

**SKRIPSI**

**“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN  
PERNIKAHAN ANAK USIA DINI DI KABUPATEN POLEWALI  
MANDAR”**



**DISUSUN OLEH:**

**STEVANNY**

**E051 191 034**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN**

**2023**

LEMBAR PENGESAHAN

SKRIPSI

“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN  
PERNIKAHAN ANAK USIA DINI DI KABUPATEN POLEWALI  
MANDAR”

Disusun dan diajukan oleh

STEVANNY

E051 191 034

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

  
**Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si.**  
NIP. 19570818 198403 1002

  
**Dr. Andi Lukman Irwan, S. IP. M.S**  
NIP. 19900110 201904 3001

Mengetahui

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin

  
**Dr. H. A. M. Rusli, M.Si**  
NIP. 19640727 199103 1001

**LEMBAR PENERIMAAN**  
**PERAN PEMERINTAH DALAM PENCEGAHAN PERNIKAHAN ANAK**  
**USIA DINI DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR**

Disusun oleh:  
STEVANNY  
E051191034

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian  
Skripsi pada Departemen Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unuversitas Hasanuddin  
Makassar, 2023

Menyetujui:

**PANITIA UJIAN**

Ketua : Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si.  
Sekretaris : Dr. Andi Lukman Irwan, S.IP., M.Si  
Anggota : Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si  
Anggota : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si

Pembimbing Utama : Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si  
Pembimbing Pendamping : Dr. Andi Lukman Irwan, M.Si



## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Stevanny

NIM : E051191034

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul :

**“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN  
PERNIKAHAN ANAK USIA DINI DI KABUPATEN POLEWALI  
MANDAR”**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa skripsi yang saya tulis ini benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 23 November 2023

Yang membuat pernyataan



Stevanny

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan Anugerah-Nya, sehingga penulis masih diberikan ilmu, inspirasi, kesehatan dan keselamatan dalam menyelesaikan Skripsi ini yang berjudul “Peran Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Pernikahan Anak Usia Dini Di Kabupaten Polewali Mandar” yang merupakan salah satu persyaratan dalam menyelesaikan program studi Strata Satu (S1) untuk mendapatkan gelar Sarjana pada Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Dalam kesempatan ini, peneliti akan menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses pembuatan skripsi ini dikarenakan tanpa bantuan, arahan, dan bimbingan dari banyak pihak, skripsi ini tidak akan terlaksana dengan baik. Ucapan terima kasih yang terkhusus untuk ayah yang menjadi orang paling berjasa dalam hidup penulis sekaligus menjadi cinta pertama penulis, Bapak Benyamin Muchtar serta kedua ibu penulis yaitu Ibu Lucia Liu dan Ibu Bernadetta Betjtje, ketiga orang ini yang telah memberikan dukungan, motivasi, doa, serta kasih sayang yang tidak henti-hentinya sehingga mengantarkan saya untuk mencapai pendidikan setinggi-tingginya pada Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Serta ketiga kakak terkasih yaitu Priandy Kevin M, Sandi Pratama Dan Brigita M yang memberi doa dan semangat dalam melakukan pendidikan. Selanjutnya, kepada Bapak Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si. selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Andi Lukman, S. IP. M.Si. selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, arahan, saran, serta bantuan dari awal penyusunan hingga pada penyelesaian penulisan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat berkontribusi dalam upaya perbaikan yang dilakukan pemerintah daerah

dalam melakukan rekrutmen donor dan referensi untuk Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin.

Melalui kesempatan ini, peneliti juga menyampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya:
2. Dr. Phil. Sukri, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya:
3. Dr. A.M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
4. Para tim penguji yang telah memberikan masukan dan saran guna menyempurnakan skripsi ini menjadi lebih baik.
5. Seluruh dosen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si, (Alm) Prof Dr.A. Gau Kadir, MA, Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, (Alm) Dr. H. Andi Syamsu Alam, M.Si, Dr. H. A.M. Rusli, M.Si, Suhardiman Syamsu, M.Si, Dr. Jayadi Nas, M.Si, Andi Lukman Irwan, S.IP, M.Si, Rahmatullah, S.IP, M.Si, Ashar Prawitno, S.IP, M.Si, Saharuddin, S.IP, M.Si, yang telah memberikan pengetahuan dalam jenjang perkuliahan sarjana Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin:
6. Para pegawai dan staf akademik Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuan kepada peneliti:
7. Para informan dalam penulisan skripsi ini yang telah dengan baik menerima dan memberikan bantuan berupa perizinan untuk melakukan pengumpulan data dan melakukan wawancara.

