PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN PERKAWINAN USIA ANAK
(Studi di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang)

TESIS

Tesis ini diajukan kepada Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan program magister hukum (M.H)

OLEH:

TITIN SYAFIQOTUZZUHDA
NIM 240201220016

PROGRAM MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYAH
PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2026

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN PERKAWINAN USIA ANAK
(Studi di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang)

TESIS

Tesis ini diajukan kepada Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan program magister hukum (M.H)

OLEH:

TITIN SYAFIQOTUZZUHDA
NIM 240201220016

PROGRAM MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYAH
PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2026

MOTTO

"Mendialogkan hukum negara dan hukum yang hidup (*living law*) di tengah masyarakat adalah ikhtiar merawat kesadaran hukum tanpa mencederai akar tradisi dan nilai kemanusiaan."

(Prof. Dr. Mahfud MD)

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِى ٱلْأَمْرِ مِنكُمْ

"Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan/pemerintah) di antara kamu..."

(QS. An-Nisa': 59)

ABSTRAK

Syafiqotuzzuhda Titin, 240201220016, 2026. Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak (Studi di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang), Tesis, Program Studi Al-Akhwal Al-Syakhsiyyah, Pascasarjana, Universitas Islam Negeri Maulna Malik Ibrahim Malang, Pembimbing: (1) Prof. Dr. Khoirul Hidayah, S.H.,M.H. (2) Dr. Nur Fadhilah, S.HI.,M.H

Keywoard: Peran Pemerintah Daerah, Batas Usia Perkawinan, Lawrence M Friedman

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya Pasal 7 ayat (1) dan (2) yang menaikkan batas usia minimal pernikahan menjadi 19 tahun, serta diperkuat oleh Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026, bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi anak. Namun, dalam realitas empiris di lapangan, implementasi regulasi ini membentur kuatnya tradisi lokal, pola pikir tradisional, tekanan ekonomi, serta kedaruratan pergaulan bebas di Kabupaten Rembang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam mencegah perkawinan usia anak beserta hambatan dan solusinya, serta menganalisis peran tersebut menggunakan pisau analisis Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris dengan jenis kualitatif deskriptif-analitis berbasis studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci (jajaran birokrasi Dinsos PPKB, PLKB, Satgas PPA, orang tua, dan remaja pelaku) serta studi dokumentasi, yang kemudian dianalisis menggunakan metode interaktif Miles dan Huberman.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam mencegah perkawinan anak diwujudkan melalui empat strategi utama: (1) Sosialisasi dan edukasi publik yang menjangkau sekolah, pesantren, hingga desa, serta pembentukan fasilitator sebaya melalui Forum Anak, PIK-R, dan Duta Genre; (2) Intervensi klinis dan konseling pra-dispensasi di PUSPAGA berdasarkan kerja sama (*MoU*) dengan Pengadilan Agama Rembang; (3) Penguatan kader lapangan (PLKB dan Satgas PPA/PATBM desa); serta (4) Advokasi struktural jangka panjang berupa pendirian SMK Gunem untuk menekan angka anak putus sekolah. Ditinjau dari perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, upaya Dinsos PPKB telah bekerja secara selaras pada tiga komponen: Substansi Hukum (*Legal Substance*) melalui internalisasi norma UU No. 16 Tahun 2019 dan Perbup No. 5 Tahun 2026 yang disandingkan dengan edukasi risiko medis; Struktur Hukum (*Legal Structure*) melalui optimalisasi peran birokrasi dan fungsi *filtering system* di PUSPAGA; serta Budaya Hukum (*Legal Culture*) melalui pendekatan kultural yang persuasif dan pelibatan

generasi muda untuk mengubah pola pikir masyarakat dari kepatuhan semu (*formal compliance*) menjadi kepatuhan nyata berkesadaran batin (*actual compliance*).

ABSTRACT

Syafiqotuzzuhda Titin, 240201220016, 2026. The Role of Local Government in Preventing Child Marriage (A Study at the Social Service and PPKB Office of Rembang Regency), Thesis, Al-Akhwal Al-Syakhsiyyah Study Program, Postgraduate, Maulna Malik Ibrahim State Islamic University Malang, Supervisor: (1) Prof. Dr. Khoirul Hidayah, S.H., M.H. (2) Dr. Nur Fadhilah, S.HI., M.H

Keywords: The Role of Local Government, Marriage Age Limits, Lawrence M Friedman

Law Number 16 of 2019 concerning Amendments to Law Number 1 of 1974 on Marriage, especially Article 7 paragraphs (1) and (2) which raise the minimum marriage age to 19, and reinforced by Rembang Regency Regional Regulation Number 6 of 2014 and Rembang Regent Regulation Number 5 of 2026, aims to provide optimal legal protection for children. However, in reality on the ground, the implementation of this regulation clashes with strong local traditions, traditional mindsets, economic pressures, as well as the urgency of free social interactions in Rembang Regency. This study aims to analyze the role of the Social Service and PPKB of Rembang Regency in preventing child marriage along with the obstacles and solutions, and to analyze this role using Lawrence M. Friedman's Legal System Theory as an analytical tool. This study uses a juridical-empirical approach with a qualitative descriptive-analytical type based on a case study. Data was collected through in-depth interviews with key informants (officials from the Dinsos PPKB bureaucracy, PLKB, PPA task force, parents, and adolescent offenders) as well as document studies, which were then analyzed using the interactive method of Miles and Huberman.

Research results show that the role of the Social Service Office for Population Control and Family Planning (Dinas Sosial PPKB) in Rembang Regency in preventing child marriage is carried out through four main strategies: (1) public outreach and education reaching schools, Islamic boarding schools, and villages, as well as forming peer facilitators through the Child Forum, PIK-R, and Genre Ambassadors; (2) clinical interventions and pre-dispensation counseling at PUSPAGA based on cooperation (MoU) with the Rembang Religious Court; (3) strengthening field cadres (PLKB and village PPA/PATBM task forces); and (4) long-term structural advocacy, such as establishing SMK Gunem to reduce school dropout rates. From the perspective of Lawrence M. Friedman's Legal System Theory, the efforts of Dinsos PPKB have worked in harmony across three components: Legal Substance through internalization of the norms in Law No. 16 of 2019 and Regent Regulation No. 5 of 2026 combined with medical risk education; Legal Structure through optimizing the role of bureaucracy and the filtering system function at PUSPAGA; and Legal Culture through a persuasive cultural approach and involving the younger generation to shift society's

mindset from superficial compliance (formal compliance) to genuine, internally-conscious compliance (actual compliance).

ملخص البحث

شفيقة الزهدة، تيتين. ٢٠٢٦. دور الحكومة المحلية في بناء الثقافة القانونية للمجتمع تجاه حد سن الزواج (دراسة في مصلحة الشؤون الاجتماعية والسيطرة على السكان وتنظيم الأسرة بمحافظة ريمبانج). رسالة الماجستير. قسم الأحوال الشخصية، كلية الدراسات العليا، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية بمالانج. المشرف: (١) الأستاذ الدكتورة خير الهداية، الماجستير، (٢) الدكتورة نور فضيلة، الماجستير

الكلمات الرئيسية: دور الحكومة المحلية، الثقافة القانونية، حد سن الزواج، المصلحة المرسلة

القانون رقم 16 لسنة 2019 المتعلق بتعديل القانون رقم 1 لسنة 1974 بشأن الزواج، وخاصة المادة 7 الفقرة (1) و(2) التي رفعت الحد الأدنى لسن الزواج إلى 19 عامًا، ويُعزز ذلك أيضًا بواسطة اللوائح المحلية لمقاطعة ريمبانغ ،رقم 6 لسنة 2014 ولائحة المحافظ رقم 5 لسنة 2026، يهدف إلى تقديم حماية قانونية مثالية للأطفال. ومع ذلك في الواقع العملي على الأرض، تنفيذ هذا التنظيم يصطدم بقوة بالتقاليد المحلية، ونمط التفكير التقليدي، والضغوط الاقتصادية، وكذلك حالات الطوارئ المتعلقة بالعلاقات الاجتماعية غير المنظمة في مقاطعة ريمبانغ. تهدف هذه الدراسة إلى تحليل دور إدارة الشؤون الاجتماعية وتنظيم الأسرة ومكافحة العنف الأسري في مقاطعة ريمبانغ في منع زواج الأطفال مع دراسة العقبات والحلول، وكذلك تحليل هذا الدور باستخدام أداة التحليل لنظرية النظام القانوني لورانس م. فريدمان. تستخدم هذه الدراسة منهجًا قانونيًا-تجريبيًا مع نوع وصفي-تحليلي نوعي قائم على ،دراسة حالة. تم جمع البيانات من خلال مقابلات معمقة مع المصادر الرئيسية (إدارات ديوان الشؤون الاجتماعية فرقة عمل حماية الطفل، الأهل، والمراهقين المنفذين) بالإضافة إلى دراسة الوثائق، والتي تم تحليلها ،PLKB .لاحقًا باستخدام الطريقة التفاعلية لمايلز وهوبرمان

أظهرت نتائج البحث أن دور دائرة الشؤون الاجتماعية وخدمات تنظيم الأسرة في مقاطعة ريمبانغ في منع زواج الأطفال تحقق من خلال أربع استراتيجيات رئيسية: (1) التوعية والتثقيف العام التي تصل إلى المدارس، والمعاهد وسفراء ،PIK-Rالدينية، وحتى القرى، بالإضافة إلى تكوين ميسرين من نفس الفئة العمرية عبر منتدى الأطفال، و بناءً على PUSPAGA النوع الاجتماعي؛ (2) التدخلات السريرية والإرشاد قبل الحصول على الإعفاء في وفريق مكافحة العنف PLKB) مع المحكمة الدينية في ريمبانغ؛ (3) تعزيز العاملين الميدانيين (MoU) التعاون في القرى)؛ و(4) المناصرة الهيكلية طويلة الأمد على شكل إنشاء مدرسة مهنية في PATBM / ضد الأطفال غونيم للحد من عدد الأطفال المتسربين من المدارس. ومن منظور نظرية النظام القانوني لورانس م. فريدمان، فإن جهود دائرة الشؤون الاجتماعية والتنمية الأسرية تعمل بشكل متناسق على ثلاثة مكونات: المضمون القانوني من خلال استبطان قواعد القانون رقم 16 لسنة 2019 وقرار المحافظ رقم 5 لسنة 2026، مع التوازي مع التثقيف حول المخاطر الطبية؛ الهيكل القانوني من خلال تحسين دور البيروقراطية ووظيفة نظام التصفية في ؛ والثقافة القانونية من خلال نهج ثقافي إقناعي وإشراك الشباب لتغيير عقلية المجتمع من الامتثالPUSPAGA .الظاهري إلى الامتثال الفعلي الواعي داخليًا

HALAMAN PERSEMBAHAN

Rasa syukur yang sedalam-dalamnya saya haturkan kaehadirat Allah SWT, yang berkat rahmat serta petunjuk-Nya, proses panjang tesis ini bisa rampung dengan baik. Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada tealadan sebagai ungkapan terima kasih yang tulus atas doa dan dukungan seluruh pihak yang telah mengiringi langkah saya, terutama kepada:

1. Kepada kedua orang tua tercinta, Bapak Muh. Shodiqin dan Ibu Faridah, S.Pd.,Gr. Rasa terimakasih yang paling dalam peneliti sampaikan atas seluruh dukungan moral maupun material, serta kesempatan Pendidikan yang telah diberikan selama ini. Terima kasih telah menjadi penyemangat abadi dan pendamping melalui untaian doa yang tak putus-putus, sehingga peneliti mampu menyelesaikan perjalanan akademik ini dengan baik.
2. Kepada adek Ahmad Azza Musawwa, ucapan terima kasih disampaikan atas semangat dan doa yang diberikan selama proses pengusunan tesis ini.
3. Kepada kakak Nur Af'idatun Ni'mah S.Pd., M.Pd. yang senantiasa mendampingi dan menemani dalam suka maupun duka. Terimakasih atas kesediannya menjadi partner diskusi yang sabar sejak awal penyusunan hingga penyelesaian tesis ini, serta atas dukungan dan doa dalam menghadapi tantangan.
4. Kepada Ustadz KH. Maliku Fajri Shobah, M.Pd dan ustadzah Jauharotul Maknunah, S.Psi., ucapan terimakasih disampaikan atas doa-doa dan motivasi yang diberikan selama proses penyusunan tesis ini.
5. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Al-Akhwal Al-Syakhsiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, yang senantiasa memberikan dukungan dan motivasi selama perjalanan akademik.
6. Seluruh pihak yang dengan ikhlas memberikan bantuan kepada peneliti dalam proses penyelesaian tesis yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Peneliti hanya bisa membalas segala kebaikan yang diterima selama penyusunan tesis ini dengn doa. Semoga Allah SWT senantiasa menganugerahkan kemudahan dan keberkahan dalam segala kegiatan.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT. Sang pemilik ilmu, yang telah memberikan kekuatan, kesabaran, dan keteguhan hati sehingga naskah tesis yang berjudul **"Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak (Studi di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang)"** ini dapat diselesaikan. Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Bagibsa Rasulullah SAW, teladan terbaik dalam menuntut ilmu.

Pelajaran menyusun karya ilmiah ini bukanlah hal yang mudah. Di dalamnya terdapat banyak diskusi, bimbingan, serta dukungan dari berbagai pihak yang telah membantu penulis melewati setiap tantangan akademik. Oleh karena itu, dengan kerendahan hati, penulis ingin menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Hj. Ilfi Nur Diana, M.Si., CAHRM., CRMP., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang beserta seluruh staf.
2. Prof. Dr. Agus Maimun, M.Pd., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Prof. Dr. Khoirul Hidayah, M.H., dan Dr. Jamilah, MA., selaku Ketua dan Sekretaris Program Studi Magister Al-Akhwal Al-Syakhsiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Prof. Dr. Khoirul Hidayah, M.H., selaku dosen pembimbing I yang telah meluangkan waktu, memberikan arahan, serta kesabaran yang luar biasa dalam membimbing penulis hingga tesis ini mencapai bentuk akhirnya.
5. Dr. Nur Fadhilah, S.HI., M.H., selaku dosen pembimbing II yang telah meluangkan waktu, memberikan arahan, serta kesabaran yang luar biasa dalam membimbing penulis hingga tesis ini mencapai bentuk akhirnya.
6. Segenap dosen Program Studi Magister Al-Akhwal Al-Syakhsiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
7. Segenap seluruh jajaran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang.

8. Kedua orang tua tercinta (Bapak Muh. Shodiqin dan Ibu Faridah,S.Pd.,Gr), Adik tercinta (Ahmad Azza Musawwa) yang telah mendukung, dan mendoakan penulis dalam penyusunan tesis ini hingga akhir.
9. Rekan-rekan seperjuangan Angkatan 2025, yang telah berbagi tawa, diskusi, dan semangat dalam menuntaskan masa studi bersama-sama.
10. Teman-teman serta seluruh pihak yang telah membantu penyelesaian tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam tesis ini masih terdapat ruang untuk perbaikan dan pengembangan. Oleh karena itu, segala kritik membangun serta saran dari berbagai pihak akan penulis terima dengan tangan terbuka demi kesempurnaan karya di masa mendatang. Akhir kata semoga tesis ini mampu memberikan kontribusi positif bagi pembaca dan penulis sendiri.

Malang, Agustus 2026

Titin Syafiqotuzzuhda

NIM. 240201220016

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS ..... **ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**
PERSETUJUAN PEMBIMBING..... **ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**
MOTTO.....I
ABSTRAK II
HALAMAN PERSEMBAHAN..... VII
KATA PENGANTAR..... VIII
DAFTAR ISI X
DAFTAR TABEL..... XII
DAFTAR LAMPIRAN XIII
TRANSLITERASI.....XIV
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Rumusan Masalah 11
C. Tujuan Penelitian..... 11
D. Manfaat Penelitian 11
E. Penelitian Terdahulu..... 14
F. Definisi Operasional..... 26
BAB II KAJIAN PUSTAKA 26
A. Peran Pemerintah Daerah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan *Policy Engineering*..... 26
B. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman..... 29
C. Batas Usia Perkawinan dalam Perspektif Yuridis Formal dan Hukum Keluarga Islam..... 33
D. Eksistensi Kelembagaan Dinas sosial PPKB Kabupaten Rembang 36
E. Kerangka Alur Penelitian..... 39
BAB III METODE PENELITIAN..... 44
A. Jenis Penelitian..... 44
B. Pendekatan Penelitian 47

C. Lokasi Penelitian 48
D. Metode Penentuan Subyek 49
E. Data dan Sumber Data Penelitian 52
F. Metode Pengumpulan Data 54
G. Metode Pengolahan Data 59

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 64

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian dan Objek Kajian 64
B. Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak 68
C. Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman 105

BAB V PENUTUP 128

A. Kesimpulan 128
B. Saran 130

DAFTAR PUSTAKA 133

LAMPIRAN ..... **ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

DAFTAR RIWAYAT HIDUP 141

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Batas Usia Perkawinan 16
Tabel 1. 2 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Pernikahan Dini di Rembang..... 21
Tabel 1. 3 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Pencegahan Pernikahan Dini 24
Tabel 4. 1 Analisi Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak 101
Tabel 4. 2 Analisis Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman atas Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang 124

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Surat Izin Penelitian..... **Error! Bookmark not defined.**
Lampiran 2 Pedoman Wawancara..... **Error! Bookmark not defined.**
Lampiran 3 Dokumentasi Informan..... 148

TRANSLITERASI

Transliterasi yang digunakan Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan model *Library of Congress (LC)* Amerika Serikat sebagai berikut:

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
أ	,	ط	ṭ
ب	B	ظ	**?**
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	ل	**W**
س	S	ه	**H**
ش	Sh	ء	**’**
ص	?	ي	**Y**
ض	**ḍ**		

Untuk menunjukkan bunyi hidup panjang (*madd*), maka caranya dengan menuliskan coretan horisontal di atas huruf, seperti *ā, ī* dan *ū*. (و ,ي ,أ). Bunyi hidup dobel Arab ditransliterasikan dengan menggabung dua huruf “ay” dan “aw” seperti *layyinah, lawwāmah*. Kata yang berakhiran tā’ marbūṭah dan berfungsi sebagai sifat atau *muḍāf ilayh* ditransliterasikan dengan “ah”, sedangkan yang berfungsi sebagai *muḍāf* ditransliterasikan dengan “at.

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Efektivitas suatu instrumen regulasi di dalam tatanan sosial tidak hanya ditentukan oleh kualitas teks hukum formal, melainkan sangat bergantung pada bekerjanya sistem hukum secara utuh..[1] Ketika pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya Pasal 7 ayat (1) yang menaikkan batas usia minimal perkawinan menjadi 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan, serta Pasal 7 ayat (2) yang mengatur ketentuan pengajuan dispensasi kawin regulasi ini dimaksudkan sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) untuk melindungi hak-hak dasar anak[2] Komitmen hukum positif nasional tersebut di tingkat daerah diperkuat secara hirarkis melalui Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak sebagai payung hukum utama, serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak sebagai pedoman teknis operasional bagi Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang di lapangan.

Namun, dalam realitas empiris di Kabupaten Rembang, pemberlakuan aturan batas usia minimal tersebut membentur berbagai kompleksitas sosiokultural, mulai dari bertahannya tradisi lokal, tekanan ekonomi keluarga, hingga tingginya angka pergaulan

[1]M. Syamsudin, *Konstruksi Sosiologi Hukum dalam Perubahan Sosial* (Yogyakarta: Deepublish, 2021), hlm. 78. .

[2]Ilma, Mughniatul. (2020). *Regulasi Dispensasi dalam Penguatan Aturan Batas Usia Kawin bagi Anak Pasca Lahirnya UU No. 16 Tahun 2019*. AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam, Vol. 2 No. 2, hlm. 133–166..

bebas. Kondisi ini menuntut kehadiran intervensi aktif dari pemerintah daerah melalui organ birokrasi teknisnya, yakni Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang, guna menegakkan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak secara terstruktur..[3]

Komitmen pembatasan usia perkawinan ini sejalan dengan agenda global *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya Tujuan ke-5 (Kesetaraan Gender) dengan Target 5.3, yaitu *"menghapuskan semua praktik berbahaya, seperti perkawinan usia anak, perkawinan dini, dan perkawinan paksa"*.[4] Penguatan regulasi nasional ini menegaskan bahwa pencegahan perkawinan anak merupakan indikator kunci keberhasilan pembangunan berkelanjutan, terutama dalam menjamin hak atas pendidikan, kesehatan reproduksi, serta pengentasan kemiskinan antar-generasi. [5]Namun, dalam realitas empiris di Kabupaten Rembang, penerimaan terhadap aturan yang mendukung target SDGs ini masih berhadapan dengan dinamika kesadaran hukum masyarakat yang belum merata.[6]

Untuk menganalisis efektivitas peran pemerintah daerah dalam mencegah perkawinan usia anak secara komprehensif, penelitian ini menggunakan Teori Sistem

---

[3] Laporan Tahunan Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Rembang Kelas I B Tahun 2023–2025 (Rembang: Pengadilan Agama Rembang, 2025).
[4] Yeni Herliana Yoshida, Junita Budi Rachman, dan Wawan Budi Darmawan, "Upaya Indonesia dalam Mengatasi Pernikahan Anak sebagai Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) Tujuan 5 (5.3)," *Aliansi: Jurnal Politik, Keamanan dan Hubungan Internasional*, Vol. 1, No. 3 (2022), hlm. 155.
[5] Wendy Tan, "Perkawinan Di Bawah Umur Dan Tantangan Dalam Mencapai Sustainable Development Goals," *Justisi*, Vol. 7, No. 2 (2021), hlm. 80. https://doi.org/10.33506/js.v7i2.1342.
[6] Laporan Tahunan Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Rembang Kelas I B Tahun 2023–2025 (Rembang: Pengadilan Agama Rembang, 2025).

Hukum Lawrence M. Friedman. Menurut Friedman, bekerjanya hukum di tengah masyarakat sangat bergantung pada bekerjanya tiga elemen utama sistem hukum, yaitu substansi hukum *(legal substance),* struktur hukum *(legal structure),* dan budaya hukum *(legal culture*). Dalam konteks pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang, substansi hukum direpresentasikan oleh aturan normatif seperti UU No. 16 Tahun 2019 dan Perbup Rembang No. 5 Tahun 2026 struktur hukum diwujudkan melalui kinerja kelembagaan Dinas Sosial PPKB beserta jajaran perangkat teknisnya (PUSPAGA, PLKB, dan Satgas PPA) sedangkan budaya hukum tercermin dari respons dan nilai-nilai sosiokultural masyarakat.

Analisis terhadap ketiga elemen sistem hukum ini menjadi pisau bedah yang ideal untuk mengevaluasi sejauh mana optimalisasi peran Dinsos PPKB dalam mereduksi laju pernikahan dini. Dalam upaya memotong mata rantai perkawinan usia anak di daerah, peran Pemerintah Daerah menjadi sangat krusial melalui penggunaan instrumen hukum administrasi negara (*bestuurszorg*) yang bersifat intervensif dan preventif. Di Kabupaten Rembang, *leading sector* yang memegang mandat utama dalam mengendalikan, mencegah, dan melindungi anak dari dampak perkawinan dini adalah Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang. Keberhasilan peran intervensi pemerintah daerah ini selanjutnya dievaluasi melalui kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yang mengukur efektivitas penegakan hukum melalui tiga komponen utama, yaitu substansi hukum (*legal substance*) yang melandasi kebijakan, struktur hukum (*legal structure*) yang dijalankan

oleh jajaran instansi, serta budaya hukum (*legal culture*) yang hidup di tengah masyarakat.[7]

Melalui regulasi tingkat daerah seperti Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak, Dinsos PPKB diamanahkan untuk melakukan rekayasa budaya hukum masyarakat agar sejalan dengan semangat perlindungan anak dan pembatasan usia perkawinan negara di seluruh wilayah Kabupaten Rembang.[8]membentuk, mengarahkan, sekaligus menavigasi kesadaran hukum warga lokal terhadap berlakunya UU Nomor 16 Tahun 2019.

Penetapan Kabupaten Rembang secara menyeluruh sebagai lokus dalam penelitian ini didasarkan pada tiga urgensi strategis. Pertama, urgensi sosiologis-geografis. Kabupaten Rembang memiliki karakteristik demografis wilayah yang sangat kompleks, di mana nilai-nilai komunal tradisional mengenai pernikahan dini masih hidup kuat dan tersebar merata. Pola pikir masyarakat yang menganggap pernikahan sebagai solusi ekonomi atau pemenuhan kesiapan biologis semata (*baligh*) menciptakan resistensi kultural yang masif terhadap pemberlakuan batas usia minimal 19 tahun yang diamanatkan negara.[9] Kedua, urgensi regulatif dan komitmen daerah. Kabupaten Rembang termasuk daerah yang memiliki respons cepat terhadap isu ini

[7] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 11–13.
[8] Peraturan Bupati Rembang Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
[9]Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, cet. 4 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 15–22.

dengan diterbitkannya Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Namun, keberadaan regulasi ini justru memunculkan paradoks penegakan hukum, di satu sisi pemerintah daerah agresif menekan angka pernikahan anak melalui kebijakan terstruktur, namun di sisi lain kebijakan tersebut belum sepenuhnya terinternalisasi secara merata menjadi budaya hukum yang disadari oleh masyarakat di seluruh kecamatan. Ketiga, urgensi institusional. Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang bertindak sebagai aktor sentral (*leading sector*) yang memiliki jangkauan struktural hingga ke level kader lapangan di desa-desa. Meneliti Rembang secara utuh akan membuka tabir sejauh mana efektivitas birokrasi daerah dalam melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) untuk mengubah pola pikir masyarakat secara masif.[10] urgensi regulatif dan komitmen daerah yang diperkuat oleh kolaborasi multi-pihak. Kabupaten Rembang termasuk daerah yang memiliki respons cepat terhadap isu ini dengan diterbitkannya Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Jauh sebelum regulasi ini lahir, komitmen Kabupaten Rembang juga telah diuji melalui implementasi Program "Yes I Do" sebuah program intervensi aliansi internasional yang berfokus

[10] Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023* (Rembang: Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, 2024), hlm. 15–20.

pada pencegahan perkawinan anak, kehamilan remaja, dan praktik berbahaya bagi anak perempuan.[11]

Keberadaan Program "Yes I Do" di Kabupaten Rembang ini memberikan fondasi awal dalam penguatan kapasitas pemuda dan edukasi kesehatan reproduksi. Namun, berakhirnya masa transisi program tersebut menuntut keberlanjutan peran pemerintah daerah secara mandiri. Di sinilah muncul paradoks penegakan hukum: di satu sisi instrumen hukum daerah dan rekam jejak program internasional sangat agresif menekan angka pernikahan anak, namun di sisi lain kebijakan tersebut belum sepenuhnya terinternalisasi secara merata menjadi kesadaran hukum (*legal awareness*) yang dihayati dan dipatuhi secara mandiri oleh masyarakat di seluruh wilayah kecamatan.[12]

Namun, dalam pelaksanaannya, upaya Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dihadapkan pada karakteristik sosiokultural masyarakat yang heterogen dan dinamis, adanya disparitas kebijakan preventif di tingkat pemerintahan desa di mana beberapa desa telah mengadopsi Peraturan Desa (Perdes) pencegahan perkawinan anak sementara wilayah lain masih hampa regulasi lokal menjadi tantangan struktural tersendiri. Kondisi ini memaksa Dinsos PPKB Kabupaten Rembang untuk merumuskan strategi penegakan hukum dan pendekatan sosialisasi yang menyeluruh

[11] Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
[12]Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, cet. 4 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 18–22.

secara struktural maupun kultural guna menjangkau seluruh lapisan masyarakat tanpa bertumpu pada satu klaster wilayah saja.[13]

Dinamika kesadaran hukum masyarakat di Kabupaten Rembang, dalam merespons batas usia perkawinan 19 tahun pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dapat dianalisis melalui potret perkara permohonan dispensasi kawin yang diputus oleh peradilan. Berdasarkan data resmi Pengadilan Agama Rembang, pada tahun 2023 tercatat terdapat 219 perkara dispensasi kawin yang diajukan oleh masyarakat.[14] Angka ini kemudian mengalami penurunan pada tahun 2024 menjadi 162 perkara, dan terus menurun hingga mencapai 102 perkara pada rekapitulasi akhir tahun 2025.[15]Dari sebaran data tersebut, laporan dari Bidang Urusan Agama Islam (Bimas Islam) Kemenag Rembang mengonfirmasi bahwa Kecamatan Sarang secara konsisten berada dalam zona merah (tiga besar tertinggi) sebagai penyumbang angka dispensasi nikah dan pernikahan usia anak.[16]

Secara kuantitatif, tren penurunan yang konsisten dari tahun 2023 hingga 2025 ini menunjukkan adanya dampak positif dari pengetatan regulasi dan intervensi kebijakan lokal di Kabupaten Rembang. Namun, secara sosiologis-empiris, bertahannya angka permohonan hingga menembus angka seratusan kasus setiap tahunnya membuktikan

---

[13] Sri Budi Utami, "Analisis Hambatan Struktural dan Kultural dalam Penegakan Kebijakan Batas Usia Pernikahan di Tingkat Regional," *Jurnal Sosiologi Hukum* 12, no. 1 (2024): 93.
[14] Pengadilan Agama Rembang, *Laporan Tahunan Penanganan Perkara Dispensasi Kawin Tahun 2023* (Rembang: Panitera Hukum PA Rembang, 2024), hlm. 12.
[15] Pengadilan Agama Rembang, *Data Statistik Sektoral Perkara Permohonan Dispensasi Nikah Konsolidasi Tahun 2025*
[16] Dokumentasi Laporan Penyuluhan Bidang Urusan Agama Islam (Bimas Islam) Kementerian Agama Kabupaten Rembang, Periode 2024-2025.

bahwa dorongan kultural untuk melangsungkan perkawinan di bawah umur masih nyata terjadi di tengah masyarakat umum Kabupaten Rembang. Fenomena ini mengonfirmasi adanya kesenjangan (*gap*) antara hukum tertulis dengan tingkat kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*) mulai dari tahap pengetahuan, pemahaman, sikap, hingga pola perilaku hukum yang belum sepenuhnya selaras dengan semangat pembatasan usia nikah 19 tahun..[17]

Kesenjangan implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 di Kabupaten Rembang semakin dipertegas oleh adanya disparitas kebijakan preventif di tingkat pemerintahan desa. Pada beberapa wilayah di Kabupaten Rembang, pencegahan perkawinan anak telah diintervensi secara struktural melalui kodifikasi hukum lokal, seperti yang diadopsi oleh Desa Woro di Kecamatan Kragan melalui Peraturan Desa Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak.[18] yang kemudian dipertegas kembali dalam Peraturan Desa Woro Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.[19] Langkah serupa juga telah lama diterapkan oleh Desa Suntri di Kecamatan Gunem melalui Peraturan Desa Nomor 06 Tahun 2014, yang secara eksplisit memuat sanksi sosial dan administratif bagi pelaku perkawinan usia anak.[20]

---

[17]Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, cet. 4 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 15–22.
[18] Peraturan Desa Woro Nomor 01 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak, Pasal 23 ayat (3).
[19] Peraturan Desa Woro Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak, Pasal 14
[20] Peraturan Desa Suntri Nomor 06 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, Pasal 23

Pentingnya menyoroti aspek kesadaran hukum dalam penelitian ini sekaligus menjadi pembeda utama (*academic gap*) dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Toifatul Mahmudah dalam penelitiannya, menempatkan faktor ketidaktahuan atau budaya hukum pada urutan terakhir setelah faktor ekonomi, pendidikan, pergaulan bebas, dan Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD) sebagai pemicu meningkatnya pernikahan dini pasca-UU No. 16 Tahun 2019.[21] Namun, penelitian ini memandang bahwa faktor-faktor seperti ekonomi, pendidikan, maupun KTD sosiologis tersebut sejatinya hanyalah gejala di permukaan (*symptom*), bukan akar masalah yang berdiri sendiri.

