

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG PERKAWINAN DI KECAMATAN BALAESANG KABUPATEN DONGGALA

Emiyanti<sup>1)\*</sup>, Abdul Rivai<sup>2)</sup>, Gita Farista<sup>3)</sup>

<sup>1</sup>Prodi. Administrasi Publik, FISIP Universitas Tadulako

[emiyanti1804@gmail.com](mailto:emiyanti1804@gmail.com)

<sup>2</sup> Prodi. Administrasi Publik, FISIP Universitas Tadulako

[abdrivai@gmail.com](mailto:abdrivai@gmail.com)

<sup>3</sup> Prodi. Administrasi Publik, FISIP Universitas Tadulako

[gitazhirul26@gmail.com](mailto:gitazhirul26@gmail.com)

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Kebijakan undang-undang perkawinan terkait batas usia perkawinan sesuai Undang-undang No. 16 Tahun 2019 di Kecamatan Balaesang. Dengan Menggunakan model implementasi kebijakan George Edward III yang mencakup Aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian ini Menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Dimana penarikan Informannya dilakukan dengan teknik purposive, dan berjumlah 7 informan. Jenis Data yaitu data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dengan Wawancara, dokumentasi dan observasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan batas usia Perkawinan di KUA Kecamatan Balaesang telah dilakukan sesuai dengan Prosedur, namun masih menghadapi beberapa kendala. Komunikasi terkait Sosialisasi kebijakan kepada masyarakat belum merata, sehingga pemahaman dan Kesadaran hukum masyarakat rendah. Sumber daya yang terbatas dan belum Memadai. Disposisi pelaksana diketahui sudah baik. Namun efektivitas struktur Birokrasi masih dipengaruhi terbatasnya koordinasi dengan pihak eksternal. Sehingga perlunya peningkatan sosialisasi yang merata, serta penguatan kapasitas Sumber daya dan koordinasi antar instansi guna mewujudkan implementasi Kebijakan yang optimal dalam mencegah perkawinan di bawah umur di Kecamatan Balaesang.

**Kata kunci:** Implementasi Kebijakan, Komunikasi, Disposisi

### **ABSTRACT**

*This research aims to explore how the implementation of the Marriage Law policy, particularly regarding the minimum age for marriage as stipulated in Law Number 16 of 2019, in Balaesang Sub-District. The study employs George Edward III's policy implementation model, which includes four aspects: Communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. This study uses A qualitative method with a descriptive approach. Informants were selected using Purposive, totaling seven individuals. The types of data used are primary and Secondary data. Data collection techniques included interviews, documentation, And observation. The research findings indicate that the implementation of the minimum Marriage age policy at the KUA of Balaesang has been carried out in accordance With procedures, but it still faces several challenges. Communication related to The dissemination of policy to the community remains uneven, resulting in low Public legal awareness and understanding. The availability of resources is still Limited and inadequate. The disposition of the implementers is relatively good. However, the effectiveness of the bureaucratic structure is still influenced by the Lack of coordination with external parties. Therefore, there is a need to enhance Equal dissemination, strengthen resource capacity, and improve inter-agency Coordination to realize optimal policy implementation in preventing underage Marriage in Balaesang Sub-District.*

**Keywords:** *Policy Implementation, Communication, Disposition*

Submisi: 26-10-2025  
Diterima: 27-10-2025  
Dipublikasikan: 11-11-2025

## PENDAHULUAN

Perkawinan di Indonesia telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perkawinan, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang No. 1 Tahun 1974. Salah satu revisi penting dalam undang-undang ini adalah penetapan Batas usia minimal menikah yang setara antara laki-laki dan perempuan yakni 19 Tahun. Kebijakan ini bertujuan untuk mencegah adanya pernikahan di bawah umur serta dampak negatif yang ditimbulkannya, seperti tingginya kesehatan ibu dan Anak, rendahnya tingkat pendidikan, serta dampak sosial dan ekonomi lainnya. Meskipun regulasi ini telah diberlakukan, fenomena pernikahan di bawah Umur masih terjadi di beberapa daerah. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2022, Sulawesi Tengah memiliki angka pernikahan anak Tertinggi kelima di Indonesia, yakni 12,65%. Di Kabupaten Donggala sendiri, Pada tahun 2022 tercatat 18 kasus pernikahan dini, dengan mayoritas pelaku Adalah perempuan (14 perempuan dan 4 laki-laki) (DPPKB Sulteng, 2022).

