

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI PASURUAN NOMOR 12
TAHUN 2019 TENTANG PENGEMBANGAN KABUPATEN LAYAK
ANAK DALAM MENCEGAH PERKAWINAN ANAK**

**(Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian
Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)**

SKRIPSI

OLEH:

DEWI BALQIS MAHARANI

NIM 210201110199



**PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2025

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI PASURUAN NOMOR 12
TAHUN 2019 TENTANG PENGEMBANGAN KABUPATEN LAYAK
ANAK DALAM MENCEGAH PERKAWINAN ANAK**

**(Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian
Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)**

SKRIPSI

OLEH:

DEWI BALQIS MAHARANI

NIM 210201110199



**PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG
2025**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan,

Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 13 Juni 2025

Penulis,



Dewi Balqis Maharani
NIM 210201110199

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Dewi Balqis Maharani NIM 210201110199 Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)

maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

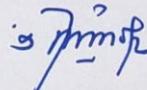
Malang, 13 Juni 2025

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Keluarga Islam

Dosen Pembimbing,



Erik Sabti Rahmawati, M.A., M.Ag.
NIP. 197511082009012003



Prof. Dr. Hj. Erfaniah Zuhriah, S.Ag., M.H.
NIP. 197301181998032004

PENGESAHAN SKRIPSI

PENGESAHAN SKRIPSI

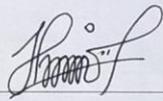
Dewan Penguji Skripsi saudara Dewi Balqis Maharani, NIM 210201110199, mahasiswa Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)

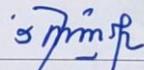
Telah dinyatakan lulus dalam sidang ujian skripsi yang dilaksanakan pada tanggal 13 Juni 2025.

Dengan Penguji:

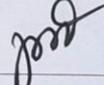
1. Siti Zulaichah, S.HI., M.Hum.
NIP. 198703272020122002

()
Ketua

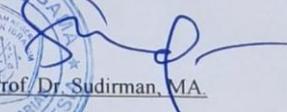
2. Prof. Dr. Hj. Efaniah Zuhriah, S.Ag., M.H.
NIP. 197410292006041001

()
Sekretaris

3. Dra. Jundiani, S.H., M.Hum.
NIP. 196509041999032001

()
Penguji Utama

Malang, 13 Juni 2025
Dekan,

()

Prof. Dr. Sudirman, MA
NIP. 197708222005011003

BUKTI KONSULTASI

BUKTI KONSULTASI

Nama : Dewi Balqis Maharani
NIM : 210201110199
Program Studi : Hukum Keluarga Islam
Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Hj. Erfaniah Zuhriah, S.Ag., MH.
Judul Skripsi : Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)

No	Hari / Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	Selasa, 21 Januari 2025	Konsultasi Proposal Skripsi	
2	Rabu, 5 Februari 2025	ACC Proposal Skripsi	
3	Jum'at, 14 Februari 2025	Revisi Proposal Skripsi	
4	Jumat, 21 Februari 2025	Konsultasi Draft Wawancara dan Outline Skripsi	
5	Jumat, 25 April 2025	Konsultasi BAB I, II, dan III	
6	Selasa, 29 April 2025	Revisi BAB I, II dan III	
7	Senin, 5 Mei 2025	Konsultasi BAB IV dan V	
8	Jum'at, 9 Mei 2025	Revisi BAB IV dan V	
9	Rabu, 14 Mei 2025	Revisi BAB IV, V, dan Abstrak	
10	Senin, 19 Mei 2025	ACC Skripsi	

Malang, 13 Juni 2025
Mengetahui,
Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam



Erik Sabti Rahmawati, M.A., M.Ag.
NIP. 197511082009012003

MOTTO

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

"Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya."

(H.R. Bukhori 4801)¹

¹ Muhamad Abror, "Teladan Tanggung Jawab Umar bin Khattab kepada Rakyatnya," *kemenag.go.id*, 5 April 2023, <https://kemenag.go.id/hikmah/teladan-tanggung-jawab-umar-bin-khattab-kepada-rakyatnya-P4VBw>.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah rabbi'l'alamin, puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)”** Shalawat dan salam kita haturkan kepada Baginda Rasulullah Muhammad SAW yang telah memberikan uswatun hasanah kepada kita dalam menjalani kehidupan ini secara syar'i. Dengan mengikuti beliau, semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kiamat. *Aamiin*.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis bermaksud mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, MA., selaku Rektor UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, MA., selaku Dekan Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Hj. Erik Sabti Rahmawati, MA., M.Ag., selaku Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Faridatus Suhadak, M.HI., selaku Sekretaris Program Studi Hukum Keluarga Islam UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.
5. Syabbul Bachri, M.HI., selaku Dosen Wali. Terima kasih telah memberikan bimbingan, saran serta motivasi selama menempuh perkuliahan.

6. Prof. Dr. Hj. Erfaniah Zuhriah, S.Ag., M.H., selaku Dosen Pembimbing Skripsi. Terima kasih telah mencurahkan waktu untuk memberikan pengarahan dan motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Segenap Dosen dan Staf Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.
8. Keluarga peneliti, Ayah Adnan, M.H., Ummi Dewi Mariatul Qibtiyah Raden Ayu Dining Ratno
9. Seluruh pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pembaca, khususnya bagi peneliti. Peneliti menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih banyak kekurangan, sehingga peneliti mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak untuk kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 13 Juni 2025

Peneliti,

Dewi Balqis Maharani
NIM 210201110199

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Konsonan

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
ا	`	ط	ṭ
ب	B	ظ	ẓ
ت	T	ع	‘
ث	Th	غ	gh
ج	J	ف	f
ح	ḥ	ق	q
خ	Kh	ك	k
د	D	ل	l
ذ	Dh	م	m
ر	R	ن	n
ز	Z	و	w
س	S	هـ	h
ش	Sh	ء	`
ص	ṣ	ي	y
ض	ḍ		

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika hamzah (ء) terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (`).

B. Vokal

Vokal tunggal Bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	Fathah	A	A
إ	Kasrah	I	I
أ	Ḍammah	U	U

Vokal rangkap Bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أِي	Fathah dan ya	Ai	A dan I
أُو	Fathah dan wa	Iu	A dan U

Contoh:

كَيْفَ : *kaifa*

هَوَّلَ : *hauḷa*

C. Maddah (Vokal Panjang)

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ \ تَا	Fathah dan alif atau ya	Ā	a dan garis di atas
يِ	Kasrah dan ya	Ī	i dan garis di atas
وُ	Ḍammah dan wa	Ū	u dan garis di atas

Contoh:

مَاتَ : *māta*

رَمَى : *ramā*

قِيلَ : *qīla*

يَمُوتُ : *yamūtu*

D. Ta' Marbutah (ة)

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua, yaitu: *ta marbūṭah* yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah*, dan *ḍammah*, transliterasinya adalah (t). Sedangkan *ta marbūṭah* yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah (h).

Kalau pada kata yang berakhir dengan *ta marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al- serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan ha (h). Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ : *raudah al-atfāl*
الْمَدِينَةُ الْفَضِيلَةُ : *al-madīnah al-fāḍilah*
الْحِكْمَةُ : *al-ḥikmah*

E. Syaddah (Tasydīd)

Syaddah atau tasydīd yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *tasydīd* (ّ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah. Contoh:

رَبَّنَا : *rabbanā*
نَجِّينَا : *najjainā*
الْحَقُّ : *al-ḥaqq*
الْحَجُّ : *al-ḥajj*
نُعَمُّ : *nu''ima*
عَدُوُّ : *'aduwwu*

Jika huruf ع ber- *tasydīd* di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf berharakat kasrah (◌ِ), maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* (ī).
Contoh:

عَلِيّ : 'Alī (bukan 'Aliyy atau 'Aly)

عَرَبِيّ : 'Arabī (bukan 'Arabiyy atau 'Araby)

F. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال (alif lam ma'arifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf syamsiah maupun qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-). Contoh:

الشَّمْسُ : *al-syamsu* (bukan *asy-syamsu*)

الزَّلْزَلَةُ : *al-zalزالah* (bukan *az-zalزالah*)

الفَلْسَفَةُ : *al-falsafah*

الْبِلَادُ : *al-bilādu*

G. Hamzah

Huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan karena dalam tulisan Arab ia berupa alif. Contoh:

تَأْمُرُونَ : *ta'murūna*

النَّوْءُ : *al-nau'*

شَيْءٌ : *syai'un*

أُمِرْتُ : *umirtu*

H. Penulisan Kata Arab yang Lazim Digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah

atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Alquran (dari al-Qur'ān), sunnah, hadis, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh. Contoh:

Fī ilāl al-Qur'ān

Al-Sunnah qabl al-Tadwīn

Al-'Ibārāt fī 'umūm al-Lafz lā bi khuṣūṣ al-Sabab

I. Lafz al-Jalalah

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf *jarr* dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *muḍāf ilaih* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah. Contoh:

دِينُ اللَّهِ : *dīnullāh*

Adapun *ta marbūṭah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jalālah*, ditransliterasi dengan huruf (t). Contoh:

هُمْ فِي رَحْمَةِ اللَّهِ : *hum fī raḥmatillāh*

J. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (*All Caps*), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan

kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK dan DR). Contoh:

Wa mā Muḥammadun illā rasūl

Ingat awwala baitin wuḍi'a linnāsi lallaẓī bi Bakkata mubārakan

Syahru Ramaḍān al-Lazī unzila fīh al-Qur'ān

Naṣīr al-Dīn al-Ṭūs

Abū Naṣr al-Farābī

Al-Gazālī

Al-Munqiz min Ḍalāl

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PENGESAHAN SKRIPSI	iii
BUKTI KONSULTASI	iv
MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR GRAFIK	xix
ABSTRAK	xx
ABSTRACT	xxi
مستخلص البحث	xxii
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Definisi Operasional	12
F. Sistematika Penulisan	14
BAB II	15
TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Penelitian Terdahulu	15

B. Kerangka Teori	20
1. Perkawinan Anak	20
2. Teori Hukum Pembangunan	27
3. Kabupaten Layak Anak.....	29
4. Sistem Hukum.....	34
BAB III.....	39
METODE PENELITIAN	39
A. Jenis Penelitian	39
B. Pendekatan Penelitian	40
C. Lokasi Penelitian	40
D. Jenis dan Sumber Data	41
E. Metode Pengumpulan Data	42
F. Metode Pengolahan Data.....	44
BAB IV	47
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	47
A. Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak oleh DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan berdasarkan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja	47
B. Efektivitas Hukum Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak oleh DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan berdasarkan Teori Struktur Hukum Lawrence Friedman	83
BAB V.....	119
PENUTUP.....	119
A. Kesimpulan	119

B. Saran.....	120
DAFTAR PUSTAKA	122
LAMPIRAN-LAMPIRAN	128
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	135

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu	15
Tabel 3.1 Data Informan	43
Tabel 4.1 Indikator Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 berdasarkan Teori Mochtar Kusumaatmadja – Hukum sebagai Sarana Pembangunan	83
Tabel 4.2 Perkawinan Tiap Kecamatan di Kabupaten Pasuruan Usia ≤ 20 Tahun.....	85
Tabel 4.3 Perkawinan di Bawah Umur Kecamatan Gondangwetan	87
Tabel 4.4 Indikator Efektivitas Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2019 berdasarkan Teori Sistem Hukum – Lawrence M. Friedman	117

DAFTAR GRAFIK

Grafik 4.1 Jumlah Permohonan Dispensasi Kawin Kabupaten Pasuruan 2018-2025	84
--	----

ABSTRAK

Dewi Balqis Maharani, 210201110199, 2025. **Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan)**. Skripsi. Program Studi Hukum Keluarga Islam. Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Pembimbing: Prof. Dr. Hj. Erfaniah Zuhriah, S.Ag., M.H.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Kabupaten Layak Anak, Perkawinan Anak.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh tingginya angka perkawinan anak yakni pada tiga tahun terakhir berturut-turut sejumlah 461, 482, dan 409 di Kabupaten Pasuruan meskipun telah diterbitkan Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak. Tujuannya menciptakan lingkungan yang aman dan ramah anak serta menurunkan praktik perkawinan anak melalui berbagai program dan kolaborasi lintas sektor. Fokus penelitian ini adalah terkait implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 dalam mencegah perkawinan anak berdasarkan teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja serta teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Lokasi penelitian di DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan. Sumber data yang digunakan berupa sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer didapatkan melalui wawancara kepada pihak-pihak terkait seperti DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan, kader desa, dan masyarakat, sedangkan sumber data sekunder didapatkan melalui dokumentasi, jurnal, melalui pendalaman terhadap buku terkait. Data dianalisis menggunakan teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja serta teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Bupati ini telah berjalan cukup baik, khususnya dalam aspek sosialisasi, koordinasi antarinstansi, dan penguatan program edukasi seperti Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH) dan bimtek SAPA. Namun, masih ditemukan tantangan seperti keterbatasan sumber daya, anggaran, dan kuatnya budaya masyarakat yang menganggap perkawinan anak sebagai hal yang wajar. Sehingga Angka perkawinan anak juga masih fluktuatif dan tinggi, seperti pada tahun 2023 yang mencapai 482 kasus dan 2024 sebanyak 409 kasus. Peraturan ini mulai memberikan pengaruh terhadap kesadaran masyarakat, namun belum sepenuhnya mengubah perilaku secara merata.

ABSTRACT

Dewi Balqis Maharani, 210201110199, 2025. Implementation of Pasuruan Regent Regulation Number 12 of 2019 on the Development of a Child-Friendly Regency in Preventing Child Marriage (A Study at the Office of Women Empowerment, Child Protection, Population Control, and Family Planning (DP3AP2KB) of Pasuruan Regency). Undergraduate Thesis. Department of Islamic Family Law. Faculty of Sharia. Maulana Malik Ibrahim State Islamic University of Malang.

Supervisor: Prof. Dr. Hj. Erfaniah Zuhriah, S.Ag., M.H.

Keywords: Policy Implementation, Child-Friendly Regency, Child Marriage.

This research is based on the high number of child marriages in Pasuruan Regency, with 461, 482, and 409 cases reported consecutively over the last three years, despite the issuance of Pasuruan Regent Regulation Number 12 of 2019 concerning the Development of a Child-Friendly Regency. The regulation aims to create a safe and child-friendly environment and reduce the practice of child marriage through various programs and cross-sector collaboration. This study focuses on the implementation of the regulation in preventing child marriage based on Mochtar Kusumaatmadja's Theory of Law Development and Lawrence M. Friedman's Legal System Theory.

This research uses empirical legal methods with a qualitative descriptive approach. The research site is the DP3AP2KB Office of Pasuruan Regency. The data sources include both primary and secondary data. Primary data was obtained through interviews with relevant parties, including the DP3AP2KB office, village cadres, and the community. Secondary data was collected from documentation, journals, and literature. The data were analyzed using Mochtar Kusumaatmadja's Theory of Law Development and Lawrence M. Friedman's Legal System Theory.

The results show that the implementation of the regulation has been fairly well carried out, particularly in the aspects of socialization, inter-institutional coordination, and educational programs such as Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH) and SAPA training. However, challenges remain, such as limited human resources, budget constraints, and strong cultural norms that still consider child marriage acceptable. As a result, child marriage rates remain fluctuating and high, reaching 482 cases in 2023 and 409 cases in 2024. The regulation has begun to influence public awareness, but it has not yet fully transformed behavior across the population.

مستخلص البحث

دوي بالقيش مهراي، 210201110199، 2025. تنفيذ لائحة حاكم باسيوروان رقم 12 لسنة 2019 بشأن تطوير منطقة صديقة للأطفال في الوقاية من زواج الأطفال (دراسة في دائرة تمكين المرأة وحماية الطفل ومراقبة السكان وتنظيم الأسرة "DP3AP2KB" في مقاطعة باسيوروان). رسالة جامعية. قسم قانون الأسرة الإسلامية. كلية الشريعة. الجامعة الإسلامية الحكومية مولانا مالك إبراهيم مالانج.

المشرفة: الأستاذة الدكتورة الحاجة عرفانية زهرية، حاصلة على درجة البكالوريوس في الشريعة ودرجة الماجستير في القانون

الكلمات المفتاحية: تنفيذ السياسات، منطقة صديقة للأطفال، زواج الأطفال.

تستند هذه الدراسة إلى ارتفاع معدل زواج الأطفال في مقاطعة باسيوروان، حيث تم تسجيل أربعمئة وواحد وستين، وأربعمئة واثنين وثمانين، وأربعمئة وتسع حالات على التوالي خلال السنوات الثلاث الماضية، على الرغم من صدور لائحة المحافظ رقم ١٢ لعام ٢٠١٩ بشأن تطوير منطقة صديقة للأطفال. تهدف هذه اللائحة إلى خلق بيئة آمنة وملائمة للأطفال وتقليل حالات زواج الأطفال من خلال تنفيذ برامج مختلفة وتعاون بين القطاعات. يركز هذا البحث على تنفيذ اللائحة في منع زواج الأطفال استنادًا إلى نظرية تطوير القانون لمؤختار كوسوماعاتادجا، ونظرية النظام القانوني لورنس م. فريدمان. تستخدم هذه الدراسة المنهج القانوني التجريبي بمنهج وصفي نوعي. موقع البحث هو مكتب DP3AP2KB في مقاطعة باسيوروان. تتضمن مصادر البيانات الأولية والثانوية. تم الحصول على البيانات الأولية من خلال مقابلات مع أطراف ذات صلة، مثل مكتب DP3AP2KB، وكوادر القرى، والمجتمع. أما البيانات الثانوية، فتم جمعها من الوثائق والمجلات والكتب ذات الصلة. تم تحليل البيانات باستخدام نظرية تطوير القانون لمؤختار كوسوماعاتادجا ونظرية النظام القانوني لورنس م. فريدمان. تشير النتائج إلى أن تنفيذ اللائحة قد تم بشكل جيد نسبيًا، خاصة من حيث التوعية والتنسيق بين المؤسسات وبرامج التعليم مثل "مدرسة الآباء العظماء (SOTH)" وبرنامج تدريب SAPA. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات مثل محدودية الموارد البشرية، وقلة الميزانية، واستمرار الأعراف الثقافية التي تعتبر زواج الأطفال أمرًا مقبولًا. ونتيجة لذلك، لا تزال معدلات زواج الأطفال مرتفعة ومتقلبة، حيث بلغت أربعمئة واثنين وثمانين حالة في عام ٢٠٢٣ وأربعمئة وتسع حالات في عام ٢٠٢٤. بدأت هذه اللائحة بالتأثير على وعي المجتمع، لكنها لم تنجح بعد في تغيير السلوك على نطاق واسع.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pernikahan adalah sunnah yang Rasulullah ajarkan kepada umatnya sebagai suatu perjanjian yang berat atau bisa diebut dengan *mitsaqan ghalidza*. Di dalam Al-Qur'an kata tersebut hanya dipakai tiga kali, yakni tentang perjanjian Allah dengan Nabi, pengangkatan bukit thur ke atas kepala Bani Israil, dan tentang perjanjian hubungan pernikahan. Dengan hal ini bisa dimaknai bahwa pernikahan adalah perjanjian yang sangat berat dan mulia, karena Allah telah menyandingkan perjanjian pernikahan dengan perjanjian Allah dengan para Nabi.² Ayat yang biasanya digunakan sebagai dasar untuk menikah terdapat dalam Q.S al-Zariyat ayat 49, sebagaimana berikut:

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya:

“Segala sesuatu Kami ciptakan berpasang-pasangan agar kamu mengingat (kebesaran Allah).”³

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, tepatnya pada Bab 1 Pasal 1, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dan

² Umi Syariyani, “Kemuliaan Pernikahan dan Konsepsi Membangun Keluarga Islami,” *Rahma.id*, Mei 2020, https://rahma.id/kemuliaan-pernikahan-dan-konsepsi-membangun-keluarga-islami/?utm_source=chatgpt.com.

³ Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Bandung: CV. Diponegoro, 2015), 522.

perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membangun rumah tangga yang kekal dan bahagia berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Berdasarkan pedoman tersebut, ada tiga tujuan utama dari terbentuknya sebuah hubungan keluarga: fungsi regenerasi, reproduksi, dan pemenuhan kebutuhan biologis.

Batas usia minimum bagi laki-laki dan perempuan untuk melangsungkan perkawinan adalah 19 tahun, sesuai dengan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, yang menyatakan, "Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun."⁴ Meskipun demikian, terdapat perbedaan antara aturan yang tertulis dengan realitas di lapangan. Misalnya, di daerah-daerah yang kurang tersentuh oleh wawasan umum terkait hukum positif atau di wilayah-wilayah yang masih kuat dipengaruhi oleh hukum adat, kecenderungan untuk menikahkan anak di usia dini masih cukup tinggi.

Realitas di Indonesia menunjukkan bahwa praktik perkawinan anak di bawah umur masih marak terjadi di tengah masyarakat. Hal ini sangat memprihatinkan karena perkawinan anak tidak hanya melanggar hak-hak dasar mereka, tetapi juga berpotensi merusak masa depan mereka. Di Jawa Timur, angka perkawinan anak terdapat penurunan, namun angka tersebut

⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Disahkan dan Diundangkan di Jakarta, 2 Januari 1974

masih terbilang cukup tinggi. Tahun 2021 terdapat 17.151 perkara dispensasi nikah, 15.095 di tahun 2022 dan 12.334 kasus dispensasi nikah di tahun 2023.⁵ Hal ini menunjukkan betapa seriusnya masalah ini dan perlunya tindakan lebih lanjut untuk melindungi hak-hak anak di Indonesia.

Salah satu cara yang dilakukan pemerintah untuk mencegah perkawinan anak adalah lewat program Kabupaten/Kota Layak Anak. Program ini mendorong setiap daerah untuk membangun lingkungan yang ramah dan aman bagi anak-anak. Dalam program ini, pemerintah daerah bekerja sama dengan masyarakat dan dunia usaha untuk membuat kebijakan, program, dan kegiatan yang mendukung hak-hak anak. Semua ini dirancang agar anak-anak bisa tumbuh dengan sehat, aman, dan bahagia. Tujuan akhirnya adalah memastikan setiap anak mendapat perlindungan dan bisa berkembang dengan baik.⁶

Seiring dengan peluncuran program ini, sejumlah daerah di Indonesia telah menunjukkan komitmennya dalam membangun sistem daerah yang layak anak. Misalnya, Kota Surabaya, yang secara konsisten meraih predikat *Kota Layak Anak kategori Utama* berkat konsistensinya dalam penyediaan sekolah ramah anak, ruang publik ramah anak, hingga pelibatan anak dalam forum-forum pengambilan keputusan. Kabupaten

⁵ Diana Safitri, "Implementasi Kebijakan Dispensasi Nikah Berdasarkan UU No.16 Tahun 2019 di Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya," *VISA: Journal of Visions and Ideas*, no. 03 (2024): 2073, <https://doi.org/47467/visa.v4i3.3737>.

⁶ "Kuatkan Implementasi Pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak di Daerah, Kemen PPPA bersama Unicef Latih Fasilitator Daerah," *kemenpppa.go.id*, 15 November 2024, <https://www.kemenpppa.go.id/page/view/NTUzNw==>.

Sleman juga menjadi contoh daerah yang progresif dengan kebijakan yang kuat di bidang pencegahan kekerasan terhadap anak dan pelibatan desa dalam sistem pelaporan. Begitu pula dengan Kota Denpasar, yang aktif membangun unit layanan terpadu dan membentuk forum anak di tingkat kelurahan. Keberhasilan sejumlah daerah tersebut menunjukkan bahwa pendekatan lintas sektor dan sinergi antara regulasi, lembaga, serta partisipasi masyarakat sangat berpengaruh terhadap pemenuhan hak anak.

Salah satu daerah yang juga menyatakan komitmennya adalah Kabupaten Pasuruan, yang pada tahun 2019 menetapkan Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak. Regulasi ini merupakan landasan hukum yang memperkuat upaya pemerintah daerah dalam menciptakan lingkungan yang aman, nyaman, sehat, dan ramah anak, melalui pemenuhan 24 indikator yang tersebar dalam lima klaster hak anak. Salah satu indikator yang menjadi perhatian utama adalah pencegahan perkawinan anak, mengingat kasus ini masih banyak terjadi di Kabupaten Pasuruan.

Berdasarkan data dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB), Kabupaten Pasuruan menempati peringkat keempat tertinggi kasus perkawinan anak di Provinsi Jawa Timur.⁷ Hal ini menjadi sangat ironis mengingat Kabupaten Pasuruan telah memiliki perangkat regulatif berupa Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 dan berbagai

⁷ Dewi Arofah, wawancara, (Pasuruan, 31 Januari 2025).

program pendukung lainnya, namun kasus perkawinan anak masih terjadi secara masif di beberapa wilayahnya. Kesenjangan ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana efektivitas pelaksanaan kebijakan KLA di Kabupaten Pasuruan, khususnya dalam menurunkan angka perkawinan usia dini.

Urgensi penelitian ini terletak pada upaya untuk mengukur efektivitas implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019, dengan meninjau tidak hanya aspek kebijakan yang telah tersedia, tetapi juga bagaimana kebijakan tersebut dijalankan melalui struktur birokrasi, kapasitas sumber daya manusia, sinergi antarinstansi, serta penerimaan masyarakat. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat diketahui faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat efektivitas kebijakan KLA di Kabupaten Pasuruan dalam konteks pencegahan perkawinan anak, sekaligus memberikan rekomendasi bagi penguatan pelaksanaan ke depan.

Pra penelitian yang dilakukan di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan (selanjutnya disebut DP3AP2KB) yang berfokus di Bidang Pengarusutamaan Gender Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (selanjutnya disebut PUGP3A) memberikan gambaran awal tentang apa saja yang telah dilakukan oleh dinas tersebut dalam menjalankan Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak.

