

## **EVALUASI KEBIJAKAN UNDANG – UNDANG PERKAWINAN PADA MASYARAKAT SARONGGI, SUMENEP, MADURA**

Oleh:

**Silfiah Hamdani<sup>1</sup>,Purbayakti Kusuma Wijayanto<sup>2</sup>**

Ilmu Administrasi Negara,FISIP,Universitas Slamet Riyadi Surakarta

e-mail: **silfiahhamdani747@gmail.com**

### **ABSTRAK**

Pernikahan dini masih menjadi fenomena yang umum terjadi di berbagai daerah di Indonesia, termasuk di Kecamatan Saronggi, Sumenep, Madura. Undang-Undang Perkawinan di Indonesia bertujuan untuk mengatur tata cara perkawinan serta memberikan perlindungan hukum bagi pasangan suami istri dan anak-anak. Namun, implementasinya di berbagai daerah masih menghadapi tantangan, terutama di wilayah yang memiliki budaya dan adat yang kuat, seperti Saronggi, Sumenep, Madura. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas, kebijakan Undang-Undang Perkawinan dalam masyarakat Saronggi,Sumenep,Madura, serta dampaknya terhadap hak-hak perempuan dan anak. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan analisis dokumen. Teknik penentuan informan menggunakan *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Analisis data menggunakan analisis interaktif Miles dan Huberman.kualitatif dengan teknik wawancara, observasi, dan studi literatur untuk memperoleh data yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi UU No. 16 Tahun 2019 tentang perkawinan di Saronggi masih menghadapi kendala. Berdasarkan teori evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn (2003) dengan 6 indikator, ditemukan bahwa efektivitas kebijakan masih rendah,efisiensi pelaksanaan juga belum optimal, kecukupan kebijakan masih belum mampu mengatasi akar masalah, pelaksanaan kebijakan juga belum merata antara masyarakat perkotaan dan pedesaan, responsivitas pemerintah masih bersifat reaktif, dan ketepatan kebijakan belum sepenuhnya selaras dengan kondisi sosial budaya lokal. Selain itu terdapat bentuk pertentangan antara kebijakan pemerintah dengan kehidupan masyarakat,seperti praktik pernikahan usia dini, perjudohan paksa,dan poligami tanpa izin.

**Kata kunci: Undang-Undang Perkawinan, pernikahan dini, Evaluasi Kebijakan.**

## **ABSTRACT**

### **EVALUATION OF MARRIAGE LAW POLICY IN SARONGGI COMMUNITY, SUMENEP, MADURA**

Early marriage is still a common phenomenon in various regions in Indonesia, including in Saronggi District, Sumenep, Madura. The Marriage Law in Indonesia aims to regulate marriage procedures and provide legal protection for married couples and children. However, its implementation in various regions still faces challenges, especially in areas with strong culture and customs, such as Saronggi, Sumenep, Madura. This study aims to analyze how the Marriage Law is implemented in the Saronggi community, the obstacles faced, and its impact on the rights of women and children. The method used in this study is a qualitative approach with data collection techniques through interviews, observations, and document analysis. The informant determination technique uses purposive sampling and snowball sampling. Data analysis uses Miles and Huberman's interactive analysis. Qualitative with interview techniques, observations, and literature studies to obtain relevant data. The results of the study show that the implementation of Law No. 16 of 2019 concerning marriage in Saronggi still faces obstacles. Based on the theory of policy evaluation according to William N. Dunn (2003) with 6 indicators, it was found that the effectiveness of the policy is still low, the efficiency of implementation is also not optimal, the adequacy of the policy is still unable to overcome the root of the problem, the implementation of the policy is also not evenly distributed between urban and rural communities, government responsiveness is still reactive, and the accuracy of the policy is not fully in line with local socio-cultural conditions. In addition, there are forms of conflict between government policies and people's lives, such as the practice of early marriage, forced matchmaking, and polygamy without permission.

**Keywords: Marriage Law, early marriage, policy implementation.**

## **PENDAHULUAN**

Undang-Undang RI No. 16 Tahun 2019 tentang perkawinan mengalami dinamika yang kompleks ketika diimplementasikan di Madura. Undang-Undang yang secara ideal mengatur beberapa ketentuan perkawinan ternyata sulit untuk diimplementasikan di Madura. Perkawinan merupakan kepentingan publik yang bersifat hakiki. Sudah menjadi fitrah

bahwa dua orang manusia dengan jenis kelamin berbeda, yakni seorang laki-laki dan perempuan, memiliki daya tarik satu sama lain untuk hidup bersama. Pernikahan sebagai jalan untuk bisa mewujudkan suatu keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa. Hal ini dimaksudkan, bahwa pernikahan itu hendaknya berlangsung

seumur hidup dan tidak boleh berakhir begitu saja, untuk itu diperlukan perencanaan yang matang dalam mempersiapkan segala sesuatunya, yang meliputi aspek fisik, mental, dan sosial. Semua orang tanpa memandang profesi, agama, suku bangsa, kondisi perekonomian, dan tempat tinggal, pasti akan melakukan perkawinan. Namun tidak sedikit manusia yang sudah mempunyai kemampuan baik fisik maupun mental akan mencari pasangannya sesuai dengan apa yang diinginkan. Dalam kehidupan manusia perkawinan bukanlah bersifat sementara tetapi untuk seumur hidup. (Waqiah, 2022:33-49).

Perkawinan seharusnya dilakukan oleh orang dewasa. Undang-undang No. 16 Tahun 2019 menyebutkan bahwa minimal usia perkawinan laki-laki dan perempuan berusia 19 tahun. Sayangnya tidak semua orang bisa memahami hakekat dan tujuan dari perkawinan yang seutuhnya yaitu mendapatkan kebahagiaan yang sejati dalam berumah tangga. Batas usia dalam melangsungkan perkawinan adalah penting atau dapat dikatakan sangat penting. Hal ini disebabkan karena didalam perkawinan menghendaki kematangan psikologis. Usia perkawinan yang terlalu muda dapat mengakibatkan meningkatnya kasus perceraian karena kurangnya kesadaran untuk bertanggung jawab dalam kehidupan berumah tangga bagi suami istri (Rifiani, 2021:32).

