuatan seringkali dipilih untuk menangani masalah perkawinan anak di bawah umur di Indonesia. Tetapi secara perlahan-lahan, ketergantungan ini harus dikurangi untuk selanjutnya dikombinasikan dengan penanganan berbasis hukum dan kepentingan. Singkatnya, harus diupayakan model penanganan dengan spektrum dinamis yang memutar, yakni dari *interest-based approach* to *right-based approach* to *power-based approach*.





## DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, Robert C. dan Biklen, Sari Knopp. 1982. *Qualitative Research for Education: An Introduction to theory and Methods*. London: Allyn and Bacon, Inc..
- Hanafi, Yusuf. dkk. 2009. *Perkawinan Anak di Bawah Umur (Child Marriage): Dari Pengujian Ulang Legalitasnya Menuju Penguatan Perangkat Undang-Undang Pencegahannya*. Laporan penelitian belum diterbitkan. November 2009.
- . 2010. *Kontroversi Perkawinan Anak di Bawah Umur: Perspektif Fikih Islam, HAM Internasional, dan UU Nasional*. Bandung: Mandar Maju.
- Jain, Saranga & Kurz, Kathlee. 2007. "New Insights on Preventing Child Marriage: A Global Analysis on Factors and Programs." Artikel *International Center for Research on Women (ICRW)* untuk *The United States Agency for International Development*. April 2007.
- Mensch, B. 2004. "Trends in the Timing of First Marriage." Presentation at the WHO/UNFPA/Population Council Technical Consultation on Married Adolescents, Geneva, 9–12 December 2003. New York: UNFPA, 2004.
- Rifa'i, Mien A. 2007. *Manusia Madura*. Yogyakarta: Pilar Media.
- Kompas*. "Syekh Puji Menikahi Bocah Berusia 12 Tahun." 26 Oktober 2008.
- Supena, Ilyas & Fauzi, M. 2002. *Dekonstruksi dan Rekonstruksi Hukum Islam*. Yogyakarta: Gama Media.
- Taufiqurahman. 2006. *Islam dan Budaya Madura*. Bahan presentasi pada forum *Annual Conference on Contemporary Islamic Studies*, Direktorat Pendidikan Tinggi Islam, Ditjen Pendidikan Islam, Departemen Agama RI, di Grand Hotel Lembang Bandung, 26–30 November 2006.
- Undang-Undang Perkawinan (UUP) Nomer 1, Tahun 1974.
- Undang-Undang tentang Perlindungan Anak (UU PA) No. 23, Tahun 2002.
- UNICEF Website on Married Adolescents. 2004. *Child Marriage Advocacy Programme: Fact Sheet on Child Marriage and Early Union*. New York: UNFPA.
- UNICEF. 2005. *Early Marriage: A Harmful Traditional Practice*. New York: United Nations.
- Wahyuni, Budi. 2009. "Nikah Dini: Pelembagaan Praktik Kekerasan terhadap Perempuan". *Musawa, Jurnal Studi Gender dan Islam*. The Asia Foundation.
- Yanggo, Chuzaimah T. dan Anshary, Hafis (ed.). 1994. *Problematika Hukum Islam Kontemporer*. Jakarta: Pustaka al-Firdaus.
- Rangkuti, Ramlan Yusuf. "Pembatasan Usia Kawin dan Persetujuan Calon Mempelai dalam Perspektif Hukum Islam". *Jurnal Asy-Syir'ah*. Vol. 43 (edisi khusus 2009).