Dalam pelaksanaannya, Bidang PUGP3A mengimplementasikan Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak melalui kolaborasi dengan berbagai dinas terkait, seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Sosial.⁸ Sinergi antar instansi ini menjadi kunci dalam menciptakan lingkungan yang aman dan mendukung tumbuh kembang anak di Kabupaten Pasuruan. Dalam menjalankan tugasnya, Bidang PUGP3A memiliki dua peran utama. Pertama, sebagai pelaksana kebijakan, yang bertanggung jawab dalam mengumpulkan dan mengolah data terkait pengarusutamaan gender guna memastikan kebijakan yang diterapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Termasuk di dalamnya penyampaian informasi yang edukatif seperti sosialisasi mengenai pentingnya kesehatan reproduksi wanita, kesadaran akan pernikahan pada usia yang tepat, serta pemahaman akan hak dan perlindungan anak. Kedua, sebagai penyedia layanan perlindungan bagi perempuan dan anak, yang pelaksanaannya dilakukan melalui Unit Pelayanan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA). Unit ini berperan dalam menangani berbagai laporan terkait kekerasan terhadap perempuan dan anak, termasuk memberikan pendampingan bagi anak-anak yang mengalami trauma akibat kekerasan, seperti kasus pemaksaan pernikahan. Melalui layanan ini, diharapkan korban mendapatkan perlindungan, pemulihan, serta dukungan psikososial yang mereka butuhkan.

⁸ Arofah, wawancara, (Pasuruan, 31 Januari 2025).

Pada tahun 2018 terdapat 34 kasus dispensasi kawin. Tahun 2019 terdapat 52 kasus dispensasi kawin. Ketika tahun 2020, angka dispensasi kawin meningkat menjadi 335 kasus. Tahun 2021 permohonan dispensasi kawin semakin meningkat di Kabupaten Pasuruan mencapai angka 470 pengajuan dispensasi kawin. Kemudian sepanjang tahun 2022, perkawinan dini di Kabupaten Pasuruan mengalami penurunan dengan total perkara 461. Di tahun 2023, jumlah permohonan dispensasi kawin meningkat menyentuh angka 482 pengajuan, dan sepanjang tahun 2024 terdapat 409 perkara yang masuk untuk memohon dispensasi nikah.⁹ Pada tahun 2025, jumlah dispensasi kawin dari bulan Januari 2025 hingga 23 Mei 2025 sudah mencapai angka 187 kasus.¹⁰

Menurut yang dipaparkan oleh informan kunci, fluktuasi yang terjadi terhadap angka perkawinan anak di Kabupaten Pasuruan dan di angka yang masih tinggi ini terjadi yang utama adalah karena kendala budaya yang mana masih banyak daerah yang menganggap bahwa lebih baik menikah di usia muda daripada berpendidikan dan menjadi perawan tua. Namun, hal ini masih membutuhkan analisis menyeluruh. Oleh karena itu, peneliti berpendapat bahwa perlu dilakukan penelitian mendalam mengenai peran Pemerintah Kabupaten Pasuruan, khususnya melalui DP3AP2KB, dalam menanggapi fenomena sosial yang kompleks ini.

⁹ “Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Agama Bangil,” diakses 21 Januari 2025, <https://sipp.pa-bangil.go.id/>.

¹⁰ “Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Agama Bangil,” diakses 25 Mei 2025, <https://sipp.pa-bangil.go.id/>.

Penelitian ini juga penting untuk menelaah sejauh mana upaya yang dilakukan dalam menerapkan Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam menangani tingginya angka perkawinan anak, terutama di wilayah-wilayah yang rentan.¹¹

Kabupaten Pasuruan menerima predikat Kabupaten Layak Anak (KLA) kategori Pratama pada tahun 2018 dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Republik Indonesia. Penghargaan ini merupakan hasil dari upaya Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam memenuhi 24 indikator KLA yang mencakup berbagai aspek perlindungan dan pemenuhan hak anak. Penghargaan tersebut diserahkan langsung oleh Menteri PPPA, Yohana Yembise, kepada Plt Bupati Pasuruan, Agus Sutiadji, pada acara Penganugerahan Kota/Kabupaten Layak Anak di Surabaya pada 23 Juli 2018.¹²

Sebagai tindak lanjut dari pencapaian tersebut, Pemerintah Kabupaten Pasuruan menetapkan Peraturan Bupati (Peraturan Bupati) untuk memperkuat komitmen terhadap perlindungan anak. Peraturan Bupati No. 15 Tahun 2015 tentang Pembentukan Kabupaten Layak Anak menjadi dasar hukum awal dalam mewujudkan KLA.¹³ Kemudian, Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten

¹¹ Arofah, wawancara, (Pasuruan, 31 Januari 2025).

¹² “Maksimal, Kabupaten Pasuruan Diganjar Predikat Kabupaten Layak Anak Kategori Pratama,” *pasuruankab.go.id*, 24 Juli 2018, <https://www.pasuruankab.go.id/isiberita/maksimal-kabupaten-pasuruan-diganjar-predikat-kabupaten-layak-anak-kategori-pratama>.

¹³ Berita Daerah Kabupaten Pasuruan Tahun 2015 Nomor 15, Diundangkan di Pasuruan, 28 Mei 2015

Layak Anak diterbitkan untuk mengembangkan dan memperkuat program-program KLA.¹⁴ Langkah-langkah ini menunjukkan komitmen berkelanjutan Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam menciptakan lingkungan yang aman dan mendukung bagi anak-anak, serta memastikan bahwa hak-hak anak dihormati dan dilindungi di seluruh wilayah kabupaten. Namun, hal tersebut ternyata tidak menjamin turunnya angka perkawinan anak.

Maka, penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui sejauh mana implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam mencegah perkawinan anak, khususnya di lingkungan Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pasuruan.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagaimana kebijakan ini diterapkan, mengidentifikasi hambatan yang ada, serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan di masa depan. Dengan demikian, tujuan akhir dari kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam mencegah perkawinan anak dapat tercapai secara optimal, dan hak-hak anak di Kabupaten Pasuruan dapat terlindungi dengan baik.

¹⁴ Berita Daerah Kabupaten Pasuruan Tahun 2019 Nomor 12, Diundangkan di Pasuruan, 27 Februari 2019

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam mencegah perkawinan anak berdasarkan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja?
2. Bagaimana efektivitas Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam mencegah perkawinan anak berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis dan mendeskripsikan implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam mencegah perkawinan anak berdasarkan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja
2. Menganalisis dan mendeskripsikan efektivitas Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam mencegah perkawinan anak berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Secara khusus, penelitian ini

memiliki potensi untuk meningkatkan dan memperluas ranah pengetahuan dan wawasan dalam domain Hukum Keluarga Islam. Dengan berfokus pada Peraturan Bupati Pasuruan, dengan penekanan khusus pada penciptaan Kabupaten Layak Anak untuk mengatasi masalah perkawinan anak yang mendesak, penelitian ini menawarkan landasan teoritis yang dapat digunakan untuk penelitian-penelitian selanjutnya. Dengan mengkaji implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, penelitian ini dapat memperkaya literatur akademik mengenai upaya pemerintah daerah dalam mencegah perkawinan anak. Selain itu, penelitian ini juga berpotensi menjadi referensi bagi studi-studi selanjutnya yang berkaitan dengan kebijakan perlindungan anak.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang dihasilkan dari penelitian ini sangat luas dan berpotensi memberikan informasi serta solusi penting untuk mengoptimalkan peran Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam mengatasi tingginya angka perkawinan anak. Penelitian ini juga membantu menjelaskan upaya pemerintah dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Pasuruan, khususnya terkait pembentukan Kabupaten Layak Anak. Wawasan praktis yang dihasilkan sangat berharga karena membekali lembaga pemerintah dengan pengetahuan dan strategi yang diperlukan untuk menangani masalah sosial yang mendesak secara efektif. Dengan demikian, hasil

penelitian ini tidak hanya meningkatkan kesadaran dan pemahaman mengenai pentingnya pencegahan perkawinan anak, tetapi juga memberikan panduan praktis bagi pihak-pihak terkait dalam menciptakan lingkungan yang lebih aman dan mendukung bagi anak-anak di Kabupaten Pasuruan.

E. Definisi Operasional

1. Implementasi Hukum

Menurut seorang pakar hukum yakni Muhammad Joni bahwa implementasi hukum yakni pelaksanaan dari norma hukum dalam kasus atau tindakan atau putusan, atau hukum dalam keadaan konkrit, menerapkan hukum dari *law in book ke law in action*. Dengan kata lain, efektifitas hukum adalah kesesuaian antara bagaimana yang sudah diatur di dalam hukum dengan bagaimana pelaksanaannya.¹⁵

2. Kabupaten Layak Anak

Kabupaten Layak Anak atau singkatnya disebut dengan KLA merupakan sistem pembangunan suatu wilayah administrasi yang mengintegrasikan komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat serta dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan untuk memenuhi hak anak.¹⁶

¹⁵ Muhammad Joni, *Efektivitas Penerapan Hukum (Online)*, <http://www.mjoni.com/opini/artikel-hukum/efektifitas-penerapan-hukum.html>

¹⁶ Berita Daerah Kabupaten Pasuruan Tahun 2019 Nomor 12, Diundangkan di Pasuruan, 27 Februari 2019

3. Perkawinan Anak

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa. Perkawinan ini dilaksanakan ketika pria dan wanita berusia 19 tahun. Maka, yang disebut dengan perkawinan anak adalah ketika seorang pria dan wanita menikah sebelum berusia 19 tahun.¹⁷

4. Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak

Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Bupati Pasuruan sebagai wujud komitmen pemerintah daerah dalam menjamin pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan hak anak di seluruh aspek kehidupan. Dalam konteks penelitian ini, Peraturan Bupati tersebut dioperasionalkan sebagai pedoman normatif dan programatik dalam mewujudkan Kabupaten Layak Anak (KLA) yang meliputi lima klaster hak anak, yakni hak sipil dan kebebasan; lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; kesehatan dasar dan kesejahteraan; pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya; serta perlindungan khusus.

¹⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Disahkan dan Diundangkan di Jakarta, 2 Januari 1974

Implementasi Peraturan Bupati ini menjadi acuan dalam pelaksanaan berbagai program pemerintah daerah yang melibatkan lintas sektor dan masyarakat, khususnya dalam pencegahan perkawinan usia anak sebagai salah satu indikator penting dalam evaluasi KLA. Dalam penelitian ini, efektivitas pelaksanaan Peraturan Bupati dilihat dari sejauh mana substansi kebijakan ini dipahami, didukung oleh struktur pelaksana yang memadai, serta diinternalisasi dalam budaya hukum masyarakat setempat.

F. Sistematika Penulisan

Peneliti membagi lima bagian sistematis dalam penulisan penelitian ini, yang terdiri dari:

1. **BAB I** pendahuluan, berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan sistematika pembahasan.
2. **BAB II** tinjauan pustaka, berisi tentang penelitian terdahulu dan kerangka teori/landasan teori.
3. **BAB III** metode penelitian, berisi tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode pengolahan data.
4. **BAB IV** hasil penelitian dan pembahasan, berisi tentang analisis data untuk menjawab rumusan masalah.
5. **BAB V** penutup, berisi tentang kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Pertama, penelitian oleh Widi Ayu Novitasari, mahasiswa Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Kabupaten Layak Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Kasus Pekon Gedung Surian Kecamatan Gedung Srian Kabupaten Lampung Barat).” Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian lapangan atau kualitatif dengan pendekatan deskriptif analisis, dengan metode pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumentasi.¹⁸

Kedua, penelitian oleh Berlianis Ocha Elishia, mahasiswa Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Mesuji Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kabupaten Layak Anak Dalam Upaya Penanggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak dan Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak Kabupaten Mesuji).” Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian *field research* (penelitian lapangan) dengan pendekatan

¹⁸ Widi Ayu Novitasari, “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Kabupaten Layak Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Kasus Pekon Gedung Surian Kecamatan Gedung Srian Kabupaten Lampung Barat)” (Undergraduate Thesis, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2021), <https://repository.radenintan.ac.id/16895/1/PERPUS%20PUSAT%20BAB%201%20DAN%202.pdf>.

deskriptif analisis, dengan metode pengumpulan data berupa wawancara dan observasi.¹⁹

Ketiga, penelitian oleh Guntur Jatmiko Aji, Yaqub Cikusin, Hirshi Anadza, mahasiswa Universitas Islam Malang, “Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kota Malang dalam Pemenuhan Hak Anak dan Perlindungan Anak.” Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, dengan metode pengumpulan data berupa wawancara, observasi dan dokumentasi.²⁰

Keempat, penelitian oleh Rinawati dan Annisa Fitri, mahasiswa Universitas Ekasakti Padang, “Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) di Kecamatan Kinali Kabupaten Pasaman Barat.” Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, dengan metode pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumentasi.²¹

¹⁹ Berlianis Ocha Elishia, “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Mesuji Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kabupaten Layak Anak Dalam Upaya Penanggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak dan Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak Kabupaten Mesuji)” (Undergraduate Thesis, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2023), https://repository.radenintan.ac.id/30671/1/SKRIPSI%20BAB%201%20DAN%202.pdf?__cf_chl_tk=WOXV1KyXPKdkcMatgGduaEQsT_WvOpi_chQxhvNzZDQ-1729820957-1.0.1.1-6ZciCgcAKsPVNR3Kf89KTL4MOe5g0ul2yRoxBdaq2.M.

²⁰ Guntur Jatmiko Aji, Yaqub Cikusin, dan Hirshi Anadza, “Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kota Malang dalam Pemenuhan Hak Anak dan Perlindungan Anak,” *Jurnal Respon Publik*, no.1, 2021, 14–21.

²¹ Rinawati dan Annisa Fitri, “Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) di Kecamatan Kinali Kabupaten Pasaman Barat,” *UNES Law Review*, no.4, 2023, 4573–87, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Widi Ayu Novitasari (Tahun 2021)	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Kabupaten Layak Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Kasus Pekon Gedung Surian Kecamatan Gedung Srian Kabupaten Lampung Barat)	Membahas implementasi peraturan kabupaten layak anak	Penelitian terdahulu berfokus pada Fiqh Siyasah, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pencegahan perkawinan anak
2.	Berlianis Ocha Elishia (Tahun 2023)	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Mesuji Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kabupaten Layak Anak Dalam Upaya Penanggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak dan Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak Kabupaten Mesuji)	Membahas implementasi peraturan kabupaten layak anak	Penelitian terdahulu berfokus pada penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak perspektif fiqh siyasah, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pencegahan perkawinan anak
3.	Guntur Jatmiko Aji, Yaqub Cikusin, Hirshi Anadza (Tahun	Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kota Malang dalam Pemenuhan Hak Anak dan Perlindungan Anak	Membahas implementasi peraturan kabupaten layak anak	Penelitian terdahulu berfokus pada pemenuhan hak anak dan perlindungan terhadap anak secara general, sedangkan penelitian yang akan dilakukan

	2021)			lebih fokus terhadap pencegahan perkawinan anak
4.	Rinawati dan Annisa Fitri (Tahun 2023)	Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) di Kecamatan Kinali Kabupaten Pasaman Barat.	Membahas implementasi peraturan kabupaten layak anak	Penelitian terdahulu fokus pembahasannya lebih general, sedangkan penelitian yang akan dilakukan lebih berfokus pada implementasi peraturan tersebut dalam pencegahan perkawinan anak

Penelitian yang dilakukan oleh Widi Ayu Novitasari berjudul Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam Perspektif Fiqh Siyash di Kabupaten Lombok Timur menitikberatkan pada kajian implementasi kebijakan dengan pendekatan keislaman, khususnya fiqh siyash. Penelitian ini bersifat normatif-teologis dan tidak secara mendalam menganalisis pelaksanaan kebijakan dalam konteks hukum positif atau peraturan daerah secara formal. Selain itu, fokusnya adalah pada nilai-nilai Islam dalam kebijakan layak anak secara umum, bukan secara spesifik pada isu pencegahan perkawinan anak. Dengan demikian, penelitian ini berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan, yang menelaah secara empiris pelaksanaan dan efektivitas Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 dalam konteks pencegahan perkawinan anak, menggunakan kerangka analisis hukum positif.

Penelitian Berlianis Ocha Elishia berjudul Perlindungan Anak dalam Perspektif Fiqh Siyasah terhadap Kebijakan Kota Layak Anak di Kota Bukittinggi. Fokus utama penelitian ini adalah mengkaji perlindungan anak dari sisi hubungan antara kebijakan pemerintah daerah dengan prinsip-prinsip fiqh siyasah. Meskipun membahas kebijakan layak anak, pendekatan yang digunakan masih normatif dan lebih banyak menyoroti kesesuaian nilai agama, bukan implementasi secara konkret di lapangan. Penelitian ini tidak menyoroti mekanisme pelaksanaan program di tingkat OPD atau masyarakat, dan tidak mengangkat isu perkawinan anak sebagai bagian dari indikator kebijakan. Hal ini menjadi pembeda dengan penelitian penulis yang menggunakan pendekatan empiris serta menganalisis pelaksanaan peraturan bupati secara struktural dan kultural dalam kerangka hukum.

Penelitian Guntur Jatmiko Aji berjudul Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak melalui Program Sekolah Ramah Anak di Kota Tegal. Fokus penelitian terletak pada pelaksanaan program Sekolah Ramah Anak sebagai bagian dari upaya perlindungan anak. Meskipun menggunakan pendekatan empiris dan menyoroti pelaksanaan program, objek yang diteliti bukanlah produk hukum berupa peraturan kepala daerah, melainkan program pendidikan. Selain itu, penelitian ini tidak membahas indikator pencegahan perkawinan anak, padahal isu tersebut menjadi bagian penting dari kebijakan Kabupaten Layak Anak. Penelitian penulis berbeda karena menitikberatkan pada pelaksanaan Peraturan Bupati sebagai instrumen

hukum, bukan hanya program sektoral, serta menganalisis efektivitas peraturan dalam menangani isu perkawinan anak secara langsung.

Penelitian Rinawati membahas Implementasi Perlindungan Anak dari Kekerasan Seksual dalam Perspektif Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Magetan. Fokus penelitian adalah pada aspek perlindungan dari kekerasan seksual, dan bukan pada isu perkawinan anak. Selain itu, kerangka analisis yang digunakan tidak menjadikan peraturan kepala daerah (Peraturan Bupati) sebagai objek utama kajian, melainkan pendekatan perlindungan secara luas. Penelitian ini tidak menggunakan teori efektivitas hukum maupun pendekatan sistem hukum, sehingga ruang analisisnya berbeda. Penelitian penulis menghadirkan pendekatan hukum empiris yang lebih spesifik, dengan fokus pada evaluasi pelaksanaan Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019, menggunakan dua teori hukum sebagai pisau analisis.

B. Kerangka Teori

1. Perkawinan Anak

a. Definisi Perkawinan

Perkawinan hanya diizinkan apabila usia pria dan wanita telah mencapai 19 tahun.²² Perkawinan anak adalah pernikahan yang dilakukan di bawah usia yang seharusnya belum matang

²² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 186, Diundangkan di Jakarta, 15 Oktober 2019.

untuk melakukan pernikahan. Perkawinan anak adalah pernikahan yang terjadi ketika usia pria dan wanita berada di bawah usia 18 tahun baik resmi maupun tidak. Bahkan, BKKBN menganjurkan usia ideal untuk menikah bagi wanita adalah minimal 21 tahun dan untuk pria yakni minimal 25 tahun. Karena pada usia tersebut organ reproduksi pada wanita secara psikologis sudah berkembang dan kuat serta sudah siap untuk melahirkan. Begitu juga pada pria, pada usia tersebut sudah dianggap siap menopang kehidupan keluarganya.²³

b. Faktor Penyebab Perkawinan Anak

1) Hamil di Luar Nikah

Hasil penelitian sebuah jurnal menunjukkan bahwa status pernikahan saat melakukan seks pertama kali memiliki pengaruh yang signifikan terhadap perilaku menikah dini pada wanita. Artinya, apakah seorang wanita sudah menikah atau belum saat pertama kali berhubungan seks memengaruhi kemungkinan dia menikah pada usia muda.

Dalam hasil penelitian jurnal tersebut juga menunjukkan bahwa wanita yang melakukan hubungan seks setelah menikah memiliki risiko 0,365 kali lebih rendah untuk

²³ Husnul Fatimah dkk., *Perkawinan anak dan Upaya Pencegahannya* (Yogyakarta: CV Mine, 2021), 2, <https://repositori.uin-suka.ac.id/bitstream/handle/123456789/29141/BUKU%20PERNIKAHAN%20DINI%20DAN%20UPAYA%20PENCEGAHANNYA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

menikah dini dibandingkan dengan wanita yang melakukan hubungan seks sebelum menikah. Ini berarti, wanita yang terlibat dalam pergaulan bebas (seks sebelum menikah) lebih berisiko untuk menikah muda.²⁴

Penelitian ini sejalan dengan penelitian sebelumnya yang mengatakan bahwa pergaulan bebas, seperti pacaran yang berlanjut ke hubungan seks di luar nikah, sering kali berujung pada perkawinan anak, terutama ketika wanita hamil sebelum menikah. Selain itu, perkembangan media sosial yang pesat juga mempermudah akses ke konten yang berhubungan dengan hubungan sosial, yang dapat memengaruhi perilaku ini.²⁵

2) Daerah Tempat Tinggal

Penelitian menunjukkan bahwa tempat tinggal mempengaruhi perkawinan anak. Wanita yang tinggal di desa cenderung lebih sering menikah di usia muda dibandingkan wanita yang tinggal di kota. Wanita di desa memiliki kemungkinan untuk menikah dini 1,425 kali lebih besar. Hal ini sesuai dengan temuan dari penelitian sebelumnya, yang juga menyatakan bahwa tempat tinggal berpengaruh terhadap perkawinan anak. Di desa, rata-rata usia menikah lebih muda,

²⁴ Adinda Hermambang dkk., “Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pernikahan Usia Dini di Indonesia,” *Jurnal Kependudukan Indonesia* 16, no. 1 (2021): 7, <https://doi.org/10.14203/jki.v16i1.428>.

²⁵ Hermambang dkk., 8.

sedangkan yang tinggal di kota biasanya akan fokus pada pendidikan dan karier yang lebih tinggi, sehingga mereka yang tinggal di kota lebih menunda pernikahan.²⁶

3) Ekonomi

Pernikahan usia anak seringkali disebabkan oleh kondisi ekonomi keluarga yang buruk. Dalam situasi ini, orang tua mungkin merasa bahwa menikahkan anak perempuannya adalah solusi untuk meringankan beban ekonomi keluarga. Mereka akan mencari pasangan yang dianggap mampu secara finansial untuk anak perempuannya. Kemiskinan dan status ekonomi orang tua sangat memengaruhi keputusan pernikahan anak mereka. Semakin baik kondisi ekonomi orang tua, semakin lambat pula anak perempuan mereka menikah di usia muda.²⁷

4) Pendidikan

Pemerataan pendidikan di Indonesia belum sepenuhnya tercapai, dan ini berpengaruh pada pengetahuan orang, terutama bagi perempuan yang menikah dini. Banyak perempuan yang menikah muda belum memiliki pengetahuan

²⁶ Hermambang dkk., 9.

²⁷ Ning Arum Tri Novita Sari dan Nunik Puspitasari, "Analisis Faktor Penyebab dan Dampak Pernikahan Usia Dini," *Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah STIKES Kendal* 12, no. 2 (2022): 402.

cukup tentang pernikahan karena lingkungan sosial yang masih menganggap pendidikan perempuan tidak penting. Ada anggapan bahwa perempuan hanya akan kembali ke pekerjaan rumah tangga setelah menikah, sehingga mereka tidak diberi kesempatan untuk belajar lebih banyak.²⁸

Pandangan ini membuat banyak perempuan tidak sadar bahwa mereka juga berhak menentukan pilihan dalam hidup, termasuk dalam hubungan dengan pasangan. Selain itu, pendidikan yang rendah bisa mempengaruhi kondisi ekonomi, karena mereka sulit mencari pekerjaan yang baik. Masyarakat dengan pendidikan lebih tinggi cenderung lebih berhati-hati dalam memutuskan untuk menikah, karena mereka lebih fokus pada pendidikan terlebih dahulu. Pendidikan yang baik juga membantu seseorang memiliki pola pikir yang lebih matang, sehingga bisa lebih bijak dalam menyikapi pengaruh dari lingkungan sekitarnya.²⁹

c. Dampak Perkawinan Anak

Perkawinan anak memiliki banyak dampak negatif yang berbahaya bagi mereka yang mengalaminya, baik bagi anak perempuan yang menikah maupun bagi keluarga mereka. Di

²⁸ Yana Indawati dkk., "Faktor dan Dampak Pernikahan Dini Dalam Perspektif Undang-Undang Perkawinan," *Indonesian Journal of Social Sciences and Humanities* 4, no. 1 (2024): 86.

²⁹ Indawati dkk., 87.

Indonesia, angka perkawinan anak sangat tinggi, terutama di kalangan perempuan muda di bawah usia 15 tahun. Banyak anak perempuan yang menikah pada usia dini terpaksa berhenti sekolah, dan mereka sering kali merasa terlalu lelah untuk melanjutkan pendidikan karena harus mengurus rumah tangga.³⁰

Bagi kesehatan, perkawinan anak dapat membahayakan tubuh anak perempuan karena organ reproduksi mereka belum sepenuhnya berkembang. Kehamilan pada usia sangat muda meningkatkan risiko komplikasi medis yang bisa membahayakan ibu dan bayi, seperti kematian ibu, kelahiran prematur, atau bayi yang lahir dengan berat badan rendah. Selain itu, kehamilan pada usia dini juga berisiko menyebabkan penyakit serius pada ibu, seperti fistula obstetrik, yang merusak organewanitaan.

Pada usia dini, organ reproduksi belum sepenuhnya berkembang dan matang, sehingga belum siap untuk menjalankan fungsinya dengan baik. Ini bisa menyebabkan berbagai masalah kesehatan. Hal ini dapat menyebabkan masalah kesehatan bagi ibu, seperti anemia, yang terjadi karena kurangnya asupan nutrisi yang cukup untuk tubuh mereka. Remaja hamil seringkali tidak memperhatikan pola makan yang seimbang, sehingga tidak

³⁰ Elisabeth Putri Lahitani Tampubolon, "Permasalahan Perkawinan Dini di Indonesia," *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 2, no. 5 (2021): 742, <https://doi.org/10.36418/jiss.v2i5.279>.

mendapatkan cukup gizi yang dibutuhkan, yang pada akhirnya dapat memperburuk kondisi kesehatan mereka.