Perempuan yang menikah di usia dini memiliki banyak resiko, sekalipun ia sudah mengalami menstruasi atau haid. Ada dua pak medis yang ditimbulkan oleh pernikahan dini yakni dampak pada kandungan dan kebidanan nya. Penyakit kandungan yang banyak diderita wanita yang menikah di usia dini antara lain : infeksi pada kandungan dan kanker rahim. Hal ini terjadi karena terjadinya peralihan sel anak anak ke sel dewasa yang terlalu cepat. Wanita yang hamil di bawah usia 19 tahun dapat beresiko pada kematian, Rentan terjadi pendarahan, keguguran, hamil anggur, dan hamil premature dimasa kehamilan. Seorang anak yang melangsungkan pernikahan ketika baru lulus SMP atau SMA, Tentu keinginannya untuk melanjutkan sekolah lagi atau pendidikan yang lebih tinggi tidak akan tercapai. Hal tersebut dapat terjadi karena motivasi belajar yang dimiliki seseorang tersebut akan mulai mengendur karena banyaknya tugas yang harus mereka lakukan setelah menikah, Atau juga karena malu dengan status barunya. Sehingga anak tersebut putus sekolah. Menurut para psikolog ditinjau dari sisi sosial pernikahan anak dapat mengurangi harmonisasi keluarga hal ini disebabkan oleh emosi yang labil gejala darah muda dan cara pikir yang belum matang. (Rachmar, 2020: 39). Dampak negatif pernikahan dini lebih banyak daripada dampak positifnya untuk itu perlu adanya komitmen dari pemerintah dalam

menekan angka pernikahan dini di Indonesia. Pernikahan dini bisa menurunkan sumber daya manusia Indonesia karena terputusnya mereka untuk memperoleh pendidikan. Kemiskinan semakin banyak dan beban negara juga semakin menumpuk. (Jamilah, 2020: 26)

India merupakan negara dengan peringkat pertama yang memberikan sepertiga dari jumlah pernikahan anak usia dini di dunia, dengan sebanyak 216,6 juta anak menikah pada usia di bawah 18 tahun. Dari data laporan yang sama rata-rata anak di bawah umur yang menikah ini tinggal di daerah pedesaan (27%) Dan sering berasal dari masyarakat dengan kondisi finansial yang rendah (39,7%). Di posisi kedua ada Bangladesh dengan jumlah pernikahan usia dini sebanyak 41,6 juta. Berbeda dengan India, pernikahan usia dini di Bangladesh sering terjadi baik di pedesaan maupun perkotaan. Namun negara ini memiliki satu kesamaan dengan India, Yaitu rata-rata gadis yang menikah dini berada dalam kondisi finansial yang sangat rendah (62,5%). Negara dengan pernikahan dini terbanyak ketiga adalah Tiongkok, dengan 35,4 juta anak menikah di bawah usia 18 tahun. Selanjutnya ada Indonesia dengan tingkat pernikahan anak usia dini sebanyak 25,5 juta, Di mana anak-anak yang terpaksa menikah sebagian besar adalah siswa sekolah menengah pertama (SMP) sebesar 45,6 %. Di posisi kelima adalah Nigeria dengan jumlah pernikahan anak usia dini

sebesar 24,4 juta. Pernikahan dini ini sangat umum dilakukan di pedesaan (44,7%), Dipicu oleh kondisi finansial yang sulit (58,4%) Dan sering mengincar anak-anak yang tidak bersekolah (71,5%). Negara lain yang sering melakukan pernikahan dini adalah Brasil (21,6 juta), dimana pernikahan dini ini selalu mengincar anak SMP (48,8%). Pakistan (19,4 juta), dimana anak-anak yang terpaksa menikah dini berasal dari keluarga dengan kondisi finansial minim (34,1%). Berikutnya ada Ethiopia (18,6 juta) di mana anak-anak yang berasal dari keluarga miskin (58%) sering menjadi korban. Meksiko (10,2 juta) yang sering mengincar anak SMP (46%), dan Iran (10 juta).

Pemerintah berusaha menegakkan perlindungan bagi perempuan di bawah umur agar tidak terjadinya perkawinan dini sayangnya perubahan atau amandemen undang-undang perkawinan tahun 2019 yang menaikkan batas minimal usia menikah menjadi 19 tahun untuk laki-laki dan perempuan belum signifikan menerangkan perkalian anak rata-rata kasus perkawinan anak masih mencapai 8,64% Secara nasional sepanjang periode 2020 sampai 2023 bahkan pasca penetapan amandemen satu perkawinan pada tahun 2019 angka dispensasi perkawinan anak melejit hingga 173% di tahun 2020 dispensasi perkawinan tahun 2019 oleh pengadilan agama sebesar 23,143 kasus. Kemudian naik hingga mencapai 63,382 kasus di tahun

berikutnya tingginya dispensasi masih berlanjut hingga tahun 2022.

Pada tahun 2020 terdapat 63,680 kasus perkawinan anak di Indonesia berdasarkan banyaknya permohonan dispensasi kawin. Angka tersebut naik sebesar 173% setelah undang-undang nomor 16 disahkan pada tahun 2019, di mana sebelumnya hanya ada sebanyak 23,145 kasus. Meskipun kasus perkawinan anak sejak tahun 2020 hingga 2022 terus menurun tetapi jumlah kasus yang diajukan masih terhitung tinggi. Pada tahun 2021 Ada sebanyak 61,449 kasus dan pada tahun 2022 ada sebanyak 52,095 kasus.

Angka pernikahan anak di provinsi Jawa timur diklaim terus mengalami penurunan dalam tiga tahun terakhir. Data yang tercatat oleh pengadilan tinggi agama Surabaya pada 2023 kemarin, angka dispensasi nikah di jati mencapai 12,334 kejadian. Artinya ada 24,668 anak yang menikah dengan dispensasi. Angka nikah di bawah umur pada 2023 tersebut mengalami penurunan sejak 2021 yang mana pada tahun ini mencapai 17,151 kemudian turun 11,99% pada tahun 2022 menjadi 15,095. Pada tahun 2023 turun lagi sebesar 18,29%. BPS Jatim mencatat data mengenai Proporsi perempuan umur 20 sampai 24 tahun yang berstatus kawin atau berstatus hidup bersama sebelum umur 18 tahun pada 2021 sampai 2023 terus mengalami penurunan. Di tahun 2021 ada di angka 10,44 kemudian turun ke angka 9,46 di

tahun 2022, Dan turun lagi ke angka 8,86 di tahun 2023. Kewajiban bagi setiap pemerintah daerah dan masyarakat untuk menentukan kasus pernikahan anak tertuang dalam surat edaran gubernur Jawa timur per nomer 474.14/810/109.5/2021 tentang pencegahan perkawinan anak yang ditandatangani pada 18 Januari 2021. Selain itu peraturan gubernur Jawa timur nomer 85 tahun 2023 juga mengatur tentang Rencana Aksi Daerah (RAD) pencegahan dan penanganan perkawinan anak tahun 2023 sampai 2024 yang ditandatangani pada 5 Desember 2023.

Perkawinan anak anak tidak hanya terjadi di Sulawesi Selatan tapi juga terjadi di Madura daerah yang memiliki tingkat kawin anak anak tinggi di wilayah Jawa timur, di Sampang terdapat 17,47% kasus kawin anak, Pamekasan 19,39%, dan Sumenep 41,72%. Dari 9.000 pernikahan per tahun di Sumenep, Lebih 60% adalah praktik kawin anak. Kawin anak merupakan tradisi buruk yang dianggap masyarakat harus diikuti oleh anak anak perempuan di daerah ini sehingga mereka tidak boleh menolak. Orang tua akan menanggung aib jika mereka menolak perkawinan yang sudah diinginkan oleh orang tuanya. Keadaan ini diperburuk oleh budaya bahwa orang tua akan malu jika anak perempuannya sudah Praban (gadis) tapi belum mendapatkan jodoh atau sering disebut tak baju lake (tidak laku).