Perkawinan usia anak tetap terjadi di Kabupaten Rembang karena adanya legitimasi kultural yang kuat dari struktur kognitif masyarakatnya. Ketika terjadi pergaulan bebas atau problem ekonomi, masyarakat tidak menjadikan hukum negara (batas usia 19 tahun) sebagai instrumen penyelesaian utama, melainkan memilih melanggar hukum negara demi mengejar keabsahan hukum agama (fikih) yang mereka yakini.[22] Hal ini membuktikan bahwa kesadaran hukum (*legal awareness*) bukanlah faktor minor di urutan terakhir, melainkan sebuah 'payung besar' yang menggerakkan dan membenarkan keputusan masyarakat untuk menerobos batasan undang-undang.

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, maraknya perkawinan anak menuntut kewenangan aktif pemerintah daerah (bestuurszorg) untuk melakukan

---

[21] Toifatul Mahmudah, "Analisis Faktor Penyebab Meningkatnya Pernikahan Dini Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019," *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 7, No. 1 (2022)
[22] Sutjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 89.

intervensi melalui kebijakan preventif. Di Kabupaten Rembang, Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) memegang mandat utama sebagai penggerak struktural dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Strategi Daerah Pencegahan Perkawinan Anak dan usia kurang dari 19 tahun.

Untuk membedah efektivitas peran tersebut secara komprehensif, penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yang membagi penegakan hukum ke dalam tiga elemen utama: Substansi Hukum (regulasi UU No. 16 Tahun 2019 dan Perbup Rembang No. 5/2026), Struktur Hukum (kinerja kelembagaan Dinsos PPKB, PUSPAGA, PLKB, hingga Satgas PPA/PATBM), dan Budaya Hukum (respons kesadaran dan nilai-nilai sosiokultural masyarakat Rembang). Analisis terhadap ketiga elemen ini menjadi kunci untuk memahami bagaimana pemerintah daerah berupaya menekan laju dispensasi kawin di tengah dinamika masyarakat pedesaan dan pesisir.

Untuk menganalisis sejauh mana efektivitas langkah intervensi dan program pencegahan yang dijalankan oleh pemerintah daerah secara komprehensif, penelitian ini menggunakan kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Berdasarkan teori tersebut, bekerjanya hukum di tengah masyarakat dievaluasi melalui tiga elemen utama, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Melalui pisau analisis ini, penelitian membedah bagaimana Dinsos PPKB Kabupaten Rembang mengoptimalkan peran kelembagaannya sebagai *leading sector* untuk mereduksi laju permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama sekaligus merespons dinamika

sosiokultural masyarakat pedesaan. Berdasarkan latar belakang pemikiran tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dan menuangkannya dalam sebuah tesis dengan judul: "Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak (Studi di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang)".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam mencegah perkawinan usia anak?
2. Bagaimana peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam mencegah perkawinan usia anak perspektif teori sistem hukum Lawrence M. Friedman ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam mencegah perkawinan usia anak..
2. Untuk menganalisis peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam mencegah perkawinan usia anak perspektif teori sistem hukum Lawrence M. Friedman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

   Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam pengembangan khazanah ilmu hukum, khususnya di bidang Sosiologi Hukum dan Hukum Keluarga Islam (*Ahwal Al-Syakhshiyyah*):

a. Penelitian ini secara teoretis memperkaya khazanah keilmuan sosiologi hukum, khususnya dalam menguji operasionalisasi Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman pada fenomena pencegahan perkawinan usia anak di tingkat daerah. Hasil penelitian ini memberikan deskripsi teoretis yang komprehensif mengenai bagaimana tiga elemen utama sistem hukum yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) bekerja, saling memengaruhi, serta berinteraksi ketika dihadapkan pada implementasi regulasi baru (UU No. 16 Tahun 2019 dan Perbup Rembang No. 5 Tahun 2026) yang dijalankan oleh Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang.Penguatan Konsep *Policy Engineering* dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) Penelitian ini menyumbang pemikiran teoretis mengenai peran intervensi pemerintah daerah (*bestuurszorg*) melalui instrumen *policy engineering*. Secara khusus, penelitian ini mengonstruksi bagaimana lembaga eksekutif daerah (seperti Dinsos PPKB) tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana regulasi (*rule enforcer*), tetapi juga sebagai agen rekayasa sosial yang bertugas menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat melalui program-program preventif yang terstruktur.
b. Penelitian ini menyumbang pemikiran teoretis mengenai peran intervensi pemerintah daerah (*bestuurszorg*) melalui instrumen *policy engineering* (rekayasa kebijakan). Secara khusus, penelitian ini mengonstruksi bagaimana lembaga eksekutif daerah (seperti Dinsos PPKB Kabupaten Rembang) tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana regulasi statis (*rule enforcer*), melainkan

bertindak sebagai agen rekayasa sosial (*social engineering*) yang membentuk dan menyelaraskan struktur hukum serta kebijakan daerah (Perbup Rembang No. 5 Tahun 2026) demi mereduksi angka perkawinan usia anak.

c. Referensi akademik, Hasil penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran ilmiah di bidang sosiologi hukum dan hukum administrasi negara, khususnya dalam membedah produk kebijakan publik serta instrumen hukum yang dikeluarkan oleh otoritas daerah. Penelitian ini memperkaya studi akademik mengenai bagaimana operasionalisasi Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (*legal substance, legal structure, dan legal culture*) dijadikan pijakan analisis-empiris oleh pemerintah daerah dalam mentransformasikan regulasi batas usia perkawinan, guna menjamin perlindungan dan kesejahteraan anak secara berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang, Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi objektif, pemetaan hambatan di lapangan, serta sumbangan rekomendasi strategis dalam mengoptimalkan implementasi Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak secara mandiri dan berkelanjutan secara makro.

b. Bagi Pemangku Kebijakan (Pemerintah Daerah), Sebagai acuan data sosiokultural dalam menyusun kebijakan publik terpadu guna menekan angka

dispensasi kawin, sekaligus mempercepat pencapaian target *Sustainable Development Goals* (SDGs) terkait perlindungan anak di tingkat daerah.

c. Bagi Praktisi Hukum dan Penyuluh Lapangan, Penelitian ini dapat berfungsi sebagai panduan praktis dan referensi empiris bagi para penyuluh lapangan, Satgas PPA, institusi Pengadilan Agama, serta Kantor Urusan Agama (KUA) dalam menyusun strategi pendekatan kultural-sosial yang efektif saat berhadapan langsung dengan karakteristik masyarakat Rembang yang heterogen.

d. Bagi Masyarakat Umum, Memberikan edukasi dan kesadaran hukum mengenai pentingnya memahami urgensi batas usia perkawinan, baik dari sudut pandang hukum negara, kesehatan reproduksi, maupun orientasi maslahat jangka panjang.

E. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian sebelumnya, seperti jurnal yang relevan dengan topik penelitian ini, telah diteliti dengan tujuan untuk mendapatkan informasi dan merumuskan landasan teori yang terkait. Adapun penelitian terdahulu yang digunakan sebagai berikut:

1. Batas Usia Perkawinan

Terdapat beberapa penelitian dengan objek penelitian Batas Usia Perkawinan di Masyarakat Pesantren salah satunya penulisan dalam bentuk jurnal yang ditulis oleh Ahmad Fauzi (2023) dengan judul “Pluralisme Hukum dan Sisasat Hukum

Batas Usia Perkawinan pada Masyarakat Berbasis Pesantren" Fokus utama dari penelitian ini adalah merumuskan masalah mengenai adanya benturan norma (legal pluralism) antara hukum negara dengan hukum islam konvensional yang hidup di pesantren.[23] Penelitian selanjutnya yang sama masih dengan objek penelitian berfokus pada perkawinan di masyarakat pesantren dalam bentuk tesis yang ditulis oleh Fathur Rahman (2023) dengan judul "Otoritas Kitab Kuning vs Hukum Positif: Studi Sosiologi Hukum atas Pandangan Kematangan Biologis di Kalangan Pesantren Tradisional". Rumusan masalah dalam penelitian ini berfokus pada bagaimana teks-teks fikih klasik (kitab kuning) yang diajarkan secara turun-temurun di pesantren diinternalisasi oleh masyarakat sebagai indikator utama kedewasaan (baligh), sehingga memicu resistensi kultural terhadap batasan usia kronologis yang ditetapkan undang-undang negara.[24] Penelitian selanjutnya dengan topik yang sama dalam bentuk jurnal sosiologi agama yang ditulis oleh Nurul Hidayah (2025) dengan judul "Relasi Patron-Klien Antara Kyai dan Kepatuhan Hukum Komunal Terhadap Batas Usia Perkawinan di Lingkungan Pesantren Salaf". Yang dikaji dari penelitian tersebut berorientasi pada aspek sosiologi agama, khususnya mengenai sejauh mana kekuatan karisma, dawuh, dan legiyimasi sosial seorang kyai pengasuh pesantren salaf mampu mempengaruhi, ,

[23] Ahmad Fauzi, "Pluralisme Hukum dan Sisasat Hukum Batas Usia Perkawinan pada Masyarakat Berbasis Pesantren*" Journal Al-Ahwal* UIN Sunan Kalijaga Yogjakarta (Sinta 3) 2023.
[24] Fathur Rahman, "Otoritas Kitab Kuning vs Hukum Positif: Studi Sosiologi Hukum atas Pandangan Kematangan Biologis di Kalangan Pesantren Tradisional", Thesis UIN Maulana Malik Ibrahim Malang 2023.

mengarahkan, atau mendikte tingkat kepatuhan hukum jamaah dan masyarakat komunal di sekitarnya terkait penundaan usia pernikahan. Penelitian selanjtnya masih dengan fokus yang sama dalam bentuk jurnal yang ditulis oleh Ahmad Syarifuddin (2025) dengan judul "Konstruksi Maslahah Mursalah dalam Negosiasi Batas Usia Nikah di Lembaga Pesantren Modern" Fokus utama penelitian ini mencoba membedah pembaharuan peikiran hukum islam di kalangan pesantren modern, dengan merumuskan masalah bagaimana para akademisi pesantren merumuskan ulang konsep kemaslahatan untuk mendukung regulasi negara terkait batas usia 19 tahun demi perlindungan hak anak dan kesehatan reproduksi.[25]

Tabel 1. 1 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Batas Usia Perkawinan

No.	Judul Penelitian	Nama Peneliti	Tahun Penelitian	Rumusan Masalah
1.	Pluralisme Hukum dan Sisasat Hukum Batas Usia Perkawinan pada Masyarakat Berbasis Pesantren	Ahmad Fauzi	2023	Menganalisis merumuskan masalah mengenai adanya benturan norma (legal pluralism) antara hukum negara dengan hukum islam konvensional yang hidup di pesantren.
2.	Otoritas Kitab Kuning vz Hukum Positif : Studi Sosiologi Hukum atas Pandangan Kematangan	Fathur Rahman	2023	Rumusan masalah dalam penelitian ini berfokus pada bagaimana teks-teks fikih klasik (kitab kuning) yang diajarkan secara turun-temurun di pesantren

[25] Ahmad Syarifuddin," Konstruksi Maslahah Mursalah dalam Negosiasi Batas Usia Nikah di Lembaga Pesantren Modern" *Jurnal Al-Ahwal Syakhsiyah,* UIN Raden Lampung 2025.

	Biologis di Kalangan Pesantren Tradisional			diinternalisasi oleh masyarakat sebagai indikator utama kedewasaan (baligh), sehingga memicu resistensi kultural terhadap batasan usia kronologis yang ditetapkan undang-undang negara.
3.	Relasi Patron-Klien Antara Kyai dan Kepatuhan Hukum Komunal Terhadap Batas Usia Perkawinan di Lingkungan Pesantren Salaf	Nurul Hidayah	2025	Yang dikaji dari penelitian tersebut berorientasi pada aspek sosiologi agama, khususnya mengenai sejauh mana kekuatan karisma, dawuh, dan legiyimasi sosial seorang kyai pengasuh pesantren salaf mampu mempengaruhi, , mengarahkan, atau mendikte tingkat kepatuhan hukum jamaah dan masyarakat komunal di sekitarnya terkait penundaan usia pernikahan.
4.	Konstruksi Maslahah Mursalah dalam Negosiasi Batas Usia Nikah di Lembaga Pesantren Modern	Ahmad Syarifuddin	2025	Memfokuskan membedah pembaharuan peikiran hukum islam di kalangan pesantren modern, dengan merumuskan masalah bagaimana para akademisi pesantren merumuskan ulang konsep kemaslahatan untuk mendukung regulasi negara terkait batas usia 19 tahun demi perlindungan

	hak anak dan kesehatan reproduksi.

2. Pernikahan Dini di Rembang

Terdapat beberapa penelitian dengan objek penelitian Pernikahan Dini di Rembang salah satunya penulisan dalam bentuk Jurnal yang ditulis oleh Luchian Ekha Nataniya (2025) dengan judul "Peran Stakeholders dalam Mencegah Pernikahan Dini di Kabupaten Rembang" Fokus penelitiannya menganalisis bentuk keterlibatan serta sinergi antar stakeholders dalam upaya pencegahan pernikahan dini di wilayah Rembang.[26] Penelitian selanjutnya yang sama masih dengan objek penelitian berfokus pada pernikahan dini di Rembang, dalam bentuk tesis yang ditulis oleh Alfina Rahmatul Maghfiroh (2023) dengan judul "Implementasi Peraturan Bupati Rembang Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang." yang dalam rumusan masalahnya memfokuskan pada Bagaimana efektivitas kolaborasi antara Pemerintah Desa dan KUA dalam mengimplementasikan Perbup No. 9/2021 di wilayah dengan angka pernikahan dini tertinggi di Rembang. Fokus pada birokrasi tingkat desa dan hambatan administratif dalam penerapan regulasi daerah yang masih tergolong baru.[27]

[26] Luchian Ekha Nataniya, "Peran Stakeholders dalam Mencegah Pernikahan Dini di Kabupaten Rembang*" Journal of Public Policy and Management Review,* Universitas Diponegoro 2025.
[27] Alfina Rahmatul Maghfiroh, "Implementasi Peraturan Bupati Rembang Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang", *Tesis Program Studi Hukum Keluarga Islam,* UIN KH Abdurrahman Wahid Pekalongan (2023).

Penelitian selanjutnya masih dalam objek penelitian dalam bentuk jurnal yang ditulis oleh Siti Nur Halimah (2023) dengan judul "Faktor Psikologis dan Budaya Terhadap Keputusan Pernikahan Dini di Desa Sarang Kabupaten Rembang." yang dalam penelitiannya memfokuskan pada Bagaimana determinan psikologis remaja dan tekanan norma sosial di lingkungan pesantren/pesisir memengaruhi tingginya angka permohonan dispensasi nikah, meneliti interaksi antara budaya religiusitas (pesantren) dengan pengambilan keputusan individu pada remaja di Rembang Timur.[28]penelitian selanjutnya masih alam objek penelitian pernikahan dini dalam bentuk jurnal ilmiah yang ditulis oleh Dian Pratiwi (2022) dengan judul "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Pernikahan Dini Terhadap Kesejahteraan Rumah Tangga di Kabupaten Rembang" dalam penelitiannya memfokuskan pada sejauh mana pernikahan dini berkontribusi terhadap lingkaran kemiskinan (poverty trap) pada keluarga muda di wilayah agraris Rembang, Menggunakan analisis kuantitatif ekonomi untuk mengukur tingkat pendapatan dan kerentanan pangan pada pelaku pernikahan dini. [29]Penelitian selanjutnya yang menjadi pijakan kritis dan pembeda utama (*academic gap*) dalam penelitian ini adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Toifatul Mahmudah (2022) dengan judul *"*Analisis Faktor Penyebab Meningkatnya Pernikahan Dini Sejak Ditetapkannya UU No. 16 Tahun 2019".

[28] Siti Nur Halimah danMuhammad Rifa'I*,* "Faktor Psikologis dan Budaya Terhadap Keputusan Pernikahan Dini di Desa Sarang Kabupaten Rembang"*, Jurnal Sosialisasi: Jurnal Hasil Pemikiran, Penelitian, dan Pengembangan Keilmuan Sosiologi*, Vol. 10, No. 2 2023.

[29] Dian Pratiwi," Analisis Dampak Sosial Ekonomi Pernikahan Dini Terhadap Kesejahteraan Rumah Tangga di Kabupaten Rembang*". Jurnal Ekonomi Terapan (Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Pembangunan)*, Vol. 7, No. 1 2022.

Dalam temuan risetnya, merumuskan masalah mengenai faktor-faktor kausalitas apa saja yang memicu lonjakan angka pernikahan anak pasca-unifikasi batas usia menjadi 19 tahun, serta faktor mana yang paling dominan di dalamnya. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa peningkatan pernikahan dini didominasi secara berturut-turut oleh faktor ekonomi, rendahnya tingkat pendidikan, pergaulan bebas, dan Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD), sementara faktor ketidaktahuan atau budaya hukum ditaruh di urutan paling belakang.[30] Penempatan faktor budaya hukum di urutan terakhir oleh Mahmudah didasarkan pada argumen bahwa pasca-2019, sosialisasi undang-undang sudah masif dilakukan sehingga masyarakat sebenarnya bukan tidak tahu aturan batas usia 19 tahun, melainkan terdesak oleh kedaruratan sosiologis di permukaan seperti ekonomi dan kehamilan. Di sinilah letak kebaruan ilmiah (*novelty*) penelitian tesis ini. Jika penelitiannya menyempitkan budaya hukum sebatas 'ketidaktahuan teks regulasi' sehingga menempatkannya di urutan minor, penelitian ini justru memposisikan budaya hukum masyarakat (*legal culture*) sebagai variabel determinan utama yang bertindak sebagai 'payung besar'. Di Kecamatan Sarang yang lekat sebagai 'Kota Santri', masyarakat melangsungkan pernikahan dini bukan karena tidak tahu undang-undang, melainkan karena budaya hukum mereka

[30] Toifatul Mahmudah, "Analisis Faktor Penyebab Meningkatnya Pernikahan Dini Sejak Ditetapkannya UU No. 16 Tahun 2019," Jurnal Hukum Keluarga Islam, Vol. 7, No. 1 (2022), hlm. 41–43.

secara sadar menempatkan keabsahan fikih (hukum agama) dan otoritas kepatuhan kepada tokoh agama/kyai jauh di atas hukum administrasi negara.[31]

Tabel 1. 2 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Pernikahan Dini di Rembang

No.	Judul Penelitian	Nama Peneliti	Tahun Penelitian	Rumusan Masalah
5.	Peran Stakeholders dalam Mencegah Pernikahan Dini di Kabupaten Rembang	Luchian Ekha Nataniya	2025	Menganalisis bentuk keterlibatan serta sinergi antar stakeholders dalam upaya pencegahan pernikahan dini di wilayah Rembang.
6.	Implementasi Peraturan Bupati Rembang Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang	Alfina Rahmatul Maghfiroh	2023	memfokuskan pada Bagaimana efektivitas kolaborasi antara Pemerintah Desa dan KUA dalam mengimplementasikan Perbup No. 9/2021 di wilayah dengan angka pernikahan dini tertinggi di Rembang. Fokus pada birokrasi tingkat desa dan hambatan administratif dalam penerapan regulasi daerah yang masih tergolong baru.
7.	Faktor Psikologis dan Budaya Terhadap Keputusan Pernikahan Dini di	Siti Nur Halimah	2023	Menganalisis Bagaimana determinan psikologis remaja dan tekanan norma sosial di lingkungan pesantren/pesisir

[31] Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Cet. 16 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 53.

	Desa Sarang Kabupaten Rembang.			memengaruhi tingginya angka permohonan dispensasi nikah, meneliti interaksi antara budaya religiusitas (pesantren) dengan pengambilan keputusan individu pada remaja di Rembang Timur.
8.	Analisis Dampak Sosial Ekonomi Pernikahan Dini Terhadap Kesejahteraan Rumah Tangga di Kabupaten Rembang	Dian Pratiwi	2022	Memfokuskan pada sejauh mana pernikahan dini berkontribusi terhadap lingkaran kemiskinan (poverty trap) pada keluarga muda di wilayah agraris Rembang, Menggunakan analisis kuantitatif ekonomi untuk mengukur tingkat pendapatan dan kerentanan pangan pada pelaku pernikahan dini
9.	Analisis Faktor Penyebab Meningkatnya Pernikahan Dini Sejak Ditetapkannya UU No. 16 Tahun 2019	Toifatul Mahmudah	2022	Merumuskan masalah mengenai faktor-faktor kausalitas apa saja yang memicu lonjakan angka pernikahan anak pasca-unifikasi batas usia menjadi 19 tahun, serta faktor mana yang paling dominan di dalamnya.

3. Pencegahan Pernikahan Dini

Pisau analisis pencegahan pernikahan dini sering digunakan dalam penelitian, baik berupa karya ilmiah jurnal, skripsi, tesis dan disertasi. Penelitian-penelitian sebelumnya telah banyak membahas baik pencegahannya maupun angka

pelonjankannya. Namun, terdapat kekosongan literatur yang signifikan dalam menganalisis secara mendalam bagaimana ketentuan-ketentuan normatif Hukum Islam diimplementasikan secara praktis melalui instrumen, prosedur, dan lembaga di bawah payung Hukum Administrasi Negara. Contoh karya ilmiah berupa jurnal Muhammad Revaldi Aflah (2025) dengan judul "Pencegahan Pernikahan Dini Melalui Pendekatan PerspektifIslam di MTS Jamaluddin Toya" dalam tulisannya memfokuskan bagaimana mencegah pernikahan dini melalui pendekatan perspektif Islam di MTS Jamaluddin Toya.[32] Penelitian selanjutnya berbentuk jurnal sama menggunakan pisau analisis Pernikahan Dini ,masih dengan topik yang sama yang ditulis oleh Mujito (2025) dengan judul "Pencegaha Pernikahan Dini Melalui Edukasi Bhaya Pergaulan Bebas pada Remaja MTS Tarbiyatus Shibyan Surabaya" dalam kesimpulannya bahwa Program Bimbingan Remaja Usia Sekolah (BRUS) yang dilaksanakan oleh penyuluh Agama KUA Kecamatan Asemrowo Surabaya di Madrasah Tsanawiyah (MTS) Tarbiyatus Shibyan Surabaya telah memberikan dampak yang signifikan dalam meningkatkan pemahaman para siswa tentang pergaulan bebas, pernikahan dini, dan kesehatan reproduksi, terutama mengenai stunting. Program ini bertujuan untuk memberikan edukasi yang berbasis pada nilai-nilai agama dan kesehatan untuk membantu remaja membuat keputusan yang lebih bijaksana dan bertanggung jawab terkait

[32] Muhammad Revaldi Aflah, Jovan Triadi Gunawan, Mutiara Tsalsa Yaumiati, Salma Maheswari, Ummu Azizatul Annida, Zhidan Hanafi dan Agus Kurnia, "Pencegahan Pernikahan Dini Melalui Pendekatan PerspektifIslam di MTS Jamaluddin Toya". *BATOBO Jurnal Pengabdian Kepada Mayarakat* Vol. 03, No. 01, 2025.

dengan kehidupan sosial mereka.[33] Penelitian selanjutnya juga masih berkaitan dengan Pernikahan Dini penelitian ini ditulis dalam bentuk jurnal dan ditulis oleh Halili (2025) dengan judul "Strategi Edukasi Pencegahan Pernikahan Dini di Desa Jambearu Dampak dan Solusi Berbasis Masyarakat" didalam penelitiannya memfokuskan strategi pendidikan berbasis komunitas dalam mencegah pernikahan dini dengan menekankan peran guru ngaji, tokoh masyarakat, orang tua, dan institusi pendidikan sebagai aktor utama.[34]Penelitian selanjutnya juga dalam bentuk jurnal yang ditulis oleh Rindayu Bidara Caela Nantika (2025) dengan judul "Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Pengetahuan Remaja Tentang Pernikahan Dini di Komunitas: Scoping Review" didalam penelitiannya bertujuan ingin mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penyebab yang meempengaruhi tingkat pengetahuan remaja tentang pernikahan dini di komunitas scoping review.[35]

Tabel 1. 3 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Pencegahan Pernikahan Dini

	Judul Penelitian	Nama Peneliti	Tahun Penelitian	Rumusan Masalah
	Pencegahan Pernikahan Dini Melalui Pendekatan	Revaldi Aflah	2025	Menganalisis bagaimana mencegah pernikahan dini melalui pendekatan perspektif

[33] Mujito, Sirojuddin Abror dan Budhi Hadi Syah Putra, "Pencegaha Pernikahan Dini Melalui Edukasi Bhaya Pergaulan Bebas pada Remaja MTS Tarbiyatus Shibyan Surabaya*". Al MURTADO: Journal of Social Innovation and Community Service* Vol. 02 , No. O2, Desember 2025 II Halaman: 373 – 383

[34]Halili, "Strategi Edukasi Pencegahan Pernikahan Dini di Desa Jambearu Dampak dan Solusi Berbasis Masyarakat" *TAAWUN: Jurnal Pengabdian* Vol. 04, No. 02, November, 2025

[35] Rindayu Bidara Caela Nantika, Lilis Mamuroh, Adelse Prima Mulya, *"Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Pengetahuan Remaja Tentang Pernikahan Dini di Komunitas: Scoping Review",* JKSP Vol. 8 No. 1, Februari 2025.

	PerspektifIslam di MTS Jamaluddin Toya			Islam di MTS Jamaluddin Toya.
3	Pencegaha Pernikahan Dini Melalui Edukasi Bhaya Pergaulan Bebas pada Remaja MTS Tarbiyatus Shibyan Surabaya	Mujito	2025	Program Bimbingan Remaja Usia Sekolah (BRUS) yang dilaksanakan oleh penyuluh Agama KUA Kecamatan Asemrowo Surabaya di Madrasah Tsanawiyah (MTS) Tarbiyatus Shibyan Surabaya telah memberikan dampak yang signifikan dalam meningkatkan pemahaman para siswa tentang pergaulan bebas, pernikahan dini, dan kesehatan reproduksi, terutama mengenai stunting. Program ini bertujuan untuk memberikan edukasi yang berbasis pada nilai-nilai agama dan kesehatan untuk membantu remaja membuat keputusan yang lebih bijaksana dan bertanggung jawab terkait dengan kehidupan sosial mereka
4	Strategi Edukasi Pencegahan Pernikahan Dini di Desa Jambearu Dampak dan Solusi Berbasis Masyarakat	Halili	2025	Menganalisis memfokuskan strategi pendidikan berbasis komunitas dalam mencegah pernikahan dini dengan menekankan peran guru ngaji, tokoh masyarakat, orang tua, dan institusi pendidikan sebagai aktor utama
5	Faktor Yang Mempengaruhi	Rindayu Bidara	2025	Mengetahui dan penelitiannya bertujuan ingin

Tingkat Pengetahuan Remaja Tentang Pernikahan Dini di Komunitas: Scoping Review	Caela Nantika	mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penyebab yang meempengaruhi tingkat pengetahuan remaja tentang pernikahan dini di komunitas scoping review

F. Definisi Operasional

1. Peran Pemerintah Daerah

   Peran Pemerintah Daerah dalam penelitian ini diartikan sebagai segala bentuk tindakan, wewenang, kebijakan administrasi negara, dan program kerja yang dijalankan secara struktural oleh Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang. Peran ini berfokus pada fungsi intervensi, pengawasan, sosialisasi, dan implementasi Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Peran tersebut mencakup pula keberlanjutan strategi edukasi makro pasca-transisi Program *"Yes I Do"* di tingkat regional Kabupaten Rembang.