Selain itu, perawatan kehamilan pada usia dini juga sering terlambat dibandingkan dengan wanita yang lebih dewasa. Karena kurangnya perhatian terhadap kesehatan dan pola makan yang kurang baik, risiko masalah kesehatan seperti anemia semakin tinggi. Semua faktor ini menunjukkan betapa berbahayanya pernikahan pada usia dini bagi kesehatan ibu dan janin.³¹

Perkawinan anak juga mempengaruhi hubungan dalam keluarga. Jika pernikahan berjalan baik, keluarga bisa bahagia, tapi jika pernikahan gagal, bisa menyebabkan kekecewaan dan merusak hubungan antar keluarga. Selain itu, perkawinan anak memperburuk ketidaksetaraan gender dan menyebabkan kemiskinan yang berkelanjutan, karena anak perempuan yang menikah dini seringkali tidak melanjutkan pendidikan dan terjebak dalam kondisi ekonomi yang sulit. Ini menciptakan siklus yang merugikan mereka dan generasi berikutnya. Secara keseluruhan, perkawinan anak bukan hanya merugikan kesehatan dan masa depan anak perempuan, tetapi juga berdampak buruk pada kesejahteraan masyarakat dan keluarga secara lebih luas.³²

³¹ Hadina Hadina dkk., "Dampak Pernikahan Anak Perempuan," *Napande Jurnal Bidan* 2, no. 1 (2023): 22, <https://jurnal.poltekkespalu.ac.id/index.php/njb/article/download/2142/734>.

³² Tampubolon, "Permasalahan Perkawinan Dini di Indonesia," 743.

2. Teori Hukum Pembangunan

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa hukum berperan sebagai instrumen untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat. Secara fundamental, sifat hukum bersifat konservatif, yaitu menjaga dan mempertahankan capaian-capaian sosial yang telah ada. Fungsi ini sangat penting, termasuk dalam masyarakat yang sedang mengalami proses pembangunan, karena hasil-hasil pembangunan tersebut perlu dijaga dan diamankan. Namun demikian, dalam konteks masyarakat yang sedang mengalami transformasi cepat, seperti masyarakat yang sedang membangun, hukum tidak cukup hanya bersifat konservatif. Hukum juga dituntut untuk turut serta dalam mendorong perubahan sosial tersebut. Pandangan lama yang hanya menekankan pada peran hukum sebagai penjaga stabilitas, dianggap membatasi kontribusi hukum dalam proses pembaruan sosial.³³

Konsep hukum sebagai pendukung pembangunan ini kemudian dikenal sebagai Teori Hukum Pembangunan atau sering disebut sebagai Mazhab UNPAD, yang dirumuskan lebih lanjut oleh murid-murid Mochtar. Teori ini muncul dari dua latar belakang utama. Pertama, adanya anggapan bahwa hukum kerap dianggap tidak mampu bahkan

³³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)* (Bandung: Penerbit Alumni, 2002), 14.

menghambat perubahan sosial.³⁴ Kedua, adanya realitas bahwa pemikiran masyarakat Indonesia mulai bergerak menuju sistem hukum modern.³⁵

Dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja, jika hukum disederhanakan ke dalam satu tujuan utama, maka tujuan tersebut adalah mewujudkan ketertiban, yang merupakan prasyarat bagi terbentuknya masyarakat yang teratur.³⁶ Tujuan lainnya adalah pencapaian keadilan, yang substansinya senantiasa berubah tergantung pada konteks waktu dan masyarakat. Untuk menjamin ketertiban tersebut, dibutuhkan kepastian hukum agar interaksi sosial berjalan dengan terarah. Tanpa kepastian hukum, potensi dan kemampuan manusia tidak akan berkembang secara maksimal.

Namun, dalam masyarakat yang sedang membangun, hukum tidak cukup hanya menjamin kepastian dan ketertiban. Oleh karena itu, menurut Mochtar, hukum juga harus berperan sebagai sarana pembaruan sosial atau alat pembangunan (*law as a tool of social engineering*).³⁷ Pandangan ini dilandasi oleh dua pokok pikiran utama:

- a. Ketertiban dan keteraturan dianggap sebagai unsur yang sangat penting, bahkan mutlak, dalam proses pembangunan dan perubahan sosial.

³⁴ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam*, 5.

³⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Bina Cipta), 2-3.

³⁶ Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, 13.

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Binacipta, 1995), 13.

- b. Hukum, sebagai sistem norma dan kaidah, diyakini dapat menjadi alat pengarah bagi tindakan-tindakan manusia ke arah tujuan pembangunan dan pembaruan yang diinginkan.

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa pengertian hukum yang memadai harus mencakup tidak hanya norma atau asas-asas yang mengatur perilaku manusia dalam masyarakat, melainkan juga lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.³⁸ Pandangan ini menegaskan bahwa pendekatan normatif semata tidaklah cukup untuk memahami hukum secara menyeluruh. Sebaliknya, dibutuhkan pendekatan yang holistik yang mencakup empat komponen utama: asas, kaidah, lembaga, dan proses hukum.

3. Kabupaten Layak Anak

a. Definisi Kabupaten Layak Anak

Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) adalah daerah yang mengembangkan berbagai cara untuk memenuhi hak anak dan melindungi mereka. Hal ini dilakukan melalui kerjasama antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha, dengan perencanaan yang matang dan berkelanjutan. Tujuannya adalah untuk memastikan hak anak terpenuhi dan mereka mendapatkan perlindungan yang layak.

³⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung: Binacipta, 1986), 11.

KLA juga menjadi alat bagi negara untuk mengevaluasi dan mengembangkan kebijakan perlindungan anak, yang meliputi pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak, sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan Anak.³⁹

Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak adalah program yang dikeluarkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Indonesia. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa hak-hak anak, sesuai dengan Konvensi Hak Anak, dapat dipenuhi dengan baik di tingkat kabupaten atau kota. Untuk mencapai tujuan ini, ada 31 indikator yang harus dipenuhi. Setiap indikator memiliki target yang harus dicapai, agar anak-anak dapat hidup dengan baik, tumbuh dan berkembang dengan sehat, serta dilindungi dari berbagai ancaman atau bahaya. Selain itu, kebijakan ini juga menekankan pada prinsip-prinsip penting, seperti menghargai pendapat anak, tidak diskriminatif, dan memastikan kepentingan terbaik bagi anak.⁴⁰

Program Kota Layak Anak (KLA) pertama kali diperkenalkan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA) pada tahun 2005. Program ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang ramah dan aman bagi anak-anak di

³⁹ Irwan Irwan dkk., “Sosialisasi Penguatan dan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kabupaten Pasaman Barat,” *PakMas (Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat)*, no. 2 (2022): 399, <https://doi.org/10.54259/pakmas.v2i2.1243>.

⁴⁰ Mutiara Jamaluddin, Rustan IR, dan Abdul Khalik, “Implementasi Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 43 Tahun 2018 tentang Kabupaten Layak Anak,” *Journal Pegguruang: Conference Series*, no. 2 (2024): 687, <https://doi.org/10.35329/jp.v6i2.5449>.

setiap kota dan kabupaten di Indonesia. Program ini dimulai dengan mengembangkan 5 Kabupaten/Kota Layak Anak pada tahun 2006. Untuk mempercepat pencapaian Kota Layak Anak di seluruh Indonesia, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia mengeluarkan empat peraturan yang menjadi panduan dalam pengembangan KLA, yaitu:⁴¹

- 1) 1. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.
- 2) 2) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak
- 3) 3) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.
- 4) 4) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang Evaluasi Kebijakan/Kota Layak Anak.

b. Indikator Kabupaten Layak Anak

Untuk menilai apakah suatu kabupaten atau kota layak bagi anak dan sejauh mana upaya pemenuhan hak anak di daerahnya, maka indikator ini menjadi panduan bagi pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam merencanakan, menjalankan, serta mengevaluasi kebijakan dan program yang mendukung hak anak. Kementerian

⁴¹ Husamuddin Fadhil Sinduwardoyo, "Evaluasi Program Kota Layak Anak (KLA) Terhadap Tumbuh Kembang Anak di Kelurahan Ciganjur Jakarta Selatan" (Undergraduate Thesis, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2022), 26–27, <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/62357/1/Husamuddin%20Fadhil%20Sinduwardoyo.pdf>.

Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak telah menetapkan 31 indikator yang terbagi dalam dua bagian besar: penguatan kelembagaan (sistem dan struktur yang mendukung kebijakan ini) dan 5 klaster utama, yang menjadi standar pemenuhan hak anak. Indikator ini disusun bersama berbagai pemangku kebijakan di tingkat nasional dan daerah agar dapat diterapkan secara efektif.

Penguatan kelembagaan mencakup berbagai aspek yang memastikan pemerintah daerah serius dalam melindungi dan memenuhi hak anak. Beberapa indikator dalam penguatan kelembagaan meliputi:⁴²

- 1) Adanya aturan atau kebijakan yang mendukung pemenuhan dan perlindungan hak anak.
- 2) Tersedianya anggaran khusus untuk program pemenuhan hak anak dan penguatan lembaga yang terlibat.
- 3) Adanya tenaga profesional yang terlatih dalam Konvensi Hak Anak (KHA) dan mampu menerapkannya dalam kebijakan serta program daerah.
- 4) Keterlibatan berbagai lembaga masyarakat dalam mendukung pemenuhan hak anak.
- 5) Peran aktif media massa dan dunia usaha dalam mendukung serta melindungi hak anak.

⁴² Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak.

Sedangkan lima klaster utamanya, yaitu:

- 1) Klaster Hak Sipil dan Kebebasan, yang mencakup hak anak untuk memiliki identitas diri, kebebasan berekspresi, akses terhadap informasi yang ramah anak, serta perlindungan dari diskriminasi.
- 2) Klaster Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif, yang memastikan anak mendapatkan pengasuhan yang baik dalam keluarga, serta tersedianya sistem pengasuhan alternatif yang layak bagi anak yang membutuhkan.
- 3) Klaster Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan, yang berfokus pada pemenuhan kebutuhan dasar anak seperti layanan kesehatan, gizi yang cukup, serta lingkungan yang aman dan bersih untuk tumbuh kembang mereka.
- 4) Klaster Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang, dan Kegiatan Budaya, yang menjamin setiap anak mendapatkan pendidikan yang berkualitas, kesempatan bermain, serta akses terhadap kegiatan budaya dan seni yang mendukung perkembangan mereka.
- 5) Klaster Perlindungan Khusus, yang memberikan perhatian khusus bagi anak-anak dalam situasi rentan, seperti korban kekerasan, eksploitasi, anak dengan disabilitas, anak yang berhadapan dengan hukum, serta anak yang terdampak bencana atau konflik sosial.

4. Sistem Hukum

Efektivitas dan keberhasilan penegakan hukum sangat ditentukan oleh tiga unsur utama dalam sistem hukum. Sistem hukum merupakan suatu kesatuan yang menyeluruh, terdiri atas berbagai aspek dan elemen yang saling berkaitan dan membentuk tatanan hukum yang terpadu dan fungsional.⁴³ Tiga komponen pokok yang menyusun sistem hukum tersebut adalah struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiganya tidak dapat dipisahkan karena masing-masing memiliki peran yang saling menunjang dalam menciptakan sistem hukum yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Sistem hukum merupakan suatu kesatuan yang mencakup seluruh aspek dan elemen yang saling berhubungan dalam membentuk tatanan hukum yang utuh dan terpadu. Dalam sistem hukum terdapat tiga unsur pokok, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.⁴⁴

a. Struktur Hukum

Struktur hukum mencakup seluruh lembaga atau pranata yang berperan dalam proses hukum, mulai dari pembentukan, pelaksanaan, hingga penegakannya. Unsur ini terdiri atas aparat pembuat kebijakan

⁴³ Marbun dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), 21.

⁴⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975), 6.

hukum, pelaksana hukum, dan penegak hukum.⁴⁵ Struktur hukum menjalankan beberapa fungsi utama, antara lain:

- 1) Proses pembentukan atau perumusan hukum
- 2) Penyebarluasan dan pembudayaan nilai-nilai hukum dalam masyarakat
- 3) Pelaksanaan penegakan hukum secara nyata
- 4) Pengelolaan administrasi yang berkaitan dengan sistem hukum.

Meskipun suatu peraturan perundang-undangan telah dirancang dan disahkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan, namun jika pranata hukum tidak menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya, maka keberadaan peraturan tersebut tidak akan memberikan dampak nyata dan hanya menjadi wacana semata. Oleh karena itu, struktur hukum memiliki peran penting dan harus berfungsi secara aktif dalam proses pembentukan hukum, penyebaran serta internalisasi nilai-nilai hukum kepada masyarakat, pelaksanaan penegakan hukum, dan pengelolaan administrasi hukum yang menyangkut hak dan kewajiban subyek hukum.

Di antara keempat fungsi tersebut, fungsi penyebarluasan hukum memegang peranan yang sangat vital, karena pada dasarnya hukum bersumber dari peraturan perundang-undangan yang disampaikan kepada masyarakat. Melalui proses penyampaian

⁴⁵ Friedman, *The Legal System*, 16.

tersebut, diharapkan masyarakat memahami isi dan maksud dari ketentuan hukum yang berlaku, sehingga tumbuh kesadaran hukum yang mendorong kepatuhan secara sukarela tanpa perlu pemaksaan.

b. Substansi Hukum

Substansi hukum merupakan keseluruhan isi atau materi hukum yang terdiri dari peraturan, norma, asas, serta ketentuan hukum yang dihasilkan oleh struktur hukum melalui proses legislasi, yudikasi, maupun kebijakan administratif.⁴⁶ Substansi ini mencakup produk hukum yang bersifat tertulis, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan keputusan pejabat berwenang, maupun yang tidak tertulis, seperti hukum kebiasaan, adat istiadat, atau praktik hukum yang telah berkembang dan diakui secara sosial dalam masyarakat. Substansi hukum berperan sebagai dasar normatif yang mengatur hak dan kewajiban para subyek hukum serta menjadi pedoman dalam pelaksanaan dan penegakan hukum.

Dengan kata lain, substansi hukum adalah cerminan dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang kemudian diformulasikan ke dalam bentuk hukum positif oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Kualitas substansi hukum sangat menentukan efektivitas penegakan hukum itu sendiri. Apabila substansi hukum tidak adil, tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat, atau bertentangan dengan prinsip-

⁴⁶ Friedman, *The Legal System*, 15.

prinsip hukum universal, maka hukum akan kehilangan legitimasinya. Oleh karena itu, dalam pembentukan substansi hukum perlu memperhatikan asas keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan agar peraturan yang dihasilkan dapat diterima, ditaati, dan dijalankan secara efektif oleh masyarakat.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum merupakan unsur penting dalam sistem hukum yang mencerminkan sikap, perilaku, pola pikir, dan kebiasaan masyarakat dalam merespons hukum yang berlaku. Budaya hukum tidak hanya terbatas pada pengetahuan atau pemahaman terhadap aturan hukum, tetapi juga mencakup sejauh mana individu dan kelompok dalam masyarakat memiliki kesadaran dan komitmen untuk mematuhi atau bahkan melanggar hukum. Dalam konteks ini, budaya hukum menjadi kekuatan sosial yang memengaruhi efektivitas penegakan hukum di suatu negara. Salah satu pilar utama dari budaya hukum adalah kesadaran hukum, yaitu pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap keberadaan hukum sebagai norma yang harus dihormati dan ditaati.

Kesadaran hukum yang tinggi akan melahirkan masyarakat yang patuh dan taat terhadap hukum tanpa harus ditekan oleh ancaman sanksi. Sebaliknya, rendahnya kesadaran hukum akan menyebabkan terjadinya pelanggaran hukum yang meluas, bahkan menimbulkan tanda tanya mengenai mengapa hukum tidak dipatuhi, padahal telah

disusun dengan mekanisme yang sah. Dalam hal ini, budaya hukum menjadi fondasi moral dan sosial bagi keberlakuan suatu sistem hukum. Tanpa adanya budaya hukum yang kuat, maka sebaik dan secanggih apa pun peraturan dan struktur hukum yang dibangun, tidak akan dapat berjalan secara efektif. Oleh karena itu, pembentukan budaya hukum harus menjadi bagian integral dari pembangunan hukum nasional, melalui pendidikan hukum, keteladanan aparat penegak hukum, dan partisipasi aktif masyarakat dalam mewujudkan supremasi hukum.

Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga unsur utama, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum, yang semuanya harus berfungsi secara sinergis agar hukum dapat berjalan efektif dan mencapai tujuannya. Ketiga unsur ini saling melengkapi dalam menciptakan sistem hukum yang berdaya guna. Tujuan tersebut sejalan dengan Penjelasan Pasal 88 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa penyebarluasan peraturan perundang-undangan bertujuan agar masyarakat dapat memahami serta memberikan masukan terhadap peraturan yang telah diundangkan.⁴⁷

⁴⁷ Pasal 88 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Peneliti akan menggunakan jenis penelitian hukum empiris atau penelitian lapangan,⁴⁸ yaitu penelitian yang melihat hukum sebagai gejala sosial yang hidup di masyarakat, bukan hanya sebagai norma tertulis. Pemilihan jenis penelitian ini dilakukan karena fokus utama skripsi adalah menganalisis bagaimana Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 diimplementasikan secara nyata oleh Dinas P3AP2KB Kabupaten Pasuruan, serta sejauh mana efektivitasnya dalam mencegah perkawinan anak. Dengan menggunakan jenis penelitian hukum empiris, peneliti dapat memperoleh data langsung dari lapangan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Ini penting untuk mengetahui apakah substansi Peraturan Bupati benar-benar dijalankan, bagaimana peran aparat pelaksana, serta bagaimana respons masyarakat terhadap peraturan tersebut. Melalui pendekatan ini pula, peneliti dapat menemukan kesenjangan antara teks peraturan dengan praktik pelaksanaannya, yang tidak bisa diperoleh hanya dengan studi normatif.

⁴⁸ Muhaimin Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 25, <https://eprints.unram.ac.id/20305/1/Metode%20Penelitian%20Hukum.pdf>.

B. Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif,⁴⁹ karena data yang dikumpulkan bersifat naratif, berupa wawancara mendalam dan dokumentasi program yang dijalankan oleh Dinas P3AP2KB dan pemangku kepentingan lainnya.

Pendekatan kualitatif digunakan agar peneliti dapat menggali informasi secara mendalam, termasuk pemahaman pelaksana kebijakan terhadap isi Peraturan Bupati, mekanisme pelaksanaan di lapangan, serta tantangan yang dihadapi dalam mencegah perkawinan anak. Dengan pendekatan ini, peneliti tidak hanya menyampaikan data secara angka atau statistik, tetapi juga mendeskripsikan makna dan konteks di balik pelaksanaan kebijakan, serta menginterpretasikan hubungan antara hukum dan realitas sosial yang berkembang di masyarakat Pasuruan. Selain itu, pendekatan ini dipilih agar peneliti dapat mengaitkan temuan empiris dengan teori implementasi kebijakan (Edward III) dan efektivitas hukum (Lawrence M. Friedman) secara mendalam dan reflektif, bukan sekadar permukaan.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian akan dilakukan di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga

⁴⁹ Sugiyono Sugiyono, *Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2017), 213.

Berencana Kabupaten Pasuruan (DP3AP2KB) di Bidang PUGP3A. Alasan peneliti memilih Kabupaten Pasuruan adalah karena berdasarkan data yang telah dipaparkan dalam latar belakang, angka perkawinan anak atau perkawinan anak terbilang masih cukup tinggi.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur, tepatnya di Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB). Kabupaten Pasuruan dipilih karena telah memiliki Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, namun masih menempati peringkat ke-4 tertinggi dalam angka perkawinan anak di Jawa Timur. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi dan praktik di lapangan, sehingga penting untuk meneliti efektivitas implementasi kebijakan tersebut.

D. Jenis dan Sumber Data

Data yang akan dikumpulkan adalah informasi mengenai pengimplementasian serta efektivitas Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dari sumber data. Yang mana terdapat dua sumber data, yakni sumber data primer dan sekunder.

1. Data Primer

Data primer diperoleh melalui wawancara secara langsung dengan informan kunci yakni Kepala Bidang PUGP3A yakni Ibu Dewi

Arofah, S.E., M.M., staf fungsional yakni Ibu Dewi Ulfah, S.H., staf UPTD PPA yakni Bapak Pipit Sabaruddin, S.E. sebagai informan tambahan dan masyarakat Kecamatan Gondangwetan yakni Akmalia selaku pelaku perkawinan anak, serta Ibu Khotimah selaku Ibu Mertua Akmalia. Dengan demikian, informasi yang diperoleh akan lebih komprehensif.

2. Data Sekunder

Data sekunder bisa diperoleh melalui dokumentasi, jurnal, melalui pendalaman terhadap buku Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan (Eksistensi dan Implikasi) dan Buku Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial Lawrence M. Friedman.

E. Metode Pengumpulan Data

1. Wawancara

Wawancara adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan cara dialog antar dua orang atau lebih dengan cara bertatap muka untuk memperoleh informasi yang diperlukan. Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara secara semi terstruktur.⁵⁰ Peneliti akan bertanya kepada informan dengan pertanyaan yang telah disiapkan namun tetap ada fleksibilitas dalam menyampaikan pertanyaan. Teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan

⁵⁰ Ridwan Ridwan dan Novalita Fransisca Tungka, *Metode Penelitian* (Bengkulu: Yayasan Sahabat Alam Rafflesia, 2024), 45.

purposive dan dikembangkan melalui teknik *snowball sampling*. Peneliti terlebih dahulu menentukan informan kunci seperti Kepala Bidang PUGP3A yakni Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M., staf fungsional di PUGP3A yakni Ibu Dewi Ulfah, S.H., dan staf UPTD PPA yakni Bapak Pipit Sabaruddin, S.E. Selanjutnya, berdasarkan rekomendasi dari informan tersebut, peneliti memperoleh akses kepada informan tambahan seperti kader desa yakni Ibu Evi Novitasari, masyarakat, serta pelaku dan keluarga yang terlibat dalam praktik perkawinan anak yakni Akmalia selaku pelaku perkawinan anak serta Ibu Khotimah selaku Ibu Mertua Akmalia. Teknik *snowball* ini memungkinkan peneliti menjangkau informan yang relevan namun sulit diidentifikasi secara langsung.

Tabel 3.1 Data Informan

No	Nama Informan	Keterangan
1	Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M.	Kepala Bidang PUGP3A Kabupaten Pasuruan
2	Ibu Dewi Ulfah, S.H.	Staf Fungsional PUGP3A Kabupaten Pasuruan
3	Bapak Pipit Sabaruddin, S.E.	Staf UPTD PPA Kabupaten Pasuruan
4	Akmalia	Pelaku Perkawinan Anak, Warga Kecamatan Gondangwetan
5	Ibu Khotimah	Ibu Mertua Akmalia
6	Ibu Evi Novitasari	Kader Desa

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah data yang berbentuk dokumen, yakni bisa berbentuk tulisan cetak, gambar, buku serta rekaman yang berhubungan dengan fenomena atau kejadian dalam penelitian. Dalam penelitian ini akan dikumpulkan terkait data perkawinan ≤ 20 tahun yang terjadi di tiap kecamatan di Kabupaten Pasuruan yang didapatkan melalui DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan.

F. Metode Pengolahan Data

Dalam penelitian ini, data yang telah diperoleh dari hasil wawancara, dokumentasi, dan catatan lapangan akan diolah secara sistematis melalui lima tahapan berikut:

1. Pemeriksaan Data

Tahap pertama adalah melakukan pengecekan ulang terhadap seluruh data mentah, terutama hasil wawancara dengan informan dari DP3AP2KB, aparat desa, dan pihak terkait lainnya. Peneliti memastikan bahwa tidak ada kesalahan penulisan, penghilangan informasi penting, atau kekeliruan penafsiran dalam transkrip. Misalnya, ketika informan menyampaikan proses koordinasi antarlembaga dalam melaksanakan Peraturan Bupati, peneliti mencocokkan transkrip dengan rekaman untuk memastikan keakuratan kutipan dan maksud informan. Pemeriksaan ini penting karena data tersebut akan menjadi dasar analisis implementasi dan efektivitas kebijakan.

2. Klasifikasi

Setelah data dinyatakan layak, peneliti melakukan klasifikasi atau pengelompokan data ke dalam beberapa kategori tematik. Kategori tersebut disesuaikan dengan fokus penelitian, yakni dari sisi implementasi kebijakan (berdasarkan teori Edward III): komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dari sisi efektivitas hukum (berdasarkan teori Lawrence M. Friedman): struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Pengelompokan ini membantu peneliti mempermudah tahap analisis, karena masing-masing bagian data akan dikaitkan dengan teori yang sesuai.

3. Verifikasi

Untuk menjaga keabsahan data, peneliti melakukan verifikasi silang antara hasil transkrip dengan rekaman wawancara asli, serta membandingkan data dari berbagai sumber. Metode ini disebut triangulasi sumber, yang membantu peneliti memastikan bahwa informasi yang digunakan konsisten, tidak bias, dan layak dijadikan dasar analisis. Misalnya pernyataan kepala bidang dari Dinas P3AP2KB tentang kegiatan sosialisasi Peraturan Bupati akan diverifikasi dengan mendengarkan hasil rekaman ketika wawancara, dokumentasi program dan pernyataan kader desa atau tokoh masyarakat. Triangulasi ini bertujuan agar data yang digunakan adalah data yang telah diuji kebenarannya dan tidak bersifat sepihak, sehingga analisis menjadi lebih objektif dan valid.

4. Analisis

Tahap analisis dilakukan dengan cara mengaitkan data empiris dengan teori yang digunakan. Peneliti menggunakan analisis deskriptif kualitatif, yaitu menggambarkan secara naratif bagaimana implementasi dan efektivitas Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 berjalan, serta menghubungkannya dengan teori Edward III (untuk implementasi) dan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman (untuk efektivitas). Analisis ini membantu peneliti menyederhanakan kompleksitas data menjadi temuan yang bermakna sesuai fokus penelitian.

5. Pembuatan Kesimpulan

Setelah proses analisis, peneliti menyusun kesimpulan dari hasil penelitian berdasarkan jawaban atas rumusan masalah. Kesimpulan ditulis dengan bahasa yang padat, jelas, dan mudah dipahami, agar pembaca mendapatkan gambaran utuh tentang sejauh mana Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 telah diimplementasikan dan sejauh mana efektivitasnya dalam mencegah perkawinan anak di Kabupaten Pasuruan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak oleh DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan berdasarkan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja

Perkawinan anak masih marak terjadi di Kabupaten Pasuruan, seperti yang telah dicantumkan di latar belakang, Kepala Bidang PUGP3A menyatakan bahwa Kabupaten Pasuruan menempati posisi ke 4 jumlah perkawinan anak tertinggi di Jawa Timur. Namun, Kabupaten Pasuruan terus berupaya menekan angka perkawinan anak dengan berupaya memenuhi 24 indikator KLA. Hingga akhirnya lahir Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak sebagai bentuk komitmen pemerintah Kabupaten Pasuruan. Peraturan ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang layak dan ramah bagi anak. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Kepala Bidang PUGP3A Kabupaten Pasuruan, yakni Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M.:⁵¹

"Tujuan dari Peraturan Bupati ini adalah untuk menciptakan lingkungan yang ramah dan aman bagi anak-anak. Salah satu indikator pentingnya adalah menurunkan angka perkawinan anak. Melalui lima klaster dan 24 indikator, kami mencoba membentuk ekosistem yang mendukung tumbuh kembang anak, termasuk lewat sekolah, pesantren, dan ruang bermain anak."