Dispensasi nikah di PA Sumenep yang digawangi oleh

fasilitator program USAID ERAT ibu Nurul Sugiati. Mengingat angka dispensasi nikah yang diterima oleh kabupaten Sumenep berjumlah 258 putus kabel dari yang diterima berjumlah 284 perkara. Angka ini cukup besar mengingat secara yuridis formal mahkamah Agung republik Indonesia sudah mengeluarkan regulasi yang mengatur penanganan dan penyelesaian perkara dispensasi nikah atau dispensasi kawin.

Pemerintah Indonesia mengatur pencatatan perkawinan melalui perundang-undangan dengan tujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat. Namun pada hakikatnya tidak semua masyarakat muslim di Indonesia mengikuti prosedur atau aturan yang berlaku. Hal ini terbukti bahwa sebagian masyarakat

masih melaksanakan praktik nikah yang tidak tercatat secara resmi dan tidak dipublikasikan yang dikenal dengan sebutan nikah Sirri Dan sebagian ada yang menyebutnya nikah agama atau nikah di bawah tangan. Agama Islam telah mengatur secara sempurna tentang masalah perkawinan. Salah satu bentuk perkawinan yang sering diperbincangkan dalam masyarakat Muslim adalah poligami. Poligami adalah ikatan perkawinan yang salah satu pihak (suami) mengawini beberapa (lebih dari satu) istri dalam waktu yang bersamaan. Adapun tujuan pokok perkawinan adalah membentuk keluarga Sakinah, Mawaddah, Warahmah. Jika ketiga hal tersebut di atas menimpa satu keluarga sudah tentu tidak dapat keharmonisan dalam rumah tangga.

berasal dari bahasa Yunani, Sangsekerta dan latin. “akar kata dalam bahasa yunani dan sangsekerta adalah polis(negara-kota) dan pur (kota) dikembangkan dalam bahasa latin menjadi politia(negara) dan akhirnya didalam bahasa inggris pertengahan policie yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan”. (William N. Dunn,2003:52).

Kebijakan publik Menurut Dye (Agustino, 2019), kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Menurut Anderson (Agustino,

## LANDASAN TEORI

### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti „government“ yang hanya menyangkut aparatur negara, tetapi juga ”governance“ yang menyangkut pada pengelolaan sumber daya publik. Istilah “kebijakan” dalam bahasa inggris “policy” yang berasal dari bahasa latin, yaitu kata polis yang artinya commuty atau penguyuban (persekutuan) hidup manusia, masyarakat atau city (negara kota).

Secara etimologis, istilah policy (kebijakan)

2019) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah “Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Frederich (Agustino, 2019) kebijakan publik yaitu “Serangkaian arah yang diusulkan seseorang, sekelompok pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt (Agustino, 2019) kebijakan publik yaitu “keputusan tetap yang dicirikan dengan konsisten dan pengulangan (repetisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Bridgman dan Davis, 2005 dalam (Suharto, 2020) menerangkan kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “whatever government choose todo or not to do”. Artinya, kebijakan publik adalah “apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk

dilakukan atau tidak dilakukan”. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn, 1990 (Suharto, 2020) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna “kebijakan” hanyalah milik atau dominan pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga/PKK) dan lembaga-lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula.

Bridgeman dan Davis, 2004 dalam (Suharto, 2020) menerangkan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (objective), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (authoritative choice), dan sebagai hipotesis (hypothesis).

a. Kebijakan publik sebagai tujuan

Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik. Artinya, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah.

b. Kebijakan publik sebagai pilihan

Tindakan yang legal Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

c. Kebijakan publik sebagai hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme

mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi.

Kebijakan publik mempunyai definisi yang bermacam-macam. Thomas R. Dye (Nugroho, 2021) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat suatu kehidupan bersama tampil beda. Sementara itu Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagaimana dikutip (Anderson, 1984) sebagai “the authoritative allocation of values for the whole society”. Berdasarkan definisi tersebut Easton menegaskan bahwa hanya pemerintah yang secara sah dapat membuat pilihan melakukan suatu tindakan atau tidak pada masyarakat. Hal ini disebabkan oleh karena pemerintah termasuk para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari di masyarakat yang telah menjadi tanggungjawabnya. Dalam suatu glosari di bidang administrasi Negara, kebijakan publik diberikan arti sebagai berikut:

- a. Susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.
- b. Apapun yang dipilih pemerintah untuk



dilakukan atau tidak dilakukan.

- c. Masalah-masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Dari berbagai pengertian tersebut maka kebijakan publik (publik policy) merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada kepentingan seluruh masyarakat.

Kebijakan publik pada hakekatnya berada dalam suatu system. Menurut Dunn (1994:70-71) system kebijakan adalah seluruh pola institusional dimana didalamnya kebijakan dibuat, mencakup hubungan timbal balik diantara ketiga unsur yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh pejabat pemerintah dan diinformasikan ke dalam bidang-bidang isu (masalah). Sementara pelaku kebijakan (policy stakeholders) adalah para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.

Lingkungan kebijakan (policy environment) adalah konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling masalah kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik. Oleh karena itu system kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, artinya bahwa di dalam praktek pembuatan kebijakan dimensi obyektif dan subyektif tidak dapat dipisahkan. Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subyektif yang diciptakan secara sadar oleh para pelaku kebijakan melalui pilihan-pilihan. System kebijakan adalah realitas obyektif yang dimanifestasikan ke dalam tindakan-tindakan yang teramati beserta konsekuensinya. Pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan, demikian pula analisis kebijakan merupakan pencipta sekaligus hasil ciptaan system kebijakan.

## 2. Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson, 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan

kepada seluruh proses kebijakan.

Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses/siklus kebijakan publik, menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan, sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan lalu dievaluasi. Dari evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan, sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan itu dapat dilanjutkan atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau bahkan harus dihentikan. Evaluasi juga menilai keterkaitan antara teori kebijakan dengan prakteknya implementasi dalam bentuk dampak kebijakan, apakah dampak tersebut sesuai dengan yang diperkirakan atau tidak. Dari hasil evaluasi pula kita dapat menilai apakah sebuah kebijakan/program memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat yang dituju. Secara normatif fungsi evaluasi sangat dibutuhkan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik, terlebih di masa masyarakat yang makin kritis menilai kinerja pemerintah.