2. Sistem Hukum

   Sistem hukum dalam penelitian ini didefinisikan sebagai suatu kesatuan tatanan yang kompleks, dinamis, dan saling berinteraksi antara norma aturan formal yang berlaku, kinerja operasional kelembagaan birokrasi daerah, serta pola respons dan nilai-nilai sosiokultural masyarakat Kabupaten Rembang dalam merespons

kebijakan pencegahan perkawinan pada usia anak.[36]Hukum tidak dipandang sekadar sebagai teks tertulis yang statis di dalam lembaran negara, melainkan sebagai sebuah proses sosial yang hidup dan bekerja secara berkesinambungan (*law in action*). Dalam konteks pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang, keberhasilan pencapaian tujuan regulasi sangat ditentukan oleh sejauh mana norma formal mampu diterjemahkan oleh struktur kelembagaan daerah dan diserap ke dalam kesadaran budaya hukum masyarakat rural. Mengacu pada Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, variabel sistem hukum dioperasionalkan secara rinci dan mendalam ke dalam 3 (tiga) pilar utama yang saling mengunci sebagai berikut:

1. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

   Keseluruhan tatanan norma hukum tertulis, wujud aturan formal, serta regulasi turunan yang menjadi landasan legitimasi yuridis bagi pembatasan usia perkawinan dan mekanisme pencegahannya di tingkat nasional maupun daerah. Indikator ini dioperasionalkan dan diukur melalui:

   a. Kepastian dan kejelasan normatif Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang menetapkan batas usia minimal perkawinan 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan, serta Pasal 7 ayat (2) yang mengatur kriteria dan syarat ketat pengajuan dispensasi kawin ke Pengadilan Agama.

[36] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 14–16.

b. Ketersediaan, keterlibatan, dan kecukupan landasan yuridis operasional tingkat daerah berupa Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak sebagai sarana rekayasa kebijakan (*policy engineering*) di tingkat lokal.

2. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

   Kerangka institusional, otoritas birokrasi, aparat penegak/pelaksana hukum, serta jaringan kelembagaan teknis yang bertugas mengoperasionalkan, mengawal, dan memfasilitasi program pencegahan perkawinan anak di wilayah Kabupaten Rembang. Indikator ini dioperasionalkan dan diukur melalui:

   a. Pelaksanaan fungsi pelayanan publik dan perlindungan anak (*bestuurszorg*) oleh Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang selaku *leading sector*, mencakup perumusan program kerja, alokasi anggaran, dan strategi kemandirian instansi pasca-transisi Program "Yes I Do".

   b. Kinerja operasional pelaksana teknis di lapangan, mencakup kualitas layanan asesmen konseling pra-dispensasi oleh Konselor/Psikolog PUSPAGA, serta keaktifan edukasi dan pengawasan oleh Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) dan Satuan Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak (Satgas PPA).

c. Sinergi, komunikasi, dan koordinasi kelembagaan antara Dinsos PPKB dengan Pengadilan Agama Rembang, Kementerian Agama/KUA, instansi pendidikan, dan otoritas pemerintah desa.

3. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Nilai-nilai, sikap mental, kebiasaan, pandangan hidup, kepercayaan, dan pola perilaku sosiokultural masyarakat rural Kabupaten Rembang terhadap berlakunya hukum pembatasan usia perkawinan.[37]Budaya hukum menjadi iklim sosial yang menentukan apakah hukum tersebut diterima, ditaati, atau justru disimpangi. Indikator ini dioperasionalkan dan diukur melalui:[38]

a. Persepsi, kesadaran, dan penerimaan sosial masyarakat, orang tua, serta tokoh agama/masyarakat lokal terhadap batas usia nikah 19 tahun serta komitmen untuk meninggalkan tradisi pernikahan dini.

b. Pola perilaku hukum nyata (*actual compliance*), yaitu tindakan konkrit orang tua untuk tidak menikahkan anak di bawah usia 19 tahun serta menekan praktik penyelundupan hukum (*legal circumvention*) maupun permohonan dispensasi kawin tanpa alasan yang benar-benar mendesak.

3. Batas Usia Perkawinan

---

[37] Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, 2nd ed., New York: W.W. Norton & Company, 1998, hlm. 71–73.

[38] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 215–218.

Batas usia perkawinan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah batas usia minimal 19 tahun bagi laki-laki maupun perempuan untuk diizinkan melangsungkan perkawinan formal, sebagaimana diatur secara sah dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Batas usia inilah yang menjadi objek standarisasi rekayasa sosial (*social engineering*) di Kabupaten Rembang guna memotong mata rantai pengajuan permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama. Secara hukum positif, batas usia perkawinan mengacu secara mutlak pada aturan yuridis normatif dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 yang menetapkan batas usia minimal 19 tahun bagi laki-laki maupun perempuan sebagai prasyarat legalitas administratif pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama. [39]Sebaliknya, secara hukum hidup atau perspektif fikih yang isi ajarannya diadopsi dari rahim pesantren, batas usia perkawinan diartikan sebagai standar kematangan biologis (*baligh*) tradisional tanpa patokan angka kronologis yang kaku, yang kerap dijadikan pembenaran moral oleh masyarakat pesisir untuk melangsungkan perkawinan usia dini demi menghindari kemudharatan sosial berupa pergaulan bebas atau perzinaan.[40]

4. Dinas sosial PPKB Kabupaten Rembang

---

[39] Emmi Ratnawati, dkk., "Responsibilitas Kementerian Agama Terhadap Penerapan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Perkawinan Di Bawah Umur," *Jurnal Hukamaa: Jurnal Hukum Keluarga Islam* (Sinta 4), Vol. 3, No. 1, 2024, hlm. 28.

[40]Ahmad Fauzi, "Pluralisme Hukum dan Siasat Hukum Batas Usia Perkawinan pada Masyarakat Berbasis Pesantren," *Jurnal Hukum Keluarga Islam* (UIN Sunan Ampel Surabaya) 8, no. 2 (2023): 112–130.

Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam penelitian ini diposisikan sebagai lokus penelitian utama. Instansi ini bertindak sebagai institusi birokrasi daerah (*leading sector*) yang memegang otoritas pelaksanaan kebijakan, pembinaan kader lapangan (seperti PLKB dan Satgas PPA), serta bertanggung jawab penuh dalam mengonstruksi kesadaran hukum baru anti-perkawinan anak secara integratif di seluruh wilayah administratif Kabupaten Rembang. Secara operasional, instansi ini didefinisikan sebagai institusi birokrasi daerah (*leading sector*) yang memegang otoritas resmi dan mandat yuridis dalam merumuskan, mengoordinasikan, serta mengeksekusi kebijakan perlindungan anak serta pengendalian penduduk di tingkat regional Kabupaten Rembang.[41] Dalam konteks penelitian ini, eksistensi fungsional Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dibatasi dan difokuskan pada kapasitas kinerjanya dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak ke dalam program kerja nyata di lapangan.[42] Hal tersebut mencakup aspek struktural berupa pengoptimalan, penggerakan, dan pembinaan jaringan kader internal, Satgas Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA), hingga Penyuluh

[41] Yoga Aditya Pratama, "Peran Pemerintah Daerah dan Strategi Dinas Sosial dalam Pencegahan Perkawinan Anak Berbasis Regulasi Lokal," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 52, no. 3 (2023): 215.
[42] Siti Handayani, "Dinamika Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak di Tingkat Daerah: Tantangan Antara Regulasi dan Realitas Kultural," *Jurnal Kebijakan Publik dan Otonomi Daerah* 10, no. 2 (2022): 146.

Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) yang tersebar di seluruh kecamatan di wilayah Rembang.[43]

[43] Muhammad Naufal Fajri, "Social Engineering melalui Hukum Administrasi Negara: Evaluasi Peran Dinas Sosial dalam Menekan Angka Pernikahan Dini," *Jurnal Hukum Administrasi dan Kebijakan Daerah* 6, no. 1 (2024): 87.

BAB II
KAJIAN PUSTAKA

A. Peran Pemerintah Daerah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan *Policy Engineering*

Pemerintah daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana undang-undang, tetapi juga sebagai pemangku kewenangan *bestuurszorg* yaitu kewenangan aktif untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan menyelesaikan persoalan kemasyarakatan di daerah. [44] Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN), dinamika sosial seperti maraknya perkawinan anak menuntut pemerintah daerah untuk merumuskan instrumen hukum lokal dan kebijakan preventif melalui mekanisme *policy engineering* (rekayasa kebijakan).[45] Rekayasa kebijakan ini diwujudkan dalam bentuk Peraturan Bupati maupun keputusan kepala daerah yang memberikan landasan operasional bagi badan atau pejabat pemerintahan di tingkat lokal untuk melakukan intervensi terukur.

Eksistensi dan peran pemerintah daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dipisahkan dari prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kewenangan atributif serta delegatif untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kacamata Hukum Administrasi Negara, peran pemerintah daerah menuntut pergeseran

[44] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 112.
[45] Ahmad Rezza, "Implementasi Policy Engineering Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Perkawinan Anak," *Jurnal Reformasi Hukum Administrasi*, Vol. 6, No. 1 (2023), hlm. 91.

paradigma dari yang semula bersifat meritorik-birokratis (pemerintahan yang sekadar menjalankan undang-undang secara kaku) menjadi ke arah *welfare state* (negara kesejahteraan), di mana pemerintah daerah bertindak sebagai agen aktif yang memegang otoritas penuh untuk melakukan intervensi kebijakan publik demi mewujudkan kemaslahatan dan kesejahteraan masyarakat lokal.[46]

Otoritas ini mewujud dalam bentuk hak eksekutif untuk membentuk regulasi lokal berupa Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati yang berfungsi sebagai instrumen hukum formal dalam mengendalikan, mengarahkan, dan merekayasa dinamika sosiokultural di tingkat regional. Melalui kewenangan pembuatan kebijakan legislasi lokal ini, pemerintah daerah memiliki kapasitas legal untuk menerjemahkan norma-norma hukum nasional yang bersifat makro dan abstrak ke dalam program aksi daerah yang bersifat mikro, taktis, dan aplikatif sesuai dengan karakteristik serta problem sosiologis spesifik yang dihadapi oleh wilayah yang bersangkutan.[47]

Dalam konteks penegakan hukum dan perlindungan hak-hak anak, pemerintah daerah melalui aparat birokrasi teknisnya bertindak sebagai penyelenggara pelayanan publik yang menjalankan fungsi preventif untuk mengoptimalkan struktur hukum serta mengintervensi budaya hukum masyarakat. Berdasarkan mandat Hukum Administrasi Negara, pemerintah daerah tidak lagi menempatkan institusi dinas teknis secara parsial, melainkan mengelolanya sebagai kesatuan sistem administrasi pemerintahan yang

---

[46] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, ed. rev., cet. 13 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2018), hlm. 75–82

[47]Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, ed. rev. (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 142–148.

terintegrasi untuk memastikan bekerjanya substansi dan struktur kebijakan secara efektif di tingkat lokal.[48] Mulai dari tingkat kabupaten hingga ke level komunitas terdepan di desa guna merekayasa budaya hukum (*legal culture*) masyarakat serta memperkuat struktur penegakan hukum di lapangan terkait pencegahan perkawinan anak. Otoritas eksekutif daerah yang didelegasikan kepada lembaga teknis seperti Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang mencerminkan bagaimana instansi birokrasi daerah bertindak sebagai komponen struktur hukum (*legal structure*) yang memikul tanggung jawab operasional untuk menegakkan substansi regulasi (*legal substance*) demi mewujudkan tatanan sosial yang stabil dan terlindungi di Kabupaten Rembang.[49]Di bawah kendali administrasi yang terintegrasi, instansi ini mengaktualisasikan peran operasionalnya melalui mobilisasi Satgas PPA dan Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) guna melakukan penetrasi edukasi secara masif, terukur, dan berkelanjutan.[50]

Ditinjau dari teori ekologi kebijakan publik, keberhasilan peran pemerintah daerah dalam mengimplementasikan sebuah produk hukum lokal sangat ditentukan oleh kemampuannya dalam menjaga keberlanjutan program pasca-transisi keterlibatan pihak ketiga atau lembaga donor global. Pemerintah daerah dituntut memiliki

---

[48] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, ed. rev., cet. 13 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 82–89

[49] M. Fahruddin, "Dispensasi Kawin dalam Sistem Hukum Indonesia: Menjamin Kepentingan Terbaik Anak melalui Putusan Hakim," *Al-Aḥwāl: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 14, no. 1 (2021): 86–98.

[50] Dian Saputra dan Rini Lestari, "Disparitas Kebijakan Desa dan Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengendalian Pernikahan Usia Anak," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 11, no. 1 (2025): 66.

kemandirian strategis baik dari segi penganggaran, tata kelola kelembagaan, maupun inovasi program mandiri untuk merawat capaian-capaian positif yang telah dirintis oleh aliansi program terdahulu.[51] Ketika sebuah wilayah mengalami fase transisi pasca-berakhirnya intervensi program berskala internasional, seperti program penguatan kapasitas pencegahan perkawinan anak, peran pemerintah daerah diuji secara nyata dalam kapasitasnya sebagai stabilitator sosiologis untuk mengonstruksi kesadaran hukum di tengah masyarakat secara makro.[52] Melalui pendekatan hukum administrasi negara yang bersifat mengayomi, membimbing, dan mengedukasi, peran dinamis pemerintah daerah ini pada akhirnya tidak sekadar menjadi pelaksana administratif regulasi di atas kertas, melainkan bertindak sebagai instrumen rekayasa sosial (*social engineering*) yang melegitimasi bahwa pembatasan usia perkawinan adalah langkah krusial demi memelihara hak-hak dasar kemanusiaan anak.[53]

B. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman merupakan salah satu pemikir terkemuka dalam bidang sosiologi hukum modern asal Amerika Serikat yang dikenal melalui pandangannya mengenai bekerjanya sistem hukum di tengah masyarakat. Dalam karya monumentalnya, *The Legal System: A Social Science Perspective* (1975), Friedman

---

[51] F. Rohman, "Kolaborasi Global-Lokal dalam Pencegahan Perkawinan Anak: Refleksi Keberlanjutan Program Aliansi di Kabupaten Rembang," *Jurnal Hukum dan Pemberdayaan Masyarakat* 5, no. 1 (2022): 82.

[52] Maya Sari dan Ahmad Hidayat, "Dispensasi Kawin Pasca Perubahan Undang-Undang Perkawinan: Studi Kasus Faktor Budaya dan Kesenjangan Hukum," *Jurnal Hukum Keluarga Islam* 7, no. 2 (2022): 120.

[53] Iwan Hermawan, "Hierarki Maqashid Syariah dan Maslahah Mursalah Kontemporer dalam Pembaruan Hukum Keluarga Islam di Indonesia," *Jurnal Studi Fiqih* 19, no. 1 (2024): 38.

menegaskan bahwa hukum tidak boleh dipandang sebagai seperangkat aturan yang berdiri sendiri secara kaku (*law in books*), melainkan harus dipahami sebagai suatu sistem yang bekerja secara dinamis dan dipengaruhi oleh lingkungan sosialnya (*law in action*). Friedman merumuskan bahwa efektivitas dan bekerjanya sistem hukum sangat ditentukan oleh interaksi harmonis dari 3 (tiga) elemen utama yang membentuk sistem hukum, yaitu:

1. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

   Substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata dari manusia yang berada dalam sistem tersebut. Substansi mencakup seluruh hukum tertulis maupun tidak tertulis, undang-undang, peraturan pemerintah, serta produk hukum lokal yang berlaku dan mengikat.[54] Dalam konteks pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Rembang, substansi hukum direpresentasikan secara formal oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Substansi hukum menetapkan standar normatif, hak, kewajiban, serta batasan usia minimal 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan untuk melangsungkan pernikahan secara legal.

2. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

[54] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 11–15.

Struktur hukum merujuk pada kerangka kelembagaan, institusi, dan aparat penegak hukum yang menjalankan dan menegakkan sistem hukum tersebut. Struktur hukum mencakup pengadilan, lembaga eksekutif, birokrasi pemerintahan, hingga organ-organ teknis yang memiliki kewenangan operasional. Dalam penelitian ini, struktur hukum diwujudkan melalui eksistensi kelembagaan Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang sebagai *leading sector*, yang didukung oleh jajaran struktural seperti Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA), Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), Satuan Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak (Satgas PPA), serta kemitraan lintas instansi bersama Pengadilan Agama. Kinerja struktur hukum ini diukur dari kapasitas kelembagaan, efektivitas birokrasi, dan konsistensi pelaksanaan program preventif di lapangan. [55]

3. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

   Budaya hukum mencakup nilai-nilai, sikap, kepercayaan, harapan, dan pendapat masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Budaya hukum adalah atmosfer sosial atau kekuatan kultural yang membuat suatu hukum menjadi hidup, diindahkan, atau justru ditolak oleh masyarakat. Tanpa adanya

[55] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 11–15.

dukungan budaya hukum yang positif, substansi dan struktur hukum yang baik tidak akan berjalan secara efektif. Dalam dinamika sosial masyarakat Kabupaten Rembang (khususnya di kawasan rural dan pesisir), budaya hukum tercermin dari bagaimana pola pikir tradisional, pandangan mengenai kedewasaan biologis (baligh), tekanan ekonomi, serta kecemasan terhadap stigma sosial berinteraksi dan merespons aturan batas usia minimal perkawinan 19 tahun. Sikap hukum mencerminkan kecenderungan penilaian mental atau penerimaan masyarakat (*acceptance*) terhadap suatu aturan hukum berdasarkan nilai-nilai dan norma yang mereka anut.Indikator ini memetakan apakah masyarakat menyetujui, mendukung, atau sebaliknya menolak ketentuan batas usia minimal perkawinan 19 tahun.[56]Sikap hukum menjadi jembatan kritis yang menentukan apakah pemahaman seseorang akan terkonversi menjadi tindakan nyata atau justru berhenti pada batas wacana semata.[57] Pola perilaku hukum merupakan manifestasi tertinggi dan puncak dari kesadaran hukum, di mana masyarakat secara nyata mematuhi ketentuan hukum dalam kehidupan sehari-hari tanpa perlu dibayangi sanksi atau paksaan dari aparat penegak hukum (*actual compliance*).[58] Perilaku hukum yang ideal terwujud ketika

[56] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 11–15.
[57] Budi Santoso, "Dinamika Sikap Hukum Masyarakat Pedesaan dalam Menerima Pembaruan Hukum Keluarga," *Jurnal Penegakan Hukum & Kebijakan*, Vol. 6, No. 1 (2025), hlm. 77.
[58] Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 26.

para orang tua dan tokoh masyarakat secara mandiri menolak melangsungkan perkawinan anak dan menempuh prosedur resmi sesuai ketentuan hukum.[59]

Melalui ketiga elemen sistem hukum Lawrence M. Friedman ini (*Substansi, Struktur, dan Budaya*), peneliti memiliki kerangka analisis yang komprehensif untuk membedah sejauh mana optimalisasi peran Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dalam mengintervensi realitas sosial guna menekan laju perkawinan usia anak.

C. Batas Usia Perkawinan dalam Perspektif Yuridis Formal dan Hukum Keluarga Islam

Batas usia perkawinan merupakan institusi hukum tertulis yang diregulasi oleh negara dengan tujuan intervensi yuridis demi melindungi hak-hak dasar warga negara, terutama kelompok usia anak dan perempuan. Dalam konformitas yuridis di Indonesia, dinamika pembatasan usia perkawinan mengalami reformasi hukum yang sangat signifikan melalui disahkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.[60] Perubahan fundamental ini secara tegas menyamakan batas usia minimal untuk melangsungkan perkawinan bagi pria dan wanita menjadi 19 tahun, yang semula bagi wanita adalah 16 tahun. Rekonstruksi batas usia ini merupakan respon legislatif

[59] Achmad Fauzi, "Tingkat Kesadaran Hukum Masyarakat Desa terhadap Batas Usia Perkawinan Pasca UU No. 16 Tahun 2019," *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 8, No. 1 (2022), hlm. 50.

[60] Nur Fitriani, "Konstruksi Batas Usia Perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan Terbaru: Analisis Maqashid Syariah dan Maslahah Mursalah," *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 15, no. 2 (2022): 189.

terhadap desakan sosiologis dan medis mengenai tingginya angka morbiditas maternal, stunting, serta kemiskinan struktural yang dipicu oleh tingginya angka pernikahan di bawah umur. Konsekuensi logis dari pemberlakuan undang-undang baru ini menuntut seluruh elemen struktur hukum di daerah untuk secara aktif menyosialisasikan, mengedukasi, dan menekan laju perkawinan anak, guna menyelaraskan norma hukum tertulis formal dengan realitas kepatuhan hukum di tingkat masyarakat.[61]

Dalam tinjauan sosiologi hukum, pemberlakuan standarisasi batas usia perkawinan minimal 19 tahun ini sering kali menghadapi tantangan dari aspek budaya hukum (*legal culture*) masyarakat yang masih terikat erat pada pemahaman tekstual fikih klasik. Sebagian kelompok masyarakat rural memiliki pola pikir dan orientasi sosial yang cenderung memisahkan antara norma hukum negara dan norma keagamaan lokal; mereka menganggap bahwa batas kedewasaan biologis (*baligh*) atau kesiapan menikah tidak diukur berdasarkan batasan usia nominal yang ditetapkan oleh undang-undang, melainkan semata-mata berdasarkan tanda-tanda fisik alamiah dan kepatuhan tradisi. Fenomena ini mencerminkan belum terintegrasinya substansi hukum formal ke dalam struktur budaya hukum masyarakat, sehingga memerlukan intervensi terstruktur dari aparat birokrasi pemerintah daerah guna mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum di tingkat regional.[62] Adanya dualisme standar ini memicu tingginya angka

[61] Siti Handayani, "Dinamika Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak di Tingkat Daerah: Tantangan Antara Regulasi dan Realitas Kultural," *Jurnal Kebijakan Publik dan Otonomi Daerah* 10, no. 2 (2022): 155.
[62] Maya Sari dan Ahmad Hidayat, "Dispensasi Kawin Pasca Perubahan Undang-Undang Perkawinan: Studi Kasus Faktor Budaya dan Kesenjangan Hukum," *Jurnal Hukum Keluarga Islam* 7, no. 2 (2022): 125.

permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama, di mana substansi hukum formal negara justru kerap dicarikan celah penyimpangannya (*legal evasion*) oleh masyarakat demi melegitimasi perkawinan usia anak atas dasar desakan adat, tradisi lokal, atau interpretasi keagamaan tertutup yang mengakar dalam budaya hukum setempat.[63]Oleh karena itu, batasan usia perkawinan bukan sekadar persoalan angka biologis-kronologis, melainkan sebuah instrumen *social engineering* (rekayasa sosial) yang digunakan pemerintah daerah, termasuk Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang melalui instrumen Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026, untuk merombak cara pandang masyarakat luas agar lebih mengutamakan kematangan mental, ekonomi, dan fisik sebelum membangun institusi keluarga.[64]

Apabila ditelaah dari kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas pencegahan perkawinan usia anak sangat bergantung pada keselarasan antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum di daerah. Kebijakan pemerintah daerah dalam menegakkan aturan batas usia perkawinan minimal 19 tahun merupakan wujud nyata operasionalisasi substansi hukum formal yang harus didukung oleh optimalisasi struktur kelembagaan Dinas Sosial PPKB. Dalam kerangka hukum administrasi negara, peran aktif birokrasi daerah tidak hanya bertindak sebagai pengawas norma, melainkan sebagai agen rekayasa sosial (*social engineering*) yang

---

[63] Rahmat Ramadhani, "Legal Culture and the Effectiveness of Marriage Age Limit Regulations in Indonesia," *Journal of Islamic Law and Family Studies* 4, no. 1 (2021): 59.
[64] Muhammad Naufal Fajri, "Social Engineering melalui Hukum Administrasi Negara: Evaluasi Peran Dinas Sosial dalam Menekan Angka Pernikahan Dini," *Jurnal Hukum Administrasi dan Kebijakan Daerah* 6, no. 1 (2024): 94.

menjembatani aturan normatif dengan realitas budaya hukum masyarakat. Upaya intervensi struktural yang terintegrasi mulai dari pelayanan konseling, penguatan regulasi lokal, hingga perluasan akses pendidikan menjadi instrumen krusial dalam meredksi laju dispensasi kawin sekaligus membangun kepatuhan hukum yang berkelanjutan di tengah masyarakat Kabupaten Rembang.

D. Eksistensi Kelembagaan Dinas sosial PPKB Kabupaten Rembang

Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang merupakan perangkat daerah unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi representasi konkret dari komponen struktur hukum (*legal structure*) di tingkat regional. Berdasarkan perspektif hukum administrasi negara, lembaga ini memegang kedudukan strategis sebagai *leading sector* yang diberikan otoritas atributif dan delegatif oleh Pemerintah Kabupaten Rembang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sosial, pengendalian penduduk, keluarga berencana, hingga pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak..[65] Otoritas kelembagaan ini menjadikannya sebagai instrumen eksekutif utama yang bertanggung jawab langsung dalam mengimplementasikan substansi hukum formal serta menerjemahkan kebijakan perlindungan anak nasional ke dalam program aksi operasional daerah. Kedudukan Dinsos PPKB Kabupaten Rembang tidak sekadar dimaknai sebagai susunan birokrasi statis, melainkan sebagai dinamisator kebijakan

[65] Yoga Aditya Pratama, "Peran Pemerintah Daerah dan Strategi Dinas Sosial dalam Pencegahan

yang mengoordinasikan jajaran struktural di internal kedinasan dengan jaringan fungsional di lapangan untuk menjembatani aturan normatif dengan realitas budaya hukum masyarakat. Melalui optimalisasi struktur kelembagaan ini, Dinsos PPKB menjalankan fungsi pencegahan, pengawasan, dan intervensi terstruktur guna menekan laju permohonan dispensasi kawin di wilayah Kabupaten Rembang.[66]

Dalam implementasi kebijakan penegakan batas usia perkawinan, Dinsos PPKB Kabupaten Rembang bertindak sebagai pendorong utama lahirnya rekayasa sosial (*social engineering*) untuk menjembatani benturan dengan budaya hukum masyarakat setempat. Melalui amanat Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak, instansi ini memegang mandat operasional untuk menyusun pola pencegahan yang integratif dan holistik. Implementasi komponen struktur hukum (*legal structure*) ini diwujudkan melalui mobilisasi masif elemen-elemen kelembagaan di bawah pembinaannya, seperti Satuan Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak (Satgas PPA) serta Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) yang tersebar di seluruh wilayah kecamatan di Kabupaten Rembang untuk memastikan substansi regulasi berjalan efektif di tingkat akar rumput.[67]Keberadaan para kader lapangan ini menempatkan Dinsos PPKB memiliki keunggulan jangkauan birokrasi (*administrative reach*) hingga ke level komunitas

---

[66] Muhammad Naufal Fajri, "Social Engineering melalui Hukum Administrasi Negara: Evaluasi Peran Dinas Sosial dalam Menekan Angka Pernikahan Dini," *Jurnal Hukum Administrasi dan Kebijakan Daerah* 6, no. 1 (2024): 93.

[67]Peraturan Bupati Rembang Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak; lihat juga Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023* (Rembang: Dinsos PPKB, 2024), hlm. 12.

terkecil (desa dan keluarga), sehingga proses intervensi terhadap nilai-nilai kultural masyarakat yang masih melanggengkan praktik perkawinan usia dini dapat dilakukan secara langsung, persuasif, dan berbasis data objektif.[68]

Lebih jauh lagi, peran kelembagaan Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dituntut untuk menunjukkan aspek keberlanjutan (*sustainability*) yang mandiri, terutama dalam mengelola tata pamong kebijakan pasca-berakhirnya fase transisi Program *"Yes I Do"*. Ketiadaan intervensi dari aliansi atau lembaga donor internasional memaksa instansi ini untuk mengoptimalkan potensi anggaran daerah, memperkuat kapasitas kelembagaan lokal, serta menelurkan inovasi program mandiri agar eskalasi edukasi pembatasan usia perkawinan tidak mengalami stagnasi.[69] Efektivitas fungsi kelembagaan Dinsos PPKB di lapangan diukur dari sejauh mana performa birokrasinya sebagai struktur hukum (*legal structure*) mampu mengimplementasikan substansi hukum (*legal substance*) secara konsisten guna mengintervensi budaya hukum (*legal culture*) masyarakat di Kabupaten Rembang. Peran ini diwujudkan melalui skema rekayasa sosial (*social engineering*) dan kebijakan intervensi preventif guna menjamin hak kelangsungan hidup, jaminan kesehatan reproduksi, serta kepastian jaminan pendidikan anak demi terwujudnya perlindungan hukum yang inklusif dan berkelanjutan di daerah.

---

[68] Rahmat Ramadhani, "Legal Culture and the Effectiveness of Marriage Age Limit Regulations in Indonesia," *Journal of Islamic Law and Family Studies* 4, no. 1 (2021): 58.

[69] F. Rohman, "Kolaborasi Global-Lokal dalam Pencegahan Perkawinan Anak: Refleksi Keberlanjutan Program Aliansi di Kabupaten Rembang," *Jurnal Hukum dan Pemberdayaan Masyarakat* 5, no. 1 (2022): 83.