⁵¹ Arofah, wawancara, (Pasuruan, 30 April 2025).

Ibu Dewi Ulfah, S.H., selaku staf fungsional juga menambahkan:⁵²

"Peraturan ini juga bertujuan agar semua stakeholder baik dari OPD, masyarakat, hingga dunia usaha terlibat dalam perlindungan anak. Misalnya, tidak boleh ada pekerja anak di perusahaan. Jadi, Peraturan Bupati ini bukan hanya soal aturan, tapi juga perubahan cara pandang masyarakat terhadap hak anak."

Jawaban dari kedua informan menunjukkan bahwa mereka memiliki pemahaman yang cukup komprehensif mengenai tujuan utama dari Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019. Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. secara eksplisit menyebut bahwa tujuan peraturan ini adalah menciptakan lingkungan yang ramah dan aman bagi anak-anak, dengan fokus pada upaya menurunkan angka perkawinan anak. Ia menjelaskan bahwa peraturan ini dijabarkan melalui lima klaster dan 24 indikator, yang diimplementasikan dalam berbagai bentuk, seperti sekolah ramah anak, pesantren ramah anak, hingga penyediaan ruang bermain. Hal ini menunjukkan bahwa informan memahami tujuan Peraturan Bupati tidak hanya sebagai aturan administratif, tetapi sebagai upaya strategis dan menyeluruh yang melibatkan berbagai sektor dalam mendukung tumbuh kembang anak.

Sementara itu, Ibu Dewi Ulfah, S.H. menyoroti aspek partisipasi dari seluruh pihak yang terlibat dalam perlindungan anak. Ia memberikan contoh konkret bahwa dunia usaha pun harus terlibat, seperti dengan tidak mempekerjakan anak. Pernyataan ini menegaskan bahwa informan

⁵² Dewi Ulfah, S.H., wawancara. (Pasuruan, 30 April 2025)

memahami bahwa tujuan Peraturan Bupati ini lebih luas daripada hanya pelarangan atau pembatasan, melainkan mencakup upaya membangun kesadaran kolektif tentang hak-hak anak dan perlunya perubahan pola pikir di masyarakat. Ia juga melihat bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bertumpu pada pemerintah, tetapi juga pada keterlibatan aktif semua elemen masyarakat.

Secara umum, kedua jawaban menggambarkan pemahaman yang baik terhadap misi dan ruang lingkup Peraturan Bupati ini. Mereka tidak hanya menyebut tujuan secara umum, tetapi mampu menjabarkan bentuk-bentuk konkret dari implementasi kebijakan tersebut serta menekankan pentingnya kolaborasi lintas sektor. Hal ini menunjukkan bahwa di tingkat pelaksana kebijakan, pemahaman terhadap visi besar Kabupaten Layak Anak sudah mulai tertanam, meskipun tantangan dalam implementasinya mungkin masih ada di lapangan.

Selain memahami tujuan dari Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019, penting pula untuk meninjau sejauh mana peraturan tersebut telah berdampak dalam mengubah perilaku masyarakat, khususnya terkait praktik perkawinan anak. Dalam hal ini, peneliti menggali pandangan informan mengenai dampak nyata dari keberadaan kebijakan ini terhadap

pola pikir dan tindakan masyarakat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M.:⁵³

"Perubahannya memang belum drastis, tapi sudah mulai terasa. Masyarakat sudah mulai sadar pentingnya kesehatan reproduksi dan usia ideal menikah. Tapi karena budaya, perubahan itu pelan-pelan. Misalnya, sekarang sudah ada yang paham bahwa usia alat reproduksi perempuan baru benar-benar siap di usia 21."

Ibu Dewi Ulfah, S.H., S.H. juga menambahkan:⁵⁴

"Ya, dampaknya mulai terlihat. Sekarang masyarakat banyak yang mencari informasi lebih dulu sebelum menikahkan anaknya. Tapi tetap saja, masih ada orang tua yang takut anaknya tidak laku, sehingga tetap menjodohkan. Jadi, perubahannya belum merata."

Jawaban dari Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menegaskan bahwa perubahan sosial akibat keberadaan Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 memang mulai terjadi, walaupun belum signifikan atau merata. Ia menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat terhadap aspek kesehatan reproduksi dan usia ideal menikah (seperti pemahaman bahwa alat reproduksi baru matang di usia 21 tahun) sudah mulai tumbuh. Ini merupakan indikator bahwa sebagian masyarakat mulai menerima pesan-pesan kebijakan yang disampaikan oleh pemerintah, terutama melalui pendekatan kesehatan.

Namun, informan juga menyadari bahwa faktor budaya tetap menjadi penghambat utama dalam mendorong perubahan sikap yang lebih

⁵³ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

⁵⁴ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

luas. Artinya, norma sosial yang telah mengakar lama masih menjadi tantangan yang memperlambat internalisasi nilai baru yang dibawa oleh kebijakan.

Sementara itu, jawaban Ibu Dewi Ulfah, S.H. memperkuat pandangan tersebut dengan menekankan bahwa dampak Peraturan Bupati mulai terlihat, terutama pada meningkatnya minat masyarakat untuk mencari informasi terlebih dahulu sebelum menikahkan anaknya. Ini menunjukkan bahwa peraturan sudah mulai mengubah pola pikir sebagian masyarakat dari yang pasif menjadi lebih aktif dalam mengambil keputusan pernikahan anak.

Namun, seperti yang telah disampaikan Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. hambatan budaya tetap menjadi sorotan utama. Praktik perjodohan masih terjadi karena adanya kekhawatiran orang tua terhadap status anak perempuan yang belum menikah di usia tertentu. Hal ini menandakan bahwa walaupun regulasi telah hadir dan mulai memengaruhi cara berpikir sebagian masyarakat, nilai-nilai tradisional tetap menjadi benteng yang sulit ditembus oleh logika hukum dan kesehatan.

Dalam menelaah efektivitas Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, pemahaman pelaksana terhadap tujuan peraturan serta pengaruhnya terhadap perilaku masyarakat menjadi salah satu indikator penting. Berdasarkan wawancara dengan dua informan utama, yaitu Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. dan Ibu

Dewi Ulfah, S.H. dapat diketahui bahwa mereka memahami bahwa tujuan utama peraturan ini adalah menciptakan lingkungan yang ramah anak serta menurunkan angka perkawinan anak melalui pendekatan yang holistik. Hal ini mencakup keterlibatan lintas sektor, mulai dari lembaga pendidikan hingga dunia usaha, dalam menciptakan ekosistem yang mendukung tumbuh kembang anak.

Namun, dalam implementasinya, perubahan perilaku masyarakat terhadap praktik perkawinan anak belum sepenuhnya merata. Keduanya mengakui bahwa meskipun terdapat peningkatan kesadaran, sebagian masyarakat masih mempertahankan pola pikir lama, seperti ketakutan anak perempuan tidak “laku” jika menunda pernikahan. Bahkan, praktik perjudohan masih berlangsung dengan kuat. Hal ini menunjukkan bahwa proses internalisasi nilai-nilai hukum masih berjalan secara bertahap dan belum sepenuhnya membentuk perubahan perilaku yang massif di masyarakat.

Jika dianalisis menggunakan Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja, yang memandang hukum sebagai sarana rekayasa sosial, maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 sudah mulai menjalankan fungsinya sebagai alat untuk mendorong perubahan sosial. Pemahaman yang baik dari pelaksana menunjukkan bahwa proses transformasi nilai sudah berjalan pada tingkat struktural. Akan tetapi, perubahan pada tingkat kultural masih menghadapi

resistensi dari norma dan tradisi yang sudah mengakar lama di masyarakat.⁵⁵

Dalam kerangka ini, hukum belum sepenuhnya mampu menggantikan norma sosial yang bertentangan dengan prinsip perlindungan anak. Sebagaimana ditegaskan oleh Mochtar, efektivitas hukum tidak hanya bergantung pada formulasi normatif, tetapi juga pada kemampuannya untuk diterima dan diinternalisasi oleh masyarakat.⁵⁶ Oleh karena itu, agar Peraturan Bupati ini benar-benar mampu mengubah perilaku masyarakat secara menyeluruh, dibutuhkan strategi pelibatan budaya dan komunitas lokal, penguatan literasi hukum, serta edukasi berkelanjutan yang menysar nilai dan pola pikir masyarakat secara langsung.⁵⁷

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 di Kabupaten Pasuruan telah menunjukkan arah yang positif sebagai sarana pembaruan sosial, tetapi masih memerlukan dukungan strategis untuk menembus hambatan budaya agar nilai-nilai hukum perlindungan anak benar-benar menjadi bagian dari kesadaran kolektif masyarakat.⁵⁸

⁵⁵ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, 5.

⁵⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Binacipta, 1976), 15.

⁵⁷ Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, 21

⁵⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2003), 7.

Salah satu bentuk implementasi kebijakan hukum dapat diamati melalui perubahan sosial yang terjadi di masyarakat setelah kebijakan tersebut dijalankan. Dalam konteks Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, perubahan pandangan masyarakat terhadap praktik perkawinan anak menjadi indikator awal bahwa proses implementasi telah menyentuh wilayah kultural dan perilaku masyarakat. Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. memberikan keterangan sebagai berikut:⁵⁹

"Ada perubahan, walaupun tidak merata. Sekarang orang tua mulai mempertimbangkan kesiapan anak, terutama dari sisi mental dan kesehatan. Dulu, begitu anak lulus pondok langsung dinikahkan, sekarang mulai ditanya dulu ke bidan atau ikut ELSiMil."

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menambahkan:⁶⁰

"Perubahan itu memang terjadi. Dulu anak-anak menikah diam-diam, sekarang mereka harus punya sertifikat kesehatan dulu. Meskipun begitu, di beberapa desa praktik perjodohan masih kuat."

Berdasarkan pernyataan Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. dan Ibu Dewi Ulfah, S.H. dapat dilihat bahwa terdapat perubahan pandangan masyarakat setelah diberlakukannya Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Kabupaten Layak Anak. Perubahan tersebut ditunjukkan dengan meningkatnya kesadaran orang tua terhadap pentingnya kesiapan fisik dan mental anak sebelum menikah. Hal ini tercermin dari adanya kebiasaan baru, seperti berkonsultasi dengan bidan

⁵⁹ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

⁶⁰ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

atau mengikuti program ElSiMil (Elektronik Siap Nikah dan Hamil), sebelum memutuskan pernikahan anak. Ini merupakan indikasi awal dari proses transformasi sosial yang mulai terjadi di kalangan masyarakat.

Namun, baik Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M.. maupun Ibu Dewi Ulfah, S.H. menyampaikan bahwa perubahan ini belum terjadi secara merata. Ibu Dewi Ulfah, S.H. mencontohkan bahwa praktik perjodohan masih kuat di beberapa desa, yang menandakan bahwa nilai-nilai budaya lama tetap mengakar kuat dalam sebagian masyarakat. Ini menimbulkan dinamika dalam implementasi kebijakan, di mana terjadi perbedaan tingkat penerimaan dan respons masyarakat terhadap peraturan, tergantung pada latar sosial dan budaya di tiap wilayah.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 mulai berhasil menggeser paradigma lama masyarakat dari yang sebelumnya menganggap wajar pernikahan dini menjadi lebih selektif dan berhati-hati dalam menikahkan anak. Namun, proses perubahan ini masih berjalan bertahap, tergantung pada efektivitas sosialisasi kebijakan, dukungan aktor lokal, serta kemauan masyarakat untuk membuka diri terhadap nilai-nilai baru yang dibawa oleh peraturan tersebut.

Dalam proses implementasi suatu kebijakan, tingkat penerimaan masyarakat terhadap aturan yang diterapkan menjadi indikator penting dalam menilai sejauh mana kebijakan tersebut berjalan sesuai harapan.

Penerimaan masyarakat tidak hanya berkaitan dengan sejauh mana aturan itu ditaati secara formal, tetapi juga bagaimana nilai-nilai yang dikandung dalam kebijakan tersebut dipahami dan diinternalisasi dalam kehidupan sosial masyarakat. Dalam konteks Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, penerimaan masyarakat terhadap larangan dan upaya pencegahan perkawinan anak menjadi salah satu aspek penting yang merefleksikan keberhasilan implementasi di tingkat akar rumput. Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menyampaikan:⁶¹

"Sudah banyak yang mematuhi. Bahkan ada yang datang minta penyuluhan sebelum menikahkan anaknya. Tapi tetap, di daerah-daerah tertentu seperti Lekok atau Rembang, masih sulit karena budaya."

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menyampaikan:⁶²

"Masyarakat menerima, tapi penerimaannya itu lebih ke teknis, bukan pada nilai hukumnya. Mereka ikut aturan karena diminta KUA atau puskesmas, bukan karena benar-benar sadar bahwa itu bentuk perlindungan anak."

Dari pernyataan Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. dan Ibu Dewi Ulfah, S.H., terlihat bahwa penerimaan masyarakat terhadap Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 sudah mulai berkembang. Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menunjukkan bahwa ada inisiatif dari sebagian masyarakat untuk mencari penyuluhan sebelum menikahkan anak, yang mengindikasikan adanya bentuk kesadaran baru terhadap pentingnya

⁶¹ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

⁶² Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

kesiapan menikah dan pemenuhan prosedur yang disyaratkan. Namun, ia juga menegaskan bahwa perubahan ini belum merata, terutama di daerah-daerah dengan nilai budaya yang masih kuat seperti Lekok dan Rembang. Hal ini menunjukkan bahwa penerimaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh konteks sosial-budaya lokal.

Sementara itu, Ibu Dewi Ulfah, S.H. menggarisbawahi bahwa sebagian besar masyarakat mematuhi aturan ini bukan karena kesadaran akan nilai perlindungan anak, melainkan karena dorongan teknis dari lembaga seperti KUA atau puskesmas. Artinya, kepatuhan yang muncul masih bersifat administratif dan belum sepenuhnya didasarkan pada pemahaman akan substansi hukum atau nilai etik yang mendasari kebijakan tersebut.

Kesimpulannya, meskipun terdapat peningkatan dalam hal kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan pencegahan perkawinan anak, sifat kepatuhan tersebut masih bersifat instrumental lebih karena tuntutan prosedural daripada hasil internalisasi nilai hukum. Ini menunjukkan bahwa upaya untuk meningkatkan efektivitas kebijakan masih membutuhkan strategi edukatif yang lebih mendalam, agar masyarakat tidak hanya mengikuti aturan karena kewajiban formal, tetapi juga karena kesadaran substantif atas pentingnya perlindungan hak anak.

Dalam proses implementasi kebijakan publik, hambatan sosial dan budaya seringkali menjadi tantangan utama yang tidak mudah diatasi.

Dalam konteks Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, faktor budaya terbukti masih menjadi penghalang signifikan dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Untuk menggambarkan hal ini, peneliti menanyakan kepada informan yakni Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. mengenai kendala sosial dan budaya yang paling sering ditemui di lapangan selama pelaksanaan kebijakan sebagaimana berikut:⁶³

"Budaya 'lebih baik menikah muda daripada jadi perawan tua' itu masih kuat. Kadang ada juga yang sudah dijodohkan sejak kecil, jadi begitu lulus pondok langsung dinikahkan."

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menambahkan:⁶⁴

"Masalah terbesar adalah mindset. Mereka merasa pernikahan dini itu solusi, bukan masalah. Ini yang jadi tantangan terbesar bagi kami."

Dari jawaban kedua informan, sangat jelas bahwa kendala paling mendasar dalam implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 di Kabupaten Pasuruan bukan berasal dari aspek teknis, melainkan dari aspek budaya dan cara pandang masyarakat terhadap perkawinan anak.

Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menekankan bahwa budaya lama seperti anggapan “lebih baik menikah muda daripada jadi perawan tua” masih sangat kuat tertanam di masyarakat. Budaya perjodohan sejak anak-anak juga masih berlangsung, di mana keputusan menikah sering kali

⁶³ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

⁶⁴ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

sudah ditentukan sebelum anak cukup umur secara psikologis maupun biologis. Praktik ini menunjukkan bahwa pernikahan masih dianggap sebagai kewajiban sosial yang harus segera dipenuhi, tanpa mempertimbangkan kesiapan pribadi dan hak anak.

Sementara itu, Ibu Dewi Ulfah, S.H. memperkuat analisis ini dengan menyatakan bahwa *mindset* masyarakat menjadi hambatan utama. Banyak orang tua yang menganggap bahwa perkawinan anak adalah solusi, bukan masalah. Ini mengindikasikan bahwa praktik perkawinan anak masih dilihat sebagai jalan keluar dari kekhawatiran sosial dan ekonomi misalnya menghindari pergaulan bebas, menjaga “nama baik” keluarga, atau meringankan beban ekonomi daripada sebagai pelanggaran terhadap hak anak.

Analisis ini menunjukkan bahwa kebijakan yang telah dibuat dan disosialisasikan oleh pemerintah daerah akan sulit mencapai efektivitas maksimal apabila tidak disertai dengan perubahan cara pandang masyarakat. Intervensi hukum tidak dapat berdiri sendiri tanpa disertai strategi transformasi budaya dan sosial. Sebab, selama masyarakat masih meyakini bahwa menikah muda adalah solusi, maka aturan formal seperti batas usia perkawinan akan terus dinegosiasikan atau dilanggar secara diam-diam.

Dengan demikian, kendala budaya yang terungkap dari jawaban informan merupakan tantangan struktural dan mendalam yang

mebutuhkan pendekatan interdisipliner melibatkan tokoh agama, tokoh masyarakat, pendidikan keluarga, serta kampanye public untuk merombak narasi-narasi lama tentang peran perempuan, usia menikah, dan masa depan anak.

Dalam kerangka teori Hukum sebagai Sarana Pembangunan yang dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendali sosial (social control), tetapi juga sebagai sarana untuk mendorong perubahan sosial (social engineering). Oleh karena itu, implementasi kebijakan tidak cukup hanya dilihat dari aspek pelaksanaan administratifnya, melainkan juga dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu membentuk pola pikir, menggeser nilai, dan mengubah perilaku masyarakat ke arah yang lebih konstruktif.⁶⁵

Berdasarkan data hasil wawancara dengan narasumber di Dinas PUGP3A Kabupaten Pasuruan, implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak telah menunjukkan adanya arah perubahan dalam masyarakat, khususnya dalam hal kesadaran mengenai risiko perkawinan anak. Informan menyebutkan bahwa saat ini sebagian masyarakat sudah mulai mempertimbangkan aspek kesiapan mental dan kesehatan anak sebelum menikah, dan telah mengenal program-program pendukung seperti ElSiMil sebagai prasyarat menikah. Meskipun demikian, perubahan ini belum merata dan masih

⁶⁵ Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, 10.

terbentur oleh nilai-nilai budaya yang mengakar kuat, seperti anggapan bahwa menikah muda lebih baik daripada menjadi perawan tua.

Dalam konteks ini, peraturan bupati telah berfungsi sebagai alat rekayasa sosial (*instrument of social engineering*) yang mencoba mengubah kebiasaan lama dengan memperkenalkan norma baru, yaitu bahwa anak berhak untuk tumbuh dan berkembang secara utuh sebelum memasuki kehidupan pernikahan. Upaya pemerintah daerah melalui program Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH), *parenting class*, serta pelibatan kader SAPA merupakan bagian dari proses membangun budaya hukum yang mendukung perubahan sosial, sebagaimana yang ditekankan dalam teori Mochtar.⁶⁶

Namun, tantangan terbesar yang masih dihadapi adalah resistensi budaya dan kurangnya internalisasi nilai hukum secara menyeluruh. Informan mengungkapkan bahwa kepatuhan masyarakat terhadap aturan masih bersifat administratif atau teknis, seperti mengikuti prosedur KUA atau puskesmas, bukan karena kesadaran mendalam atas pentingnya perlindungan anak. Dalam hal ini, hukum belum sepenuhnya menjadi bagian dari sistem nilai masyarakat, dan masih dipandang sebagai sesuatu yang eksternal, bukan internal.

Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan dalam perspektif hukum pembangunan belum sepenuhnya berhasil menanamkan

⁶⁶ Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, 12.

nilai-nilai hukum sebagai kesadaran kolektif. Oleh karena itu, strategi implementasi hukum di masa depan harus diarahkan pada pendekatan yang lebih partisipatif, edukatif, dan kultural. Artinya, hukum tidak hanya disosialisasikan sebagai aturan, tetapi juga perlu dikontekstualisasikan sebagai bagian dari nilai kehidupan bermasyarakat yang membawa manfaat langsung bagi perlindungan dan masa depan anak.

Dengan demikian, dari sudut pandang teori Mochtar Kusumaatmadja, Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 sudah mulai berfungsi sebagai sarana pembangunan sosial, namun efektivitasnya masih harus ditopang oleh penguatan nilai, pelibatan komunitas, dan transformasi budaya yang lebih mendalam dan berkelanjutan.

Salah satu aspek penting dalam implementasi kebijakan adalah sejauh mana upaya sosialisasi dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memastikan pemahaman dan keterlibatan masyarakat. Dalam konteks Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, sosialisasi menjadi instrumen awal untuk menjembatani norma hukum dengan realitas sosial. Melalui berbagai saluran informasi dan pendekatan yang dilakukan secara bertahap, pemerintah daerah berupaya memperkenalkan kebijakan ini agar diterima

dan dijalankan secara luas oleh masyarakat. Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menyampaikan:⁶⁷

"Kami rutin melakukan sosialisasi. Lewat Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH), parenting class, sampai bimtek untuk kader SAPA. Tapi karena keterbatasan anggaran, bertahap, tidak bisa langsung ke semua desa."

Bapak Pipit Sabaruddin, S.E. menyampaikan:⁶⁸

"Sudah dilakukan secara maksimal menurut kami. Bahkan ada banner, leaflet, videotron di titik-titik strategis seperti Grati dan Pandaan. Kami juga turun langsung lewat kader desa."

Kedua informan, yakni Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. dan Bapak Pipit Sabaruddin, S.E, sepakat bahwa pemerintah daerah telah melaksanakan sosialisasi secara aktif dan terstruktur terkait Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak. Sosialisasi ini merupakan bentuk nyata dari strategi diseminasi kebijakan kepada masyarakat agar substansi hukum dapat dipahami dan diinternalisasi oleh semua pihak.

Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menjelaskan bahwa upaya sosialisasi dilakukan melalui berbagai saluran, seperti Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH), kelas parenting, serta bimbingan teknis (bimtek) untuk kader SAPA (Sahabat Perempuan dan Anak). Ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya mengandalkan pendekatan struktural dari atas ke

⁶⁷ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

⁶⁸ Pipit Sabaruddin, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

bawah, tetapi juga membentuk jaringan relawan lokal sebagai agen perubahan sosial. Namun, ia juga secara jujur mengakui keterbatasan, yaitu anggaran yang tidak mencukupi untuk menjangkau seluruh desa secara merata dalam waktu yang singkat. Hal ini mengisyaratkan bahwa meskipun strategi sosialisasi cukup solid, pelaksanaannya masih terkendala oleh faktor teknis dan logistik.

Bapak Pipit Sabaruddin, S.E. menambahkan bahwa sosialisasi dilakukan pula lewat media visual seperti banner, leaflet, dan videotron yang disebar di titik-titik strategis seperti Grati dan Pandaan. Ia juga menekankan peran kader desa dalam menyampaikan pesan-pesan kebijakan secara langsung ke masyarakat. Ini menunjukkan adanya pendekatan multi-kanal, yang memadukan metode konvensional (tatap muka dan pelatihan) dengan metode visual publik yang menjangkau ruang-ruang sosial yang lebih luas.

Analisis ini menunjukkan bahwa dari sisi upaya pemerintah, sosialisasi telah dilakukan secara maksimal sesuai kapasitas. Namun demikian, efektivitasnya tetap bergantung pada dua hal: pertama, cakupan wilayah dan kelompok masyarakat yang sudah dan belum terjangkau; dan kedua, penerimaan masyarakat terhadap pesan yang disampaikan, yang sangat dipengaruhi oleh nilai budaya dan tingkat literasi hukum.

Dengan kata lain, sosialisasi sudah berjalan secara teknis dan administratif, tetapi masih menghadapi tantangan substantif dalam

mengubah pola pikir masyarakat. Oleh karena itu, strategi ke depan perlu tidak hanya memperluas cakupan sosialisasi, tetapi juga memperdalam kualitas komunikasi, agar masyarakat tidak sekadar “tahu” kebijakan, tetapi juga memahami dan menerima nilai-nilai perlindungan anak yang menjadi dasar kebijakan tersebut.

Untuk memahami bagaimana nilai-nilai hukum dapat diterima dan diinternalisasi oleh masyarakat, penting untuk melihat strategi pendekatan yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menyosialisasikan kebijakan. Dalam konteks implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, pendekatan penyampaian nilai hukum tidak dilakukan secara represif, melainkan melalui edukasi yang terstruktur dan program-program pemberdayaan masyarakat yang bersifat partisipatif dan komunikatif. Pendekatan ini mencerminkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya bertujuan memperkenalkan peraturan, tetapi juga membangun pemahaman kolektif tentang pentingnya kesiapan menikah dan perlindungan hak anak sebagai bagian dari kesadaran hukum masyarakat. Seperti yang telah disampaikan oleh Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M.:⁶⁹

"Kami punya program SOTH, parenting, dan bimtek SAPA. Di situ kami masukkan nilai-nilai tentang pentingnya kesiapan menikah, hak anak atas pendidikan, dan risiko stunting."

⁶⁹ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

Ibu Dewi Ulfah, S.H. juga menambahkan:⁷⁰

"Selain program itu, kami juga sering undang psikolog untuk sesi parenting. Pendekatannya lebih ke edukasi daripada paksaan. Karena kalau dipaksa, masyarakat justru menolak."