Evaluasi kebijakan merupakan proses yang rumit dan kompleks karena selain melibatkan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi juga melibatkan

berbagai dimensi yang ditujukan untuk melakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan menurut Patton dan Sawicki, mengemukakan empat dimensi pokok dalam evaluasi kebijakan yakni. Technical feasibility, political viability, economic and financial possibility. And administrative operability. Penjelasan mengenai dimensi evaluasi kebijakan sebagai berikut:

- a. "Technical Feasibility, measure whether policy or program outcome theri purpose. The two principal criteria that fall under this category are effeffectiveness and adequacy.
- b. Economic and Financial Possibility,measure firt what the program cost, and secon what the produce of benefist. Tree concept are prominent to discussion of economic evaluation criteria: tangible versus intangibel:monetarizable versus nonmonetarizable criteria and direct versus indidirect cost-benefit criteria viability.
- c. Political Viability, policy is developed in politikal test consequwntly must he subjected to political assessment political criteria then. Deal with the to acceptability of alternatives to decision makers, public official, influential citizen and groups and other source of

power, law, rules and regulations that specify how an acceptable alternative result from the political process. Political criteria that should be considered in 28 virtually every analysis include acceptability, appropriateness, responsiveness, legal and equity.

d. Administrative

Operability, measure how possible it is to actually implement the proposed policy or program within the political, social and most important administration context. Specific criteria to consider in evaluating administrative operability include authority, institutional commitment, capability and organizational support.” (Patton dan Sawicki, 1986)

Dari penjelasan evaluasi kebijakan diatas menurut Patton dan Sawicki bahwa evaluasi kebijakan itu seharusnya terdiri dari Technical feasibility, political viability, economic and financial possibility, and administrative Operability sebagai kerangka acuan atau ukuran yang digunakan untuk mengkaji program-program kebijakan yang sedang dilaksanakan.

Kelayakan Teknis (Technical Feasibility), mengukur apakah kebijakan atau hasil

dari sebuah program berhasil dua kriteria utama yang termasuk dalam kategori ini adalah efektivitas dan kecukupan. Menyangkut penyediaan informasi yang diperlukan untuk menilai keberhasilan program sehingga dapat diramalkan tentang kemungkinan pencapaian tujuannya. Pada konteks ini terdapat dua ukuran yakni efektivitas program adalah kemampuan tercapainya tujuan kebijakan dan adequacy adalah kemungkinan solusi pemecahan berdasarkan ketersediaan sumberdaya.

Peluang Ekonomi dan Finansial (Economic and Financial Possibility), pengukurannya mencakup biaya program dan keuntungan yang dihasilkan. Hal ini berkaitan dengan penilaian tingkat efisiensi suatu program. Program yang efisien adalah program yang dapat mampu memberikan benefit atau memberikan hasil yang memadai ditinjau dari segi biaya dan keuntungan dari program tersebut. Ukuran untuk ini menyangkut tangible dan intangible; monetarizable versus nonmonetarizable dan direct versus indirect cost benefit.

Daya dukung Politik (Political Viability), Kebijakan dibangun dalam arena politik karenanya harus cukup mendapatkan dukungan dari proses politik. Sebagai konsekuensinya, alternatif

kebijakan selayaknya berfokus pada nilai-nilai atau penilaian secara politis. Ukuran politis dalam hal ini berkaitan dengan didukungnya kebijakan oleh para pembuat keputusan (decision makers), para pejabat publik, masyarakat, dan lain-lain sumber kekuasaan dalam proses perpolitikan.

Daya dukung Administratif (Administrative Operability), meliputi mengenai seberapa mungkin program program dilaksanakan sesuai kebijakan yang ada. Ukurannya antara lain adalah otoritas, komitmen institusi, kapabilitas staf dan kapabilitas finansial serta dukungan organisasi menyangkut fasilitas fisik dan lain-lain dukungan yang memungkinkan terwujudnya pelayanan.

Dengan demikian ukuran yang dimaksudkan menyangkut dukungan para penentu kebijakan yang memungkinkan dampak yang ditimbulkan atas kegunaan dan program program kebijakan yang dihasilkan benar benar berguna atau bernilai. Lebih lanjut Wibawa dkk dalam Nugroho menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu :

- a. "Eksplanasi melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang

pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program.

- b. Kepatuhan melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. Audit melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. Akunting melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut." (Nugroho, 2021)

Menurut Wibawa dkk bahwa evaluasi kebijakan itu memiliki beberapa fungsi yaitu meliputi eksplanasi, yaitu melalui evaluasi dapat terlihat realitas pelaksanaan gambaran evaluasi di lapangan itu berhasil atau gagal, dengan mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor sebagai pendukung. Selanjutnya kepatuhan, yaitu melalui evaluasi dapat melihat apakah tindakan dari para pelaku, baik birokrat maupun pelaku

lainnya dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan. Ketiga adalah audit, yaitu melalui evaluasi akan terlihat apakah output dari kebijakan benar-benar tepat sasaran atau bahkan terdapat penyimpangan, dan yang terakhir adalah akunting, yaitu melalui evaluasi akan dapat dilihat bagaimana akibat sosial ekonomi dari kebijakan yang diterapkan. Sedangkan standar yang dipakai untuk mengevaluasi suatu kebijakan tertentu dapat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu;

- a. Utility (manfaat), Hasil evaluasi hendaknya bermanfaat bagi manajemen untuk pengambilan keputusan atas program yang sedang berjalan.
- b. Accuracy (akurat), Informasi atas hasil evaluasi hendaklah memiliki tingkat ketepatan tinggi.
- c. Feasibility (layak), Hendaknya proses evaluasi yang dirancang dapat dilaksanakan secara layak. (Umar, 2002).

Berdasarkan uraian di atas standar yang dipakai untuk mengevaluasi suatu kebijakan dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu manfaat, evaluasi seharusnya bermanfaat bagi pengambil keputusan atas program yang sedang berjalan, lalu akurat, informasi yang dihasilkan dari evaluasi itu hendaknya memiliki ketepatan yang

tinggi, selanjutnya layak, proses dari evaluasi yang dirancang itu seharusnya dapat dilaksanakan secara layak yang tidak merugikan beberapa pihak.

Berikut adalah pengertian evaluasi kebijakan yang diungkap oleh William N. Dunn yang diterjemahkan oleh Wibawa dalam bukunya yang berjudul Pengantar Analisis Kebijakan Publik, yaitu, Evaluasi kebijakan pada prinsipnya adalah proses yang dilakukan untuk menilai sebuah kinerja kebijakan yang dihasilkan setelah kebijakan tersebut dibuat dan dilaksanakan, (Dunn 2003).

Sesuai dengan pengertian evaluasi kebijakan yang diungkap oleh William N. Dunn diatas, maka Dunn mengemukakan beberapa hal mengenai kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik, yaitu Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, Pemerataan, Responsivitas, Ketepatan". (Dunn, 2003).

- a. Efektivitas (effectiveness)  
Kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn : "Efektivitas (effectiveness), berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan diadakannya tindakan. Efektivitas biasanya selalu diukur dengan hal yang

berkaitan dengan unit produk atau nilai moneter” (Dunn, 2003).

Berdasarkan definisi diatas efektifitas adalah suatu alternatif kebijakan untuk mencapai hasil yang diharapkan atau memiliki (akibat). Efektivitas juga dapat dikatakan sebagai tindakan untuk mencapai suatu tujuan, efektivitas biasanya selalu diukur dengan hal-hal yang berkaitan dengan nilai moneter. Adapun pengertian Menurut

Effendy mendefinisikan efektivitas sebagai berikut, Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan, (Effendy, 1989).