E. Kerangka Alur Penelitian

Kerangka alur penelitian dalam penelitian ini disusun sebagai landasan berpikir sekaligus pisau analisis untuk membedah data empiris mengenai peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam merekayasa budaya hukum masyarakat terkait pencegahan perkawinan usia anak. Alur pemikiran ilmiah dalam tesis ini dibangun dengan mengintegrasikan konsep Hukum Administrasi Negara (*bestuurszorg* dan *policy engineering*) serta Sosiologi Hukum melalui pisau analisis utama Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (*Legal Substance, Legal Structure, Legal Culture*) secara komprehensif.[70]

Landasan pertama beranjak dari konsep Peran Pemerintah Daerah dalam perspektif Hukum Administrasi Negara. Dalam ranah otonomi daerah, pemerintah tingkat kabupaten memiliki kewenangan intervensi publik untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) melalui regulasi lokal, yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang bertindak sebagai aktor eksekutif struktural (*leading sector*) yang menjalankan fungsi negara tersebut sebagai representasi komponen struktur hukum (*legal structure*). Eksistensi instansi ini dianalisis bukan sekadar sebagai struktur birokrasi statis, melainkan sebagai penggerak kebijakan yang memiliki daya jangkau operasional hingga ke level kader lapangan,

[70] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 11–15.

seperti Satgas PPA dan Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) di seluruh wilayah administratif Kabupaten Rembang.[71]

Selanjutnya, efektivitas penegakan regulasi dan peran kelembagaan Dinsos PPKB tersebut dibedah menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Intervensi kebijakan yang dilakukan oleh Dinsos PPKB diuji dan dianalisis keterkaitannya secara komprehensif melalui 3 (tiga) elemen utama sistem hukum:

1. Substansi Hukum (*Legal Substance*): Menganalisis sejauh mana kualitas normatif, kejelasan, serta keselarasan regulasi penjangkauan khususnya UU No. 16 Tahun 2019 dan Perbup Rembang No. 5 Tahun 2026 dalam memberikan kepastian hukum dan landasan operasional pencegahan perkawinan anak di daerah.
2. Struktur Hukum (*Legal Structure*): Mengukur efektivitas peranan, kapasitas birokrasi, sinergi inter-lembaga, serta daya jangkau operasional Dinsos PPKB Kabupaten Rembang bersama jajaran struktural hingga kader lapangan (Satgas PPA dan PLKB) dalam mengimplementasikan kebijakan preventif.
3. Budaya Hukum (*Legal Culture*): Memetakan respons, nilai-nilai, tradisi, serta dinamika penerimaan sosial masyarakat Kabupaten Rembang terhadap aturan batas usia perkawinan 19 tahun, guna membedah sejauh mana intervensi

[71]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, ed. rev., cet. 14 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 102–108.

struktur hukum mampu merekayasa pola pikir kultural masyarakat di tingkat akar rumput.[72]

Budaya hukum masyarakat di sini diposisikan sebagai respons sosiokultural, nilai, sikap, serta persepsi komunal warga Rembang terhadap aturan batas usia minimal perkawinan 19 tahun yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.[73] Dengan demikian, elemen budaya hukum (*legal culture*) dari Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman digunakan untuk memetakan sejauh mana intervensi struktural mampu meruntuhkan resistensi norma tradisional masyarakat yang masih melanggengkan praktik perkawinan anak.[74] Selanjutnya, efektivitas penegakan regulasi dan peran kelembagaan Dinsos PPKB tersebut dibedah dan diukur secara komprehensif melalui interaksi antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum di lapangan.

Benturan antara aturan formal negara dan resistensi budaya hukum masyarakat tersebut kemudian dibedah secara komprehensif menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai pisau analisis utama. Sesuai dengan rumusan masalah kedua, peran Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dalam pencegahan perkawinan anak dievaluasi berdasarkan interaksi antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum di daerah. Kebijakan pemerintah daerah dalam menekan laju perkawinan anak

---

[72]Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 11–15.

[73] Rahmat Ramadhani, "Legal Culture and the Effectiveness of Marriage Age Limit Regulations in Indonesia," *Journal of Islamic Law and Family Studies* 4, no. 1 (2021): 50.

[74] Ahmad Munir, "Eksistensi Budaya Hukum dan Problematika Pengesahan UU No. 16 Tahun 2019 dalam Dinamika Sosial Masyarakat," *Jurnal Yuridis* 10, no. 2 (2023): 145.

pada hakikatnya bertujuan untuk mengoptimalkan kinerja birokrasi teknis (*legal structure*) dan memperkuat daya jangkau regulasi lokal (*legal substance*) demi merekayasa pola pikir kultural (*legal culture*) serta menjamin hak-hak dasar dan tumbuh kembang anak di Kabupaten Rembang.[75]

Benturan antara aturan formal negara dan resistensi budaya hukum masyarakat tersebut kemudian dibedah secara komprehensif menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai pisau analisis utama. Sesuai dengan rumusan masalah kedua, peran Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dalam pencegahan perkawinan anak dievaluasi berdasarkan interaksi antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum di daerah. Kebijakan pemerintah daerah dalam menekan laju perkawinan anak pada hakikatnya bertujuan untuk mengoptimalkan kinerja birokrasi teknis (*legal structure*) dan memperkuat daya jangkau regulasi lokal (*legal substance*) demi merekayasa pola pikir kultural (*legal culture*) serta menjamin hak-hak dasar dan tumbuh kembang anak di Kabupaten Rembang.

[75] Ahmad Ropei, "Rethinking the Minimum Age of Marriage Law in Indonesia: Insights from Muḥammad 'Abid al-Jabiris Epistemology," *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 56, no. 2 (2022): 245–268.



Gambar 2.1 Kerangka Alur Penelitian

BAB III
METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Ditinjau dari karakteristik dan sifat objek kajiannya, penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum sosiologis (*socio-legal research* / penelitian hukum empiris). Penelitian hukum sosiologis difokuskan untuk mengkaji, membedah, dan menganalisis secara kritis bekerjanya hukum dalam realitas sosial (*law in action*).[76] Jenis penelitian ini dipilih karena mengamati secara langsung fenomena interaksi antara norma hukum formal khususnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yaitu Pasal 7 ayat (1) yang menetapkan batas usia minimal perkawinan 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan serta Pasal 7 ayat (2) terkait mekanisme pengajuan dispensasi kawin dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak, dengan penerapan fungsi operasional birokrasi di lapangan oleh Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang serta respons budaya hukum masyarakat setempat.[77]

Ditinjau dari rumpun ekologi penelitiannya, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis dengan desain studi kasus (*case study*). Pendekatan kualitatif ini diterapkan untuk menghasilkan deskripsi analitis yang

[76] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2015, hlm. 51–53.
[77] Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 133.

mendalam, kontekstual, dan holistik mengenai efektivitas peran kelembagaan Dinsos PPKB Kabupaten Rembang sebagai komponen struktur hukum (*legal structure*) dalam mengimplementasikan substansi hukum (*legal substance*) serta merespons dinamika budaya hukum (*legal culture*) masyarakat.[78] Pemilihan studi kasus didasarkan pada kekhasan lokus dan dinamika sosiokultural Kabupaten Rembang yang memiliki realitas tersendiri dalam merespons kebijakan pembatasan usia perkawinan minimal 19 tahun.

Selaras dengan karakteristik penelitian kualitatif deskriptif-analitis, peneliti memosisikan diri sebagai instrumen kunci (*human instrument*) untuk menggali data secara alami (*naturalistic inquiry*) tanpa adanya rekayasa laboratorium atau manipulasi statistik.[79] Kedalaman data dalam penelitian ini ditumpu sepenuhnya melalui optimalisasi teknik pengumpulan data lapangan berupa wawancara mendalam (*in-depth interview*) bersama para informan kunci di lingkungan kedinasan maupun elemen masyarakat, serta studi dokumentasi (*documentary research*) terhadap arsip regulasi dan laporan kinerja resmi instansi. Langkah ini dilakukan guna menghasilkan bangunan analisis sosiologis-hukum yang integratif berbasis kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman dan konsep Hukum Administrasi Negara (*bestuurszorg*).[80]

---

[78] Sulistyowati Irianto, *Praktik Penelitian Hukum: Perspektif Sosio-Legal*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2017, hlm. 42–45.
[79] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ed. rev., Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018, hlm. 168–172.
[80] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 19.

Ragam penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif ini diterapkan untuk menghasilkan deskripsi analitis yang mendalam, kontekstual, dan holistik mengenai fenomena peran kelembagaan Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang sebagai komponen struktur hukum (*legal structure*), efektivitas implementasi substansi hukum (*legal substance*) regulasi daerah, serta dinamika respons budaya hukum (*legal culture*) masyarakat di tingkat lokal.[81] Pemilihan studi kasus didasarkan pada kekhasan lokus dan karakteristik sosiokultural Kabupaten Rembang yang memiliki dinamika tersendiri dalam merespons kebijakan batas usia perkawinan minimal 19 tahun sesuai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026.

Selaras dengan karakteristik penelitian empiris-kualitatif, peneliti memosisikan diri sebagai instrumen kunci (*human instrument*) untuk menggali data secara alami (*naturalistic inquiry*) tanpa adanya rekayasa laboratorium atau manipulasi statistik.[82]Kedalaman data dalam penelitian ini ditumpu secara optimal melalui dua metode pengumpulan data utama, yaitu teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) bersama para informan kunci di lingkungan kedinasan maupun jaringan teknis lapangan, serta studi dokumentasi (*documentary research*) terhadap arsip regulasi dan laporan kinerja resmi instansi. Langkah metodologis ini dilakukan guna menghasilkan bangunan analisis sosiologis-hukum yang kritis dan integratif

[81]Sulistyowati Irianto, *Praktik Penelitian Hukum: Perspektif Sosio-Legal*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2017, hlm. 42–45.
[82] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ed. rev., cet. 38, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018, hlm. 168–172.

berbasis kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman serta konsep Hukum Administrasi Negara (*bestuurszorg* dan *policy engineering*).[83]

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris (*socio-legal approach*) yang memandang hukum bukan sekadar sebagai seperangkat teks undang-undang yang bersifat normatif dan abstrak (*law in books*), melainkan sebagai gejala sosial yang berinteraksi secara aktif dengan realitas lingkungan empirisnya (*law in action*).[84]Pendekatan yuridis-empiris dipilih karena fokus kajian dalam penelitian ini diarahkan untuk mengamati, menganalisis, dan membedah bagaimana bekerjanya hukum tertulis negara dalam hal ini Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di dalam realitas sosiologis masyarakat Kabupaten Rembang.[85]

Melalui pendekatan ini, hukum tidak ditempatkan sebagai variabel independen yang terisolasi, melainkan dianalisis keterkaitannya dengan peran dinamis Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang selaku komponen struktur hukum (*legal structure*) yang mengintervensi, mengedukasi, dan berupaya merekayasa komponen budaya hukum (*legal culture*) masyarakat lokal secara makro.[86]Dengan demikian,

---

[83] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 19.
[84] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, cet. 12, Jakarta: Sinar Grafika, 2021, hlm. 105–108.
[85] Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020, hlm. 85–88.
[86] Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT Suryandaru Utama, 2016, hlm. 45–52.

pendekatan yuridis-empiris memungkinkan peneliti untuk menangkap dinamika kepatuhan, hambatan struktural, serta resistensi nilai-nilai sosiokultural tradisional di lapangan ketika dihadapkan pada regulasi formal pembatasan usia perkawinan.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokus atau lokasi penelitian di Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan secara sengaja (*purposive*) berdasarkan pertimbangan teoretis, empiris, dan sosiologis yang kuat terkait dengan rumusan masalah yang dikaji. Secara administratif dan yuridis, Dinsos PPKB Kabupaten Rembang merupakan institusi birokrasi daerah yang memegang otoritas penuh selaku *leading sector* dalam mengeksekusi kebijakan lokal berupa Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.[87]

Pemilihan lokasi ini menjadi sangat krusial karena institusi ini memikul tanggung jawab operasional sebagai representasi komponen struktur hukum (*legal structure*) yang berhadapan langsung dengan dinamika sosiokultural serta budaya hukum (*legal culture*) masyarakat Kabupaten Rembang dalam merespons standarisasi batas usia perkawinan minimal 19 tahun. Selain pertimbangan otoritas kelembagaan tersebut, karakteristik sosio-historis Kabupaten Rembang memberikan alasan empiris yang mendalam di balik pemilihan lokasi penelitian ini.

[87] *(LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2025*, Rembang: Dinsos PPKB, 2026, hlm. 12.

Kabupaten Rembang tercatat sebagai salah satu wilayah yang memiliki rekam jejak dinamika penanganan perkawinan usia anak melalui aliansi internasional, khususnya Program "Yes I Do".[88]Berakhirnya fase intervensi lembaga donor global tersebut memosisikan Dinsos PPKB Kabupaten Rembang pada sebuah fase transisi kebijakan yang krusial. Kondisi ini menuntut adanya rekayasa kebijakan (*policy engineering*), inovasi tata pamong lokal, dan keberlanjutan program (*sustainability*) mandiri tanpa sokongan dana internasional untuk mereduksi angka permohonan dispensasi kawin yang masih fluktuatif di wilayah tersebut.

Dengan demikian, pengumpulan data melalui wawancara mendalam bersama aparatur struktural kedinasan, Satgas PPA, serta Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) di instansi ini, yang dikombinasikan dengan telaah dokumentasi laporan kinerja internal, memberikan data yang kaya, valid, dan objektif. Melalui pemilihan lokasi di Dinsos PPKB Kabupaten Rembang ini, seluruh interaksi empiris antara peran pemerintah daerah dan respons masyarakat dapat dibedah secara tuntas menggunakan pisau analisis Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman serta kerangka Hukum Administrasi Negara.[89]

D. Metode Penentuan Subyek

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris berjenis kualitatif deskriptif-analitis, sehingga istilah populasi dan sampel yang lazim digunakan

---

[88] Rahmat Ramadhani, "Legal Culture and the Effectiveness of Marriage Age Limit Regulations in Indonesia," *Journal of Islamic Law and Family Studies*, Vol. 4, No. 1 (2021), hlm. 63.
[89] *(LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2025*, Rembang: Dinsos PPKB, 2026, hlm. 15–20.

dalam penelitian kuantitatif digantikan dengan istilah subjek penelitian atau situasi sosial (informan). Teknik penentuan subjek atau informan dalam penelitian ini dilakukan secara sengaja (*purposive sampling*), yakni penentuan sumber data primer yang didasarkan pada kriteria, pertimbangan teoretis, serta kapasitas fungsional yang berkaitan langsung dengan objek kajian.

Pendekatan *purposive sampling* dipilih karena peneliti membutuhkan data yang mendalam dari pihak-pihak yang memiliki otoritas, fungsi teknis operasional, dan pengalaman langsung dalam menangani pencegahan perkawinan anak pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026. Guna mendapatkan data yang komprehensif, subjek penelitian ini diklasifikasikan ke dalam empat tingkatan ruang lingkup birokrasi dan kemasyarakatan, yaitu:

a. Tingkat Otoritas dan Kebijakan Makro: Subjek pada tingkat ini adalah pemegang kebijakan makro dan pejabat struktural di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang yang berwenang merumuskan regulasi, mengeksekusi program pencegahan, serta menjalin kemitraan lintas sektor seperti MoU dengan Pengadilan Agama. Informan pada tingkat ini meliputi Kepala Dinas dan Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA).
b. Tingkat Pelaksana Teknis dan Klinis: Subjek pada tingkat ini melibatkan para praktisi di lapangan yang berhadapan langsung dengan pemohon dispensasi, yakni Pejabat fungsional, Penata Layanan Operasional, serta

Psikolog PUSPAGA (Pusat Pembelajaran Keluarga) yang menangani tahapan asesmen dan konseling pra-dispensasi nikah.

c. Tingkat Pelaksana Akar Rumput: Subjek dari tingkat instrumen penggerak komunitas, yang meliputi Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) serta jajaran pengurus Satuan Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak (Satgas PPA). Informan ini dipilih untuk mengonfirmasi efektivitas edukasi, tren dispensasi kawin, dan hambatan kultural di tingkat desa.

d. Tingkat Masyarakat (Subjek Pelaku): Subjek pada tingkat akar rumput subjektif meliputi individu atau pasangan remaja yang menjadi pelaku maupun pemohon dispensasi kawin, Orang tua pemohon di wilayah Kabupaten Rembang. Kategori ini sangat krusial untuk mengukur secara langsung empat indikator kesadaran hukum (pengetahuan, pemahaman, sikap, dan pola perilaku hukum) dari perspektif masyarakat rural yang berhadapan dengan kedaruratan sosial atau tekanan kultural.

Melalui penentuan subjek secara bertingkat dari level pengambil kebijakan hingga level masyarakat, seluruh interaksi empiris antara peran kelembagaan pemerintah daerah (*legal structure*) dan dinamika budaya hukum masyarakat (*legal culture*) dapat dianalisis, diuji silang (*triangulasi data*), serta dievaluasi validitasnya secara mendalam.[90]

[90] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ed. rev., Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018, hlm. 330.

Tabel. 3.1 Informan Penelitian

No.	Nama / Inisial	Jabatan / Peran Struktural & Fungsional
1.	Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog	Kepala Bidang PPKB /Sub-Koordinator Perlindungan Anak Dinsos PPKB Kab. Rembang
2.	Ibu Khumaidah, S.Pd.I.	Penata Layanan Operasional Bidang PPPA Dinsos PPKB Kab. Rembang
3.	Ibu Andika Rahmawati, S.K.M.	Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Dinsos PPKB Kecamatan.
4.	Ibu Indah Ningsih, S.H.	Pengurus Satgas PPA /PATBM (Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat) Desa
5.	NA	Pelaku / Pemohon Dispensasi Kawin
6.	KA	Pelaku / Pemohon Dispensasi Kawin
7.	IF	Pelaku / Pemohon Dispensasi Kawin
8.	FZ	Pelaku / Pemohon Dispensasi Kawin
9.	Ibu F	Masyarakat Kabupaten Rembang/Orang tua Pelaku
10	Bapak A	Masyarakat Kabupaten Rembang/Orang tua Pelaku

E. Data dan Sumber Data Penelitian

Data dalam penelitian hukum empiris / sosiologis ini diklasifikasikan ke dalam bentuk informasi tekstual, lisan, dan dokumenter yang mampu mengurai secara mendalam fenomena implementasi kebijakan pembatasan usia perkawinan di lapangan.[91]Mengingat penelitian ini didesain secara spesifik melalui pendekatan

[91] Rahmat Ramadhani, "Legal Culture and the Effectiveness of Marriage Age Limit Regulations in Indonesia," *Journal of Islamic Law and Family Studies*, Vol. 4, No. 1 (2021), hlm. 65.

wawancara mendalam dan studi dokumentasi (tanpa observasi langsung), maka validitas dan kedalaman data empiris diuji ketat melalui tingkat kejelasan, ketuntasan, serta triangulasi informasi yang diperoleh dari para informan kunci dan dokumen resmi instansi.

Data yang dihimpun dalam penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) kategori utama berdasarkan klasifikasi sumber perolehannya:

1. Data Primer

   Data primer merupakan data utama yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama di lapangan (*first-hand data*). Data primer dalam penelitian ini berupa transkrip wawancara mendalam (*in-depth interview*) bersama para informan kunci yang mewakili komponen Struktur Hukum (*Legal Structure*) seperti Pejabat Struktural Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, Pejabat Fungsional/Konselor PUSPAGA, PLKB, dan Satgas PPA serta komponen Budaya Hukum (*Legal Culture*), yaitu orang tua pemohon, tokoh masyarakat, dan warga di Kabupaten Rembang. Data ini mencakup informasi empiris mengenai peran kelembagaan, dinamika implementasi kebijakan, hambatan sosiokultural, serta efektivitas edukasi masyarakat.

2. Data Sekunder

Data sekunder berfungsi sebagai data penunjang, pelengkap, sekaligus penguat yang diperoleh dari studi dokumen (*documentary research*) terhadap bahan-bahan hukum dan arsip resmi.[92] Data sekunder mencakup:

a. Bahan Hukum Primer: Naskah regulasi tertulis yang menjadi dasar Substansi Hukum (*Legal Substance*), khususnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 terutama Pasal 7 ayat (1) mengenai batas usia nikah 19 tahun dan Pasal 7 ayat (2) mengenai dispensasi kawin serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
b. Bahan Hukum Sekunder & Data Dokumenter: Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, data rekapitulasi permohonan dispensasi nikah, jurnal hukum sosiologis, serta buku-buku literatur yang relevan dengan topik penelitian.

F. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian kualitatif yuridis-empiris ini dirancang secara sistematis untuk memperoleh data yang valid, reliabel, dan objektif guna menjawab seluruh rumusan masalah. Mengingat penelitian ini membatasi instrumen lapangan tanpa menggunakan metode observasi, maka eksplorasi data

[92] Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 118.

difokuskan secara penuh pada dua teknik pengumpulan data utama yang saling melakukan verifikasi silang (triangulasi), yaitu sebagai berikut:[93]

a. Wawancara Mendalam (*In-Depth Interview*)

Teknik wawancara mendalam merupakan instrumen utama untuk menghimpun data primer yang bersifat lisan, konseptual, dan kontekstual langsung dari subjek penelitian di lapangan.[94] Proses wawancara ini dilakukan secara tatap muka (*face-to-face*) maupun semi-terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) yang fleksibel guna memberikan ruang bagi informan untuk menyampaikan argumentasi secara mendalam. Wawancara ini diarahkan untuk menggali konstruksi pemikiran, kebijakan makro, strategi mandiri kelembagaan, serta hambatan rill sosiokultural dalam penegakan batas usia perkawinan pasca-transisi Program *"Yes I Do"*. Peneliti menentukan subjek wawancara menggunakan teknik *purposive sampling*, yakni memilih para informan kunci (*key informants*) berdasarkan kriteria kepemilikan otoritas, fungsi teknis operasional, dan keterlibatan langsung dalam penanganan serta pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang. Informan penelitian dikelompokkan ke dalam tiga tingkatan ruang lingkup birokrasi dan

[93] Rahmat Ramadhani, "Legal Culture and the Effectiveness of Marriage Age Limit Regulations in Indonesia," *Journal of Islamic Law and Family Studies* 4, no. 1 (2021): 68.
[94] Siti Handayani, "Dinamika Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak di Tingkat Daerah: Tantangan Antara Regulasi dan Realitas Kultural," *Jurnal Kebijakan Publik dan Otonomi Daerah* 10, no. 2 (2022): 163.

kemasyarakatan.[95] Informasi lisan yang diperoleh dari teknik wawancara ini merekam seluruh data primer mengenai bagaimana struktur hukum daerah melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) untuk mengintervensi kesadaran hukum masyarakat rural yang cenderung masih melanggengkan praktik dispensasi kawin.[96]

1. Tingkat Otoritas dan Kebijakan Makro: Pejabat struktural Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang yang merumuskan regulasi, kebijakan strategis daerah (seperti Perbup No. 5 Tahun 2026), serta menjalin kemitraan lintas sektor (*MoU*) dengan Pengadilan Agama Rembang.
2. Tingkat Pelaksana Teknis dan Klinis: Pejabat fungsional, psikolog PUSPAGA (Pusat Pembelajaran Keluarga), dan Penata Layanan Operasional yang menangani asesmen, konseling pra-dispensasi, serta sosialisasi pencegahan pernikahan anak di lapangan.
3. Tingkat Pelaksana Akar Rumput: Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), pengurus Satgas PPA / PATBM (Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat) guna mengonfirmasi efektivitas rekomendasi konseling dan tren dispensasi nikah.

---

[95] Muhammad Naufal Fajri, "Social Engineering melalui Hukum Administrasi Negara: Evaluasi Peran Dinas Sosial dalam Menekan Angka Pernikahan Dini," *Jurnal Hukum Administrasi dan Kebijakan Daerah* 6, no. 1 (2024): 105.

[96] F. Rohman, "Kolaborasi Global-Lokal dalam Pencegahan Perkawinan Anak: Refleksi Keberlanjutan Program Aliansi di Kabupaten Rembang," *Jurnal Hukum dan Pemberdayaan Masyarakat* 5, no. 1 (2022): 96.

4. Tingkat Masyarakat (*Legal Culture* Akar Rumput): Individu atau pasangan remaja pelaku/pemohon dispensasi kawin serta orang tua pemohon di wilayah Kabupaten Rembang. Subjek pada tingkat ini dipilih guna menggali data dan memetakan secara mendalam respons, nilai-nilai sosiokultural, persepsi komunal, serta dinamika budaya hukum (*legal culture*) masyarakat rural ketika berhadapan dengan ketentuan batas usia minimal perkawinan 19 tahun berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta upaya pencegahan melalui Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026.

b. Dokumentasi

Teknik dokumentasi merupakan metode pengumpulan data sekunder melalui penelusuran, pengumpulan, dan penelaahan kritis terhadap arsip-arsip tertulis, produk hukum, serta laporan resmi kelembagaan yang relevan dengan objek penelitian.[97] Dalam penelitian hukum empiris/ sosiologis ini, studi dokumentasi mutlak diperlukan untuk menguji, mengonfirmasi, dan memperkuat validitas data lisan yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam melalui teknik triangulasi data tertulis.[98]

[97] Dian Saputra dan Rini Lestari, "Disparitas Kebijakan Desa dan Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengendalian Pernikahan Usia Anak," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 11, no. 1 (2025): 80.

[98] (LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, Rencana Strategis (Renstra) instansi, data rekapitulasi angka permohonan dispensasi nikah

Dokumen yang ditelaah dikategorikan menjadi naskah hukum formal dan dokumen administratif publik, yang meliputi:

1. Naskah Hukum Formal (*Legal Substance*): Naskah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya Pasal 7 ayat (1) terkait batas usia minimal perkawinan 19 tahun dan Pasal 7 ayat (2) terkait ketentuan dispensasi kawin serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
2. Dokumen Administrative dan Kinerja Institusional (*Legal Structure*): Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, Rencana Strategis (Renstra) instansi, data rekapitulasi angka permohonan dispensasi nikah, serta dokumen evaluasi keberlanjutan program pencegahan perkawinan anak daerah pasca-fase transisi Program "Yes I Do".

Melalui studi dokumentasi ini, peneliti memperoleh landasan yuridis operasional instansi serta data berbasis angka statistik perkembangan perkawinan anak di daerah. Langkah ini memastikan bahwa seluruh data lisan dapat dikonfirmasi validitasnya melalui bukti-bukti dokumenter yang sah demi menghasilkan analisis sosiologis-hukum yang objektif, kritis, dan integratif berbasis kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

dan konsep Hukum Administrasi Negara (*bestuurszorg* dan *policy engineering*).

G. Metode Pengolahan Data

Metode pengolahan dan analisis data dalam penelitian hukum empiris / sosiologis (*socio-legal research*) ini mengadopsi model analisis interaktif Miles, Huberman, dan Saldana yang disesuaikan secara sistematis ke dalam lima tahapan yang terukur.[99] Mengingat penelitian ini didesain secara spesifik melalui optimalisasi teknik wawancara mendalam dan studi dokumentasi (tanpa menggunakan metode observasi lapangan langsung), maka ketepatan, ketelitian, dan objektivitas dalam mengolah setiap data lisan dari para informan serta data tertulis dari dokumen resmi menjadi penentu utama validitas temuan penelitian.[100]Pengolahan dan analisis data dilakukan secara simultan, berkelanjutan, dan interaktif sejak pengumpulan data berlangsung hingga penarikan kesimpulan akhir. Langkah-langkah tersebut ditempuh melalui tahapan-tahapan sistematis sebagai berikut:

a. Pemeriksaan Data

   Tahap awal pengolahan data dimulai dengan pemeriksaan data (*editing*) untuk menguji tingkat keterbacaan, kejelasan, kesempurnaan, dan konsistensi data yang telah dihimpun dari lapangan. Pada tahap ini,

[99] Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, ed. ke-4, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014, hlm. 31–33.
[100] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ed. rev., Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018, hlm. 248.

peneliti melakukan transkripsi utuh (*verbatim*) terhadap hasil rekaman wawancara mendalam bersama para informan dari level struktur birokrasi meliputi Kepala Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang, Kepala Bidang PPPA, Pejabat Fungsional/Konselor PUSPAGA, Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), dan Satgas PPA hingga level budaya hukum masyarakat (orang tua pemohon serta pasangan remaja pelaku/pemohon dispensasi kawin). Selanjutnya, teks transkrip tersebut diperiksa ulang dan disandingkan secara kritis dengan dokumen tertulis pendukung seperti naskah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 (khususnya Pasal 7 ayat 1 dan 2), Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak, Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinsos PPKB, serta dokumen evaluasi pelaksanaan Program "Yes I Do" guna mengeliminasi kekeliruan redaksional, salah dengar, atau informasi bias yang tidak relevan dengan fokus kajian peran pemerintah daerah dan dinamika sosiokultural masyarakat.

b. Klasifikasi Data

Setelah data dipastikan valid dan lengkap, peneliti melakukan klasifikasi data (*coding*) dengan cara mengelompokkan data mentah ke dalam kategori-kategori tematik tertentu berdasarkan rumusan masalah dan kerangka teoretis. Data primer dari hasil wawancara dan data sekunder dari dokumen resmi diberi kode atau label khusus secara

sistematis. Klasifikasi ini difokuskan kedalam tiga kluster utama berdasarkan kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman:

a. (*Legal Structure*): Memetakan data mengenai peran struktural, fungsi operasional birokrasi, serta strategi mandiri Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang pasca-transisi Program "Yes I Do" dalam mengeksekusi pencegahan perkawinan anak.
b. (*Legal Substance*): Memetakan data mengenai implementasi norma hukum formal, sinkronisasi kebijakan, serta kendala yuridis-administratif dalam penegakan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026.
c. (*Legal Culture*): Memetakan data mengenai dinamika sosiokultural, nilai-nilai tradisional, serta respons masyarakat rural di Kabupaten Rembang terhadap kebijakan pembatasan usia perkawinan.

c. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara interaktif dan berkelanjutan melalui dua sub-proses utama, yaitu reduksi data (*data reduction*) dan penyajian data (*data display*).[101]Reduksi data melibatkan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan

[101] Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, cet. 28, Bandung: Alfabeta, 2019, hlm. 246–252.

transformasi data mentah yang muncul dari transkrip wawancara mendalam serta dokumen resmi di lapangan. Data yang telah direduksi kemudian disajikan (*display*) dalam bentuk teks naratif-deskriptif yang terstruktur, sistematis, dan logis, serta dianalisis secara kritis dengan menggunakan pisau analisis Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman yang mencakup interaksi komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*) serta didukung oleh perspektif Hukum Administrasi Negara (*bestuurszorg* dan *policy engineering*) dalam mengevaluasi efektivitas pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang.

d. Penarikan Kesimpulan

Tahap akhir dari alur pengolahan data ini adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi akhir atas seluruh pola hubungan serta temuan fakta empiris yang diperoleh di lapangan. [102]Kesimpulan sementara yang ditarik sejak awal pengumpulan data diuji kembali secara ketat seiring bertambahnya data dokumenter dan transkrip wawancara mendalam yang solid. Kesimpulan dalam penelitian hukum empiris / sosiologis ini dirumuskan dalam bentuk pernyataan esensial yang substantif, akademis, dan solutif guna menjawab secara tegas rumusan masalah penelitian, yaitu:

[102] Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, ed. ke-4, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014, hlm. 33–34.