Kedua informan menekankan bahwa pendekatan yang digunakan oleh pemerintah daerah, khususnya melalui DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan, dalam menyampaikan nilai-nilai hukum yang terkandung dalam Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 adalah edukatif dan partisipatif, bukan represif. Hal ini sangat penting dalam konteks implementasi kebijakan yang menyasar perubahan sosial, seperti upaya pencegahan perkawinan anak.

Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menjelaskan bahwa program-program seperti Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH), kelas parenting, dan bimbingan teknis SAPA menjadi media utama penyampaian pesan hukum. Nilai-nilai yang ditanamkan dalam program ini mencakup hak anak atas pendidikan, kesiapan fisik dan mental untuk menikah, serta risiko kesehatan seperti stunting jika pernikahan dilakukan terlalu dini. Ini menunjukkan bahwa pendekatan yang dipakai bersifat integratif, karena menggabungkan aspek hukum, sosial, dan kesehatan sebagai satu kesatuan pesan.

⁷⁰ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

Sementara itu, Ibu Dewi Ulfah, S.H. menambahkan adanya sesi parenting yang menghadirkan psikolog sebagai narasumber. Ini menunjukkan adanya unsur profesionalitas dalam pendekatan yang digunakan, di mana edukasi tidak hanya disampaikan oleh aparatur pemerintah atau kader desa, tetapi juga oleh pihak ketiga yang berkompeten di bidang psikologi anak dan keluarga. Ia juga menekankan bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan lunak (soft approach), bukan paksaan. Karena jika menggunakan paksaan, menurutnya masyarakat akan justru melakukan penolakan.

Fakta ini memperlihatkan adanya kesadaran pemerintah akan pentingnya sensitivitas budaya dan sosiologis dalam proses internalisasi hukum. Dalam konteks perubahan perilaku sosial, pendekatan edukatif seperti ini memang lebih diterima, meskipun hasilnya lebih lambat. Keberhasilan pendekatan ini juga bergantung pada konsistensi pesan, frekuensi interaksi, dan kredibilitas penyampai informasi.

Secara keseluruhan, pendekatan yang digunakan oleh Pemkab Pasuruan untuk menyampaikan nilai-nilai hukum kepada masyarakat mencerminkan perpaduan antara strategi kultural dan struktural. Strategi ini cukup tepat dalam konteks masyarakat yang masih mempertahankan nilai-nilai tradisional dan di saat yang sama harus menerima intervensi hukum formal. Namun, untuk meningkatkan efektivitasnya, pendekatan ini perlu disertai dengan monitoring perubahan persepsi secara periodik, agar

diketahui sejauh mana nilai-nilai hukum telah diterima dan diinternalisasi oleh masyarakat.

Pemahaman masyarakat terhadap substansi dan nilai dari suatu kebijakan merupakan faktor krusial dalam menentukan keberhasilan implementasi di tingkat lokal. Dalam konteks perlindungan anak, khususnya terkait dengan pencegahan perkawinan usia anak, penting untuk melihat sejauh mana masyarakat benar-benar memahami bahwa tindakan tersebut bertentangan dengan prinsip perlindungan anak yang diamanatkan dalam kebijakan. Pemahaman ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berkaitan erat dengan kesadaran akan hak anak atas tumbuh kembang yang optimal, termasuk hak atas pendidikan dan kesehatan. Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menyampaikan:

"Sebagian besar sudah tahu, apalagi yang ikut program SOTH atau bimtek. Tapi memang belum semua, karena ada yang anggap ini hanya sekadar prosedur teknis."

Ibu Dewi Ulfah, S.H. juga menambahkan:⁷¹

"Kalau anaknya masih sekolah, biasanya orang tua paham. Tapi kalau sudah lulus pondok, seringkali mereka anggap wajar untuk dinikahkan, padahal itu melanggar prinsip perlindungan anak."

Dari kedua jawaban informan, terlihat bahwa pemahaman masyarakat terhadap larangan perkawinan anak sebagai bagian dari prinsip perlindungan anak belum sepenuhnya menyeluruh dan merata. Hal ini

⁷¹ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

mencerminkan adanya celah dalam internalisasi nilai hukum, terutama ketika norma hukum bersinggungan dengan norma sosial atau agama yang telah mengakar kuat di masyarakat.

Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menyatakan bahwa sebagian besar masyarakat khususnya yang sudah mengikuti program edukasi seperti Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH) dan bimbingan teknis telah memahami bahwa perkawinan anak merupakan pelanggaran terhadap hak anak. Namun, ia juga menekankan bahwa masih ada kelompok masyarakat yang memandang aturan ini hanya sebagai prosedur teknis, bukan sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap anak. Ini mengindikasikan bahwa nilai substansial dari hukum belum sepenuhnya diserap, dan hukum masih dilihat sebagai formalitas administratif, bukan sebagai instrumen perubahan sosial.

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menambahkan bahwa pemahaman masyarakat cenderung kontekstual: jika anak masih sekolah, orang tua cenderung tidak menikahkannya dan memahami bahwa itu bagian dari perlindungan. Namun, jika anak sudah lulus pondok pesantren, seringkali mereka menganggap anak tersebut sudah siap menikah. Ini menunjukkan bahwa pemahaman masyarakat masih bercampur dengan norma budaya dan agama, di mana kelulusan pendidikan agama sering kali dijadikan tolok ukur kesiapan menikah bukan usia biologis atau psikologis anak.

Kedua informan secara tidak langsung menggarisbawahi bahwa interpretasi masyarakat terhadap prinsip perlindungan anak masih dipengaruhi oleh nilai-nilai tradisional, dan bahwa pemahaman hukum belum menyentuh aspek filosofis atau nilai moral yang mendasari lahirnya kebijakan tersebut. Artinya, masyarakat mungkin mengetahui adanya aturan, tetapi belum semuanya memahami mengapa aturan itu penting dan bagaimana aturan itu melindungi masa depan anak.

Dengan demikian, perlu dilakukan upaya yang lebih mendalam dan berkelanjutan dalam membumikan nilai-nilai hukum ke dalam kesadaran sosial masyarakat, khususnya melalui pendekatan nilai (*value-based approach*), bukan hanya prosedur. Penguatan program edukasi seperti SOTH, keterlibatan tokoh agama dalam memberikan tafsir hukum yang selaras dengan perlindungan anak, serta narasi hukum yang bersifat emosional dan komunikatif dapat menjadi strategi untuk mengisi celah pemahaman tersebut.

Melalui berbagai pendekatan edukatif seperti Sekolah Orang Tua Hebat (SOTH), parenting *class*, dan bimtek SAPA, pemerintah daerah Kabupaten Pasuruan telah berupaya menjadikan kebijakan ini tidak hanya sebagai peraturan administratif, tetapi sebagai sarana penyemaian nilai perlindungan anak. Penggunaan media visual seperti banner dan videotron serta keterlibatan kader desa dalam proses sosialisasi mencerminkan penerjemahan hukum dalam bentuk yang komunikatif dan partisipatif. Ini

sesuai dengan gagasan Mochtar bahwa hukum harus mampu hidup dan diterima dalam konteks sosial masyarakat yang hendak diubah.

Namun demikian, hasil implementasi menunjukkan bahwa pemahaman masyarakat terhadap substansi hukum masih belum merata. Sejumlah informan menyebutkan bahwa masyarakat sering kali menjalankan aturan hanya karena alasan teknis dan administrative seperti keharusan membawa sertifikat ElSiMil ke KUA tanpa memahami nilai dasar perlindungan anak yang menjadi fondasi kebijakan tersebut. Hal ini mencerminkan bahwa hukum masih dipahami sebagai prosedur, belum sebagai nilai. Dalam teori Mochtar, hal ini menunjukkan bahwa hukum belum sepenuhnya menjalankan perannya sebagai alat pembangunan, sebab perubahan yang dihasilkan masih terbatas pada kepatuhan formal, belum pada transformasi nilai.

Lebih jauh, hambatan budaya menjadi tantangan mendasar dalam pelaksanaan Peraturan Bupati ini. Praktik perjodohan, ketakutan menjadi “perawan tua”, serta anggapan bahwa pernikahan dini merupakan solusi masih mendominasi cara pandang sebagian masyarakat. Dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja, hambatan budaya semacam ini menjadi bukti bahwa Hukum Pembangunan tidak dapat dilepaskan dari pembangunan sosial dan budaya. Agar hukum dapat efektif mengubah masyarakat, maka pendekatan terhadap hukum harus dilakukan secara holistik—dengan menggabungkan aspek sosial, budaya, dan pendidikan hukum kepada masyarakat secara berkelanjutan.

Dengan demikian, meskipun implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 telah menunjukkan langkah-langkah strategis untuk menjadikan hukum sebagai sarana perubahan, proses internalisasi nilai hukumnya masih menghadapi hambatan struktural dan kultural. Upaya mendekatkan hukum kepada masyarakat melalui edukasi nilai, bukan hanya prosedur, serta melibatkan tokoh lokal dalam perubahan mindset menjadi langkah penting untuk mewujudkan keberhasilan hukum sebagai sarana pembangunan yang diidealkan oleh Mochtar Kusumaatmadja.

Dalam implementasi suatu kebijakan publik, keberhasilan tidak hanya ditentukan oleh isi peraturan yang baik, tetapi juga oleh kemampuan pelaksana dalam menghadapi berbagai kendala teknis dan struktural di lapangan. Salah satu aspek penting yang memengaruhi efektivitas implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak adalah adanya hambatan internal yang berasal dari keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran. Kedua informan, yakni Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. dan Ibu Dewi Ulfah, S.H., memberikan penjelasan terkait kendala tersebut berdasarkan pengalaman mereka dalam menjalankan program di lapangan, sebagaimana berikut:⁷²

"Kendala paling besar ya budaya. Kemudian juga keterbatasan personel. Kami hanya ada 4 personel. Di UPTD PPA saja hanya ada tiga orang. Jadi jangkauan kita terbatas."

⁷² Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menambahkan:⁷³

"Selain SDM, anggaran juga terbatas. Kami harus bagi-bagi kegiatan per desa secara bertahap. Karena itu, koordinasi dengan OPD lain dan sistem silang anggaran sangat penting."

Kedua informan, Dewi Arofah, S.E., M.M. dan Dewi Ulfah, S.H., secara konsisten menegaskan bahwa tantangan terbesar dalam implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 tentang Kabupaten Layak Anak terletak pada dua aspek utama: budaya masyarakat dan keterbatasan sumber daya (SDM dan anggaran).

Pernyataan Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. bahwa "kendala paling besar ya budaya" mengindikasikan bahwa meskipun regulasi telah tersedia dan program telah dijalankan, nilai-nilai sosial dan norma lokal yang telah mengakar lama menjadi penghalang utama dalam perubahan perilaku masyarakat. Dalam konteks ini, budaya tidak hanya menjadi latar, melainkan menjadi kekuatan dominan yang membentuk cara pandang masyarakat terhadap praktik perkawinan anak. Ini selaras dengan temuan sebelumnya yang menunjukkan bahwa praktik perjodohan, anggapan "lebih baik menikah muda daripada jadi perawan tua", dan interpretasi agama masih sangat mempengaruhi keputusan orang tua.

Dengan demikian, perubahan budaya membutuhkan pendekatan jangka panjang, tidak cukup hanya dengan sosialisasi satu arah, melainkan

⁷³ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

memerlukan keterlibatan aktif tokoh masyarakat, tokoh agama, serta media yang dekat dengan keseharian warga.

Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menyampaikan bahwa di UPTD PPA hanya terdapat tiga personel dan secara keseluruhan hanya ada empat personel di unit terkait. Ini menunjukkan ketimpangan antara beban kerja dan jumlah pelaksana, yang berakibat pada terbatasnya jangkauan implementasi kebijakan, terutama untuk menjangkau desa-desa yang tersebar luas. Ketika pelaksana kebijakan tidak mencukupi secara kuantitas, maka fungsi pengawasan, pendampingan, hingga edukasi kepada masyarakat akan menjadi tidak merata.

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menambahkan bahwa anggaran yang terbatas membuat pelaksanaan program tidak bisa dilakukan serentak di seluruh desa, melainkan harus bertahap dan bergantung pada sistem koordinasi lintas OPD dan penggunaan mekanisme silang anggaran. Hal ini mencerminkan bahwa kebijakan daerah seperti Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 membutuhkan dukungan anggaran lintas sektor agar pelaksanaan program dapat menjangkau secara menyeluruh dan berkelanjutan.

Di sisi lain, kondisi ini juga menunjukkan adanya komitmen adaptif dari pemerintah daerah dalam mengakali keterbatasan fiskal dengan membangun kolaborasi antarlembaga. Namun, strategi ini tentu membutuhkan sinergi lintas OPD yang kuat dan komunikasi birokrasi

yang lancar, agar tidak terjadi tumpang tindih ataupun kekosongan program di lapangan.

Dalam rangka memperkuat efektivitas implementasi kebijakan pencegahan perkawinan anak, penting untuk mengidentifikasi aspek-aspek strategis yang masih perlu ditingkatkan. Berdasarkan wawancara dengan informan, diketahui bahwa salah satu fokus utama yang perlu diperkuat adalah penguatan edukasi nilai hukum kepada masyarakat serta peningkatan kapasitas pelaksana di tingkat desa. Kedua hal ini dipandang sebagai kunci untuk memastikan bahwa kebijakan tidak hanya dipatuhi secara administratif, tetapi juga dipahami secara substansial oleh masyarakat dan didukung oleh pelaksana yang kompeten, Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menyampaikan sebagaimana berikut:⁷⁴

"Iya, sangat mendukung. Setiap dinas punya gugus tugas masing-masing. Misalnya, kalau butuh taman bermain, kami koordinasi dengan DLH. Kalau ke sekolah ya ke Dinas Pendidikan."

Ibu Dewi Ulfah, S.H. juga menyampaikan hal demikian:⁷⁵

"Kami juga kerja bareng dengan Kemenag dan Dinas Kesehatan. Karena ga mungkin satu dinas kerja sendiri. Ini kerja kolaboratif lintas sektor."

Dari pernyataan Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M., tampak bahwa dalam pelaksanaan Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, struktur kelembagaan telah disusun secara fungsional

⁷⁴ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

⁷⁵ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

dan saling terhubung. Ia menyebut adanya *gugus tugas* di masing-masing dinas, yang memperkuat sistem kerja berbasis tugas sektoral yang terkoordinasi. Contohnya, untuk urusan taman bermain anak, koordinasi dilakukan dengan Dinas Lingkungan Hidup (DLH), sedangkan jika berkaitan dengan edukasi di sekolah, maka berkoordinasi dengan Dinas Pendidikan. Ini menunjukkan bahwa struktur kelembagaan tidak bekerja sendiri-sendiri, tetapi saling mengisi berdasarkan kewenangannya.

Pernyataan ini menggambarkan adanya pembagian peran yang jelas dan integratif antar-Organisasi Perangkat Daerah (OPD), yang memungkinkan pengelolaan program Kabupaten Layak Anak berjalan dalam bentuk sinergi, bukan tumpang tindih atau sektoral sempit.

Sementara itu, Ibu Dewi Ulfah, S.H. menguatkan bahwa pendekatan yang dilakukan adalah kerja kolaboratif lintas sektor. Ia mencontohkan kerja sama dengan Kementerian Agama (Kemenag) dan Dinas Kesehatan, sebagai bentuk koordinasi yang dibutuhkan karena kebijakan seperti ini tidak bisa dijalankan oleh satu instansi saja. Ini menunjukkan bahwa pola kerja yang dibangun bukan sekadar formalitas, melainkan strategi implementasi yang diakui oleh para pelaksana sebagai kebutuhan praktis.

Kolaborasi lintas instansi ini menjadi sangat penting, terutama dalam konteks pencegahan perkawinan anak yang merupakan isu lintas dimensi melibatkan aspek kesehatan, pendidikan, sosial budaya, dan

agama. Dengan melibatkan berbagai sektor, maka intervensi terhadap akar masalah dapat dilakukan lebih menyeluruh dan efektif.

Jawaban dari kedua informan menunjukkan bahwa struktur pelaksana di Kabupaten Pasuruan sudah relatif matang, ditandai dengan adanya gugus tugas di masing-masing OPD serta mekanisme koordinasi yang berjalan sesuai peruntukan. Hal ini mencerminkan bahwa struktur kelembagaan tidak hanya ada secara administratif, tetapi juga telah bekerja secara praktis di lapangan. Keterlibatan sektor kesehatan, pendidikan, keagamaan, hingga lingkungan hidup menunjukkan adanya pemahaman holistik terhadap pendekatan Kabupaten Layak Anak.

Dalam proses implementasi kebijakan publik, terutama yang berkaitan dengan perubahan sosial seperti pencegahan perkawinan anak, diperlukan penguatan pada aspek-aspek strategis agar dampaknya tidak hanya bersifat administratif, tetapi mampu menyentuh kesadaran dan perilaku masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk mengidentifikasi elemen-elemen apa saja yang perlu diperkuat agar Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 benar-benar efektif dalam mengubah praktik perkawinan anak. Kedua informan, yakni Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. dan Ibu Dewi Ulfah, S.H. memberikan pandangan mengenai hal tersebut

berdasarkan pengalaman mereka dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan, sebagai berikut:⁷⁶

"Perlu penguatan edukasi nilai, bukan hanya prosedur. Misalnya, masyarakat harus paham kenapa ElSiMil itu penting, bukan cuma ikut-ikutan."

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menyampaikan:⁷⁷

"Kader desa juga perlu terus dilatih. Karena mereka yang langsung bersentuhan dengan masyarakat. Kalau mereka kuat, dampaknya bisa lebih besar."

Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M. menekankan bahwa edukasi nilai menjadi aspek yang paling perlu diperkuat. Menurutnya, saat ini masyarakat cenderung mengikuti prosedur teknis secara formal, seperti menjalani ElSiMil, hanya karena dianggap sebagai syarat, bukan karena memahami esensinya. Hal ini mencerminkan bahwa pendekatan yang bersifat instruksional atau administratif belum cukup mengubah kesadaran masyarakat secara menyeluruh.

Ia mengusulkan agar masyarakat tidak hanya diberi tahu *apa* yang harus dilakukan, tetapi juga *mengapa* hal itu penting untuk dilakukan—dalam hal ini, pentingnya ElSiMil sebagai upaya mencegah stunting, serta memastikan kesiapan fisik dan mental sebelum menikah. Dengan kata lain, substansi hukum perlu diinternalisasi, bukan hanya diikuti.

⁷⁶ Arofah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

⁷⁷ Ulfah, wawancara (Pasuruan, 30 April 2025)

Ibu Dewi Ulfah, S.H. menyoroti pentingnya peningkatan kapasitas kader desa, yang menurutnya merupakan aktor paling dekat dengan masyarakat. Kader memiliki peran strategis dalam menjembatani kebijakan dengan realitas sosial di desa. Ia menekankan bahwa jika kader dibekali pengetahuan dan keterampilan yang baik, maka dampak program akan lebih besar dan lebih efektif.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun kebijakan sudah disusun dan disosialisasikan, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kesiapan pelaku lapangan, terutama mereka yang sehari-hari berinteraksi langsung dengan masyarakat dan bisa mempengaruhi cara pandang warga terhadap isu-isu seperti perkawinan anak.

Kedua informan secara tidak langsung memberikan refleksi kritis terhadap bentuk implementasi yang terlalu teknokratik. Mereka sama-sama mengakui bahwa aturan dan prosedur sudah berjalan, namun tidak cukup kuat untuk mendorong perubahan perilaku apabila nilai-nilai dasar hukum (misalnya: perlindungan anak, hak atas pendidikan, kesehatan reproduksi) tidak dipahami dan dimiliki oleh masyarakat.

Ini mencerminkan perlunya pendekatan yang lebih menyentuh aspek kesadaran kolektif dan budaya hukum masyarakat, bukan hanya menitikberatkan pada kewajiban administratif.

Keberhasilan implementasi hukum sangat ditentukan oleh kemampuan hukum tersebut dalam mengubah perilaku dan cara berpikir

masyarakat, melalui dukungan struktur kelembagaan, sosialisasi, serta internalisasi nilai-nilai yang dikandungnya.⁷⁸

Dalam konteks Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019, data menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ini telah bergerak dalam arah yang konstruktif, tetapi menghadapi tantangan serius yang berakar pada hambatan budaya, terbatasnya sumber daya manusia dan anggaran, serta kurangnya pemahaman substantif terhadap nilai hukum yang dibawa peraturan tersebut.⁷⁹

Pertama, perubahan sosial yang diharapkan melalui kebijakan ini mulai terlihat dari meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kesiapan anak menikah, baik dari aspek psikologis maupun kesehatan reproduksi. Sebagaimana dikemukakan oleh informan, praktik baru seperti berkonsultasi ke bidan atau mengikuti EISiMil sebelum menikah anak menjadi penanda bahwa hukum mulai berfungsi sebagai instrumen perubahan sosial. Namun, perubahan ini masih bersifat parsial, belum merata, dan sangat dipengaruhi oleh konteks lokal.

Kedua, keterbatasan pelaksana dan sumber daya menjadi hambatan struktural yang dapat menghambat efektivitas hukum sebagai sarana pembangunan. Sejumlah informan mengungkapkan bahwa jumlah personel di UPTD PPA sangat terbatas, dan program harus dijalankan

⁷⁸ Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, 3.

⁷⁹ Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, 6.

bertahap karena minimnya anggaran. Ini menunjukkan bahwa meskipun regulasi sudah ada, daya dukung institusional belum sepenuhnya siap untuk menopang transformasi sosial yang ditargetkan.

Ketiga, penguatan struktur kelembagaan melalui kolaborasi antar-OPD merupakan kekuatan penting yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak berjalan sendiri. Dengan adanya gugus tugas di masing-masing instansi dan koordinasi lintas sektor (pendidikan, kesehatan, agama, lingkungan), struktur pemerintahan telah diarahkan untuk membangun integrasi kerja yang mendukung efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Keempat, pendekatan edukatif yang digunakan dalam menyampaikan nilai hukum, melalui program seperti SOTH, parenting class, dan bimtek SAPA, menandakan bahwa hukum tidak ditegakkan secara represif. Strategi ini sejalan dengan prinsip Mochtar bahwa perubahan sosial lebih efektif jika dilakukan dengan cara-cara persuasif dan berbasis nilai, bukan sekadar instruksi administratif.⁸⁰ Namun, evaluasi informan menunjukkan bahwa masyarakat masih banyak yang menjalankan peraturan karena alasan prosedural, bukan karena internalisasi nilai hukum. Ini berarti fungsi rekayasa sosial dari hukum masih belum optimal.

⁸⁰ Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, 1.

Kelima, penguatan kader desa sebagai ujung tombak sosialisasi merupakan strategi penting yang mencerminkan bahwa perubahan sosial harus dimulai dari akar rumput. Kader yang dilatih secara berkelanjutan dapat menjadi agen transformasi yang menjembatani antara hukum formal dan nilai-nilai sosial lokal. Dalam hal ini, pelatihan dan pendampingan kepada kader menjadi bentuk nyata dari strategi hukum sebagai sarana pembangunan berbasis partisipasi masyarakat.

Kesimpulannya, implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 menunjukkan bahwa hukum telah mulai berfungsi sebagai alat rekayasa sosial dalam upaya pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Pasuruan. Namun, untuk mencapai efektivitas penuh sebagaimana diharapkan oleh teori Mochtar Kusumaatmadja, diperlukan penguatan pada tiga ranah utama: (1) edukasi nilai hukum secara berkelanjutan agar hukum tidak hanya dipatuhi secara prosedural, (2) penguatan struktur pelaksana agar hukum berjalan konsisten di semua wilayah, dan (3) transformasi budaya melalui kerja sama dengan tokoh masyarakat dan agama, agar perubahan perilaku masyarakat dapat berlangsung secara menyeluruh dan berkelanjutan.⁸¹

⁸¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum dalam Masyarakat yang Sedang Berkembang*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1986), 15–17.

Tabel 4.1 Indikator Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 berdasarkan Teori Mochtar Kusumaatmadja – Hukum sebagai Sarana Pembangunan

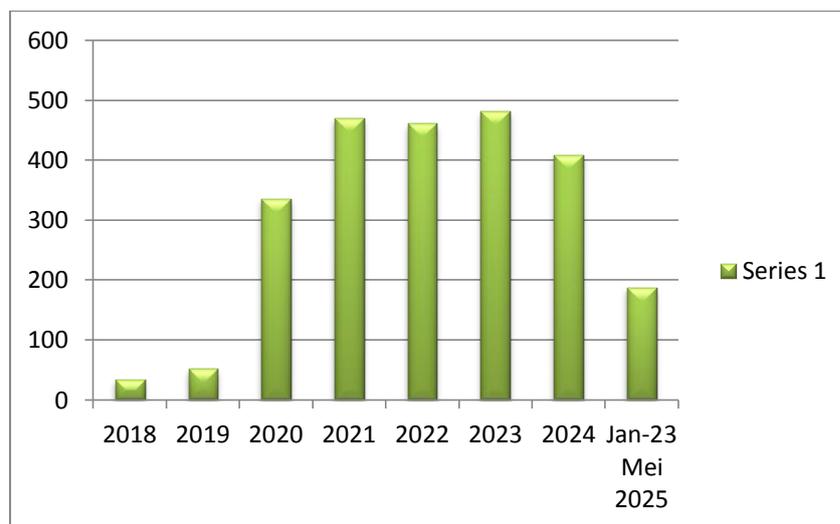
Indikator	Terpenuhi / Belum	Keterangan Singkat
Hukum sebagai alat rekayasa sosial	Terpenuhi sebagian	Sudah ada perubahan kesadaran, tapi belum menyeluruh karena masih ada resistensi budaya.
Internalisasi nilai hukum dalam masyarakat	Belum optimal	Banyak masyarakat menjalankan aturan karena alasan teknis, bukan pemahaman nilai hukum.
Edukasi hukum sebagai pendekatan utama	Terpenuhi	Melalui SOTH, parenting class, dan bimtek SAPA.
Kolaborasi dan partisipasi masyarakat	Terpenuhi	Keterlibatan kader desa sebagai agen perubahan.
Perubahan sosial sebagai tujuan hukum	Terpenuhi sebagian	Ada indikasi perubahan (misalnya konsultasi sebelum menikah), tapi belum merata.
Pendekatan hukum yang komunikatif dan kultural	Belum optimal	Masih ada desa yang belum tersentuh sosialisasi karena keterbatasan anggaran.