Efektivitas menurut pengertian Effendy diatas dapat diartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

b. Efisiensi (eficiency)

Kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn :“Efisiensi (eficiency)

berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi merupakan hubungan antara efektifitas dengan usaha yang digunakan. Efisiensi biasanya diukur dengan perhitungan sumber daya yang digunakan untuk mencapai efektifitas tertinggi. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan”. (Dunn, 2003)

Berdasarkan definisi diatas efisiensi adalah jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi erat hubungannya dengan efektivitas dengan usaha yang digunakan. Efisiensi biasanya diukur dengan perhitungan sumber daya untuk mencapai suatu efektifitas tertinggi. Adapun pengertian Efisiensi menurut Malayu S.P Hasibuan yaitu :

“Perbandingan terbaik antara input (masukan) dan output (hasil), antara keuntungan dengan biaya (antara hasil pelaksanaan dengan sumber yang digunakan), seperti halnya juga hasil optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas”. (Hasibuan, 1994) Malayu

berpendapat bahwa efisiensi merupakan kemampuan perusahaan, instansi ataupun seseorang dalam menjalankan aktivitasnya untuk memperoleh hasil tertentu dengan menggunakan masukan (input yang rendahnya) untuk menghasilkan suatu keluaran (output yang optimal), dan juga merupakan kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan benar.

- c. Kecukupan (adequacy)  
Kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn, “Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan masalah.” (Dunn, 2003).

Berdasarkan definisi diatas kecukupan adalah seberapa jauh suatu tingkat efektivitas kebijakan yang dibuat aparat pemerintah untuk memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan masalah. Dimaksud kecukupan yaitu kinerja. Kinerja adalah menilai bagaimana seseorang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah ditentukan. Adapun

pengertian kesamaan menurut Budi Winarno, yaitu : “Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi. Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut”.(Winarno, 2021)  
Menurut Winarno hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi

aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Pemerataan (equity)

Kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn, “Pemerataan (equity) berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat”. (Dunn, 2003).

Berdasarkan definisi diatas kesamaan yaitu berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat. Yang termasuk kedalam keadilan yaitu akuntabilitas publik, akuntabilitas publik merupakan ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas seseorang atau lembaga dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berlaku. Adapun pengertian kesamaan menurut Budi Winarno, yaitu :

“Pemerataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik.

Kriteria pemerataan (equity) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat”. (Winarno, 2021)

Berdasarkan definisi kesamaan menurut Winarno Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Namun menurut Karniawati pemerataan dapat dilihat dari sikap perilaku, dapat dilihat dibawah ini bahwa:

“Pemerataan hak tersebut dapat dilihat dari sikap perilaku pemberi layanan yang teguh pada prinsip-prinsip dan aturan pelayanan dan juga ditunjukkan dengan perilaku tegas kepada penerima layanan tersebut tanpa ada perbedaan perlakuan antara penerima layanan satu dengan yang lainnya.”

Menurut pemaparan dari Karniawati bahwa kesamaan hak dapat dilihat dari sikap perilaku pemberi layanan yang teguh pada prinsip-prinsip dan aturan dari pelayanan dan juga perilaku tegas



kepada penerima layanan tersebut tanpa ada perbedaan perlakuan antara penerima layanan satu dengan penerima layanan yang lainnya.

- e. Responsivitas (responsiveness)  
Kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn, “Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok dalam masyarakat tertentu”. (Dunn, 2003). Berdasarkan definisi diatas responsivitas yaitu seberapa jauh kebijakan dapat menyelesaikan masalah. preferensi, atau nilai-nilai yang terkandung, untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Adapun pengertian responsivitas menurut Budi Winarno, yaitu :  
“Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu

kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan”. (Winarno, 2021).

Kriteria responsivitas menurut Winarno adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karenanya, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

## f. Ketepatan

(appropriateness)

Kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik menurut William N. Dunn. Secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif yang merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan kebijakan tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa ketepatan secara dekat merujuk pada nilai atau harga dari tujuan dibuatnya Peraturan Undang-Undang No. 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan dan asumsi yang melandasi tujuan dibuatnya kebijakan tersebut sehingga dapat berpengaruh terhadap proses pelaksanaan pencegahan pernikahan dini di Indonesia.

Adapun pengertian ketepatan menurut Budi Winarno, yaitu: “Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menyeleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak.

Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut”. (Winarno, 2021)

Berdasarkan uraian di atas menurut Winarno maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

Menurut William N. Dunn (2003:608-610) istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assessment). Evaluasi

berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

g. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Wibawa dkk (1994:9-10)

mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui 4 aspek yaitu :

- 1) Proses pembuatan kebijakan;
- 2) Proses implementasi;
- 3) Konsekuensi kebijakan;
- 4) Efektivitas dampak kebijakan.

Evaluasi terhadap aspek kedua disebut evaluasi implementasi sedangkan

evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan. Riant Nugroho, dalam premisnya mengemukakan bahwa setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti sehingga ada klausula “dapat diganti setelah dilakukan evaluasi “ dalam setiap kebijakan publik. Hal ini perlu dijadikan acuan karena, pertama, untuk menghindari kebiasaan buruk administrasi publik di Indonesia yang sering menerapkan prinsip ganti pejabat, harus ganti peraturan. Kedua, supaya setiap kebijakan tidak diganti hanya karena keinginan atau selera pejabat yang saat itu berwenang (Nugroho, 2021:471). Terkait dengan hal tersebut tujuan evaluasi menurut Nugroho (2021:472) adalah bukan untuk menyalahkan pihak yang mengeluarkan kebijakan, namun untuk mengetahui kesenjangan antara harapan dan pencapaian suatu kebijakan serta bagaimana menutup kesenjangan tersebut.

h. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2021:463) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi,

kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang pola-pola hubungan antar-berbagai dimensi realitas yang diamatinya. (1) Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan; (2) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan; (3) Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai kekelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan; (4) Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Selain hal tersebut diatas, fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut Putra (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu : (1) memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; (2) untuk menilai kepatuhan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi; dan (3) untuk memberi sumbangan pada

kebijakan lain terutama segi metodologinya. Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Fungsi evaluasi menurut Agustino (20:188-189) ada tiga macam yaitu :

- 1) Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;
- 2) Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
- 3) Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan. Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Evaluasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan suatu program. Manfaat positif akan diperoleh apabila evaluasi dijalankan dengan benar dan memperhatikan segenap aspek yang ada dalam suatu program. Menurut

Dunn (2003:609-611) evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yakni :

- a) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan public.
- b) Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun

landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif).

- c) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Menurut Samodra Wibawa (1994), evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi yaitu :

- 1) Ekplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat

dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

- 2) Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- 3) Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- 4) Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Sedangkan fungsi evaluasi menurut Agustino (2019:188-189) adalah :

- 1) Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;

- 2) Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
- 3) Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Menurut William N. Dunn fungsi evaluasi, yaitu : “Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi” (Dunn, 2003:609 dan 610).

- i. Pendekatan Evaluasi Kebijakan  
Evaluasi kebijakan publik memiliki pendekatan yang beragam tergantung tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan

melakukan evaluasi. Menurut Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, di dalam pelaksanaannya kegiatan evaluasi dapat dilakukan pada berbagaim tahapan yaitu:

- 1) Evaluasi pada Tahap Perencanaan (ex-ante), yaitu evaluasi dilakukan sebelum ditetapkan rencana pembangunan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya
- 2) Evaluasi pada Tahap Pelaksanaan, yaitu evaluasi yang dilakukan pada saat pelaksanaan rencana pembangunan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan rencana dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya
- 3) Evaluasi pada Tahap Pasca-Pelaksanaan, yaitu evaluasi yang dilakukan setelah pelaksanaan berakhir, yang diarahkan untuk melihat pencapaian program dalam

mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan. Evaluasi ini digunakan untuk menilai efisiensi (keluarandan hasil dibandingkan masukan), efektivitas (hasil dan dampak terhadap sasaran) atau manfaat (dampak terhadap kebutuhan) program.

