

## **Implementasi UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang Batas Usia Perkawinan di Kabupaten Bojonegoro**

### **Implementation of Law Number 16 of 2019 on Minimum Marriage Age in Bojonegoro Regency**

**Nereiza Presilia Pingkan Kolopita<sup>1</sup>, Agus Prasetyawan<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Program Studi Sarjana Terapan Administrasi Negara, Fakultas Vokasi, Universitas Negeri Surabaya

E-mail<sup>1</sup>: [nereiza.21005@mhs.unesa.ac.id](mailto:nereiza.21005@mhs.unesa.ac.id)

<sup>2</sup>Program Studi Sarjana Terapan Administrasi Negara, Fakultas Vokasi, Universitas Negeri Surabaya

E-mail<sup>2</sup>: [agusprasetyawan@unesa.ac.id](mailto:agusprasetyawan@unesa.ac.id)

#### **Abstrak**

Penelitian ini membahas implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro. Undang-undang ini menetapkan usia minimal perkawinan menjadi 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan sebagai upaya perlindungan anak dari dampak negatif perkawinan dini. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi terhadap instansi terkait, seperti DP3AKB, KUA Kecamatan Kedungadem, dan Pengadilan Agama Bojonegoro. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan optimal. Kendala utama yang ditemukan meliputi lemahnya koordinasi antarlembaga, kurangnya penyuluhan kepada masyarakat, serta prosedur dispensasi kawin yang masih longgar dan mudah disetujui. Selain itu, belum adanya standar operasional prosedur (SOP) tertulis serta belum terbangunnya integrasi kelembagaan memperlemah pelaksanaan di lapangan. Dalam praktiknya, masing-masing instansi masih menjalankan tugas secara sektoral tanpa forum koordinasi yang berkelanjutan. Padahal, pendekatan yang terpadu sangat dibutuhkan untuk menghasilkan dampak yang lebih signifikan. Disarankan adanya penguatan dalam aspek teknis, peningkatan pengawasan, serta edukasi hukum kepada masyarakat. Sinergi antar lembaga pemerintah, tokoh agama, dan elemen masyarakat juga perlu diperkuat untuk menekan angka perkawinan anak secara lebih efektif.

**Kata Kunci:** perkawinan anak, batas usia perkawinan, implementasi kebijakan

#### **Abstract**

*This study examines the implementation of Law Number 16 of 2019 concerning the minimum age of marriage in Bojonegoro Regency. The law sets the minimum age of marriage at 19 years for both males and females as a measure to protect children from the adverse impacts of early marriage. A qualitative approach was employed through interviews, observations, and document analysis involving relevant institutions such as DP3AKB, the Religious Affairs Office (KUA) of Kedungadem Subdistrict, and the Bojonegoro Religious Court. The findings reveal that the policy implementation has not been optimal. Main challenges identified include*

*weak inter-agency coordination, lack of public outreach, and lenient procedures for marriage dispensation. Furthermore, the absence of formal Standard Operating Procedures (SOPs) and limited institutional integration have weakened policy execution in the field. In practice, each institution still operates sectorally without sustained coordination forums. Yet, an integrated approach is crucial to produce more significant outcomes. Strengthening technical implementation, enhancing supervision, and increasing legal awareness among the public are necessary. It is also recommended that synergy among government agencies, religious leaders, and the community be improved to effectively reduce the prevalence of child marriage.*

**Keywords:** *child marriage, minimum marriage age, policy implementation*

## **Pendahuluan**

Kebijakan publik merupakan instrumen penting bagi pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan sosial yang berkembang di masyarakat. Melalui kebijakan, pemerintah dapat merespons berbagai isu strategis, mulai dari ketimpangan ekonomi, perlindungan sosial, hingga pembangunan sumber daya manusia. Namun, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan aturan, tetapi juga pada sejauh mana kebijakan tersebut dapat diimplementasikan secara efektif dan berkelanjutan. Implementasi kebijakan menjadi tahapan krusial yang menjembatani antara rancangan normatif di tingkat pusat dengan realisasi konkret di tingkat lapangan. Dalam tahap implementasi, keberhasilan sangat bergantung pada kesiapan birokrasi, koordinasi lintas sektor, serta partisipasi masyarakat. Ketika proses ini tidak berjalan optimal, maka tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sulit tercapai meskipun peraturannya telah tersedia.

Salah satu isu kebijakan publik yang masih menjadi tantangan besar di Indonesia adalah persoalan perkawinan anak. Perkawinan usia dini tidak hanya berdampak pada masa depan anak secara individu, tetapi juga berimplikasi pada pembangunan sosial secara luas. Anak-anak yang menikah di bawah usia dewasa cenderung mengalami berbagai risiko seperti putus sekolah, gangguan kesehatan reproduksi, keterbatasan ekonomi, hingga ketidaksetaraan gender. Kondisi ini tidak lepas dari faktor pendorong seperti kemiskinan, rendahnya tingkat pendidikan, norma budaya, serta lemahnya penegakan hukum. Oleh karena itu, diperlukan intervensi kebijakan yang menyeluruh untuk menanggulangi praktik perkawinan anak, tidak hanya melalui aturan hukum, tetapi juga penguatan kelembagaan dan penyadaran masyarakat.