B. Efektivitas Hukum Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak oleh DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan berdasarkan Teori Struktur Hukum Lawrence Friedman

Dalam menilai sejauh mana Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Kabupaten Layak Anak telah berjalan secara efektif, peneliti menggunakan pendekatan teori sistem hukum yang dikemukakan

oleh Lawrence M. Friedman. Teori ini menjelaskan bahwa efektivitas hukum tidak hanya bergantung pada isi aturan (substansi hukum), tetapi juga dipengaruhi oleh aktor dan lembaga pelaksana (struktur hukum), serta cara masyarakat memandang dan merespons hukum (budaya hukum). Ketiga komponen ini saling berkaitan dan membentuk satu sistem yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan hukum dijalankan dalam kehidupan nyata. Oleh karena itu, dalam bagian ini peneliti akan menguraikan secara sistematis bagaimana efektivitas pelaksanaan Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 dianalisis melalui tiga aspek utama: struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum, dengan merujuk pada hasil wawancara dan temuan lapangan.⁸²

**Grafik 4.1 Jumlah Permohonan Dispensasi Kawin Kabupaten Pasuruan
2018-2025**



⁸² Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (terj. M. Khozim) (Bandung: Nusa Media, 2013), 19.

Untuk melihat sejauh mana efektivitas dari Peraturan Bupati ini, peneliti memberikan gambaran berupa grafik angka permohonan dispensasi kawin sejak tahun 2018 hingga 23 Mei 2025. Grafik tersebut telah sesuai dengan apa yang telah dipaparkan di latar belakang. Peneliti juga melakukan wawancara terhadap kader desa, pelaku perkawinan anak, orang tua dan mertua pelaku perkawinan anak. Berdasarkan data yang ada terdapat 24 kecamatan di Kabupaten Pasuruan. Berikut akan dipaparkan jumlah perkawinan ≤ 20 tahun yang terjadi di tiap kecamatan yang ada di Kabupaten Pasuruan sebagaimana berikut:

Tabel 4.2 Perkawinan Tiap Kecamatan di Kabupaten Pasuruan Usia ≤ 20 Tahun

No	Kecamatan	Tahun	
		2024	Jan-Apr 2025
1	Purwodadi	50	23
2	Tutur	88	19
3	Puspo	41	4
4	Lumbang	135	8
5	Pasrepan	45	6
6	Kejayan	5	0
7	Wonorejo	20	17
8	Purwosari	17	12
9	Sukorejo	109	29
10	Prigen	85	8
11	Pandaan	18	20
12	Gempol	62	5
13	Beji	24	7
14	Bangil	7	11
15	Rembang	104	5
16	Kraton	0	0

17	Pohjentrek	46	8
18	Gondangwetan	126	39
19	Winongan	4	5
20	Grati	164	43
21	Nguling	125	45
22	Lekok	108	23
23	Rejoso	87	23
24	Tosari	25	13
		1495	373

Peneliti memilih Kecamatan Gondangwetan sebagai lokasi penelitian karena termasuk dalam kategori wilayah dengan angka perkawinan anak yang tinggi di Kabupaten Pasuruan, meskipun bukan yang tertinggi. Pemilihan ini mempertimbangkan kemudahan akses, kesiapan informan, serta dukungan dari instansi terkait di tingkat kecamatan dan desa yang memungkinkan pengumpulan data berjalan lebih optimal dan efektif.

Begitu pula dalam pemilihan lokasi penelitian di desa, meskipun terdapat desa lain dengan angka perkawinan anak yang lebih tinggi, Desa Bayeman tetap dipilih karena pertimbangan aksesibilitas, keterbukaan masyarakat terhadap penelitian, dan kemudahan dalam menjalani koordinasi dengan pihak terkait, yang secara keseluruhan mendukung kelancaran proses penelitian. Peneliti mengelompokkan jumlah perkawinan anak yang terjadi di Desa Bayeman sejak 2024 sampai bulan Maret 2025, data ini didapatkan dari KUA Kecamatan Gondangwetan. Data tersebut sebagaimana berikut:

Tabel 4.3 Perkawinan di Bawah Umur Kecamatan Gondangwetan

No	Desa	Usia Perkawinan
1.	Wonojati	7
2.	Wonosari	3
3.	Bajangan	2
4.	Kersikan	2
5..	Kalirejo	3
6.	Gondangwetan	1
7.	Tebas	4
8.	Bayeman	2
9.	Brambang	1
10.	Grogol	1
11.	Gondangrejo	1
12.	Keboncandi	1
13.	Tenggilisrejo	1
14.	Pekangkungan	1

Data pada tabel di atas memberikan gambaran awal mengenai pelaksanaan kebijakan Kabupaten Layak Anak melalui Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 di tingkat daerah hingga desa. Namun, untuk menilai sejauh mana kebijakan ini benar-benar efektif dalam mencegah perkawinan anak, tidak cukup hanya dengan melihat aktivitas yang telah dilakukan. Diperlukan pendekatan yang lebih menyeluruh untuk menelaah keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut, baik dari sisi lembaga yang menjalankan (struktur hukum), isi kebijakan (substansi hukum), maupun respon masyarakat (budaya hukum).⁸³ Oleh karena itu, pada bagian berikut ini akan dibahas efektivitas implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun

⁸³ Farida Sekti Pahlevi, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia Perspektif Legal System* Lawrence M. Friedman, (Ponorogo: Jurnal El-Dusturie, No.1, (2022), 31. <https://doi.org/10.21154/eldusturie.v1i1.4097>

2019 dengan menggunakan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman sebagai alat analisis utama.

A. Struktur Hukum

Dalam teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, struktur hukum merujuk pada lembaga, perangkat, dan mekanisme yang menjalankan fungsi hukum dalam suatu masyarakat.⁸⁴ Struktur ini tidak hanya mencakup lembaga negara, tetapi juga mencakup aktor-aktor pelaksana di tingkat lokal yang menjadi ujung tombak implementasi kebijakan. Oleh karena itu, untuk memahami sejauh mana kebijakan perlindungan anak dalam Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 dapat diimplementasikan secara efektif, penting untuk menelaah bagaimana struktur hukum ini bekerja di tingkat desa, termasuk melalui peran kader sebagai bagian dari sistem pelaksana. Sebagaimana yang telah ditanyakan kepada Ibu Evi Novitasari selaku kader desa mengenai pengetahuannya terhadap Peraturan Bupati tersebut, sebagaimana berikut:⁸⁵

“Iya, saya tahu soal aturan soal perkawinan anak. Dulu waktu jamannya Gus Mujib saya ikut sosialisasi di Tretes. Dalam aturan itu, KUA sudah tidak membenarkan pernikahan anak atau di bawah 19 tahun. Disarankan untuk menikah pada usia 20 tahun untuk perempuan dan 25 tahun untuk laki-laki. Jadi sudah mengikuti aturan BKKBN.”

Dari jawaban narasumber, dapat diketahui bahwa ia memiliki pengetahuan dasar mengenai keberadaan Peraturan Bupati (Peraturan

⁸⁴ Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, 16

⁸⁵ Novitasari, wawancara (Pasuruan, 2 Mei 2025)

Bupati) No. 12 Tahun 2019, meskipun pemahamannya lebih berfokus pada aspek pencegahan perkawinan usia dini. Pernyataan bahwa dirinya pernah mengikuti sosialisasi sejak masa kepemimpinan sebelumnya (Gus Mujib) menunjukkan bahwa keterlibatan kader desa sudah berjalan dalam waktu yang cukup lama. Namun, penjelasan narasumber lebih merujuk pada pemahaman kebijakan dalam konteks usia minimal perkawinan sebagaimana diatur oleh BKKBN, yakni 20 tahun untuk perempuan dan 25 tahun untuk laki-laki, daripada pada isi rinci Peraturan Bupati itu sendiri.

Hal ini mencerminkan bahwa keberadaan Peraturan Bupati telah sampai ke tingkat desa, namun pemahaman terhadap substansi hukumnya mungkin belum utuh atau belum merata. Pengetahuan cenderung praktis, berdasarkan pengalaman lapangan, bukan berdasarkan pemahaman terhadap pasal-pasal atau muatan normatif regulasi. Ini sekaligus menunjukkan adanya kebutuhan untuk menyederhanakan isi Peraturan Bupati agar lebih mudah dipahami oleh pelaksana di tingkat akar rumput.

Untuk memahami bagaimana implementasi kebijakan ini dijalankan secara struktural di lapangan, penting juga ditinjau siapa saja pihak yang dilibatkan dalam proses sosialisasinya. Berdasarkan hasil wawancara, ibu Evi Novitasari menyampaikan bahwa sosialisasi kebijakan

tidak hanya dilakukan oleh pihak dinas, namun juga melibatkan kader desa sebagai pelaksana di tingkat komunitas, sebagaimana berikut:⁸⁶

“Yang menyosialisasikan itu dari pihak dinas, termasuk kader seperti saya juga diberi tugas untuk menyampaikan ke masyarakat. Misalnya kalau ada calon pengantin, mereka minta sertifikat ELSiMil ke saya. Tapi kalau untuk sosialisasi ke sekolah-sekolah, kader desa tidak masuk. Dan di desa saya (Bayeman) belum terbentuk posyandu remaja, padahal di desa lain sudah ada.”

Lebih lanjut, dalam menjelaskan pihak-pihak yang berperan dalam menyosialisasikan kebijakan, narasumber menyebut bahwa kegiatan sosialisasi tidak hanya dilakukan oleh pihak dinas teknis, tetapi juga melibatkan kader desa sebagai bagian dari pelaksana di tingkat komunitas. Kader desa dalam hal ini berperan aktif menyampaikan informasi mengenai kewajiban memiliki sertifikat ELSiMil kepada calon pengantin yang hendak menikah. Kader bahkan sering menjadi rujukan pertama bagi pasangan muda atau keluarga untuk mendapatkan penjelasan mengenai prosedur kesehatan pranikah, termasuk melakukan pemeriksaan dan mengakses layanan dari fasilitas kesehatan setempat. Hal ini menegaskan bahwa kader desa tidak hanya ditempatkan sebagai penerima informasi, tetapi juga sebagai aktor distribusi informasi yang menjembatani antara kebijakan daerah dan masyarakat desa.

Namun, narasumber juga mengungkapkan bahwa untuk kegiatan sosialisasi di sekolah-sekolah, keterlibatan kader desa tidak dilakukan

⁸⁶ Novitasari, wawancara (Pasuruan, 2 Mei 2025)

secara langsung. Kegiatan ini biasanya dijalankan oleh pihak dinas terkait atau fasilitator dari pemerintah daerah. Di samping itu, narasumber menyampaikan bahwa di desanya, yaitu Desa Bayeman, hingga saat wawancara berlangsung, belum terbentuk posyandu remaja, padahal forum ini sangat strategis dalam menjangkau kelompok usia rawan perkawinan anak. Ia bahkan membandingkan dengan desa lain yang sudah memiliki struktur tersebut, sehingga kegiatan sosialisasi maupun edukasi remaja bisa berjalan lebih optimal.

Temuan ini menunjukkan bahwa meskipun secara umum sosialisasi telah berlangsung melalui berbagai kanal, tidak semua wilayah memiliki kesiapan infrastruktur sosial yang sama. Keterlibatan kader desa menjadi sangat penting untuk mengisi kekosongan atau keterbatasan dari sistem birokrasi formal, namun efektivitasnya sangat tergantung pada dukungan kelembagaan yang tersedia di desa masing-masing. Di tempat yang belum memiliki forum remaja atau posyandu remaja, pelibatan remaja dalam kegiatan edukasi menjadi sulit dijangkau secara sistematis. Ketimpangan ini berpotensi menciptakan ketidakseimbangan dalam capaian dan pemahaman masyarakat terhadap substansi kebijakan, serta menyulitkan proses internalisasi nilai perlindungan anak secara merata.

Dalam teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, struktur hukum merupakan elemen yang mencakup lembaga, aktor pelaksana, dan mekanisme organisasi yang menjalankan hukum dalam praktik kehidupan sosial. Struktur ini menjadi fondasi utama yang menentukan apakah suatu

peraturan dapat dilaksanakan secara efektif atau tidak. Friedman memandang bahwa efektivitas hukum tidak hanya terletak pada isi hukumnya (substansi), melainkan juga pada keberadaan dan kerja nyata dari struktur yang bertugas menegakkan dan melaksanakan hukum.⁸⁷

Berdasarkan data hasil wawancara dengan Ibu Evi Novitasari selaku kader desa, dapat dilihat bahwa struktur hukum dalam implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 telah mencapai level komunitas desa, dengan keterlibatan langsung dari kader desa dalam sosialisasi dan pelaksanaan program. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Pasuruan telah merancang struktur pelaksana yang tidak hanya bersifat vertikal dan birokratis, tetapi juga inklusif dan berbasis partisipasi masyarakat. Dalam hal ini, kader desa berfungsi sebagai penghubung utama antara kebijakan makro dan kebutuhan masyarakat mikro.

Pelibatan kader desa dalam tugas sosialisasi, pemberian informasi tentang ELSiMil, hingga pendampingan calon pengantin, menunjukkan bahwa struktur hukum telah bergerak secara fungsional di lapangan. Dalam konteks teori Friedman, hal ini merupakan indikator positif karena menunjukkan bahwa aktor pelaksana hukum telah menjalankan peran tidak hanya sebagai bagian dari sistem formal, tetapi juga sebagai pelaku komunikasi hukum secara langsung kepada masyarakat. Bahkan, kader

⁸⁷ Pahlevi, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia Perspektif Legal System Lawrence M. Friedman*, 32.

desa seringkali menjadi rujukan utama bagi masyarakat dalam memahami kebijakan, menunjukkan bahwa struktur hukum di tingkat bawah telah memiliki legitimasi sosial dan kedekatan dengan komunitas sasaran.

Namun demikian, struktur hukum yang dibentuk tersebut belum sepenuhnya kuat dan merata. Hal ini terlihat dari pengakuan narasumber bahwa belum semua desa memiliki infrastruktur sosial yang memadai, seperti *posyandu remaja*, yang merupakan forum penting untuk menjangkau kelompok usia remaja sebagai populasi paling rentan dalam isu perkawinan anak. Ketimpangan ini menyebabkan pelaksanaan kebijakan di berbagai wilayah tidak berjalan dengan intensitas yang sama. Beberapa desa memiliki struktur pendukung lengkap, sementara desa lain seperti Bayeman, tempat narasumber tinggal, belum memiliki forum tersebut. Dalam kerangka teori Friedman, kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan distribusi struktur pelaksana, yang berdampak pada variasi kualitas implementasi hukum di lapangan.

Selain itu, meskipun sosialisasi ke sekolah telah dilakukan, narasumber menyebutkan bahwa kader desa tidak dilibatkan dalam kegiatan tersebut. Hal ini menandakan bahwa struktur koordinasi antar pelaksana masih terfragmentasi, sehingga belum sepenuhnya terintegrasi sebagai sistem hukum yang bekerja secara sinergis. Friedman mengingatkan bahwa keberhasilan sistem hukum sangat dipengaruhi oleh keterpaduan antara berbagai unit pelaksana, serta kejelasan peran dan tanggung jawab masing-masing lembaga. Dalam kasus ini, pelibatan kader

di satu sisi sudah dilakukan dengan baik, namun koordinasi lintas sektor (misalnya antara dinas, sekolah, dan kader) masih memerlukan penguatan agar tidak terjadi duplikasi, kekosongan informasi, atau tumpang tindih kewenangan.

Penting juga untuk menyoroti bagaimana narasumber memahami kebijakan yang berlaku. Meskipun ia mengetahui keberadaan Peraturan Bupati dan mengikuti sosialisasi sejak lama, pemahamannya masih lebih mengarah pada aspek praktis, yaitu usia ideal menikah menurut BKKBN (20 tahun perempuan, 25 tahun laki-laki), dibandingkan dengan pemahaman normatif terhadap isi peraturan secara menyeluruh. Ini menunjukkan bahwa struktur hukum telah menjangkau lapisan pelaksana lokal, namun masih perlu ditopang oleh proses edukasi hukum yang lebih sistematis agar para pelaksana memahami peraturan tidak hanya dari sisi teknis, tetapi juga dari aspek yuridis dan filosofisnya.

Dalam konteks teori Friedman, struktur hukum yang efektif tidak hanya menuntut keberadaan lembaga dan aktor, tetapi juga kapasitas mereka untuk memahami dan menginternalisasi hukum yang mereka jalankan.⁸⁸ Artinya, keberadaan kader sebagai bagian dari struktur hukum patut diapresiasi, tetapi perlu diperkuat melalui pelatihan, sistem

⁸⁸ Askari Razak, "Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (Realizing Fair and Dignified Elections: A Legal System Review Lawrence M. Friedman)" *Jurnal Fundamental*, no. 2 (2023), 477. <https://ejournal.umbima.ac.id/index.php/jurnalhukum/article/view/185/91>

koordinasi yang lebih baik, serta penyediaan sarana pelaksana seperti posyandu remaja agar kerja mereka berjalan secara maksimal.

Kesimpulannya, dari sudut pandang struktur hukum dalam teori Lawrence M. Friedman, implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 di Kabupaten Pasuruan telah menunjukkan adanya infrastruktur pelaksana yang hidup dan berjalan di tingkat desa, dengan kader desa sebagai aktor sentral. Namun, ketimpangan kelembagaan antarwilayah, minimnya integrasi lintas sektor, dan belum optimalnya pemahaman substansi kebijakan oleh pelaksana di akar rumput menjadi tantangan struktural yang perlu segera dibenahi. Dengan memperkuat sistem pelatihan, pemerataan forum komunitas, dan membangun koordinasi berjenjang yang efisien, struktur hukum yang telah ada dapat ditransformasikan menjadi sistem pelaksana hukum yang kuat, berdaya, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

B. Substansi Hukum

Setelah memahami bagaimana pelaksanaan kebijakan dilakukan dari sisi kelembagaan dan distribusi peran aktor di tingkat lokal, selanjutnya penting untuk mengkaji bagaimana substansi hukum dari Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 dipahami dan dijalankan oleh pelaksana di lapangan. Substansi hukum dalam konteks ini mencakup isi, muatan kebijakan, serta pemahaman terhadap norma dan program yang dirancang dalam rangka pemenuhan hak anak dan pencegahan perkawinan

usia dini.⁸⁹ Pemahaman yang utuh terhadap substansi hukum akan sangat berpengaruh terhadap konsistensi pelaksanaan kebijakan dan kesesuaian antara apa yang diatur dalam regulasi dengan apa yang diterapkan di masyarakat. Salah satu pertanyaan yang diajukan kepada kader desa yakni Ibu Evi Novitasari berkaitan dengan pemahaman terhadap isi dari kebijakan Kabupaten Layak Anak sebagai berikut:⁹⁰

“Iya, saya paham. Isinya adalah tentang pemenuhan hak anak, salah satunya pencegahan dalam hal perkawinan anak. Anak punya hak untuk mengejar pendidikan, kasian juga kalau mental anak belum siap. Sekarang ini sudah zamannya ELSiMil, yaitu elektronik siap hamil dan menikah. Tujuannya untuk mencegah stunting. Jadi semua calon pengantin wanita harus periksa kesehatan dan mengunduh sertifikat ELSiMil. Kalau tidak ada sertifikat dan hasil pemeriksaannya, harusnya ditolak oleh KUA.”

Dari pernyataan yang disampaikan oleh informan, terlihat bahwa pemahaman terhadap substansi kebijakan Kabupaten Layak Anak telah mencakup dimensi yang lebih luas, tidak hanya aspek administratif, tetapi juga menyentuh pada nilai-nilai perlindungan anak secara substansial. Informan tidak hanya menyebutkan instrumen teknis seperti ELSiMil, tetapi juga memahami bahwa anak memiliki hak untuk memperoleh pendidikan dan belum tentu siap secara mental untuk menjalani kehidupan pernikahan. Pernyataan ini mencerminkan adanya kesadaran akan

⁸⁹ Razak, *Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (Realizing Fair and Dignified Elections: A Legal System Review Lawrence M. Friedman)*, 481.

⁹⁰ Novitasari, wawancara (Pasuruan, 2 Mei 2025)

konsekuensi sosial dan psikologis dari praktik perkawinan usia dini, yang menjadi salah satu perhatian utama dalam kebijakan perlindungan anak.

Informan menyebut bahwa salah satu isi kebijakan KLA adalah pencegahan perkawinan anak, yang dalam praktiknya dikaitkan erat dengan upaya pencegahan stunting melalui program ELSiMil (Elektronik Siap Nikah dan Hamil). Dengan menjadikan ELSiMil sebagai bagian dari prosedur pranikah, kebijakan ini tidak hanya menekankan larangan formal terhadap perkawinan anak, tetapi juga memberikan mekanisme pengawasan preventif terhadap kesiapan kesehatan fisik, khususnya pada calon pengantin perempuan. Informan menyebutkan bahwa jika tidak ada sertifikat ELSiMil dan hasil pemeriksaan kesehatan, maka KUA tidak seharusnya melangsungkan pernikahan. Ini menunjukkan adanya pemahaman bahwa substansi hukum tidak hanya berbicara soal batas usia, tetapi juga soal kesiapan tubuh dan reproduksi.

Penting dicatat bahwa pernyataan informan ini menunjukkan bahwa substansi kebijakan telah dipahami sebagai kebijakan yang integratif, yang tidak hanya berdiri pada norma hukum semata, tetapi terhubung langsung dengan sektor kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial. Informan mampu mengaitkan antara praktik pencegahan perkawinan anak dengan hak anak atas pendidikan dan perlindungan mental, serta risiko kesehatan jangka panjang seperti stunting. Pemahaman ini menunjukkan bahwa sosialisasi kebijakan telah

cukup berhasil dalam menyampaikan pesan moral dan medis dari peraturan tersebut, bukan hanya prosedurnya.

Namun demikian, pernyataan ini juga menunjukkan bahwa pemahaman terhadap substansi hukum masih banyak bertumpu pada sisi pelaksanaan teknis, seperti “sertifikat ELSiMil” atau “pemeriksaan kesehatan.” Ini sangat baik dari sisi pengoperasian lapangan, namun belum tentu semua pelaksana memahami kerangka hukum utuh dari kebijakan tersebut, misalnya tentang klaster hak anak, perlindungan khusus anak, atau hubungan antara kebijakan ini dengan Undang-Undang Perlindungan Anak. Artinya, pemahaman substansi yang dimiliki masih bersifat fungsional dan praktis, belum sepenuhnya berbasis pada narasi hukum formal atau teoritis.

Meskipun demikian, kesadaran bahwa anak memiliki hak untuk menunda pernikahan demi pendidikan dan kematangan mental merupakan indikasi positif dari proses internalisasi substansi hukum dalam masyarakat. Ketika pelaksana di tingkat desa sudah mampu melihat korelasi antara usia, kesiapan mental, kesehatan, dan masa depan anak, maka hal ini bisa menjadi dasar yang kokoh untuk memperluas pemahaman hukum ke arah yang lebih sistemik.

Pemahaman informan terhadap isi kebijakan Kabupaten Layak Anak yang dikaitkan dengan hak pendidikan, kesiapan mental, serta pemeriksaan kesehatan menunjukkan bahwa substansi kebijakan telah

diterima secara praktis di lapangan. Untuk memperkuat gambaran mengenai sejauh mana pemahaman terhadap muatan hukum ini dimiliki oleh pelaksana di tingkat desa, peneliti juga menggali pengetahuan ibu Evi Novitasari mengenai ketentuan hukum yang secara eksplisit melarang praktik perkawinan anak di bawah usia 19 tahun:⁹¹

“Iya, tahu. Perkawinan anak itu kalau bisa jangan diloloskan. Tapi yang jadi masalah itu kenapa pengadilan masih sering meloloskan. Padahal KUA-nya sudah tidak mau menikahkan.”

Narasumber menyatakan dengan tegas bahwa ia mengetahui adanya larangan menikahkan anak di bawah 19 tahun. Namun, pernyataan bahwa “yang jadi masalah itu kenapa pengadilan masih sering meloloskan” menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara substansi hukum dan pelaksanaannya di tingkat yudisial. Di satu sisi, KUA tidak menerima pendaftaran pernikahan anak. Di sisi lain, pengadilan tetap memberikan dispensasi. Hal ini mengindikasikan adanya celah regulasi yang menyebabkan substansi hukum belum berjalan secara konsisten.

Dari sisi pelaksana di desa, hal ini dapat menimbulkan kebingungan dan mengurangi efektivitas kampanye pencegahan. Ketika pelaksana di lapangan menolak, tetapi lembaga lain melegalkan, maka akan muncul persepsi bahwa aturan itu bisa dinegosiasikan. Situasi ini memperlemah otoritas substansi hukum dan menunjukkan bahwa penegakan hukum masih bersifat sektoral.

⁹¹ Novitasari, wawancara (Pasuruan, 2 Mei 2025)

Dalam kerangka teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, substansi hukum merujuk pada isi, norma, nilai, serta muatan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹² Substansi ini tidak hanya dilihat dari bunyi formal pasal dalam hukum tertulis, tetapi juga mencakup kebijakan publik dan ide-ide moral yang melandasi hukum tersebut, serta bagaimana norma hukum itu dipahami dan dijalankan oleh pelaksana maupun masyarakat.

Dalam konteks implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Kabupaten Layak Anak, substansi hukumnya dirancang untuk mengatur upaya pencegahan terhadap praktik perkawinan anak, yang dijabarkan melalui berbagai program konkret, seperti kewajiban kepemilikan sertifikat ELSiMil (Elektronik Siap Nikah dan Hamil), edukasi tentang stunting, serta upaya kesehatan reproduksi. Berdasarkan hasil wawancara dengan kader desa Ibu Evi Novitasari, tampak bahwa substansi hukum dari kebijakan ini telah dipahami dan dijalankan dalam tataran praktis. Ia menyebutkan bahwa setiap calon pengantin perempuan diwajibkan melakukan pemeriksaan kesehatan dan memiliki sertifikat ELSiMil, sebagai bentuk kesiapan fisik sebelum menikah. Ia juga menyatakan bahwa apabila tidak ada hasil pemeriksaan

⁹² I Gusti Lanang Surya Putra, Si Ngurah Ardhya, Muhamad Jodi Setianto, "Implementasi Ketentuan Pasal 3 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu Dan/Atau Musik (Studi Kasus Pada Kedai Kopi Yang Memutarkan Lagu Dan/Atau Musik Di Wilayah Kota Singaraja)", *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis*, No. 3, (2023), 41. <https://doi.org/10.23887/jih.v3i3.2590>

dan sertifikat tersebut, maka pernikahan seharusnya tidak disahkan oleh KUA.

