



## Strategi Kebijakan Kementerian Agama dalam Mencegah Perkawinan Anak di Wilayah Rawan: Studi Kasus Sulawesi Tenggara

### *Policy Strategies of the Ministry of Religious Affairs to Prevent Child Marriage in High-Risk Areas: A Case Study in Southeast Sulawesi*

Ahmad Tanaka\*

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kolaka

\*Penulis Korespondensi: [ahmadtanaka7@gmail.com](mailto:ahmadtanaka7@gmail.com)

Riwayat Artikel	Received	Revised	Accepted
	June 26, 2025	July 19, 2025	August 15, 2025

#### Berita Artikel

##### Kata Kunci

Intervensi Progresif;  
Lembaga Keagamaan;  
Pandangan  
Konservatif;  
Pertauran Menteri  
Agama;  
Perkawinan Anak

##### Abstrak

Artikel ini menganalisis persistensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, menyoroti kesenjangan antara komitmen legal dan realitas di lapangan, serta mengidentifikasi ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan dalam mengubah pandangan konservatif sebagai akar masalah krusial. Kondisi ini, diperparah pandangan konservatif dan celah dispensasi, secara serius mengancam hak dasar anak dan menghambat pembangunan. Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis, berbasis studi literatur dan analisis dokumen. Penentuan masalah utama dilakukan dengan analisis USG (*Urgency, Seriousness, Growth*). Selanjutnya, identifikasi akar masalah menggunakan Teori Fishbone, dan pemilihan alternatif kebijakan berbasis teori William N. Dunn. Hasil analisis menunjukkan bahwa dominasi pandangan konservatif tanpa intervensi progresif lembaga keagamaan memperkuat praktik perkawinan anak, diperparah celah dispensasi dan keterbatasan kapasitas penyuluh. Pembahasan mengaitkan temuan dengan teori kognitif sosial, teori perilaku terencana, teori kesenjangan implementasi kebijakan, serta teori konflik hukum dan sosial, menekankan urgensi moderasi beragama, maqashid syariah, dan pendekatan Whole-of-Government. Kesimpulannya, inti masalah terletak pada belum optimalnya peran Kementerian Agama sebagai otoritas keagamaan dalam mengubah pandangan masyarakat. Rekomendasi kebijakan paling relevan adalah penetapan Peraturan Menteri Agama (PMA) untuk mengarusutamakan pencegahan perkawinan anak sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU) bagi seluruh unit kerja Kemenag, didukung penguatan kapasitas penyuluh dan kolaborasi multi-pihak, demi menjamin perlindungan hukum yang adil bagi anak.

##### Keywords

Child Marriage;  
Conservative Views;  
Ministerial  
Regulation;  
Progressive  
Intervention;  
Religious Institutions

##### Abstract

*This article analyzes the persistence of child marriage in Southeast Sulawesi, highlighting the gap between legal commitments and on-the-ground realities, and identifying the absence of comprehensive programs from religious institutions in changing conservative views as a crucial root cause. This condition, exacerbated by literal religious justifications and marriage dispensation loopholes, seriously threatens children's fundamental rights and hinders sustainable development efforts. This*

*study uses a qualitative method with a descriptive-analytical approach, based on literature studies and document analysis. The primary problem was identified using USG (Urgency, Seriousness, Growth) analysis. Furthermore, root cause identification utilized the Fishbone Theory, and policy alternative selection was guided by William N. Dunn's Policy Analysis Theory. The analysis results show that the dominance of conservative views, without progressive intervention from religious institutions, reinforces child marriage practices, worsened by dispensation loopholes and limited capacity of religious counselors. The discussion links these findings with Social Cognitive Theory, Theory of Planned Behavior, Policy Implementation Gap Theory, and Legal and Social Conflict Theory, emphasizing the urgency of religious moderation (moderasi beragama), maqashid syariah, and a Whole-of-Government approach. In conclusion, the core issue lies in the sub-optimal role of the Ministry of Religious Affairs as a religious authority in shifting societal perspectives. The most relevant policy recommendation is the issuance of a Ministerial Regulation (PMA) to mainstream child marriage prevention as a Key Performance Indicator (KPI) for all Ministry of Religious Affairs units, supported by strengthening counselor capacity and multi-stakeholder collaboration, to ensure equitable legal protection for children.*

---

## PENDAHULUAN

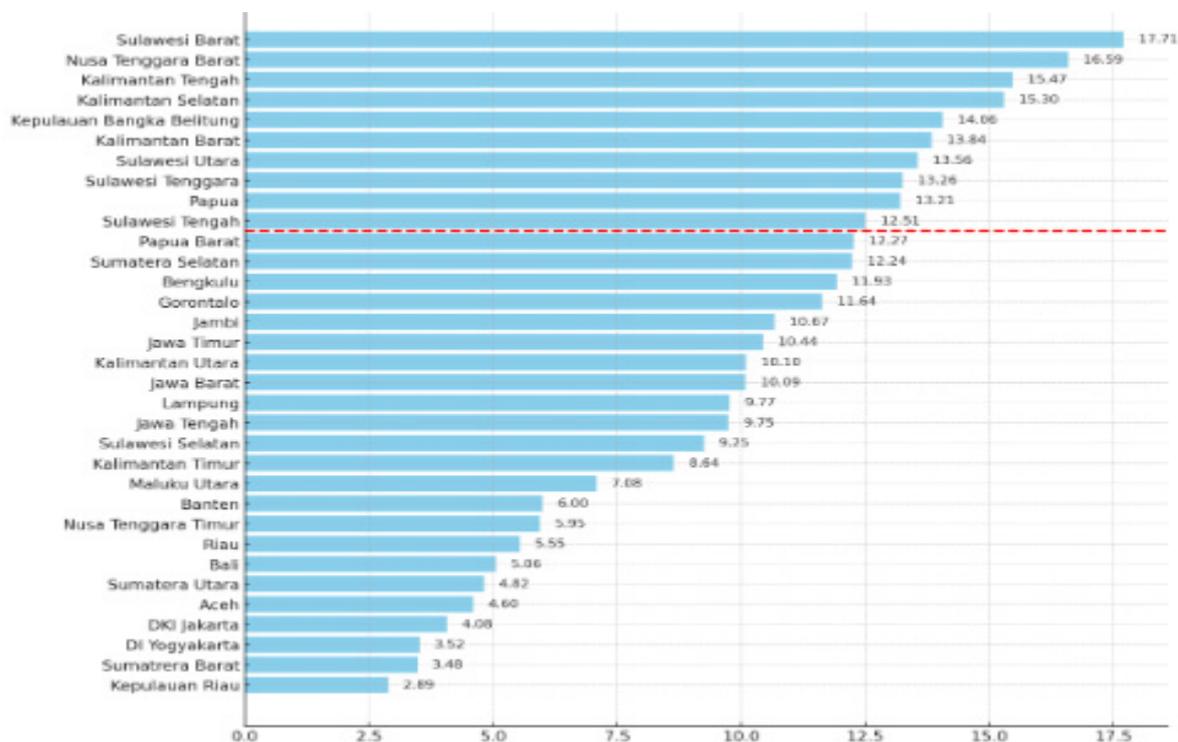
### Latar Belakang Masalah

Perkawinan anak merupakan persoalan krusial yang terus mengancam hak-hak dasar anak, khususnya perempuan, dan menghambat kemajuan pembangunan berkelanjutan di berbagai belahan dunia (Unicef, 2018). Di Indonesia, meskipun kesadaran publik dan kerangka regulasi terkait batas usia perkawinan telah berkembang, praktik ini masih menjadi tantangan serius. Data memperlihatkan bahwa prevalensi perkawinan anak di sejumlah daerah masih sangat tinggi, menimbulkan konsekuensi jangka panjang terhadap kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan anak-anak yang terdampak.

Situasi ini diperparah oleh kompleksitas faktor pendorong yang melibatkan dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan interpretasi keagamaan. Meskipun regulasi telah diperbarui, seperti Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang menaikkan batas usia perkawinan menjadi 19 tahun, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan. Fenomena dispensasi kawin yang tinggi, pandangan konservatif yang masih mengakar kuat, serta kondisi kemiskinan dan rendahnya pendidikan, seringkali menjadi justifikasi bagi praktik ini, yang berdampak pada terenggutnya hak-hak dasar anak untuk berkembang secara optimal.

Provinsi Sulawesi Tenggara menjadi salah satu wilayah rawan perkawinan anak dengan angka yang mengkhawatirkan. Statistik menunjukkan bahwa 36,83% perempuan di Sulawesi Tenggara menikah di bawah usia 19 tahun, menempatkan provinsi ini pada peringkat ke-8 secara nasional dengan 13,26% perkawinan anak di bawah usia 19 tahun (BPS Sulawesi Tenggara, 2020; Mayunita et al., 2023). Konsistensi angka yang tinggi ini menjadikan Sulawesi Tenggara sebagai wilayah yang rentan, menunjukkan bahwa daerah ini membutuhkan perhatian dan intervensi kebijakan yang mendesak. Tingginya prevalensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara menjadikan wilayah ini sebagai salah satu wilayah rawan

yang memerlukan perhatian serius dari berbagai pihak. Gambaran berikut menyajikan data provinsi dengan angka perkawinan anak di Indonesia, termasuk posisi Sulawesi Tenggara di dalamnya.



**Gambar 1.** Persentase Perkawinan Anak di Indonesia

Sumber: BPS (2021)

Data di atas menunjukkan bahwa Sulawesi Tenggara termasuk dalam 10 (sepuluh) besar provinsi dengan angka perkawinan anak tertinggi secara nasional, yakni sebesar 13,26 persen. Angka ini semakin mengukuhkan status Sulawesi Tenggara sebagai salah satu wilayah rawan perkawinan anak di Indonesia. Adapun provinsi dengan angka tertinggi adalah Sulawesi Barat sebesar 17,71 persen, disusul oleh NTB (16,59 persen), Kalimantan Tengah (15,47 persen), dan Kalimantan Selatan (15,30 persen). Sebaliknya, Kepulauan Riau mencatat angka terendah, yaitu hanya 2,89 persen. Data tersebut tidak hanya menunjukkan dimensi statistik, tetapi juga menggambarkan kompleksitas masalah sosial, budaya, ekonomi, dan hukum yang saling terkait, yang menempatkan anak-anak, khususnya perempuan, dalam posisi rentan. Lebih jauh, jika ditelusuri pada tingkat kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara, terlihat bahwa kerentanan terhadap praktik perkawinan anak tidak merata, namun tetap menunjukkan pola yang mengkhawatirkan.

Faktor-faktor seperti lemahnya penegakan regulasi, praktik dispensasi kawin, serta pemahaman agama yang konservatif menjadi pemicu utama tingginya angka ini. Namun, salah satu akar masalah yang sering terabaikan adalah ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk secara sistematis mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak. Ini berakibat pada terus berlangsungnya legitimasi sosial dan budaya terhadap praktik tersebut, yang pada gilirannya menghambat upaya pencegahan yang lebih efektif di tingkat akar rumput. Data berikut menggambarkan proporsi perempuan yang menikah pertama kali pada usia 16 tahun ke bawah di berbagai daerah, yang memperkuat status Sulawesi Tenggara sebagai wilayah rawan.

**Tabel 1.** Persentase Perempuan Berumur 10 Tahun ke Atas yang Pernah Kawin menurut Kabupaten/Kota dan Umur saat Perkawinan Pertama (Tahun)

Kabupaten/Kota	Umur Saat Kawin Pertama (Tahun)				Jumlah
	≤16	17-18	19-20	21+	
Buton	16,54	22,20	22,56	38,70	100,00
Muna	10,74	21,56	25,92	41,77	100,00
Konawe	17,66	23,14	24,25	34,94	100,00
Kolaka	18,71	21,62	20,76	38,92	100,00
Konawe Selatan	19,31	27,50	22,72	30,47	100,00
Bombana	18,51	24,85	18,40	38,25	100,00
Wakatobi	13,83	22,28	26,80	37,08	100,00
Kolaka Utara	20,10	17,96	23,61	38,33	100,00
Buton Utara	11,67	24,43	23,95	39,95	100,00
Konawe Utara	15,67	23,75	23,09	37,50	100,00
Kolaka Timur	20,01	22,95	21,42	35,62	100,00
Konawe Kepulauan	15,34	20,77	23,18	40,70	100,00
Muna Barat	12,41	24,55	23,83	39,22	100,00
Buton Tengah	2,68	27,11	29,27	40,94	100,00
Buton Selatan	8,19	21,58	25,34	44,89	100,00
Kendari	7,88	17,56	21,84	52,71	100,00
Baubau	8,28	18,06	25,07	48,59	100,00
Sulawesi Tenggara	14,54	22,29	23,21	39,96	100,00

Sumber: BPS Sulawesi Tenggara, 2020.

Angka-angka ini bukan sekadar statistik, melainkan cerminan dari realitas sosial yang kompleks, di mana anak-anak kehilangan kesempatan untuk berkembang secara optimal. Mereka terenggut haknya untuk mengenyam pendidikan, mendapatkan layanan kesehatan yang memadai, dan terhindar dari berbagai bentuk kekerasan.

Fenomena perkawinan anak di Sulawesi Tenggara ini didorong oleh berbagai faktor yang saling terkait. Salah satu faktor utama adalah lemahnya penegakan regulasi dan adanya celah hukum terkait perkawinan. Meskipun Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan telah menaikkan batas usia perkawinan menjadi 19 tahun, praktik dispensasi perkawinan oleh pengadilan agama masih sering terjadi (Undang-Undang Republik Indonesia, 1945). Kondisi ini disoroti oleh Komnas Perempuan (2020), yang mengindikasikan adanya penyalahgunaan mekanisme dispensasi, sehingga niat baik regulasi seringkali tidak terealisasi di lapangan. Ketiadaan koordinasi yang terintegrasi antar-lembaga seperti Kantor Urusan Agama (KUA), Pengadilan Agama, dan Pemerintah Daerah dalam penanganan kasus perkawinan anak juga memperparah kondisi ini. Fragmentasi upaya pencegahan dan penegakan hukum sering terjadi karena tidak adanya satu kesatuan gerak yang sistematis. Interpretasi hukum yang berbeda-beda di antara hakim dalam memberikan dispensasi juga menjadi persoalan, menunjukkan adanya diskresi yang berpotensi merugikan hak-hak anak (Wahyudi & Prastiwi, 2022).

Faktor pendorong lain yang tak kalah kuat adalah pemahaman agama yang sempit yang kerap dijadikan justifikasi untuk menikahkan anak di bawah umur. Studi oleh Mayunita et al. (2023) dan Matondang et al. (2024) menunjukkan bagaimana interpretasi agama yang konservatif dapat menghalangi kesadaran akan hak-hak anak dan urgensi kematangan dalam perkawinan. Ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak menjadi pekerjaan rumah besar bagi Kementerian Agama. Tanpa adanya inisiatif yang terstruktur untuk menyosialisasikan interpretasi agama yang progresif, yang selaras dengan prinsip *maqashid syariah* tentang kemaslahatan dan kedewasaan, pandangan konservatif akan terus bertahan dan memicu praktik perkawinan anak.