Sebagai lembaga yang berwenang dalam pencatatan pernikahan, Kantor Urusan Agama (KUA) memiliki peran strategis dalam implementasi kebijakan ini, Terutama dalam memastikan bahwa pernikahan yang tercatat telah memenuhi Persyaratan hukum yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, Implementasi kebijakan ini di Kantor Urusan Agama Kecamatan Balaesang, Kabupaten Donggala masih menghadapi tantangan.

Perkawinan merupakan institusi sosial yang memiliki kedudukan penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan beserta perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 menjadi landasan hukum utama dalam mengatur tata cara, syarat, serta tujuan perkawinan. Kebijakan ini bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam penyelenggaraan perkawinan, melindungi hak-hak suami istri, mencegah praktik perkawinan di bawah umur, serta memastikan terciptanya keluarga yang harmonis dan sejahtera.

Meskipun regulasi tersebut telah berlaku secara nasional, implementasinya di tingkat lokal sering kali menghadapi berbagai tantangan. Kabupaten Donggala, khususnya Kecamatan Balaesang, merupakan salah satu wilayah dengan karakteristik sosial dan budaya yang cukup beragam. Kondisi geografis, tingkat pendidikan masyarakat, serta kuatnya tradisi lokal turut mempengaruhi tingkat pemahaman dan kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan perkawinan yang berlaku.

Beberapa fenomena yang masih ditemukan di lapangan antara lain praktik perkawinan usia dini, rendahnya pencatatan perkawinan secara resmi di Kantor Urusan Agama (KUA), serta minimnya sosialisasi mengenai perubahan batas usia minimal perkawinan. Aparat pemerintah kecamatan dan KUA sering kali menghadapi hambatan dalam memastikan seluruh perkawinan tercatat sesuai ketentuan karena faktor kesadaran masyarakat, keterbatasan akses informasi, dan kondisi geografis yang terpencil.

Meskipun Undang-undang Perkawinan telah mengatur batasan usia Perkawinan secara jelas, kurangnya kesadaran dan pemahaman masyarakat Terhadap regulasi tersebut mengakibatkan praktik perkawinan dibawah umur Masih terjadi di Kecamatan Balaesang. Masalah Kurangnya kesadaran dan Pemahaman masyarakat terhadap kebijakan khususnya terkait larangan Perkawinan di bawah umur menjadi hal kompleks yang

berakar pada berbagai Faktor. Seperti lemahnya sosialisasi dan edukasi dari pemerintah dan lembaga Terkait mengenai bahaya perkawinan di bawah umur, juga berkontribusi pada Rendahnya kesadaran dan pemahaman masyarakat. Akibatnya terjadi kesenjangan Antara pengetahuan hukum dan praktik sosial menjadikan Undang-undang Perkawin138an yang mengatur batas usia perkawinan tidak sepenuhnya efektif dalam Mencegah perkawinan di bawah umur.

Penelitian ini akan berfokus pada implementasi kebijakan batas usia Perkawinan di kantor urusan agama Kecamatan Balaesang, Kabupaten Donggala yang mencakup bagaimana Kantor Urusan Agama (KUA) dalam menerapkan Undang-undang No.16 Tahun 2019. Sebagaimana yang dikemukakan George Edward III (1980), model implementasi kebijakan disebut *Direct and Indirect Impact On Implementation*. Penggunaan indikator Edward III akan Mengungkapkan faktor-faktor yang menghambat Kantor Urusan Agama Kecamatan Balaesang dalam mengimplementasikan kebijakan ini yang Menyebabkan masalah rendahnya kesadaran dan pemahaman masyarakat Menghasilkan perkawinan di bawah umur. Edward III (Wirarno 2014;177) Mengemukakan empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau Kegagalan implementasi suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan Undang-Undang Perkawinan di Kecamatan Balaesang penting untuk dikaji guna mengetahui sejauh mana aturan tersebut dipahami, diterima, dan dilaksanakan oleh masyarakat. Selain itu, diperlukan evaluasi terhadap peran pemerintah daerah, tokoh adat, tokoh agama, dan lembaga terkait dalam mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kendala, peluang, serta upaya perbaikan implementasi kebijakan perkawinan di tingkat lokal. Dengan demikian, penelitian mengenai implementasi kebijakan Undang-Undang Perkawinan di Kecamatan Balaesang Kabupaten Donggala menjadi relevan untuk mendorong peningkatan efektivitas pelaksanaan hukum perkawinan, sekaligus memberikan rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam memperkuat perlindungan keluarga dan kesejahteraan masyarakat.

## METODE

Tipe penelitian dengan pendekatan kualitatif. Menurut Moleong (2011;6) penelitian kualitatif bermaksud untuk memahami Fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, Persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik, dan dengan cara Deskriptif dalam bentuk kata-kata pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan Memanfaatkan sebagai metode ilmiah. Pendekatan ini digunakan untuk Memahami secara mendalam pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan di Kecamatan Balaesang. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi. Instrumen dalam penelitian ini, yaitu alat yang digunakan untuk mendapatkan hasil penelitian berupa Pedoman wawancara dan alat untuk merekam serta kamera untuk foto dokumentasi. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan Model Interaktif menurut Miles, Huberman Dan Saldana (2014:31:33), yang terdiri atas beberapa langkah yaitu pengumpulan data, kondensasi Data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Komunikasi merupakan salah satu faktor kunci dalam keberhasilan implementasi kebijakan, terutama yang melibatkan perubahan perilaku masyarakat seperti aturan batas usia pernikahan. Di Kecamatan Balaesang, pihak KUA menjalankan fungsi komunikasi melalui sosialisasi, penyuluhan, dan edukasi kepada masyarakat, terutama melalui tokoh agama, perangkat desa, serta forum-forum keagamaan seperti pengajian. Upaya ini bertujuan menyampaikan pesan kebijakan agar dipahami dan diikuti oleh masyarakat, sehingga implementasi kebijakan berjalan efektif. Namun, komunikasi yang dilakukan masih menghadapi kendala serius, terutama dalam hal jangkauan dan keberlangsungan sosialisasi. Keterbatasan waktu, akses geografis desa yang tersebar, serta sarana komunikasi yang terbatas menyebabkan sosialisasi tidak merata hingga ke seluruh lapisan masyarakat. Kondisi ini diperkuat oleh fakta bahwa beberapa masyarakat, khususnya di desa-desa terpencil, masih belum menerima informasi langsung dari pihak KUA dan hanya mengetahui kebijakan secara tidak resmi melalui kepala dusun atau masyarakat lainnya. Ketidakmerataan komunikasi ini menyebabkan pemahaman dan kesadaran hukum masyarakat terkait batas usia pernikahan masih rendah, sehingga praktik pernikahan di bawah umur masih terjadi.

Sumber daya menjadi aspek penting berikutnya yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. KUA Kecamatan Balaesang memiliki 8 pegawai yang tersebar untuk melayani kebutuhan administrasi dan pelaksanaan kebijakan di 13 desa. Meskipun secara kuantitatif jumlah ini terlihat mencukupi, dalam praktiknya sumber daya manusia tersebut masih mengalami keterbatasan dalam kapasitas dan distribusi tugas. Beberapa pegawai harus merangkap berbagai peran mulai dari pengawasan, pencatatan, hingga penyuluhan, sehingga fungsi strategis seperti edukasi kepada masyarakat menjadi kurang maksimal. Selain itu, keterbatasan fasilitas fisik seperti ruang konseling dan sarana pendukung seperti alat komunikasi, anggaran untuk sosialisasi, serta sarana transportasi untuk mobilitas lapangan juga menjadi kendala nyata. Minimnya fasilitas ini membatasi ruang gerak petugas untuk menjalankan kegiatan penyuluhan secara intensif dan menjangkau masyarakat luas. Keterbatasan dana juga menjadi kendala utama dalam pelaksanaan kegiatan tersebut, sehingga frekuensi dan cakupan sosialisasi menjadi terbatas dan tidak berkelanjutan.

Disposisi atau sikap para pelaksana terhadap kebijakan merupakan faktor yang mampu menentukan keberhasilan implementasi. Di KUA Kecamatan Balaesang, pelaksana menunjukkan sikap positif yang cukup baik dan komitmen tinggi dalam menjalankan tugas sesuai dengan peraturan yang berlaku. Mereka sangat menyadari dampak negatif dari pernikahan di bawah umur dan berusaha memberikan pemahaman serta arahan kepada masyarakat agar mematuhi batas usia minimal yang ditetapkan. Namun, kendala masih muncul dalam komunikasi efektif kepada masyarakat, terutama karena banyak pihak yang masih bingung terkait prosedur dan persyaratan pengajuan dispensasi nikah. Meskipun konsistensi penegakan aturan terlihat dari sikap tegas pelaksana yang menolak pencatatan pernikahan di bawah umur tanpa dispensasi, kurangnya kemampuan dalam penyampaian informasi secara jelas dan edukatif menjadi hambatan. Selain itu, sikap pelaksana pun harus mampu menghadapi tekanan sosial dan

budaya di masyarakat yang masih memaklumi atau mentoleransi perkawinan dibawah umur.

Struktur birokrasi yang terorganisasi dengan baik sangat menentukan kelancaran implementasi kebijakan publik. KUA Kecamatan Balaesang telah menerapkan prosedur operasional standar (SOP) yang jelas sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, khususnya dalam pencatatan nikah resmi. SOP ini mencakup tahapan verifikasi dokumen dan koordinasi internal sehingga proses pelayanan administrasi berjalan sistematis dan terstruktur. Meski demikian, koordinasi eksternal dengan pemerintah desa, tokoh masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan berbagai lembaga terkait masih sangat rendah. Minimnya kolaborasi ini mengakibatkan sosialisasi dan penyuluhan kebijakan tidak berjalan secara terintegrasi dan merata di seluruh wilayah desa. Keterbatasan kerja sama antar instansi ini menjadi penghambat utama dalam memperluas jangkauan edukasi kepada masyarakat, sehingga masyarakat masih kurang memahami aturan batas usia minimal pernikahan dan prosedur dispensasi nikah.

## **SIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi kebijakan batas usia pernikahan di Kecamatan Balaesang belum berjalan secara optimal. Faktor komunikasi yang kurang efektif menjadi penyebab utama rendahnya kesadaran dan pemahaman masyarakat. Ketersediaan sumber daya manusia dan fasilitas yang terbatas juga menghambat pelaksanaan sosialisasi dan pengawasan. Walaupun pelaksana memiliki disposisi yang positif dan komitmen tinggi, kurangnya koordinasi dan kolaborasi antar lembaga menjadikan pelaksanaan kebijakan kurang efektif secara keseluruhan. Rekomendasi strategis meliputi peningkatan dan inovasi metode komunikasi, seperti penggunaan media sosial, kolaborasi dengan lembaga pendidikan, dan keterlibatan tokoh masyarakat untuk memperluas jangkauan sosialisasi. Penambahan dan peningkatan kompetensi sumber daya manusia melalui pelatihan berkala serta penyediaan fasilitas dan anggaran khusus sangat diperlukan. Selain itu, meningkatkan koordinasi dan kerjasama yang sinergis antara KUA, pemerintah desa, LSM, serta tokoh masyarakat menjadi kunci utama untuk memastikan implementasi kebijakan berjalan efektif dan berkelanjutan demi mencegah pernikahan di bawah umur di wilayah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdussamad. (2021). Metode Penelitian Kualitatif; CV Syakir Media Press.
- Agustino, L. (2012). Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Anggara, Sahya. 2014. Kebijakan Publik. Bandung, CV. Pustaka Setia.
- Budi Wirarno.(2014). Kebijakan Publik : Teori, Proses, dan Studi kasus.Yogyakarta : CAPS
- Dariyo, A. (2009). Psikologi Perkembangan Anak Tertinggal. Jakarta: PT Gramedia
- Ilmu.Pramono, J. (2020). Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. In  
Jakarta: Bumi Aksara.
- Moleong, L. J. (2014). Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mubasyaroh. (2016). Pernikahan Anak di Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mustari, Nuryanti. 2015. Pemahaman Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Dan
- Nahrawi, M. & Ibrahim, A. 2021. Network Administrative Organization dalam Implementasi
- Nawawi, H. (2005). Metode Penelitian Deskriptif. Yogyakarta: Gajah Mada University.Press.
- Panjaitan dan Pardede. 2021. Administrasi Publik. Purbalingga, CV. Eureka Media Aksara.
- Peraturan Perundang-undangan Indonesia. (2019). Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Prabawati, I., Rahaju, T., dan Kurniawan, B. 2020. Analisis Kebijakan Publik. Unesa
- Pramono, J. (2020). Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. In KebijakanPublik  
Pressindo; Semarang
- Rahmadi. 2011. Pengantar Metodologi Penelitian. Antasari Press; Banjarmasin
- Ramulyo, M. I. (2004). Hukum Perkawinan Islam: Suatu Analisis dari UndangUndang
- Sholichin Abdul Wahab dan Suharno, 2010, Jenis Kebijakan Publik.
- Subarsono, A. G. (2005). Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan
- Suwitri, S. 2014. Konsep Dasar Kebijakan Publik MODUL 1. Analisis Kebijakan

- Tachjan. (2006) .Implementasi Kebijakan Publik. Bandung : AIPI
- Thoha, M. (2020). Kebijakan Publik: Teori dan Implementasi. Jakarta: Rajawali
- Tresiana, N., & Duadji, N. 2019. Ilmu Administrasi Publik. Yogyakarta: Graha  
Universitas Diponegoro.
- Wahab, S. A. (2014). Analisis Kebijakan Publik: Teori dan Aplikasi. Jakarta:
- Warsono, H., Astuti, R. S., dan Marom, A. 2019. Buku Ajar Teori Administrasi
- Yaw, A. La. 2008. Konsep Dasar Kebijakan Publik. Atmospheric Environment.