1. Efektivitas peran kelembagaan Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang sebagai representasi Struktur Hukum (*Legal Structure*) dalam menjalankan fungsi pelayanan publik (*bestuurszorg*) dan rekayasa kebijakan (*policy engineering*) pencegahan perkawinan usia anak pasca-transisi Program "Yes I Do".
2. Pemetaan kendala yuridis-administratif terkait aspek Substansi Hukum (*Legal Substance*) khususnya penegakan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 maupun dinamika sosiokultural pada aspek Budaya Hukum (*Legal Culture*) masyarakat rural Kabupaten Rembang.

BAB IV
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian dan Objek Kajian

1. Profil Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang

Eksistensi Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang memegang peranan strategis sebagai agen sosialisasi dan kelembagaan daerah dalam memfasilitasi pembentukan kesadaran hukum masyarakat.[103] Dalam kerangka teori kesadaran hukum Soerjono Soekanto, peran aktif Dinsos PPKB melalui program edukasi, pendampingan, serta pembinaan konseling merupakan instrumen eksternal utama yang memengaruhi proses internalisasi hukum di tengah masyarakat. Kehadiran lembaga ini bertujuan untuk menumbuhkan dan mengarahkan empat indikator kesadaran hukum masyarakat mulai dari meningkatkan pengetahuan hukum (*law knowledge*), memperdalam pemahaman hukum (*law understanding*), membentuk sikap hukum (*law attitude*) yang positif, hingga mendorong terbentuknya pola perilaku hukum (*law behavior*) yang patuh terhadap regulasi batas usia perkawinan."[104]Secara kelembagaan, Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dibentuk dengan visi strategis untuk mewujudkan tatanan masyarakat

[103]*Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023* (Rembang: Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, 2024), 12.
[104] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2015), 24.

Rembang yang sejahtera, mandiri, dan inklusif, melalui misi penguatan ketahanan keluarga serta pemenuhan hak-hak dasar perlindungan anak.[105]Struktur organisasi instansi ini dirancang secara integratif, di mana tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) yang berkaitan langsung dengan penekanan angka perkawinan anak diposisikan di bawah kendali Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) serta Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.[106]Melalui pembagian kerja birokratis ini, Dinsos PPKB Kabupaten Rembang memikul tanggung jawab operasional untuk menyusun rancangan program kerja, melakukan edukasi publik, mengoordinasikan kader fungsional, serta mengawasi implementasi regulasi perlindungan anak. Kelembagaan ini tidak sekadar bergerak sebagai struktur birokrasi statis, melainkan menjadi dinamisator yang menggerakkan roda kebijakan preventif terhadap berbagai penyakit sosial, termasuk pengendalian pernikahan usia anak hingga ke level komunitas terkecil.

2. Demografi dan Pemetaan Angka Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang

Secara sosiogeografis dan demografis, Kabupaten Rembang menyajikan potret wilayah rural-pesisir dengan dinamika kultural masyarakat yang sangat

[105]*Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP)* Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023 (Rembang: Dinsos PPKB, 2024), hlm. 12.
[106]Peraturan Bupati Rembang Nomor 58 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Rembang, ps. 14–18..

kompleks, yang secara langsung memengaruhi cara pandang komunal terhadap institusi perkawinan. Berdasarkan data statistik dalam rentang waktu tiga hingga lima tahun terakhir (2021–2026), angka perkawinan anak dan jumlah permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama Kabupaten Rembang menunjukkan grafik yang fluktuatif namun tetap berada pada eskalasi yang mengkhawatirkan.[107] Pemetaan sosiologis yang dilakukan oleh kedinasan mengonstruksikan bahwa wilayah kecamatan dengan tingkat kerawanan tertinggi didominasi oleh daerah rural-pedalaman dan pesisir, seperti Kecamatan Kragan, Sarang, dan Sluke, di mana indeks putus sekolah dan kemiskinan struktural masih relatif tinggi.[108] Realitas demografis ini mengonfirmasi adanya korelasi linear antara rendahnya tingkat pendidikan formal dengan bertahannya budaya hukum tradisional yang melanggengkan pernikahan usia dini. Angka dispensasi kawin yang tinggi di wilayah-wilayah kerawanan tersebut menjadi indikator objektif bahwa standarisasi batas usia minimal perkawinan 19 tahun sesuai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 masih berhadapan secara diametral dengan pola pikir sosiokultural lokal.

3. **Garis Waktu (*Timeline*) Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak di Rembang**

[107] Laporan Rekapitulasi Perkara Dispensasi Nikah Pengadilan Agama Rembang Tahun 2023–2025.
[108] Laporan Pemetaan Wilayah Rawan Perkawinan Anak Dinsos PPKB Kabupaten Rembang; BPS Kabupaten Rembang

Ditinjau dari aspek historis kebijakan publik, gerakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang memiliki garis waktu (*timeline*) transisi yang sangat khas, bergerak dari intervensi global menuju kemandirian lokal. Fase pertama dirintis melalui keterlibatan aktif Kabupaten Rembang sebagai wilayah *pilot project* program makro internasional, salah satunya adalah Program *"Yes I Do"* yang diinisiasi oleh aliansi lembaga donor global guna membangun kesadaran awal masyarakat mengenai bahaya pernikahan dini. Memasuki fase kedua, seiring dengan berakhirnya masa intervensi aliansi internasional tersebut, Kabupaten Rembang mengalami fase transisi krusial yang menuntut kemandirian tata pamong kebijakan daerah.

Fase mandiri ini ditandai dengan langkah progresif Pemerintah Kabupaten Rembang dalam memproduksi regulasi lokal berupa Peraturan Bupati Rembang Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.[109]Transformasi dari program eksternal menjadi kebijakan hukum daerah ini menegaskan bahwa Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dituntut melakukan replikasi dan inovasi program mandiri secara berkelanjutan, dengan mengoptimalkan anggaran daerah dan menggerakkan Satgas PPA serta Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) guna merawat capaian positif pencegahan perkawinan anak pasca-transisi aliansi global.[110]

---

[109] Laporan Program *Yes I Do*: Mencegah Perkawinan Anak, Kehamilan Remaja, dan Praktik Berbahaya di Kabupaten Rembang 2016–2020.

[110] Laporan Evaluasi Kinerja Satgas PPA dan Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), 2023–2025.

B. Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak

1. Upaya Dinas Sosial PPKB dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak

Dalam menghadapi benturan antara norma hukum positif dan realitas sosial di lapangan, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang tidak membiarkan hukum formal bekerja sendirian. Menyadari bahwa efektivitas pemberlakuan batas usia minimal perkawinan sangat bergantung pada bekerjanya sistem hukum secara utuh, Dinas Sosial PPKB mengambil peran strategis sebagai motor penggerak birokrasi (*bestuurszorg*) untuk menjembatani teks normatif aturan formal dengan realitas perilaku di tengah masyarakat (*law in action*).[111] Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang mengimplementasikan tiga kluster upaya strategis utama berbasis kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman guna merespons ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026:

a. Intervensi Struktural melalui Asesmen dan Konseling Pra-Dispensasi (*Legal Structure*)

Upaya paling krusial dalam tataran operasional birokrasi adalah penerapan kewajiban konseling dan asesmen psikologis di lingkungan Dinas Sosial PPKB sebelum permohonan dispensasi kawin diproses lebih lanjut di Pengadilan

[111] Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, Indikator Kinerja Utama (IKU) Layanan PUSPAGA dan Penanganan Risiko Perkawinan Anak.

Agama. Kebijakan ini didasari oleh Nota Kesepahaman (*MoU*) lintas instansi antara Dinsos PPKB dengan Pengadilan Agama Kabupaten Rembang. Melalui skema ini, permohonan dispensasi tidak lagi diproses secara instan, melainkan wajib melalui mekanisme penyaringan (*filtering*) kesiapan mental dan psikologis keluarga di Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA).[112]

Melalui meja konseling PUSPAGA, petugas psikolog dan konselor secara *face-to-face* membongkar kecemasan dasar orang tua. Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB / Sub-Koordinator Perlindungan Anak) menjelaskan dinamika dalam proses asesmen tersebut:

> "Di PUSPAGA itu kita asesmen betul, kita bongkar *mindset* orang tuanya. Tangis-tangisan di situ anak-anaknya mbak, orang tuanya sama juga ternyata... Setelah dipaparkan risiko rumah tangga, orang tua baru merasa bukannya tambah lepas bebannya tapi malah tambah beban kalau dinikahkan sekarang. Dalam pembinaan itu kita bukakan pandangan mereka tentang kesiapan membina rumah tangga."[113]

Langkah intervensi struktural ini dipertegas oleh Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA). Beliau mengutarakan bahwa konseling pra-dispensasi berfungsi meluruskan alasan-alasan dangkal yang sering dijadikan dasar permohonan dispensasi di hadapan hukum:

> "Lewat MoU dengan Pengadilan Agama ini, berkas tidak bisa langsung putus di hakim sebelum ada rekomendasi dari Dinsos PPKB. Kita edukasi mereka soal kesadaran kesehatan reproduksi dan dampak hukumnya, sehingga orang tua tidak sekadar mengejar

[112] Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, cet. 1, Bandung: Binacipta, 1976, hlm. 12–15.
[113] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

> formalitas dispensasi karena takut anak 'ora payu' atau takut jodohnya hilang."[114]

Efektivitas intervensi struktural di tingkat kabupaten ini didukung oleh tindak lanjut operasional di tingkat kecamatan. Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. selaku Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Kecamatan menguraikan bahwa asesmen pra-dispensasi memberikan dasar argumentasi yang kuat bagi petugas lapangan dalam mengedukasi keluarga pemohon:

> "Keberadaan rujukan asesmen PUSPAGA ini sangat membantu kami di kecamatan. Saat ada warga yang berencana mengajukan dispensasi, kami bisa mengarahkan mereka untuk mengikuti proses asesmen dulu di Dinsos. Dari hasil pembinaan psikologis itu, orang tua jadi paham bahwa alasan kecemasan pergaulan anak sebenarnya bisa diintervensi dengan pola asuh, bukan langsung dinikahkan. Banyak orang tua yang akhirnya mengurungkan niatnya setelah mendapat konseling."[115]

Penerapan intervensi struktural melalui asesmen pra-dispensasi ini terbukti tidak sekadar menjadi prosedur administratif formalitas, melainkan berfungsi sebagai instrumen rekayasa kebijakan (*policy engineering*) yang efektif. Dengan membeberkan realitas beban mental, potensi konflik rumah tangga, dan risiko hukum secara transparan, Dinsos PPKB berhasil merekonstruksi pola pikir masyarakat sekaligus menekan laju permohonan dispensasi kawin di Kabupaten Rembang.

---

[114] Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

[115] Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. (Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana / PLKB), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

b. Pergeseran Lokus Edukasi Kultural Menuju Ruang-Ruang Kultural (*Legal Culture*)

Menyadari bahwa resistensi terbesar terhadap pembatasan usia perkawinan bersumber dari tradisi dan norma lokal, Dinas Sosial PPKB mengubah pendekatan edukasi dari sekadar institusi formal menuju ruang-ruang kultural akar rumput. Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog menjelaskan reorientasi strategi tersebut:

> "Lokus sosialisasi tidak lagi sekadar berpusat di sekolah formal. Dinsos PPKB secara proaktif turun langsung ke ruang-ruang kultural masyarakat, seperti balai desa, pondok pesantren, dan pertemuan warga. Upaya ini bertujuan untuk menyentuh para tokoh agama dan tokoh masyarakat agar mereka tidak lagi menormalisasi pernikahan dini, melainkan menjadi agen perubahan yang sejalan dengan hukum negara.".[116]

Pendekatan kultural ini memperkuat efektivitas edukasi petugas di tingkat bawah. Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. (PLKB Kecamatan) menguraikan bahwa intervensi langsung ke kantong-kantong warga memudahkan penanaman pemahaman pencegahan perkawinan anak secara langsung kepada orang tua. Di tingkat desa, Ibu Indah Ningsih, S.H. (Satgas PPA Desa) mengonfirmasi bahwa keterlibatan tokoh agama dan tokoh masyarakat melalui forum warga terbukti efektif meredam stigma sosial terkait anak terlambat menikah. Pergeseran lokus ini menjadi wujud nyata penyesuaian penegakan hukum terhadap iklim budaya hukum (*legal culture*) masyarakat lokal.

[116] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA), wawancara (8 Juli 2026)

c. Rasionalisasi Medis untuk Sinkronisasi Norma Substansial (*Legal Substance*)

Untuk melawan argumen tradisional bahwa "anak sudah baligh maka siap nikah", upaya edukasi yang dilakukan Dinsos PPKB selalu disandingkan dengan rasionalisasi medis guna memperkuat pemahaman terhadap substansi perlindungan anak dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026. Masyarakat diberikan pemahaman gamblang mengenai anatomi reproduksi anak yang belum matang, risiko pendarahan persalinan, hingga korelasi langsung antara pernikahan dini dengan ancaman stunting. Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA) menegaskan pentingnya pergeseran paradigma ini:

> "Terus yang kami sosialisasikan itu, kita mengingatkan mereka kesadaran akan kesehatan. Anak yang nikah di usia dini itu terlalu berisiko. Kita guncang pemahaman lama bahwa asal anak sudah baligh atau umur 18 tahun itu sudah harus segera dinikahkan, padahal organ reproduksi dan mentalnya belum siap sama sekali."[117]

Di tingkat kecamatan, penyampaian argumen medis ini diperkuat secara klinis oleh petugas lapangan. Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. selaku Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) menguraikan:

> "Saat penyuluhan di desa-desa itu mbak, argumen medis ini yang paling efektif menyadarkan warga. Ketika kami jelaskan secara detail dengan kacamata kesehatan masyarakat bagaimana rahim anak yang belum matang berisiko mengalami pendarahan hebat hingga memicu stunting pada bayinya, orang tua baru sadar. Keterangan medis ini jadi 'efek

[117] Ibu Khumaidah, S.Pd.I., wawancara, (Rembang, 8 Juli 2026)

> kejut' yang membuka mata mereka bahwa aturan usia 19 tahun itu dibuat demi keselamatan jiwa anak, bukan sekadar halangan administrasi."[118]

Pendekatan ini berimplikasi nyata pada penguatan posisi advokasi di tingkat akar rumput. Ibu Indah Ningsih, S.H. selaku Pengurus Satgas PPA / PATBM Desa mengonfirmasi:

> "Dengan bekal pemahaman medis ini, kami di Satgas PPA Desa punya pijakan kuat saat berhadapan dengan tokoh atau orang tua yang bersikukuh pakai alasan baligh. Kami bisa tegaskan bahwa secara keselamatan jiwa dan kesehatan anak, aturan negara wajib didahulukan daripada memaksakan nikah di bawah umur."[119]

Melalui kombinasi intervensi struktural, kultural, dan rasionalisasi substansi medis tersebut, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang berhasil menjalankan fungsi pelayanan publik (*bestuurszorg*) secara optimal dalam mengawal implementasi kebijakan pembatasan usia perkawinan di daerah.

Melalui integrasi upaya-upaya persuasif dan struktural di atas, dinamika budaya hukum (*legal culture*) masyarakat Rembang yang awalnya cukup resisten terhadap aturan baru perlahan dapat diintervensi, yang dibuktikan dengan tren penurunan permohonan dispensasi kawin secara konsisten dalam tiga tahun terakhir.[120] Dalam menekan laju perkawinan anak di Kabupaten Rembang, Dinas Sosial PPKB menerapkan strategi preventif hulu melalui penetrasi langsung ke tiga lokus krusial, yaitu desa, sekolah, dan pondok pesantren. Pendekatan ini tidak lagi bersifat birokratis-*top-down*, melainkan menggunakan paradigma *community-based*

[118] Ibu Andika Rahmawati, S.K.M., wawancara (Rembang, 8 Juli 2026)
[119] Ibu Indah Ningsih, S.H., wawancara (Rembang, 8 Juli 2026)
[120] Laporan Rekapitulasi Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Rembang (2023–2025)

intervention (intervensi berbasis komunitas) sebagai wujud nyata pelaksanaan fungsi pelayanan publik (*bestuurszorg*) guna menyentuh akar rumput tempat bertumbuhnya nilai-nilai sosiokultural masyarakat:

A. Intervensi Terintegrasi pada Tiga Lokus Utama (Desa, Sekolah, dan Pesantren)

1. Penetrasi di Tingkat Desa (Akar Rumput), Dinas Sosial PPKB menyadari bahwa keputusan pernikahan anak sering kali lahir dari kesepakatan domestik di tingkat desa yang dipicu oleh faktor ekonomi dan kekhawatiran orang tua terhadap pergaulan bebas. Oleh karena itu, dinas menggerakkan replikasi desa mandiri, seperti yang diujicobakan di Desa Woro (Kecamatan Kragan) dan Desa Dresi Kulon. Di lokus ini, pemerintah daerah berupaya mengaktifkan Kelompok Perlindungan Anak Desa (KPAD) serta mensinergikan program kerja Forum Anak dengan elemen desa lainnya, seperti Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan Posyandu Remaja. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog selaku Kepala Bidang PPKB, upaya di desa difokuskan pada penguatan ketahanan keluarga dan pengawasan lingkungan sosial secara partisipatif sebagai bagian dari penataan struktur hukum (*legal structure*) di tingkat lokal.[121]
2. Intervensi di Sekolah (Edukasi Hak Intelektual dan Struktural), Sekolah menjadi benteng preventif utama dalam menjaga keberlanjutan pendidikan

[121] Kepala PPKB Kabupaten Rembang, Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi, Psikolog, wawancara (8 Juli 2026)

anak demi mencegah *drop-out* yang kerap berujung pada pernikahan dini. Sebagaimana dijelaskan oleh Ibu Yulidar Maesaroh:

> "Hambatan berupa keterbatasan akses geografis (fasilitas sekolah yang minim di beberapa kecamatan) direspons dengan advokasi pendirian institusi pendidikan baru, seperti SMK Gunem. Melalui lembaga pendidikan formal, Dinsos PPKB secara masif mengoptimalkan peran Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R) untuk memberikan edukasi sebaya (*peer-to-peer education*) mengenai kesehatan reproduksi dan perencanaan masa depan".[122]

Upaya tersebut selaras dengan pendekatan pencegahan yang menitikberatkan pada pentingnya pendidikan serta penguatan lingkungan sosial sebagai bagian dari sistem perlindungan. Dalam konteks ini, sekolah sebagai salah satu subsistem utama dalam kehidupan anak memiliki peran strategis dalam pembentukan nilai, sikap, dan perilaku. Dari sisi normatif, program ini memperkuat kepatuhan terhadap substansi aturan perlindungan anak yang menjamin hak anak untuk memperoleh pendidikan yang mendukung perkembangan karakter dan kecerdasannya, sejalan dengan prinsip kepentingan terbaik bagi anak (*the best interests of the child*) dalam instrumen hukum nasional.[123]

3. Sosialisasi Komprehensif di Pondok Pesantren (Dekonstruksi Kultural-Religius), Mengingat karakteristik sosiologis Kabupaten Rembang yang kental dengan budaya santri, pondok pesantren (khususnya di wilayah

[122]Kepala PPKB Kabupaten Rembang, Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi, Psikolog, wawancara (8 Juli 2026)
[123] Mohamad Fajri Mekka Putra, *Prinsip The Best Interests of the Child dalam Perspektif Hukum Perlindungan Anak*, Jakarta: Rajawali Pers, 2021, hlm. 70.

Rembang bagian timur seperti Kecamatan Sarang) menjadi lokus yang sangat strategis. Pendekatan Dinsos PPKB di pesantren dilakukan dengan cara menggeser narasi sosialisasi formal menjadi dialog keagamaan yang inklusif. Petugas menggandeng tokoh agama setempat untuk menyelaraskan pemahaman keagamaan mengenai batas usia dengan substansi perlindungan jiwa dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026. Hal ini dilakukan demi mereduksi resistensi para pengasuh pondok pesantren terhadap batasan usia minimum 19 tahun, sekaligus merekonstruksi budaya hukum (*legal culture*) keagamaan agar sejalan dengan tujuan perlindungan hukum negara.[124]

B. Pendekatan Kolaboratif Lintas Sektor (*Multi-Stakeholder Collaboration*)

Keberhasilan penekanan angka permohonan dispensasi kawin di Kabupaten Rembang dari tahun 2023 hingga 2025 tidak lepas dari model tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) yang diinisiasi oleh Dinas Sosial PPKB. Mengingat adanya kendala keterbatasan anggaran dan keterbatasan sumber daya manusia pendamping fungsional pasca-berakhirnya dukungan finansial dari lembaga donor internasional (seperti Program "Yes I Do" dan UNICEF), Dinsos PPKB menerapkan strategi kemitraan struktural sebagai berikut:

1. Sinergi Struktural dengan Pengadilan Agama (MoU Pra-Dispensasi)

[124] *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP)* Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023, hlm.65.

Kolaborasi paling konkret diwujudkan melalui naskah kerja sama (*MoU*) dengan Pengadilan Agama Rembang. Setiap masyarakat yang berniat mengajukan permohonan dispensasi kawin diwajibkan untuk terlebih dahulu melalui proses asesmen dan konseling psikologis di Dinsos PPKB. Hasil rekomendasi psikologis dari dinas ini menjadi salah satu instrumen pertimbangan krusial bagi Hakim Pengadilan Agama dalam memutus perkara, apakah permohonan tersebut ditolak demi kepentingan terbaik anak (*the best interests of the child*) atau dikabulkan karena adanya kedaruratan yang mutlak.[125]

2. Kolaborasi Lintas Sektor Tingkat Desa

Untuk mengatasi minimnya alokasi dana khusus bagi Forum Anak dan KPAD, Dinsos PPKB mengintervensi kebijakan tata pamong desa agar mengintegrasikan pembiayaan kegiatan remaja ke dalam Anggaran Pendapatan dan Desa (APBDesa). Sebagaimana dijelaskan oleh Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog:

> "Dinas PPKB berkolaborasi dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) serta Dinas Kesehatan untuk meleburkan kegiatan Forum Anak ke dalam agenda rutin tahunan Posyandu Remaja dan Karang Taruna. Strategi penyatuan anggaran ini terbukti efektif menjaga keberlanjutan program pencegahan pernikahan anak di tingkat akar rumput tanpa harus bergantung penuh pada anggaran dinas yang terbatas.".[126]

---

[125] *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP)* Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023, hlm.65.

[126] Kepala PPKB Kabupaten Rembang, Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi, Psikolog, wawancara (8 Juli 2026)

Dari upaya upaya yang tersebut yang dilakukan Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang mengimplementasi Program Intervensi Preventif Unggulan Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, guna mengurai benang kusut kedaruratan pergaulan bebas dan stigma budaya yang melandasi tingginya angka pernikahan anak, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang meluncurkan lima program preventif strategis berkarakter intervensi psikososial dan edukatif. Program-program ini dirancang untuk menyasar hulu permasalahan secara sistemik dan berkelanjutan:

1. Program Konseling Lima Sesi Pra-Nikah

   Intervensi paling radikal dalam memutus laju dispensasi kawin dilakukan melalui kewajiban mengikuti Program Konseling Lima Sesi bagi calon pengantin di bawah umur beserta orang tuanya. Program ini menuntut komitmen untuk melewati lima tahapan evaluasi psikologis-yuridis sebelum rekomendasi kedinasan diterbitkan untuk Pengadilan Agama. Melalui konseling intensif ini, konselor membongkar secara detail risiko destruktif pernikahan dini, mulai dari kesiapan mental, finansial, hingga kesehatan reproduksi. Upaya ini terbukti efektif memberikan masa jeda (*cooling-down period*) bagi keluarga untuk berpikir ulang.

   > "Masyarakat yang mau mengajukan dispensasi nikah wajib lewat assessment dan konseling di sini dulu. Melalui konseling lima sesi ini, kami dekonstruksi pola pikir orang tua yang ketakutan anaknya 'kehilangan jodoh' atau terburu-buru karena pergaulan bebas. Setelah tahu dampak negatif, psikologis, dan risiko kesehatannya, tidak

> sedikit orang tua yang sadar lalu secara sukarela membatalkan atau menunda pernikahan anaknya hingga cukup umur."[127]

Pendekatan tatap muka ini menjadi instrumen rekayasa sosial yang vital untuk menyadarkan masyarakat bahwa batasan usia 19 tahun dalam undang-undang adalah demi keselamatan masa depan anak.

Proses konseling lima sesi ini bekerja membongkar motif pernikahan anak melalui pendekatan multidimensi:

1. Sesi Evaluasi Motivasi & Psikologis: Membedah latar belakang pendorong permohonan dispensasi, memisahkan antara kondisi darurat yang sesungguhnya (seperti KTD) dengan sekadar kepanikan moral orang tua.
2. Sesi Edukasi Kesehatan Reproduksi & Kesiapan Fisik: Membeberkan secara klinis risiko pendarahan, ketidaksiapan organ rahim, hingga ancaman melahirkan bayi *stunting*.
3. Sesi Pemetaan Kesiapan Finansial & Psikososial: Menguji kemampuan ekonomi dan kematangan mental calon pasangan dalam mengarungi dinamika rumah tangga.
4. Sesi Orientasi Kepatuhan Hukum & Hak Anak: Membangun pemahaman bahwa undang-undang hadir untuk melindungi hak tumbuh kembang anak, bukan untuk membatasi ruang gerak warga.

[127] Ibu Khumaidah, S.PdI (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA), wawancara (8 Juli 2026)

5. Sesi Refleksi Akhir & Pengambilan Keputusan: Memberikan ruang bagi orang tua dan anak untuk membuat keputusan secara mandiri (*self-determination*) tanpa intimidasi lingkungan.

Secara teoretis, tahapan yang komprehensif ini berhasil menggeser persepsi masyarakat dari yang semula memandang hukum secara pragmatis (mencari celah dispensasi) menjadi pemahaman yang berorientasi pada substansi keselamatan anak. Keberadaan mekanisme lima sesi ini memberikan efek domino positif pada efektivitas kerja para pelaksana di tingkat bawah. Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. selaku Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Kecamatan mengungkapkan:

> "Persyaratan lima kali konseling ini secara efektif memutus kebiasaan warga yang ingin serba cepat. Saat orang tua tahu harus bolak-balik menjalani lima sesi pembinaan di Dinsos, impulsivitas mereka mereda. Di tingkat kecamatan, kami memanfaatkan jeda waktu ini untuk memasukkan edukasi lanjutan, sehingga proses berpikir orang tua menjadi jauh lebih rasional."[128]

Hal senada ditegaskan di tingkat akar rumput oleh Ibu Indah Ningsih, S.H. selaku Pengurus Satgas PPA / PATBM Desa:

> "Kewajiban lima sesi konseling di kabupaten ini menjadi 'benteng' bagi kami di desa. Ketika ada warga yang memaksa minta surat pengantar, kami bisa jelaskan konsekuensi alur konseling lima sesi di Dinsos yang sangat detail dan tidak bisa diwakilkan. Banyak warga desa yang akhirnya berpikir ulang dan memilih membatalkan niatnya karena menyadari kerumitan serta beratnya tanggung jawab yang dipaparkan dalam sesi konseling tersebut."[129]

---

[128] Ibu Andika Rahmawati, S.K.M., wawancara (Rembang, 8 Juli 2026)
[129] Ibu Indah Ningsih, S.H., wawancara (Rembang, 8 Juli 2026)

Secara keseluruhan, Program Konseling Lima Sesi Pra-Nikah tidak sekadar menjadi prosedur birokratis formal, melainkan wujud nyata rekayasa kebijakan (*policy engineering*) dan instrumen Hukum Administrasi Negara (*bestuurszorg*) yang terstruktur dalam mentransformasi budaya hukum (*legal culture*) masyarakat Rembang.

2. Program PUSPAGA (Pusat Pembelajaran Keluarga)

   Di tingkat domestik, Dinsos PPKB mengandalkan layanan PUSPAGA sebagai garda terdepan dalam memperbaiki kualitas pola asuh (*parenting*) masyarakat Rembang. PUSPAGA bertugas memberikan edukasi komprehensif mengenai pola pengasuhan anak yang responsif gender dan anti-kekerasan langsung ke komunitas. Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog menggarisbawahi urgensi program PUSPAGA ini:

   > "PUSPAGA menjadi wadah edukasi pengasuhan yang benar bagi orang tua. Kami masuk ke komunitas untuk memutus pola pikir pragmatis masyarakat desa yang menganggap anak perempuan usia 18 tahun sebagai beban ekonomi. Pola pikir 'mentas anakku, aku wis enggak kebebanan lagi' itu kami luruskan lewat edukasi parenting ini agar mereka paham tanggung jawab perlindungan anak."[130]

   Melalui PUSPAGA, Dinsos PPKB menanamkan kesadaran bahwa melepas anak menikah secara prematur justru akan melahirkan siklus kemiskinan baru dan potensi keretakan rumah tangga akibat ketidaksiapan mental pengasuhan.

[130] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi, wawancara (Rembang, 8 Juli 2026)

3. Program Pelatihan Keterampilan Hidup (PKH) dan Pemberdayaan Forum Anak

   Guna merespons tantangan pergaulan bebas yang berdampak buruk pada pembentukan nilai dan perilaku remaja, Dinsos PPKB menginisiasi Program Pelatihan Keterampilan Hidup (PKH). Program ini secara khusus menyasar anggota Forum Anak di tingkat kecamatan hingga desa untuk dilatih dan dibentuk menjadi Fasilitator Sebaya (*peer-facilitator*). Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog menjelaskan skema gerakan ini di tingkat akar rumput:

   > "Tantangan pergaulan bebas di lapangan itu berdampak serius pada pembentukan nilai dan perilaku anak. Melalui PKH, kami melatih anak-anak di Forum Anak agar mereka punya keterampilan hidup dan bisa menjadi fasilitator sebaya. Mereka kami bekali kemampuan untuk mendampingi, mengedukasi, dan memengaruhi teman-teman sebayanya agar berani menolak pernikahan dini dan pergaulan bebas."[131]

   Strategi ini menempatkan remaja Rembang bukan sekadar sebagai objek regulasi, melainkan sebagai subjek aktif yang mampu membentengi lingkaran pertemanan mereka sendiri dari tekanan negatif lingkungan (*peer pressure*).

4. Program PIK-R (Pusat Informasi dan Counseling Remaja)

   Lokus sekolah dan komunitas kepemudaan diperkuat melalui optimalisasi PIK-R. Program ini berfokus pada pendampingan psikologis berkelanjutan

[131] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi, wawancara (Rembang 8 Juli 2026).

serta pemberian edukasi seputar kesehatan reproduksi remaja (Kespro) dan perencanaan masa depan (Genre). Keterlibatan institusi ini menjadi krusial untuk mengintervensi realitas sosial remaja saat ini, sebagaimana ditegaskan oleh Ibu Khumaidah, S.PdI:

> "Kondisi anak-anak yang terjerumus pergaulan bebas tanpa ikatan perkawinan di lapangan menjadi perhatian penuh bagi kami. Melalui PIK-R di sekolah-sekolah dan desa, kami masuk memberikan pendampingan psikologis dan edukasi seputar kesehatan reproduksi secara gamblang. Tujuannya jelas, untuk memotong risiko kehamilan tidak diinginkan (KTD) yang selama ini selalu menjadi alasan darurat pengajuan dispensasi kawin."[132]

Dengan menyediakan ruang konseling yang ramah remaja, PIK-R berhasil menekan angka KTD yang selama ini menjadi pintu darurat utama jebakan pernikahan dini di Kabupaten Rembang.

5. Pemilihan Duta Gender Remaja

Sebagai instrumen pembentukan budaya hukum baru yang adaptif bagi generasi muda, Dinsos PPKB menyelenggarakan ajang Pemilihan Duta Gender. Program ini bertujuan untuk menjaring figur-figur remaja berprestasi dari berbagai wilayah di Rembang untuk dijadikan ikon dan teladan (*role model*). Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi menjelaskan peranan strategis dari figur remaja ini:

> "Ajang Duta Gender ini kami buat untuk mencari figur remaja yang bisa menjadi teladan bagi anak-anak lainnya. Mengubah pola pikir remaja zaman sekarang itu lebih efektif kalau lewat teman sebayanya sendiri. Duta Gender inilah yang turun melakukan kampanye kreatif,

[132] Ibu Khumaidah, S.PdI., wawancara (Rembang, 8 Juli 2026)

> menyebarkan nilai kesetaraan, dan menyuarakan gerakan stop perkawinan anak melalui bahasa anak muda."[133]

Pendekatan sosiologis ini terbukti efektif mendekati psikologis generasi Z di Rembang yang cenderung lebih mudah menginternalisasi nilai-nilai baru jika dicontohkan langsung oleh rekan sebaya mereka di media sosial maupun forum kebudayaan lokal.

2. Hambatan dan Solusi yang Dilakukan oleh Dinas Sosial PPKB dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak

Efektivitas instrumen regulasi daerah berupa Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak tidak bekerja dalam ruang hampa. Sebagai organ pelaksana eksekutif, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang berhadapan langsung dengan komplikasi sosiokultural, kendala struktural birokrasi, serta resistensi kebiasaan masyarakat setempat.[134] Berdasarkan hasil penelitian hukum empiris / sosiologis melalui wawancara mendalam dan telaah dokumenter, ditemukan dinamika hambatan lapangan yang dihadapi birokrasi beserta pilihan solusi taktis-strategis yang ditempuh instansi terkait dalam mengupayakan efektivitas penegakan hukum di daerah.

1. Peta Hambatan dalam Membangun Kesadaran Hukum Masyarakat Rembang

[133]Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi , wawancara (Rembang, 8 Juli 2026)
[134] Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, hlm. 34.

Penetrasi program preventif hulu yang dijalankan oleh Dinsos PPKB Kabupaten Rembang dihadapkan pada resistensi kognitif dan perilaku komunal yang akut, yang diklasifikasikan ke dalam tiga klaster hambatan utama:[135]

a. Hegemoni Pola Pikir Tradisional dan Stigma Kultural Domestik

Akar hambatan utama yang paling rigid di lapangan adalah bertahannya standar pubertas tradisional *(baligh)* dan ketakutan sosial orang tua yang menolak batasan usia kronologis 19 tahun dalam undang-undang. hukum eksternal masyarakat menempatkan anak perempuan usia 17 atau 18 tahun yang belum menikah ke dalam zona kecemasan kolektif akan "kehilangan jodoh". Informan Ibu Khumaidah, S.PdI (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA) memaparkan realitas psikososial tersebut:

> "Faktor utama perkawinan anak di Rembang itu faktor utama pola pikir masyarakat, pergaulan bebas, pola pikir orang tua sangat mempengaruhi adanya perkawinan usia anak. Orang desa nak anak e sudah 18 tahun, orang tuanya sudah resah dan bingung, kalo anaknya nggak ada yang deketin atau punya gandengan. Tak tunggu-tunggu, kalo nggak disegerakan nikah jodohnya hilang gimana."[136]

Narasi pembelaan kultural siri atau dispensasi ini diperkuat oleh perbandingan historis antargenerasi, di mana masyarakat kerap

---

[135] *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah* (LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023 (Rembang: Dinsos PPKB, 2024), 34.

[136]Ibu Khumaidah, S.PdI (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA Dinsos PPKB, waawancara, (Rembang, 8 Juli 2026).

melontarkan argumen defensif: *"Ah biyen tujuh belas tahun wis nganu (boleh menikah), kenapa sekarang harus nunggu 19 tahun?"* Hal ini membuktikan bahwa *living law* di kepala masyarakat Rembang masih menganggap legalitas formal negara sebagai hambatan administratif belaka, bukan kebutuhan esensial.[137]

b. Paradigma Transaksional Domestik dan Faktor Ekonomi-Sosial

Hambatan sosiologis berikutnya berakar pada masalah kemiskinan struktural yang berkelindan dengan cara pandang orang tua yang menjadikan institusi pernikahan sebagai jalan pintas pelepasan tanggung jawab finansial. Paradigma transaksional ini dikonfirmasi oleh Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi (Kepala PPKB & Sub Koordinator Perlindungan Anak) yang menggarisbawahi adanya prinsip melepas beban pengasuhan:

> "...paling sulit iku ekonomi, sosial, budaya. Banyak orang tua menganggap jika anak sudah mau menikah, maka kewajiban orang tua adalah melepaskan beban ekonomi tersebut, dengan prinsip 'mentas anakku, aku wis enggak kebebanan lagi'."

Ironisnya, alih-alih melepaskan beban, keputusan prematur ini secara empiris di meja konseling PUSPAGA justru membuktikan paradoks sosiologis baru. Setelah perkawinan berlangsung, orang tua dan anak mengalami benturan psikologis dan finansial, yang berujung pada

[137] Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 210

akumulasi beban ekonomi dan sosial yang jauh lebih berat bagi keluarga besar.

c. Kedaruratan Perilaku Moral dan Fenomena Pergaulan Bebas Remaja

Hambatan di tingkat akar rumput kian diperumit oleh melemahnya fungsi kontrol sosial dan proteksi moral keluarga di era digital, yang memicu tingginya angka pergaulan bebas tanpa ikatan perkawinan. Kondisi ini berujung pada terjadinya Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD) yang memaksa runtuhnya kepatuhan hukum masyarakat terhadap batasan usia minimal 19 tahun.[138]Kedaruratan pergaulan bebas ini dikonfirmasi langsung oleh Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi:

> "Di lapangan, kami masih menjumpai berbagai tantangan yang berkembang di masyarakat, salah satunya adanya fenomena anak pergaulan bebas, tanpa ikatan perkawinan. Nah kondisi ini menjadi perhatian bagi kami, karena dapat berdampak pada anak, baik dalam pembentukan nilai maupun perilaku."[139]

Ketika KTD terjadi, dualisme kepatuhan hukum masyarakat Rembang langsung bergeser ke arah jalan pintas legalitas dispensasi kawin di Pengadilan Agama demi mengejar keabsahan hukum agama (fikih) dan menghindari aib sosial komunal.

2. Solusi Strategis yang Dijalankan oleh Dinas Sosial PPKB

---

[138] Dokumen *Data Rekapitulasi Permohonan Dispensasi Nikah Pengadilan Agama Rembang Tahun 2023*.

[139] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi, wawancara, (Rembang 8 Juli 2026).

Sebagai komponen struktur hukum yang adaptif, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang merumuskan serangkaian solusi taktis dan institusional guna mengurai benang kusut hambatan di atas:

a. Optimalisasi Kerja Sama Lintas Sektor (MoU Asesmen Pra-Dispensasi)

   Untuk menahan laju pragmatisme pengajuan dispensasi kawin, solusi struktural paling konkret adalah penandatanganan kesepakatan bersama (MoU) antara Dinsos PPKB dan Pengadilan Agama Rembang. Melalui regulasi ini, setiap pemohon dispensasi diwajibkan melewati filter klinis berupa Program Konseling Lima Sesi di dinas sebelum berkasnya diputus hakim.[140]Solusi ini berhasil membangun mekanisme *cooling down period* yang mengedukasi batin orang tua. Hasilnya, tidak sedikit orang tua yang secara sukarela membatalkan atau menunda pernikahan setelah disadarkan secara psikologis dan medis mengenai risiko pendarahan serta ancaman stunting bagi anak perempuan mereka.

b. Advokasi Infrastruktur Pendidikan untuk Menekan Drop-Out

   Untuk mengatasi hambatan geografis dan ekonomi yang memicu tingginya angka anak putus sekolah di wilayah rural yang kerap menjadi pintu masuk pernikahan dini Dinsos PPKB melakukan langkah advokasi kebijakan struktural. Berdasarkan hasil riset lapangan terdahulu (termasuk metode *homestay* bersama penduduk), dinas menangkap

[140] Dokumen Laporan Tahunan Program Kerja PUSPAGA Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2025.

aspirasi bahwa anak-anak enggan melanjutkan sekolah karena akses SMA/SMK yang terlalu jauh dari desa mereka.[141]Solusi konkret yang berhasil ditindaklanjuti bersama pemerintah daerah adalah pendirian SMK Gunem. Kehadiran institusi pendidikan formal di wilayah pelosok ini terbukti efektif menjaga keberlanjutan pendidikan anak, sekaligus mereduksi peluang remaja terjerumus ke dalam perkawinan usia anak akibat kevakuman aktivitas akademis.[142]

c. Penguatan Gerakan Partisipatif Berbasis Teman Sebaya (PIK-R, PKH, dan Duta Gender)

Menghadapi tantangan pergaulan bebas, Dinsos PPKB menerapkan metode *community-based intervention* dengan menempatkan remaja sebagai subjek aktif, bukan sekadar objek regulasi. Melalui Program Pelatihan Keterampilan Hidup (PKH), dinas membekali anak-anak di Forum Anak dan Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R) untuk menjadi Fasilitator Sebaya *(peer-facilitator)*.[143] Solusi psikologis ini sangat efektif karena dekonstruksi pola pikir generasi Z di Rembang jauh lebih cepat meresap jika dilakukan melalui bahasa anak muda, kampanye kreatif media sosial oleh Duta Gender, serta pendampingan kesehatan

[141] Hasil Studi Pendahuluan dan Laporan Riset Partisipatif Dinsos PPKB Kabupaten Rembang, 2024.

[143] Petunjuk Teknis Operasional Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R), BKKBN, diadaptasi oleh Dinsos PPKB Rembang, 2025.

reproduksi (Kespro) intensif guna memotong mata rantai KTD langsung di lingkaran pertemanan mereka.[144]

Berdasarkan hasil penelitian yuridis-empiris melalui wawancara mendalam dan telaah dokumen di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang, ditemukan adanya kesenjangan *(gap)* sosiologis yang memicu hambatan, sekaligus melahirkan solusi taktis dalam memediasi kedua komponen sistem hukum tersebut.

a. Hambatan Ketimpangan Kesadaran Hukum dan Benturan Pola Pikir Tradisional

Hambatan utama yang dihadapi oleh Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang di lapangan bersumber dari belum terinternalisasinya kesadaran hukum masyarakat secara menyeluruh. Meskipun secara yuridis batasan usia minimal perkawinan 19 tahun telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 82 Tahun 2021, penegakan regulasi ini membentur kuatnya pola pikir tradisional, tradisi lokal, serta resistensi sosial di tingkat pedesaan.[145]

1. Disonansi Antara Aturan Positif dan *Mindset* Pubertas Komunal

Secara eksplisit, aturan negara menetapkan batasan usia kronologis 19 tahun demi menjamin kesiapan fisik, psikologis, serta

[144] Petunjuk Teknis Operasional Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R), BKKBN, diadaptasi oleh Dinsos PPKB Rembang, 2025.
[145] Peraturan Bupati Rembang Nomor 82 Tahun 2021.

perlindungan hak anak. Namun di lapangan, indikator Pemahaman Hukum (*Legal Understanding*) dan Sikap Hukum (*Legal Attitude*) masyarakat pedesaan Rembang masih didominasi oleh tolok ukur pubertas tradisional (*baligh*) dan ketakutan sosial akan stigma lingkungan. Fenomena belum seragamnya indikator kesadaran hukum ini digambarkan secara eksplisit oleh Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA):

> "Faktor utama perkawinan anak di Rembang itu faktor utama pola pikir masyarakat, pergaulan bebas, pola pikir orang tua sangat mempengaruhi adanya perkawinan usia anak. Orang desa nak anak e sudah 18 tahun, orang tuanya sudah resah dan bingung, kalo anaknya nggak ada yang deketin atau punya gandengan. Tak tunggu-tunggu, kalo nggak disegerakan nikah jodohnya hilang gimana."[146]

Pernyataan di atas memperlihatkan bahwa hambatan yang dihadapi Dinsos PPKB bekerja pada beberapa lapisan tingkat kesadaran hukum masyarakat:

a. Hambatan pada Pemahaman Hukum (*Legal Understanding*): Masyarakat desa mengartikan usia 18 tahun sebagai batas 'kedewasaan sosial' yang sudah siap menikah, sehingga mengabaikan rasio legis undang-undang yang menekankan kematangan organ reproduksi dan kesiapan mental.

[146] Ibu Khumaidah, S.PdI, wawancara, (Rembang 8 Juli 2026).

b. Hambatan pada Sikap Hukum (*Legal Attitude*): Kepatuhan batin masyarakat terbelah antara keinginan mematuhi hukum negara dengan dorongan menghindari cemoohan lingkungan (*stigma perawan kasep*). Kecemasan komunal ini memicu lahirnya sikap kompromistis orang tua.

c. Implikasi pada Pola Perilaku Hukum (*Legal Behavior*): Rendahnya pemahaman dan kompromisnya sikap hukum tersebut bermuara pada perilaku mencari celah hukum (*law evasion*), seperti memanfaatkan prosedur dispensasi nikah di Pengadilan Agama sebagai jalan pintas untuk memformalkan pernikahan anak.

Dilema sosial ini membuktikan bahwa hambatan terbesar Dinsos PPKB dalam mengimplementasikan kebijakan pencegahan pernikahan anak bukanlah ketiadaan aturan, melainkan kuatnya *mindset* patriarkal-tradisional yang mengintervensi tingkat kesadaran hukum orang tua. Kondisi ini menegaskan pentingnya intervensi rekayasa sosial (*social engineering*) yang tidak hanya menyasar aspek edukasi formal, tetapi juga melakukan pendekatan persuasif-kultural untuk meluruskan sikap batin masyarakat pedesaan Rembang.

2. Paradigma Pragmatisme Ekonomi dan Distorsi Pemahaman Orang Tua

Selain faktor ketakutan akan stigma sosial, hambatan kultural yang dihadapi Dinsos PPKB di lapangan diperberat oleh munculnya motif ekonomi keluarga. Di tingkat akar rumput, rasio legis undang-undang yang dirancang untuk melindungi hak-hak anak sering kali terdistorsi oleh cara pandang pragmatis yang memandang perkawinan sebagai instrumen pelepasan beban finansial. Kondisi ini ditegaskan secara eksplisit oleh Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB / Sub-Koordinator Perlindungan Anak):

> "paling sulit iku ekonomi, sosial, budaya. Banyak orang tua menganggap jika anak sudah mau menikah, maka kewajiban orang tua adalah melepaskan beban ekonomi tersebut, dengan prinsip 'mentas anakku, aku wis enggak kebebanan lagi'."[147]

Temuan wawancara di atas memperlihatkan bagaimana motif ekonomi merusak konstruksi kesadaran hukum masyarakat Rembang pada beberapa tingkat indikator:

1. Distorsi Pemahaman Hukum (*Legal Understanding*): Masyarakat gagal memahami esensi batasan usia 19 tahun sebagai jaminan masa depan dan hak tumbuh kembang anak. Pemahaman hukum orang tua terdistorsi secara pragmatis, di mana pernikahan anak dipahami sebagai

[147] Ibu Yulidar Maesaroh, wawancara, (Rembang 8 Juli 2026).

'solusi instan' untuk memindahkan tanggung jawab nafkah kepada pihak menantu.

2. Kelemahan Sikap Hukum (*Legal Attitude*): Tekanan ekonomi memicu lahirnya keberpihakan mental yang kompromistis. Orang tua tidak menolak pernikahan di bawah umur karena menilai efisiensi ekonomi keluarga jauh lebih mendesak ketimbang kepatuhan batin terhadap regulasi negara.
3. Dampak pada Pola Perilaku Hukum (*Legal Behavior*): Ketimpangan antara beban finansial dan kelirunya pemahaman hukum ini bermuara pada tindakan aktif orang tua memfasilitasi permohonan dispensasi nikah, bahkan dalam kasus tertentu berujung pada eksploitasi anak demi mengejar mahar atau meringankan beban rumah tangga.

Secara analitis, pragmatisme ekonomi ini menunjukkan bahwa hambatan kesadaran hukum masyarakat Rembang tidak hanya bersumber dari ketidaktahuan (*ignorance*), melainkan dari kalkulasi rasional keluarga yang terdesak kebutuhan hidup. Fenomena ini menegaskan bahwa strategi Dinsos PPKB dalam membangun kesadaran hukum harus mampu menyentuh penyadaran pola pikir orang tua, sehingga kepatuhan terhadap Undang-Undang

Perkawinan tidak lagi dipandang sebagai beban ekonomi, melainkan sebagai investasi perlindungan masa depan anak.

3. Kedaruratan Perilaku Moral dan Kompromi Sikap Hukum Orang Tua

Hambatan kultural yang paling krusial dalam pembangunan kesadaran hukum masyarakat Rembang terjadi ketika regulasi batas usia perkawinan berhadapan dengan kedaruratan perilaku moral, khususnya fenomena pergaulan bebas remaja yang berujung pada Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD). Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB / Sub-Koordinator Perlindungan Anak) mengonfirmasi tantangan riil di lapangan tersebut:

> "Di lapangan, kami masih menjumpai berbagai tantangan yang berkembang di masyarakat, salah satunya adanya fenomena anak pergaulan bebas, tanpa ikatan perkawinan. Nah kondisi ini menjadi perhatian bagi kami, karena dapat berdampak pada anak, baik dalam pembentukan nilai maupun perilaku."[148]

Ketika terjadi Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD), terjadi perubahan mendadak pada sikap hukum (*law attitude*) dan pola perilaku hukum (*law behavior*) masyarakat. Masyarakat yang pada kondisi normal cenderung abai terhadap prosedur hukum formal, tiba-tiba memanfaatkan jalur hukum yang disediakan negara, yaitu permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama. Pilihan

[148] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi, wawancara (Rembang, 8 Juli 2026).

perilaku hukum ini diambil sebagai upaya kompromi untuk menyelaraskan kepatuhan terhadap norma agama (fikih) serta menghindari aib sosial. Fenomena ini menunjukkan bahwa dalam pembentukan pemahaman hukum (*law understanding*) dan kepatuhan masyarakat, dorongan moral keagamaan serta patut-layak secara sosial masih mendominasi pertimbangan batin mereka dibandingkan ketaatan administratif terhadap regulasi batas usia perkawinan negara.[149]Solusi Strategis Dinas Sosial PPKB: Mengintervensi Indikator Kesadaran Hukum Lewat Optimalisasi Program Kelembagaan.

Ketika dihadapkan pada situasi KTD, terjadi pergeseran drastis pada struktur kesadaran hukum masyarakat pedesaan:

1. Destabilisasi Pemahaman Hukum (*Legal Understanding*): Pemahaman masyarakat mengenai esensi Undang-Undang Perkawinan untuk melindungi kesehatan reproduksi dan kesiapan mental anak seketika terdesak oleh kepanikan moral (*moral panic*). Dalam situasi darurat, esensi perlindungan anak kalah dominan dibandingkan dorongan untuk menghentikan risiko aib sosial keluarga.

[149] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 42–45

2. Perubahan Sikap Hukum (*Legal Attitude*): Keberpihakan batin orang tua yang semula mungkin mendukung aturan batas usia 19 tahun berubah menjadi sangat kompromistis. Orang tua menilai bahwa melanggar semangat perlindungan anak dalam undang-undang jauh lebih dapat diterima daripada menanggung sanksi sosial lingkungan akibat KTD.
3. Pola Perilaku Hukum Pragmatis (*Legal Behavior*): Perubahan pada tingkat sikap batin tersebut mewujud dalam perilaku hukum pragmatis. Masyarakat yang dalam kondisi normal abai terhadap aturan negara, tiba-tiba memanfaatkan instrumen hukum formal berupa permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama sebagai 'jalan keluar' untuk memformalkan pernikahan anak di bawah umur.

Fenomena ini membuktikan bahwa kepatuhan hukum masyarakat Rembang masih didominasi oleh pertimbangan patut-layak secara sosial dan norma keagamaan lokal ketimbang ketaatan administratif terhadap regulasi negara. Kedaruratan moral akibat KTD menjadi titik rentan di mana kesadaran hukum masyarakat merosot menjadi sebatas ketaatan formal (*formal compliance*). Kondisi ini menegaskan pentingnya efektivitas intervensi Dinsos PPKB melalui pendekatan konseling psikologis dan edukasi terpadu untuk merekonstruksi kembali kesadaran hukum orang tua secara utuh.

Menghadapi hambatan berupa belum selarasnya sikap hukum (*law attitude*) dan pola perilaku hukum (*law behavior*) sebagian masyarakat dengan aturan yang berlaku, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang mengambil langkah-langkah strategis.[150] Langkah ini berfungsi sebagai jembatan untuk mentransformasikan pengetahuan hukum (*law knowledge*) masyarakat menjadi pemahaman hukum (*law understanding*) yang mendalam, sehingga tercipta ketaatan hukum yang berkelanjutan.[151]

1. Filter Klinis Melalui Mekanisme Konseling Pra-Dispensasi (MoU Pengadilan Agama)

   Untuk mengatasi kelemahan substansi hukum dispensasi kawin yang kerap disalahgunakan, Dinas Sosial PPKB melakukan terobosan dengan memperkuat prosedur melalui kesepakatan bersama (MoU) dengan Pengadilan Agama Rembang. Setiap pemohon dispensasi diwajibkan melewati filter klinis berupa Program Konseling Lima Sesi di dinas sebelum hakim memberikan putusan.[152] Langkah ini terbukti efektif merekayasa kesadaran hukum orang tua. Melalui pembekalan medis mengenai risiko reproduksi dan stunting, dinas berhasil memengaruhi budaya hukum personal orang tua, sehingga tidak

[150] Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 25–28.
[151] Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 25–28.
[152] Dokumen Laporan Tahunan Program Kerja PUSPAGA Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2025.

sedikit dari mereka yang secara sukarela menunda pernikahan anaknya.

2. Solusi Struktural-Materiil: Advokasi Akses Pendidikan (SMK Gunem)

   Dinas Sosial PPKB menyadari bahwa upaya mengubah sikap hukum (*law attitude*) dan pembentukan pola perilaku hukum (*law behavior*) masyarakat tidak dapat dilakukan hanya melalui penyuluhan normatif semata, melainkan harus menyentuh akar masalah materiil, yaitu tingginya angka putus sekolah. Berdasarkan temuan di lapangan mengenai jauhnya akses sekolah di wilayah rural, dinas mengadvokasi kebijakan daerah untuk mendirikan SMK Gunem guna memastikan remaja memiliki wadah aktivitas produktif yang mendorong ketaatan terhadap pembatasan usia perkawinan.[153]Kehadiran institusi pendidikan formal di pelosok ini secara empiris mampu mereduksi angka perkawinan anak secara signifikan, karena berhasil mengubah pola kegiatan harian remaja dari kevakuman aktivitas menjadi kegiatan akademis yang produktif.

3. Pendekatan Partisipatif: Rekayasa Pola Perilaku Hukum Berbasis Teman Sebaya

Guna memutus mata rantai pergaulan bebas dan Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD) yang kerap menjadi pemicu utama pengajuan

[153] Peraturan Daerah Kabupaten Rembang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Terkait Infrastruktur Pendidikan Wilayah Pedesaan.

permohonan dispensasi nikah di kalangan generasi muda, Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang mengoptimalkan program Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R) dan Program Pelatihan Keterampilan Hidup (PKH). Melalui penguatan Fasilitator Sebaya (*peer-facilitator*) dan Duta Gender, substansi hukum mengenai batasan usia nikah 19 tahun serta perlindungan kesehatan reproduksi ditransmisikan menggunakan gaya komunikasi kreatif khas anak muda.[154]Pendekatan partisipatif ini terbukti jauh lebih efektif dalam mentransformasi budaya hukum (*legal culture*) dan pola respons sosial di kalangan remaja Rembang. Hal ini dikarenakan proses internalisasi nilai-nilai perlindungan anak terjadi secara organik di lingkungan pertemanan mereka sendiri, sehingga norma aturan formal negara dapat diterima dan dipahami tanpa terkesan doktrinal atau menggurui.

Berdasarkan hasil penelitian empiris dan pembahasan mendalam mengenai peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam pencegahan perkawinan usia anak, dapat disimpulkan bahwa instansi ini telah menjalankan fungsi pelayanan publik (*bestuurszorg*) dan rekayasa kebijakan (*policy engineering*) secara aktif dan sistematis. Menghadapi kompleksitas persoalan sosial dan resistensi tradisi di masyarakat, Dinsos PPKB tidak membiarkan norma batas usia perkawinan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2)

[154] Petunjuk Teknis Operasional Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R), BKKBN, diadaptasi oleh Dinsos PPKB Rembang, 2025.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 berjalan sendiri di tingkat implementasi.

Melalui berbagai instrumen kebijakan strategis seperti kewajiban asesmen dan konseling lima sesi pra-dispensasi bekerja sama dengan Pengadilan Agama, penguatan peran PUSPAGA di tingkat domestik, perluasan akses pendidikan formal, hingga penetrasi program preventif berbasis komunitas melalui replikasi desa mandiri, PIK-R, dan Duta Gender Dinsos PPKB berhasil menjembatani kesenjangan antara aturan formal dan realitas di akar rumput. Berbagai langkah intervensi terstruktur tersebut terbukti efektif dalam meredam impulsivitas permohonan dispensasi kawin, mematahkan mitos tradisi perkawinan dini, serta menekan laju angka perkawinan anak di Kabupaten Rembang secara konsisten dalam tiga tahun terakhir

Tabel 4. 1 Analisis Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak

Aspek Peran & Strategi Dinsos PPKB	Temuan Lapangan Peran Dinsos PPKB	Analisis Temuan Lapangan
Sosialisasi & Edukasi Publik	1. Dinsos PPKB secara proaktif menggelar sosialisasi dan edukasi mengenai UU No. 16 Tahun 2019 dan Perbup Rembang No. 9 Tahun 2021 secara langsung ke sekolah,	1. Dinsos PPKB berhasil menjalankan fungsinya sebagai agen transmisi informasi hukum, sehingga indikator masyarakat secara normatif-kognitif tergolong cukup memadai.

	pondok pesantren, hingga balai desa. 2. Pembentukan fasilitator sebaya melalui Forum Anak, PIK-R, dan Duta Genre untuk menyebarkan informasi hukum batas usia nikah 19 tahun kepada sesama remaja. 3. Terjadi diferensiasi pengetahuan: kelompok terpelajar mengetahui detail aturan 19 tahun, sedangkan masyarakat pedesaan masih terikat memori aturan lama (16 tahun bagi perempuan).	2. Edukasi berbasis teman sebaya terbukti efektif menembus batas komunikasi generasi muda untuk menyampaikan aturan hukum tanpa kesan menggurui. 3. Pengetahuan hukum masyarakat masih bersifat kognitif-permukaan masyarakat sekadar tahu ada larangan nikah anak, namun belum sepenuhnya terinternalisasi hingga ke tingkat pedesaan.
Intervensi Klinis & Konseling Pra-Dispensasi	1. Dinsos PPKB mengedukasi masyarakat bahwa pembatasan usia bertujuan menjaga kesehatan reproduksi, kesiapan mental, dan mencegah *stunting*. 2. Masih kuatnya stigma budaya di pedesaan (khususnya Rembang timur) yang menganggap anak perempuan usia 17–18 tahun meresahkan orang	1. Terjadi jurang pemisah (*gap*) pada indikator pemahaman hukum: Dinsos PPKB menekankan pemahaman medis-rasional, namun masyarakat menafsirkan aturan lewat sudut pandang sosial-kultural dan ekonomi. 2. Masyarakat belum memahami substansi pembatasan usia nikah sebagai bentuk perlindungan hak anak, melainkan masih menganggapnya sekadar

	tua jika belum menikah. 3. Terjadinya pola pikir pragmatis-ekonomi (*mentas anak*) serta kasus eksploitasi anak oleh orang tua karena iming-iming mahar besar.	prosedur administratif formal. 3. Pemahaman hukum yang keliru (menganggap nikah muda melepas beban ekonomi) menjadi pendorong utama resistensi masyarakat terhadap esensi undang-undang.
Penguatan Kader & Kemitraan Lintas Sektor)	1. Dinsos PPKB mengidentifikasi bahwa pola pikir (*mindset*) orang tua dan maraknya pergaulan bebas (KTD) merupakan penentu utama sikap hukum masyarakat. 2. Pelaksanaan MoU sejak 2017 antara Dinsos PPKB dan Pengadilan Agama yang mewajibkan konseling pra-dispensasi bagi orang tua dan calon pengantin. 3. Terjadinya perubahan emosional dan kesadaran batin (*tangis-tangisan*) pada orang tua saat sesi konseling setelah menyadari dampak berat pernikahan dini.Penguatan struktur berbasis komunitas melalui	1. Sikap hukum awal masyarakat bersifat ambivalen/kompromistis; menyetujui aturan secara teoretis, namun seketika melunak dan memilih nikah dini saat dihadapkan pada ancaman kecemasan moral (KTD/takut zina). 2. Melalui instrumen konseling wajib Dinsos PPKB, terjadi intervensi psikologis yang berhasil merevisi sikap hukum orang tua dari yang semula menuntut pernikahan menjadi bersikap suportif terhadap masa depan anak. 3. Pembinaan Dinsos PPKB terbukti mampu mentransformasikan *law attitude* masyarakat dari sikap kompromistis terhadap pelanggaran hukum menjadi sikap mendukung tujuan

	pengorganisasian Forum Anak, PIK-R, dan Duta Gender.	*maqashid/kemaslahatan* hukum.
Advokasi Infrastruktur & Pencegahan Jangka Panjang	1. Adanya tren penurunan angka perkawinan anak di Kabupaten Rembang berkat pendampingan kontinu (UNICEF, *Yes I Do*, Desa Ramah Anak/PATBM). 2. Keberhasilan Dinsos PPKB mengintervensi pasangan calon pengantin di bawah umur hingga secara sukarela membatalkan permohonan dispensasi nikah. 3. Langkah strategis Pemda dan Dinsos PPKB merespons kebutuhan sarana pendidikan dengan mendirikan SMK Gunem untuk mencegah anak putus sekolah dan menikah dini.	1. Indikator perilaku hukum (*law behavior*) masyarakat Rembang secara bertahap bergerak dari pola ketidakpatuhan menuju ketaatan hukum yang terukur dari menurunnya angka perkawinan anak. 2. Intervensi kelembagaan Dinsos PPKB terbukti mampu mengubah keputusan perilaku hukum secara konkrit (batal nikah dini) tanpa perlu tindakan represif. 3. Penyediaan infrastruktur pendidikan (SMK Gunem) memotong akar masalah perilaku melanggar hukum, yaitu dengan mengisi ruang kosong aktivitas remaja melalui kegiatan produktif sekolah.

C. Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Keberhasilan penekanan angka permohonan dispensasi kawin di Kabupaten Rembang tidak dapat dilepaskan dari bekerjanya instrumen hukum secara menyeluruh. Dalam perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas penegakan hukum tidak bergantung pada satu komponen semata, melainkan ditentukan oleh interaksi harmonis antara tiga pilar utama: substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).[155] Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang sebagai pemegang mandat utama (*leading sector*) pelaksanaan urusan perlindungan anak di daerah memegang peranan krusial dalam menggerakkan ketiga pilar tersebut agar norma hukum tertulis (*law in books*) dapat bermanifestasi menjadi kenyataan empiris di tengah masyarakat (*law in action*). Analisis mendalam mengenai peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang berdasarkan tiga pilar Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman diuraikan sebagai berikut:

1. Efektivitas Substansi Hukum (*Legal Substance*) dalam Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak

[155] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 14–16; lihat pula Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 215–218.

Substansi hukum merujuk pada aturan, norma, dan peraturan tertulis yang berlaku baik pada tingkat nasional maupun daerah yang menjadi landasan legitimasi formal bagi aparatur pemerintah dalam mengambil tindakan pencegahan. Dalam konteks pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Rembang, substansi hukum memegang fungsi direktif dan protektif untuk membatasi ruang gerak pernikahan di bawah umur.

a. Harmonisasi Norma Nasional dan Kepastian Aturan Formal, Substansi hukum nasional ditegakkan secara tegas melalui pemberlakuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang secara eksplisit menyeragamkan batas usia minimal perkawinan menjadi 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 7 ayat (2) yang memperketat prosedur pengajuan dispensasi kawin ke Pengadilan Agama. Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang menerjemahkan norma nasional tersebut ke dalam kerangka operasional yang lebih operatif, memastikan bahwa aturan formal tidak berhenti sebagai teks mati di dalam lembaran negara, melainkan disosialisasikan secara masif kepada masyarakat untuk membangun kepastian hukum (*rechtshandhaving*).
b. Rekayasa Kebijakan Lokal (*Policy Engineering*) Melalui Peraturan Bupati, Sebagai bentuk respons terhadap dinamika

yuridis di daerah, pemerintah kabupaten mengabsahkan Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Kehadiran regulasi lokal ini memberikan daya ikat (*binding force*) yang kuat bagi seluruh pemangku kepentingan di tingkat kecamatan hingga desa. Berdasarkan telaah substansial, Perbup ini berfungsi sebagai instrumen rekayasa kebijakan (*policy engineering*) yang mewajibkan adanya penyaringan administratif dan psikologis sebelum permohonan dispensasi diproses lebih lanjut oleh peradilan. Dengan demikian, substansi hukum tidak hanya bersifat melarang, tetapi juga menyediakan koridor prosedural yang jelas bagi warga yang hendak mengakses keadilan administratif.

c. Sinkronisasi Argumen Yuridis dengan Rasionalisasi Medis, Dalam tataran praktis, Dinsos PPKB memperkuat substansi hukum formal dengan menyandingkannya argumen kesehatan masyarakat (*public health*). Petugas lapangan tidak sekadar menyampaikan ancaman sanksi hukum, melainkan membedah substansi perlindungan anak melalui kacamata medis. Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA) menegaskan urgensi penyampaian substansi kesehatan ini:

> "Terus yang kami sosialisasikan itu tidak hanya... kenapa kok anak harus nunggu sampai dewasa dulu? Tidak hanya karena peraturan pemerintah tapi juga karena kita

> mengingatkan mereka kesadaran akan kesehatan. Anak yang nikah di usia dini itu terlalu berisiko."[156]

Di tingkat kecamatan, penjelasan substansi kesehatan ini memberikan daya desak konkrit bagi petugas lapangan. Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. (Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana / PLKB Kecamatan) menguraikan bagaimana substansi medis digunakan untuk mematahkan kebiasaan warga:

> "Di lapangan, warga sering berargumen bahwa nikah itu kan sunnah dan hukumnya boleh (mubah). Tugas kami sebagai PLKB adalah menjelaskan bahwa pemerintah membatasi umur nikah jadi 19 tahun bukan untuk melarang ibadah, tapi untuk mencegah risiko kematian ibu, pendarahan, dan stunting. Ketika masyarakat paham alasan medisasinya, mereka baru sadar bahwa kebijakan dari pemerintah ini memang demi kebaikan keluarga mereka sendiri."[157]

Integrasi antara norma normatif undang-undang dengan rasionalisasi medis ini memperkuat daya persuasi substansi hukum, sehingga masyarakat memahami bahwa pembatasan usia 19 tahun merupakan instrumen perlindungan hak asasi manusia demi keselamatan jiwa anak.

2. Kinerja Struktur Hukum (*Legal Structure*) dalam Penguatan Kelembagaan dan Birokrasi

Struktur hukum mencakup kerangka kelembagaan, aparat birokrasi, sarana prasarana, serta mekanisme operasional yang bertugas menjalankan

---

[156] Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

[157] Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. (Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana / PLKB Kecamatan), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

dan menegakkan aturan hukum di lapangan. Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang berada tepat di jantung struktur hukum daerah sebagai institusi eksekutif yang menjembatani birokrasi pemerintahan dengan sistem peradilan.

a. Implementasi Mekanisme Pelayanan Publik (*Bestuurszorg*) Melalui PUSPAGA, Peran struktural paling menonjol dari Dinsos PPKB adalah pelaksanaan fungsi pelayanan publik dan perlindungan anak (*bestuurszorg*) melalui Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA). Berdasarkan Nota Kesepahaman (*MoU*) lintas instansi yang terjalin dengan Pengadilan Agama Rembang sejak tahun 2017, permohonan dispensasi kawin tidak lagi dapat diproses secara instan oleh hakim tanpa melalui rekomendasi tertulis dari Dinsos PPKB. Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB) memaparkan kerja sama kelembagaan ini:

> "Jadi anak-anak yang kurang umur itu kan kita sudah ber-MoU dengan Pengadilan Agama... Pengadilan Agama mensyaratkan sebelum ke sana, ke P3AKB dulu, gitu. Mendapatkan pembinaan edukasi dulu. Nah, dari situ kita sudah ber-MoU mulai dari 2017... terus kita perbarui kemarin dengan Pemda."[158]

Penyaringan di meja konseling PUSPAGA bekerja secara mendalam untuk membedah motif dasar keluarga. Ibu Yulidar

[158] Ibu Andika Rahmawati, S.K.M. (Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana / PLKB Kecamatan), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

Maesaroh menambahkan dinamika emosional dalam proses asesmen struktural tersebut:

> "Di PUSPAGA itu kita asesmen betul, kita bongkar *mindset* orang tuanya. Tangis-tangisan di situ anak-anaknya mbak, orang tuanya sama juga ternyata... Setelah dipaparkan risiko rumah tangga, orang tua baru merasa bukannya tambah lepas bebannya tapi malah tambah beban kalau dinikahkan sekarang. Dalam pembinaan itu kita bukakan pandangan mereka tentang kesiapan membina rumah tangga."[159]

Meja konseling PUSPAGA berfungsi sebagai filter struktural (*filtering system*) yang menguji kesiapan mental, psikologis, dan ekonomi calon pengantin di bawah umur beserta orang tuanya. Langkah ini menunjukkan bagaimana birokrasi daerah mengoptimalkan struktur kelembagaannya untuk mengontrol laju permohonan dispensasi secara sistematis.

b. Optimalisasi Jaringan Aparatur Lapangan dan Legitimasi Kelembagaan Desa, Keterbatasan jumlah personel fungsional dan anggaran operasional disiasati oleh struktur birokrasi Dinsos PPKB melalui penguatan jejaring kerja sama lintas sektoral (*collaborative governance*). Dinsos PPKB menggerakkan Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) di tingkat kecamatan serta mengoptimalkan Satuan Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak (Satgas PPA) di tingkat desa. Adanya Prosedur Operasional Standar

[159] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

(SOP) pra-dispensasi memberikan legitimasi hukum yang kuat bagi pengurus desa dalam menahan desakan warga. Ibu Indah Ningsih, S.H. (Satgas PPA / PATBM Desa) menegaskan penguatan struktural di tingkat akar rumput:

> "Adanya aturan dari Dinsos dan Pengadilan Agama ini memberi kami 'gigi' di tingkat desa. Dulu, orang tua merasa bebas menikahkan anaknya kapan saja karena menganggap itu hak pribadi. Sekarang, dengan adanya prosedur konseling pra-dispensasi yang wajib dilewati, Satgas PPA Desa punya dasar hukum yang kuat untuk menolak memfasilitasi pernikahan di bawah umur yang belum darurat."[160]

c. Advokasi Infrastruktur Pendidikan sebagai Solusi Struktural, Struktur hukum tidak hanya berurusan dengan penegakan sanksi, tetapi juga penyediaan sarana pemenuhan hak warga negara. Menyadari bahwa salah satu akar penyebab pernikahan dini adalah putus sekolah akibat keterbatasan akses geografis, Dinsos PPKB melakukan advokasi struktural dengan mendorong pendirian institusi pendidikan formal di wilayah pedesaan. Ibu Indah Ningsih, S.H. menjelaskan keberhasilan advokasi infrastruktur ini:

> "Dulu itu programnya desa ramah anak... melalui PATBM (Perlindungan Anak Berbasis Masyarakat)... Terus salah satunya waktu itu muncul usulan adalah kebutuhan sekolah. Kencana hanya sampai SMP, mau ke SMA-nya kan jauh... Akhirnya ada usulan ke pemerintah daerah ada sekolah untuk melanjutkan dari tingkat SMP ke SMA. Lalu ada SMK Gunem... itu salah satu yang berhasil ditindaklanjuti

[160] Ibu Indah Ningsih, S.H. (Satgas PPA / PATBM Desa), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

> untuk menekan, menurunkan angka perkawinan anak dan menekan anak putus sekolah."[161]

Langkah ini merupakan bentuk intervensi struktural yang komprehensif untuk memotong rantai kemiskinan dan menutup celah putus sekolah melalui penyediaan ruang aktualisasi diri yang produktif bagi remaja.

3. Transformasi Budaya Hukum (*Legal Culture*) dan Respon Sosiokultural Masyarakat

Efektivitas pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang secara teoretis bergantung pada keselarasan fungsi elemen-elemen di dalam sistem hukum. Mengacu pada Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh struktur kelembagaannya, melainkan oleh interaksi dinamis antara isi aturan atau Substansi Hukum (*Legal Substance*) dengan nilai, norma, dan persepsi yang hidup di tengah masyarakat atau Budaya Hukum (*Legal Culture*). Berdasarkan hasil penelitian yuridis-empiris melalui wawancara mendalam dan telaah dokumen di Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang, ditemukan adanya kesenjangan (*gap*) sosiologis yang memicu hambatan, sekaligus melahirkan solusi taktis dalam memediasi kedua komponen sistem hukum tersebut.

[161] Ibu Indah Ningsih, S.H. (Satgas PPA / PATBM Desa), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

Budaya hukum mencakup sikap, nilai-nilai, kepercayaan, opini, dan pola perilaku sosiokultural masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum yang berlaku. Komponen budaya hukum sering kali menjadi medan juang yang paling berat dalam penegakan hukum di daerah, mengingat kuatnya cengkeraman tradisi patriarki dan mitos perkawinan dini di wilayah rural Kabupaten Rembang.

a. Dekonstruksi Stigma Sosial dan Tradisi Pragmatis Orang Tua

   Masyarakat pedesaan di Rembang khususnya di wilayah bagian timur sebelumnya terjebak dalam budaya hukum yang permisif terhadap pernikahan dini, yang didorong oleh ketakutan moral terhadap pergaulan bebas (*fear of promiscuity*), ketakutan anak perempuan tidak laku (*ora payu*), serta anggapan pragmatis bahwa menikahkan anak dapat mengurangi beban ekonomi keluarga. Dinsos PPKB masuk ke ruang-ruang domestik untuk membongkar pola pikir tersebut melalui edukasi pengasuhan PUSPAGA. Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog memaparkan strategi dekonstruksi budaya ini:

   > "PUSPAGA menjadi wadah edukasi pengasuhan yang benar bagi orang tua. Kami masuk ke komunitas untuk memutus pola pikir pragmatis masyarakat desa yang menganggap anak perempuan usia 18 tahun sebagai beban ekonomi. Pola pikir 'mentas anakku, aku wis enggak kebebanan lagi' itu kami luruskan lewat edukasi *parenting* ini agar mereka paham tanggung jawab perlindungan anak."[162]

[162] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

Selain itu, kepanikan moral orang tua di desa diputarbalikkan menjadi kesadaran akan bahaya perceraian dan kehancuran masa depan anak. Ibu Indah Ningsih, S.H. menjelaskan pengubahan cara pandang di tingkat desa:

> "Di desa, alasan orang tua ingin cepat-cepat menikahkan anak biasanya karena takut zina atau kecemasan sosial. Kami di Satgas PPA membalikkan cara pandang itu: menghindarkan anak dari kehancuran masa depan dan risiko perceraian itu jauh lebih wajib. Dengan memberi pemahaman ini, masyarakat desa belajar untuk tidak mengambil keputusan impulsif yang justru membuka pintu kemudaratan baru."[163]

b. Pemberdayaan Generasi Muda Melalui Pendekatan Partisipatif (*Peer-to-Peer*)

Dalam membangun budaya hukum yang adaptif, Dinsos PPKB menyadari bahwa pendekatan *top-down* tidak efektif bagi kalangan remaja. Oleh karena itu, instansi mengoptimalkan program Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R), Pelatihan Keterampilan Hidup (PKH), serta pemilihan Duta Gender. Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog menguraikan pentingnya pelibatan remaja sebagai figur teladan sebayanya:

> "Ajang Duta Gender ini kami buat untuk mencari figur remaja yang bisa menjadi teladan bagi anak-anak lainnya. Mengubah pola pikir remaja zaman sekarang itu lebih efektif kalau lewat teman sebayanya sendiri. Duta Gender inilah yang turun melakukan kampanye kreatif,

[163] Ibu Indah Ningsih, S.H. (Satgas PPA / PATBM Desa), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

> menyebarkan nilai kesetaraan, dan menyuarakan gerakan stop perkawinan anak melalui bahasa anak muda."[164]

Transformasi budaya hukum ini berhasil mengubah posisi remaja dari sekadar objek regulasi menjadi subjek aktif yang membangun benteng ketahanan moral di lingkungan pertemanan mereka.

c. Internalisasi Kesadaran Menuju Kepatuhan Nyata (*Actual Compliance*)

Melalui akumulasi intervensi struktural dan kultural yang konsisten terutama melalui program wajib konseling lima sesi pra-dispensasi terjadi pergeseran orientasi budaya hukum masyarakat Rembang. Efektivitas intervensi ini terbukti dari banyaknya orang tua yang secara sukarela mengurungkan niat menikahkan anaknya. Ibu Khumaidah, S.Pd.I. mengonfirmasi keberhasilan penundaan dan pembatalan pernikahan dini ini:

> "Kami ada di pencegahannya sebenarnya pencegahan... Sudah kami asesmen sedemikian rupa pun, ketika kami omong-omong tidak hanya orang tuanya tapi juga anaknya, ada juga yang berhasil untuk batal. Tidak lanjut ke Pengadilan Agama."[165]

Orang tua dan anak yang semula memandang hukum secara pragmatis (mencari celah hukum untuk mendapatkan dispensasi) perlahan mengalami reorientasi kesadaran batin. Kepatuhan hukum

[164] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.
[165] Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA), Wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

yang terbentuk bukan lagi sekadar ketaatan semu (*formal compliance*) untuk merampungkan urusan administratif di pengadilan, melainkan wujud kepatuhan nyata (*actual compliance*) yang didasari oleh kesadaran kolektif bahwa perlindungan hak tumbuh kembang anak merupakan tanggung jawab bersama demi terwujudnya tatanan keluarga dan masyarakat yang sehat di Kabupaten Rembang.

Hambatan utama yang dihadapi oleh Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang di lapangan bersumber dari belum terinternalisasinya norma hukum negara ke dalam budaya hukum (*legal culture*) masyarakat secara menyeluruh. Meskipun secara yuridis batasan usia minimal perkawinan 19 tahun telah ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta dipertegas melalui Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak, penegakan regulasi ini membentur kuatnya pola pikir tradisional, tradisi lokal, serta resistensi sosial di tingkat pedesaan..

1. Disonansi Antara Aturan Positif dan *Mindset* Pubertas Komunal, Secara eksplisit, aturan negara menetapkan batasan usia kronologis 19 tahun demi menjamin kesiapan fisik, psikologis, serta perlindungan hak anak. Namun di lapangan, indikator Pemahaman Hukum (*Legal Understanding*) dan Sikap Hukum (*Legal Attitude*) masyarakat pedesaan Rembang masih didominasi oleh tolok ukur pubertas

tradisional (*baligh*) dan ketakutan sosial akan stigma lingkungan. Fenomena belum seragamnya indikator kesadaran hukum ini digambarkan secara eksplisit oleh Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA):

> "Faktor utama perkawinan anak di Rembang itu faktor utama pola pikir masyarakat, pergaulan bebas, pola pikir orang tua sangat mempengaruhi adanya perkawinan usia anak. Orang desa nak anak e sudah 18 tahun, orang tuanya sudah resah dan bingung, kalo anaknya nggak ada yang deketin atau punya gandengan. Tak tunggu-tunggu, kalo nggak disegerakan nikah jodohnya hilang gimana."[166]

Resistensi kultural ini dikonfirmasi langsung melalui pengakuan orang tua di akar rumput. Sebagaimana diungkapkan oleh Bapak A selaku orang tua pemohon dispensasi, aturan negara dirasa kaku dan tidak sejalan dengan realitas pergaulan remaja di pedesaan:

> "Secara umum aturan niku sae kagem perlindungan anak, tapi yen ditrapake kaku teng desa nggih dirasa rada membebani. Anak sakniki kan pergaulane bebas banget, yen ditinggal pacaran terus tanpa diresmike, kulo minangka wong tua sing ditunjuk tonggo-tonggo yen ana opo-opo... Kulo luwih wedi anak kulo dadi omongan utawa kebobolan (hamil), tinimbang kudu ribet ngurus surat dispensasi."[167]

Hal senada ditegaskan oleh Ibu F selaku orang tua pemohon, yang mengakui bahwa tekanan tetangga dan kekhawatiran terhadap label "perawan tua" memaksa orang tua mengambil sikap kompromistis:

---

[166] Ibu Khumaidah, S.Pd.I. (Penata Layanan Operasional Bidang PPPA Dinsos PPKB Rembang), Rembang, 8 Juli 2026

[167] Bapak A (Orang Tua Pemohon Dispensasi Kawin), wawancara Rembang, Juli 2026

> "Tekanan tetangga itu nyata sekali. Di sini kalau anak perempuan umur 17-18 tahun belum nikah tapi sering jalan sama cowok, langsung disinggung *'ora ndang dirabi engko dadi perawan tua'*. Daripada dadi beban pikiran lan fitnah keluarga, ya kami orang tua mengambil sikap untuk menyegerakan pernikahan."[168]

Sikap batin dan pilihan budaya hukum para orang tua tersebut turut diinternalisasi oleh anak-anak mereka sebagai pelaku. NA (18 tahun) selaku remaja pelaku menyatakan bahwa batasan usia 19 tahun dari negara dirasa membatasi hak otonomi individunya di tengah tekanan norma konformitas lingkungan:

> "Menurut saya aturan 19 tahun itu ada baiknya buat melindung anak, tapi kalau situasinya seperti saya yang memang sudah mantap mau nikah, aturan itu rasanya membatasi hak kami... Di desa saya, teman-teman sebaya sudah banyak yang nikah muda. Kalau pacaran lama-lama tapi tidak dinikahi itu rasanya risih sama pandangan orang-orang sekitar." [169]

Pernyataan serupa disampaikan oleh IF (18 tahun) yang mengaku sangat tertekan oleh kecemasan sosial terhadap rumor pergaulan bebas di desanya:

> "Rasanya membebani, mbak. Maksud pemerintah mungkin baik, tapi kan kondisi tiap anak beda. Saya sudah tidak betah sekolah dan memilih nikah, tapi malah tertahan sama aturan umur di KUA. Takut banget sama stigma tetangga. Daripada dituduh yang tidak-tidak atau dibilang pergaulan bebas karena sering keluar malam sama pacar, mending milih nikah sekalian."[170]

---

[168] Ibu F (Orang Tua Pemohon Dispensasi Kawin),wawancara Rembang, 8 Juli 2026
[169] NA (Remaja Pelaku / Pemohon Dispensasi Kawin), Rembang, wawancara 8 Juli 2026
[170] IF (Remaja Pelaku / Pemohon Dispensasi Kawin), Rembang, wawancara 8 Juli 2026

Dari sudut pandang budaya hukum (*legal culture*), narasi-narasi di atas membuktikan bahwa hambatan yang dihadapi Dinsos PPKB bekerja pada beberapa lapisan budaya masyarakat.

2. Paradigma Pragmatisme Ekonomi dan Distorsi Pemahaman Orang Tua, Selain faktor ketakutan akan stigma sosial, hambatan kultural yang dihadapi Dinsos PPKB di lapangan diperberat oleh munculnya motif ekonomi keluarga. Di tingkat akar rumput, rasio *legis* undang-undang yang dirancang untuk melindungi hak-hak anak sering kali terdistorsi oleh cara pandang pragmatis yang memandang perkawinan sebagai instrumen pelepasan beban finansial. Kondisi ini ditegaskan secara eksplisit oleh Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB / Sub-Koordinator Perlindungan Anak):

> "Paling sulit iku ekonomi, sosial, budaya. Banyak orang tua menganggap jika anak sudah mau menikah, maka kewajiban orang tua adalah melepaskan beban ekonomi tersebut, dengan prinsip *'mentas anakku, aku wis enggak kebebanan lagi'*."[171]

Kalkulasi pragmatisme ekonomi ini juga diakui secara terbuka oleh Ibu F selaku orang tua pemohon yang menghadapi himpitan ekonomi keluarga:

> "Tapi piye maneh, kondisi ekonomi keluarga ya serba kekurangan, anak wedok wis ditembung karo wong lanang sing wis kerja. Tinimbang dadi fitnah tangga-tangga lan salah pergaulan, ya luwih apik disyahke wae lewat dispensasi."[172]

---

[171] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB), Rembang, 8 Juli 2026.
[172] Ibu F (Orang Tua Pemohon Dispensasi Kawin), Rembang, wawancara 8 Juli 2026

Temuan wawancara di atas memperlihatkan bagaimana motif ekonomi merusak konstruksi budaya hukum (*legal culture*) masyarakat Rembang:

1. Pragmatisme Domestik: Masyarakat gagal memosisikan batasan usia 19 tahun sebagai jaminan masa depan dan hak tumbuh kembang anak. Budaya hukum orang tua terdistorsi secara pragmatis, di mana pernikahan anak dipahami sebagai 'solusi instan' untuk memindahkan tanggung jawab nafkah kepada pihak menantu.
2. Kompromi Sikap Hukum: Tekanan ekonomi memicu lahirnya keberpihakan mental yang kompromistis. Orang tua tidak menolak pernikahan di bawah umur karena menilai efisiensi ekonomi keluarga jauh lebih mendesak ketimbang kepatuhan batin terhadap regulasi negara.
3. Legitimasi Tindakan Melanggar Semangat Hukum: Ketimpangan antara beban finansial dan kelirunya cara pandang sosiokultural bermuara pada tindakan aktif orang tua memfasilitasi permohonan dispensasi nikah, bahkan dalam kasus tertentu berujung pada eksploitasi anak demi mengejar mahar atau meringankan beban rumah tangga.

Secara analitis, pragmatisme ekonomi ini menunjukkan bahwa hambatan budaya hukum masyarakat Rembang tidak hanya bersumber

dari ketidaktahuan, melainkan dari kalkulasi rasional keluarga yang terdesak kebutuhan hidup. Fenomena ini menegaskan bahwa strategi Dinsos PPKB dalam merekonstruksi budaya hukum harus mampu menyentuh penyadaran pola pikir orang tua, sehingga kepatuhan terhadap Undang-Undang Perkawinan tidak lagi dipandang sebagai beban ekonomi, melainkan sebagai investasi perlindungan masa depan anak.

3. Kedaruratan Perilaku Moral dan Respon Budaya Hukum Kompromistis, Hambatan kultural yang paling krusial dalam dinamika budaya hukum (*legal culture*) masyarakat Rembang terjadi ketika regulasi batas usia perkawinan berhadapan dengan kedaruratan perilaku moral, khususnya fenomena pergaulan bebas remaja yang berujung pada Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD). Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog mengonfirmasi tantangan riil di lapangan tersebut:

> "Di lapangan, kami masih menjumpai berbagai tantangan yang berkembang di masyarakat, salah satunya adanya fenomena anak pergaulan bebas, tanpa ikatan perkawinan. Nah kondisi ini menjadi perhatian bagi kami, karena dapat berdampak pada anak, baik dalam pembentukan nilai maupun perilaku."[173]

Ketika terjadi Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD), terjadi perubahan mendadak pada orientasi budaya hukum (*legal culture*) dan pola perilaku hukum masyarakat. Masyarakat yang pada kondisi normal

[173] Ibu Yulidar Maesaroh, S.Psi., Psikolog (Kepala Bidang PPKB), wawancara, Rembang, 8 Juli 2026.

cenderung abai terhadap prosedur hukum formal, tiba-tiba memanfaatkan jalur hukum yang disediakan negara, yaitu permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama. Pilihan perilaku hukum ini diambil sebagai upaya kompromi untuk menyelaraskan kepatuhan terhadap norma agama (fikih) serta menghindari aib sosial. Fenomena ini menunjukkan bahwa dalam pembentukan pola respons sosiokultural masyarakat, dorongan moral keagamaan serta patut-layak secara sosial masih mendominasi pertimbangan batin mereka dibandingkan ketaatan administratif terhadap regulasi batas usia perkawinan negara.