Di sinilah peran Kementerian Agama (Kemenag) sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas urusan agama menjadi sangat sentral, namun belum optimal. Penyuluh Agama, sebagai garda terdepan Kemenag di tengah masyarakat, memiliki posisi strategis untuk menyosialisasikan pemahaman agama yang progresif dan hak-hak anak. Mereka adalah agen utama dalam Difusi Inovasi (Rogers, 2003), di mana pemahaman baru tentang usia ideal perkawinan dan dampak negatif perkawinan anak harus disebarluaskan dan diadopsi oleh masyarakat melalui interaksi interpersonal dan kelompok. Namun, ketiadaan program komprehensif yang terstruktur untuk melatih, membekali, dan mengarusutamakan isu perkawinan anak dalam tugas penyuluh menyebabkan mereka seringkali tidak memiliki kapasitas atau mandat yang jelas untuk secara aktif mencegah perkawinan anak (Fachry & Rouf, 2022).

Kurangnya program pelatihan yang fokus pada aspek hukum perkawinan anak, psikologi remaja, dan hak asasi manusia, membatasi kemampuan penyuluh untuk memberikan bimbingan yang komprehensif. Regulasi internal Kemenag, seperti Keputusan Menteri Agama Nomor 769 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyuluh Agama Non-PNS atau Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 496 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Perkawinan, mungkin belum secara eksplisit dan kuat mengintegrasikan isu perkawinan anak sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU) yang harus dicapai oleh seluruh jajaran di daerah. Kurangnya penekanan pada isu ini dalam kurikulum pelatihan dan evaluasi kinerja penyuluh turut berkontribusi pada minimnya intervensi proaktif. Implementasi Program Keluarga Sakinah yang diinisiasi Kemenag (melalui Ditjen Bimas Islam) juga perlu diperkaya dengan modul khusus pencegahan perkawinan anak, menekankan pentingnya kesiapan fisik, mental, dan ekonomi.

Masalah perkawinan anak juga secara inheren multidimensional, sehingga menuntut pendekatan kolaboratif lintas sektor. Menurut Teori Kelembagaan (North, 1990), praktik ini seringkali tertanam dalam norma dan aturan informal yang kuat di masyarakat, yang sulit diubah hanya dengan regulasi formal. Perubahan institusional yang efektif memerlukan adaptasi baik pada aturan formal (kebijakan Kemenag) maupun informal (norma sosial dan agama di komunitas). Ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak semakin memperumit hal ini, karena institusi keagamaan yang seharusnya menjadi agen perubahan norma informal belum sepenuhnya dioptimalkan. Selain itu, dari perspektif Teori Sistem Sosial (Parsons, 1951), perkawinan anak adalah hasil dari disfungsi dalam sistem sosial yang lebih besar, di

mana subsistem keluarga, pendidikan, ekonomi, dan agama tidak bekerja secara harmonis untuk melindungi hak anak. Solusi memerlukan pendekatan sistemik yang mengkoordinasikan upaya antar subsistem ini. Ketiadaan koordinasi antar-lembaga dalam penanganan kasus perkawinan anak, seperti Kantor Urusan Agama (KUA), Pengadilan Agama, dan Pemerintah Daerah, menjadi manifestasi dari disfungsi sistem ini.

Pendekatan *Whole-of-Government* (WoG) (OECD, 2022) menjadi esensial. Upaya pencegahan perkawinan anak tidak bisa hanya menjadi tanggung jawab Kemenag, tetapi harus melibatkan koordinasi yang erat dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA), Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Mahkamah Agung (terkait dispensasi kawin), Dinas Pendidikan, dan pemerintah daerah. Ketiadaan kerangka kebijakan formal yang mendorong kolaborasi sistematis antarlembaga ini seringkali menyebabkan duplikasi program atau celah dalam penanganan kasus, memperlemah upaya pencegahan secara keseluruhan. Peraturan Bersama Menteri atau Nota Kesepahaman Antar Lembaga bisa menjadi instrumen untuk menginisiasi WoG dalam isu ini. Prinsip Kebijakan Berbasis Bukti (*Evidence-Based Policymaking*) juga harus diterapkan dalam kolaborasi ini (Head, 2010). Data dan informasi dari berbagai kementerian/lembaga terkait harus diintegrasikan untuk memahami pola dan tren perkawinan anak secara lebih akurat, memungkinkan perumusan kebijakan yang lebih tepat sasaran. Kolaborasi bukan hanya tentang pertemuan, tetapi tentang berbagi data dan analisis untuk pengambilan keputusan yang lebih baik.

Dari sudut pandang Teori Perubahan Sosial (Weber, 1978), perubahan pandangan konservatif memerlukan agen perubahan yang kredibel. Lembaga keagamaan, dengan otoritas moral dan jangkauan komunitasnya, adalah agen yang paling potensial. Namun, mereka perlu dibekali dengan kurikulum, pelatihan, dan mandat yang tepat untuk bisa berperan sebagai agen perubahan yang efektif, bukan hanya sebagai penjaga tradisi. Kemenag memiliki kapasitas unik untuk mendorong reinterpretasi ajaran agama yang lebih progresif dan relevan dengan konteks modern. Ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak ini berarti potensi agen perubahan belum termanfaatkan secara optimal. Aspek literasi digital juga menjadi relevan dalam konteks pencegahan perkawinan anak di era modern. Kebijakan Strategi Nasional Literasi Digital yang dicanangkan pemerintah (Komdigi, 2025) dapat diintegrasikan ke dalam program Kemenag untuk menyebarkan informasi tentang hak-hak anak dan dampak perkawinan anak melalui platform digital. Ini dapat memperluas jangkauan edukasi melampaui metode konvensional, terutama untuk segmen masyarakat yang lebih muda dan melek teknologi, serta memfasilitasi pelaporan dan pemantauan.

Tingginya angka perkawinan anak juga seringkali dikaitkan dengan kemiskinan dan tingkat pendidikan yang rendah (Apriliani & Nurwati, 2020; Sari & Puspitasari, 2022). Meskipun Kemenag tidak secara langsung menangani masalah ekonomi atau pendidikan umum, kebijakan internal Kemenag dapat mendorong sinergi dengan program-program pengentasan kemiskinan dan peningkatan akses pendidikan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga lain. Misalnya, melalui program bina keluarga sakinah atau pendidikan pra-nikah, Kemenag dapat mengintegrasikan informasi tentang pentingnya pendidikan dan perencanaan keluarga yang tidak mendorong perkawinan anak sebagai solusi ekonomi. Kebijakan ini

dapat selaras dengan Strategi Nasional Percepatan Penurunan Stunting yang juga berfokus pada kesejahteraan keluarga. Aspek modal sosial juga penting dalam upaya pencegahan perkawinan anak (Putnam, 2015). Lembaga keagamaan memiliki modal sosial yang besar melalui jaringan komunitas dan kepercayaan masyarakat. Kebijakan Kemenag harus diarahkan untuk mengaktifkan modal sosial ini, misalnya dengan membentuk forum-forum dialog antar tokoh agama, adat, dan masyarakat untuk bersama-sama membahas dan mencari solusi atas isu perkawinan anak, mengubah norma melalui konsensus kolektif.

Selain itu, dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), perkawinan anak adalah pelanggaran serius terhadap hak-hak anak yang dijamin dalam Konvensi Hak Anak (CRC) yang telah diratifikasi oleh Indonesia (Unicef, 1989). Kebijakan Kemenag harus secara tegas menginternalisasi prinsip-prinsip HAM ini ke dalam setiap program dan bimbingan keagamaan, memastikan bahwa ajaran agama selaras dengan perlindungan martabat dan hak anak. Secara keseluruhan, analisis menunjukkan bahwa akar masalah utama terletak pada ketiadaan program komprehensif yang diamanatkan secara kelembagaan oleh Kementerian Agama untuk secara proaktif dan sistematis mengubah pandangan konservatif terkait perkawinan anak. Mengatasi celah ini melalui kebijakan yang jelas, didukung oleh kapasitas SDM dan kolaborasi multi-pihak, adalah langkah fundamental untuk menekan prevalensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara dan seluruh Indonesia.

Latar belakang masalah artikel kebijakan menguraikan konteks sosial, ekonomi, politik, atau lingkungan yang melatarbelakangi munculnya suatu isu kebijakan yang memerlukan perhatian dan tindakan. Latar belakang masalah kebijakan ini menyajikan gambaran umum mengenai isu kebijakan yang relevan, menjelaskan bagaimana isu tersebut muncul dan berkembang, menyoroti dampak atau konsekuensi negatif yang ditimbulkannya bagi masyarakat atau sistem yang ada, menunjukkan adanya kebutuhan atau urgensi untuk intervensi kebijakan, serta merujuk pada kebijakan atau upaya yang telah ada sebelumnya (jika ada) dan mengapa kebijakan tersebut belum sepenuhnya efektif atau memerlukan penyempurnaan. Paragraf ini bertujuan untuk meyakinkan pembaca atau pembuat kebijakan tentang signifikansi isu kebijakan yang diangkat dan perlunya analisis atau formulasi kebijakan yang lebih baik.

## **Identifikasi Masalah**

Fenomena tingginya perkawinan anak di Sulawesi Tenggara mencerminkan adanya celah serius dalam sistem perlindungan hak-hak anak dan perempuan, serta hambatan dalam efektivitas kebijakan negara. Masalah ini bersifat multidimensi dan saling terkait erat, meliputi berbagai aspek krusial: hukum, sosial, ekonomi, dan kelembagaan. Pokok-pokok masalah yang dapat diidentifikasi secara sistematis sebagai berikut:

1. Lemahnya penegakan regulasi dan celah hukum perkawinan anak (Komnas Perempuan, 2020; UUD 1945; Wahyudi & Prastiwi, 2022)

Meskipun Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 telah secara signifikan menaikkan batas usia perkawinan menjadi 19 tahun, praktik dispensasi perkawinan oleh pengadilan agama masih menjadi pintu masuk utama bagi berlangsungnya perkawinan anak (Undang-Undang Republik Indonesia, 2019). Kondisi ini diperparah oleh:

- a. Praktik dispensasi nikah yang masih menjadi celah hukum yang dimanfaatkan, seringkali tanpa pertimbangan mendalam terhadap hak dan masa depan anak (Komnas Perempuan, 2020; Wahyudi & Prastiwi, 2022).
  - b. Kurangnya koordinasi yang terintegrasi antar-lembaga penegak hukum (Kantor Urusan Agama, Pengadilan Agama, dan Pemerintah Daerah) dalam penanganan kasus perkawinan anak, yang menciptakan fragmentasi upaya pencegahan dan penegakan hukum.
2. Masih adanya faktor penghambat sosial, ekonomi, dan budaya yang kuat (Apriliani & Nurwati, 2020; Matondang et al., 2024; Mayunita et al., 2023; Meilinda, 2024; PBB, 2019; Sari & Puspitasari, 2022; Unicef, 2018).

Perkawinan anak di Sulawesi Tenggara masih didorong oleh akar masalah sosial yang mendalam. Faktor-faktor ini secara signifikan memengaruhi keputusan keluarga dan legitimasi praktik tersebut di masyarakat:

- a. Pemahaman agama yang sempit dan konservatif yang kerap dijadikan justifikasi untuk menikahkan anak di bawah umur, menghambat kesadaran akan hak-hak anak (Matondang et al., 2024; Mayunita et al., 2023).
  - b. Kondisi ekonomi yang rentan dan kemiskinan yang mendorong keluarga untuk menikahkan anak, seringkali dengan harapan dapat mengurangi beban ekonomi atau sebagai jalan keluar dari kesulitan finansial (PBB, 2019; Sari & Puspitasari, 2022; Unicef, 2018).
  - c. Tingkat pendidikan yang rendah serta kurangnya kesadaran orang tua akan pentingnya pendidikan anak, menjadikan anak lebih rentan putus sekolah dan dinikahkan (Apriliani & Nurwati, 2020).
  - d. Norma adat dan budaya konservatif yang masih mengakar kuat di beberapa komunitas, secara sosial melegitimasi perkawinan anak dan menghambat upaya pencegahan yang efektif (Meilinda, 2024).
3. Lemahnya kualitas sumber daya manusia dan pembangunan daerah akibat dampak struktural (BPS, 2021, 2023; KPPPA, 2025; Kurniawati et al., 2023; PBB, 2019; Tan, 2021; UNFPA, 2015; WHO, 2013; Widyadhara & Putri, 2021).

Tingginya prevalensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara membawa konsekuensi jangka panjang yang merugikan, tidak hanya bagi individu tetapi juga pada tingkat makro:

- a. Penurunan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) akibat anak kehilangan hak atas pendidikan, kesehatan, dan perkembangan optimal (Badan Pusat Statistik, 2021; (BPS, 2021; Tan, 2021).
- b. Peningkatan risiko kesehatan reproduksi, Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), dan masalah kesehatan mental pada anak yang dipaksa menikah dini (KPPPA, 2025; Kurniawati et al., 2023; WHO, 2013; Widyadhara & Putri, 2021).
- c. Melanggengkan lingkaran kemiskinan antargenerasi, karena rendahnya pendidikan dan keterampilan anak yang menikah dini.

- d. Gangguan pada akurasi data kependudukan dan efisiensi perencanaan kebijakan publik, karena data yang tidak akurat terkait usia perkawinan (BPS, 2023).
- e. Hambatan serius terhadap pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya Tujuan 3 (Kesehatan dan Kesejahteraan) dan Tujuan 5 (Kesetaraan Gender) (UNFPA, 2015).

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, ditemukan tiga masalah, yaitu:

1. Lemahnya penegakan regulasi dan celah hukum perkawinan anak (Komnas Perempuan, 2020; Wahyudi & Prastiwi, 2022).
2. Masih adanya faktor penghambat sosial, ekonomi, dan budaya yang kuat (Apriliani & Nurwati, 2020; Matondang et al., 2024; Mayunita et al., 2023; Meilinda, 2024; PBB, 2019; Sari & Puspitasari, 2022; UNFPA, 2015; Unicef, 2018).
3. Lemahnya kualitas sumber daya manusia dan pembangunan daerah akibat dampak struktural (BPS, 2021, 2023; KPPPA, 2025; Kurniawati et al., 2023; Tan, 2021; UNFPA, 2015; WHO, 2013; Widyadhara & Putri, 2021).

Penentuan masalah utama dari ketiga masalah tersebut di atas, digunakan Teori USG (*Urgency, Seriousness, dan Growth*). Hasil analisis USG menyatakan bahwa masalah utamanya adalah masih adanya faktor penghambat sosial, ekonomi, dan budaya yang kuat (Total Nilai USG: 15), sebagaimana lampiran 1.