Menurut Dunn (2003:613 620) membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga, yaitu:

- 1) Evaluasi Semu. Evaluasi semu adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri atau tidak kontroversial.
- 2) Evaluasi Formal. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk

menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal tersebut atas dasar tujuan program kebijakanyang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal dan merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

- 3) Evaluasi Keputusan Teoritis. Evaluasi ini merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Asumsi evaluasi teoritis keputusan adalah tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun tersembunyi merupakan ukuran

yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan program.

### 3. Perjudohan/Pernikahan Dini

- a. Pengertian Pernikahan  
Menurut Undang-Undang RI Nomer 16 Tahun 2019 tentang perkawinan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan (marriage) adalah ikatan yang sah dan resmi antara seorang pria dan wanita, yang menimbulkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara mereka maupun keturunannya. Pengesahan secara hukum suatu pernikahan biasanya terjadi pada saat dokumen tertulis yang mencatatkan pernikahan ditandatangani berdasarkan pasal 7 UU No.16 Tahun 2019:

- 1) Perkawinan hanya diizinkan bila pria mencapai usia 19 tahun dan wanita mencapai usia 19 tahun.
- 2) Dalam hal penyimpangan dalam ayat (1) pasal ini dapat meminta dipensi kepada pengadilan agama atau pejabat



lain yang diminta oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita.

b. Pengertian Pernikahan Dini

Menurut UU Negara atau UU No.16 Tahun 2019 tentang perkawinan menyatakan bahwa: perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria dapat mencapai umur 19 tahun dan pihak perempuan sudah mencapai umur 19 tahun jadi, jika masih di bawah umur tersebut maka dinamakan pernikahan dini. Usia minimal menikah adalah 20 tahun untuk perempuan dan 25 tahun untuk laki-laki.

Pernikahan adalah akad/janji nikah yang diucapkan atas nama Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan awal dari kesepakatan bagi calon pengantin untuk saling memberi ketenangan (sakinah) dengan mengembangkan hubungan atas dasar saling cinta dan kasih (mawaddah wa rahmah). Pernikahan adalah awal terbentuknya sebuah keluarga.

Undang-Undang Negara atau UU No.16 Tahun 2019 tentang perkawinan menyatakan bahwa: perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria dapat mencapai umur 19 tahun dan pihak

perempuan sudah mencapai umur 19 tahun jadi, jika masih di bawah umur tersebut maka dinamakan pernikahan dini. Usia minimal menikah adalah 20 tahun untuk perempuan dan 25 tahun untuk laki-laki.

Pernikahan adalah akad/janji nikah yang diucapkan atas nama Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan awal dari kesepakatan bagi calon pengantin untuk saling memberi ketenangan (sakinah) dengan mengembangkan hubungan atas dasar saling cinta dan kasih (mawaddah wa rahmah). Pernikahan adalah awal terbentuknya sebuah keluarga.

c. Pengertian perijodohan/Pernikahan Dini menurut para ahli

Pengertian asal mula 'perijodohan' sebenarnya berawal dari kata 'jodoh' yang memiliki arti pasangan atau (barang apa yang cocok hingga menjadikan sepasang), lalu arti dari 'perijodohan' sendiri ialah mempertunangkan, memperistrikan atau mempersuamikan. Dalam makna istilah, perijodohan ialah upaya untuk melakukan atau menyatukan kedua anak manusia dengan salah satu pihak dengan adanya

unsur suatu pemaksaan. Dan menurut beberapa ahli ulama' mengatakan bahwa, perijodohan ialah suatu pernikahan atau perkawinan yang dilaksanakan bukan atas kemauan sendiri dan juga terdapat unsur desakan atau tekanan dari pihak orang tua ataupun pihak yang hendak menjodohkan. Menurut United Nations Children's Fund (UNICEF) menyatakan bahwa pernikahan usia dini adalah pernikahan yang dilaksanakan secara resmi atau tidak resmi yang dilakukan sebelum usia 18 tahun.

Dalam UU No. 16 Tahun 2019, rentang usia perkawinan adalah lulus SMA. Jenjang Perguruan Tinggi (S1) biasanya pada usia 21-22 tahun. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 mengatur bahwa usia minimum untuk masuk perguruan tinggi adalah 19 tahun setelah menyelesaikan SMA. Apabila masih di bawah umur tersebut, maka dinamakan pernikahan dini.

Pengertian secara umum, pernikahan dini yaitu merupakan institusi agung untuk mengikat dua insan lawan jenis yang masih remaja dalam satu ikatan keluarga. Remaja itu sendiri adalah anak

yang ada pada masa peralihan antara masa anak-anak ke dewasa, dimana anak-anak mengalami perubahan-perubahan cepat disegala bidang. Mereka bukan lagi anak-anak, baik bentuk badan, sikap, dan cara berfikir serta bertindak, namun bukan pula orang dewasa yang telah matang. Pernikahan dibawah umur yang belum memenuhi batas usia pernikahan, pada hakikatnya di sebut masih berusia muda atau anak-anak yang ditegaskan dalam Pasal 81 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002, anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun dikategorikan masih anak-anak, juga termasuk anak yang masih dalam kandungan, apabila melangsungkan pernikahan tegas dikatakan adalah pernikahan dibawah umur.

Perijodohan/Pernikahan Dini dalam Budaya Madura merupakan tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Sehingga banyak masyarakat madura khususnya di Kabupaten Sumenep yang menganjurkan untuk anak-anak yang berpacaran agar langsung abhekan agar tidak menimbulkan fitnah dan meningkatkan

kepercayaan serta mendekatkan kepada pihak keluarga. Menurut (Koentjaraningrat, 1985) keluarga dapat dibedakan menjadi dua macam, yakni keluarga batih (nuclear family) dan keluarga luas (extended family). Keluarga inti merupakan suatu keluarga yang terdiri atas seorang suami, seorang isteri, dan anak-anak mereka yang belum kawin. Sedangkan keluarga luas adalah suatu keluarga yang terdiri atas lebih dari satu keluarga inti, tetapi seluruhnya merupakan satu kesatuan sosial yang amat erat, dan biasanya hidup tinggal bersama pada satu rumah atau satu pekarangan. Dalam masyarakat Madura ikatan kekerabatan terbentuk melalui keturunan-keturunan, baik dari keluarga berdasarkan garis ayah maupun garis ibu, akan tetapi garis keturunan ayah pada umumnya lebih dominan dari pada garis keturunan ibu. Dalam sistem kekerabatan masyarakat Madura ini dikenal tiga kategori sanak keluarga, yakni kerabat inti (tarètan dalem), keluarga dekat (tarètan semma'), dan keluarga jauh (tarètan jhau). Di luar ketiga kategori ini masyarakat Madura

menamakannya sebagai orang luar atau bukan saudara (orèng lowar). Dalam kenyataannya, orang lowar bisa jadi dianggap sebagai kerabat dekat karena adanya ikatan perkawinan (Wiyata, 2006).

