

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan Anak adalah perkawinan yang dilakukan antara seorang pria dengan seorang wanita yang salah satu atau keduanya masih berusia anak.¹ Undang-undang perkawinan telah mengatur batas usia minimal dalam perkawinan yakni perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun.²

Perkawinan diusia yang sangat muda atau disebut dengan perkawinan anak merupakan masalah serius yang dapat merusak masa depan anak. Perkawinan anak dapat diartikan sebagai adanya ikatan yang melekat antara dua orang yang belum mencapai batas kedewasaan secara hukum dan belum siap secara fisik maupun psikis untuk menjalani kehidupan setelah perkawinan.

Pencegahan perkawinan anak adalah pencegahan perkawinan anak (di bawah 18 tahun) termasuk seorang pria dan seorang wanita yang belum berumur 19 tahun berdasarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan dan upaya-upaya berupa kebijakan, program, kegiatan, aksi sosial, serta upaya lainnya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, masyarakat, orang tua, anak, dan semua pemangku kepentingan dalam rangka mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak dan menurunkan angka perkawinan usia anak di Daerah.³

Intervensi Pemerintah Pusat dan Daerah dilakukan dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Kebijakan di tingkat Nasional dituangkan melalui Undang-undang tentang perlindungan anak dan Undang-undang tentang perkawinan, sedangkan di tingkat Daerah dilakukan melalui Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah.⁴ Pemerintah telah dan sedang melaksanakan berbagai usaha untuk menanggulangi pernikahan dini. Pada tingkat Nasional, kebijakan mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 telah ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 (Perpres No. 18 Tahun 2020). Dalam strategi nasional Pencegahan Perkawinan Anak (PPA), pemerintah secara khusus menetapkan target untuk menurunkan tingkat perkawinan anak dari 11,21% pada tahun 2018 menjadi 8,74% di akhir tahun 2024. Hal ini akan berdampak pada berbagai kebijakan yang terus diimplementasikan oleh pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah dalam upaya mencapai target pengurangan angka perkawinan anak.⁵

¹ Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

² Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 Pasal 7 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

³ Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak

⁴ Titing Sugiarti dan Kunthi Tridewiyanti, 2021, *Implikasi Dan Implementasi Pencegahan Perkawinan Anak (Implication and Implementation Against of Child Marriage)*, Jurnal Legal Reasoning, Volume 4 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, hlm. 83.

⁵ Iwa Kartiwa Karpi, Asep Sumaryana dan Achmad Buchari, 2024, *Implementasi Program Pencegahan Perkawinan Usia Anak di Kabupaten Lombok*



Gambar 1.1 Data Perkawinan Anak di Provinsi Sulawesi Selatan
 Sumber : *Pengadilan Tinggi Agama Makassar, 2024.*

Di Provinsi Sulawesi Selatan angka perkawinan anak terus mengalami penurunan dari 11,25 (2020) menjadi 9,25 (2021). Namun angkanya masih di atas angka nasional Perkawinan Anak Nasional dari 10,35 (2020) menjadi 9,23 (2021). Berdasarkan data Pengadilan tinggi Agama Wilayah Sulawesi Selatan (2023), Kabupaten/kota yang tertinggi yaitu di Kabupaten Sidrap dan Soppeng, serta Kabupaten potensi yaitu salah satunya Kabupaten Barru.

Untuk mencegah perkawinan pada usia anak Bupati Kabupaten Barru mengeluarkan Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak adalah sebuah produk hukum yang bertujuan untuk mengatur pencegahan perkawinan anak yang didalam peraturan tersebut berisikan tujuan pencegahan perkawinan anak, pedoman pembuatan rencana aksi daerah pencegahan perkawinan anak serta pemantauan, evaluasi dan pelaporannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dilakukan perbandingan untuk melihat efektivitas berbagai kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah dalam menekan angka perkawinan anak. Terdapat pemerintah yang berhasil menekan angka perkawinan anak melalui kebijakan yang dikeluarkan, dengan mengimplementasikan kebijakan dan berbagai strategi pencegahan penanganan yang efektif. Berdasarkan data yang telah tertera sebelumnya, dapat dilihat bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Maros lebih berhasil dalam menekan angka perkawinan anak dibandingkan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Barru. Pemerintah Daerah Kabupaten Maros mengeluarkan kebijakan Peraturan Bupati Maros No. 21 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Usia Anak yang menunjukkan efektivitas yang lebih tinggi dalam implementasi kebijakan pencegahan dan penanganan perkawinan anak, yang berkontribusi pada penurunan signifikan angka perkawinan anak di Kabupaten Maros.

Menurut data perkara dispensasi kawin pada Pengadilan Agama Maros Kabupaten Maros pada tahun 2021 terdapat 188 perkara diterima dan 152 dikabulkan, 2020 terdapat 71 perkara diterima dan 57 dikabulkan, 2023 terdapat 14 perkara diterima dan 9 dikabulkan.

Tabel 1.1 Perbandingan Pengaturan Pencegahan Perkawinan Anak

Peraturan Bupati Maros Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Usia Anak	Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak
• Peraturan Bupati Maros terdiri atas 10 bab dan terdapat 23 pasal. • Menekankan pada implementasi langsung dengan merinci upaya pencegahan, penanganan, dan pendampingan dalam bab-bab tersendiri. Peraturan ini juga mengatur mekanisme pengaduan dan sumber pembiayaan secara spesifik. • Merinci peran dan tanggung jawab berbagai pihak, mulai dari pemerintah daerah, SKPD, pemerintah desa, orang tua, anak, masyarakat, lembaga masyarakat, dunia usaha, perguruan tinggi, hingga media. • Menyediakan bab khusus (BAB V) yang mengatur upaya pendampingan dan pemberdayaan bagi anak yang terlibat dalam perkawinan usia anak, termasuk penilaian penyebab dan layanan yang diberikan. • Perbup Maros yang mengatur mekanisme pengaduan dalam bab tersendiri (BAB VI), yang memungkinkan masyarakat dan korban untuk melaporkan kasus perkawinan usia anak. • Memiliki bab khusus (BAB IX) yang merinci sumber pembiayaan, termasuk APBD, kontribusi masyarakat, dunia usaha, dan sumber lain yang sah. • Menetapkan STRADA PPUA	• Peraturan Bupati Barru hanya terdiri dari 6 bab dan terdapat 7 pasal. • Fokus pada aspek perencanaan dan pemantauan, dengan penekanan pada penyusunan Rencana Aksi Daerah. Implementasi teknis akan dijabarkan dalam dokumen Rencana Aksi tersebut, bukan dalam peraturan ini. • Hanya menyebutkan perlunya koordinasi antara pemerintah, masyarakat, dan keluarga tanpa merinci peran spesifik masing-masing pihak. • Tidak memiliki bab khusus untuk pendampingan, menandakan fokusnya yang lebih dominan pada aspek pencegahan daripada penanganan. • Peraturan Bupati Barru tidak menyebutkan mekanisme pengaduan sama sekali. • Tidak memiliki pengaturan khusus tentang pembiayaan, yang bisa menimbulkan pertanyaan tentang sustainability pelaksanaan program. • Menetapkan Rencana Aksi Daerah Pencegahan Perkawinan Anak.

(Strategi Daerah Pencegahan Perkawinan Usia Anak).	
--	--

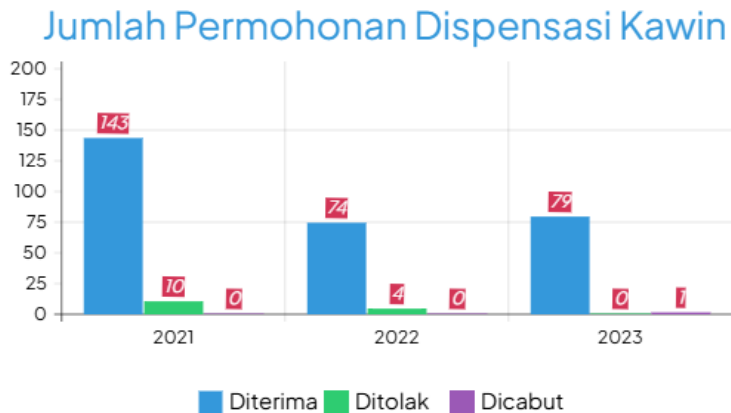
Dapat dilihat dari tabel perbandingan di atas bahwasannya Peraturan Bupati Maros Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pencegahan Perkawinan Usia Anak lebih komprehensif dan detail dalam mengatur segala aspek pencegahan perkawinan pada usia anak. Peraturan tersebut lebih siap implementasi dengan adanya pengaturan khusus untuk penanganan, pengaduan serta pembiayaan. Sebaliknya, Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak lebih ringkas dengan fokus utama pada penetapan kerangka dan penyusunan Rencana Aksi Daerah yang akan merinci implementasi teknisnya.

Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 mempertegas kembali ketentuan Pasal 20 Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak bahwasannya yang berkewajiban dan bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak yaitu Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, keluarga dan orang tua atau wali.

Dijelaskan pada Peraturan Bupati Kabupaten Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak Pasal 3 menyatakan bahwa pihak yang bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak dilakukan oleh Pemerintah Daerah, masyarakat, keluarga, orang tua, dunia usaha, media serta anak di Daerah. Oleh karena itu, semua pihak yang dirujuk dalam peraturan tersebut wajib mengawasi masalah tersebut, dan semua pemangku kepentingan harus mengakui bahwa masalah perkawinan anak memiliki banyak sisi, yang dibentuk oleh berbagai faktor sosial-budaya, ekonomi, dan hukum. Upaya bersama sangat penting untuk mengurangi angka perkawinan anak yang merupakan kewajiban moral bagi generasi mendatang dan berfungsi sebagai komponen penting pengawasan yang bertujuan untuk membina masyarakat yang unggul dan berdaya saing tinggi.

Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak pada Pasal 4 yang menyebutkan mengenai tujuan dari pencegahan dan penanganan perkawinan anak. Menurut catatan Pengadilan Tinggi Agama Provinsi Sulawesi Selatan, di Kabupaten Barru pada tahun 2021 tercatat sebanyak 153 pengajuan dispensasi kawin dengan 143 kasus diterima. Pada tahun 2022, jumlah permohonan menurun menjadi 78 pengajuan dengan hanya 4 permohonan yang ditolak. Sementara itu, di tahun 2023 terdapat 80 kasus yang diajukan dan 79 kasus diterima serta 1 kasus dicabut permohonannya. Berdasarkan data tersebut, terlihat adanya penurunan yang signifikan dari tahun 2021 ke 2022, namun angka ini kemudian stagnan dari tahun 2022 ke 2023, dengan jumlah kasus yang masih tergolong cukup tinggi.⁶

⁶ Wartainspirasi.com, 2024, *Cegah Perkawinan Anak USAID ERAT Bersama Pemda Barru Susun RAD*, diakses pada 4 november 2024, dari, <https://wartainspirasi.com/cegah-perkawinan-anak-usaid-erat-bersama-pemda-barru-susun-rad/>.



Gambar 1.2 Data Jumlah Permohonan Dispensasi Kawin di Kabupaten Barru
 Sumber : Pengadilan Tinggi Agama Provinsi Sulawesi Selatan, 2024.



Gambar 1.3 Data Perkembangan Angka Perkawinan Anak Tahun 2019-2023
 Sumber : Dinas PMDPPKBP3A Kabupaten Barru, 2024.

Dari data di atas dilihat bahwa sebelum adanya Peraturan Bupati ini angka perkawinan anak di Kabupaten Barru lebih sedikit dibandingkan setelah diundangkannya Peraturan Bupati ini. Hal ini menunjukkan bahwa dapat diduga Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak belum berjalan sebagaimana mestinya sehingga tujuan yang hendak dicapai belum terpenuhi.

Pada Pasal 5 menyebutkan mengenai Pemerintah Daerah menyusun dan menetapkan rencana aksi daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan perkawinan anak usia dini. Namun, pada realitanya sejak diundangkan Peraturan Bupati tersebut pada tahun 2021 hingga di tahun 2024 diduga belum ada rencana aksi daerah yang ditetapkan untuk pencegahan perkawinan anak, hal tersebut menimbulkan masalah yuridis sehingga tidak ada tindak lanjut untuk memahami Peraturan Bupati tersebut, dampaknya saat ini di Kabupaten Barru masih sangat marak perkawinan anak, perlu diketahui bahwasannya penegakan hukum yang kuat dan konsisten menjadi fondasi kuat sehingga tidak boleh ada kekosongan hukum.

Melihat kondisi permasalahan yang telah diuraikan, peneliti memiliki ketertarikan untuk mengkaji upaya pencegahan perkawinan anak melalui penelitian

dengan judul "**Implementasi Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak**" dengan fokus kajian yang diformulasikan dalam rumusan masalah sebagai berikut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis mengangkat rumusan masalah yakni:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Barru?
2. Apa faktor-faktor yang memengaruhi proses penerapan Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Barru?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diangkat penulis, maka adapun tujuan dari penelitian ini yakni:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak.
- b. Untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi proses penerapan Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan diperoleh dari penelitian ini yakni:

- a. Manfaat Teoritis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memajukan disiplin ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara. Hasil penelitian ini juga dapat memperkaya literatur tentang implementasi peraturan bupati terkait perlindungan anak, khususnya dalam konteks pencegahan perkawinan anak.
- b. Manfaat Praktis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Barru dalam upaya meningkatkan pelaksanaan Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

D. Orisinalitas Penelitian

Pada dasarnya untuk melakukan suatu penelitian haruslah memuat hal yang baru yang menjadi pembeda dengan penelitian sebelumnya, baik dari segi substansi maupun dari segi kajian penelitian. Oleh karena itu, calon peneliti dapat menjelaskan letak perbedaan dan kesamaan antara penelitian sebelumnya yang memiliki topik yang sama dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Untuk itu penulis menyajikan beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang pencegahan perkawinan anak tetapi pastinya memiliki beberapa perbedaan dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Perbedaan tersebut yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.2 Orisinalitas Keaslian Penelitian

Nama Penulis	: Ali Muddin Parapat
Judul Penulis	: Analisis <i>Fiqh Siyasah</i> Terhadap Implementasi Pasal 4 Peraturan Gubernur Lampung Nomor 55 Tahun 2021 Tentang Peran Pemerintah Dalam Upaya Pencegahan

	Perkawinan Pada Usia Anak.	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2024	
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Dalam skripsi yang ditulis oleh Ali Muddin Parapat membahas mengenai implementasi Pasal 4 Peraturan Gubernur Lampung Nomor 55 Tahun 2021 tentang peran Pemerintah Daerah dalam upaya pencegahan perkawinan pada usia anak berikut dengan analisis <i>Fiqh Siyasa</i> terhadap implementasi Peraturan tersebut.	Penelitian yang akan dilaksanakan oleh calon peneliti yakni terkait implementasi Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang pencegahan perkawinan anak yang lebih terfokus terkait tindak lanjut Peraturan Bupati tersebut mengenai RAD PPA dan tujuan pembentukan peraturan Bupati tersebut, selain itu calon peneliti juga akan meneliti terkait faktor yang memengaruhi.
Metode Penelitian	Empiris	Empiris
Hasil dan Pembahasan	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Lampung belum sepenuhnya melaksanakan Pasal 4 Peraturan Gubernur Lampung Nomor 55 Tahun 2021 tentang Peran Pemerintah Daerah dalam Upaya Pencegahan Perkawinan Anak. Hal ini dibuktikan dengan adanya peningkatan jumlah data dispensasi perkawinan yang cukup signifikan setiap tahunnya. Hal tersebut disebabkan oleh masih	Hasil penelitian ini menunjukkan Implementasi peraturan tersebut belum optimal. Beberapa kendala yang ditemukan antara lain petunjuk teknis acuan pelaksanaan implementasi peraturan tersebut belum dilegalisasi, terbatasnya koordinasi lintas sektor dan ada indikasi perkawinan tidak tercatat secara resmi sehingga angka perkawinan anak

	banyaknya wilayah di Provinsi Lampung yang belum mengetahui Peraturan Gubernur Lampung Nomor 55 Tahun 2021 tentang pencegahan perkawinan anak. Provinsi Lampung telah melaksanakan kewajibannya dalam pencegahan perkawinan anak sesuai dengan <i>Siyasah Tanfidziyyah</i> PPPA, meskipun belum sepenuhnya terlaksana..	masih tinggi; Penerapan peraturan ini dipengaruhi oleh substansi hukum yang belum memuat mekanisme teknis secara rinci, kuatnya tradisi dan budaya lokal yang masih mendukung praktik perkawinan anak, pergaulan bebas dan tekanan ekonomi yang mendorong keluarga menikahkan anak.
--	--	--

Nama Penulis	: Muhammad Agung Perdana Azhary
Judul Penulis	: Pelaksanaan Pencegahan Perkawinan Anak Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Maros Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 21 Tahun 2020.
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2023
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin

Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Dalam skripsi yang ditulis oleh Muhammad Agung Perdana Azhary fokus membahas mengenai pelaksanaan pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Maros oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Bupati Maros Nomor 21 Tahun 2020 dan efektivitas pelaksanaan pencegahan perkawinan anak.	Penelitian yang akan dilaksanakan oleh calon peneliti yaitu terkait implementasi Peraturan Bupati Barru Nomor 21 Tahun 2021 tentang pencegahan perkawinan anak yang lebih terfokus terkait tindak lanjut Peraturan Bupati tersebut mengenai Rencana Aksi Daerah Pencegahan Perkawinan Anak dan tujuan pembentukan peraturan Bupati tersebut, selain itu calon peneli juga akan meneliti terkait faktor

		yang mempengaruhi.
Metode Penelitian	Empiris	Empiris
Hasil dan Pembahasan	Pemerintah Kabupaten Maros telah melaksanakan pencegahan perkawinan anak melalui penyelenggaraan beberapa SKPD. SKPD tersebut secara tegas membidangi bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, serta pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Meskipun demikian, efektivitas, optimalitas upaya pencegahan, penanggulangan perkawinan anak yang dilaksanakan masih belum optimal karena angka perkawinan usia anak di Kabupaten Maros belum mengalami penurunan yang proporsional. Kedua, keberhasilan pelaksanaan pencegahan perkawinan usia anak dapat berfluktuasi berdasarkan berbagai faktori, antara lain faktor ekonomi, faktor budaya (adat/kebiasaan), dan kepatuhan hukum.	Implementasi peraturan tersebut belum optimal. Beberapa kendala yang ditemukan antara lain petunjuk teknis acuan pelaksanaan implementasi peraturan tersebut belum dilegalisasi, terbatasnya koordinasi lintas sektor dan ada indikasi perkawinan tidak tercatat secara resmi sehingga angka perkawinan anak masih tinggi; Penerapan peraturan ini dipengaruhi oleh substansi hukum yang belum memuat mekanisme teknis secara rinci, kuatnya tradisi dan budaya lokal yang masih mendukung praktik perkawinan anak, pergaulan bebas dan tekanan ekonomi yang mendorong keluarga menikahkan anak

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan Teori Sistem Hukum (*the Theory of Legal System*) yang mencakup tiga elemen utama dari suatu sistem hukum yaitu Struktur (*Structure*), Substansi (*Substance*), dan Budaya (*Culture*).⁷

Menurut Friedman, Struktur Hukum adalah "*The structure of a system is its skeletal framework; ...the permanent shape, the institutional body of the system.*"⁸ Ini

⁷ Priyo Hutomo dan Markus Marselinus Soge, 2021, *Perspektif Teori Sistem Hukum Dalam Pembaharuan Pengaturan Sistem Pemasyarakatan Militer*, Jurnal Hukum dan Perundang-undangan, Volume 1 Nomor 1, UIN Sayyid Ali Rahmatullah, Tulungagung, hlm. 52.

menunjukkan bahwa struktur suatu system yaitu sebagai kerangka yang mendasari sebuah bentuk yang tetap serta badan institusional dari sistem tersebut.⁹

Substansi Hukum adalah "*The substance is composed of substantive rules and also about how institutions should behave*".¹⁰ Ini berarti bahwa substansi hukum mencakup aturan-aturan yang bersifat substantif serta pedoman perilaku bagi institusi.¹¹

Budaya Hukum menurut Friedman adalah "*It is the element of social attitude and value. Behavior depends on judgement about which options are useful or correct. Legal culture refers to those parts of general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces toward or away from the law*".¹² Ini berarti bahwa budaya hukum dapat dipahami sebagai elemen dari sikap dan nilai yang ada dalam masyarakat. Perilaku individu dipengaruhi oleh penilaian mengenai pilihan mana yang dianggap bermanfaat atau benar. Budaya hukum mencakup aspek-aspek dari budaya umum seperti tradisi, pandangan, serta cara bertindak dan berpikir yang mempengaruhi kekuatan sosial untuk mendukung atau menjauh hukum.¹³

2. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah kewenangan sering disamakan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan komponen penting dalam hukum administrasi pemerintahan karena wewenang memungkinkan pemerintahan baru untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya berdasarkan wewenang yang dimilikinya. Kamus Umum Bahasa Indonesia mengartikan kewenangan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak.. Dalam ketentuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan disebutkan dan dijelaskan adanya perbedaan antara kewenangan dengan wewenang. Kewenangan merujuk pada kekuasaan yang diberikan kepada suatu badan pemerintahan, pejabat atau administrator negara untuk beroperasi dalam ranah hukum publik. Sedangkan, konsep wewenang diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh suatu badan pemerintah dan/atau pejabat atau administrator negara lainnya untuk membuat keputusan dan/atau mengambil tindakan dalam tata kelola negara.¹⁴

Wewenang merupakan hak, kekuasaan, atau kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk menjalankan tugas tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks administrasi pemerintahan, pemahaman yang jelas mengenai aspek wewenang sangat penting agar keputusan

⁸ Lawrance M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, hlm. 14.

⁹ Priyo Hutomo dan Markus Marselinus Soge, *Loc.Cit*.

¹⁰ Lawrance M. Friedman, *Loc.Cit*.

¹¹ Priyo Hutomo dan Markus Marselinus Soge, *Loc.Cit*.

¹² Lawrance M. Friedman, *Loc. Cit*.

¹³ Priyo Hutomo dan Markus Marselinus Soge, *Op.Cit*, hlm. 53.

¹⁴ Aminuddin Ilmar, 2020, *Perbuatan Hukum Pemerintahan*, Makassar: Phinatama Media, hlm. 85.

dan tindakan yang diambil memiliki dasar yang sah dan terikat pada hukum yang berlaku.¹⁵

Kewenangan maupun wewenang menjadi konsep inti dalam suatu perbuatan atau tindakan hukum pemerintahan. Dengan kata lain, dasar untuk melakukan suatu perbuatan atau tindakan hukum pemerintahan haruslah berdasar pada adanya kewenangan atau wewenang yang dalam hukum administrasi pemerintahan disebut sebagai kewenangan pemerintahan.¹⁶

Dalam kajian HAN, pemahaman tentang asal usul dan metodologi perolehan wewenang pemerintahan menjadi sangat penting, karena berkaitan dengan akuntabilitas hukum dalam pelaksanaan wewenang tersebut, beserta konsep dasar negara hukum: "*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, menimbulkan akuntabilitas pejabat tersebut.¹⁷

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa wewenang yang diperoleh melalui atribusi bersifat asli dan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan mendapatkan kewenangan secara langsung dari teks pasal tertentu dalam suatu undang-undang. Dalam konteks atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang telah ada, dengan tanggung jawab internal dan eksternal pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Sementara itu, dalam delegasi, tidak ada penciptaan wewenang, yang terjadi hanyalah pelimpahan wewenang dari satu pejabat ke pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi pada pemberi delegasi (*delegans*), namun berpindah ke penerima delegasi (*delegataris*). Di sisi lain dalam mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), oleh karenanya tanggung jawab akhir atas keputusan yang diambil oleh *mandataris* tetap berada pada *mandans*. Hal ini disebabkan karena penerima mandat ini bukanlah pihak yang terpisah dari pemberi mandat.¹⁸

Pemerintah merupakan fenomena yang terwujud dalam kehidupan sosial, khususnya dalam interaksi antarmanusia dan berbagai kelompok, termasuk keluarga. Masyarakat sebagai gabungan berbagai sistem sosial, senantiasa mengutamakan pemenuhan kebutuhan dasar manusia, termasuk keamanan, istirahat, sandang, dan papan. Untuk memenuhi kebutuhan dasar, manusia harus bekerja sama dan bergaul dengan orang lain untuk memenuhi kebutuhan sekunder, bahasa sangat penting untuk komunikasi berdasarkan makna yang dipahami bersama, disamping struktur sosial yang mengatur kegiatan dan mendorong perkembangan masyarakat. Kebutuhan sekunder ini mencakup perlunya kerja sama, penyelesaian konflik, dan interaksi antarwarga. Munculnya kebutuhan dasar dan sekunder mengarah pada pembentukan

¹⁵ Merna Cinthia, 2023, *Kewenangan Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 1.

¹⁶ Aminuddin Ilmar *Op.Cit*, hlm. 88.

¹⁷ Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: RajaGrafindo Persada, hlm. 105.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 106.

lembaga sosial yang menawarkan kerangka kerja untuk mengatur dan menyatukan anggota masyarakat.¹⁹

1. Fungsi Primer

Fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai penyedia jasa publik yang efektif, diprivatisasi, termasuk di dalamnya layanan sipil dan layanan birokrasi.²⁰

2. Fungsi Sekunder

Fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), berfungsi sebagai penyelenggara pembangunan dan melaksanakan program-program pemberdayaan.²¹

Mengingat luas dan rumitnya kegiatan serta fungsi pemerintah, pemerintah harus mengemban tanggung jawab cukup besar. Melaksanakan upaya substansial ini tidak hanya memerlukan dukungan dana dan lingkungan, tetapi juga lembaga yang kuat yang didukung pejabat yang perilakunya sejalan dengan cita-cita dan norma masyarakat dan pemerintah. Pemerintah harus mengambil langkah ini, karena perkembangan masyarakat di masa mendatang akan meningkatkan kesadaran publik terhadap kegiatan pemerintah terkait penyediaan layanan masyarakat.²²

Dengan demikian, dalam pengertian yang sederhana, dapat ditegaskan kembali bahwa pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk mengelola kehidupan bersama dengan baik dan benar demi mencapai tujuan yang telah disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat dilihat dari berbagai aspek penting, seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, serta tugas dan kewenangannya. Kegiatan pemerintahan mencakup semua aktivitas terorganisir yang bersumber dari kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, berkaitan dengan rakyat dan negara, serta bertujuan untuk kepentingan negara. Struktur fungsional berkaitan dengan pemerintahan sebagai sekumpulan fungsi negara yang saling terhubung secara fungsional dan melaksanakan fungsinya berdasarkan tujuan tertentu demi kepentingan negara. Sementara itu, tugas dan kewenangannya berhubungan dengan keseluruhan tanggung jawab dan kekuasaan negara yang dijalankan oleh pemerintah.²³

3. Teori Penegakan Hukum

Soerjono Soekanto mengemukakan perspektif penegakan hukum sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kesejahteraan. Secara fundamental, penegakan hukum adalah implementasi dari suatu konsep. Ini melibatkan serangkaian tindakan untuk menegakkan norma hukum sebagai panduan bagi masyarakat dan pemangku kepentingan hukum di kehidupan sosial dan pemerintahan. Penegakan hukum bertujuan untuk merealisasikan prinsip dan ide-ide hukum yang diharapkan oleh masyarakat menjadi kenyataan. Dalam proses ini, berbagai faktor berperan dan dapat memberikan dampak baik ataupun buruk terhadap

¹⁹ Hery Suryadi, 2014, *Fungsi Pemerintah Dalam Pelayanan Publik*, Jom FISIP, Volume 1 Nomor 2, Universitas Riau, Pekanbaru, hlm. 3.

²⁰ *Ibid*, hlm. 4.

²¹ *Ibid*.

²² *Ibid*.

²³ Muchlis Hamdi, 2011, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 28.

efektivitas penegakan hukum. Faktor-faktor ini saling terkait dan menjadi indikator keberhasilan dari penegakan hukum.²⁴

Faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto diantaranya:

1. Faktor Hukum

Masalah-masalah atau hambatan terhadap penegakan hukum yang berasal dari Undang-undang disebabkan oleh:

- a. Tidak dipatuhinya asas-asas berlakunya Undang-undang,
- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat diperlukan untuk menerapkan Undang-undang,
- c. Ketidakjelasan makna kata-kata dalam Undang-undang yang menyebabkan kebingungan dalam penafsiran serta penerapannya.²⁵

2. Faktor Penegak Hukum

Definisi “penegak hukum” sangat luas, sehingga Soerjono Soekanto mendefinisikan penegak hukum sebagai siapa pun yang terlibat langsung dalam penegakan hukum, mencakup “*law enforcement*” dan “*peace maintenance*.” Disimpulkan bahwa pengelompokan ini mencakup kalangan yang bekerja di bidang peradilan, penuntutan, penegakan hukum, urusan hukum (pengacara), dan masyarakat.²⁶

Penegak hukum merupakan kelompok masyarakat yang diberkahi dengan kompetensi khusus yang sesuai aspirasi masyarakat. Mereka harus terlibat dalam komunikasi yang efektif dengan dan memahami kelompok sasaran, sambil memenuhi tugas yang dianggap dapat diterima oleh mereka. Selain itu, panutan harus dengan cekatan menggunakan elemen-elemen tertentu dari kerangka kerja tradisional untuk merangsang interaksi dari audiens yang dituju atau masyarakat yang lebih luas. Panutan harus dengan terampil memilih momen dan lingkungan yang sesuai untuk menetapkan norma atau peraturan baru, sambil juga mencontohkan perilaku yang terpuji.²⁷

3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan baik tanpa adanya Sarana atau Fasilitas yang mendukung. Sarana atau fasilitas ini meliputi sumber daya manusia yang terdidik dan terampil, organisasi yang efisien, peralatan yang memadai serta pendanaan yang cukup. jika semua hal tersebut terpenuhi, maka penegakan hukum akan dapat mencapai tujuannya.²⁸

²⁴ Andi Kavenya Noorhaliza, et al., 2023, *Teori Penegakan Hukum Menurut Friedman Terkait Persoalan Penggunaan Narkotika Untuk Kepentingan Medis Relevansi Dengan Pertimbangan Moral Dan Hukum*, Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humaniora, Volume 1 Nomor 2, Universitas Pasundan, Padang, hlm. 5.

²⁵ Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 17-18.

²⁶ *Ibid*, hlm. 19.

²⁷ *Ibid*, hlm. 34.

²⁸ *Ibid*, hlm. 37.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum bersumber dari masyarakat dan bertujuan untuk menciptakan ketenteraman di dalamnya. Dari perspektif tertentu, masyarakat dapat memengaruhi penegakan hukum.²⁹ Jika masyarakat sadar akan hak dan kewajibannya, maka mereka juga akan paham bagaimana memanfaatkan upaya hukum untuk melindungi, memenuhi dan mengembangkan kebutuhan-kebutuhan mereka dalam kerangka perundang-undangan yang berlaku.³⁰

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan hukum meliputi nilai-nilai yang mendasari peraturan perundang-undangan yang relevan, mewakili konsep abstrak tentang apa yang dianggap bermanfaat (dan karenanya diterima) dan apa yang dianggap merugikan (dan karenanya dihindari). Nilai-nilai ini sering kali menunjukkan pasangan yang mewujudkan dua persyaratan yang saling bertentangan yang diselaraskan.³¹

4. Teori *Economic Analysis of Law*

Istilah *Economic Analysis of Law* lebih identik dengan bentuk analisis-analisis Hukum dan Ekonomi, umumnya berisi tentang pengujian detail terhadap elemen-elemen atau struktur ilmu hukum dan ilmu ekonomi. Khususnya didasarkan pada pengembangan dan penafsiran hukum dan ilmu hukum melalui integrasi komponen yang bersinergi.³²

Peran hukum dalam masyarakat harus dianalisis dari sudut pandang *value*, *utility* dan *efficiency*.

Posner berpendapat bahwa nilai (*value*) dapat dipahami sebagai sesuatu yang memiliki arti penting (*significance*), keinginan atau hasrat (*desirability*) terhadap sesuatu, baik moneter maupun non moneter. Oleh karena itu, nilai tersebut mencerminkan kepentingan pribadi (*self-interest*) manusia dalam mencapai kepuasan. Sebuah nilai dapat dikenali melalui karakteristik yang melekat padanya, yaitu harapan akan keuntungan (*expected return*) atau kerugian. Pertimbangan manusia dalam menentukan suatu nilai, pada dasarnya untuk meningkatkan kemakmuran (*wealth maximization*).³³

Dalam EAL, gagasan tentang utilitas mengacu pada kegunaan atau manfaat dari produk ekonomi yang memberikan keuntungan dan berkontribusi pada kesejahteraan. Dalam EAL terdapat dua jenis pengertian utilitas, pertama pengharapan kegunaan (*expected utility*) yang diartikan sebagai kebahagiaan menurut pemikir utilitarian. Kedua, utilitas dalam pengertian yang digunakan oleh filsuf utilitarisme, yaitu kebahagiaan itu sendiri.³⁴

Pareto menggagaskan dua konsep tentang alokasi keuntungan untuk mengukur efisiensi, yaitu Pareto *Optimality* dan Pareto *Superiority*. Pareto *Optimality*

²⁹ *Ibid*, hlm. 45.

³⁰ *Ibid*, hlm. 56.

³¹ *Ibid*, hlm. 59-60.

³² Fajar Sugianto, 2013, *Economic Analysis of Law Seri Analisis Ke-ekonomian Tentang Hukum Seri I*, Jakarta; Prenada Media Group.

³³ Irma Reisalinda Ayuningsih, 2023, "Mengenal *Economic Analysis of Law*", Artikel DJKN, Edisi Tanggal 12 Mei 2023.

³⁴ *Ibid*.

terjadi ketika keuntungan mencapai tingkat di mana semua orang merasa bahagia. Jika hal ini tidak dapat dicapai, maka dapat diterapkan *Pareto Superiority*, yaitu situasi dimana setidaknya satu orang merasa lebih bahagia tanpa menyebabkan penderitaan bagi orang lain. Dalam konteks hukum, suatu ketentuan dianggap baik jika dapat meningkatkan kesejahteraan bersama (*pareto optimality*), atau setidaknya ketentuan hukum tersebut membawa perbaikan bagi satu kelompok tanpa mengurangi kesejahteraan kelompok lainnya (*pareto superiority*).³⁵

³⁵ *Ibid.*

F. Kerangka Pikir



Gambar 1.4 Bagan Kerangka Pikir

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum empiris (*empirical legal research*). Metode penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk dapat melihat hukum dalam artian nyata serta meneliti bagaimana penerapan dan bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.³⁶

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yakni tempat peneliti melaksanakan penelitian untuk mengumpulkan data dan informasi. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Barru dan berfokus pada beberapa tempat yaitu:

1. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPMPPKBP3A) Kabupaten Barru.
2. Desa Kading, Kabupaten Barru.

Alasan peneliti memilih lokasi Dinas PMDPPKBP3A Kabupaten Barru karena Dinas tersebut memiliki peran yang sangat krusial dalam upaya pencegahan perkawinan anak, memastikan kesejahteraan masyarakat termasuk perlindungan anak. Sedangkan, Desa Kading sebagai daerah yang akan diobservasi terkait aktivitas perkawinan anak.

C. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi adalah subjek hukum yang memenuhi syarat tertentu yang relevan dengan masalah yang hendak diteliti dan berada pada suatu wilayah topik penelitian untuk dilakukan penelitian.³⁷ Populasi pada penelitian ini yaitu Dinas PMDPPKBP3A Kabupaten Barru dan Pemerintah Desa Kading.

2. Sampel

Sampel merupakan bagian dari populasi untuk menjawab pertanyaan penelitian. Dalam penelitian ini metode pengambilan sampel yang digunakan adalah sampel *purposive* (*purposive sampling*) yaitu salah satu teknik *non-random sampling* yakni peneliti memilih sampel berdasarkan karakteristik tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian.. Adapun sampel pada penelitian ini yaitu Pejabat dari Dinas PMDPPKBP3A dalam hal ini Kepala Dinas PMDPPKBP3A Kabupaten Barru dan Kepala Desa Kading serta keterwakilan masyarakat yang melakukan perkawinan anak.

³⁶ Irwansyah, 2022, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 174.

³⁷ Adelia Susilowati Agung, 2023, *Implementasi Peraturan Walikota Nomor 16 Tahun 2019 Terhadap Perizinan Kegiatan Pergudangan Di Kota Makassar*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 54.

D. Jenis dan Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini terdiri atas dua yaitu:

1. Sumber Data Primer

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah sumber daya yang terkait langsung dengan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini pihak yang terkait dengan penelitian yaitu Dinas PMDPPKBP3A Kabupaten Barru, Pemerintah Desa Kading, serta keterwakilan masyarakat yang melakukan perkawinan anak. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui metode wawancara kepada pihak terkait dan mengumpulkan data serta observasi di lingkup Kabupaten Barru serta di Desa Kading dan melakukan dokumentasi.

2. Sumber Data Sekunder

Data sekunder merupakan bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini sebagai penunjang dari data primer, diantaranya Peraturan Perundang-Undangan, buku-buku ilmiah terutama pada bidang hukum, jurnal, tesis, skripsi, serta website yang berhubungan dengan hukum dan perkawinan anak.

E. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan penulis dalam menjawab pertanyaan dari permasalahan yang timbul, maka beberapa metode pengumpulan data yaitu:

1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan melalui dokumentasi, wawancara, dan observasi langsung di lapangan agar dapat menghasilkan informasi yang akurat.

2. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang menggunakan Perundang-Undangan, buku, jurnal, tesis, skripsi, serta website untuk menelaah lebih dalam terkait permasalahan yang diteliti.

F. Analisis Data

Teknik analisis data yang diterapkan adalah deskriptif kualitatif. Analisis data dengan deskriptif kualitatif adalah sebuah metode penelitian yang memanfaatkan data kualitatif dan dijabarkan secara deskriptif. Analisis data deskriptif kualitatif kerap digunakan untuk menganalisis kejadian, fenomena, atau keadaan secara sosial.³⁸

Maka dari itu penelitian yang diangkat tersebut mengenai pelaksanaan pencegahan perkawinan anak oleh pemerintah daerah Kabupaten Barru melalui Dinas PMDPPKBP3A Kabupaten Barru. Data tersebut diolah dengan metode wawancara dan observasi dengan menganalisis fenomena yang terjadi di lapangan.

³⁸ Dqlab.id, 2022, *Mengenal Komponen Teknik Analisis Data Deskriptif Kualitatif*, diakses pada 11 November 2024, dari, <https://dqlab.id/mengenal-komponen-teknik-analisis-data-deskriptif-kualitatif>.