Berikut adalah analisis masalah ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan dalam pencegahan perkawinan anak menggunakan pendekatan USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) sebagai berikut:

1. *Urgency* (tingkat urgensi)

Akar masalah ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak memiliki tingkat urgensi yang tinggi. Setiap hari, praktik perkawinan anak terus terjadi di Sulawesi Tenggara, didukung oleh justifikasi agama yang sempit dan kurangnya pemahaman tentang hak-hak anak dan kedewasaan dalam perkawinan (Matondang et al., 2024; Mayunita et al., 2023). Tanpa intervensi segera dari lembaga keagamaan melalui program yang terstruktur, celah pemahaman ini akan terus dimanfaatkan, dan anak-anak akan terus kehilangan kesempatan fundamental mereka. Perubahan sosial dan budaya membutuhkan waktu, sehingga memulai program yang sistematis sekarang adalah krusial untuk mencegah korban lebih lanjut dan melanggengnya siklus perkawinan anak.

2. *Seriousness* (tingkat keseriusan dampak)

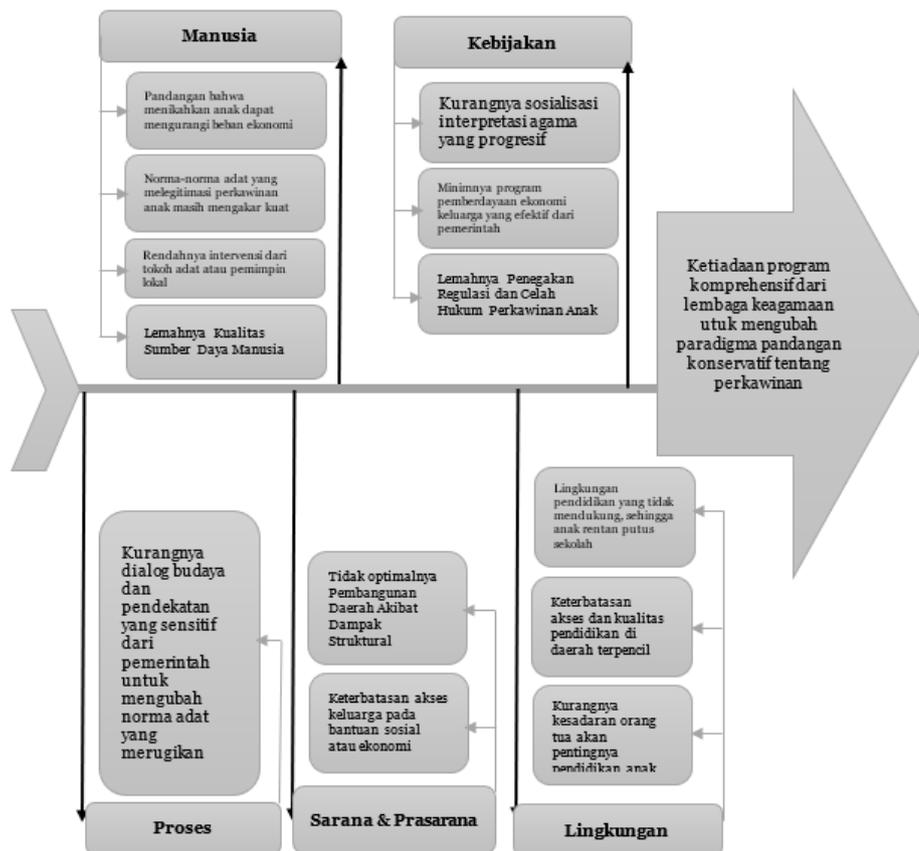
Dampak dari ketiadaan program komprehensif ini sangat serius. Hal ini secara langsung memperkuat faktor pendorong sosial dan budaya yang menjadi masalah utama tingginya perkawinan anak. Ketika pandangan konservatif tidak ditantang atau diimbangi dengan interpretasi agama yang progresif, masyarakat cenderung tetap melegitimasi praktik perkawinan anak, mengabaikan dampak negatif pada pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan anak (Apriliani & Nurwati, 2020; Natalia et al., 2021). Akibatnya, anak-anak berisiko tinggi mengalami putus sekolah, masalah kesehatan reproduksi,

kekerasan dalam rumah tangga, dan masalah psikologis yang bersifat jangka panjang (Sudarwati et al., 2023; WHO, 2013). Ketiadaan program ini juga menghambat upaya lintas sektor dan kolaborasi dengan pihak lain yang ingin mengatasi masalah ini.

3. *Growth* (potensi perkembangan masalah di masa depan)

Akar masalah ini memiliki potensi pertumbuhan yang sangat tinggi jika tidak segera ditangani. Norma agama dan budaya yang konservatif memiliki kecenderungan untuk diwariskan dari generasi ke generasi. Tanpa program yang sistematis dan berkelanjutan dari lembaga keagamaan untuk melakukan edukasi dan sosialisasi, pandangan konservatif ini akan terus mengakar dan bahkan dapat menguat di tengah masyarakat yang kurang terpapar informasi alternatif. Jika dibiarkan, praktik perkawinan anak akan terus melanggengkan lingkaran kemiskinan antargenerasi dan secara signifikan menghambat pencapaian target pembangunan berkelanjutan (SDGs), khususnya Tujuan 3 (Kesehatan dan Kesejahteraan) dan Tujuan 5 (Kesetaraan Gender) di Sulawesi Tenggara (UNFPA, 2015). Ini akan semakin mempersulit upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan pembangunan daerah secara keseluruhan.

Identifikasi masalah di atas dapat diuraikan akar masalahnya dalam Diagram *Fishbone* berikut ini:



**Gambar 2.** Diagram Fishbone (Ishikawa) tentang Akar Masalah  
*Sumber: Diolah*

## Rumusan Masalah

Berdasarkan problem akar masalah tersebut, maka *problem statement* yang di-highlight adalah: Tingginya angka perkawinan anak di Sulawesi Tenggara dikarenakan masih adanya faktor penghambat sosial, ekonomi, dan budaya yang kuat, dalam ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak, sehingga menyebabkan ancaman terhadap hak-hak dasar anak dan menghambat pembangunan berkelanjutan. Untuk memahami mengapa isu perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, khususnya dari perspektif akar masalah ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan, perlu menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik, penting untuk menelaah tingkat urgensi, keseriusan dampak, serta potensi pertumbuhan masalah jika tidak segera diintervensi. Pendekatan ini membantu merumuskan arah penanganan yang tepat sasaran dan proporsional terhadap kompleksitas persoalan yang ada.

## Tujuan dan Manfaat

Artikel kebijakan ini hadir sebagai bentuk kontribusi analitis terhadap isu perkawinan anak yang terus menjadi tantangan serius dalam pembangunan dan perlindungan hak-hak dasar, khususnya di Sulawesi Tenggara. Mengingat peran fundamental lembaga keagamaan dalam membentuk pandangan masyarakat, artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi celah dan merumuskan strategi penguatan peran tersebut. Bagian berikut akan menguraikan secara eksplisit tujuan dan manfaat dari penulisan artikel ini sebagai dasar untuk mendorong perubahan regulatif dan pendekatan kebijakan yang lebih inklusif dan efektif.

### Tujuan

1. Menganalisis secara mendalam akar masalah ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan dalam mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak.
2. Menggambarkan dampak signifikan dari pandangan agama yang sempit terhadap legitimasi praktik perkawinan anak di masyarakat Sulawesi Tenggara.
3. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat optimalisasi peran lembaga keagamaan, khususnya Kementerian Agama dan penyuluh agama, dalam pencegahan perkawinan anak.
4. Merumuskan rekomendasi kebijakan yang responsif dan aplikatif bagi Kementerian Agama untuk memperkuat mandat, kewenangan, dan kapasitas penyuluh agama dalam pencegahan perkawinan anak.
5. Mendorong reformasi regulasi internal Kementerian Agama guna menciptakan kerangka kerja yang mendukung program-program edukasi agama yang progresif dan terintegrasi terkait hak anak dan kedewasaan perkawinan.

### *Manfaat*

1. Bagi Pembuat Kebijakan (Kementerian Agama, Pemerintah Daerah, dan Bappenas): Menjadi dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan yang lebih terarah dan komprehensif untuk mengoptimalkan peran lembaga keagamaan dalam pencegahan perkawinan anak, serta mengintegrasikan isu ini dalam perencanaan pembangunan daerah dan nasional.
2. Bagi Lembaga Keagamaan dan Penyuluh Agama: Memberikan panduan dan pemahaman tentang pentingnya peran mereka dalam edukasi masyarakat, serta mengidentifikasi area yang membutuhkan penguatan kapasitas, pelatihan, dan dukungan regulasi.
3. Bagi Akademisi dan Peneliti: Menjadi bahan kajian kritis untuk memahami kompleksitas interaksi antara dimensi agama, sosial, dan kebijakan dalam isu perkawinan anak, serta mendorong penelitian lebih lanjut di bidang ini.
4. Bagi Masyarakat Sipil dan Aktivis Hak Anak/Perempuan: Menjadi alat advokasi berbasis data dan analisis kebijakan untuk mendorong reformasi regulasi dan penguatan program pencegahan perkawinan anak yang melibatkan peran lembaga keagamaan.
5. Bagi Masyarakat Umum: Meningkatkan kesadaran tentang pentingnya pemahaman agama yang progresif, hak-hak anak, dan dampak negatif perkawinan anak, sehingga mendorong perubahan perilaku dan norma sosial di tingkat komunitas.

## **KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL**

### **Kerangka Teori**

Dalam memahami isu perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, beberapa teori digunakan untuk menjelaskan struktur dan dinamika persoalan yang terjadi, khususnya kaitannya dengan peran lembaga keagamaan dan implementasi kebijakan:

1. Teori kognitif sosial (Bandura, 1986)

Teori kognitif sosial menjelaskan bagaimana perilaku dan keyakinan individu, termasuk pandangan konservatif tentang perkawinan anak, sangat dipengaruhi oleh pengamatan terhadap model sosial, lingkungan, dan proses kognitif internal. Teori ini menekankan peran pembelajaran observasional dan proses kognitif dalam membentuk sikap dan tindakan seseorang, di mana individu cenderung meniru perilaku yang mereka amati dari figur otoritatif atau kelompok referensi.

Jika narasi konservatif dominan dalam masyarakat, dan tidak diimbangi oleh edukasi progresif atau model perilaku yang berbeda dari sumber otoritatif seperti tokoh agama, maka pandangan tersebut akan terus direproduksi dan diinternalisasi oleh anggota komunitas. Ini menciptakan lingkaran penguatan keyakinan yang sulit diputus, karena individu tidak terpapar pada alternatif pemikiran atau praktik yang dapat menantang pandangan tradisional mereka mengenai perkawinan anak.

2. Teori perilaku terencana (*theory of planned behavior* - Ajzen (1991))

Teori Perilaku Terencana digunakan untuk memahami bahwa niat seseorang untuk bertindak dipengaruhi oleh tiga faktor utama: sikap terhadap perilaku (apakah individu melihat perilaku itu positif atau negatif), norma subjektif (persepsi individu tentang tekanan sosial untuk melakukan atau tidak melakukan perilaku tersebut), dan kontrol perilaku yang dipersepsikan (keyakinan individu tentang seberapa mudah atau sulitnya melakukan perilaku itu).

Dalam konteks perkawinan anak, norma subjektif yang kuat dari lingkungan sosial dan agama yang konservatif dapat mendorong niat orang tua untuk menikahkan anak, bahkan jika mereka memiliki pemahaman parsial tentang dampak negatifnya. Ketidadaan intervensi dari lembaga keagamaan atau otoritas lain berarti norma-norma yang mendukung perkawinan anak ini tidak mendapatkan “penantang” yang signifikan, sehingga memperkuat keyakinan yang sudah ada dan niat untuk melakukan praktik tersebut.

3. Teori kesenjangan implementasi kebijakan (*policy implementation gap* - Mazmanian & Sabatier (1983))

Teori Kesenjangan Implementasi Kebijakan menjelaskan mengapa niat baik suatu regulasi atau kebijakan, seperti Undang-Undang batas usia perkawinan, seringkali tidak terealisasi secara optimal di lapangan. Teori ini menyoroti bahwa implementasi kebijakan adalah proses kompleks yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan dan interpretasi yang berbeda, serta dipengaruhi oleh faktor-faktor kontekstual seperti resistensi sosial atau kapasitas kelembagaan yang terbatas.

Dalam kasus perkawinan anak, hal ini terlihat jelas dari masih tingginya kasus dispensasi perkawinan oleh Pengadilan Agama, meskipun undang-undang telah menaikkan batas usia perkawinan. Fenomena ini menunjukkan adanya jurang pemisah antara tujuan kebijakan yang ideal dengan realitas implementasinya, di mana celah-celah hukum dan dinamika sosial di lapangan seringkali menggagalkan pencapaian tujuan perlindungan anak secara penuh.

4. Teori rasionalitas terbatas (*bounded rationality* - Simon (1957))

Teori Rasionalitas Terbatas menjelaskan bahwa dalam pengambilan keputusan, individu seringkali tidak memiliki akses ke semua informasi yang relevan atau kapasitas kognitif untuk memproses semua pilihan secara optimal. Oleh karena itu, mereka cenderung mengambil keputusan yang *satisficing* (cukup memuaskan) daripada *maximizing* (paling optimal), terutama dalam situasi kompleks dengan tekanan waktu atau sumber daya terbatas.

Dalam konteks perkawinan anak, keputusan untuk menikahkan anak, meskipun ada risiko hukum dan dampak negatif, seringkali didasari oleh informasi yang tidak lengkap dan pertimbangan yang tidak optimal, dipengaruhi oleh tekanan sosial, ekonomi, atau budaya setempat. Orang tua mungkin merasa terdesak oleh kondisi finansial, norma adat, atau pandangan agama, sehingga memilih “solusi” yang terasa paling praktis dan dapat diterima dalam lingkungan mereka, tanpa mempertimbangkan konsekuensi jangka panjang secara menyeluruh.

5. Teori konflik hukum dan sosial (Black, 2010)

Teori Konflik Hukum dan Sosial mengemukakan bahwa hukum tidak selalu beroperasi secara netral, tetapi seringkali menghadapi resistensi ketika berhadapan dengan norma-norma sosial yang mengakar kuat di masyarakat. Teori ini memandang hukum sebagai bentuk kontrol sosial yang keberhasilannya sangat bergantung pada seberapa jauh ia selaras atau berkonflik dengan norma dan nilai-nilai yang dipegang oleh komunitas.

Fenomena dispensasi kawin adalah cerminan nyata dari ketegangan antara norma hukum formal (Undang-Undang Perkawinan) dan norma sosial-agama informal yang masih kuat di komunitas. Penegak hukum, seperti hakim, sering menghadapi dilema antara menegakkan batas usia perkawinan sesuai undang-undang dan mengakomodasi tekanan sosial atau interpretasi agama yang mengizinkan perkawinan anak, yang pada akhirnya sering berujung pada pemberian dispensasi untuk menjaga keharmonisan sosial atau mengatasi kasus-kasus darurat yang dipersepsikan.

6. Teori difusi inovasi (Rogers, 2003)

Teori Difusi Inovasi digunakan untuk memahami bagaimana gagasan baru, praktik, atau teknologi menyebar melalui sistem sosial dari waktu ke waktu. Teori ini mengidentifikasi berbagai tahapan dan faktor yang memengaruhi kecepatan dan tingkat adopsi suatu inovasi, termasuk karakteristik inovasi itu sendiri, saluran komunikasi, waktu, dan sistem sosial.

Dalam konteks perkawinan anak, gagasan baru tentang usia ideal perkawinan (19 tahun) dan dampak negatif perkawinan anak merupakan inovasi sosial yang perlu disebarluaskan dan diadopsi oleh masyarakat. Penyuluh Agama berperan sebagai agen utama dalam proses difusi inovasi ini, melalui interaksi interpersonal dan kelompok, mereka dapat menyampaikan informasi, membangun pemahaman, dan mempengaruhi sikap masyarakat untuk menerima norma baru yang lebih melindungi anak.

7. Teori kelembagaan (*institutional theory* - North (1990))

Teori Kelembagaan menjelaskan bahwa perilaku individu dan organisasi dibentuk oleh struktur kelembagaan, baik formal (misalnya hukum, peraturan) maupun informal (misalnya norma, adat istiadat, nilai budaya). Teori ini menekankan bahwa perubahan sosial dan ekonomi seringkali memerlukan perubahan pada kedua jenis institusi ini.

Praktik perkawinan anak seringkali tertanam dalam norma dan aturan informal yang kuat di masyarakat, yang sulit diubah hanya dengan regulasi formal semata. Oleh karena itu, perubahan institusional yang efektif dalam pencegahan perkawinan anak memerlukan adaptasi baik pada aturan formal (seperti kebijakan Kementerian Agama terkait penyuluhan) maupun informal (norma sosial dan agama di komunitas), yang saling menguatkan.

8. Teori sistem sosial (Parsons, 1951)

Teori Sistem Sosial memandang masyarakat sebagai sebuah sistem kompleks yang terdiri dari berbagai subsistem yang saling berinteraksi dan bergantung satu sama lain,

seperti keluarga, pendidikan, ekonomi, dan agama. Fungsi setiap subsistem berkontribusi pada stabilitas dan keberlanjutan sistem secara keseluruhan.

Dalam perspektif ini, perkawinan anak dipandang sebagai hasil dari disfungsi atau ketidakselarasan dalam sistem sosial yang lebih besar, di mana subsistem-subsistem tersebut tidak bekerja secara harmonis untuk melindungi hak anak secara komprehensif. Solusi yang efektif memerlukan pendekatan sistemik yang mengkoordinasikan upaya antar subsistem ini, memastikan setiap bagian berkontribusi secara sinergis untuk mencapai tujuan perlindungan anak.

#### 9. Teori perubahan sosial (*social change theory* - Weber (1978))

Teori Perubahan Sosial menyatakan bahwa perubahan dalam pandangan, nilai, dan praktik masyarakat adalah proses yang kompleks dan seringkali membutuhkan agen perubahan yang kredibel serta mekanisme penyebaran ide-ide baru. Max Weber, khususnya, menyoroti peran ideologi dan figur karismatik dalam mendorong perubahan sosial.

Dalam konteks ini, perubahan pandangan konservatif terkait perkawinan anak memerlukan agen perubahan yang memiliki kredibilitas dan otoritas moral. Lembaga keagamaan, dengan otoritas moral dan jangkauan komunitasnya yang luas, adalah agen yang paling potensial untuk mendorong reinterpretasi ajaran agama yang lebih progresif dan relevan dengan konteks modern, sehingga dapat menjadi katalisator penting bagi perubahan sosial yang berkelanjutan.

### **Kerangka Konseptual**

Beberapa konsep utama digunakan untuk menganalisis isu perkawinan anak secara lebih tajam dalam konteks peran Kementerian Agama:

#### 1. Perkawinan anak

Perkawinan Anak mengacu pada pernikahan yang melibatkan individu di bawah usia 19 tahun, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Konsep ini secara fundamental bertentangan dengan prinsip-prinsip perlindungan anak dan hak-hak dasar yang seharusnya dipenuhi oleh setiap anak. Penentuan batas usia ini didasarkan pada pertimbangan kematangan fisik, mental, emosional, dan kesiapan ekonomi individu untuk membangun rumah tangga yang stabil dan harmonis.

Konsep ini juga mencakup dampak negatif yang multidimensional pada kesehatan fisik dan mental, hilangnya kesempatan pendidikan, serta menurunnya kesejahteraan anak secara keseluruhan (Unicef, 2018; WHO, 2013). Perkawinan anak seringkali berujung pada putus sekolah, risiko kehamilan dini dan komplikasi kesehatan, serta kerentanan terhadap kekerasan dalam rumah tangga, yang semuanya menghambat potensi tumbuh kembang optimal anak.

## 2. Literasi keagamaan

Literasi Keagamaan adalah konsep yang berkaitan dengan pemahaman dan pengamalan ajaran agama yang komprehensif, tidak hanya secara literalistik tetapi juga mempertimbangkan konteks, tujuan syariat (*maqashid syariah*), dan kemaslahatan umat (*maslahah mursalah*) (Al-Qaradawi, 1999). Ini berarti kemampuan untuk menafsirkan teks-teks agama dengan kedalaman, melihat hikmah di baliknya, dan menerapkannya dalam realitas sosial yang dinamis.

Dalam konteks perkawinan anak, literasi keagamaan yang baik akan mendorong individu untuk melihat ajaran agama secara holistik, di mana perlindungan terhadap individu, khususnya anak, adalah prioritas utama. Konsep ini menjadi fondasi bagi upaya untuk menggeser pandangan konservatif yang hanya terpaku pada teks tertentu tanpa mempertimbangkan implikasi sosial dan kemanusiaan dari perkawinan anak.

## 3. Moderasi beragama (Saifuddin, 2019)

Moderasi Beragama adalah konsep yang menekankan pemahaman dan pengamalan agama yang seimbang, toleran, dan selaras dengan nilai-nilai kemanusiaan serta kebangsaan, menjauhi ekstremisme dan radikalisme. Konsep ini digagas oleh Kementerian Agama untuk menciptakan kehidupan beragama yang rukun, harmonis, dan inklusif di tengah masyarakat majemuk.

Dalam konteks perkawinan anak, moderasi beragama menjadi kunci untuk mengubah pandangan konservatif yang mendukung praktik ini. Dengan mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan, perlindungan hak anak, dan semangat kebangsaan, moderasi beragama mendorong reinterpretasi ajaran agama yang lebih progresif dan relevan dengan konteks kekinian, sehingga praktik perkawinan anak dapat diminimalisir dan dihilangkan.

## 4. *Maqashid Syariah* (Al-Qaradawi, 1999)

*Maqashid Syariah* adalah tujuan-tujuan mulia atau maksud-maksud luhur di balik pensyariaan hukum Islam, yang meliputi perlindungan jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), harta (*hifz al-mal*), dan agama (*hifz al-din*). Konsep ini merupakan prinsip fundamental dalam memahami dan menerapkan hukum Islam secara kontekstual, bukan hanya secara tekstual.

Konsep ini sangat relevan untuk menunjukkan bahwa perkawinan anak, dengan segala dampak negatifnya pada kesehatan, pendidikan, dan masa depan anak, secara jelas bertentangan dengan tujuan dasar syariat Islam untuk melindungi lima pilar esensial kehidupan manusia. Dengan demikian, *maqashid syariah* dapat menjadi landasan argumen yang kuat bagi lembaga keagamaan untuk menolak dan mencegah praktik perkawinan anak.

## 5. Keadilan Gender (Unicef, 2018; WHO, 2013)

Keadilan Gender adalah konsep yang menekankan kesetaraan hak, kesempatan, dan perlakuan antara laki-laki dan perempuan, serta memastikan tidak ada diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Ini bukan hanya tentang kesetaraan kuantitas, tetapi juga

tentang pengakuan terhadap kebutuhan, pengalaman, dan potensi yang berbeda dari setiap gender, serta memastikan akses yang adil terhadap sumber daya dan kekuasaan.

Perkawinan anak secara inheren melanggar ketidakadilan gender, terutama bagi anak perempuan yang menjadi mayoritas korban. Mereka seringkali kehilangan kesempatan pendidikan, kebebasan berekspresi, dan otonomi tubuh, yang merupakan hak-hak dasar mereka. Konsep ini menjadi penting untuk menyoroti bahwa isu perkawinan anak bukan hanya masalah hukum atau agama semata, melainkan juga masalah ketidakadilan struktural yang merugikan perempuan dan anak perempuan.

#### 6. Dispensasi Perkawinan (Komnas Perempuan, 2020; Wahyudi & Prastiwi, 2022)

Dispensasi Perkawinan adalah pengecualian yang diberikan oleh Pengadilan Agama terhadap batas usia perkawinan yang ditetapkan undang-undang (19 tahun). Mekanisme ini seharusnya diterapkan dalam kondisi yang sangat mendesak dan terbatas, namun dalam praktiknya seringkali menjadi celah yang dimanfaatkan untuk melegalkan perkawinan anak di bawah umur.

Konsep ini sangat krusial dalam analisis kebijakan karena mencerminkan adanya ketegangan antara norma hukum yang ideal dan realitas implementasi di lapangan. Tingginya angka pemberian dispensasi perkawinan menunjukkan bahwa upaya pencegahan perkawinan anak belum sepenuhnya efektif dan masih ada ruang bagi interpretasi serta praktik yang bertentangan dengan semangat perlindungan anak.

#### 7. Kapasitas Kelembagaan

Kapasitas Kelembagaan mengacu pada kemampuan suatu institusi (dalam hal ini Kementerian Agama, termasuk Penyuluh Agama dan KUA) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuannya. Ini merupakan indikator penting keberhasilan suatu kebijakan.

Kapasitas ini meliputi berbagai aspek, seperti ketersediaan sumber daya manusia yang memadai dan berkualitas, alokasi anggaran yang cukup, keberadaan regulasi internal yang jelas dan mendukung, serta kemampuan koordinasi antar unit kerja dan lembaga eksternal. Evaluasi kapasitas kelembagaan Kemenag menjadi esensial untuk mengidentifikasi area yang perlu diperkuat guna mengoptimalkan peran mereka dalam pencegahan perkawinan anak.

#### 8. *Whole-of-Government* (WoG) (OECD, 2022)

*Whole-of-Government* (WoG) adalah pendekatan kolaboratif yang mengintegrasikan upaya berbagai kementerian/lembaga untuk mencapai tujuan bersama yang kompleks dan multidimensional. Pendekatan ini menekankan pentingnya kerja sama lintas sektor, berbagi informasi, dan koordinasi program untuk menghindari fragmentasi dan duplikasi.

Dalam isu perkawinan anak yang melibatkan aspek hukum, sosial, agama, kesehatan, dan pendidikan, pendekatan WoG menjadi esensial. Ketiadaan kolaborasi yang sistematis antar lembaga seperti Kemenag, Kemen PPPA, BKKBN, Mahkamah Agung, dan

Dinas Pendidikan dapat menyebabkan celah penanganan dan melemahkan efektivitas upaya pencegahan secara keseluruhan.

9. Kebijakan Berbasis Bukti (*Evidence-Based Policymaking*) (Head, 2010)

Kebijakan Berbasis Bukti adalah pendekatan perumusan kebijakan yang didasarkan pada data, riset, dan analisis yang kuat, bukan hanya asumsi, opini, atau kepentingan politik semata. Pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas kebijakan dengan memastikan bahwa intervensi yang dirancang didukung oleh bukti empiris yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam konteks pencegahan perkawinan anak, penerapan kebijakan berbasis bukti akan memungkinkan pemerintah dan pemangku kepentingan untuk memahami secara akurat akar masalah, tren, dan dampak dari berbagai intervensi yang telah dilakukan. Ini akan membantu dalam merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih tepat sasaran, efisien, dan memiliki dampak yang signifikan dalam mengurangi prevalensi perkawinan anak.

10. Literasi Digital (Komdigi, 2025)

Literasi Digital adalah kemampuan individu untuk menemukan, mengevaluasi, membuat, dan mengkomunikasikan informasi melalui teknologi digital secara efektif dan bertanggung jawab. Ini mencakup pemahaman tentang cara kerja teknologi, keamanan digital, dan etika penggunaan media digital.

Konsep ini sangat penting untuk memanfaatkan platform digital dalam edukasi pencegahan perkawinan anak, terutama di era informasi saat ini. Dengan literasi digital yang baik, informasi tentang hak-hak anak, bahaya perkawinan dini, dan pandangan agama yang moderat dapat disebarkan secara luas dan efisien, menjangkau audiens yang lebih besar, khususnya generasi muda yang akrab dengan teknologi.

11. Modal Sosial (Putnam, 2015)

Modal Sosial mengacu pada jaringan hubungan, norma-norma timbal balik, dan tingkat kepercayaan yang ada dalam suatu masyarakat. Konsep ini menyatakan bahwa aset-aset tak-berwujud ini dapat memfasilitasi koordinasi dan kerja sama antar individu dan kelompok untuk mencapai keuntungan bersama atau tujuan kolektif. Semakin tinggi modal sosial, semakin mudah bagi komunitas untuk mengatasi tantangan dan mencapai perubahan positif.

Lembaga keagamaan, dengan jaringannya yang luas hingga ke tingkat akar rumput dan kepercayaan yang tinggi dari masyarakat, memiliki modal sosial yang sangat besar. Modal sosial ini dapat diaktifkan dan dimanfaatkan secara strategis untuk mendorong perubahan norma terkait perkawinan anak. Dengan memobilisasi tokoh agama, pemuka masyarakat, dan jaringan komunitas, kampanye edukasi dan upaya perubahan perilaku dapat disebarkan secara lebih efektif dan diterima oleh masyarakat.

12. Hak Asasi Manusia (HAM) (Unicef, 1989)

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah prinsip-prinsip dasar yang melekat pada setiap individu sejak lahir, tanpa memandang suku, agama, ras, atau status sosial. HAM meliputi

hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya, yang semuanya penting untuk martabat dan perkembangan penuh setiap manusia. Dalam konteks isu ini, hak anak adalah bagian integral dari HAM yang dijamin dalam berbagai instrumen internasional, termasuk Konvensi Hak Anak (CRC) yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Perkawinan anak secara fundamental merupakan pelanggaran serius terhadap hak-hak anak. Praktik ini merenggut hak anak atas pendidikan, kesehatan, perlindungan dari eksploitasi dan kekerasan, serta hak untuk bermain dan berkembang sesuai usianya. Dengan menginternalisasi prinsip-prinsip HAM ke dalam setiap program dan bimbingan keagamaan, kebijakan Kementerian Agama dapat memastikan bahwa ajaran agama selaras dengan perlindungan martabat dan hak-hak dasar anak, serta mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan universal.

Kerangka teoritis dan konseptual ini akan menjadi landasan dalam menganalisis data, merumuskan akar masalah, serta merancang rekomendasi kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan sosial dan realitas hukum yang ada di Sulawesi Tenggara.

## **METODOLOGI**

Penulisan artikel kebijakan ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis yang bertujuan untuk menggambarkan fenomena perkawinan anak di Sulawesi Tenggara secara sistematis dan menganalisis dampaknya dari sisi sosial, agama, dan hukum. Pendekatan ini memungkinkan penulis untuk tidak hanya memaparkan data dan fakta empiris mengenai prevalensi perkawinan anak, tetapi juga mengurai persoalan mendasar yang melatarbelakanginya, termasuk pandangan konservatif keagamaan dan celah kebijakan, serta menghubungkannya dengan konteks kebijakan dan kelembagaan yang berlaku.

Adapun sumber data utama berasal dari studi literatur ekstensif dan analisis dokumen. Sumber-sumber ini mencakup berbagai regulasi perundang-undangan terkait perkawinan dan perlindungan anak (seperti UU Perkawinan No. 16/2019 dan UU Perlindungan Anak No. 35/2014), laporan lembaga-lembaga pemerhati perempuan dan anak (misalnya dari Komnas Perempuan, UNICEF), publikasi akademik dan media yang relevan, serta dokumen internal Kementerian Agama terkait bimbingan keagamaan dan program keluarga. Penelusuran dilakukan terhadap referensi yang mendokumentasikan praktik perkawinan anak, permasalahan hukum, sosial, dan agama yang ditimbulkannya, serta bagaimana negara dan lembaga keagamaan merespons fenomena tersebut melalui kebijakan maupun program.

Dalam menjabarkan permasalahan dan merumuskan solusi, artikel ini memulai dengan penentuan masalah utama menggunakan analisis USG (Urgency, Seriousness, Growth) untuk mengidentifikasi mengapa “ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak” adalah masalah yang paling mendesak, serius, dan memiliki potensi pertumbuhan signifikan. Selanjutnya, digunakan teknik analisis isi (content analysis) terhadap dokumen hukum, kebijakan, dan literatur keagamaan yang berlaku. Analisis ini dilakukan untuk menyoroiti kesenjangan

implementasi kebijakan antara norma hukum formal (misalnya batas usia perkawinan) dengan praktik sosial dan interpretasi keagamaan yang berlangsung di masyarakat, serta mengaitkannya dengan teori-teori sosial dan hukum yang mendasari (seperti Teori Kognitif Sosial, Teori Perilaku Terencana, Teori Konflik Hukum dan Sosial, dan Teori Kelembagaan). Pendekatan ini memungkinkan identifikasi akar masalah yang lebih presisi. Untuk mendalami identifikasi akar masalah tersebut, digunakan Teori Fishbone (Diagram Tulang Ikan atau Ishikawa Diagram). Teori ini membantu memvisualisasikan berbagai faktor penyebab yang berkontribusi terhadap masalah utama, seperti faktor manusia (pelaku dan keyakinan), metode (proses dan prosedur), material (sumber daya), dan lingkungan (konteks sosial budaya), serta memilah akar masalah yang paling krusial dan memiliki potensi dampak terbesar untuk intervensi kebijakan.

Selain itu, digunakan pula analisis kerangka kebijakan (policy framework analysis) untuk membedah struktur dan efektivitas kebijakan yang ada, serta mengidentifikasi celah dan kebutuhan penguatan. Ini melibatkan evaluasi terhadap Peraturan Menteri Agama dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam yang relevan, serta mempertimbangkan konsep *Whole-of-Government* (WoG) dan *Kebijakan Berbasis Bukti* (*Evidence-Based Policymaking*) dalam merancang rekomendasi. Pemilihan alternatif kebijakan dilakukan berdasarkan kerangka Teori William N. Dunn tentang Analisis Kebijakan, yang mencakup perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, monitoring, dan evaluasi, untuk memastikan usulan kebijakan bersifat rasional dan berbasis bukti.

Secara keseluruhan, metodologi penulisan ini dirancang untuk membangun argumentasi kebijakan yang kokoh, berbasis bukti, serta mempertimbangkan kerangka hukum, sosial, dan keagamaan yang saling mempengaruhi. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya bersifat informatif, tetapi juga memberi kontribusi analitis dalam merumuskan alternatif kebijakan yang berpihak pada perlindungan hak-hak anak dan penguatan peran strategis Kementerian Agama.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### Hasil

Bagian ini menyajikan temuan-temuan utama yang diperoleh dari studi literatur dan analisis dokumen terkait fenomena perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, fokus pada data faktual dan gambaran masalah yang ada sebagai berikut:

1. Tingginya prevalensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara

Data menunjukkan bahwa Sulawesi Tenggara masih menghadapi angka perkawinan anak yang signifikan. Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS), meskipun ada tren penurunan secara nasional, kasus perkawinan anak masih menjadi isu serius di beberapa wilayah, termasuk Sulawesi Tenggara (BPS, 2021; BPS Sulawesi Tenggara, 2020). Angka-angka ini secara jelas menggambarkan persistensi masalah yang membutuhkan perhatian dan intervensi kebijakan yang lebih terarah.

Temuan ini mengindikasikan bahwa faktor-faktor pendorong sosial, ekonomi, dan budaya masih kuat berperan di tingkat lokal, melampaui upaya-upaya pencegahan yang sudah ada. Keberlanjutan praktik ini menunjukkan adanya resistensi di masyarakat terhadap perubahan normatif yang diupayakan oleh pemerintah dan organisasi non-pemerintah, yang seringkali berakar pada tradisi dan kondisi sosio-ekonomi tertentu.

2. Ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan

Salah satu temuan kunci adalah belum adanya program yang terstruktur dan komprehensif dari lembaga keagamaan untuk secara proaktif mengubah pandangan konservatif masyarakat tentang perkawinan anak. Literatur menunjukkan bahwa pandangan konservatif, yang kerap menginterpretasikan teks-teks agama secara literal, seringkali menjadi justifikasi bagi sebagian masyarakat untuk menikahkan anak di bawah umur (Matondang et al., 2024; Mayunita et al., 2023). Justifikasi ini seringkali dianggap lebih mengikat daripada regulasi formal.

Ketiadaan program yang menantang pandangan ini secara sistematis mengakibatkan reproduksi nilai-nilai konservatif secara terus-menerus di tengah komunitas. Implikasinya adalah kurangnya pemahaman yang moderat dan kontekstual terhadap ajaran agama yang sesungguhnya bertujuan untuk kemaslahatan, sehingga praktik perkawinan anak terus berlangsung tanpa adanya kontra-narasi yang kuat dari pihak yang memiliki otoritas keagamaan.

3. Celah dalam kerangka hukum nasional: fenomena dispensasi perkawinan

Meskipun Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang kuat dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menaikkan batas usia perkawinan menjadi 19 tahun, implementasinya masih menghadapi tantangan signifikan. Peraturan ini secara signifikan memperkuat posisi hukum anak dalam perkawinan dan menunjukkan komitmen negara terhadap perlindungan anak, namun kenyataannya masih jauh dari ideal.

Temuan menunjukkan bahwa celah hukum berupa dispensasi perkawinan oleh Pengadilan Agama masih sering terjadi (Komnas Perempuan, 2020; Wahyudi & Prastiwi, 2022). Hal ini mengindikasikan bahwa norma hukum formal seringkali tidak sepenuhnya terealisasi di lapangan karena berbagai faktor sosial, budaya, dan ekonomi yang melingkupinya. Dispensasi ini, yang seharusnya menjadi pengecualian, justru menjadi jalur yang sering digunakan untuk melegalkan perkawinan anak.

4. Keterbatasan kapasitas dan mandat penyuluh agama

Penyuluh Agama, sebagai garda terdepan Kementerian Agama (Kemenag), memiliki posisi strategis di masyarakat karena kedekatan dan kepercayaan yang mereka dapatkan. Mereka adalah jembatan penting antara kebijakan pemerintah dan praktik keagamaan di tingkat akar rumput.

Namun, teridentifikasi bahwa ketiadaan program pelatihan yang terstruktur untuk membekali mereka dengan pengetahuan dan kapasitas yang memadai tentang hukum perkawinan anak, psikologi remaja, dan hak asasi manusia membatasi kemampuan me-

reka dalam mencegah perkawinan anak (Fachry & Rouf, 2022). Regulasi internal Kemenag, seperti Keputusan Menteri Agama Nomor 769 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyuluh Agama Non-PNS atau Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 496 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Perkawinan, belum secara eksplisit mengintegrasikan isu perkawinan anak sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU) bagi seluruh jajaran di daerah. Akibatnya, fokus dan prioritas mereka dalam penanganan isu ini belum terdefinisi dengan jelas.

5. Kurangnya koordinasi lintas sektor dalam pencegahan perkawinan anak

Temuan menunjukkan bahwa upaya pencegahan perkawinan anak seringkali berjalan parsial karena kurangnya koordinasi yang sistematis antar lembaga terkait. Masalah ini bersifat multidimensional, melibatkan berbagai aspek kehidupan yang tidak dapat ditangani oleh satu kementerian/lembaga saja.

Ketiadaan kerangka kebijakan formal yang mendorong kolaborasi erat antara Kemenag, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA), Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Mahkamah Agung, Dinas Pendidikan, dan pemerintah daerah menyebabkan duplikasi program atau celah dalam penanganan kasus (OECD, 2022). Tanpa koordinasi yang efektif, program-program yang dijalankan cenderung tumpang tindih atau meninggalkan celah penanganan yang dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang ingin melakukan perkawinan anak.

6. Faktor sosial-ekonomi sebagai pendorong utama

Data empiris dan literatur mengkonfirmasi bahwa tingginya angka perkawinan anak juga seringkali terkait erat dengan kemiskinan dan tingkat pendidikan yang rendah di masyarakat (Apriliani & Nurwati, 2020; Sari & Puspitasari, 2022). Keluarga seringkali melihat perkawinan anak sebagai cara untuk mengurangi beban ekonomi atau sebagai jalan keluar dari kemiskinan, meskipun ini adalah solusi jangka pendek yang merugikan di kemudian hari.

Kondisi ekonomi yang sulit dan minimnya akses pendidikan seringkali mendorong orang tua untuk menikahkan anak di bawah umur sebagai solusi, meskipun hal ini memiliki dampak jangka panjang yang merugikan pada kesehatan, kesejahteraan, dan masa depan anak. Rendahnya pendidikan juga berkorelasi dengan pemahaman yang terbatas mengenai hak-hak anak dan dampak negatif dari perkawinan dini.

7. Dampak negatif perkawinan anak yang multidimensional

Secara faktual, perkawinan anak menimbulkan berbagai dampak negatif yang multidimensional, meliputi risiko kesehatan reproduksi yang serius (Natalia et al., 2021), putus sekolah dan hilangnya kesempatan pendidikan yang krusial untuk masa depan anak (Eleanora & Sari, 2020). Ini menciptakan lingkaran kemiskinan dan keterbatasan yang sulit diputus.

Selain itu, perkawinan anak juga berkorelasi dengan masalah kesehatan mental yang signifikan pada remaja (Widyadhara & Putri, 2021), serta potensi kekerasan dalam rumah tangga yang lebih tinggi (KPPPA, 2025; Undang-Undang Republik Indonesia, 2004). Secara tegas, semua dampak ini mengkonfirmasi perkawinan anak sebagai pe-

langgaran serius terhadap hak-hak anak yang dijamin dalam berbagai konvensi internasional (KPPPA, 2025; Unicef, 1989).

Berdasarkan hasil analisis data di atas, menunjukkan bahwa tingginya prevalensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara adalah cerminan dari kompleksitas faktor sosial, ekonomi, dan budaya yang kuat, yang diperparah oleh ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif masyarakat. Temuan ini menegaskan bahwa faktor sosial-ekonomi dan interpretasi keagamaan yang literal menjadi pendorong utama, berujung pada dampak multidimensional yang merugikan hak-hak anak, terutama dengan adanya celah dispensasi perkawinan dan keterbatasan kapasitas penyuluh agama. Oleh karena itu, isu kebijakan utama yang perlu ditangani adalah optimalisasi peran Kementerian Agama dalam memimpin intervensi progresif dan terstruktur untuk menekan angka perkawinan anak, memastikan interpretasi agama yang moderat dapat diarusutamakan dan diimplementasikan secara efektif di tingkat komunitas.

## **Pembahasan**

Bagian ini menyajikan interpretasi mendalam terhadap temuan-temuan yang telah disajikan dalam bagian hasil, mengaitkannya dengan kerangka teori dan konseptual yang telah dijelaskan sebelumnya. Pembahasan ini juga menguraikan implikasi temuan tersebut terhadap isu kebijakan pencegahan perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, serta mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dari kebijakan dan intervensi yang ada.

1. Menganalisis akar masalah: dominasi pandangan konservatif dan ketiadaan program komprehensif

Akar masalah utama dari persistensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara adalah “ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif tentang perkawinan anak.” Fenomena ini mencerminkan bagaimana norma-norma sosial dan interpretasi keagamaan yang kaku dapat menjadi penghalang signifikan bagi upaya perlindungan anak. Pandangan konservatif ini, yang seringkali menginterpretasikan teks-teks agama secara literal tanpa mempertimbangkan konteks sosial, kemaslahatan, dan perkembangan zaman, kerap kali menjadi justifikasi kuat bagi sebagian masyarakat untuk menikahkan anak di bawah umur. Akibatnya, praktik ini terus berlanjut, meskipun berbagai regulasi dan kesadaran akan dampak negatifnya semakin meningkat.

Dalam konteks ini, Teori Kognitif Sosial (Bandura, 1986) sangat relevan untuk menjelaskan mekanisme reproduksi pandangan konservatif ini. Teori ini menyatakan bahwa perilaku dan keyakinan individu sangat dipengaruhi oleh pengamatan terhadap model sosial, lingkungan, dan proses kognitif internal. Jika narasi konservatif dominan dalam komunitas, dan tidak diimbangi oleh model serta edukasi yang progresif dari sumber otoritatif seperti lembaga keagamaan, pandangan tersebut akan terus direproduksi dari generasi ke generasi. Hal ini menciptakan sebuah lingkaran penguatan keyakinan yang sulit diputus tanpa adanya intervensi eksternal yang strategis dan berkelanjutan dari pihak yang memiliki legitimasi dan otoritas di mata masyarakat.

Lebih lanjut, Teori Perilaku Terencana (Ajzen, 1991) menguatkan analisis ini dengan menjelaskan bahwa niat seseorang untuk bertindak dipengaruhi oleh sikap terhadap perilaku, norma subjektif, dan kontrol perilaku yang dipersepsikan. Dalam konteks perkawinan anak, norma subjektif yang kuat dari lingkungan sosial dan agama yang konservatif dapat mendorong niat untuk menikahkan anak, bahkan jika orang tua memiliki pemahaman parsial tentang dampak negatifnya. Tekanan sosial dan agama dari lingkungan terdekat bisa sangat dominan, mengalahkan pertimbangan rasional. Ketidadaan intervensi yang kuat dan konsisten dari lembaga keagamaan berarti faktor-faktor ini tidak mendapatkan “penantang” yang signifikan, sehingga memperkuat keyakinan dan praktik yang sudah ada tanpa adanya disonansi kognitif yang memadai.

## 2. Relevansi literasi keagamaan, moderasi beragama, dan keadilan gender

Dalam upaya mengatasi pandangan konservatif tersebut, Konsep Literasi Keagamaan dan Moderasi Beragama (Saifuddin, 2019) menjadi krusial. Moderasi beragama menekankan pemahaman agama yang seimbang, toleran, dan selaras dengan nilai-nilai kemanusiaan serta kebangsaan. Pemahaman yang moderat akan mengedepankan prinsip *maqashid syariah* (tujuan-tujuan mulia syariat Islam), yang meliputi perlindungan jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), harta (*hifz al-mal*), dan agama (*hifz al-din*) (Al-Qaradawi, 1999). Perkawinan anak, dengan segala dampaknya pada kesehatan fisik dan mental, pendidikan, serta kesejahteraan anak, jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip mendasar *maqashid syariah* ini.

Namun, kendala utama terletak pada ketiadaan program komprehensif dari Kementerian Agama yang mampu menerjemahkan interpretasi progresif ini ke dalam aksi nyata di tingkat komunitas. Meskipun konsep moderasi beragama telah menjadi agenda nasional, implementasi di lapangan belum mampu menembus dan mengubah pandangan konservatif secara meluas. Hal ini menciptakan celah signifikan antara kebijakan formal di tingkat pusat dan realitas praktik di masyarakat, sehingga pesan-pesan kunci terkait hak-hak anak dan pentingnya usia ideal perkawinan tidak tersampaikan secara efektif kepada mereka yang paling membutuhkan.

Selain itu, Konsep Keadilan Gender juga sangat relevan dan tidak terpisahkan dari isu perkawinan anak (Unicef, 2018; WHO, 2013). Praktik perkawinan anak secara inheren melanggengkan ketidakadilan gender karena mayoritas korbannya adalah anak perempuan, yang seringkali kehilangan kesempatan pendidikan, terpaksa putus sekolah, dan berisiko tinggi mengalami kekerasan dalam rumah tangga serta masalah kesehatan reproduksi yang serius. Pemberdayaan perempuan dan pemenuhan hak-hak anak, khususnya anak perempuan, menjadi esensial dalam upaya ini. Oleh karena itu, diperlukan peran aktif lembaga keagamaan tidak hanya dalam menyuarakan kesetaraan dan keadilan, tetapi juga dalam mempromosikan pemahaman agama yang mendukung kemandirian dan hak-hak penuh anak perempuan untuk berkembang.

## 3. Tantangan implementasi kebijakan dan celah hukum

Meskipun Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang kuat dalam upaya pencegahan perkawinan anak, ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang

Perkawinan yang menaikkan batas usia perkawinan menjadi 19 tahun,<sup>1</sup> implementasinya masih menghadapi tantangan serius. Peraturan ini secara signifikan memperkuat posisi hukum anak dalam perkawinan dan menunjukkan komitmen negara terhadap perlindungan anak. Diperkuat pula oleh Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak<sup>2</sup> yang secara tegas mengakui hak-hak anak. Namun, keberadaan kerangka hukum yang ideal ini belum sepenuhnya mampu memberantas praktik perkawinan anak di lapangan.

Kondisi ini dapat dijelaskan melalui Teori Kesenjangan Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation Gap* - Mazmanian & Sabatier (1983)). Teori ini seringkali menjelaskan mengapa niat baik suatu regulasi tidak sepenuhnya terealisasi di lapangan. Dalam kasus perkawinan anak, celah hukum berupa dispensasi perkawinan oleh Pengadilan Agama masih sering terjadi (Komnas Perempuan, 2020; Wahyudi & Prastiwi, 2022). Ini menunjukkan bahwa meskipun ada aturan yang jelas, implementasinya belum sepenuhnya efektif dalam melindungi anak, dan mekanisme dispensasi justru menjadi celah yang dimanfaatkan oleh masyarakat, seringkali atas dasar tekanan sosial atau ekonomi.

Kesenjangan implementasi ini diperparah oleh kurangnya pemahaman dan kesadaran hukum di tingkat masyarakat, yang masih melihat dispensasi sebagai “jalan keluar” yang sah dari batasan usia. Fenomena ini dapat dijelaskan dengan Teori Rasionalitas Terbatas (*Bounded Rationality* - Simon (1957)), di mana keputusan untuk menikahkan anak, bahkan dengan pengetahuan terbatas tentang risiko hukum, seringkali didasari oleh informasi yang tidak lengkap dan pertimbangan yang tidak optimal. Keputusan ini sangat dipengaruhi oleh tekanan sosial, ekonomi, atau budaya setempat. Proses pengambilan keputusan ini cenderung bersifat *satisficing*, yaitu memilih opsi yang “cukup baik” ketimbang yang “terbaik” karena keterbatasan kognitif dan tekanan lingkungan. Selain itu, Teori Konflik Hukum dan Sosial (Black, 2010) menjelaskan ketegangan antara norma hukum formal dan norma sosial-agama informal yang masih kuat di komunitas. Penegak hukum (hakim) sering menghadapi dilema antara menegakkan batas usia perkawinan sesuai undang-undang dan mengakomodasi tekanan sosial atau interpretasi agama yang mengizinkan perkawinan anak, yang pada akhirnya sering berujung pada pemberian dispensasi.

#### 4. Optimalisasi peran kelembagaan dan kebijakan internal Kementerian Agama

Peran Kementerian Agama (Kemenag) sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas urusan agama menjadi sangat sentral dalam upaya pencegahan perkawinan anak, namun saat ini belum optimal. Penyuluh Agama, sebagai garda terdepan Kemenag di tengah masyarakat, memiliki posisi strategis untuk menyosialisasikan pemahaman agama yang progresif dan hak-hak anak. Mereka adalah agen utama dalam Difusi Inovasi (Rogers, 2003), di mana pemahaman baru tentang usia ideal perkawinan dan dampak negatif perkawinan anak harus disebarluaskan dan diadopsi oleh masyarakat melalui interaksi interpersonal dan kelompok. Namun, potensi ini belum dimanfaatkan secara maksimal.

Ketiadaan program komprehensif yang terstruktur untuk melatih, membekali, dan mengarusutamakan isu perkawinan anak dalam tugas penyuluh menyebabkan mereka seringkali tidak memiliki kapasitas atau mandat yang jelas untuk secara aktif mencegah perkawinan anak (Fachry & Rouf, 2022). Kurangnya program pelatihan yang fokus pada aspek hukum perkawinan anak, psikologi remaja, dan hak asasi manusia, secara signifikan membatasi kemampuan penyuluh untuk memberikan bimbingan yang komprehensif dan relevan kepada masyarakat. Hal ini menciptakan kesenjangan antara potensi peran mereka dan realitas di lapangan.

Regulasi internal Kemenag, seperti Keputusan Menteri Agama Nomor 769 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyuluh Agama Non-PNS atau Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 496 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Perkawinan, mungkin belum secara eksplisit dan kuat mengintegrasikan isu perkawinan anak sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU) yang harus dicapai oleh seluruh jajaran di daerah. Kurangnya penekanan pada isu ini dalam kurikulum pelatihan dan evaluasi kinerja penyuluh turut berkontribusi pada minimnya intervensi proaktif. Oleh karena itu, penting untuk memperkaya implementasi Program Keluarga Sakinah yang diinisiasi Kemenag (melalui Ditjen Bimas Islam) dengan modul khusus pencegahan perkawinan anak, yang menekankan pentingnya kesiapan fisik, mental, dan ekonomi sebelum menikah.

#### 5. Dimensi inter-kelembagaan dan pendekatan kolaboratif

Praktik perkawinan anak seringkali tertanam dalam norma dan aturan informal yang kuat di masyarakat, yang sulit diubah hanya dengan regulasi formal. Dalam kerangka Teori Kelembagaan (North, 1990), perubahan institusional yang efektif memerlukan adaptasi baik pada aturan formal (kebijakan Kemenag) maupun informal (norma sosial dan agama di komunitas). Tanpa intervensi kelembagaan yang kuat yang juga menyentuh aspek norma sosial, norma informal ini akan terus berlanjut dan sulit diubah, mengukuhkan tantangan yang dihadapi dalam pencegahan perkawinan anak.

Selain itu, masalah perkawinan anak dapat dilihat dari perspektif Teori Sistem Sosial (Parsons, 1951). Perkawinan anak adalah hasil dari disfungsi dalam sistem sosial yang lebih besar, di mana subsistem keluarga, pendidikan, ekonomi, dan agama tidak bekerja secara harmonis untuk melindungi hak anak. Solusi yang efektif memerlukan pendekatan sistemik yang mengkoordinasikan upaya antar subsistem ini. Ketidadaan koordinasi antar-lembaga dalam penanganan kasus perkawinan anak, seperti Kantor Urusan Agama (KUA), Pengadilan Agama, dan Pemerintah Daerah, menjadi manifestasi nyata dari disfungsi sistem ini, yang mengakibatkan upaya pencegahan menjadi terfragmentasi dan kurang berdampak.

Oleh karena itu, pendekatan *Whole-of-Government* (WoG) (OECD, 2022) menjadi esensial dan mutlak diperlukan. Upaya pencegahan perkawinan anak tidak bisa hanya menjadi tanggung jawab Kemenag, tetapi harus melibatkan koordinasi yang erat dengan berbagai kementerian/lembaga lain seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA), Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Mahkamah Agung (terkait dispensasi kawin), Di-

nas Pendidikan, dan pemerintah daerah. Ketiadaan kerangka kebijakan formal yang mendorong kolaborasi sistematis antarlembaga ini seringkali menyebabkan duplikasi program atau celah dalam penanganan kasus, memperlemah upaya pencegahan secara keseluruhan. Peraturan Bersama Menteri atau Nota Kesepahaman Antar Lembaga bisa menjadi instrumen efektif untuk menginisiasi WoG dalam isu ini. Selain itu, prinsip Kebijakan Berbasis Bukti (*Evidence-Based Policymaking*) (Head, 2010) juga harus diterapkan dalam kolaborasi ini, dengan mengintegrasikan data dan informasi dari berbagai kementerian/lembaga terkait untuk memahami pola dan tren perkawinan anak secara lebih akurat, memungkinkan perumusan kebijakan yang lebih tepat sasaran.

6. Peran agen perubahan, pemanfaatan teknologi, dan dimensi ekonomi-sosial

Dari sudut pandang Teori Perubahan Sosial (Weber, 1978), perubahan pandangan konservatif yang mengakar kuat di masyarakat memerlukan agen perubahan yang kredibel dan memiliki legitimasi. Lembaga keagamaan, dengan otoritas moral dan jangkauan komunitasnya yang luas, adalah agen yang paling potensial untuk membawa perubahan ini. Namun, untuk bisa berperan sebagai agen perubahan yang efektif, bukan hanya sebagai penjaga tradisi, mereka perlu dibekali dengan kurikulum, pelatihan, dan mandat yang tepat. Kementerian Agama memiliki kapasitas unik untuk mendorong reinterpretasi ajaran agama yang lebih progresif, humanis, dan relevan dengan konteks modern, sehingga dapat menjadi katalisator perubahan sosial yang signifikan.

Aspek literasi digital juga menjadi relevan dan strategis dalam konteks pencegahan perkawinan anak di era modern. Dengan pesatnya perkembangan teknologi informasi, Kebijakan Strategi Nasional Literasi Digital yang dicanangkan pemerintah (Komdigi, 2025) dapat diintegrasikan secara efektif ke dalam program Kemenag. Pemanfaatan platform digital untuk menyebarkan informasi tentang hak-hak anak, dampak negatif perkawinan anak, dan pemahaman agama yang moderat dapat memperluas jangkauan edukasi melampaui metode konvensional. Ini sangat penting, terutama untuk menjangkau segmen masyarakat yang lebih muda dan melek teknologi, serta memfasilitasi mekanisme pelaporan dan pemantauan kasus perkawinan anak secara lebih efisien.

Terakhir, tingginya angka perkawinan anak juga seringkali dikaitkan dengan kemiskinan dan tingkat pendidikan yang rendah (Apriliani & Nurwati, 2020; Sari & Puspitasari, 2022). Meskipun Kemenag tidak secara langsung menangani masalah ekonomi atau pendidikan umum, kebijakan internal Kemenag dapat mendorong sinergi dengan program-program pengentasan kemiskinan dan peningkatan akses pendidikan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga lain. Misalnya, melalui program bina keluarga sakinah atau pendidikan pra-nikah, Kemenag dapat mengintegrasikan informasi tentang pentingnya pendidikan dan perencanaan keluarga yang tidak mendorong perkawinan anak sebagai solusi ekonomi jangka pendek. Kebijakan ini dapat selaras dengan Strategi Nasional Percepatan Penurunan Stunting yang juga berfokus pada kesejahteraan keluarga, yang secara tidak langsung berkontribusi pada pencegahan perkawinan anak.

Selain itu, aspek modal sosial (Putnam, 2015) yang dimiliki lembaga keagamaan melalui jaringan komunitas dan kepercayaan masyarakat sangat penting untuk diaktifkan. Kebijakan Kemenag harus diarahkan untuk memanfaatkan modal sosial ini, misalnya

dengan membentuk forum-forum dialog antar tokoh agama, adat, dan masyarakat untuk bersama-sama membahas dan mencari solusi atas isu perkawinan anak, mengubah norma melalui konsensus kolektif. Secara keseluruhan, dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), perkawinan anak adalah pelanggaran serius terhadap hak-hak anak yang dijamin dalam Konvensi Hak Anak (CRC) yang telah diratifikasi oleh Indonesia (Unicef, 1989), dan kebijakan Kemenag harus secara tegas menginternalisasi prinsip-prinsip HAM ini ke dalam setiap program dan bimbingan keagamaan, memastikan bahwa ajaran agama selaras dengan perlindungan martabat dan hak anak.

Akhirnya, fenomena perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, yang disokong kuat oleh pandangan konservatif keagamaan dan celah dispensasi hukum, adalah cerminan kompleks dari pertarungan norma sosial-agama vs. hukum negara dalam lanskap politik, sosial, dan ekonomi Indonesia. Aktor kunci di sini mencakup pembuat kebijakan pusat (Kementerian Agama, Mahkamah Agung, Kemen PPPA), pemerintah daerah, lembaga keagamaan di akar rumput (KUA, Penyuluh Agama), tokoh adat, hingga komunitas itu sendiri. Kepentingan yang bermain sangat beragam: pemerintah berupaya memenuhi komitmen perlindungan anak dan HAM; lembaga keagamaan, di satu sisi, berhadapan dengan tuntutan modernisasi dan moderasi, di sisi lain, seringkali terikat oleh tradisi dan tekanan sosial dari konstituen konservatif yang melihat dispensasi sebagai “jalan keluar”. Secara ekonomi, kemiskinan menjadi pendorong kuat, mengikis potensi anak untuk berkontribusi pada pembangunan daerah. Tantangan utama implementasi kebijakan terletak pada disparitas antara regulasi formal dan praktik informal yang mengakar, didukung oleh kurangnya kapasitas dan koordinasi antaraktor. Namun, peluang besar terletak pada modal sosial yang dimiliki lembaga keagamaan, yang jika dioptimalkan melalui PMA yang kuat, kurikulum pelatihan yang progresif, dan sinergi lintas sektor, dapat menjadi agen perubahan transformatif dalam mewujudkan kesadaran hukum dan moderasi beragama demi perlindungan anak yang lebih baik.

Berdasarkan seluruh temuan dan analisis yang telah dibahas, tingginya prevalensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara yang didorong oleh pandangan konservatif, celah dispensasi hukum, serta keterbatasan kapasitas kelembagaan dan koordinasi lintas sektor, menjadi jelas bahwa akar masalah terletak pada belum optimalnya peran Kementerian Agama dalam memimpin perubahan normatif. Temuan ini menyintesis kebutuhan mendesak akan intervensi kebijakan yang tidak hanya menyentuh aspek legal, tetapi juga secara fundamental mengubah paradigma sosial-keagamaan di tingkat komunitas. Klaim utama dan arah kebijakan yang sebaiknya diambil adalah penguatan mandat dan kapasitas Kementerian Agama melalui regulasi internal yang eksplisit, yang memprioritaskan pencegahan perkawinan anak sebagai indikator kinerja utama. Kebijakan ini bukan hanya sekadar administratif, melainkan sebuah langkah strategis untuk mengaktifkan modal sosial dan otoritas moral lembaga keagamaan sebagai agen perubahan terdepan, memastikan bahwa moderasi beragama dan *maqashid syariah* benar-benar terinternalisasi dan diimplementasikan, sehingga secara sistematis menutup celah praktik perkawinan anak dan melindungi hak-hak dasar generasi mendatang.

## Limitasi Kajian

Kajian ini, meskipun telah melakukan analisis mendalam terhadap akar masalah perkawinan anak di Sulawesi Tenggara dengan fokus pada peran lembaga keagamaan, memiliki beberapa limitasi yang perlu diakui. *Pertama*, analisis ini berbasis pada data sekunder dan literatur yang tersedia, sehingga tidak melibatkan pengumpulan data primer langsung dari lapangan. Hal ini berarti temuan-temuan mungkin tidak sepenuhnya menangkap nuansa dan dinamika mikro di komunitas-komunitas yang paling terdampak oleh perkawinan anak. *Kedua*, fokus utama kajian ini adalah pada akar masalah yang berkaitan dengan ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan dan pandangan konservatif. Meskipun faktor ekonomi, pendidikan, dan adat budaya turut disebutkan sebagai pendorong, kedalamannya tidak sebanding dengan eksplorasi peran keagamaan. Ini berarti solusi kebijakan yang dirumuskan sangat terfokus pada intervensi Kementerian Agama dan tidak secara ekstensif membahas solusi ekonomi atau pendidikan yang mungkin juga krusial. *Ketiga*, analisis ini berfokus pada konteks Sulawesi Tenggara, sehingga generalisasi temuan dan rekomendasi ke wilayah lain di Indonesia mungkin memerlukan penyesuaian yang cermat, mengingat keragaman sosial, budaya, dan keagamaan di tiap daerah.

## Kebaruan/Kontribusi

Kajian ini menawarkan beberapa kebaruan dan kontribusi signifikan terhadap literatur dan upaya pencegahan perkawinan anak di Indonesia, khususnya di Sulawesi Tenggara. *Pertama*, secara teoritis, artikel ini mengintegrasikan berbagai teori sosial, perilaku, dan kelembagaan (seperti Teori Kognitif Sosial, Teori Perilaku Terencana, Difusi Inovasi, dan Teori Kelembagaan) untuk memberikan pemahaman holistik tentang mengapa pandangan konservatif agama masih melegitimasi perkawinan anak dan bagaimana ketiadaan program komprehensif lembaga keagamaan menjadi akar masalah. Integrasi ini memberikan perspektif multidisiplin yang jarang ditemukan dalam kajian serupa yang cenderung fokus pada satu aspek saja.

*Kedua*, secara empiris-analitis, kajian ini secara spesifik menyoroti dan mengukuhkan peran sentral Kementerian Agama serta Penyuluh Agama sebagai aktor kunci yang belum optimal dalam struktur pencegahan perkawinan anak. Dengan membedah akar masalah hingga pada level ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan, artikel ini menawarkan identifikasi masalah yang lebih presisi dibandingkan dengan studi yang hanya menyalahkan “pandangan agama” secara umum.

*Ketiga*, dari aspek kebijakan, kontribusi utama kajian ini adalah perumusan alternatif kebijakan yang sangat terarah, spesifik, dan dapat ditindaklanjuti. Rekomendasi kebijakan yang disajikan tidak hanya bersifat umum, melainkan diformulasikan dengan mempertimbangkan nomenklatur jabatan dan bentuk regulasi resmi di lingkungan Kementerian Agama (Menteri Agama, Direktur Jenderal), memastikan relevansi dan potensi implementasinya. Ini menjadikan artikel kebijakan ini sebagai alat advokasi yang kuat bagi para pembuat kebijakan untuk merancang intervensi yang lebih efektif dan terintegrasi, khususnya dalam mengoptimalkan peran lembaga keagamaan dalam memerangi perkawinan anak.

## ALTERNATIF KEBIJAKAN

Berdasarkan pernyataan masalah, akar masalah perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, yaitu ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan untuk mengubah pandangan konservatif, teridentifikasi beberapa celah kebijakan krusial, temuan-temuan kunci dari analisis data, serta pembahasan mendalam mengenai akar masalah perkawinan anak di Sulawesi Tenggara, serangkaian alternatif kebijakan telah dirumuskan untuk mengatasi isu krusial ini. Setiap alternatif kebijakan ini diuraikan secara jelas, mencakup mekanisme kerjanya, potensi dampak positif dan negatif, sumber daya yang dibutuhkan untuk implementasi, serta tantangan dan peluang yang mungkin dihadapi. Lebih lanjut, setiap alternatif kebijakan juga akan secara spesifik mengidentifikasi akar masalah yang disasar dan dukungan teori yang menjadi landasan strateginya. Penyajian opsi-opsi yang beragam ini bertujuan untuk memfasilitasi pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan dalam membandingkan berbagai strategi dan mempertimbangkan *trade-off* yang ada, guna memilih tindakan yang paling efektif dan berkelanjutan.

1. Kebijakan penguatan mandat dan prioritas pencegahan perkawinan anak di Kementerian Agama

Kebijakan ini mengamankan penerbitan regulasi formal (PMA atau Kepdirjen) yang secara eksplisit menjadikan pencegahan perkawinan anak sebagai prioritas dan Indikator Kinerja Utama (IKU) di seluruh unit Kemenag. Mekanisme kerjanya melibatkan integrasi isu ini ke dalam semua program bimbingan masyarakat dan pendidikan agama, alokasi anggaran spesifik, dorongan inovasi metode penyuluhan berbasis bukti, serta penetapan sistem pemantauan dan evaluasi transparan. Potensi dampak positifnya adalah peningkatan komitmen kelembagaan dan efektivitas program secara menyeluruh, sementara dampak negatif mungkin berupa resistensi internal atau kendala birokrasi. Sumber daya utama yang dibutuhkan adalah dukungan politik dari pimpinan Kemenag dan anggaran yang memadai. Peluangnya adalah momentum perubahan UU Perkawinan dan dukungan publik, namun tantangannya adalah mengubah *mindset* birokrasi dan alokasi anggaran yang kompetitif. Kebijakan ini secara langsung menasar akar masalah ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan dan didukung oleh teori Analisis Kebijakan Publik (Bardach & Patashnik, 2023) untuk desain kebijakan yang efektif.

2. Kebijakan pengembangan standar kurikulum dan sertifikasi penyuluh agama

Kebijakan ini fokus pada perumusan PMA yang mewajibkan pengembangan dan implementasi kurikulum pelatihan komprehensif serta sertifikasi bagi Penyuluh Agama, khususnya di Sulawesi Tenggara. Mekanisme kerjanya meliputi penyusunan materi wajib tentang fikih kontemporer perkawinan, hak anak, gender, dampak negatif perkawinan anak, serta keterampilan advokasi. Sertifikasi menjadi standar profesional, didukung oleh pengembangan materi Komunikasi, Informasi, dan Edukasi (KIE) yang seragam. Potensi dampak positifnya adalah peningkatan kompetensi penyuluh dan konsistensi pesan, sedangkan dampak negatif mungkin terkait biaya pelatihan dan resistensi terhadap standarisasi. Sumber daya utama adalah pakar kurikulum, anggaran

pelatihan, dan dukungan teknis. Peluangnya adalah posisi strategis penyuluh sebagai agen perubahan, namun tantangannya adalah jangkauan pelatihan yang luas dan pembaruan materi berkelanjutan. Kebijakan ini menasar akar masalah keterbatasan kapasitas dan mandat Penyuluh Agama, serta didukung oleh Teori Difusi Inovasi (Rogers, 2003) karena penyuluh menjadi agen kunci dalam menyebarkan gagasan baru.

3. Kebijakan penguatan kerangka kolaborasi multi-pihak

Kebijakan ini mengamanatkan Kemenag untuk mengeluarkan regulasi (Surat Edaran Bersama atau Nota Kesepahaman) yang memperkuat kolaborasi terstruktur dengan Kemen PPPA, BKKBN, Pengadilan Agama, Dinas Pendidikan, Tokoh Adat, dan Organisasi Masyarakat Sipil. Mekanisme kerjanya mencakup pembentukan forum koordinasi bersama di tingkat provinsi/kabupaten, integrasi program ke dalam inisiatif lintas sektor seperti “Desa Ramah Anak,” serta pembentukan sistem rujukan yang jelas untuk kasus perkawinan anak. Dampak positifnya adalah penanganan isu yang lebih holistik dan efisien; dampak negatif mungkin adalah kompleksitas koordinasi antarlembaga dengan kepentingan berbeda. Sumber daya yang dibutuhkan adalah komitmen pimpinan lintas sektor dan mekanisme pertemuan rutin. Peluangnya adalah sifat multidimensional isu yang memang memerlukan kolaborasi, namun tantangannya adalah ego sektoral dan perbedaan prioritas antarlembaga. Kebijakan ini menasar akar masalah kurangnya koordinasi lintas sektor dalam pencegahan perkawinan anak, dan didukung oleh konsep *Whole-of-Government (WoG) Approach* (OECD, 2022) yang menekankan pentingnya sinergi antarlembaga.

4. Kebijakan pemanfaatan teknologi informasi untuk efektivitas program

Kebijakan ini mengarahkan Kemenag untuk merumuskan PMA tentang Sistem Informasi Pencegahan Perkawinan Anak yang mengoptimalkan teknologi informasi. Mekanisme kerjanya mencakup pengembangan dan penggunaan platform digital (aplikasi, media sosial) untuk penyebaran materi edukasi, penetapan sistem pelaporan dan monitoring berbasis digital bagi penyuluh dan unit terkait, serta fasilitasi pertukaran data yang aman antarlembaga. Dampak positifnya adalah jangkauan edukasi yang lebih luas, efisiensi pelaporan, dan pengambilan keputusan berbasis data; dampak negatif mungkin terkait literasi digital rendah di beberapa wilayah atau risiko keamanan siber. Sumber daya yang dibutuhkan adalah anggaran pengembangan sistem, infrastruktur teknologi, dan pelatihan SDM. Peluangnya adalah penetrasi digital yang tinggi di masyarakat, namun tantangannya adalah memastikan aksesibilitas dan keberlanjutan sistem. Kebijakan ini menasar akar masalah keterbatasan jangkauan edukasi dan pemantauan, dan didukung oleh konsep Literasi Digital (Komdigi, 2025) serta Kebijakan Berbasis Bukti (Head, 2010) dalam mendukung pengambilan keputusan yang lebih akurat.

Berdasarkan alternatif kebijakan serta empat pilar kebijakan yang telah dirumuskan, untuk memilih satu usulan kebijakan yang paling relevan dan berdampak, kita dapat menggunakan kriteria evaluasi kebijakan William Dunn. Kriteria ini membantu menilai potensi setiap alternatif dalam memecahkan masalah dengan mempertimbangkan berbagai dimensi.

Berikut adalah tabel skoring alternatif kebijakan berdasarkan kriteria William Dunn:

**Tabel 2.** Analisis Skoring Alternatif Dunn tentang Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak (Kementerian Agama)

No	Kriteria Evaluasi	Efektifitas	Efisiensi	Kecukupan	Pemertaan	Responsivitas	Kelayakan	TOTAL SKOR
1	Kebijakan Penguatan Mandat dan Prioritas Pencegahan Perkawinan Anak (Peraturan Menteri Agama)	5	4	5	4	4	4	26
	Kebijakan Pengembangan Standar Kurikulum dan Sertifikasi Penyuluh Agama (Peraturan Dirjen Bimas Islam/Kepala Badan Litbang Diklat Kemenag)	4	3	3	4	4	4	22
	Kebijakan Penguatan Kerangka Kolaborasi Multi-Pihak (SEB/KMA Menteri Agama dengan Lintas K/L)	4	3	4	4	4	3	22
	Kebijakan Pemanfaatan Teknologi Informasi untuk Efektivitas Program (Keputusan Dirjen Bimas Islam/PMA)	3	3	2	3	3	4	18

Skala Penilaian: 1 = Sangat Rendah, 2 = Rendah, 3 = Sedang, 4 = Tinggi, 5 = Sangat Tinggi

Sumber: Data Diolah

Berdasarkan skoring pada tabel 2, Kebijakan Penguatan Mandat dan Prioritas Pencegahan Perkawinan Anak (PMA Menteri Agama) memperoleh total skor tertinggi (26). Ini mengindikasikan bahwa alternatif kebijakan ini adalah yang paling relevan dan fundamental untuk dipilih sebagai usulan utama, dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Efektivitas dan Kecukupan yang Sangat Tinggi: Kebijakan ini merupakan payung hukum dan kerangka strategis yang akan memberikan legitimasi dan arah yang jelas bagi semua program dan inisiatif pencegahan perkawinan anak di bawah Kementerian Agama. Tanpa mandat yang kuat dari level tertinggi (Menteri Agama), program-program turunan (seperti pelatihan penyuluh atau kolaborasi lintas sektor) akan cenderung parsial, sporadis, dan kurang berkelanjutan. Ini secara langsung mengatasi akar masalah “ketiadaan program komprehensif” dengan menempatkannya sebagai prioritas institusional Kemenag.
2. Fondasi untuk Kebijakan Lain: Kebijakan ini adalah prasyarat bagi keberhasilan implementasi kebijakan-kebijakan lainnya. Kebijakan pengembangan kurikulum penyuluh (Alternatif 2), penguatan kolaborasi (Alternatif 3), dan pemanfaatan teknologi (Alternatif 4) akan lebih efektif dan memiliki dasar hukum serta dukungan anggaran yang kuat jika didasari oleh mandat dan prioritas yang jelas dari Menteri Agama. Ini menciptakan efek domino positif di seluruh lini Kemenag.

3. Kelayakan yang Tinggi: Kemenag memiliki otoritas penuh untuk mengeluarkan regulasi setingkat PMA. Meskipun implementasinya memerlukan komitmen politik, proses administratif untuk perumusan kebijakan tersebut secara internal relatif lebih sederhana dibandingkan koordinasi multi-pihak yang kompleks.

Dengan demikian, meskipun semua alternatif kebijakan saling melengkapi dan penting, Kebijakan Penguatan Mandat dan Prioritas Pencegahan Perkawinan Anak yang diatur dalam bentuk Peraturan Menteri Agama (PMA) yang dikeluarkan oleh Menteri Agama adalah usulan kebijakan yang paling relevan dan harus menjadi langkah pertama untuk memastikan upaya pencegahan perkawinan anak oleh lembaga keagamaan dapat berjalan secara sistematis, terarah, dan berkelanjutan.

## **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **Simpulan**

Analisis kebijakan ini secara tegas menunjukkan bahwa tingginya prevalensi perkawinan anak di Sulawesi Tenggara adalah cerminan dari kompleksitas faktor sosial, ekonomi, dan budaya yang kuat, yang diperparah oleh ketiadaan program komprehensif dari lembaga keagamaan. Temuan kunci menggarisbawahi bagaimana interpretasi agama yang konservatif masih menjadi justifikasi bagi praktik ini. Meskipun kerangka hukum nasional telah kuat (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014), kesenjangan implementasi masih terbuka lebar, terutama melalui praktik dispensasi perkawinan. Inti masalahnya terletak pada belum optimalnya peran Kementerian Agama sebagai otoritas keagamaan, yang belum memiliki mandat, program, dan dukungan sistematis untuk secara efektif mengubah pandangan dan perilaku masyarakat. Berbagai teori seperti Kognitif Sosial, Perilaku Terencana, Difusi Inovasi, dan Kelembagaan secara kolektif menjelaskan persistensi masalah ini dan pentingnya intervensi pada level kelembagaan.

Mengatasi akar masalah ini memerlukan respons kebijakan yang terarah. Berdasarkan evaluasi menggunakan kriteria William Dunn, rekomendasi kebijakan paling relevan adalah Peraturan Menteri Agama (PMA) yang akan menguatkan mandat dan memprioritaskan pencegahan perkawinan anak sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU) bagi seluruh unit kerja Kementerian Agama. PMA ini akan menjadi fondasi untuk pengembangan kurikulum dan sertifikasi bagi Penyuluh Agama, penguatan kolaborasi multi-pihak yang terstruktur, serta pemanfaatan teknologi informasi untuk sosialisasi dan pengawasan program. Usulan kebijakan ini akan diajukan melalui jalur hirarki Kemenag, dimulai dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kolaka hingga mencapai Menteri Agama, mengakui sifat masalah yang lintas agama dan lintas sektor.

Kontribusi utama dari analisis ini terletak pada identifikasi akar masalah yang presisi dan perumusan solusi kebijakan yang konkret dengan nomenklatur regulasi yang sesuai, menjadikannya panduan praktis bagi pembuat kebijakan. Kajian ini tidak hanya merangkum masalah, tetapi juga menawarkan cetak biru kebijakan yang dapat diimplementasikan untuk mengoptimalkan peran lembaga keagamaan dalam memerangi perkawinan anak. Kajian ini memiliki keterbatasan karena berbasis pada data sekunder dan fokus utamanya

pada dimensi keagamaan. Implikasi untuk agenda kebijakan di masa depan dapat mencakup pendalaman implementasi kebijakan yang diusulkan dan analisis lebih jauh intervensi terhadap faktor ekonomi dan pendidikan secara lebih spesifik, guna mencapai solusi yang semakin holistik.

## Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan analisis komprehensif terhadap akar masalah perkawinan anak di Sulawesi Tenggara dan evaluasi alternatif kebijakan menggunakan kriteria William Dunn, Peraturan Menteri Agama (PMA) untuk penguatan mandat dan prioritas pencegahan perkawinan anak merupakan rekomendasi kebijakan paling relevan dan mendasar. PMA ini akan menjadi fondasi krusial bagi upaya Kementerian Agama dalam mengatasi pandangan konservatif dan ketiadaan program komprehensif yang selama ini menghambat. PMA tersebut secara eksplisit perlu mengamanatkan pengarusutamaan isu pencegahan perkawinan anak sebagai prioritas nasional dan Indikator Kinerja Utama (IKU) bagi seluruh unit kerja Kementerian Agama, menetapkan dasar alokasi anggaran yang memadai, dan memerintahkan penyusunan pedoman implementasi yang jelas. Mengingat posisi saya sebagai Perencana di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kolaka (KanKemenag), usulan ini akan diajukan melalui Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kolaka, kemudian diteruskan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Tenggara (Kanwil Kemenag Sultra). Karena urgensi dan cakupan masalah perkawinan anak yang lintas agama dan multidimensi, Kepala Kanwil Kemenag Sultra akan mengajukan usulan ini kepada Sekretaris Jenderal Kementerian Agama untuk dipertimbangkan secara komprehensif di tingkat pimpinan tertinggi, sebelum akhirnya diajukan kepada Menteri Agama untuk penetapan PMA. Disahkannya PMA ini diharapkan akan menciptakan kerangka kerja yang kuat dan terintegrasi, memungkinkan seluruh elemen Kementerian Agama, dari pusat hingga KUA dan Penyuluh Agama di lapangan, bergerak efektif dalam upaya pencegahan perkawinan anak di Sulawesi Tenggara dan seluruh Indonesia.

## REFERENSI

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211.
- Al-Qaradawi, Y. (1999). *The Lawful and the Prohibited in Islam (Al-Halal Wal Haram Fil Islam)*. American Trust Publications. <https://books.google.co.id/books?id=v21NCwA-AQBAJ>
- Apriliani, F. T., & Nurwati, N. (2020). Pengaruh perkawinan muda terhadap ketahanan keluarga. *Prosiding Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat*, 7(1), 90.
- Bandura, A. (1986). Social foundations of thought and action. *Englewood Cliffs, NJ*, 1986(23–28), 2.
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2023). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ press.
- Black, D. (2010). *The behavior of law: Special edition*. Emerald Group Publishing.

- BPS. (2021). Nikah dan Cerai Menurut Provinsi, 2021. In <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/3/VkhwVUszTXJPVmQ2ZFRKamNIZG9RMVo2VEDsbVVUMDkjMw==/nikah-dan-cerai-menurut-provinsi--kejadian---2021.html?year=2021> <diakses pada 28 Mei 2025>. Badan Pusat Statistik.
- BPS. (2023). *Statistik Indonesia 2023*. Badan Pusat Statistik.
- BPS Sulawesi Tenggara. (2020). Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Provinsi Sulawesi Tenggara, 2020. In <https://sultra.bps.go.id/id/statistics-table/1/NDQ3OSMx/jumlah-penduduk-menurut-kelompok-umur-dan-jenis-kelamin-di-provinsi-sulawesi-tenggara--2022.html> <diakses pada 28 Mei 2025>. BPS Sulawesi Tenggara.
- Eleanora, F. N., & Sari, A. (2020). Pernikahan anak usia dini ditinjau dari perspektif perlindungan anak. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 14(1).
- Fachry, M. I., & Rouf, A. (2022). Peran Penyuluh Agama Islam Dalam Mencegah Perkawinan Anak. *Sakina: Journal of Family Studies*, 6(3).
- Head, B. (2010). Evidence-based policy: principles and requirements. *Productivity Commission 2010, Strengthening Evidence Based Policy in the Australian Federation*, 1.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 769 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyuluh Agama Non-PNS, BPK RI (2018).
- Komdigi. (2025). *Pemerataan Literasi Digital*. <https://www.komdigi.go.id/Transformasi-Digital/Masyarakat-Digital/Detail/Pemerataan-Literasi-Digital> <diakses Pada 28 Mei 2025>.
- Komnas Perempuan. (2020). *CATAHU 2020: Kekerasan terhadap Perempuan Meningkat: Kebijakan Penghapusan Kekerasan Seksual Menciptakan Ruang Aman Bagi perempuan dan anak perempuan*. *Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2019*. <https://komnasperempuan.go.id/Catatan-Tahunan-Detail/Catahu-2020-Kekerasan-Terhadap-Perempuan-Meningkat-Kebijakan-Penghapusan-Kekerasan-Seksual-Menciptakan-Ruang-Aman-Bagi-Perempuan-Dan-Anak-Perempuan-Catatan-Kekerasan-Terhadap-Perempuan-Tahun-2019>.
- KPPPA. (2025). *Sebaran Jumlah Kasus Kekerasan Menurut Provinsi*. <https://kekerasan.kempppa.go.id/Ringkasan> <diakses Pada 28 Mei 2025>.
- Kurniawati, E., Sholihah, E. B. N., Pratiwi, R. I., Nuraga, R. A. P., Rahmawati, E. P., Sari, S. D., & Zefri, S. (2023). Implikasi pemberian dispensasi perkawinan anak terhadap kasus perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). *Proceeding of Conference on Law and Social Studies*, 4(1).
- Matondang, H. A., Suib, M., Ahbaroni, M. D., Irwana, A. S., & Siregar, M. A. (2024). Pernikahan Usia Dini Menurut Interpretasi Ayat Al-Qur'an. *As-Syar'i: Jurnal Bimbingan & Konseling Keluarga*, 6(1), 162–172.
- Mayunita, S., Gazalin, J., & Boby, F. H. (2023). Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Usia Anak (Studi Pada Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara). *The-Journalish: Social and Government*, 4(2), 203–213.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy. (No Title)*.
- Meilinda, F. P. (2024). Budaya dan Perkawinan Anak di Kabupaten Probolinggo. *Al-Mada: Jurnal Agama, Sosial, Dan Budaya*, 7(1), 73–86.
- Natalia, S., Sekarsari, I., Rahmayanti, F., & Febriani, N. (2021). Resiko seks bebas dan pernikahan dini bagi kesehatan reproduksi pada remaja. *Journal of Community Engagement in Health*, 4(1), 76–81.

- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University.
- OECD. (2022, November 25). *Whole-of-government development co-operation*. [https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-tips-tools-insights-practices\\_be69e0cf-en/whole-of-government-development-co-operation\\_9a51a6f6-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-tips-tools-insights-practices_be69e0cf-en/whole-of-government-development-co-operation_9a51a6f6-en.html) <diakses Pada 28 Mei 2025>.
- Parsons, T. (1951). *The social system* free press. New York.
- PBB. (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. United Nations.
- Putnam, R. D. (2015). Bowling alone: America's declining social capital. In *The city reader* (pp. 188–196). Routledge.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*, 5th edn Tampa. FL: Free Press.[Google Scholar].
- Saifuddin, L. H. (2019). *Moderasi Beragama*. Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Sari, N. A. T. N., & Puspitasari, N. (2022). Analisis faktor penyebab dan dampak pernikahan usia dini. *Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah STIKES Kendal*, 12(2), 397–406.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. Wiley.
- Sudarwati, E., Kesuma, B. A., Ariani, & Unsiah, F. (2023). Menekan angka putus sekolah dan pernikahan dini. *Jurnal Inovasi Hasil Pengabdian Masyarakat (JIPEMAS)*, 6(3), 678–689. <https://doi.org/10.33474/jipemas.v6i3.20501>
- Tan, W. (2021). Perkawinan Di Bawah Umur Dan Tantangan Dalam Mencapai Sustainable Development Goals. *Justisi*, 7(2), 76–88.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, BPK RI (2019).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekeerasan Dalam Rumah Tangga, BPK RI (2004).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, BPK RI (2014).
- UNFPA. (2015, September). *Transformasi Dunia Kita: Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan*. <https://www.unfpa.org/resources/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development> <diakses Pada 28 Mei 2025>.
- Unicef. (1989). *Convention on the Rights of the Child For every child, every right*. <https://www.unicef.org/child-rights-convention> <diakses Pada 28 Mei 2025>.
- Unicef. (2018, July 5). *Child Marriage: Latest trends and future prospects*. <https://data.unicef.org/resources/child-marriage-latest-trends-and-future-prospects/> <diakses Pada 28 Mei 2025>.
- UUD 1945, Mahkamah Konstitusi (1945).
- Wahyudi, T. H., & Prastiwi, J. H. (2022). Seksualitas dan Negara: Permasalahan Dispensasi Perkawinan Anak di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 13(2). <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v13i2.2988>
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 1). University of California press.

WHO. (2013, March 7). *Child marriages-39 000 every day: More than 140 million girls will marry between 2011 and 2020*. <https://www.who.int/news/item/07-03-2013-child-marriages-39-000-every-day-more-than-140-million-girls-will-marry-between-2011-and-2020> <diakses Pada 28 Mei 2025>.

Widyadhara, A. P., & Putri, T. M. (2021). Pengaruh Pernikahan Dini terhadap Kesehatan Mental dan Fisik: Sistematik Review. *Jurnal Ilmiah Kesehatan Masyarakat: Media Komunikasi Komunitas Kesehatan Masyarakat*, 13(4), 198–205.

### LAMPIRAN 1. Analisis USG Penentuan Masalah Utama Menggunakan Teori USG

No	Daftar Masalah	Urgency (U)	Seriousness (S)	Growth (G)	Total Nilai (U+S+G)
1	Lemahnya Penegakan Regulasi dan Celah Hukum Perkawinan Anak	5	5	4	14
2	Masih Adanya Faktor Pendorong Sosial, Ekonomi, dan Budaya yang Kuat	5	5	5	15
3	Lemahnya Kualitas Sumber Daya Manusia dan Pembangunan Daerah Akibat Dampak Struktural	4	5	5	14