Kepala Seksi Remaja Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Provinsi Jawa Timur, pernikahan dini terbanyak terjadi di Madura, yakni sekitar 60% dan merata di empat kabupaten, Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep (Ningsih S. &, 2013). Pernikahan dini ini juga terjadi pada masyarakat subkultur Madura yang berdomisili di daerah tapal kuda (meliputi Pasuruan, Probolinggo, Lumajang, Jember, Situbondo, Bondowoso, dan Banyuwangi). Di Kabupaten Probolinggo, misalnya, menurut catatan kantor Pengadilan Agama (PA) setempat, angka perkawinan di bawah usia 15 tahun pada tahun 2008 meningkat 500% dibanding tahun 2007, di mana sampai September 2008 tercatat ada 10 perkawinan yang usia pengantin perempuannya masih di bawah 15 tahun (Hanafi, 2015). Berikutnya data dari BPS (Badan Pusat Statistik)

pada tahun 2013 (Yunitasari, 2021) menyebutkan bahwa jumlah perempuan berusia 10 tahun dan di bawah 17 tahun di Jawa Timur (2011-2013) adalah 26,33%, di mana jumlah pernikahan dini masih tinggi di Bondowoso (53,26%), Situbondo (51,54%), Probolinggo (48,09%), Sumenep (45,08%), dan Sampang (43,33%).

Mengacu pada hasil penelusuran beberapa penelitian sebelumnya ditemukan bahwa pernikahan dini ini masih banyak terjadi di Jawa Timur, termasuk diantaranya di Pulau Madura (Bangkalan, Sampang, Pamekasan, Sumenep). karena masyarakat etnis Madura maupun masyarakat subkultur Madura masih memegang tradisi perjodohan (Rahayu, 2020). Baik itu yang

dilakukan sejak masih dalam kandungan (Rohmah, Sadik, & Sidiq, 2024) maupun sudah beranjak pada masa kanak-kanak yang dikenal dengan tradisi "tan-mantaran". Sebuah tradisi pengantin anak kecil seperti yang dilakukan oleh pengantin orang dewasa, yang dilakukan dari awal proses pertunangan (bebekalan) sampai dengan proses resepsi pernikahan, namun bedanya tidak dilakukan ijab kabul seperti yang dilakukan pengantin orang dewasa, karena masih berusia sekitar 4-10 tahun sehingga belum diikat sebagai suami-istri (Nuri, 2016) (Rohmah, 2024). Berikut penulis lampirkan Rekapitulasi data kependudukan per Desa/Kelurahan dan status perkawinan Kabupaten Sumenep tepatnya di Kecamatan Saronggi Tahun 2023.

menggunakan beberapa metode. Pertama, Observasi (Pengamatan). metode ini merupakan teknik pengumpulan data di mana seorang peneliti melakukan pengamatan pada masyarakat yang menjadi objek. Teknik ini terdiri dari pengamatan (Observasi) dan observasi partisipasi (Bungin, 2008:67). Ketiga, metode dokumentasi. Metode ini digunakan untuk memperoleh data dokumenter tentang hal-hal yang terkait

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan, Sedangkan pendekatan yang akan dipakai dalam penelitian ini ialah metode deskriptif- kualitatif, Yaitu sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data descriptive berupa kata-kata tertulis atau lisan dari individu atau kelompok serta perilaku yang dapat diamati (Moleong, 1998:3).

Penggalan data dalam penelitian ini dilakukan dengan

Evaluasi Kebijakan Undang-Undang perkawinan pada  
**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

**4. Kinerja Kebijakan Undang-Undang Perkawinan di Kabupaten Sumenep**

Kebijakan mengenai batasan usia perkawinan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2019 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dalam Undang-Undang ini, usia minimal perkawinan ditetapkan menjadi 19 tahun bagi laki – laki maupun perempuan. Kabupaten Sumenep sebagai salah satu wilayah dengan tingkat pernikahan dini yang cukup tinggi di Jawa Timur, menjadi focus utama dalam implementasi kebijakan.

Evaluasi kebijakan ini menggunakan teori evaluasi kebijakan dari William N Dunn yang mencakup 6 indikator yaitu : Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, Kesamaan, Responsivitas, dan Ketepatan.

a. Efektivitas kebijakan masih rendah

Efektivitas mengacu pada sejauh mana kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks Undang-Undang No. 16 Tahun 2019, tujuan utama kebijakan ini adalah menekan angka pernikahan dini guna melindungi anak, meningkatkan kualitas hidup, serta mengurangi

masyarakat Saronggi, Sumenep, Madura.

dampak negatif pernikahan di bawah umur. Berdasarkan data yang diperoleh dari laporan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dispendukcapil) Kabupaten Sumenep, angka pernikahan dini di wilayah ini masih tergolong tinggi meskipun undang – undang telah diberlakukan. Terdapat banyak permohonan dispensasi nikah yang diajukan ke pengadilan agama, dengan alasan utama adalah

factor ekonomi, sosial, budaya, dan tekanan sosial. Selain itu, efektivitas ini juga dipengaruhi oleh rendahnya tingkat pendidikan masyarakat. Banyak masyarakat, terutama di daerah pedesaan yang belum sepenuhnya memahami dampak negative pernikahan dini. Kurangnya pengawasan yang ketat terhadap kebijakan ini masih belum efektif dalam mencapai tujuan utamanya, sehingga

diperlukan upaya lebih lanjut dalam aspek sosialisasi dan penegakan aturan.

b. Efisiensi penggunaan anggaran belum optimal  
 Efisiensi dalam kebijakan public mengacu pada sejauh mana sumber daya yang tersedia dapat digunakan secara optimal untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dalam penerapan kebijakan

ini, pemerintah daerah telah mengalokasikan anggaran untuk berbagai program pendukung seperti Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP), sosialisasi melalui lembaga pendidikan dan organisasi keagamaan, serta layanan konsultasi pranikah di Kantor Urusan Agama (KUA). Namun, hingga saat ini belum ada evaluasi yang jelas mengenai efektivitas penggunaan anggaran tersebut. Program yang telah dilaksanakan sering kali tidak diikuti dengan pemantauan dan evaluasi yang memadai, sehingga sulit untuk mengukur sejauh mana kebijakan ini berhasil menekan angka pernikahan dini. Di sisi lain, masih banyak daerah terpencil di Kabupaten Sumenep yang belum terjangkau oleh program sosialisasi ini, menyebabkan informasi mengenai aturan batas usia perkawinan tidak merata. Ketidakefisienan ini menyebabkan masih banyak masyarakat yang tidak memiliki pemahaman yang cukup mengenai dampak dan konsekuensi hukum dari pernikahan dibawah umur.