Pemahaman ini mencerminkan bahwa substansi hukum telah mengalami proses operasionalisasi yang cukup baik di tingkat pelaksana desa. Bagi Friedman, substansi hukum yang efektif adalah yang dapat diterjemahkan secara fungsional oleh para aktor hukum—dan dalam kasus ini, program ELSiMil menjadi salah satu bentuk “penerjemahan hukum” yang konkret dan dapat dijalankan. Artinya, nilai-nilai perlindungan anak yang bersifat normatif telah diturunkan menjadi mekanisme administratif yang dapat diukur, diawasi, dan dievaluasi dalam pelaksanaan di lapangan.

Namun demikian, pemahaman pelaksana terhadap substansi hukum ini masih bersifat praktis, belum menyentuh pemahaman yuridis secara utuh. Narasumber memahami bahwa perkawinan anak dilarang, dan bahwa ada risiko kesehatan dan mental yang membahayakan jika pernikahan dilakukan terlalu dini. Ia juga mengaitkan kebijakan ini dengan hak anak atas pendidikan dan perkembangan psikologis. Tetapi, pemahaman terhadap struktur norma hukum yang lebih dalam seperti klaster pemenuhan hak anak, perlindungan khusus, atau keterkaitan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak belum tampak sepenuhnya.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun substansi hukum telah diformulasikan dalam kerangka besar Kabupaten Layak Anak,

pemahamannya oleh pelaksana di lapangan masih bersifat fungsional, bukan konseptual. Friedman mengingatkan bahwa dalam sistem hukum modern, substansi hukum harus dipahami tidak hanya sebagai prosedur, tetapi juga sebagai refleksi nilai-nilai dasar yang mengikat secara moral dan hukum. Jika pelaksana hanya memahami substansi sebagai kewajiban administratif seperti “mengisi sertifikat ELSiMil,” maka substansi hukum akan kehilangan daya transformasi sosialnya, dan hanya menjadi instrumen teknokratis yang tidak mengubah perilaku secara mendasar.

Lebih lanjut, dalam kutipan narasumber juga disebutkan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara apa yang diatur dalam kebijakan dan praktik di tingkat institusi lainnya, khususnya lembaga peradilan. Narasumber menyampaikan bahwa meskipun KUA tidak lagi menikahkan anak di bawah 19 tahun, Pengadilan Agama masih sering memberikan dispensasi. Fenomena ini mencerminkan bahwa substansi hukum belum memiliki konsistensi penerapan lintas lembaga, yang mengakibatkan dualisme norma dalam praktik. Di satu sisi, pelaksana di desa mendorong penolakan terhadap perkawinan anak, namun di sisi lain, proses yudisial memberikan celah legal melalui putusan dispensasi kawin.

Dalam pandangan Friedman, kondisi ini menandakan bahwa substansi hukum belum diinternalisasi secara utuh dalam keseluruhan sistem hukum, dan masih ada perbedaan cara pandang serta perbedaan tafsir antar institusi terhadap substansi yang sama. Idealnya, semua lembaga dalam sistem hukum (executive–judiciary–bureaucracy) harus

berada dalam satu garis normatif yang sejalan, sehingga tidak terjadi kebingungan di tingkat pelaksana maupun masyarakat.⁹³ Jika pengadilan tetap meloloskan perkawinan anak meskipun secara kebijakan dilarang, maka hal ini akan mengaburkan pesan hukum kepada masyarakat bahwa peraturan bersifat fleksibel dan bisa dinegosiasikan.

Ketidakkonsistenan ini juga berdampak pada kepercayaan pelaksana di lapangan terhadap hukum itu sendiri. Ketika kader desa telah berupaya menolak dan menyampaikan risiko perkawinan dini, tetapi hasil akhirnya tetap sah karena putusan pengadilan, maka efektivitas substansi hukum mengalami kemunduran. Friedman menyebut hal ini sebagai "*substantive dissonance*", di mana substansi hukum kehilangan integritas karena tidak didukung oleh sistem pelaksana yang seragam dan tidak memiliki daya paksa yang merata.

Kesimpulannya, dari perspektif teori Lawrence M. Friedman, substansi hukum dalam Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 telah disusun dengan muatan nilai perlindungan anak yang kuat dan telah mulai dioperasionalisasi secara fungsional melalui program-program teknis seperti EISiMil. Namun, pemahaman terhadap substansi hukum oleh pelaksana di tingkat desa masih bersifat aplikatif dan belum menyentuh pemahaman sistem hukum secara keseluruhan. Selain itu,

⁹³ Putra, Si Ngurah Ardhya, Muhamad Jodi Setianto, *Implementasi Ketentuan Pasal 3 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu Dan/Atau Musik (Studi Kasus Pada Kedai Kopi Yang Memutarkan Lagu Dan/Atau Musik Di Wilayah Kota Singaraja)*, 42.

ketidaksinkronan antara substansi hukum daerah dan praktik lembaga peradilan menimbulkan celah dalam implementasi yang dapat mereduksi nilai hukum itu sendiri. Untuk itu, diperlukan upaya harmonisasi lintas institusi, peningkatan kapasitas pelaksana terhadap substansi hukum yang bersifat normatif, serta penguatan substansi hukum agar tidak hanya bersifat edukatif, tetapi juga memiliki kepastian dan kekuatan yang mengikat secara legal.

C. Budaya Hukum

Setelah membahas bagaimana substansi hukum dalam Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 dipahami dan diinternalisasi oleh pelaksana di tingkat desa, aspek penting lainnya yang tidak dapat diabaikan adalah budaya hukum masyarakat. Dalam teori sistem hukum, budaya hukum mencakup nilai, pandangan, keyakinan, serta kebiasaan masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Pemahaman terhadap budaya hukum sangat penting karena penerimaan atau penolakan terhadap suatu kebijakan sering kali ditentukan oleh konstruksi sosial yang telah melekat lama dalam masyarakat.⁹⁴ Oleh karena itu, untuk menilai sejauh mana kebijakan ini dapat berjalan efektif, peneliti juga menggali bagaimana persepsi pelaksana di tingkat desa terhadap praktik perkawinan anak serta

⁹⁴ Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, 16

pandangan masyarakat sekitarnya terhadap usia pernikahan. Sebagaimana jawaban Ibu Novitasari:⁹⁵

“Itu bermasalah. Anak-anak yang usia di bawah 19 tahun itu emosinya masih labil, rahimnya juga belum kuat. Kalau dipaksakan bisa berisiko, termasuk stunting untuk anaknya nanti. Makanya saya biasanya motivasi mereka supaya jangan buru-buru menikah.”

Narasumber menyampaikan bahwa perkawinan usia anak adalah hal yang bermasalah. Ia menjelaskan alasan medis dan psikologis, seperti kondisi rahim yang belum kuat dan emosi anak yang masih labil. Pernyataan ini memperlihatkan bahwa pemahaman terhadap dampak kesehatan dan mental dari perkawinan anak sudah tertanam di kalangan kader desa.

Namun, penting dicatat bahwa narasumber juga menyebutkan bahwa ia “memotivasi” anak-anak agar tidak menikah terlalu muda, yang menunjukkan bahwa meskipun sadar akan bahayanya, intervensi yang dilakukan masih bersifat persuasif. Ini memperlihatkan bahwa budaya hukum di masyarakat masih belum memungkinkan adanya pendekatan represif atau paksaan hukum, dan oleh karena itu strategi pendekatan lunak menjadi pilihan utama.

Lebih jauh untuk memahami dinamika budaya hukum yang berkembang di masyarakat, peneliti juga menelusuri alasan utama di balik masih terjadinya praktik perkawinan anak, meskipun berbagai bentuk

⁹⁵ Novitasari, wawancara (Pasuruan, 2 Mei 2025)

sosialisasi dan edukasi telah dilakukan oleh pemerintah maupun pelaksana di tingkat desa. Dalam hal ini, Ibu Novitasari selaku kader desa menyampaikan pengamatannya terhadap motif yang paling dominan melatarbelakangi praktik tersebut di lingkungan masyarakat sekitarnya. Sebagaimana berikut:⁹⁶

“Alasannya itu ya karena dijodohkan. Orang tua sering bilang takut anaknya gak laku. Kalau ditanya, mereka cuma senyum-senyum, gak jawab. Tapi jelas, banyak yang dijodohkan”.

Peneliti juga bertanya kepada pelaku perkawinan anak yakni Akmalia, warga Desa Bayeman, sebenarnya apa alasan ia mau mnikah di usianya yang masih belum cukup umur untuk memperkuat argumen di atas. Namun ketika ditanya ia hanya menjawab dengan senyuman. Kemudian peneliti bertanya kepada mertua Akmalia yakni Ibu Khotimah, jawabannya sebagai berikut:⁹⁷

“Ini (Akmalia) dijodohkan mbak, dia anaknya nurut kepada orang tua, makanya ketika dijodohkan dia mau tanpa penolakan. Saya nunggu dia udah lama, sekitar dua tahun lamanya anak saya dan dia tunangan. Karena sudah dua tahun makanya saya nikahkan anak saya dengan Akmalia”.

Berdasarkan pernyataan kader desa, dapat dipahami bahwa praktik perkawinan anak di masyarakat masih sangat erat kaitannya dengan tradisi perjodohan, yang umumnya diatur oleh orang tua tanpa keterlibatan aktif dari anak. Alasan yang kerap muncul di permukaan adalah kekhawatiran

⁹⁶ Novitasari, wawancara (Pasuruan, 2 Mei 2025)

⁹⁷ Khotimah, wawancara, (Pasuruan, 2 Mei 2025)

orang tua terhadap status sosial anak perempuan, terutama ketakutan bahwa anak mereka "tidak laku" jika menunda pernikahan terlalu lama. Kader menyampaikan bahwa ketika ditanya alasan mereka menikahkan anak yang masih di bawah umur, orang tua justru merespons dengan senyum-senyum dan tanpa jawaban yang jelas, yang dapat dimaknai sebagai bentuk ketidaknyamanan, pembelaan diri, atau bahkan pembenaran diam-diam terhadap pilihan mereka.

Untuk memperdalam pemahaman mengenai fenomena ini, peneliti kemudian melakukan pendekatan langsung kepada pelaku perkawinan anak, yaitu seorang gadis bernama Akmalia, warga Desa Bayeman. Namun ketika ditanya alasannya menikah di usia yang belum cukup umur, Akmalia hanya menjawab dengan senyuman. Respon ini mengindikasikan beberapa hal: pertama, bisa jadi Akmalia merasa tidak punya ruang untuk memberikan jawaban jujur karena pernikahan bukanlah keputusannya sendiri; kedua, ia mungkin merasa malu, tidak nyaman, atau bahkan bingung menjawab karena keputusan tersebut datang dari pihak lain (orang tua); dan ketiga, senyuman itu sendiri bisa ditafsirkan sebagai bentuk kepasrahan atau penerimaan terhadap konstruksi sosial yang telah berjalan lama.

Untuk menguatkan data, peneliti juga bertanya langsung kepada mertua Akmalia, yaitu Ibu Khotimah. Dari pernyataannya, sangat jelas bahwa perkawinan anak tersebut dilandasi oleh tradisi perjodohan yang dilakukan secara turun-temurun, serta nilai kepatuhan anak kepada orang

tua. Ibu Khotimah menyatakan bahwa Akmalia merupakan anak yang patuh, sehingga tidak menolak ketika dijodohkan. Ia juga menjelaskan bahwa anaknya dan Akmalia telah bertunangan selama dua tahun, dan karena sudah terlalu lama, akhirnya mereka dinikahkan.

Narasi ini mencerminkan budaya keluarga yang sangat kuat dalam menentukan arah hidup anak, terutama anak perempuan. Nilai kepatuhan menjadi justifikasi normatif untuk mengabaikan kehendak pribadi anak dan menjadikannya bagian dari transaksi sosial antara dua keluarga. Pernyataan "saya nunggu dia sudah lama, dua tahun," juga menunjukkan bahwa perkawinan dipandang sebagai penyelesaian terhadap kesepakatan sosial sebelumnya (pertunangan), bukan sebagai keputusan matang berdasarkan kesiapan kedua belah pihak. Ini menguatkan bahwa perkawinan anak masih dipandang sebagai bagian dari kewajiban budaya, bukan sebagai pelanggaran terhadap hak atau potensi risiko masa depan.

Dari analisis ini dapat disimpulkan bahwa alasan utama masyarakat masih melakukan perkawinan anak bukan semata karena faktor ekonomi atau pendidikan yang rendah, melainkan karena adanya konstruksi budaya yang kuat mengenai peran anak perempuan, nilai kepatuhan terhadap orang tua, kekhawatiran sosial terhadap status perawan tua, dan penghormatan terhadap janji atau hubungan pertunangan yang telah berjalan lama. Semua itu membentuk satu sistem nilai yang menjadikan perkawinan anak sebagai sesuatu yang dianggap sah, wajar, bahkan wajib dilakukan demi menjaga kehormatan keluarga.

Temuan ini juga mengindikasikan bahwa meskipun peraturan dan program sosialisasi telah dilakukan, internalisasi nilai hukum di masyarakat masih lemah, karena bertabrakan dengan nilai-nilai adat dan tradisi yang telah mengakar. Oleh sebab itu, strategi pencegahan tidak cukup hanya bersandar pada aspek hukum dan administratif, tetapi juga harus menyentuh transformasi budaya dan relasi kuasa dalam keluarga dan komunitas lokal.

Temuan sebelumnya menunjukkan bahwa praktik perjudohan, tekanan sosial, serta nilai kepatuhan kepada orang tua masih menjadi faktor utama dalam mendorong terjadinya perkawinan anak di tingkat desa. Meskipun telah ada kesadaran di kalangan pelaksana kebijakan mengenai dampak negatif perkawinan dini, namun konstruksi sosial dan budaya keluarga masih memainkan peran dominan dalam keputusan pernikahan anak. Untuk memperjelas bagaimana budaya lokal memandang usia pernikahan, peneliti juga menanyakan kepada Ibu Novitasari mengenai pandangan agama dan tradisi di daerahnya terhadap praktik menikahkan anak yang masih berusia muda, sebagaimana berikut:⁹⁸

“Masih banyak orang tua yang menganggap wajar menikahkan anak muda. Ada yang tetap menikahkan anaknya tapi mau pakai KB dulu, karena sadar kalau anaknya belum siap. Tapi tetap aja banyak yang bilang “daripada jadi perawan tua.” Jadi adat dan pola pikir lama itu masih kuat.”

⁹⁸ Novitasari, wawancara (Pasuruan, 2 Mei 2025)

Peneliti juga bertanya kepada Akmalia apakah di sekitarnya tidak ada yang menegur atas pernikahannya yang masih terbilang terlalu dini untuk menikah, jawabannya sebagaimana berikut:⁹⁹

“Ada mbak, mereka bilangnyanya “kenapa kamu kok sudah menikah? Kamu masih muda, apa tidak ingin sekolah yang tinggi terlebih dahulu. Sayang banget nikah masih muda gini”.

Kemudian peneliti tanya tentang tanggapan Akmalia ketika mendengar pernyataan tersebut dari kerabatnya. Akmalia menjawab bahwa ia hanya menjawab pernyataan tersebut dengan senyuman tanpa menjawab apapun.

Dari keterangan yang disampaikan kader desa, diketahui bahwa masih banyak orang tua yang menganggap wajar praktik menikahkan anak pada usia yang relatif muda. Pandangan ini tidak hanya diterima secara sosial, tetapi bahkan dilegitimasi dengan cara-cara pragmatis, seperti penggunaan alat kontrasepsi setelah menikah, sebagai bentuk kompromi terhadap kenyataan bahwa anak tersebut belum siap secara biologis dan psikologis. Narasumber menyebut bahwa sebagian orang tua tetap menikahkan anaknya, namun menyarankan penggunaan KB karena menyadari anak belum siap punya anak. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada kesadaran akan risiko, namun solusi yang diambil bukanlah dengan menunda pernikahan, melainkan tetap menikah tetapi menunda

⁹⁹ Akmalia, wawancara, (Pasuruan, 2 Mei 2025)

kehamilan, seolah-olah pernikahan itu adalah sesuatu yang tak terhindarkan.

Ungkapan seperti “daripada jadi perawan tua” yang dikutip oleh narasumber juga menunjukkan bahwa pola pikir lama dan konstruksi sosial tentang peran perempuan masih sangat kuat dalam komunitas. Perempuan dianggap akan lebih baik jika cepat menikah, dan tertundanya pernikahan dipandang sebagai hal yang memalukan atau menimbulkan kekhawatiran tersendiri dalam keluarga. Pandangan ini tidak hanya mencerminkan warisan budaya patriarkal, tetapi juga menunjukkan bahwa posisi hukum negara dalam mengatur batas usia pernikahan masih kalah kuat dibandingkan norma sosial yang berkembang di masyarakat.

Untuk melihat lebih dalam bagaimana persepsi sosial itu diterima oleh pelaku perkawinan anak, peneliti juga mewawancarai Akmalia, gadis yang menikah di usia belum cukup umur. Ketika ditanya apakah ada orang di sekitarnya yang menegur atau memberikan pandangan mengenai keputusannya untuk menikah muda, Akmalia mengaku bahwa ada beberapa kerabat yang mempertanyakan keputusannya tersebut. Beberapa orang bertanya, “kenapa kamu sudah menikah? Kamu masih muda, apa tidak ingin sekolah tinggi dulu? Sayang banget nikah masih muda gini.” Ini menunjukkan bahwa tidak semua masyarakat mendukung praktik perkawinan anak, bahkan terdapat suara-suara yang secara kritis mempertanyakan keputusan tersebut. Dengan demikian, di tengah kuatnya norma budaya lama, terdapat juga bibit-bibit pemikiran kritis dari sebagian

anggota masyarakat yang memiliki kesadaran terhadap pentingnya pendidikan dan kesiapan mental sebelum menikah.

Namun, ketika ditanya bagaimana ia menanggapi pernyataan tersebut, Akmalia hanya menjawab dengan senyuman dan tidak memberikan tanggapan secara verbal. Sikap diam ini dapat dimaknai sebagai bentuk kepasrahan, ketidakberdayaan, atau bahkan kebingungan karena keputusan tersebut bukan sepenuhnya berasal dari dirinya sendiri. Hal ini memperkuat temuan sebelumnya bahwa anak dalam praktik perkawinan usia dini cenderung tidak memiliki ruang untuk menyuarakan pendapat atau mengambil keputusan secara mandiri, bahkan ketika ada pihak lain yang mencoba memberikan perspektif berbeda.

Analisis ini memperlihatkan bahwa meskipun ada program sosialisasi dan edukasi yang gencar dari pemerintah, serta adanya segelintir masyarakat yang menyuarakan kritik terhadap perkawinan anak, dominasi tradisi, nilai lama, dan tekanan sosial masih sangat kuat dalam memengaruhi praktik di lapangan. Bahkan ketika anak sendiri tidak sepenuhnya setuju atau memahami alasan mengapa ia menikah, struktur sosial yang membungkam suaranya membuat keputusan itu tetap berlangsung. Ini menjadi tantangan besar dalam implementasi kebijakan perlindungan anak, karena menyentuh langsung pada kebiasaan kolektif yang bersifat turun-temurun dan dilestarikan secara sosial.

Dalam teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, budaya hukum (*legal culture*) merupakan salah satu elemen penting yang memengaruhi berjalannya sistem hukum dalam suatu masyarakat. Budaya hukum merujuk pada nilai-nilai, sikap, keyakinan, dan cara pandang masyarakat terhadap hukum yakni bagaimana masyarakat menerima, memahami, atau bahkan menolak hukum yang berlaku. Friedman menekankan bahwa keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan hukum tidak hanya ditentukan oleh strukturnya (lembaga dan pelaksana) serta substansinya (isi aturan), tetapi juga oleh sejauh mana hukum tersebut dapat diterima dan diinternalisasi dalam kehidupan sosial masyarakat.¹⁰⁰

Dalam konteks implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Kabupaten Layak Anak, aspek budaya hukum masyarakat menjadi faktor yang sangat krusial untuk dipahami, terutama dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Berdasarkan hasil wawancara dengan kader desa (Ibu Evi Novitasari), serta pelaku perkawinan anak dan keluarganya, dapat disimpulkan bahwa budaya hukum masyarakat masih sangat dipengaruhi oleh norma-norma tradisional, pandangan konservatif terhadap perempuan, serta struktur sosial yang menekankan pada kepatuhan terhadap orang tua.

Kader desa sendiri menyatakan bahwa ia memahami perkawinan usia anak sebagai hal yang bermasalah, dan berupaya memotivasi remaja

¹⁰⁰ Pahlevi, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia Perspektif Legal System Lawrence M. Friedman*, 33.

agar tidak menikah terlalu muda. Namun demikian, intervensi yang dilakukan cenderung bersifat persuasif dan tidak memiliki daya paksa, karena memang struktur sosial di masyarakat belum memberi ruang bagi pendekatan yang lebih tegas. Ini sesuai dengan konsep Friedman bahwa budaya hukum masyarakat bisa menjadi penghambat ketika nilai-nilai yang hidup dalam komunitas bertentangan dengan nilai yang hendak dibawa oleh hukum formal.¹⁰¹ Dalam hal ini, meskipun hukum telah menetapkan batas usia minimal perkawinan dan telah disosialisasikan secara luas, budaya masyarakat masih menempatkan perkawinan anak sebagai pilihan sosial yang wajar, bahkan dianggap lebih baik daripada membiarkan anak perempuan menjadi “perawan tua.”

Pernyataan narasumber dan keluarga pelaku menunjukkan bahwa perkawinan anak seringkali terjadi karena perjodohan, bukan atas kemauan pribadi anak. Kepatuhan kepada orang tua dan lamanya pertunangan menjadi dasar legitimasi sosial untuk melangsungkan pernikahan. Dalam kerangka budaya hukum, ini mengindikasikan bahwa otoritas hukum formal masih kalah kuat dibanding otoritas adat dan norma keluarga. Hukum negara hadir, tetapi tidak memiliki posisi dominan dalam menentukan keputusan akhir. Budaya patrilineal dan kontrol orang tua terhadap masa depan anak perempuan masih dijadikan pijakan utama

¹⁰¹ Razak, *Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (Realizing Fair and Dignified Elections: A Legal System Review Lawrence M. Friedman)*, 482-483.

dalam membuat keputusan yang semestinya bersifat personal dan penuh kesadaran, seperti pernikahan.

Friedman mengemukakan bahwa budaya hukum yang kuat akan mendorong masyarakat untuk menyesuaikan perilakunya dengan norma hukum, bahkan tanpa harus ditegur oleh aparat. Sebaliknya, budaya hukum yang lemah akan membuat hukum tampak seperti sesuatu yang asing dan hanya menjadi dokumen administratif belaka.¹⁰² Dalam kasus ini, terlihat bahwa meskipun kader desa dan sebagian masyarakat sudah menyadari bahwa menikah di usia anak bisa berdampak negatif, termasuk risiko stunting dan ketidaksiapan mental, tetapi nilai-nilai sosial lama masih lebih mengakar. Bahkan ketika ada kritik atau teguran dari kerabat seperti yang dialami Akmalia, pelaku perkawinan anak responnya hanya berupa senyuman. Sikap diam ini merupakan refleksi dari budaya hukum yang belum menempatkan anak sebagai subjek yang memiliki hak otonom atas hidupnya sendiri, melainkan sebagai objek dari keputusan sosial orang tua dan komunitas.

Fenomena penggunaan kontrasepsi setelah pernikahan anak juga menunjukkan adanya bentuk kompromi pragmatis terhadap hukum. Orang tua yang menyadari bahwa anaknya belum siap secara biologis tidak lantas menunda pernikahan, melainkan mencari solusi medis (seperti KB) untuk menyesuaikan dengan kondisi sosial. Ini adalah bentuk adaptasi budaya

¹⁰² Fithriatus Shalihah, *Sosiologi Hukum* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017), 62-64

terhadap hukum yang bersifat superfisial, bukan perubahan nilai. Hukum tidak benar-benar diinternalisasi, melainkan hanya “disiasati” agar tidak tampak bertentangan dengan logika kesehatan atau program pemerintah.

Di sisi lain, temuan peneliti juga menunjukkan bahwa ada sebagian masyarakat yang mulai mengkritisi praktik perkawinan anak, seperti yang tampak dari pernyataan kerabat Akmalia yang menyayangkan keputusannya menikah muda dan tidak melanjutkan pendidikan. Ini menjadi sinyal bahwa budaya hukum mulai mengalami pergeseran, meskipun masih terbatas. Dalam teori Friedman, perubahan budaya hukum memang merupakan proses yang lambat, karena menyangkut transformasi cara berpikir kolektif masyarakat. Namun, kehadiran suara-suara kritis dari masyarakat bisa menjadi bibit perubahan yang lebih besar jika didukung oleh kebijakan yang konsisten, edukasi berkelanjutan, serta penguatan suara anak dan perempuan dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian, dari sudut pandang teori Lawrence M. Friedman, budaya hukum dalam implementasi Peraturan Bupati No. 12 Tahun 2019 masih menjadi tantangan paling kompleks dan mendalam. Ketika struktur dan substansi hukum telah tersedia dan berjalan, namun nilai-nilai masyarakat masih mempertahankan tradisi lama yang bertentangan dengan semangat hukum tersebut, maka efektivitas kebijakan menjadi terhambat. Budaya hukum yang kuat seharusnya mampu menggeser pola pikir masyarakat dari perjodohan menuju penghormatan terhadap pilihan anak, dari stigma “perawan tua” menjadi penghargaan

atas pendidikan, dan dari kepatuhan tanpa syarat kepada orang tua menjadi dialog antar generasi yang sehat.

Solusi untuk membangun budaya hukum yang lebih selaras dengan hukum formal tidak dapat dilakukan secara instan, melainkan harus ditempuh melalui strategi transformasi sosial yang melibatkan tokoh agama, tokoh adat, lembaga pendidikan, organisasi perempuan, dan media lokal. Kebijakan yang mengatur larangan perkawinan anak tidak cukup hanya dipahami sebagai aturan administratif, tetapi harus disosialisasikan sebagai norma baru yang mencerminkan keadilan, kesehatan, dan perlindungan masa depan anak.