Sebagai bentuk respons terhadap tingginya angka perkawinan anak di Indonesia, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Perubahan ini terutama menyoroti ketentuan pada Pasal 7 ayat (1) yang sebelumnya mengatur bahwa batas usia minimal perkawinan adalah 16 tahun bagi perempuan dan 19 tahun bagi laki-laki. Ketentuan tersebut dianggap tidak lagi relevan dengan kebutuhan perlindungan anak dan bertentangan dengan prinsip kesetaraan gender dan

pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, perubahan dilakukan dengan menetapkan penyesuaian usia minimal perkawinan menjadi 19 tahun bagi laki-laki maupun perempuan. Perubahan ini mencerminkan komitmen negara dalam memberikan perlindungan yang lebih kuat terhadap anak, serta menegaskan pentingnya kesiapan fisik, psikologis, dan sosial sebelum seseorang memasuki kehidupan berumah tangga. Undang-undang ini juga menjadi wujud pemenuhan hak anak atas pendidikan dan perkembangan diri yang utuh, bebas dari tekanan untuk menikah di usia yang belum dewasa.

Meski telah terjadi reformasi hukum, implementasi kebijakan ini di berbagai daerah masih menghadapi tantangan. Kabupaten Bojonegoro di Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu daerah yang mencerminkan kompleksitas tersebut. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Timur tahun 2023, sebanyak 24,78% perempuan usia 10 tahun ke atas di Kabupaten Bojonegoro mengalami perkawinan pertama sebelum usia 17 tahun. Angka ini menempatkan Bojonegoro dalam daftar sepuluh besar kabupaten/kota di Jawa Timur dengan persentase tertinggi kasus perkawinan anak. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi yang telah ditetapkan dengan realitas praktik di lapangan. Fenomena tingginya angka perkawinan anak di Bojonegoro juga tercermin dari banyaknya permohonan dispensasi kawin yang diajukan ke Pengadilan Agama. Dalam lima tahun terakhir (2020-2024), tercatat sebanyak 2.590 permohonan dengan sebagian besar dikabulkan. Mayoritas pemohon adalah anak perempuan, dan alasan yang diajukan sering kali terkait dengan kehamilan pranikah atau kekhawatiran terhadap pergaulan remaja. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun kebijakan telah menetapkan batas usia, mekanisme dispensasi masih menjadi celah hukum yang membuka ruang bagi praktik perkawinan usia dini.

Di sisi lain, pelaksanaan kebijakan pencegahan perkawinan anak oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3AKB) Kabupaten Bojonegoro menghadapi berbagai keterbatasan. Salah satunya adalah lemahnya koordinasi antarinstansi pelaksana seperti DP3AKB, Kantor Urusan Agama (KUA), dan Pengadilan Agama, yang menyebabkan pelaksanaan kebijakan berjalan secara sektoral. Setiap instansi bekerja sesuai tupoksinya masing-masing tanpa forum koordinasi yang terstruktur, sehingga berpotensi menimbulkan ketidaksinkronan data maupun pendekatan kebijakan. Selain itu, jumlah penyuluh KB yang terbatas dibandingkan dengan luasnya wilayah dan banyaknya desa juga menjadi hambatan dalam menjangkau masyarakat secara menyeluruh. Pada tahun 2023, hanya terdapat 64 penyuluh yang harus melayani 430 desa dan kelurahan, sehingga kegiatan penyuluhan tidak bisa dilaksanakan secara merata dan berkelanjutan.

Temuan tersebut diperkuat oleh penelitian terdahulu yang menunjukkan bahwa kendala implementasi tidak hanya terletak pada kualitas regulasi, tetapi juga pada kapasitas pelaksana kebijakan. Menurut (Norma et al., 2024) dalam penelitiannya di

Kabupaten Balangan menemukan bahwa transmisi informasi dan konsistensi pelaksanaan kebijakan belum berjalan efektif akibat lemahnya koordinasi dan keterbatasan sumber daya. Sementara itu, studi oleh (Syafriyani et al., 2024) di Kabupaten Sumenep menunjukkan bahwa meskipun sosialisasi telah dilakukan oleh berbagai instansi, angka perkawinan anak tetap tinggi karena tidak didukung oleh pengawasan dan evaluasi yang kuat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro. Penelitian ini difokuskan pada implementasi kebijakan oleh DP3AKB sebagai instansi utama, serta peran instansi pendukung seperti KUA dan Pengadilan Agama. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: “Bagaimana implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro?” Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran menyeluruh mengenai tantangan dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan, serta rekomendasi untuk penguatan implementasi di masa mendatang.

## **Metode**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk menggambarkan secara mendalam proses implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro. Penelitian dilaksanakan di tiga lokasi utama, yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana (DP3AKB) Kabupaten Bojonegoro, Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Kedungadem, dan Pengadilan Agama Bojonegoro. Pemilihan lokasi didasarkan pada peran strategis ketiga instansi tersebut dalam pelaksanaan kebijakan terkait perkawinan anak. Informan dalam penelitian ini terdiri dari pihak-pihak yang memiliki keterlibatan langsung, seperti pejabat pelaksana kebijakan di DP3AKB, Kepala KUA Kecamatan Kedungadem, serta hakim di Pengadilan Agama. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan dokumentasi terhadap data primer dan data sekunder yang relevan.

Data yang dikumpulkan dianalisis menggunakan model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III yang mencakup empat indikator utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Teknik analisis dilakukan melalui proses reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Untuk menjamin validitas data, peneliti menggunakan triangulasi sumber dan metode, yaitu membandingkan data dari berbagai sumber dan teknik pengumpulan data yang berbeda. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memahami secara utuh dinamika pelaksanaan kebijakan serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kendala dalam implementasinya di tingkat lokal.

## Hasil dan Pembahasan

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro merupakan langkah strategis pemerintah untuk menekan angka perkawinan anak dan melindungi hak-hak dasar anak, baik laki-laki maupun perempuan. Meskipun peraturan ini telah ditetapkan secara nasional, pelaksanaannya di tingkat daerah masih menemui berbagai kendala yang berdampak pada efektivitasnya di lapangan. Permasalahan utama yang ditemukan di lapangan meliputi lemahnya koordinasi antara DP3AKB, KUA, dan Pengadilan Agama, keterbatasan sumber daya manusia dalam menjangkau masyarakat untuk sosialisasi dan pendampingan, serta prosedur permohonan dispensasi kawin yang masih longgar dan mudah dikabulkan. Ketiga hambatan ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kebijakan yang telah ditetapkan dengan pelaksanaannya di tingkat daerah. Hambatan tersebut berimplikasi pada masih tingginya permohonan dispensasi kawin di KUA yang mencerminkan belum optimalnya kontrol administratif. Oleh karena itu, pembahasan pada bagian ini akan dianalisis menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang mencakup komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, untuk mengevaluasi sejauh mana pelaksanaan kebijakan ini efektif di lapangan.

### 1. Komunikasi

Variabel komunikasi memegang peranan penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, karena melalui komunikasi informasi kebijakan dapat disampaikan secara utuh dari pembuat kebijakan kepada pelaksana maupun kepada masyarakat sebagai sasaran akhir. George C. Edward III menjelaskan bahwa komunikasi yang efektif dalam implementasi kebijakan mencakup tiga unsur utama, yaitu transmisi informasi, kejelasan pesan, dan konsistensi penyampaian antarpelaksana. Ketiga unsur ini menjadi tolak ukur untuk menilai sejauh mana kebijakan perubahan batas usia perkawinan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 telah diimplementasikan secara optimal di Kabupaten Bojonegoro.

#### a. Transmisi

Dalam pelaksanaan kebijakan perubahan batas usia perkawinan, proses transmisi informasi merupakan tahapan awal yang menekankan keberhasilan penyampaian substansi kebijakan kepada masyarakat. Namun, temuan lapangan menunjukkan bahwa transmisi informasi di Kabupaten Bojonegoro belum berjalan secara maksimal. Informasi mengenai kenaikan batas usia perkawinan dari 16 menjadi 19 tahun belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara merata. Berdasarkan wawancara, banyak informan mengaku baru mengetahui aturan ini saat hendak melakukan perkawinan di KUA atau ketika mengajukan dispensasi kawin ke pengadilan. Artinya, arus informasi bersifat pasif dan baru diterima ketika

masyarakat sudah berada dalam situasi administratif tertentu, bukan melalui penyuluhan atau sosialisasi yang bersifat preventif. Keterbatasan jumlah penyuluhan dan anggaran di DP3AKB menyebabkan kegiatan penyuluh tidak dapat menjangkau seluruh kecamatan secara intensif, khususnya wilayah pedesaan. Akibatnya, pesan kebijakan belum menyentuh akar permasalahan, yaitu rendahnya pemahaman masyarakat mengenai risiko perkawinan anak. Keterlibatan sekolah, tokoh agama, dan tokoh masyarakat dalam menyebarluaskan informasi kebijakan ini juga masih minim, padahal mereka memiliki potensi besar untuk memperluas jangkauan informasi. Situasi ini menunjukkan bahwa transmisi informasi sebagai bagian awal dari proses komunikasi kebijakan belum dikelola secara strategis dan kolaboratif antarlembaga, sehingga masyarakat berada dalam posisi pasif dan tidak memiliki cukup pemahaman sebelum mengambil keputusan terkait perkawinan. Jika transmisi terus dibiarkan lemah, maka tujuan utama kebijakan dalam mencegah perkawinan usia dini akan sulit tercapai secara menyeluruh.

#### b. Kejelasan

Aspek kejelasan merupakan indikator penting dalam mengukur sejauh mana isi kebijakan dapat dipahami oleh pelaksana maupun masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan perubahan batas usia perkawinan, kejelasan informasi ternyata belum sepenuhnya tercapai. Meskipun Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 telah memuat batas usia secara eksplisit, banyak informan merasa bingung atau tidak sepenuhnya paham terhadap isi aturan tersebut. Petugas pelaksana seperti pegawai KUA, DP3AKB, dan hakim Pengadilan Agama pada dasarnya memahami isi kebijakan ini, namun dalam praktiknya belum semua mampu menyampaikannya dengan bahasa yang sederhana dan edukatif. Hasil wawancara dengan pemohon dispensasi kawin menunjukkan bahwa penjelasan yang diberikan sering kali bersifat prosedural dan singkat, tanpa menyertakan alasan filosofis atau sosiologis dari perubahan batas usia tersebut. Kurangnya media komunikasi yang efektif juga memperkuat masalah ini. Tidak tersedia brosur, poster, atau konten visual edukatif yang dirancang khusus untuk menjelaskan substansi kebijakan kepada kelompok sasaran seperti remaja, calon pengantin, dan orang tua. Selain itu, belum ada strategi komunikasi digital yang digunakan untuk menyebarkan pesan kebijakan melalui media sosial, padahal sebagian besar remaja sudah memiliki akses ke platform digital. Ketiadaan pendekatan edukatif yang menyeluruh menyebabkan sebagian masyarakat masih melihat kebijakan ini sebagai hambatan administratif semata, bukan sebagai bentuk perlindungan hukum bagi anak dan remaja. Jika kejelasan kebijakan tidak diperkuat, maka interpretasi publik akan terus bersifat dangkal dan berpotensi menimbulkan kesalahpahaman dalam penerapannya.

#### c. Konsistensi

Indikator konsistensi berkenaan dengan sejauh mana penyampaian informasi mengenai kebijakan dilakukan secara seragam oleh semua pelaksana di lapangan.

Dalam implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro, ditemukan bahwa konsistensi antarinstansi belum terbentuk secara solid. DP3AKB, KUA, dan Pengadilan Agama sama-sama memahami kebijakan ini, namun pendekatan yang digunakan oleh masing-masing berbeda-beda. DP3AKB lebih menekankan aspek edukasi dan perlindungan anak, sementara KUA cenderung menjalankan kebijakan dari sisi administratif, seperti memverifikasi usia calon pengantin dan memberi tahu prosedur pengajuan dispensasi kawin. Di sisi lain, hakim di Pengadilan Agama memiliki pertimbangan yang berbeda dalam memutus permohonan dispensasi. Hakim tetap mengabulkan permohonan dispensasi meskipun alasan yang diajukan tidak tergolong mendesak atau darurat. Perbedaan pendekatan ini menyebabkan masyarakat menerima informasi yang tidak sejalan, bahkan menimbulkan kebingungan karena setiap lembaga menjelaskan kebijakan dari perspektif sendiri. Tidak adanya forum koordinasi rutin antarinstansi pelaksana membuat perbedaan ini tidak pernah dibahas atau diselaraskan secara formal. Kurangnya kesamaan dalam menjelaskan tujuan kebijakan, prosedur, dan batasan dispensasi berkontribusi pada lemahnya daya dorong kebijakan di tingkat masyarakat. Untuk menciptakan konsistensi komunikasi, penting bagi seluruh pelaksana untuk menyepakati narasi tunggal, sehingga masyarakat menerima pesan kebijakan yang tegas, jelas, dan tidak berubah-ubah tergantung siapa yang menyampaikannya.

Berdasarkan tiga indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro belum berjalan efektif. Permasalahan pada transmisi, kejelasan, dan konsistensi menunjukkan bahwa pelaksana kebijakan masih menghadapi tantangan dalam menyampaikan pesan secara merata, jelas, dan sejalan. Oleh karena itu, diperlukan strategi komunikasi yang terpadu yang melibatkan pelatihan petugas, penyediaan media informasi yang sesuai dengan karakteristik sasaran, serta koordinasi lintas lembaga yang berkelanjutan agar kebijakan tidak hanya dipatuhi secara administratif, tetapi juga dipahami secara substansial oleh masyarakat luas. Implementasi kebijakan yang berlandaskan komunikasi efektif akan lebih mampu menimbulkan kesadaran dan partisipasi aktif masyarakat dalam mendukung pencegahan perkawinan anak.

## **2. Sumber Daya**

Sumber daya merupakan salah satu variabel penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. George C. Edward III menyebutkan bahwa suatu kebijakan tidak akan dapat dijalankan secara efektif apabila tidak didukung oleh sumber daya yang memadai, baik dari segi sumber daya manusia, anggaran, sarana prasarana, maupun waktu. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro, ditemukan bahwa keterbatasan sumber daya menjadi kendala yang cukup signifikan dan turut memengaruhi tidak optimalnya pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

#### a. Sumber Daya Manusia

Implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro mengalami tantangan signifikan dari aspek sumber daya manusia, meskipun secara kualitas para pelaksananya sudah tergolong cukup kompeten. Instansi utama seperti DP3AKB memiliki struktur organisasi yang sudah tertata dan didukung oleh aparat yang memahami isu perlindungan anak. Namun, keterbatasan jumlah tenaga pelaksana yang benar-benar terlibat dalam edukasi dan penyuluhan mengenai isu perkawinan anak masih sangat terbatas. Petugas penyuluh yang ada tidak sebanding dengan cakupan wilayah yang harus dijangkau, terutama di desa-desa yang jauh dari pusat kecamatan. Kondisi ini menyebabkan kegiatan penyuluhan hanya dapat dilakukan secara terbatas, baik dari sisi waktu maupun jumlah peserta yang terlibat. Sementara itu, di tingkat pelaksana lainnya seperti KUA dan Pengadilan Agama, tidak terdapat petugas khusus yang memiliki peran dalam memberikan pendampingan atau penyuluhan kepada anak maupun orang tua yang mengajukan permohonan perkawinan usia dini. Padahal, kehadiran pelaksana yang memiliki kapasitas komunikasi dan pemahaman sosial yang baik di setiap titik pelayanan menjadi penting untuk mendukung pencegahan secara langsung. Meski pelaksana memahami regulasi dan memiliki komitmen dalam menjalankan tugasnya, keterbatasan tenaga menyebabkan peran tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Hal ini menegaskan bahwa sumber daya manusia tidak hanya dinilai dari kompetensinya, tetapi juga dari jumlah dan distribusinya yang memadai di seluruh lini pelayanan. Dalam teori implementasi kebijakan George C. Edward III, sumber daya manusia yang kompeten namun tidak seimbang secara kuantitas tetap tidak dapat menjadi faktor penghambat keberhasilan kebijakan, sebab efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada ketersediaan pelaksana yang mampu menjangkau masyarakat secara merata dan berkelanjutan.

#### b. Fasilitas

Pelaksanaan kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro tidak terlepas dari kesiapan fasilitas yang dimiliki oleh instansi pelaksana, terutama DP3AKB sebagai lembaga yang menangani langsung isu kependudukan dan perlindungan anak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketersediaan fasilitas masih belum sepenuhnya mendukung efektivitas implementasi kebijakan tersebut. Salah satu kendala utama adalah terbatasnya kendaraan dinas yang dapat digunakan untuk menjangkau wilayah-wilayah pelosok, padahal penyuluhan dan pengawasan sering kali harus dilakukan langsung ke desa-desa yang cukup jauh dari pusat kota. Keterbatasan kendaraan ini menyebabkan kegiatan sosialisasi menjadi tidak rutin dan harus bergantung pada kondisi lapangan atau bantuan pihak luar. Selain itu, fasilitas pendukung lainnya seperti alat presentasi, brosur, banner, dan media kampanye visual belum tersedia dalam jumlah yang cukup. Seharusnya, dengan adanya sarana-sarana ini penting untuk

menunjang pemahaman masyarakat terhadap aturan baru mengenai batas usia perkawinan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Kegiatan penyuluhan yang dilakukan oleh DP3AKB sejauh ini lebih banyak bersifat insidental, yaitu hanya dilaksanakan saat ada undangan dari sekolah atau desa, bukan sebagai kegiatan rutin yang terstruktur. Hal ini mencerminkan bahwa belum tersedia sistem pendukung berupa fasilitas dan perlengkapan yang bisa menjamin keberlanjutan program edukasi di lapangan. Beberapa penyuluh bahkan menyatakan bahwa untuk kegiatan di luar kantor, mereka harus menggunakan kendaraan pribadi. Realitas ini menunjukkan bahwa infrastruktur dan sarana kerja yang tersedia belum selaras dengan kebutuhan teknis di lapangan. Dalam kerangka teori implementasi George C. Edward III, fasilitas termasuk dalam komponen sumber daya yang berperan penting dalam menunjang keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Apabila ketersediaan fasilitas tidak memadai, maka kendala teknis di lapangan akan terus menghambat efektivitas kebijakan, bahkan meskipun komunikasi dan disposisi pelaksana telah terbentuk dengan baik. Oleh karena itu, peningkatan kualitas dan kuantitas fasilitas perlu menjadi perhatian utama agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara optimal.

Berdasarkan uraian dari dua indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa keterbatasan sumber daya menjadi salah satu faktor utama yang menghambat optimalisasi implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro. ketersediaan sumber daya manusia yang belum memadai, baik dari sisi jumlah maupun kapasitas penyuluh dan petugas pelaksana, menyebabkan sosialisasi kebijakan tidak dapat menjangkau seluruh wilayah secara merata. Hal ini diperparah dengan belum optimalnya penyediaan fasilitas pendukung seperti kendaraan dinas, alat bantu edukasi, dan media informasi, yang seharusnya menjadi penopang dalam menyampaikan pesan kebijakan kepada masyarakat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun regulasi telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, tanpa dukungan sumber daya yang cukup, pelaksanaannya di tingkat lapangan belum dapat berjalan secara efektif. Dalam kerangka teori implementasi George C. Edward III, sumber daya baik dalam bentuk tenaga manusia maupun fasilitas pendukung merupakan unsur penting yang harus dipenuhi agar kebijakan tidak hanya bersifat normatif di atas kertas, tetapi benar-benar dirasakan dampaknya oleh masyarakat. Oleh karena itu, penguatan sumber daya menjadi kunci penting bagi keberhasilan kebijakan perlindungan anak melalui pengaturan batas usia perkawinan.

### **3. Disposisi**

Disposisi merupakan salah satu variabel penting dalam analisis implementasi kebijakan, yang merujuk pada sikap, pemahaman, dan komitmen pelaksana terhadap kebijakan yang dijalankan. Dalam implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro, disposisi mencerminkan sejauh mana aparaturnya pelaksana, khususnya di lingkungan DP3AKB, memahami substansi kebijakan dan bersedia menjalankan tugasnya secara optimal. Variabel ini juga mencakup

bagaimana struktur pengangkatan birokrasi mendukung penempatan pelaksana yang kompeten serta apakah tersedia insentif yang mendorong kinerja mereka. Kualitas disposisi pelaksana akan sangat menentukan efektivitas kebijakan di tingkat operasional, sebab kebijakan yang baik tidak akan berjalan maksimal jika tidak didukung oleh pelaksana yang memiliki komitmen dan motivasi yang tinggi. Oleh karena itu, analisis terhadap disposisi pelaksana perlu ditinjau dari dua indikator utama, yakni pengangkatan birokrasi dan insentif.

#### a. Pengangkatan Birokrasi

Pengangkatan birokrasi di lingkup DP3AKB Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan perubahan batas usia perkawinan dijalankan oleh pejabat struktural yang telah diangkat secara sah melalui mekanisme formal sesuai peraturan perundang-undangan. Kepala dinas, kepala bidang, hingga subkoordinator di dinas ini telah memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman birokrasi yang mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi mereka, khususnya dalam isu perlindungan anak dan pengendalian kependudukan. Berdasarkan hasil penelitian, pejabat yang menempati posisi strategis dalam pelaksanaan kebijakan ini memang ditugaskan secara administratif untuk menangani bidang yang berkaitan langsung dengan isu perkawinan anak. Hal ini menunjukkan bahwa dari sisi struktur pengangkatan, tidak terdapat hambatan formil yang berarti. Penempatan pejabat juga tidak didasarkan atas pendekatan politis atau nonkompeten, melainkan lebih pada pertimbangan profesionalitas dan latar belakang teknis yang sesuai. Namun demikian, pengangkatan yang sesuai prosedur belum sepenuhnya menjamin efektivitas implementasi kebijakan di lapangan. Beberapa narasumber menyampaikan bahwa pelaksana di level bidang maupun subkoordinator masih memiliki keterbatasan dalam memahami detail Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, serta belum secara aktif mengembangkan inovasi program atau metode sosialisasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara struktural jabatan telah diisi dengan individu yang sesuai secara administratif, namun secara fungsional masih dibutuhkan penguatan kapasitas serta penyamaan pemahaman terhadap substansi kebijakan. Dalam pandangan Edward III, pengangkatan birokrasi bukan hanya soal legalitas posisi, tetapi juga menyangkut kesiapan pelaksana dalam mendukung nilai dan tujuan kebijakan tersebut, oleh karena itu, peningkatan kapasitas pasca pengangkatan menjadi hal penting agar struktur organisasi tidak hanya berjalan secara administratif, tetapi juga substantif dalam mencapai efektivitas kebijakan di tingkat masyarakat.

#### b. Insentif

Selain pengangkatan birokrasi, aspek lain yang turut memengaruhi implementasi kebijakan adalah pemberian insentif kepada pelaksana. Dari sisi insentif, pelaksanaan kebijakan ini juga didukung oleh adanya penghargaan bagi

pelaksana yang menjalankan tugasnya dalam kegiatan penyuluhan dan pendampingan di masyarakat. Para pelaksana di lingkungan DP3AKB menerima honor kegiatan, uang transportasi, serta tunjangan operasional pada kegiatan-kegiatan tertentu seperti pelatihan dan penyuluhan. Selain itu, adanya kesempatan untuk mengikuti pelatihan yang diselenggarakan oleh pemerintah provinsi maupun pusat menjadi bentuk penghargaan nonmaterial yang sangat dihargai. Kepercayaan untuk mewakili instansi dalam forum-forum lintas sektor juga memberikan semangat dan motivasi tambahan bagi pelaksana. Dukungan ini membuat mereka merasa dihargai atas kontribusinya dan lebih percaya diri dalam menyampaikan kebijakan secara langsung kepada masyarakat. Bahkan, sebagian besar pelaksana menunjukkan inisiatif yang tinggi dan berani mengambil peran aktif di lapangan. Kondisi ini menggambarkan bahwa insentif tidak hanya berdampak pada aspek finansial, tetapi juga berpengaruh terhadap semangat kerja, rasa kepemilikan terhadap kebijakan, serta partisipasi aktif dalam kegiatan lintas sektor. Bentuk dukungan seperti ini juga memperkuat koordinasi antar pelaksana dan menciptakan suasana kerja yang lebih kolaboratif. Lebih lanjut, bentuk insentif juga diberikan kepada masyarakat sebagai sasaran kebijakan, terutama bagi pasangan yang menikah sesuai dengan batas usia yang telah diatur. Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 19 Tahun 2023 menetapkan adanya pemberian insentif kepada masyarakat yang menikah pada usia 19 tahun ke atas sebagai bentuk penghargaan terhadap kepatuhan ketentuan hukum. Kebijakan ini menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan oleh pemerintah daerah bersifat positif dan membangun, tidak hanya menekankan pelarangan, tetapi juga mendorong perubahan melalui penghargaan. Dengan adanya bentuk insentif tersebut, pelaksana kebijakan menjadi lebih termotivasi dan masyarakat turut terdorong untuk menaati aturan, yang secara keseluruhan memperkuat proses implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan.

Berdasarkan uraian kedua indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa disposisi pelaksana di lingkungan DP3AKB Kabupaten Bojonegoro telah menunjukkan arah yang positif dalam mendukung implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan. Penempatan pejabat struktural telah disesuaikan dengan bidang kerja yang relevan, dan sebagian besar pelaksana menunjukkan pemahaman serta komitmen yang cukup baik terhadap substansi kebijakan. Dukungan dari atasan serta adanya insentif, baik dalam bentuk materiil maupun nonmateriil, turut memperkuat motivasi pelaksana untuk menjalankan tugasnya secara aktif di lapangan. Disposisi yang terbentuk melalui penugasan yang tepat dan dukungan kelembagaan ini menjadi faktor penting dalam memastikan bahwa kebijakan tidak hanya dilaksanakan secara administratif, tetapi juga diterjemahkan ke dalam tindakan nyata yang menyeluruh masyarakat. Dengan demikian, disposisi yang kuat menjadi fondasi penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan di tingkat daerah.

#### 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan komponen fundamental dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan publik, terutama kebijakan yang bersifat regulatif seperti perubahan batas usia perkawinan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Kebijakan ini menetapkan usia minimum 19 tahun bagi calon mempelai sebagai upaya preventif terhadap praktik perkawinan anak. Untuk dapat diterapkan secara efektif, diperlukan birokrasi yang tidak hanya memiliki susunan kelembagaan yang jelas, tetapi juga ditunjang oleh pedoman teknis yang tertulis dan mekanisme koordinasi yang solid antarunit pelaksana. Dalam hal implementasi di Kabupaten Bojonegoro, peran struktur birokrasi sangat menentukan keberhasilan penerjemahan regulasi nasional ke dalam tindakan nyata di lapangan. Kejelasan peran, pembagian tugas, serta penyelarasan antarinstansi menjadi unsur yang tidak dapat diabaikan dalam menjamin berjalannya kebijakan secara seragam dan berkelanjutan.

##### a. Standar Operasional Prosedur

Salah satu elemen penting dalam mendukung pelaksanaan kebijakan yang terstruktur adalah keberadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas dan terdokumentasi. Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan kebijakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Bojonegoro, khususnya di lingkungan DP3AKB, belum sepenuhnya ditopang oleh SOP tertulis yang bersifat baku dan terdokumentasi secara formal. Meskipun kegiatan edukasi, penyuluhan, dan sosialisasi tetap berjalan melalui bidang-bidang seperti Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) serta Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (KBKS), pelaksana cenderung mengandalkan arahan pimpinan, pengalaman kerja, serta rujukan pada regulasi seperti Peraturan Bupati Nomor 39 Tahun 2016 dan Surat Edaran Bupati Tahun 2021. Hal ini menyebabkan ketergantungan yang tinggi pada individu tertentu dan menyulitkan proses standarisasi kerja, terutama dalam pergantian personel maupun evaluasi program. Ketidakhadiran SOP juga menyulitkan upaya pengawasan internal karena tidak terdapat indikator kinerja teknis yang dapat dijadikan acuan. Dampaknya, pelaksanaan kebijakan menjadi kurang terukur dan sulit dievaluasi secara objektif dari waktu ke waktu. Situasi ini serupa juga ditemui di KUA Kecamatan Kedungadem dan Pengadilan Agama Bojonegoro yang sama-sama tidak memiliki SOP lokal, melainkan hanya berpegang pada regulasi sektoral masing-masing. Ketiadaan SOP yang seragam di tingkat daerah membuka potensi terjadinya disparitas pendekatan dan pemahaman teknis dalam pelaksanaan kebijakan, yang berdampak langsung terhadap efektivitas dan persepsi masyarakat terhadap aturan yang berlaku. Oleh karena itu, penyusunan SOP lintas instansi secara tertulis dan terintegrasi menjadi kebutuhan mendesak guna memperkuat fungsi struktural birokrasi dalam mendukung keberlanjutan dan konsistensi kebijakan pencegahan perkawinan anak.

## b. Fragmentasi

Struktur birokrasi yang efektif juga ditentukan oleh sejauh mana koordinasi antarinstansi pelaksana dapat berjalan secara sinergis dan saling mendukung. Fragmentasi antarlembaga menjadi tantangan tersendiri dalam implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan hasil penelitian, masing-masing instansi pelaksana, yakni DP3AKB, KUA, dan Pengadilan Agama telah menjalankan tugas dan fungsinya sesuai kewenangan masing-masing, namun koordinasi lintas sektor masih bersifat sporadis dan belum terstruktur secara rutin. Tidak terdapat forum tetap atau mekanisme koordintif yang mengatur komunikasi antarinstansi dalam pelaksanaan kebijakan ini. Akibatnya, setiap lembaga cenderung berjalan sendiri dan belum sepenuhnya menyamakan persepsi dalam hal teknis pelaksanaan di lapangan. Misalnya, DP3AKB fokus pada penyuluhan dan pemberdayaan, KUA menjalankan proses administrasi pencatatan perkawinan, sementara Pengadilan Agama mengurus permohonan dispensasi, namun tidak ada sistem koordinasi bersama untuk memastikan bahwa ketiga lembaga tersebut bekerja dengan pendekatan yang seragam. Ketidakterpaduan ini menyebabkan pelaksanaan kebijakan rawan terjadi tumpang tindih informasi, lemahnya pelacakan data, serta ketidaksinambungan dalam pendampingan terhadap masyarakat. Koordinasi baru dilakukan secara insidental, seperti saat adanya permintaan narasumber atau undangan kegiatan, bukan melalui mekanisme yang terjadwal atau dituangkan dalam perjanjian kerja sama. Selain itu, belum adanya sistem pelaporan terpadu membuat monitoring terhadap pelaksanaan kebijakan tidak berjalan optimal. Hal ini memperlemah keterhubungan antarinstansi yang seharusnya berperan saling melengkapi dalam menjangkau masyarakat secara lebih luas. Lemahnya fragmentasi ini dapat mengurangi efektivitas kebijakan yang seharusnya bersifat lintas sektor, terutama karena masalah perkawinan anak menyentuh ranah sosial, hukum, pendidikan, dan keagamaan secara bersamaan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan struktur koordinasi antarlembaga yang lebih sistematis dan berbasis kelembagaan agar pelaksanaan kebijakan ini dapat berjalan secara terintegrasi dan saling mendukung.

Berdasarkan uraian kedua indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan perubahan batas usia perkawinan di Kabupaten Bojonegoro masih menghadapi beberapa kendala mendasar. Ketiadaan SOP yang baku serta lemahnya koordinasi antarinstansi menunjukkan bahwa struktur pelaksana belum sepenuhnya siap mendukung kebijakan secara sistemik dan terstandar. Meskipun masing-masing lembaga menjalankan fungsi sesuai bidangnya, tidak adanya pedoman operasional dan forum koordinasi reguler menyebabkan pelaksanaan kebijakan berjalan sendiri-sendiri dan berisiko menimbulkan ketidaksinambungan. Tanpa dukungan struktur birokrasi yang terintegrasi dan berbasis pada standar teknis yang seragam, pelaksanaan kebijakan rentan terhadap ketidakefektifan serta kesenjangan antarwilayah. Oleh karena itu, penguatan struktur

birokrasi melalui penyusunan SOP lintas sektor dan pembentukan mekanisme koordinasi yang berkelanjutan menjadi langkah penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan secara menyeluruh.

## Penutup

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan perubahan batas usia perkawinan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 di Kabupaten Bojonegoro belum berjalan secara maksimal. Setiap elemen pelaksana menunjukkan upaya pelaksanaan kebijakan, namun masih terdapat berbagai kendala yang menghambat efektivitasnya. Dalam variabel komunikasi, transmisi informasi dari pemerintah pusat hingga ke masyarakat belum berlangsung secara menyeluruh dan konsisten, terlihat dari minimnya sosialisasi dan penyuluhan di tingkat desa, serta kurangnya kesamaan persepsi antarinstansi pelaksana. Dari sisi sumber daya, keterbatasan jumlah penyuluh, anggaran, dan fasilitas penunjang menjadi hambatan dalam menjangkau seluruh wilayah, terutama daerah terpencil. Pada variabel disposisi, komitmen dan dukungan pelaksana seperti di DP3AKB memang telah ada, namun belum sepenuhnya ditunjang oleh pemberian insentif dan pelatihan yang merata. Sedangkan dalam struktur birokrasi, absennya SOP lintas instansi serta lemahnya koordinasi antar lembaga pelaksana menyebabkan fragmentasi dalam pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, disarankan agar pemerintah daerah tidak hanya memperkuat komunikasi dan kapasitas sumber daya manusia, tetapi juga menyusun SOP yang seragam dan membentuk forum koordinasi reguler antarinstansi terkait seperti DP3AKB, KUA, dan Pengadilan Agama. Selain itu, perlu dikembangkan kebijakan alternatif yang aplikatif di lapangan, misalnya berupa program edukasi terpadu di sekolah dan komunitas berbasis desa yang melibatkan tokoh masyarakat dan tokoh agama. Upaya ini penting untuk meningkatkan kesadaran kolektif masyarakat akan dampak negatif perkawinan anak serta mendukung keberhasilan implementasi kebijakan secara menyeluruh, berkelanjutan, dan sesuai dengan tujuan perlindungan anak di Indonesia.

## Referensi

- Amri, A., & Khalidi, M. (2021). Efektivitas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Terhadap Pernikahan Di Bawah Umur. *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial*, 6(1), 85.
- Andriati, S. L., Sari, M., & Wulandari, W. (2022). Implementasi Perubahan Batas Usia Perkawinan Menurut UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. *Binamulia Hukum*, 11(1), 59–68.
- BPS. (2024). *Presentase Penduduk Perempuan Usia 10 Tahun Ke Atas di Jawa Timur yang Pernah Kawin Dirinci Menurut Kabupaten/Kota, Umur Kawin Pertama, 2023-2024*. Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur. <https://jatim.bps.go.id/id/statistics-table/1/MzEwNSMx/persentase-penduduk->

perempuan-usia-10-tahun-ke-atas-di-jawa-timur-yang-pernah-kawin-dirinci-menurut-kabupaten-kota--umur-kawin-pertama---2023.html

- Heryanti, R. (2021). Implementasi Perubahan Kebijakan Batas Usia Perkawinan. *Jurnal Ius Constituendum*, 6(1), 120. <https://doi.org/10.26623/jic.v6i1.3190>
- Norma, Arif Budiman, S. H. (2024). *Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan di Kecamatan Paringin Kabupaten Balangan*. 1(16), 214–223.
- Suparno. (2017). *Implementasi Kebijakan Publik Dalam Praktek*.
- Syafriyani, I., Puspaningrum, I. I., & Madura, U. W. (2024). *Tentang Batasan Usia Perkawinan Pernikahan Dini Di Kabupaten Sumenep ( Studi Di Pengadilan Agama Kabupaten Sumenep ) Implementation Of Law Number 16 Of 2019 Concerning Marriage Age Limits For Early Marriage In Sumenep District ( Study at the Sumenep Regen. 1*, 484–496.
- Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Pub. L. No. 1 (1974).
- Undang-Undang (UU) Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Pub. L. No. 16 (2019).