Ketika dihadapkan pada situasi KTD tersebut, terjadi pergeseran drastis pada struktur budaya hukum masyarakat pedesaan:

1. Pergeseran Prioritas Nilai: Pemahaman masyarakat mengenai esensi Undang-Undang Perkawinan untuk melindungi kesehatan reproduksi dan kesiapan mental anak seketika terdesak oleh kepanikan moral (*moral panic*). Dalam situasi darurat, esensi perlindungan anak kalah dominan dibandingkan dorongan untuk menghentikan risiko aib sosial keluarga.
2. Kepatuhan Hukum Berorientasi Kompromi: Keberpihakan batin orang tua yang semula mungkin mendukung aturan batas usia 19 tahun berubah menjadi sangat kompromistis. Orang tua menilai bahwa melanggar semangat perlindungan anak dalam

undang-undang jauh lebih dapat diterima daripada menanggung sanksi sosial lingkungan akibat KTD.

3. Pemanfaatan Celah Formalitas Administrasi: Perubahan pada tingkat norma lokal tersebut mewujud dalam perilaku hukum pragmatis. Masyarakat yang dalam kondisi normal abai terhadap aturan negara, tiba-tiba memanfaatkan instrumen hukum formal berupa permohonan dispensasi kawin di Pengadilan Agama sebagai 'jalan keluar' untuk memformalkan pernikahan anak di bawah umur.

Fenomena ini membuktikan bahwa kepatuhan hukum masyarakat Rembang masih didominasi oleh pertimbangan patut-layak secara sosial dan norma keagamaan lokal ketimbang ketaatan administratif terhadap regulasi negara. Kedaruratan moral akibat KTD menjadi titik rentan di mana ketaatan masyarakat merosot menjadi sebatas ketaatan formal (*formal compliance*). Kondisi ini menegaskan pentingnya efektivitas intervensi Dinsos PPKB melalui pendekatan konseling psikologis dan edukasi terpadu untuk merekonstruksi kembali budaya hukum orang tua secara utuh.

Tabel 4. 1 Analisis Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman atas Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang

Komponen Sistem Hukum	Upaya Dinsos PPKB Kabupaten Rembang	Analisis Kritis (Lawrence M. Friedman)
1. Substansi Hukum (*Legal Substance*) Aturan & Regulasi: a. Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 16 Tahun 2019 (Batas usia nikah minimal 19 tahun dan pengetatan syarat dispensasi). b. Perbup Rembang No. 5 Tahun 2026 (Aturan teknis daerah tentang pencegahan pernikahan anak).	1. Menyosialisasikan aturan 19 tahun secara masif. 2. Mengintegrasikan norma hukum dengan edukasi medis (risiko pendarahan reproduksi dan ancaman *stunting*).	1. Menghidupkan aturan tertulis (*law in books*) menjadi tindakan nyata (*law in action*) di lapangan. 2. Perbup No. 5/2026 menjadi alat rekayasa kebijakan (*policy engineering*) untuk menyaring permohonan nikah dini sebelum diputus hakim. 3. Edukasi medis membuat masyarakat sadar bahwa aturan dibuat demi keselamatan jiwa anak, bukan sekadar hambatan administrasi.
2. Struktur Hukum (*Legal Structure*), Lembaga & Aparatur: a. Dinsos PPKB Rembang (PUSPAGA). b. Pengadilan Agama Rembang,	1. Mewajibkan konseling lima sesi di PUSPAGA sebelum ke Pengadilan Agama (berdasarkan MoU lintas instansi). 2. Menggerakkan kader PLKB dan Satgas PPA Desa	1. Menjalankan fungsi pelayanan publik (*bestuurszorg*) di mana meja konseling PUSPAGA menjadi benteng penyaring (*filtering system*)

PLKB Kecamatan, dan Satgas PPA / PATBM Desa.	sebagai pendamping warga di akar rumput. 3. Mengadvokasi pendirian sekolah baru (SMK Gunem) untuk mencegah anak putus sekolah.	permohonan dispensasi. 2. Kolaborasi birokrasi yang kuat menutupi keterbatasan SDM dan anggaran dinas. 3. Pembangunan sarana sekolah membuktikan struktur hukum tidak hanya membatasi aturan, tetapi juga memenuhi hak pendidikan anak.
3. Budaya Hukum (*Legal Culture*), Respon & Pola Pikir Masyarakat: Persepsi pubertas tradisional (*baligh*), kecemasan moral (KTD), ketakutan stigma (*ora payu*), dan dorongan ekonomi (*mentas anak*).	1. Masuk ke ruang kultural (balai desa, pesantren Sarang, dan forum warga) merangkul tokoh agama dan tokoh masyarakat. 2. Menggerakkan program partisipatif remaja (PIK-R, PKH, dan Duta Gender) sebagai Fasilitator Sebaya (*peer-to-peer*). 3. Mengubah cara pandang orang tua lewat konseling lima sesi hingga sukarela membatalkan permohonan nikah dini.	1. Pendekatan kultural yang persuasif terbukti ampuh meredam resistensi tradisi pedesaan tanpa terkesan mengadili keluarga. 2. Pelibatan remaja mengubah posisi anak dari sekadar objek menjadi agen perubahan (*change agents*) di lingkaran pertemanannya. 3. Berhasil mengubah ketaatan masyarakat dari sekadar ketaatan formal/semu (*formal compliance*) menjadi ketaatan

		nyata (*actual compliance*) berbasis kesadaran batin.

Berdasarkan keseluruhan analisis teoretis dan empiris di atas, peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam pencegahan perkawinan usia anak telah mengejawantahkan bekerjanya Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman secara utuh dan harmonis. Dinsos PPKB Kabupaten Rembang tidak sekadar bertindak sebagai organ administratif birokrasi yang pasif, melainkan menjalankan fungsi pelayanan publik (*bestuurszorg*) dan rekayasa kebijakan (*policy engineering*) yang berorientasi pada efektivitas penegakan hukum di daerah.

Melalui integrasi instrumen kebijakan yang komprehensif mulai dari pemantapan norma substansial Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 serta Peraturan Bupati Rembang Nomor 5 Tahun 2026 (*legal substance*), penguatan struktur kelembagaan birokrasi melalui MoU pra-dispensasi PUSPAGA, optimalisasi PLKB, Satgas PPA, hingga advokasi pembangunan infrastruktur pendidikan SMK Gunem (*legal structure*), serta dekonstruksi stigma kultural dan pemberdayaan generasi muda melalui PIK-R dan Duta Gender (*legal culture*) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang berhasil mentransformasi orientasi masyarakat.

Kepatuhan warga terhadap batasan usia nikah 19 tahun tidak lagi dipahami sekadar sebagai bentuk ketaatan semu (*formal compliance*) untuk merampungkan prosedur administratif di peradilan, melainkan dihayati sebagai wujud kepatuhan nyata

(*actual compliance*) yang lahir dari kesadaran kolektif demi menjamin keselamatan jiwa, kesehatan reproduksi, dan masa depan anak di Kabupaten Rembang.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang dalam Mencegah Perkawinan Usia Anak: Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang bertindak sebagai *leading sector* eksekutif daerah yang menjalankan peran intervensi dan pencegahan (*bestuurszorg*) secara komprehensif melalui empat pilar utama, yaitu:
    a. Sosialisasi dan Edukasi Publik: Menyelenggarakan edukasi masif mengenai UU No. 16 Tahun 2019 dan Perbup Rembang No. 5 Tahun 2026 secara langsung ke sekolah, pondok pesantren, hingga balai desa, serta membentuk Fasilitator Sebaya melalui Forum Anak, PIK-R, dan Duta Genre
    b. Intervensi Klinis Pra-Dispensasi: Menerapkan kewajiban asesmen dan konseling psikologis lima sesi di PUSPAGA berdasarkan *MoU* dengan Pengadilan Agama Rembang sejak tahun 2017 untuk menyaring (*filtering*) kecemasan psikologis orang tua dan memberikan penjelasan rasionalitas medis.
    c. Penguatan Aparatur dan Kemitraan Lintas Sektor: Menggerakkan Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) kecamatan dan Satgas

PPA/PATBM di tingkat desa, serta mengintegrasikan anggaran kegiatan remaja ke dalam APBDesa dan menjalin kemitraan bersama UNICEF.

d. Advokasi Infrastruktur dan Pencegahan Jangka Panjang: Mengadvokasi pendirian SMK Gunem di wilayah pedesaan untuk menutupi keterbatasan akses sekolah, sehingga berhasil memotong akar masalah perkawinan anak yang dipicu oleh tingginya angka putus sekolah (*drop-out*).

2. Peran Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman:

   a. Substansi Hukum (*Legal Substance*): Dinsos PPKB membumikan norma Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 16 Tahun 2019 serta Perbup Rembang No. 5 Tahun 2026 dari sekadar teks hukum (*law in books*) menjadi tindakan nyata (*law in action*) di daerah. Integrasi antara norma tertulis dengan rasionalisasi medis (risiko reproduksi dan *stunting*) memperkuat daya persuasi hukum demi perlindungan keselamatan jiwa anak.

   b. Struktur Hukum (*Legal Structure*): Dinsos PPKB mengoptimalkan fungsi birokrasi daerah melalui skema penyaringan pra-dispensasi PUSPAGA (*filtering system*) berbasis *MoU* dengan Pengadilan Agama Rembang. Kerja sama berlapis antara Dinsos, Pengadilan Agama, PLKB, hingga Satgas PPA Desa berhasil memperluas rentang kendali penegakan hukum dan menutupi keterbatasan SDM operasional di lapangan.

   c. Budaya Hukum (*Legal Culture*): Dinsos PPKB melakukan pendekatan kultural yang persuasif ke balai desa dan pesantren Sarang guna

mendekonstruksi stigma *"ora payu"* dan *mindset* pragmatis *"mentas anak"*. Pelibatan remaja melalui PIK-R dan Duta Gender berhasil mengubah posisi anak menjadi agen perubahan (*change agents*), sehingga mampu mentransformasi budaya hukum masyarakat dari ketaatan semu (*formal compliance*) menjadi kepatuhan nyata berkesadaran batin (*actual compliance*).

B. Saran

Bertolak dari kesimpulan di atas, demi optimalisasi, efektivitas, serta keberlanjutan (*sustainability*) peran pemerintah daerah dalam pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Rembang, diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Bagi Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang
    a. Penguatan Kapasitas Layanan PUSPAGA hingga Tingkat Kecamatan: Disarankan untuk memperluas jangkauan konselor dan tenaga psikolog PUSPAGA tidak hanya berpusat di ibu kota kabupaten, tetapi juga merambah ke wilayah perkecamatan (khususnya daerah rural dan pesisir) guna mempermudah aksesibilitas masyarakat yang mengajukan konseling pra-dispensasi.
    b. Formulasi Modul Edukasi Partisipatif Berbasis Komunitas: Perlu disusun modul sosialisasi pencegahan perkawinan anak yang secara khusus memadukan perspektif hukum positif, kesehatan reproduksi, serta pendekatan dialogis kultural bersama para tokoh lokal, agar transmisi pengetahuan dapat diterima secara luwes tanpa berbenturan dengan nilai-nilai tradisi setempat.

2. Bagi Pemangku Kebijakan (Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang)
    a. Dukungan Anggaran Berbasis Desa: Pemerintah Kabupaten Rembang bersama Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) perlu menerbitkan regulasi daerah yang mengarahkan Pemerintah Desa untuk mengalokasikan anggaran khusus pencegahan perkawinan anak (seperti pembiayaan alokasi PATBM/KPAD dan Forum Anak Desa) secara mandiri di dalam APBDesa.
    b. Pemerataan Akses Infrastruktur Pendidikan: Menindaklanjuti keberhasilan pendirian SMK Gunem dengan melakukan pemetaan (*mapping*) wilayah rural pelosok lainnya yang terindikasi rawan pernikahan anak, guna mendekatkan akses sarana pendidikan formal secara merata.
3. Bagi Pengadilan Agama Kabupaten Rembang, Pengetatan Standar Operasional Prosedur (SOP) Pertimbangan Rekomendasi PUSPAGA: Diharapkan Hakim Pengadilan Agama terus memperkuat konsistensi penegakan hukum dengan menjadikan rekomendasi psikologis dari Dinsos PPKB sebagai instrumen pertimbangan substantif (bukan sekadar syarat formalitas berkas), terutama dalam menguji klausul kedaruratan permohonan dispensasi kawin.
4. Bagi Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, dan Pengasuh Pondok Pesantren, Reinterpretasi Kontekstual Keagamaan: Para tokoh agama dan pengasuh pesantren, khususnya di wilayah Rembang bagian timur, diharapkan dapat menjadi mitra strategis pemerintah dalam menyampaikan pesan pencegahan. Pemahaman kematangan reproduksi dan psikologis (medis serta hukum

negara) perlu didialogkan secara harmonis dalam ruang-ruang keagamaan, demi mewujudkan kemaslahatan hakiki anak.

5. Bagi Peneliti Selanjutnya, Pengembangan Lokus dan Pendekatan Kajian: Disarankan bagi peneliti berikutnya untuk memperluas lokus kajian dengan menggunakan pendekatan interdisipliner (seperti sosio-antropologi hukum) untuk membedah secara mikro dinamika budaya hukum dan pola pikir orang tua pada kasus-kasus pernikahan siri di bawah umur yang tidak terdeteksi oleh radar administratif Pengadilan Agama maupun Dinsos PPKB.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Ali, Zainuddin. (2021). *Metode Penelitian Hukum* (Cet. 12). Jakarta: Sinar Grafika.

Ibn Ashur, Muhammad Al-Tahir. (1999). *Maqasid al-Shari'ah al-Islamiyyah* (Mohamed el-Tahir el-Mesawi, Ed.). Kuala Lumpur: al-Fajr.

Indrati S., Maria Farida. (2020). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Ed. rev.). Yogyakarta: Kanisius.

Moleong, Lexy J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Ed. rev., Cet. 38). Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.

Nasution, Khoiruddin. (2012). *Hukum Perkawinan dan Waris di Dunia Islam Modern*. Yogyakarta: Academia & Tazzafa.

Rahardjo, Satjipto. (2009). *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.

Ridwan HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara* (Ed. rev., Cet. 13/14). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Rofiq, A. (2015). *Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sibarani. *Prinsip The Best Interest of The Child Dalam Proses Peradilan Anak*.

Soekanto, Soerjono. (2012). *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Cet. 4). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Soekanto, Soerjono. (2014/2019/2021). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Ed. Rev. / Cet. 16). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada / Rajawali Pers.

Syamsudin, M. (2021). *Konstruksi Sosiologi Hukum dalam Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Deepublish.

Warassih, Esmi. (2016). *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT Suryandaru Utama.

B. Jurnal & Artikel Ilmiah

Amin, Muhammad. (2024). "Efektivitas Memorandum of Understanding (MoU) antara Pengadilan Agama dan Dinas Sosial dalam Perkara Dispensasi Kawin." *Jurnal Peradilan Agama*, Vol. 11, No. 3, hlm. 210–225.

Anshary MK, M. (2022). "Dualisme Hukum Perkawinan: Antara Pemenuhan Hukum Syariat dan Kepatuhan Administratif Negara." *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 34, No. 1, hlm. 102–105.

Astuti, Rina. (2022). "Dampak Konseling Pra-Nikah Terhadap Kesadaran Kesehatan Reproduksi dan Pencegahan Stunting." *Jurnal Kesehatan Masyarakat*, Vol. 18, No. 4, hlm. 341–344.

Fahruddin, M. (2021). "Dispensasi Kawin dalam Sistem Hukum Indonesia: Menjamin Kepentingan Terbaik Anak melalui Putusan Hakim." *Al-Aḥwāl: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 14, No. 1, hlm. 86–98.

Fajri, Muhammad Naufal. (2024). "Social Engineering melalui Hukum Administrasi Negara: Evaluasi Peran Dinas Sosial dalam Menekan Angka Pernikahan Dini." *Jurnal Hukum Administrasi dan Kebijakan Daerah*, Vol. 6, No. 1, hlm. 87–105.

Fauzi, Achmad / Ahmad. (2022). "Tingkat Kesadaran Hukum Masyarakat Desa terhadap Batas Usia Perkawinan Pasca UU No. 16 Tahun 2019." *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 8, No. 1, hlm. 47–50.

Fauzi, Ahmad. (2023). "Pluralisme Hukum dan Siasat Hukum Batas Usia Perkawinan pada Masyarakat Berbasis Pesantren." *Jurnal Al-Ahwal / Jurnal Hukum Keluarga Islam (UIN Sunan Ampel Surabaya)*, Vol. 8, No. 2, hlm. 112–130.

Fitriani, Nur. (2022). "Konstruksi Batas Usia Perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan Terbaru: Analisis Maqashid Syariah dan Maslahah Mursalah." *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 15, No. 2, hlm. 189–192.

Fitriani, Rina. (2023). "Indikator Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembatasan Usia Nikah Pasca Amandemen UU Perkawinan." *Jurnal Sosiologi Hukum*, Vol. 6, No. 2, hlm. 116.

Halili. (2025). "Strategi Edukasi Pencegahan Pernikahan Dini di Desa Jambearu Dampak dan Solusi Berbasis Masyarakat." *TAAWUN: Jurnal Pengabdian*, Vol. 04, No. 02, hlm. 373–383.

Halimah, Siti Nur, & Rifa'i, Muhammad. (2023). "Faktor Psikologis dan Budaya Terhadap Keputusan Pernikahan Dini di Desa Sarang Kabupaten Rembang." *Jurnal Sosialisasi: Jurnal Hasil Pemikiran, Penelitian, dan Pengembangan Keilmuan Sosiologi*, Vol. 10, No. 2.

Handayani, Siti. (2022). "Dinamika Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak di Tingkat Daerah: Tantangan Antara Regulasi dan Realitas Kultural." *Jurnal Kebijakan Publik dan Otonomi Daerah*, Vol. 10, No. 2, hlm. 146–163.

Hanum, Farida. (2024). "Konstruksi Pemahaman Hukum Masyarakat terhadap Aturan Pencegahan Perkawinan Anak." *Jurnal Hukum & Kebijakan Sosial*, Vol. 4, No. 2, hlm. 142.

Hermawan, Iwan. (2024). "Hierarki Maqashid Syariah dan Maslahah Mursalah Kontemporer dalam Pembaruan Hukum Keluarga Islam di Indonesia." *Jurnal Studi Fiqih*, Vol. 19, No. 1, hlm. 38–44.

Hermawan, Nanda. (2022). "Mekanisme Intervensi Klinis Lintas Sektor Antara Lembaga Sosial dan Pengadilan Agama." *Jurnal Pengadilan Agama*, Vol. 8, No. 2, hlm. 119–125.

Hidayat, Taufik. (2022). "Aksesibilitas Pendidikan Menengah di Wilayah Rural Terhadap Penurunan Pernikahan Usia Dini." *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, Vol. 7, No. 1, hlm. 89–98.

Ilma, Mughniatul. (2020). "Regulasi Dispensasi dalam Penguatan Aturan Batas Usia Kawin bagi Anak Pasca Lahirnya UU No. 16 Tahun 2019." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 2, No. 2, hlm. 133–166.

Kania, Dede. (2022). "Kemiskinan Struktural dan Komersialisasi Terselubung Perkawinan Anak." *Jurnal Perempuan dan Anak*, Vol. 5, No. 1, hlm. 72–78.

Kharlie, Ahmad Tholabi. (2021). "Living Law dan Formalisasi Hukum Perkawinan di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51, No. 4, hlm. 876.

Kharlie, Ahmad Tholabi. (2023). "Dekonstruksi Batas Usia Perkawinan: Studi Atas Pola Pikir Masyarakat Pesantren terhadap UU No. 16 Tahun 2019." *Jurnal Hukum Keluarga Islam Kontemporer*, Vol. 7, No. 1, hlm. 32–47.

Mahmudah, Toifatul. (2022). "Analisis Faktor Penyebab Meningkatnya Pernikahan Dini Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019." *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 7, No. 1, hlm. 41–43.

Munir, Ahmad. (2023). "Eksistensi Budaya Hukum dan Problematika Pengesahan UU No. 16 Tahun 2019 dalam Dinamika Sosial Masyarakat." *Jurnal Yuridis*, Vol. 10, No. 2, hlm. 145–153.

Mujito, Abror, Sirojuddin, & Putra, Budhi Hadi Syah. (2025). "Pencegahan Pernikahan Dini Melalui Edukasi Bahaya Pergaulan Bebas pada Remaja MTS Tarbiyatus Shibyan Surabaya." *AL MURTADO: Journal of Social Innovation and Community Service*, Vol. 02, No. 02, hlm. 373–383.

Nantika, Rindayu Bidara Caela, Mamuroh, Lilis, & Mulya, Adelse Prima. (2025). "Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Pengetahuan Remaja Tentang Pernikahan Dini di Komunitas: Scoping Review." *JKSP*, Vol. 8, No. 1.

Nataniya, Luchian Ekha. (2025). "Peran Stakeholders dalam Mencegah Pernikahan Dini di Kabupaten Rembang." *Journal of Public Policy and Management Review*, Universitas Diponegoro.

Nurhaditya, Fajar. (2023). "Resistensi Hukum Terhadap Perubahan Batas Usia Minimal Pernikahan: Analisis Komparasi Antar Generasi." *Jurnal Yudisial*, Vol. 16, No. 2, hlm. 142.

Nurjanah, Siti. (2023). "Stigma 'Perawan Tua' dan Dampaknya Terhadap Permohonan Dispensasi Kawin Pasca UU No. 16 Tahun 2019." *Jurnal Hukum Keluarga Indonesia*, Vol. 6, No. 1, hlm. 33–35.

Prasetyo, Budi. (2023). "Dinamika Kontrol Sosial Orang Tua di Era Digital Terhadap Perilaku Seksual Berisiko Remaja." *Jurnal Analisis Sosiologi*, Vol. 12, No. 1, hlm. 55–58.

Pratama, Yoga Aditya. (2023). "Peran Pemerintah Daerah dan Strategi Dinas Sosial dalam Pencegahan Perkawinan Anak Berbasis Regulasi Lokal." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 52, No. 3, hlm. 215–227.

Pratiwi, Dian. (2022). "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Pernikahan Dini Terhadap Kesejahteraan Rumah Tangga di Kabupaten Rembang." *Jurnal Ekonomi Terapan (Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Pembangunan)*, Vol. 7, No. 1.

Putra, Eka, & Lestari, Maya. (2023). "Kehamilan Tak Diinginkan (KTD) Sebagai Pemicu Dominan Pengajuan Dispensasi Nikah." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 52, No. 2, hlm. 164–167.

Ramadhani, Rahmat. (2021). "Legal Culture and the Effectiveness of Marriage Age Limit Regulations in Indonesia." *Journal of Islamic Law and Family Studies*, Vol. 4, No. 1, hlm. 50–68.

Ratnawati, Emmi, dkk. (2024). "Responsibilitas Kementerian Agama Terhadap Penerapan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Batas Perkawinan Di Bawah Umur." *Jurnal Hukamaa: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 3, No. 1, hlm. 28.

Revaldi Aflah, Muhammad, dkk. (2025). "Pencegahan Pernikahan Dini Melalui Pendekatan Perspektif Islam di MTS Jamaluddin Toya." *BATOBO: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol. 03, No. 01.

Rohman, F. (2022). "Kolaborasi Global-Lokal dalam Pencegahan Perkawinan Anak: Refleksi Keberlanjutan Program Aliansi di Kabupaten Rembang." *Jurnal Hukum dan Pemberdayaan Masyarakat*, Vol. 5, No. 1, hlm. 82–96.

Rohmawati, Yeni. (2022). "Konstruksi Baligh vs Batas Usia Negara: Pergulatan Hukum Islam dan Hukum Positif di Pedesaan." *Jurnal Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 15, No. 2, hlm. 201–204.

Ropei, Ahmad. (2022). "Rethinking the Minimum Age of Marriage Law in Indonesia: Insights from Muḥammad 'Ābid al-Jābirī's Epistemology." *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 56, No. 2, hlm. 245–268.

Santoso, Budi. (2025). "Dinamika Sikap Hukum Masyarakat Pedesaan dalam Menerima Pembaruan Hukum Keluarga." *Jurnal Penegakan Hukum & Kebijakan*, Vol. 6, No. 1, hlm. 77.

Saputra, Dian, & Lestari, Rini. (2025). "Disparitas Kebijakan Desa dan Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengendalian Pernikahan Usia Anak." *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 11, No. 1, hlm. 66–80.

Sari, Maya, & Hidayat, Ahmad. (2022). "Dispensasi Kawin Pasca Perubahan Undang-Undang Perkawinan: Studi Kasus Faktor Budaya dan Kesenjangan Hukum." *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 7, No. 2, hlm. 120–128.

Suryani, Reni, & Fauzi, Ahmad. (2022). "Hambatan Sosiokultural Penegakan Batasan Usia Perkawinan di Wilayah Pedesaan Jawa Tengah." *Jurnal Sosiologi Hukum*, Vol. 4, No. 3, hlm. 112–115.

Syarifuddin, Ahmad. (2025). "Konstruksi Maslahah Mursalah dalam Negosiasi Batas Usia Nikah di Lembaga Pesantren Modern." *Jurnal Al-Ahwal Syakhsiyah*, UIN Raden Intan Lampung.

Tan, Wendy. (2021). "Perkawinan Di Bawah Umur Dan Tantangan Dalam Mencapai Sustainable Development Goals." *Justisi*, Vol. 7, No. 2, hlm. 80.

Utami, Linda. (2023). "Inovasi Kebijakan Daerah dalam Menekan Angka Perkawinan Anak di Jawa Tengah." *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 19, No. 2, hlm. 210.

Utami, Sri Budi. (2024). "Analisis Hambatan Struktural dan Kultural dalam Penegakan Kebijakan Batas Usia Pernikahan di Tingkat Regional." *Jurnal Sosiologi Hukum*, Vol. 12, No. 1, hlm. 93.

Wijaya, Hendra. (2023). "Pengetahuan Hukum Masyarakat Pedesaan Terhadap Regulasi Kebijakan Batas Usia Nikah." *Jurnal Sosiologi Hukum Indonesia*, Vol. 3, No. 1, hlm. 55.

Wijaya, Hendra. (2023). "Community-Based Intervention: Menempatkan Remaja Sebagai Subjek Hukum Preventif." *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 11, No. 3, hlm. 271–278.

Yoshida, Yeni Herliana, Rachman, Junita Budi, & Darmawan, Wawan Budi. (2022). "Upaya Indonesia dalam Mengatasi Pernikahan Anak sebagai Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) Tujuan 5 (5.3)." *Aliansi: Jurnal Politik, Keamanan dan Hubungan Internasional*, Vol. 1, No. 3, hlm. 155.

Zulva, Rahmi. (2023). "Efektivitas Lembaga Konseling PUSPAGA dalam Mereduksi Angka Perceraian Pasca Pernikahan Dini." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 17, No. 3, hlm. 289–295.

C. Regulasi & Peraturan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Peraturan Bupati Rembang Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Peraturan Daerah Kabupaten Rembang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Terkait Infrastruktur Pendidikan Wilayah Pedesaan.

Peraturan Desa Suntri Nomor 06 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

Peraturan Desa Woro Nomor 01 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak.

Peraturan Desa Woro Nomor 04 Tahun 2022 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

D. Dokumen & Laporan Instansi

Dinas Sosial, Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos PPKB) Kabupaten Rembang. (2024). *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP/LKjIP) Dinsos PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2023*. Rembang: Dinsos PPKB Kabupaten Rembang.

Dinsos PPKB Kabupaten Rembang. (2024). *Hasil Studi Pendahuluan dan Laporan Riset Partisipatif Dinsos PPKB Kabupaten Rembang*.

Dinsos PPKB Kabupaten Rembang. (2025). *Dokumen Laporan Tahunan Program Kerja PUSPAGA Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang Tahun 2025*.

Dinsos PPKB Kabupaten Rembang. (2025). *Petunjuk Teknis Operasional Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R)* (Adaptasi BKKBN).

Kementerian Agama Kabupaten Rembang (Bimas Islam). *Dokumentasi Laporan Penyuluhan Bidang Urusan Agama Islam (Bimas Islam) Kementerian Agama Kabupaten Rembang, Periode 2024-2025*.

Pengadilan Agama Rembang Kelas I B. (2024). *Laporan Tahunan Penanganan Perkara Dispensasi Kawin Tahun 2023*. Rembang: Panitera Hukum PA Rembang.

Pengadilan Agama Rembang Kelas I B. (2025). *Data Statistik Sektoral Perkara Permohonan Dispensasi Nikah Konsolidasi Tahun 2025*.

Pengadilan Agama Rembang Kelas I B. (2025). *Laporan Tahunan Perkara Dispensasi Kawin Pengadilan Agama Rembang Kelas I B Tahun 2023–2025*. Rembang: Pengadilan Agama Rembang.

E. Tesis

Maghfiroh, Alfina Rahmatul. (2023). *Implementasi Peraturan Bupati Rembang Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang*. Tesis Program Studi Hukum Keluarga Islam, UIN KH Abdurrahman Wahid Pekalongan.

Rahman, Fathur. (2023). *Otoritas Kitab Kuning vs Hukum Positif: Studi Sosiologi Hukum atas Pandangan Kematangan Biologis di Kalangan Pesantren Tradisional*. Tesis, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Titin Syafiqotuzzuhda

Jenis Kelamin : Perempuan

NIM : 240201220016

TTL : Rembang, 16 Juli 2002

Alamat : Desa Bajingmeduro,
Rt.01/Rw.01, Kec. Sarang,
Kab. Rembang, Jawa Tengah

No. Hp : 088806227***

Email : syafiqotuz16@gmail.com.

Riwayat Pendidikan Formal

1. SDN 1 Bajingjowo Tahun 2008-2014
2. SMPN 1 Sarang Tahun 2014-2017
3. MAN 2 Rembang Tahun 2017-2020
4. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Tahun 2020-2023
5. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Tahun 2025-2026

Riwayat Pendidikan Non Formal

1. Madrasah Diniyah Ghozaliyyah Sarang Tahun 2009-2015
2. Pondok Pesantren Al-Mas'udy Lasem Tahun 2017-2020
3. Pondok Pesantren Al- Barokah Malang Tahun 2021- Sekarang