Tabel 4.4 Indikator Efektivitas Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2019 berdasarkan Teori Sistem Hukum – Lawrence M. Friedman

Komponen	Indikator Utama	Terpenuhi / Belum	Keterangan Singkat
Struktur Hukum	Adanya lembaga pelaksana dan aktor yang bekerja di tingkat teknis dan local	Terpenuhi sebagian	Kader desa berfungsi aktif, tapi SDM dan anggaran masih terbatas
Struktur Hukum	Koordinasi antarinstansi dan OPD berjalan	Terpenuhi	Gugus tugas dan lintas sektor (DLH, Kemenag, Dinkes) telah berjalan.
Struktur Hukum	Infrastruktur dan mekanisme pelaksana hukum	Belum optimal	Distribusi struktur pelaksana belum merata ke semua desa.
Substansi Hukum	Aturan jelas dan berpihak pada perlindungan anak	Terpenuhi	Perbup No. 12 Tahun 2019 secara substantif mengatur pencegahan

			perkawinan anak.
Substansi Hukum	Norma hukum didukung dengan kebijakan teknis (EISiMil, sertifikat kesehatan, dll)	Terpenuhi	Program-program teknis telah dijalankan meski belum menyentuh semua wilayah.
Substansi Hukum	Substansi hukum sesuai dengan nilai sosial	Belum optimal	Nilai hukum belum sepenuhnya diterima oleh budaya lokal yang masih kuat.
Budaya Hukum	Masyarakat memahami dan menyetujui nilai hukum	Belum optimal	Sebagian masih melihat hukum sebagai prosedur teknis, bukan nilai.
Budaya Hukum	Ada kesadaran hukum kolektif	Terpenuhi sebagian	Ada perubahan sikap, tapi belum menjadi kesadaran menyeluruh.
Budaya Hukum	Penegakan hukum berbasis pendekatan edukatif	Terpenuhi	Edukasi nilai lewat parenting, psikolog, dan keterlibatan tokoh lokal sudah dimulai.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan), dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak oleh DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan telah menunjukkan komitmen yang baik melalui sosialisasi, kerja lintas sektor, dan pelibatan kader desa. Namun, pelaksanaan masih menghadapi kendala seperti keterbatasan SDM, anggaran, dan hambatan budaya yang kuat. Upaya edukasi nilai hukum dan penguatan peran pelaksana di tingkat desa masih perlu ditingkatkan agar kebijakan benar-benar efektif dalam mencegah perkawinan anak.
2. Efektivitas Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 dalam pencegahan perkawinan anak, ditinjau dari teori Lawrence M. Friedman, menunjukkan bahwa struktur hukum sudah terbentuk hingga tingkat desa, namun masih belum merata dan terkendala koordinasi serta SDM. Substansi hukum telah cukup operasional melalui program seperti ElSiMil, namun pemahaman pelaksana masih

bersifat praktis. Sementara itu, budaya hukum masyarakat masih menjadi hambatan utama karena norma perjodohan dan tekanan sosial tetap kuat, sehingga mengurangi efektivitas kebijakan secara menyeluruh.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, terdapat beberapa saran yang dapat diberikan untuk meningkatkan efektivitas Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 dalam mencegah perkawinan anak:

1. Untuk mendukung pelaksanaan Peraturan Bupati Pasuruan No. 12 Tahun 2019 agar lebih maksimal, pemerintah daerah disarankan tidak hanya fokus pada aturan dan prosedur, tetapi juga mengedukasi masyarakat tentang pentingnya perlindungan anak. Edukasi ini perlu diberikan dengan cara yang mudah dipahami, agar masyarakat benar-benar tahu mengapa perkawinan anak harus dicegah. Selain itu, jumlah petugas atau pelaksana program perlu ditambah, dan anggaran juga perlu ditingkatkan supaya kegiatan bisa menjangkau seluruh desa. Kader desa juga perlu terus dilatih karena merekalah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat. Kader desa dan tokoh masyarakat perlu dilibatkan secara aktif dalam program pencegahan perkawinan anak. Mereka dapat menjadi agen perubahan yang memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang dampak negatif perkawinan dini dan pentingnya pendidikan bagi anak-anak.

2. Agar kebijakan ini benar-benar efektif dalam mencegah perkawinan anak, pemerintah daerah bisa bekerja sama dengan berbagai pihak, seperti tokoh agama atau tokoh masyarakat. Kerja sama ini penting supaya pesan yang disampaikan tidak hanya dari pemerintah saja, tapi juga dari orang-orang yang dipercaya masyarakat. Selain itu, kegiatan sosialisasi dan edukasi juga perlu dievaluasi secara rutin agar tahu mana yang sudah berjalan baik dan mana yang masih perlu ditingkatkan.

Dengan penerapan saran-saran di atas, diharapkan implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dapat berjalan lebih efektif, sehingga angka perkawinan anak di Kabupaten Pasuruan dapat ditekan secara signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fatimah, Husnul, Meitria Syahadatina, Rahman Fauzie, M. Ardani, Fahrini Yulidasari, Nur Laily, Andini Octavia Putri, dkk. *Perkawinan anak dan Upaya Pencegahannya*. Yogyakarta: CV Mine, 2021. <https://repositori.uin-suka.ac.id/bitstream/handle/123456789/29141/BUKU%20PERNIK%20AHAN%20DINI%20DAN%20UPAYA%20PENEGAHANNYA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (terj. M. Khozim). Bandung: Nusa Media, 2013.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Handoko, T. Hani. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2002.
- Jaelani, Jaelani. *Teori Organisasi*. Semarang: Yayasan Prima Agus Teknik, 2021. https://digilib.stekom.ac.id/assets/dokumen/ebook/feb_7fda5ad13fe76bfcec8f3bc0563fb339b58f531f_1642060582.pdf.
- Kasmad, Rulinawaty. *Studi Implementasi Kebijakan Publik*. Makassar: Kedai Aksara, 2013. https://www.researchgate.net/publication/327762798_Implementasi_Kebijakan_Publik#fullTextFileContent.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni, 2003.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta, 1995.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*. Bandung: Penerbit Alumni, 2002.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta, 1986.
- Muhaimin, Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020. <https://eprints.unram.ac.id/20305/1/Metode%20Penelitian%20Hukum.pdf>.
- Nurlela, Lela, Rudy Dwi Laksono, Loso Judijanto, Sri Wianti, Rima Pratiwi Batubara, Sri Rahadian Mukjizat Sakti, Febriansyah Nataly, dkk. *Pengantar Komunikasi*. Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2024. <http://repository.stikeshb.ac.id/667/1/C344%2C%20PENGANTAR%20K>

OMUNIKASI%2C%20ISBN%20978-623-8634-33-0%2C%20Terbit%20Mei%202024%2C%20Sonpedia%20Publishing%20Indonesia.pdf.

Penerjemah, Tim. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung: CV. Diponegoro, 2015.

Ridwan, Ridwan, dan Novalita Fransisca Tungka. *Metode Penelitian*. Bengkulu: Yayasan Sahabat Alam Rafflesia, 2024.

SF, Marbun, Zainal Muttaqin, Deno kamelus, Saut P Panjaitan, Gede Pantja Astawa. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2001.

Sugiyono, Sugiyono. *Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2017.

Widodo, Joko. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing, 2010.

Skripsi

Elishia, Berlianis Ocha. "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Mesuji Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kabupaten Layak Anak Dalam Upaya Penanggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak dan Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak Kabupaten Mesuji)." Undergraduate Thesis, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2023. https://repository.radenintan.ac.id/30671/1/SKRIPSI%20BAB%201%20DAN%202.pdf?__cf_chl_tk=WOXV1KyXPKdkcMatgGduaEQsT_Wv0pi_chQxhvNzZDQ-1729820957-1.0.1.1-6ZciCgcAKsPVNR3Kf89KTL4MOe5g0ul2yRoxBdaq2.M.

Kusna, Nur Laela. "Analisis Efektivitas Hukum atas Penanganan Dispensasi Kawin Pasca Berlakunya Undang-Undang No.16 Tahun 2019 (Studi pada Pengadilan Agama Ponorogo)." Undergraduate Thesis, Institut Agama Islam Negeri Ponorogo, 2023. <https://etheses.iainponorogo.ac.id/23951/1/E-theses%20Final%20Nur%20Laela%20Kusna%20503210044.pdf>.

Novitasari, Widi Ayu. "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Kabupaten Layak Anak Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Kasus Pekon Gedung Surian Kecamatan Gedung Srian Kabupaten Lampung Barat)." Undergraduate Thesis, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2021. <https://repository.radenintan.ac.id/16895/1/PERPUS%20PUSAT%20BAB%201%20DAN%202.pdf>.

Sinduwardoyo, Husamuddin Fadhil. "Evaluasi Program Kota Layak Anak (KLA) Terhadap Tumbuh Kembang Anak di Kelurahan Ciganjur Jakarta Selatan." Undergraduate Thesis, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2022.

<https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/62357/1/Husamuddin%20Fadhil%20Sinduwardoyo.pdf>.

Jurnal

- Aji, Guntur Jatmiko, Yaqub Cikusin, dan Hirshi Anadza. “Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kota Malang dalam Pemenuhan Hak Anak dan Perlindungan Anak.” *Jurnal Respon Publik*, no.1, 2021, 14–21.
- Amir, Hikma Nurhidaya, Nurhayati Mardin, dan Titie Yustisia Lestari. “Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Human Trafficking di Wilayah Kepolisian Daerah Sulawesi Tengah.” *Jurnal Ilmu Hukum Aktualita*, no. 3 (2024): 208–22.
- Andiki, La, dan La Ode Ismail. “Upaya Sosialisasi dan Penegakan Hukum Terhadap Pernikahan Usia Dini.” *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan*, no. 2 (2024): 8–19.
- Hadina, Hadina, Lisda Widiyanti Longgupa, Rahmawati Rahmawati, dan Zakiah Radjulaeni. “Dampak Pernikahan Anak Perempuan.” *Napande Jurnal Bidan 2*, no. 1 (2023): 19–25.
- Hermambang, Adinda, Choirul Ummah, Eunike Sola Gratia, Fathul Sanusi, Wilda Maria Ulfa, dan Rani Nooraeni. “Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pernikahan Usia Dini di Indonesia.” *Jurnal Kependudukan Indonesia* 16, no. 1 (2021): 1–12. <https://doi.org/10.14203/jki.v16i1.428>.
- Indah, Vera Finidia, Siti Zubaidah, Delfiazi Puji Lestari, Ade Uswatun Hasanah, Feni Huspita Sari, Emilda Sinar Fatiha, dan Basron Basron. “Tantangan dan Hambatan dalam Implementasi Kebijakan Pembentukan Tim Renstra di Kesbangpol Kabupaten Ogan Komering Ilir.” *Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan (JIASK)*, no. 1 (2024): 99–118.
- Indawati, Yana, Syaifullah Umar Said, Misrina Rohmatun Ismaniyah, Wahyu Yuha, dan Fahriza Dhya Kusuma. “Faktor dan Dampak Pernikahan Dini Dalam Perspektif Undang-Undang Perkawinan.” *Indonesian Journal of Social Sciences and Humanities* 4, no. 1 (2024): 80–91.
- Irwan, Irwan, Enceria Damanik, Yenni Melia, Elvawati Elvawati, Latifah Izzatul Jannah, dan Gebi Cahyataul Lubis. “Sosialisasi Penguatan dan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kabupaten Pasaman Barat.” *PakMas (Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat)*, no. 2 (2022): 398–403. <https://doi.org/10.54259/pakmas.v2i2.1243>.
- Jamaluddin, Mutiara, Rustan IR, dan Abdul Khalik. “Implementasi Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 43 Tahun 2018 tentang Kabupaten Layak Anak.” *Journal Pegguruang: Conference Series*, no. 2 (2024): 686–91. <https://doi.org/10.35329/jp.v6i2.5449>.

- Nusi, Marten, Sandi Prahara, dan Abdul Razak. "Implementasi Kebijakan Penanggulangan Dampak Covid 19 Melalui Bantuan Langsung Tunai (BLT) (Desa Tuladenggi Kecamatan Telaga Biru Kabupaten Gorontalo) Marten Nusi, Sandi Prahara, Darmawaty Abd Razak." *Jurnal Ilmiah Publika*, no. 1 (2023): 208–14.
- Novira, Alikha, dan Nevila Putri Suherman. "Implementasi Kebijakan Sistem Informasi Pemerintah Daerah pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Garut," *Konferensi Ilmu Nasioanl Ilmu Administrasi 8.0*, no. 1 (2023): <https://knia.stialanbandung.ac.id/index.php/knia/article/download/963/pdf>
- Pahlevi, Farida Sekti. *Pemberantasan Korupsi di Indonesia Perspektif Legal System Lawrence M. Friedman*, (Ponorogo: Jurnal El-Dusturie, No.1, (2022), 23-43. <https://doi.org/10.21154/eldusturie.v1i1.4097>.
- Putra, I Gusti Lanang Surya, Si Ngurah Ardhya, Muhamad Jodi Setianto, "Implementasi Ketentuan Pasal 3 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu Dan/Atau Musik (Studi Kasus Pada Kedai Kopi Yang Memutarkan Lagu Dan/Atau Musik Di Wilayah Kota Singaraja)", *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis*, No. 3, (2023), 35-45. <https://doi.org/10.23887/jih.v3i3.2590>.
- Rahmatillah, Akil, Wais Alqarni, dan Afrijal Afrijal. "Implementasi Program Aceh Green Ditinjau Dari Perspektif Teori Implementasi Kebijakan Edward III." *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP USK*, no. 3 (2023): 1–14.
- Razak, Askari. "Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (Realizing Fair and Dignified Elections: A Legal System Review Lawrence M. Friedman)" *Jurnal Fundamental*. no. 2 (2023), 471-488. <https://ejurnal.umbima.ac.id/index.php/jurnalhukum/article/view/185/91>.
- Rinawati, dan Annisa Fitri. "Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) di Kecamatan Kinali Kabupaten Pasaman Barat." *UNES Law Review*, no.4, 2023, 4573–87. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>.
- Safitri, Diana. "Impementasi Kebijakan Dispensasi Nikah Berdasarkan UU No.16 Tahun 2019 di Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya." *VISA: Journal of Visions and Ideas*, no. 03 (2024): 2072–79. <https://doi.org/47467/visa.v4i3.3737>.
- Sari, Ning Arum Tri Novita, dan Nunik Puspitasari. "Analisis Faktor Penyebab dan Dampak Pernikahan Usia Dini." *Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah STIKES Kendal* 12, no. 2 (2022): 397–406.
- Setyawan, Dody, Agus Priantono NC, dan Firman Firdausi. "Model George Edward III: Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Malang." *Jurnal Politik, Sosial & Kebijakan Publik (Publicio)*, no. 2 (2021): 9–19.

Syahrani, Zevanya Praja. “Dinamika Perkawinan anak dalam Pandangan Hukum dan Masyarakat di Indonesia.” *Jurnal Pendidikan Tambusai*, no. 2 (2024): 25475–89.

Syawalina, Sita Jugi, Anugrah A.I.J Wejai, dan Aliya Mulachella. “Upaya Perlindungan Hukum terhadap Anak yang Melakukan Perkawinan Dini di Kalangan Masyarakat Adat Pulau Nusi.” *Legal Empowerment Jurnal Pengabdian Hukum*, no. 1 (2024): 37–46. <https://doi.org/10.46924/legalempowerment.v1i2.268>.

Tampubolon, Elisabeth Putri Lahitani. “Permasalahan Perkawinan Dini di Indonesia.” *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 2, no. 5 (2021): 738–45. <https://doi.org/10.36418/jiss.v2i5.279>.

Perundang-Undangan

Berita Daerah Kabupaten Pasuruan Tahun 2015 Nomor 15, Diundangkan di Pasuruan, 28 Mei 2015

Berita Daerah Kabupaten Pasuruan Tahun 2019 Nomor 12, Diundangkan di Pasuruan, 27 Februari 2019

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Disahkan dan Diundangkan di Jakarta, 2 Januari 1974

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 186, Diundangkan di Jakarta, 15 Oktober 2019.

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak.

Website

Abror, Muhamad. “Teladan Tanggung Jawab Umar bin Khattab kepada Rakyatnya,” *kemenag.go.id*, 5 April 2023, <https://kemenag.go.id/hikmah/teladan-tanggung-jawab-umar-bin-khattab-kepada-rakyatnya-P4VBw>.

“Cegah Perkawinan Anak, KemenPPPA Kawal Proses Dispensasi Kawin dan Dorong Edukasi Masyarakat,” *kemepppa.go.id*, 22 Januari 2023. <https://www.kemenpppa.go.id/page/view/NDM1MQ==>.

Joni, Muhammad. *Efektivitas Penerapan Hukum (Online)*, <http://www.mjoni.com/opini/artikel-hukum/efektifitas-penerapan-hukum.html>

“Kuatkan Implementasi Pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak di Daerah, Kemen PPPA bersama Unicef Latih Fasilitator Daerah,”

kemenpppa.go.id, 15 November 2024.
<https://www.kemenpppa.go.id/page/view/NTUzNw==>.

“Maksimal, Kabupaten Pasuruan Diganjar Predikat Kabupaten Layak Anak Kategori Pratama,” *pasuruankab.go.id*, 24 Juli 2018.
<https://www.pasuruankab.go.id/isiberita/maksimal-kabupaten-pasuruan-diganjar-predikat-kabupaten-layak-anak-kategori-pratama>.

“Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Agama Bangil.” Diakses 21 Januari 2025. <https://sipp.pa-bangil.go.id/>.

Syariyani, Umi. “Kemuliaan Pernikahan dan Konsepsi Membangun Keluarga Islami.” *Rahma.id*, Mei 2020. https://rahma.id/kemuliaan-pernikahan-dan-konsepsi-membangun-keluarga-islami/?utm_source=chatgpt.com.

Watunglawar, Balla. “Penegakkan Hukum Lingkungan di Indonesia: Tantangan dan Solusi.” *Kompasiana*, 18 Januari 2025.
<https://www.kompasiana.com/ballawatunglawar6618/678a9d07ed6415694016c862/penegakkan-hukum-lingkungan-di-indonesia-tantangan-dan-solusi?page=all#sectional>

LAMPIRAN-LAMPIRAN



Wawancara dengan Ibu Dewi Arofah, S.E., M.M., S.E., M.M. dan Ibu Dewi Ulfah, S.H. tentang Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomr 12 Tahun 2019, berlokasi di DP3AP2KB Kabupaten Pasuruan pada tanggal 30-April-2025



Wawancara dengan Bapak Pipit Sabaruddin, S.E. tentang upaya dalam mencegah perkawinan anak, berlokasi di DP3AP2KB pada tanggal 30-April-2025



Wawancara dengan Kader Desa, Ibu Evi Novitasari tentang Efektivitas Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019, berlokasi di Desa Bayeman pada tanggal 2-Mei-2025



Wawancara dengan Akmalia dan Ibu Khotimah tentang alasan menikah di usia dini, berlokasi di Desa Bayeman pada tanggal 2-Mei-2025

1. Surat Izin Penelitian



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
 UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH
 Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341)559399
 Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: syariah@uin-malang.ac.id

Nomor : B- 3234 /F.Sy.1/TL.01/10/2024
 Hal : **Pra-Penelitian**

Malang, 25 Oktober 2024

Kepada Yth.

Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan
 Kompleks Perkantoran Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Jl. Raya Raci KM 9 Gedung Lettu Imam Adi Lantai 1, Area Sawah/Kebun, Raci, Kec. Bangil, Pasuruan, Jawa Timur 67153

Assalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi mahasiswa kami:

Nama : Dewi Balqis Maharani
 NIM : 210201110199
 Fakultas : Syariah
 Program Studi : Hukum Keluarga Islam

mohon diperkenankan untuk mengadakan *Pra Research* dengan judul :

Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan, pada instansi yang Bapak/Ibu Pimpin.

Demikian, atas perhatian dan perkenan Bapak/Ibu disampaikan terima kasih.

Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Scan Untuk Verifikasi



Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Prodi Hukum Keluarga Islam
3. Kabag. Tata Usaha





PEMERINTAH KABUPATEN PASURUAN
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 Komplek Perkantoran Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan
 Gedung Lettu Imam Adi Lt.3 Jl. Raya Raci Km.09 Bangil - Pasuruan Telp. (0343) 747004
 Website : bakesbangpol.pasuruankab.go.id Email : bakesbangpol@pasuruankab.go.id

REKOMENDASI MAGANG/SURVEY/PENELITIAN

NO. 00.9.2/356/424.104/SUR/RES/2024

- Dasar : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 316), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kementerian Dalam Negeri (Berita negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 168).
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 7 Tahun 2014 tentang Perubahan atas peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2011.
3. Surat dari Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Tanggal 25 Oktober 2024, Nomor: B-3234/F.Sy1/TL.01/10/2024, Perihal Permohonan Izin Penelitian, Atas nama : Dewi Balqis Maharani

Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Pemerintah Kabupaten Pasuruan memberikan rekomendasi kepada :

Nama : Dewi Balqis Maharani
 NIM : 210201110199
 Alamat : Dsn. Masjid, Desa Soket Dajah, Kec. Tragah, Kab. Bangkalan

Pekerjaan/Jabatan : Mahasiswa
 Instansi/Organisasi : Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
 Kebangsaan : Indonesia
 Judul Penelitian : *"Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan,"*

Tujuan : Skripsi
 Bidang Penelitian : Hukum
 Penanggung Jawab : Dewi Balqis Maharani
 Anggota/Peserta : 1. -
 2. -

Waktu Penelitian : 1 (Satu) Bulan
 Lokasi Penelitian : Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan

Kewajiban Peserta : 1. Berkewajiban menghormati dan mentaati Peraturan dan tata tertib di daerah setempat/lokasi penelitian/survey/kegiatan;
 2. Pelaksanaan penelitian agar tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan keamanan dan ketertiban di daerah/lokasi setempat;
 3. Berkewajiban melaporkan hasil penelitian dan sejenisnya kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam kesempatan pertama.

Pasuruan, 31 Oktober 2024

Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
 Kabupaten Pasuruan



Drs. EDDY SUPRIYANTO, M.M.
 Pembina Utama Muda
 NIP. 19651220 199303 1 007

TEMBUSAN :

- Yth. 1. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (BAPPELITBANGDA) Kabupaten Pasuruan;
 2. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan;
 3. Arsip.



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH
Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341)559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: syariah@uin-malang.ac.id

Nomor : 368 /F.Sy.1/TL.01/05/2025
Hal : **Permohonan Izin Penelitian**

Malang, 05 Mei 2025

Kepada Yth.
Kepala KUA Kecamatan Gondangwetan
Jalan Warungdowo-Ranggeh, Lingkungan Krajan I, Gondang Wetan, Kec. Gondang Wetan, Pasuruan, Jawa Timur 67174

Assalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi mahasiswa kami:

Nama : Dewi Balqis Maharani
NIM : 210201110199
Program Studi : Hukum Keluarga Islam

mohon diperkenankan untuk mengadakan penelitian dengan judul :
Implementasi Peraturan Bupati Pasuruan No.12 Tahun 2019 Tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dalam Mencegah Perkawinan Anak (Studi Kasus di Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Pasuruan), pada instansi yang Bapak/Ibu Pimpin.

Demikian, atas perhatian dan perkenan Bapak/Ibu disampaikan terima kasih.

Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Scan Untuk Verifikasi



Pen. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,

H. M. Mahmudi

Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Prodi Hukum Keluarga Islam
3. Kabag. Tata Usaha



2. Daftar Pertanyaan Wawancara

Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian
Penduduk dan Keluarga Berencana

- a. Apakah Anda memahami tujuan utama dari Perbup No. 12 Tahun 2019 tentang Kabupaten Layak Anak?
- b. Menurut Anda, apakah peraturan ini sudah cukup mampu mengubah perilaku masyarakat terkait praktik perkawinan anak?
- c. Apakah ada perubahan pandangan masyarakat sebelum dan sesudah diterbitkannya Perbup ini?
- d. Sejauh mana masyarakat menerima aturan ini dan berupaya mematuhi?
- e. Apa kendala sosial atau budaya yang paling sering Anda temui dalam implementasi kebijakan ini?
- f. Apakah pemerintah daerah telah melakukan sosialisasi secara maksimal terkait Perbup ini?
- g. Program atau pendekatan apa saja yang digunakan untuk menyampaikan nilai-nilai hukum kepada masyarakat?
- h. Apakah masyarakat benar-benar memahami bahwa perkawinan anak bertentangan dengan prinsip perlindungan anak?
- i. Apa saja kendala utama dalam pelaksanaan Perbup ini di lapangan?
- j. Apakah struktur kelembagaan dan peran antarinstansi sudah saling mendukung?

- k. Menurut Anda, apa yang perlu diperkuat agar kebijakan ini benar-benar dapat mengubah praktik perkawinan anak?

Kader Desa dan Masyarakat

- a. Apakah Anda mengetahui keberadaan Perbup No. 12 Tahun 2019?
- b. Siapa saja pihak yang terlibat dalam menyosialisasikan aturan ini?
- c. Apakah Anda memahami isi dari kebijakan Kabupaten Layak Anak?
- d. Apakah Anda tahu bahwa menikahkan anak di bawah 19 tahun dilarang oleh undang-undang?
- e. Menurut Anda, apakah menikah di usia anak merupakan hal yang wajar atau bermasalah?
- f. Apa alasan utama masyarakat masih melakukan perkawinan anak?
- g. Bagaimana pandangan agama/tradisi di daerah Anda terhadap usia pernikahan?

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Data Pribadi



Nama Lengkap : Dewi Balqis Maharani
TTL : Pasuruan, 16-Juni-2003
Alamat Asal : Dusun Masjid, Desa Soket Dajah,
Kec. Tragah, Kab. Bangkalan
Alamat Kos : Jl. Joyosuko, No.63 A, Merjosari,
Lowokwaru, Malang
Telepon : 083852670760
Email : dewibalqismaharani@gmail.com

Pendidikan Formal

2008-2009 : TK Mawar
2009-2015 : SDN Soket Dajah 01
2015-2016 : SMP IT Amtsilati
2016-2018 : MTsN Bangkalan
2018-2021 : MA Nurul Jadid
2021-2024 : S-1 Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas
Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim
Malang

Pendidikan Non-Formal

2015-2016 : Pondok Pesantren Darul Falah Amtsilati, Jepara
2018-2021 : Pondok Pesantren Nurul Jadid, Paiton, Probolinggo
2021-2022 : Program Khusus Pengembangan Bahasa Arab (PKPBA)
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
2022-2023 : Program Khusus Pengembangan Bahasa Inggris (PKPBI)
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang