

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN PERKAWINAN USIA ANAK (STUDI PADA KABUPATEN KONAWE SELATAN, SULAWESI TENGGARA)

Sry Mayunita (1), Junaid Gazalin (2), Feramita Hasani Boby (3)

^{1,2,3}Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Buton

Email Korespondensi: srymayunita@gmail.com

Abstrak: Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan perkawinan usia anak dengan mengambil studi kasus di Kabupaten Konawe Selatan. Metode penelitian menggunakan desain *cross sectional study* dengan sampel penelitian sebanyak 33 informan yang dipilih melalui teknik *purposive sampling* dan terdiri dari informan pemerintah dan masyarakat. Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencegahan perkawinan usia anak secara keseluruhan berjalan dengan efektif. Hal ini terlihat dari ketercapaian variabel dalam menganalisis implementasi menggunakan teori Edward III, yaitu (1) variabel komunikasi menunjukkan bahwa transmisi, kejelasan, dan konsistensi program telah berjalan secara optimal, meskipun pada transmisi kebijakan perlu juga memperhatikan koordinasi dan sosialisasi hingga ke tingkat lapisan masyarakat paling rendah, (2) variabel sumber menunjukkan bahwa sumber daya manusia, informasi dan kewenangan telah terpenuhi, (3) variabel sikap dan disposisi pelaksana menunjukkan bahwa kognisi, arahan, dan respons menunjukkan hasil yang optimal, dan (4) variabel struktur birokrasi juga menunjukkan hasil optimal, karena adanya teknis pelaksanaan kebijakan yang dituangkan dalam Rencana Aksi Daerah Pencegahan Perkawinan Usia Anak sebagai wujud pedoman pelaksanaan kebijakan.

Kata kunci: implementasi ; kebijakan, perkawinan usia anak ; Konawe Selatan.

Abstract: This paper aims to analyze the implementation of child marriage policies by taking case studies in South Konawe Regency. The research method used a cross-sectional study design with a sample of 33 informants who were selected through a purposive sampling technique and consisted of government and community informants. Data collection was carried out using in-depth interviews, observation, and documentation. The results of the study show that the implementation of the policy on preventing child marriage as a whole has been effective. This can be seen from the achievement of the variables in analyzing implementation using Edward III's theory, namely (1) the communication variable indicates that the transmission, clarity, and consistency of the program have been running optimally, although in policy transmission it is necessary to pay attention to coordination and socialization down to the highest level of society. low, (2) source variables indicate that human resources, information and authority have been fulfilled, (3) attitude and disposition variables of implementers indicate that cognition, direction, and response show optimal results, and (4) bureaucratic structure variables also show results optimal, because there is a technical implementation of the policy as outlined in the Regional Action Plan for the Prevention of Child Marriage as a form of policy implementation guidelines.

Keywords: implementation; policy; child marriage; South Konawe.

Article History:

Received; 10-02-2023; Revised; 02-03-2023; Accepted; 08-05-2023

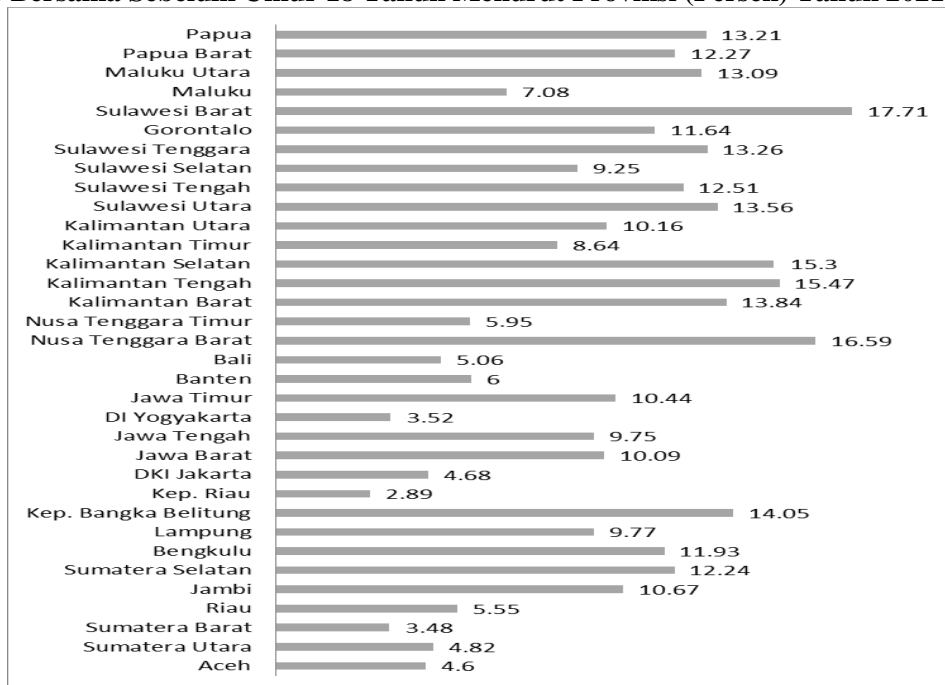


PENDAHULUAN

Perkawinan merupakan ikatan sakral antara dua orang, yaitu laki-laki dan perempuan, dimana ikatan tersebut diakui secara sosial dan secara hukum negara maupun agama, yang bertujuan untuk membina hubungan keluarga, mengesahkan hubungan suami-istri, menjaga keturunan, serta membagi peran antara laki-laki dan perempuan (Kemenpppa, 2018). Menurut Ropida, dkk (2016), perkawinan yang terjadi antara laki-laki dan perempuan seharusnya dilakukan oleh mereka yang sudah mampu dan dewasa baik secara emosional, kesiapan fisik dan mental, perekonomian, hingga psikologis guna menjaga keberlangsungan dari ikatan perkawinan. Undang-undang No. 1/1974 yang kemudian dirubah menjadi UU No.16/2019 tentang Perkawinan bahkan mengamanatkan bahwa batas usia menikah untuk laki-laki dan perempuan adalah 19 tahun, yang mana sebelumnya UU tersebut mengatur batas usia perkawinan adalah 16 tahun untuk perempuan dan 18 tahun laki-laki. Namun demikian, perkawinan di bawah umur atau yang dikenal dengan istilah perkawinan usia anak masih marak terjadi ditengah-tengah masyarakat dan sulit untuk dikendalikan. Banyak penelitian yang mengungkapkan bahwa perkawinan usia anak lebih banyak mendatangkan dampak negatif daripada dampak positif. Murdijana, dkk (2019) mengungkapkan dampak negatif dari perkawinan usia anak adalah hilangnya hak-hak anak, seperti hak untuk bermain, belajar dan mengembangkan bakat, hak untuk menikmati masa remaja, serta hak untuk mendapatkan kasih sayang dan perlindungan dari orang tua. Banyak anak yang melakukan perkawinan di usia anak justru harus merasakan pahitnya putus sekolah, terganggunya kesehatan, bahkan terkendala masalah ekonomi yang menyebabkan terjadinya kekerasan hingga berujung pada perceraian.

Angka perkawinan usia anak di Indonesia dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir memang mengalami penurunan, dimana angka perkawinan anak di tahun 2019 mencapai 10,82 persen, dan turun menjadi 10,35 persen di tahun 2020, dan 9,23 persen di tahun 2021. Meskipun terus berkurang, namun angka tersebut masih terbilang cukup tinggi. Berikut disajikan data persentase perkawinan usia anak di Indoensia menurut provinsi tahun 2021, yaitu:

Tabel 1. Proporsi Perempuan Umur 20-24 Tahun Yang Berstatus Kawin Atau Berstatus Hidup Bersama Sebelum Umur 18 Tahun Menurut Provinsi (Persen) Tahun 2021



Sumber : Jumaah dan Dewi (2022)

Berdasarkan data di atas, Sulawesi Barat menjadi provinsi dengan angka perkawinan usia anak tertinggi, yakni sebesar 17,71 persen, disusul oleh Provinsi NTB sebesar 16,59 persen, Provinsi Kalimantan Tengah sebesar 15,47 persen, dan Provinsi Kalimantan Selatan sebesar 15,30 persen. Sementara Kepulauan Riau menjadi satu-satunya provinsi dengan angka perkawinan usia anak



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

terendah yang hanya mencapai 2,89 persen. Data di atas menunjukkan, bahwa perkawinan usia anak telah terjadi hampir diseluruh daerah Indonesia. Dengan begitu, perlu untuk dikaji solusi penanganan yang tepat dari maraknya perkawinan usia anak.

Data di atas lebih lanjut memperlihatkan bahwa Sulawesi Tenggara menjadi salah satu provinsi yang termasuk dalam 10 (sepuluh) besar angka perkawinan anak dengan persentase sebesar 13,26 persen. Data lain menunjukkan bahwa mayoritas ibu di Sulawesi Tenggara memiliki usia perkawinan pertama di atas usia 21. Meskipun demikian, angka perkawinan usia anak juga terbilang cukup tinggi. Sebagaimana tabel 2 di bawah menunjukkan bahwa perkawinan ibu yang berusia 17-18 tahun mencapai angka sebesar 22,29 persen. Bahkan, terdapat 14,54 persen ibu yang perkawinan pertamanya kurang dari usia 16 tahun (BPS Provinsi Sulawesi Tenggara, 2020). Data ini kemudian memperlihatkan bahwa peluang anak di Sulawesi Tenggara untuk melakukan perkawinan pada usia anak (di bawah umur 18 tahun) begitu tinggi. Padahal, perkawinan usia anak dapat berdampak besar pada kehidupan dan masa depan anak.

Tabel 2. Persentase Perempuan Berumur 10 Tahun ke Atas yang Pernah Kawin menurut Kabupaten/Kota dan Umur saat Perkawinan Pertama (Tahun)

Kabupaten/Kota	Umur saat kawin pertama (tahun)				Jumlah
	≤16	17-18	19-20	21+	
Buton	16,54	22,20	22,56	38,70	100,00
Muna	10,74	21,56	25,92	41,77	100,00
Konawe	17,66	23,14	24,25	34,94	100,00
Kolaka	18,71	21,62	20,76	38,92	100,00
Konawe Selatan	19,31	27,50	22,72	30,47	100,00
Bombana	18,51	24,85	18,40	38,25	100,00
Wakatobi	13,83	22,28	26,80	37,08	100,00
Kolaka Utara	20,10	17,96	23,61	38,33	100,00
Buton Utara	11,67	24,43	23,95	39,95	100,00
Konawe Utara	15,67	23,75	23,09	37,50	100,00
Kolaka Timur	20,01	22,95	21,42	35,62	100,00
Konawe Kepulauan	15,34	20,77	23,18	40,70	100,00
Muna Barat	12,41	24,55	23,83	39,22	100,00
Buton Tengah	2,68	27,11	29,27	40,94	100,00
Buton Selatan	8,19	21,58	25,34	44,89	100,00
Kendari	7,88	17,56	21,84	52,71	100,00
Baubau	8,28	18,06	25,07	48,59	100,00
Sulawesi Tenggara	14,54	22,29	23,21	39,96	100,00

Sumber: BPS Sulawesi Tenggara, 2020.

Tabel 2 di atas memperlihatkan bahwa Konawe Selatan menjadi kabupaten ke-2 tertinggi kasus perkawinan usia anak setelah Kabupaten Kolaka Utara. Adapun jumlah perkawinan usia anak di bawah umur 16 tahun adalah sebesar 19,31 persen untuk Konawe Selatan dan 20,10 persen untuk Kolaka Utara. Sedangkan angka perkawinan usia anak umur 17 hingga 18 tahun mencapai 27,50 persen untuk Konawe Selatan dan 17,96 persen untuk Kolaka Utara. Selanjutnya, Kabupaten Buton Tengah menjadi daerah dengan jumlah perkawinan usia anak terendah, yakni hanya sebesar 2,68 persen untuk perkawinan usia di bawah 16 tahun. Sementara perkawinan usia anak terendah pada rentang umur 17-18 tahun terjadi di Kota Kendari dengan persentase sebesar 19,56 persen.



Pada dasarnya, banyak penelitian yang telah melaporkan alasan dari tingginya angka perkawinan usia anak di Indonesia, termasuk di Sulawesi Tenggara, misalnya: (1) faktor kemiskinan, yang mana dengan ekonomi keluarga yang miskin dan terbatas maka menikahkan anak perempuan diharapkan dapat meningkatkan kehidupan perekonomian keluarga ke arah yang lebih baik; (2) tingkat pendidikan orang tua dan keluarga rendah; (3) tradisi dan perilaku menikahkan anak perempuan sejak dini telah berlangsung sejak zaman dulu di suatu daerah/kelompok masyarakat tertentu; (4) perubahan tata nilai dan sosial di dalam masyarakat misalnya pergaulan bebas yang menyebabkan kehamilan tidak diinginkan akhirnya menikah dan sikap permisif masyarakat; (5) informasi tentang masalah kesehatan reproduksi dari media sosial kurang komprehensif dan kurangnya pemahaman mengenai kesehatan reproduksi memicu perilaku yang menyimpang yang berujung pada perkawinan anak; hingga (6) faktor agama dan pemahaman agama di masyarakat yang seolah-olah “melegalkan” pernikahan pada usia anak. Alasan ekonomi serta harapan mencapai keamanan sosial dan finansial setelah menikah menyebabkan banyak orang tua mendorong anaknya untuk menikah di usia muda (Fadlayana & Larasaty, 2016). Oleh karenanya, Mathur, Greene, & Malhotra (2003) kemudian menyebutkan bahwa penyebab utama terjadinya pernikahan dini (usia anak) adalah kombinasi antara tradisi, kemiskinan, dan kurangnya kesempatan dalam mengakses sumber daya pembangunan.

Selain dari faktor di atas, alasan lain yang menyebabkan terjadinya perkawinan usia anak adalah masalah regulasi. Menurut pendapat Djaja, dkk. (2016), ketidakkonsistenan antara regulasi yang mengatur mengenai perkawinan dan perlindungan anak turut menjadi faktor pendukung maraknya perkawinan usia anak. Misalnya saja, UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menetapkan batas usia menikah untuk laki-laki adalah 19 tahun, sedangkan untuk perempuan adalah 16 tahun. Batas minimal usia untuk melakukan perkawinan tersebut memberikan peluang bagi perempuan untuk menikah di bawah usia 18 tahun. Dengan demikian, maka aturan ini dipandang bertentangan dengan UU Perlindungan Anak (UUPA) yang secara jelas melarang adanya tindakan yang merugikan anak, sebab usia di bawah 18 tahun dipandang masih termasuk usia anak, dimana anak seharusnya mendapatkan perlindungan dari berbagai pihak.

Meskipun UU No. 1/1974 telah direvisi melalui UU No.16/2019 dengan batas usia minimal untuk perkawinan adalah 19 tahun bagi laki-laki maupun perempuan, namun sayangnya aturan ini belum diterapkan secara masif. Hal ini terlihat dari masih tingginya kasus perkawinan usia anak di berbagai daerah, termasuk di daerah Konawe Selatan. Terlebih, apabila telah terjadi kasus kehamilan pada anak perempuan, maka aturan batas usia minimal perkawinan ini sudah tidak berlaku lagi. Sebab orang tua lebih memilih untuk menyembunyikan aib kehamilan anaknya dari pada hanya sekedar mematuhi peraturan, meskipun resiko dari perkawinan tersebut adalah tidak tercatat secara hukum negara. Pada titik inilah, Winengan (2018) kemudian mengungkapkan bahwa orang tua, tokoh adat, tokoh agama, dan tokoh masyarakat sering kali menjadi pelaku yang ikut melegalkan perkawinan usia anak di masyarakat.

Kondisi di atas selanjutnya memunculkan pertanyaan-pertanyaan seperti, apakah kebijakan-kebijakan pencegahan perkawinan usia anak baik di level pusat maupun daerah sudah berjalan sesuai dengan yang ditetapkan? Ataukah kebijakan-kebijakan tersebut mengalami kendala dalam penerapannya?. Maka untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini berusaha untuk menganalisis implementasi dari kebijakan pencegahan dan penanganan perkawinan usia anak. Dengan melakukan analisis implementasi kebijakan, maka akan dapat diketahui capaian dan kendala dari kebijakan. Sebagaimana pendapat Pateda (2020) bahwa analisis kebijakan (termasuk analisis implementasi) bertujuan untuk memberikan informasi mengenai sumbangan kebijakan terhadap pencapaian tujuan, juga untuk memberikan rekomendasi keberlanjutan kebijakan, apakah diteruskan, diperbaiki, atau justru dihentikan/diganti.

Tulisan ini akan berfokus untuk menganalisis implementasi kebijakan perkawinan usia anak dengan mengambil studi kasus di Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara. Kabupaten ini dipilih karena telah memiliki regulasi khusus untuk mencegah perkawinan usia anak melalui Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak. Sayangnya, meskipun telah memiliki regulasi yang mengatur mengenai pencegahan perkawinan usia anak, Kabupaten Konawe Selatan masih memiliki angka perkawinan usia anak yang cukup tinggi, dan jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lainnya yang ada di Sulawesi Tenggara, Konawe Selatan justru



menduduki urutan ke-2 (dua) dengan persentase perkawinan anak di tahun 2020 sebesar 19,31 persen untuk usia di bawah 16 tahun, dan 27,50 persen untuk usia 17-18 tahun (BPS Sulawesi Tenggara, 2020).

METODE PENELITIAN

Desain *cross sectional study* merupakan desain penelitian yang dipilih dalam penelitian ini, dimana pengukuran semua variabel penelitian dilakukan dengan satu kali pengambilan data. Studi kasus pada kajian ini dilakukan di Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada alasan bahwa Kabupaten Konawe Selatan memiliki angka perkawinan usia anak yang cukup tinggi sekaligus telah memiliki praktek pencegahan perkawinan usia anak melalui adanya Perda Pencegahan Perkawinan Usia Anak di Kabupaten Konawe Selatan.

Informan dalam penelitian ini dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu memilih informan yang sesuai dengan kriteria dan tujuan kajian. Dengan demikian, maka informan dalam penelitian ini terdiri dari: Ketua Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak, Ketua dan anggota Sub Gugus Tugas Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif, Ketua Gugus Tugas Kecamatan Layak Anak (2 Kecamatan sebagai perwakilan), Ketua Gugus Tugas Desa Layak Anak (5 Desa sebagai perwakilan), 7 anak atau remaja umur 15-18 tahun yang belum menikah, 5 anak atau remaja yang sudah melakukan perkawinan usia anak, 7 orang tua, dan 5 pemangku kepentingan di tingkat Desa. Adapun total informan yang terlibat adalah 33 informan.

Sumber data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder, yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data, yaitu: wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Model analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan model interaktif (Miles, Huberman dan Saldana, 2014). Adapun komponen dalam analisis data antara lain: kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Pencegahan Perkawinan Usia Anak di Kabupaten Konawe Selatan

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, bahwa tulisan ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Konawe Selatan. Adapun teori yang digunakan untuk melakukan analisis adalah teori implementasi kebijakan yang diungkapkan oleh Edward III, yang mana implementasi dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yaitu komunikasi, sumber-sumber, sikap dan disposisi, dan struktur birokrasi. Apapun hasil analisis implementasi kebijakan pencegahan usia anak dari masing-masing variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1) Komunikasi

Komunikasi merupakan tolak ukur penting untuk mengukur dan menganalisis keberhasilan proses implementasi dari suatu kebijakan. Bahkan, menurut banyak ahli, komunikasi merupakan faktor utama yang harus ada dalam menganalisis implementasi sebuah kebijakan. Adapun parameter yang telah banyak digunakan untuk mengukur komunikasi dalam implementasi kebijakan adalah parameter yang diungkapkan oleh Edward dalam Winarno (2012) yang terdiri dari transmisi, konsistensi, dan kejelasan dari komunikasi. Untuk melihat komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Konawe juga akan dianalisis berdasarkan 3 (tiga) parameter komunikasi tersebut.

Pertama, transmisi. Transmisi merupakan proses komunikasi dimana para pelaksana kebijakan memahami apa yang seharusnya mereka kerjakan. Dalam hal ini, setiap keputusan-keputusan kebijakan yang berupa perintah-perintah harus mampu diteruskan kepada tiap-tiap personil secara tepat, sehingga perintah-perintah tersebut dapat diikuti. Dengan demikian, maka transmisi dari perspektif penelitian ini dilihat dari kemampuan antar para personil pelaksana kebijakan untuk mentransfer berbagai informasi yang berhubungan dengan masalah pelaksanaan kebijakan. Sehingga perlu diketahui terlebih dahulu siapa saja personil yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

Mengacu pada Perda Nomor 8 Tahun 2021 tentang Pencegahan Perkawinan Usia Anak di Kabupaten Konawe Selatan, maka diketahui bahwa banyak pihak yang seharusnya terlibat dalam



implemmtasi kebijakan tersebut. Diantaranya, gugus tugas layak anak mulai dari tingkat kabupaten hingga desa, lembaga pendidikan, forum anak, sanggar anak, hingga organisasi pemerintah dan organisasi masyarakat lainnya yang berkepentingan. Untuk lebih jelasnya, berikut disajikan data lembaga/instansni yang terlibat dalam implementasi kebijakan pencegahan usia anak di Kabupaten Konawe Selatan.

Gambar 2 . Kelembagaan Pencegahan Perkawinan Usia Anak di Kabupaten Konawe Selatan



Sumber: Diolah oleh Penulis, 2022.

Berdasarkan data di atas, selanjutnya diperoleh informasi bahwa antar lembaga pelaksana kebijakan pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Konawe Selatan melakukan transmisi komunikasi kebijakan dengan dua cara, yaitu komunikasi langsung dan komunikasi tidak langsung. Komunikasi langsung dilakukan melalui koordinasi dan sosialisasi. (1) Koordinasi yang dibangun oleh Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak adalah koordinasi dengan Gugus Tugas Kecamatan Layak Anak, untuk selanjutnya dapat diteruskan kepada Gugus Tugas Desa Layak Anak di masing-masing Desa yang ada di Kabupaten Konawe Selatan. Adapun koordinasi ini dapat dilakukan secara langsung melalui surat-menyurat, rapat dan FGD, dan dilakukan secara tidak langsung melalui media sosial.

Selain membangun koordinasi, Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak juga melakukan sosialisasi kepada berbagai pihak, termasuk kepada masyarakat (anak dan orang tua) selaku sasaran kebijakan. Namun demikian, menurut hemat peneliti, sosialisasi pencegahan perkawinan usia anak belum dilakukan secara masif dan belum menyentuh masyarakat hingga lapisan yang paling rendah. Sosialisasi yang diberikan masih terbatas pada ranah pelaksana kebijakan di tingkat desa, sementara sosialisasi kepada masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan masih sangat minim dilakukan. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh informan dari pemerintah desa, yang menyebutkan bahwa pihak desa belum memberikan sosialisasi langsung kepada masyarakat. Bahkan, pihak desa cenderung mengharapkan sosialisasi pencegahan perkawinan usia anak dapat dilakukan langsung oleh Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak. Informasi inipun sesuai dengan pernyataan masyarakat, dimana mereka merasa belum memperoleh sosialisasi pencegahan perkawinan usia anak baik oleh pemerintah kabupaten maupun pemerintah desa.

Berdasarkan uraian di atas, transmisi keputusan-keputusan kebijakan kepada implementator kebijakan pada dasarnya telah dilaksanakan dengan cukup baik. Hal ini dibuktikan melalui adanya sosialisasi dan koordinasi yang dilakukan antar pelaksana kebijakan. Namun, transmisi keputusan kebijakan terhadap masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan masih belum berjalan optimal, ini terlihat dari adanya masyarakat yang mengaku tidak memperoleh sosialisai



apapun yang berhubungan dengan pencegahan perkawinan usia anak, bahkan masyarakat mengaku tidak mengetahui adanya kebijakan pencegahan yang telah diterbitkan oleh pemerintah. Kurangnya transmisi kebijakan ini disebabkan oleh minimnya sosialisasi yang dilakukan, baik oleh Gugus Tugas Layak Anak di tingkat Kabupaten hingga desa maupun oleh lembaga lain yang berkepentingan, dimana mereka hanya melakukan sosialisasi secara terbatas kepada para pelaksanaan kebijakan.

Kedua, kejelasan merupakan proses komunikasi dimana kebijakan yang diterapkan harus memenuhi petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang jelas, bukan sebatas pemahaman kebijakan semata. Jika petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak jelas, maka implementator dari kebijakan tersebut akan mengalami kebingungan, yang kemudian dapat mempengaruhi efektifitas dari kebijakan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan pencegahan perkawinan usia anak dari masing-masing lembaga pelaksana sudah cukup jelas. Hal ini dibuktikan dengan ketersediaan petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan melalui Rencana Aksi Daerah Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak. Namun demikian, rencana aksi ini masih memiliki jangkauan yang luas. Artinya, rencana aksi tersebut disusun untuk aksi dilingkup daerah, bukan aksi hingga titik pelaksana terendah, misalnya aksi pelaksanaan kebijakan ditingkat desa bahkan masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara bersama beberapa informan, diketahui bahwa teknis pelaksanaan kebijakan diserahkan kepada masing-masing implementator. Akan tetapi, setiap implementator memiliki teknis yang berbeda-beda untuk melaksanakan kebijakan. Bahkan, beberapa desa yang menjadi sampel penelitian, tidak ditemukan sama sekali adanya teknis pelaksanaan kebijakan sebagai bentuk tindak lanjut dari kebijakan pencegahan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Pemerintah desa berpendapat bahwa pihaknya belum memberikan tindak lanjut atas program pencegahan perkawinan anak tersebut disebabkan oleh masih kurangnya pemahaman akan kebijakan itu sendiri. Sehingga mereka berharap, dapat memperoleh bimbingan teknis mengenai pelaksanaan kebijakan. Disisi lain, pemerintah desa juga mengalami dilema akan pelaksanaan kebijakan yang dirasa masih sulit untuk diterapkan sepenuhnya, sebab adanya budaya masyarakat masih begitu kental. Misalnya, budaya yang menganggap bahwa dengan menikahkan anak, maka beban hidup keluarga akan sedikit berkurang. Apalagi jika terjadi kehamilan pada anak akibat pergaulan bebas, maka perkawinan harus segera dilakukan. Sebab orang tua tidak sanggup menanggung malu atas perbuatan dan kehamilan dari anak mereka.

Ketiga, konsistensi merupakan salah satu dimensi dari komunikasi yang melihat perintah pelaksanaan kebijakan selain harus jelas, juga harus konsisten. Perintah pelaksanaan kebijakan dalam penelitian ini dilihat dari tujuan atau nilai yang hendak dicapai dari pelaksanaan kebijakan. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang hanya mengejar satu nilai. Apabila kebijakan mengejar nilai yang bervariasi, maka tujuan dari kebijakan akan sulit untuk dicapai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pencegahan perkawinan usia anak di Kabupaten Konawe Selatan tidak memiliki variasi nilai yang hendak dicapai, melainkan perda tersebut hanya memiliki satu nilai yang semata-mata untuk kepentingan kehidupan dan masa depan anak.

Hadirnya kebijakan pencegahan perkawinan usia anak di tengah-tengah masyarakat Konawe Selatan juga dimaksudkan untuk mengarahkan perilaku perkawinan yang tidak lagi melakukan praktik perkawinan pada usia di bawah 18 tahun. Karena praktik ini dapat menimbulkan berbagai resiko, seperti resiko psikologis, kesehatan, dan sosial yang tidak hanya berdampak pada pasangan pelaku perkawinan usia anak, namun juga berdampak pada keturunan mereka. Lebih jauh, pernikahan usia anak juga berpengaruh pada pembangunan kualitas sumberdaya manusia yang ada di daerah Kabupaten Konawe Selatan. Hal ini kemudian sejalan dengan nilai yang hendak dicapai dari hadirnya kebijakan pendewasaan usia pernikahan, yaitu sebagai pedoman bagi kehidupan masyarakat yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan untuk menyelesaikan berbagai persoalan dan sebagai staregi untuk mencapai visi misi pembangunan daerah.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa komunikasi dalam pelaksanaan Banpres Produktif pada umumnya sudah berjalan efektif, hal ini dilihat dari terpenuhinya dimensi-dimensi komunikasi yang terdiri dari transmisi kebijakan, kejelasan



kebijakan, dan konsistensi kebijakan. Transmisi kebijakan dilihat dari adanya koordinasi dan sosialisasi yang dilakukan antar aktor kebijakan. Meskipun dalam proses transmisi kebijakan terhadap objek sasaran masih ada kekurangan, namun bukan berarti transmisi kebijakan ini gagal. Sebab transmisi lebih kepada transfer keputusan-keputusan atau perintah kebijakan antar aktor pelaksanaan, bukan antar aktor dengan objek sarannya. Sementara, dilihat dari sisi kejelasan, maka implementasi kebijakan ini sudah cukup jelas, dibuktikan dengan adanya petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan yang diatur melalui petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan. Begitupun dari sisi konsistensi, pelaksanaan kebijakan bisa dikatakan sudah konsisten, sebab tidak adanya unsur penambahan maupun pengurangan terhadap tujuan atau nilai yang hendak dicapai oleh pelaksana kebijakan.

2) Sumber-sumber

Edward III menyebutkan 4 (empat) sumber-sumber yang harus dapat dipenuhi untuk mengefektifkan implementasi sebuah kebijakan. Sumber-sumber tersebut bisa saja terdiri dari staf dan informasi.

Pertama, staf. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa penerapan kebijakan pencegahan perkawinan usia anak diamanatkan kepada beberapa lembaga, mulai dari lembaga pemerintah ditingkat kabupaten hingga desa, juga lembaga kemasyarakatan. Dari seluruh lembaga yang ada, maka ujung tombak dari penerapan kebijakan ini adalah Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak, terutama pada Sub Gugus Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif. Berdasarkan informasi yang diperoleh, Sub Gugus ini memiliki beberapa staf yang diambil dari berbagai lembaga di lingkup Kabupaten Konawe Selatan, dengan rincian sebagai berikut: (1) Ketua, yaitu Kepala Dinas Sosial Kabupaten Konawe Selatan, (2) Anggota, yaitu Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Kepala Kantor Kementerian Agama, Kepala Bagian Administrasi Pemberdayaan Masyarakat, Kepala Bidang Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Ketua TP. PKK, Ketua Forum Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak, Kepala Bidang Pelembagaan PUG dan Pemberdayaan Perempuan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial, Ketua Yayasan Amal Soleh, Ketua Aliansi Perempuan Sultra, Ketua Komunitas Anak Jalanan, Ketua Solidaritas Perempuan Sultra, Direktur Rumpun Perempuan Sultra, dan Ketua Devisi Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif Forum Anak.

Berdasarkan rincian staf pelaksana kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa staf implementator kebijakan adalah orang-orang yang memiliki keahlian di bidangnya masing-masing, dan keahlian tersebut sesuai dengan kebutuhan dari pelaksanaan kebijakan.

Kedua, informasi, merupakan salah satu sumberdaya penting yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, apakah kebijakan yang sedang diterapkan berjalan efektif atau justru mengalami kegagalan. Winarno (2012) membagi informasi ke dalam dua bagian, yaitu; 1) pengetahuan para implementator tentang apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya, dan 2) pengetahuan implementator terhadap pelaksana kebijakan lain dalam mematuhi peraturan atau perundang-undangan.

Pelaksanaan pencegahan perkawinan usia anak oleh Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak menunjukkan bahwa pengetahuan para pelaksana terhadap apa yang menjadi tugas dan bagaimana melaksanakan tugas tersebut sudah dapat dipahami dengan baik. Hal ini sesuai dengan hasil analisis pada bagian komunikasi. Dimana untuk memahami pelaksanaan kebijakan para implementator dibuatkan petunjuk teknis berupa Rencana Aksi Daerah Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak. Dengan begitu, maka para implementator tentu sudah mengetahui apa yang menjadi tanggungjawab mereka dalam mengimplementasikan kebijakan pencegahan perkawinan usia anak. Sementara itu, pengetahuan implementator mengenai pelaksana kebijakan lain dalam mematuhi peraturan menurut hemat peneliti masih sangat rendah. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya monitoring dan pengawasan dari Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak terhadap implementator lain yang ada di bawahnya, apakah kebijakan tersebut sudah diimplementasikan dengan baik atau tidak.



3) Sikap dan Disposisi

Edward dalam Winarno (2012) menyebutkan bahwa jika para pelaksana kebijakan bersikap dan bertingkah laku baik, maka pelaksanaan kebijakan akan berjalan lancar dan tujuan-tujuan yang diinginkan oleh para perumus kebijakan dapat tercapai. Namun sebaliknya, jika para pelaksana kebijakan bersikap dan bertingkah laku tidak baik, maka kemungkinan adanya implementasi kebijakan yang efektif akan sulit untuk didapatkan. Sikap dari pelaksana kebijakan selanjutnya di bagi ke dalam tiga bagian, yaitu; kognisi, arahan dan respons.

Pertama, kognisi merupakan tingkat pemahaman para aktor kebijakan terhadap pelaksanaan kebijakan. Sebagaimana disampaikan sebelumnya bahwa setiap aktor kebijakan terutama yang ada di Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak sudah memahami pelaksanaan kebijakan pencegahan perkawinan usia anak. Hal ini dibuktikan dengan adanya petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan dan komunikasi yang terus dibangun antar aktor-aktor kebijakan disegala tingkat. Melalui petunjuk teknis ini, masing-masing aktor kebijakan yang ada di Gugus Tugas sudah memahami apa yang menjadi tupoksi mereka. *Kedua*, arahan merupakan sejauhmana para pelaku kebijakan memahami arahan yang diberikan. Arahan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah arahan-arahan yang diberikan oleh Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak, dimana arahan yang diberikan tersebut pada dasarnya sudah sesuai dengan tupoksi masing-masing aktor pelaksanaan. Adapun arahan tersebut dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung, misalnya dengan memberikan arahan secara tulisan maupun secara lisan. Sedangkan arahan secara tidak langsung diberikan lewat media sosial. *Ketiga*, respon merupakan tanggapan yang diberikan oleh pelaksana kebijakan dalam menanggapi berbagai permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan, dan melalui penelitian yang telah dilakukan, diketahui bahwa Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak telah memberikan respon yang baik untuk setiap keluhan masyarakat.

4) Struktur Birokrasi

Edwards (Winarno, 2021) menyebutkan bahwa “para pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya, tetapi dalam pelaksanaannya mereka masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi dimana mereka menjalankan kegiatan tersebut”. Edwards kemudian menyebutkan salah satu karakteristik utama dari birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja atau yang disebut sebagai *Standard Operating Procedures (SOP)*.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa implementasi pencegahan perkawinan usia anak oleh Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak Kabupaten Konawe Selatan telah membentuk struktur organisasi sebagai implementator kebijakan, juga sebagai pedoman atas prosedur kerja dalam mencegah perkawinan usia anak. Prosedur ini dituangkan dalam Rencana Aksi Daerah Pencegahan Perkawinan Usia Anak yang memuat berbagai rencana program kegiatan dalam melaksanakan pencegahan perkawinan usia anak sebagaimana yang telah ditetapkan oleh regulasi daerah Konawe Selatan.

Adanya rencana aksi yang disusun oleh pemerintah daerah Konawe Selatan merupakan salah satu bentuk penyeragaman tindakan-tindakan dalam pelaksanaan kebijakan oleh aktor-aktor kebijakan, mengingat pelaksanaan kebijakan pencegahan perkawinan usia anak ini memiliki hierarki organisasi yang cukup kompleks yang terdiri dari; organisasi pemerintah mulai dari tingkat kabupaten hingga desa, juga organisasi sosial kemasyarakatan yang dibangun oleh masyarakat secara independen, sehingga membutuhkan satu-kesatuan aturan pelaksanaan yang jelas. Selain itu, rencana aksi ini juga bermanfaat sebagai penerapan rencana dan kontrol atas pelaksanaan pencegahan perkawinan usia anak, sehingga para pelaksana dapat menyesuaikan tanggung jawab masing-masing.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, maka diperoleh kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pencegahan perkawinan usia anak secara keseluruhan berjalan dengan efektif. Hal ini terlihat dari ketercapaian variabel dalam menganalisis implementasi menggunakan teori Edward III, yaitu (1) variabel komunikasi menunjukkan bahwa transmisi, kejelasan, dan konsistensi



program telah berjalan secara optimal, meskipun pada transimis kebijakan perlu juga memperhatikan koordinasi dan sosialisasi hingga ke tingkat lapisan masyarakat paling rendah, (2) variabel sumber menunjukkan bahwa sumber daya manusia, informasi dan kewenangan telah terpenuhi, (3) variabel sikap dan disposisi pelaksana menunjukkan bahwa kognisi, arahan, dan respons menunjukkan hasil yang optimal, dan (4) variabel struktur birokrasi juga menunjukkan hasil optimal, karena adanya teknis pelaksanaan kebijakan yang dituangkan dalam Rencana Aksi Daerah Pencegahan Perkawinan Usia Anak sebagai wujud pedoman pelaksanaan kebijakan. Meskipun demikian, kebijakan ini masih perlu dilihat secara lebih dekat melalui penerapannya dilingkup yang paling rendah, yaitu desa. Sebab penelitian ini menemukan bahwa masih banyak desa yang ada di Kabupaten Konawe Selatan belum mengimplementasikan secara langsung kebijakan pencegahan perkawinan usia anak kepada masyarakat. Padahal, desa merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, sehingga perlu disusun juga rencana aksi penerapan kebijakan dilingkup pemerintah desa.

REFERENSI

Agustino, L. (2008). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.

Badan Pusat Statistik Sulawesi Tenggara. (2020). Persentase Perempuan Berumur 10 Tahun Ke Atas yang Pernah Kawin Menurut Kabupaten Kota dan Umur Saat Perkawinan Pertama Tahun 2020. sultra.bps.go.id. Diakses 12 November 2022, dari <https://sultra.bps.go.id/statictable/2021/05/10/3245/persentase-perempuan-berumur-10-tahun-ke-atas-yang-pernah-kawin-menurut-kabupaten-kota-dan-umur-saat-perkawinan-pertama-tahun-2020.html>.

Fadlyana, E., & Larasaty, S. (2016). Pernikahan usia dini dan permasalahannya. *Sari Pediatri*, 11(2), 136-41.

Islamy, I. (2010). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Jann, W., & Wegrich, K. (2007). *Theories of the Policy Cycle*. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods. New York: CRC Press Taylor & Francis Group.

Jumaah, S. H., & Dewi, D. C. (2022). Trend dan Kebijakan Pernikahan Usia Anak. *Resolusi: Jurnal Sosial Politik*, 5(2), 143-159.

Kemenpppa. (2018, April 06). Perkawinan Anak: Sebuah Ikatan Sakral Pemadam Api Harapan. [Kemenpppa.go.id](https://www.kemenpppa.go.id). diakses 21 November 2022, dari <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/31/1685/perkawinan-anak-sebuah-ikatan-sakral-pemadam-api-harapan>.

Lumempow, K. M., Sambiran, S., & Rachman, I. (2021). Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Pengembangan UKM Pada Era. *Jurnal Governance*, 1 (1), 1-8.

Mathur, S. Greene, M. & Malhotra, A. (2003). *Too Young to Wed: The Lives, Rights, and Health of Young Married Girls*. *Internasional Center for Research on Women*. Diakses 21 November 2022, dari https://www.researchgate.net/publication/237413840_The_Lives_Rights_and_Health_of_Young_Married_Girls.

Mulyadi, M. S., & Anwar, Y. (2015). Corporate Governance, Earnings Management And Tax Management. *Procedia-Social And Behavioral Sciences*, 363-366.

Murdijana, Desti, dkk. (2019). Risalah Kebijakan Perkawinan Anak: Menutup Aib dan tertutupnya Hak Atas Pendidikan, Ekonomi dan Kesehatan Mental, Reproduksi serta Seksual.



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

Komnasperempuan.go.id. diakses 21 November 2022, dari <https://komnasperempuan.go.id/download-file/417>.

- Nugroho, Riant. (2012). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Pt. Elex Media Komputindo.
- Pateda, S. A., Rahmat, A., & Zubaidi, M. (2020). Evaluasi Program Model Kickpatrick Pada Diklat Berjenjang Di Kabupaten Gorontalo. *E-Prosiding Pascasarjana Universitas Negeri Gorontalo*, 121-128.
- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 1-12.
- Ropida, Ni Luh Nyoman Kebayanti, dan Ikma Citra Ranteallo, "Pilihan Rasional Perempuan Menikah di Usia Dini (Studi Kasus Di Desa Mamben Daya, Kecamatan Wanasaba, Kabupaten Lombok Timur)", *Jurnal Ilmiah Sosiologi*, Vol. 1, No. 1 (2016), hlm. 93.
- Tachjan, H. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Truen Rth.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, Dan Studi Kasus: Edisi Dan Revisi Terbaru*. Center For Academic Publishing Service.
- Winengan, W. (2018). Politik Hukum Keluarga Islam di Aras Lokal: Analisis Terhadap Kebijakan Pendewasaan Usia Pernikahan di Nusa Tenggara Barat. *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 11(1), 1-12.