8. Seluruh Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (Himapem) sebagai rumah kedua peneliti yang telah memberikan pengalaman berorganisasi, dan bersosial di kehidupan kampus dengan rasa kekeluargaan yang erat beridentitaskan Merdeka Militan.
9. Seluruh Keluarga Besar PMKO Fisip Unhas yang telah menjadi rumah kedua dalam kehidupan perkuliahan serta menjadi tempat yang mempertemukan penulis dengan orang-orang baik dan hangat di dalamnya.
10. Seluruh teman-teman angkatan 2019 S1 Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
11. Seluruh teman-teman “ZEITGEIST” yang telah menjadi penolong pertama saat mengalami kesulitan yaitu Andi Mushawwir selaku ketua Angkatan, Eki, Hafiqi Atmaja, Adam, Arsel, Ramlan Taha, Viko, Wahyu, Amirul, Ilham, Asrul, Ibnu, Firga, serta Alm. Zaky Fadlan.
12. Seluruh teman-teman “ZEITGIRLS” yang telah menjadi sahabat terdekat peneliti selama berada dikampus yaitu Lili Ling, Umi Kalsum, Venike Sriyanti, Muthmainnah, Aldiani, Zharillah Adriani, Putri Dwi, Nurul Hudiya, Tisa Ramadhani, Sitti Nurul Aflaha, Nurul Alfiani, Rizka, Putri Nabila, Haerun Nisa dan Indah Apriani yang selama ini telah berbagi kebersamaan, memberi semangat, bantuan disegala urusan, terima kasih sudah menemani perjalanan penulis hingga sekarang, semoga kesuksesan senantiasa bersama kalian.
13. Seluruh teman-teman “FIDES 2019” yang senantiasa mengisi kehidupan perkuliahan penulis dengan kebersamaan, kasih sayang dan bantuan.
14. Seluruh teman-teman Kuliah Kerja Nyata Tematik (KKNT) Gel. 108 Posko Canning rara UMKM Bantaeng Desa Pattaneteang.
15. Sahabat-sahabat tersayang dan orang-orang baik yang senantiasa memberikan saran serta bersedia menjadi tempat berkeluh kesah

dalam proses penyusunan skripsi ini yaitu Jultriskha Ratu Matasak, Era Jessica Paramma, Revi Reul, Dery Alex Putra, Agung Arruan Bone, Tomi Petrus, Ayu Jane Christy dan Ivonsius Rante Para'pak.

16. Yang terkasih, Jonny Yauri terima kasih telah berkontribusi banyak dalam penulisan skripsi ini. Yang menemani, meluangkan waktu, tenaga, pikiran maupun materi. Terima kasih kasih atas kesabaran dan dukungannya kepada penulis.
17. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah banyak membantu demi kelancaran dan keberhasilan penyusunan skripsi ini.

23 November 2023

Stevanny

E051191034

## DAFTAR ISI

<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>LEMBAR PENERIMAAN</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>xiii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xiv</b>
<b>BAB I</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	6
1.4 Manfaat Penelitian .....	6
<b>BAB II</b> .....	<b>8</b>
<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>8</b>
2.1 Konsep Peran.....	8
2.2 Pengertian Pemerintah .....	12
2.3 Pengertian Pemerintah Daerah .....	13
2.4 Konsep Kebijakan.....	14
2.5 Pengertian Pencegahan .....	23
2.6 Pengertian Penanganan .....	24
2.7 Kebijakan Pernikahan Anak.....	24
2.8 Kerangka pikir .....	31
<b>BAB III</b> .....	<b>32</b>
<b>METODE PENELITIAN</b> .....	<b>32</b>
3.1 Pendekatan Dan Jenis Penelitian.....	32
3.2 Lokasi Penelitian .....	32
3.3 Fokus Penelitian.....	33
3.4 Sumber dan Teknik Pengumpulan Data.....	34
3.5 Teknik Analisis Data .....	35
<b>BAB IV</b> .....	<b>38</b>

<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>38</b>
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	38
4.1.1 Gambaran Umum Kabupaten Polewali Mandar .....	38
4.1.2 Gambaran Umum Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Polewali Mandar	53
4.2 Hasil Penelitian Dan Pembahasan .....	73
4.1.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi .....	92
<b>BAB V.....</b>	<b>98</b>
<b>KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>98</b>
5.1 Kesimpulan .....	98
5.2 Saran .....	99
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>100</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	<b>102</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Data Jumlah Pernikahan Usia Anak di Sulbar .....	4
Tabel 4. 1 Luas Daerah Menurut Kecamatan Di Kabupaten Polewali Mandar,2022.....	47
Tabel 4. 2 Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Polewali Mandar, 2021 .....	51
Tabel 4.3 Keadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dinas P2KBP3A Menurut Jenis Kelamin Berdasarkan Golongan Ruang .....	68
Tabel 4.4 Keadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) DP2KBP3A Menurut Jenis Kelamin Berdasarkan Eselon dan Fungsional .....	69
Tabel 4.5 Keadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) DP2KBP3A Menurut Jenis Kelamin Berdasarkan Pendidikan .....	70
Tabel 4.6 Keadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) DP2KBP3A Menurut Jenis Kelamin Berdasarkan Diklat Kepemimpinan.....	71
Tabel 4.7 angka pernikahan anak usia dini yang terjadi di Kabupaten Polewali Mandar .....	75

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif .....	35
Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Polewali Mandar.....	46
Gambar 4.2 Piramida Penduduk Kabupaten Polewali Mandar, 2021 .....	52
Gambar 4.3 Struktur Organisasi Dinas P2KBP3A .....	55

## ABSTRAK

**Stevanny, Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Menyusun Skripsi dengan Judul: Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Pernikahan Anak Usia Dini Di Kabupaten Polewali Mandar (Dibimbing Oleh Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si dan Dr. Andi Lukman Irwan, S. IP, M.Si).**

Penelitian ini membahas dan menganalisis bagaimana peranan pemerintah daerah yakni Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) beserta pihak-pihak terkait dan faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya angka pernikahan anak usia dini di Kabupaten Polewali Mandar. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui peran pemerintah daerah dalam menangani pernikahan usia dini yakni Pelaksanaan Sosialisasi, Penguatan Kelembagaan Forum Anak dan Pembekalan serta untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya angka pernikahan anak usia dini di Kabupaten Polewali Mandar.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif, yakni mendeskripsikan data yang sesuai dengan fakta dan masalah yang diteliti. Penelitian ini kemudian memberikan gambaran secara jelas tentang peranan pemerintah daerah dalam Penanganan Pernikahan Usia Dini di Kabupaten Polewali Mandar dan faktor-faktor yang mempengaruhi peristiwa pernikahan usia dini. Pengumpulan data untuk penelitian ini menggunakan teknik wawancara, studi kepustakaan, dan studi dokumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Peran Pemerintah Daerah Dalam Menangani Pernikahan Usia Dini di Kabupaten Polewali Mandar pada tahap Pelaksanaan Sosialisasi masih sangat minim, namun sudah baik dalam penguatan kelembagaan forum anak dan penanganan pernikahan anak usia dini. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya angka pernikahan anak usia dini di Kabupaten Polewali Mandar yakni: Kenakalan Remaja, Faktor Budaya Perjodohan dan Kaitannya Dengan Faktor ekonomi Keluarga.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Pencegahan, Pernikahan Usia Dini

## ABSTRACT

**Stevanny, Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, Prepared a Thesis with the title: Regional Government in Preventing Early Child Marriage in Polewali Mandar Regency (Supervised by Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si and Dr. Andi Lukman Irwan, S. IP, M.Si).**

This research discusses and analyzes the role of the regional government, namely the Women's Empowerment, Child Protection, Population Control and Family Planning Service (DP3APPKB) and related parties and the factors that influence the high rate of early childhood marriage in Polewali Mandar Regency. This research was carried out with the aim of finding out the role of local government in dealing with early marriage, namely the Implementation of Socialization, Strengthening Children's Forum Institutions and Provisioning as well as to find out the factors that influence the high rate of early childhood marriage in Polewali Mandar Regency.

The type of research used is qualitative descriptive research, namely describing data in accordance with the facts and problems being studied. This research then provides a clear picture of the role of local government in handling early marriage in Polewali Mandar Regency and the factors that influence the incidence of early marriage. Data collection for this research used interview techniques, literature study and documentation study.

The results of this research show that the role of the Regional Government in Handling Early Childhood Marriage in Polewali Mandar Regency at the Socialization Implementation stage is still very minimal, but has been good in strengthening children's forum institutions and handling early childhood marriage. The factors that influence the high rate of early childhood marriage in Polewali Mandar Regency are: Juvenile Delinquency, Cultural Factors of Arranged Marriage and Their Relationship with Family Economic Factors.

*Keywords: Local Government, Prevention, Early Childhood Marriage*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### 1.1 Latar Belakang

Manusia adalah makhluk sosial yang dalam proses perkembangannya tentunya membutuhkan pasangan hidup dalam membentuk suatu keluarga atau rumah tangga bahagia dalam suatu ikatan pernikahan. Kematangan emosi merupakan salah satu aspek yang sangat penting untuk menjaga kelangsungan pernikahan. Keberhasilan suatu rumah tangga sangat ditentukan oleh kematangan emosi baik suami maupun istri. Dengan demikian batas usia dalam melangsungkan pernikahan menjadi hal yang penting dikarenakan dalam pernikahan menghendaki kematangan biologis. Saat ini sudah banyak generasi muda yang menyadari peranan dan tanggung jawabnya terhadap negara di masa yang akan datang, namun ada pula sebagian generasi muda yang kurang menyadari tanggung jawabnya sebagai generasi penerus bangsa. Disatu pihak remaja berusaha berlomba-lomba dan bersaing dalam menimba sebanyak-banyaknya ilmu, tetapi pihak lain ada pula remaja yang menghancurkan nilai-nilai moralnya. Salah satu dampak nyata dari kenakalan remaja saat ini adalah seks bebas yang sering berujung pada pernikahan di usia muda.

Pernikahan dini (dibawah umur) merupakan praktik pernikahan yang dilakukan oleh pasangan yang salah satu atau keduanya berusia masih muda Kasus perkawinan dini merupakan fenomena yang marak terjadi

masyarakat Indonesia. Ada berbagai alasan mengapa pernikahan dini sebaiknya tidak dilakukan, antara lain ketidaksiapan fungsi-fungsi reproduksi ibu secara biologis dan psikologis, hingga cara berpikir, yang dapat memengaruhi harmonisasi keluarga, penurunan kualitas sumber daya manusia, ledakan jumlah penduduk hingga masalah kemiskinan. Pernikahan dini merupakan fenomena yang sering kita jumpai di masyarakat Indonesia.

Di berbagai penjuru dunia, pernikahan anak usia dini merupakan masalah sosial dan ekonomi, yang diperumit dengan tradisi dan budaya dalam kelompok masyarakat. Stigma sosial mengenai pernikahan setelah melewati masa pubertas yang dianggap aib pada kalangan tertentu, meningkatkan pula angka kejadian pernikahan. Motif ekonomi, harapan tercapainya keamanan sosial hingga finansial setelah menikah menyebabkan banyak orangtua setuju dengan pernikahan usia dini. Alasan orang tua menyetujui pernikahan anak usia dini ini juga seringkali dilandasi oleh ketakutan akan peluang terjadinya kehamilan di luar nikah akibat pergaulan bebas atau untuk mempererat tali kekeluargaan. Secara umum, pernikahan anak lebih sering dijumpai di kalangan keluarga miskin, meskipun terjadi pula di kalangan keluarga ekonomi atas. Di banyak negara, pernikahan anak seringkali terkait dengan kemiskinan. Negara dengan kasus pernikahan anak usia dini, pada umumnya mempunyai produk domestik bruto yang rendah. Pernikahan anak membuat keluarga, masyarakat, bahkan negara mengalami kesulitan untuk melepaskan diri

dari jerat kemiskinan dan hal ini tentunya menyebabkan kualitas kesehatan dan kesejahteraan yang rendah baik anak maupun keluarga dan lingkungannya.

Perkawinan anak usia dini masih marak terjadi hingga sekarang. Komnas Perempuan mencatat, sepanjang tahun 2021, ada 59.709 kasus pernikahan dini yang diberikan dispensasi oleh pengadilan. Dispensasi menikah adalah keringanan yang diberikan pengadilan agama kepada calon mempelai yang belum berusia 19 tahun untuk melangsungkan perkawinan. Perihal dispensasi ini diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang perkawinan. Indonesia menduduki peringkat ke-2 di ASEAN dan peringkat ke-8 di dunia untuk kasus perkawinan anak. Dari jumlah tersebut proporsi perempuan umur 20-24 tahun yang berstatus kawin sebelum umur 18 tahun adalah 11,21 persen dari total jumlah anak. Artinya, sekitar 1 dari 9 perempuan usia 20-24 tahun menikah saat usia anak. Di Indonesia, Provinsi Sulawesi Barat menempati peringkat pertama sebagai wilayah dengan kasus pernikahan anak tertinggi. Badan Pusat Statistik (BPS) Sulbar dan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Sulbar mengatakan Pernikahan anak usia dini di Provinsi Sulawesi Barat terus mengalami peningkatan hingga tahun 2022. Adapun kabupaten dengan kasus perkawinan anak usia dini tertinggi di Provinsi Sulawesi Barat yaitu Kabupaten Polewali Mandar dengan angka 17.630 kasus perkawinan anak dan terus mengalami peningkatan hingga tahun 2022.

**Tabel 1.1 Data Jumlah Pernikahan Usia Anak di Sulbar**

<b>No</b>	<b>Kabupaten</b>	<b>Angka Kasus</b>
1.	Kabupaten Polewali Mandar	17.630
2.	Kabupaten Mamuju	11.287
3.	Kabupaten Pasangkayu	9.656
4.	Kabupaten Majene	6.857
5.	Kabupaten Mamuju Tengah	6.068
6.	Kabupaten Mamasa	5.654

Sumber : Media informasi Tribun-Sulbar 2022

Hal ini menjadi masalah serius, mengingat banyaknya permasalahan yang ditimbulkan akibat pernikahan anak usia dini, berdasarkan pengamatan penulis serta didukung berbagai informasi, fenomena perkawinan usia dini yaitu antara lain ketidaksiapan secara finansial dalam memenuhi berbagai kebutuhan keluarga, dari sisi lain untuk menghindari terjadinya perkawinan diluar nikah akibat adanya pergaulan bebas yang dapat menimbulkan kehamilan di luar nikah.

Pemerintah memiliki fungsi regulating (pengaturan) ialah pemerintah mengatur seluruh sektor dalam masyarakat dengan kebijakan-kebijakan dalam bentuk perundang-undangan entah berupa peraturan pemerintah, ataukah peraturan-peraturan yang lain. Sebagian maksud dari fungsi ini ialah agar stabilitas negara terjaga, dan pertumbuhan negara sesuai yang diinginkan. Fungsi pengaturan oleh pemerintah tak lain adalah aturan hukum yang dibuat pemerintah untuk mengatur agar kehidupan bersama

berjalan dengan baik dan memberikan kebaikan ataupun kenyamanan bagi setiap warga Negara. Oleh karena itu, peran pemerintah ke depan adalah membentuk/mengambil kebijakan publik yang efisien, efektif, produktif dan dapat diimplementasikan.

Berbagai upaya dilakukan pemerintah dalam menekan angka pernikahan dini. Diantaranya adalah melalui pembatasan usia pernikahan yang telah diatur dalam ketentuan hukum untuk usia minimal menikah diatur dalam undang-undang perkawinan nomor 1 tahun 1974 yang telah diubah dengan undang-undang nomor 16 tahun 2019 yang mengatur usia minimal menikah adalah 19 tahun baik pria maupun wanita. Namun pada kenyataannya, pernikahan dini masih marak terjadi. Kondisi ekonomi masyarakat, budaya perjodohan serta kenakalan remaja menjadi beberapa faktor diantara banyaknya pendorong tingginya angka pernikahan dini. Hal ini dipicu oleh rendahnya tingkat kualitas sumber daya manusia.

Berdasarkan masalah diatas, maka penulis merasa perlu dan penting dalam melakukan penelitian terhadap **“Peran Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Pernikahan Anak Di Kabupaten Polewali Mandar”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran pemerintah daerah dalam menekan laju pernikahan anak usia dini di Kabupaten Polewali Mandar?

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan pencegahan pernikahan anak usia dini di Kabupaten Polewali Mandar?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menggambarkan peran pemerintah daerah dalam menekan laju pernikahan anak usia dini di kabupaten polewali mandar
2. Untuk menggambarkan faktor-faktor apa yang mempengaruhi tingginya angka pernikahan anak usia dini di kabupaten polewali mandar

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan terutama kajian mengenai Peran Pemeintah Daerah dalam pencegahan pernikahan anak usia dini di Kabupaten Polewali Mandar.
2. Manfaat Praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi informasi bagi masyarakat tentang bagaimana Peran Pemerintah Daerah dalam pencegahan pernikahan anak usia dini di Kabupaten Polewali Mandar
3. Manfaat Metodologis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai tambah dan juga bisa dibandingkan dengan

penelitian ilmiah lainnya terutama yang berkaitan dengan Peran Pemerintah Daerah dalam pencegahan pernikahan anak usia dini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Konsep Peran**

Peran adalah seperangkat yang diharapkan oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Kata peran dalam Kamus Bahasa Indonesia berarti “pemain sandiwar”. Pengertian peranan menurut Soerjono Soekanto merupakan aspek dinamis kedudukan apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Peranan juga diartikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan oleh orang lain dari seseorang yang menduduki status tertentu. Peranan-peranan yang tepat yang dipelajari sebagai bagian dari proses sosialisasi dan kemudian diambil alih oleh para individu.

Teori peran (role theory) mengemukakan bahwa peran adalah sekumpulan tingkah laku yang dihubungkan dengan suatu posisi tertentu. Peran yang berbeda membuat jenis tingkah laku yang berbeda pula. Tetapi apa yang membuat tingkah laku itu sesuai dalam suatu situasi dan tidak sesuai dalam situasi lain relatif bebas pada seseorang yang menjalankan peran tersebut (Soekanto, 2012: 221).

Peran adalah aspek dinamis yang berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memangku suatu posisi dalam melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Jika seseorang menjalankan peran tersebut dengan baik,

dengan sendirinya akan berharap bahwa apa yang dijalankan sesuai keinginan dari lingkungannya. Peran dimaknai sebagai tugas atau pemberian tugas kepada seseorang atau sekumpulan orang. Peran memiliki aspek-aspek sebagai berikut:

- a) Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- b) Peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c) Peran juga dapat diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peran dalam konteks hukum meliputi tugas, fungsi dan wewenang aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas-tugasnya, sebagai aspek yuridis peran tersebut. Peran dalam hal ini terbagi menjadi:

- a) Peran Normatif adalah peran yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga yang didasarkan pada seperangkat norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat.
- b) Peran Ideal adalah peran yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga yang didasarkan pada nilai-nilai ideal atau yang seharusnya dilakukan sesuai dengan kedudukannya di dalam suatu sistem.

- c) Peran Faktual adalah peran yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga yang didasarkan pada kenyataan secara kongkrit di lapangan atau kehidupan sosial yang terjadi secara nyata.
- d) Peran sosial adalah perilaku dan tindakan yang diharapkan oleh individu atau kelompok dalam suatu masyarakat atau lingkungan tertentu.

Secara umum struktur peran dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu:

- a) Peran Formal Peran formal merupakan peran yang nampak jelas, yaitu berbagai perilaku yang sifatnya homogen. Contohnya dalam keluarga, suami/ ayah dan istri/ibu memiliki peran sebagai provider (penyedia), pengatur rumah tangga, merawat anak, rekreasi, dan lain-lain.
- b) Peran Informal Peran informal merupakan peran yang tertutup, yaitu suatu peran yang sifatnya implisit (emosional) dan umumnya tidak terlihat di permukaan. Tujuan peran informal ini adalah untuk pemenuhan kebutuhan emosional dan menjaga keseimbangan dalam keluarga.

Mengacu pada penjelasan di atas, peran dapat dibagi menjadi tiga jenis. Menurut Soerjono Soekamto, adapun jenis-jenis peran adalah sebagai berikut:

- a) Peran Aktif adalah peran seseorang seutuhnya selalu aktif dalam tindakannya pada suatu organisasi. Hal tersebut dapat dilihat atau

diukur dari kehadirannya dan kontribusinya terhadap suatu organisasi.

- b) Peran Partisipasif, adalah peran yang dilakukan seseorang berdasarkan kebutuhan atau hanya pada saat tertentu saja.
- c) Peran Pasif, adalah suatu peran yang tidak dilaksanakan oleh individu. Artinya, peran pasif hanya dipakai sebagai simbol dalam kondisi tertentu di dalam kehidupan masyarakat.

Peran sosial melibatkan norma dan nilai yang diterima oleh masyarakat dalam memandang bagaimana seseorang seharusnya bertindak dalam situasi tertentu. Berikut adalah definisi peran menurut beberapa ahli:

1. Talcott Parsons: Peran adalah pola perilaku yang dapat diharapkan dari orang yang memegang posisi atau status tertentu dalam sistem sosial.
2. George Herbert Mead: Peran adalah bentuk interaksi sosial dimana individu memainkan suatu karakter, seperti orang tua atau guru, dan kemudian bertindak sesuai dengan karakter tersebut.
3. Robert K. Merton: Peran adalah harapan atau ekspektasi yang ditempatkan pada seseorang yang mengemban status tertentu dalam masyarakat.
4. Erving Goffman: Peran adalah cara individu menyusun dan menyajikan diri mereka sendiri kepada orang lain, termasuk dalam interaksi sosial dan di berbagai situasi.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa peran merupakan seperangkat tingkah laku yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang peran. Peran dalam suatu lembaga berkaitan dengan tugas dan fungsi, yaitu dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam pelaksanaan pekerjaan oleh seseorang atau lembaga. Tugas merupakan seperangkat bidang pekerjaan yang harus dikerjakan dan melekat pada seseorang atau lembaga sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.

## **2.2 Pengertian Pemerintah**

Pemerintah berasal dari suku kata “perintah” (*to order*) yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan atau sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Jadi pemerintah adalah badan, organ, atau lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk memerintah dalam suatu negara. Sedangkan pemerintahan adalah keseluruhan aktivitas (tugas, fungsi, kewenangan) yang dilaksanakan secara terorganisir oleh badan, organ atau lembaga pemerintah demi tercapainya suatu negara.

Pemerintah menurut Sudiranata adalah organisasi yang mempunyai kekuatan besar dalam suatu negara, mencakup urusan masyarakat, teritorial dan urusan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, pada umumnya Pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan atau

sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan yang dibuat pemerintah berdasarkan perundangundangan baik tertulis maupun tidak. Pemerintah dalam lingkup pengertiannya dibagi dalam dua jenis yaitu :

- a. Pemerintah dalam arti luas : menunjuk pada aktivitas (tugas, fungsi dan kewenangan) yang dilaksanakan secara terorganisir oleh lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Contoh : Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.
- b. Pemerintah dalam arti sempit : menunjuk pada aktivitas (tugas, fungsi dan kewenangan) yang dilaksanakan secara terorganisir khusus oleh lembaga eksekutif.

### **2.3 Pengertian Pemerintah Daerah**

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undangundang. Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undangundang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 1 angka 3 UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan

bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan penjelasan mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dengan sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **2.4 Konsep Kebijakan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan

pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit. Kebijakan adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak. Secara etimologis, “kebijakan” adalah terjemahan dari kata (policy).

Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan. Menurut Holwet dan M. Ramesh (Subarsono, 2005: 13) berpendapat bahwa proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan, yakni proses penyusunan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.

5. Evaluasi kebijakan, yakni proses memonitor dan memilih kerja atau hasil kebijakan.

Menurut Abdul Wahab (2005), kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

James E. Anderson (Irfan Islamy, 2000: 17) mendefinisikan kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Sedangkan Amara Raksataya menyebutkan bahwa kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau straregi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.

2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (policy term) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang birokratisasi dan deregulasi.

Baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno, 2010 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2009: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E. Anderson sebagaimana dikutip Irfan Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) Universitas Medan Area dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat

menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan di antara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Tahap-tahap pembuatan kebijakan publik menurut William N. Dunn, (2003) adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering di sebut

juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William N. Dunn (2003), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

## 2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian di cari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah.

## 3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya

bahwa tindakan pemerintah yang sah harus didukung. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dimana melalui proses ini, warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

#### 4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

#### 5. Evaluasi Kebijakan/Penilaian

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi di pandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Suharno (2010: 52-53) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan

(unintended risks). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut di kritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut di pandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

#### 5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan atau keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno, 2010: 52-53).

### **2.5 Pengertian Pencegahan**

Menurut Yunita (dalam L.A bate : 1990 : 10) definisi dsri pencegahan adalah prevention atau pencegahan terdiri dari berbagai pendekatan , prosedur atau metode yang dibuat untuk meningkatkan kompetensi interpersonal seseorang dan fungsinya sebagai individu, pasangan dan orang tua. Pengertian lain dari upaya pencegahan/preventif adalah sebuah usaha yang dilakukan individu dalam mencegah terjadinya sesuatu yang tidak diinginkan. Preventif secara etimologi berasal dari bahasa latin pravenire yang artinya datang sebelum/antisipasi/mencegah untuk tidak terjadi sesuatu. Dalam pengertian yang luas preventif diartikan sebagai upaya secara sengaja dilakukan untuk mencegah terjadinya gangguan, kerusakan, atau kerugian bagi seseorang.

Dengan demikian upaya preventif adalah tindakan yang dilakukan sebelum sesuatu terjadi. Hal tersebut dilakukan karena

sesuatu tersebut merupakan hal yang dapat merusak ataupun merugikan Menurut sudut pandang hukum, Pencegahan adalah suatu proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu hal tidak terjadi

## **2.6 Pengertian Penanganan**

Penanganan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu proses, cara, perbuatan menangani, penggarapan. Sedangkan menurut Kamus Internasional penanganan (handling) yaitu tindakan menyentuh, mengendalikan, mengelola, menggunakan, dll dengan tangan atau tangan

Jadi menurut pengertian diatas penanganan yaitu suatu jenis tindakan yang bisa berupa tindakan menyentuh, mengendalikan, mengelola, menggunakan, dll dimana ditujukan untuk menyelesaikan suatu perkara atau masalah.

## **2.7 Kebijakan Pernikahan Anak**

Pernikahan dini (*early marriage*) merupakan suatu pernikahan formal atau tidak formal yang dilakukan dibawah usia18 tahun (UNICEF, 2014). Seseorang yang telah melakukan ikatan lahir batin antara pria dengan wanita sebagai seorang suami istri dengan tujuan membentuk keluarga, baik yang dilakukan secara hukum maupun secara adat/kepercayaan dapat dikatakan pula sebagai pernikahan. Apabila suatu pernikahan tersebut dilakukan oleh seseorang yang

memiliki umur yang relatif muda maka hal itu dapat dikatakan dengan pernikahan dini.

Umur yang relatif muda yang dimaksud tersebut adalah usia pubertas yaitu usia antara 10-19 tahun. Sehingga seorang remaja yang berusia antara 10- 19 tahun yang telah melakukan ikatan lahir batin sebagai seorang suami istri dengan tujuan membentuk keluarga dikatakan sebagai pernikahan dini atau pernikahan muda. Salah satu tujuan perkawinan adalah untuk mendapatkan keturunan. Keturunan diperoleh dari kehamilan dalam masa reproduksi yang sehat yaitu umur istri antara 20-30 tahun. Usia tersebut merupakan usia terbaik karena organ-organ reproduksi dalam tubuh perempuan telah tumbuh sempurna.

Perkawinan Anak merupakan pelanggaran hak-hak anak perempuan dan laki-laki, karena anak-anak rentan kehilangan hak pendidikan, kesehatan, gizi, perlindungan dari kekerasan, eksploitasi, dan tercabut dari kebahagiaan masa anak-anak.

Bagi anak laki-laki, perkawinan anak rentan berdampak buruk tetapi bagi anak perempuan perkawinan tersebut berdampak lebih buruk lagi. Konsekuensi bagi anak perempuan diantaranya, kehilangan kasih sayang sebagai anak, berisiko mengalami kekerasan dan perlakuan salah, meningkatnya ketergantungan ekonomi untuk menopang kehidupannya, kehilangan hak untuk menentukan dalam berpartisipasi dalam pembuatan keputusan, menghadapi kehidupan

rumah tangga yang tidak berkualitas, entan mengalami diskriminasi serta status sosial yang rendah. Serta sering kali rentan mengalami diskriminasi gender, pelanggaran terhadap hak-haknya sebagai anak perempuan, rentan mengalami kekerasan selama dalam perkawinan, tingginya kematian bayi dan ibu melahirkan.

Pengantin anak memiliki peluang lebih besar untuk mengalami kekerasan fisik, psikis, seksual, penelantaran. Perkawinan usia anak memiliki dampak antar generasi. Bayi yang dilahirkan oleh anak perempuan yang menikah pada usia anak memiliki resiko kematian lebih tinggi, dan kemungkinannya dua kali lebih besar untuk meninggal sebelum usia 1 tahun dibandingkan dengan anak-anak yang dilahirkan oleh seorang ibu yang telah berusia dua puluh tahunan. Bayi yang dilahirkan oleh pengantin anak juga memiliki kemungkinan yang lebih tinggi untuk lahir prematur, dengan berat badan lahir rendah, dan kekurangan gizi.

Hal penting terkait dasar usia perkawinan telah ditetapkan dalam syarat-syarat perkawinan yang tertuang pada Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan bahwa "Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 19 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua. Jadi artinya seharusnya usia perkawinan itu telah berusia 19 Tahun, mengingat perkawinan dimaksudkan untuk membina hubungan yang langgeng antara kedua

pasangan, sehingga dalam menjalani perkawinan dibutuhkan kedewasaan dan tanggung jawab baik secara fisik maupun mental.

Dalam Peraturan Bupati Polewali Mandar nomor 42 tahun 2020, telah diatur tentang pencegahan dan penanganan perkawinan pada anak usia anak yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Polewali Mandar. Adapun menurut Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 42 Tahun 2020 pasal 1 ayat 5 dan 6 menyebutkan bahwa " Pencegahan adalah proses, cara, perbuatan untuk mencegah dalam hal ini adalah agar tidak terjadi perkawinan pada usia anak. Pencegahan perkawinan pada usia anak adalah upaya-upaya yang berupa kebijakan, program, kegiatan, aksi sosial serta upaya-upaya lainnya yang dilakukan oleh Pemerintah"

Upaya pencegahan perkawinan pada usia anak telah diatur dalam Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 42 Tahun 2020. Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak dilakukan oleh :

a. Pemerintah daerah melalui PD teknis :

Pemerintah Daerah berkewajiban merumuskan dan melaksanakan kebijakan dalam upaya Pencegahan Perkawinan pada usia anak dengan mensinergikan kebijakan mewujudkan KLA dan mempertimbangkan kearifan lokal.

b. Orang tua/wali :

- 1) Orang tua berkewajiban untuk mencegah terjadinya Perkawinan pada Usia Anak dengan cara:

- Memberikan pendidikan karakter;
- Memberikan pendidikan keagamaan;
- Memberikan penanaman nilai-nilai budi pekerti dan budaya;
- Pendidikan kesehatan reproduksi.

2) Orang tua berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengasuhan serta bimbingan bagi Anak, dan menjaga Anak agar tidak melakukan Perkawinan pada Usia Anak

c. Anak :

Setiap Anak berperan dalam melakukan upaya-upaya Pencegahan Perkawinan pada usia anak dengan cara antara lain:

- 1) Menghormati dan menjaga nama baik orang tua, wali dan guru;
- 2) Mencintai keluarga, masyarakat, dan menyayangi teman;
- 3) Mencintai tanah air, bangsa, dan negara;
- 4) Menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya;
- 5) Melaksanakan etika dan akhlak yang mulia;
- 6) Menyelesaikan pendidikan dasar;
- 7) Memperoleh pendidikan kesehatan reproduksi;
- 8) Berpartisipasi dalam pembangunan.

d. Masyarakat dan Pemangku Kepentingan :

- 1) Kewajiban Masyarakat dan Pemangku Kepentingan dalam upaya Pencegahan Perkawinan pada usia anak dilaksanakan dengan melibatkan Psikolog anak, Konselor, organisasi kemasyarakatan, akademisi dan pemerhati anak.
- 2) Masyarakat diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam program dan kegiatan Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi.
- 3) Masyarakat meliputi perorangan, keluarga, kelompok, organisasi sosial, yayasan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan organisasi kemasyarakatan.
- 4) Masyarakat dan Pemangku Kepentingan berkewajiban berperan serta dan/atau berpartisipasi aktif dalam mencegah Perkawinan pada usia anak baik secara perseorangan maupun kelompok.
- 5) Peran Masyarakat dilakukan dengan cara antara lain:
  - Memberikan informasi melalui sosialisasi dan edukasi terkait dengan peraturan perundang-undangan tentang Anak
  - Memberikan masukan dalam perumusan kebijakan yang terkait upaya Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak

- Melaporkan kepada pihak berwenang jika terjadi pemaksaan Perkawinan pada Usia Anak
- Berperan aktif dalam proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi Anak yang menikah pada usia Anak
- Peran aktif masyarakat dapat melalui lembaga-lembaga pemerhati Anak antara lain yaitu Gugus Tugas KLA, Gugus Tugas KELANA, Gugus Tugas DEKELA, FPK2PA dan P2TP2A
- Masyarakat dapat menyelenggarakan kesepakatan bersama dan/atau deklarasi Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak bersama dengan Pemerintah Daerah dan seluruh Pemangku Kepentingan
- Peran serta Masyarakat dalam Pencegahan Perkawinan pada usia anak dilakukan dengan semangat kepentingan terbaik bagi Anak, kekeluargaan dan kearifan lokal.

## 2.8 Kerangka pikir