- c. Kecukupan kebijakan juga masih kurang. Indikator kecukupan dalam evaluasi kebijakan mengacu pada sejauh

mana kebijakan ini dapat mengatasi permasalahan yang menjadi targetnya. Jika dilihat dari kondisi di kabupaten sumenep, tingginya angka dispensasi nikah menunjukkan bahwa kebijakan ini masih belum cukup dalam mengatasi akar masalah pernikahan dini. Beberapa faktor yang menyebabkan kebijakan ini belum cukup efektif antara lain :

- 1) Faktor Ekonomi  
Banyak keluarga yang menikahkan anaknya di usia muda karena keterbatasan ekonomi, dengan harapan dapat mengurangi beban keluarga atau memperoleh manfaat ekonomi dari pernikahan.
- 2) Faktor Budaya dan Sosial :  
Tradisi menikah di usia muda masih kuat di beberapa komunitas, sehingga regulasi pemerintah sering kali bertentangan dengan norma yang sudah melekat dalam masyarakat.
- 3) Kurangnya Penegakan Hukum:  
Walaupun ada aturan batas usia perkawinan, permohonan dispensasi nikah sering kali disetujui

- tanpa pertimbangan yang ketat.
- d. Kesamaan pelaksanaan kebijakan belum merata
- Kesamaan dalam kebijakan ini mengacu pada sejauh mana kebijakan dapat diterapkan secara adil dan merata bagi seluruh masyarakat. Secara hukum, aturan ini berlaku bagi semua warga Negara Indonesia tanpa terkecuali. Namun, dalam praktiknya, masih terdapat perbedaan dalam akses terhadap informasi dan program pendukung kebijakan ini. Masyarakat di wilayah perkotaan cenderung lebih mudah mendapatkan informasi dan akses terhadap layanan konsultasi pranika, sementara masyarakat di daerah terpencil lebih sulit dijangkau. Selain itu, tingkat pendidikan yang lebih rendah dibandingkan masyarakat perkotaan. Oleh karena itu, meskipun kebijakan ini telah dirancang untuk semua masyarakat, dalam implementasinya masih terdapat kesenjangan akses yang perlu diatasi melalui pendekatan yang lebih inklusif.
- 1) Responsivitas pemerintah masih bersifat reaktif dan belum menerapkan

pendekatan pencegahan yang menyeluruh

Reponsibilitas kebijakan dilihat dari sejauh mana pemerintah menanggapi permasalahan yang dihadapi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Sumenep telah menunjukkan respons terhadap tingginya angka pernikahan dini dengan berbagai program sosialisasi dan penyuluhan hukum. Namun, respon ini masih bersifat reaktif, bukan preventif. Banyak program baru dikeluarkan setelah adanya lonjakan angka pernikahan dini, sementara upaya pencegahan yang lebih sistematis masih belum diterapkan secara optimal. Selain itu, banyak masyarakat yang masih kesulitan mengakses layanan konsultasi dan pendampingan hukum dalam kasus pernikahan dini.

- 2) Ketepatan kebijakan belum sepenuhnya sesuai dengan kondisi sosial budaya lokal
- Ketepatan kebijakan mengacu

pada sejauh mana kebijakan ini sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi sosial yang ada. Undang-Undang No. 16 Tahun 2019 bertujuan untuk meningkatkan usia minimum pernikahan guna melindungi hak anak dan meningkatkan kualitas hidup. Namun, dalam implementasinya di kabupaten Sumenep, terdapat tantangan besar dalam mengubah pola pikir dan budaya masyarakat yang masih memandang pernikahan dini sebagai hal yang wajar. Selain itu, kebijakan pendekatan berbasis budaya dan agama dalam implementasinya, sehingga sering kali mendapat resistensi dari masyarakat local. Untuk meningkatkan ketepatan kebijakan ini, perlu dilakukan strategi yang lebih berbasis komunitas, dengan melibatkan tokoh agama dan tokoh adat dalam sosialisasi dan implementasi kebijakan.

## **5. Bentuk Pertentangan Undang-Undang Perkawinan dengan Budaya Masyarakat Saronggi**

Dalam pelaksanaan perkawinan di masyarakat madura, terdapat berbagai praktik sosial yang secara nyata menunjukkan adanya pertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang – undangan, khususnya undang – undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan sebagaimana telah diubah dengan undang – undang no. 16 tahun 2019. Meskipun secara normatif hukum negara mengatur bahwa perkawinan harus didasarkan atas persetujuan calon mempelai, memenuhi usia minimum, serta mengikuti prosedur hukum dalam hal poligami maupun perceraian, realitas dilapangan menunjukkan hal yang berbeda.

- a. Praktik pernikahan dibawah umur masih banyak ditemukan, terutama didaerah pedesaan. Hal ini dilatarbelakangi oleh alasan menjaga kehormatan keluarga, ketakutan terhadap pergaulan bebas, dan tekanan sosial terhadap anak perempuan yang belum menikah pada usia tertentu. Praktik ini jelas bertentangan dengan pasal 7 UU No. 1 tahun 1974. UU No. 16 tahun 2019 yang menetapkan usia



minimum menikah adalah 19 tahun untuk laki – laki dan perempuan.

- b. Praktik perjudohan yang bersifat memaksa masih dipertahankan di masyarakat madura sebagai bagian dari tradisi. Dalam hal ini, calon mempelai, terutama perempuan, tidak memiliki kebebasan penuh untuk menentukan pasangan hidupnya. Padahal pasal 6 UU perkawinan menegaskan bahwa perkawinan hanya sah apabila dilakukan atas dasar persetujuan kedua belah pihak.
- c. Poligami yang dilakukan tanpa izin istri pertama dan tanpa persetujuan pengadilan agama masih sering terjadi, terutama di kalangan tokoh masyarakat atau individu yang memiliki kekuasaan sosial tertentu. Hal ini bertentangan dengan pasal 4 dan pasal 5 UU perkawinan yang mensyaratkan adanya keadilan dan izin formal dalam praktik poligami.
- d. Dalam hal perceraian, masyarakat masih sering melakukan perceraian secara sepihak dan tidak tercatat melalui pengadilan agama. Praktik ini tidak hanya bertentangan dengan prosedur hukum formal sebagaimana diatur dalam

pasal 39 UU perkawinan, tetapi juga dapat merugikan hak-hak perempuan, seperti hak atas nafkah, hak asuh anak, dan perlindungan hukum lainnya.

Pertentangan ini menunjukkan bahwa keberadaan hukum formal belum sepenuhnya mampu menginternalisasi nilai – nilai hukum ke dalam kesadaran hukum masyarakat. Kuatnya pengaruh budaya patriarki, dominasi norma adat, dan kurangnya akses terhadap pendidikan hukum menyebabkan masyarakat lebih cenderung mematuhi norma lokal dibanding norma hukum negara.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang peneliti lakukan mengenai Responsivitas pemerintah dalam implementasi UU perkawinan dengan budaya pernikahan dini di Saronggi, Sumenep, Madura. Hal tersebut dapat disimpulkan melalui indikator Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn 2003. Evaluasi kebijakan dipengaruhi oleh 6 variabel, yakni: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, ketepatan. Dari indikator tersebut menjadi dasar untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

### 1. Kinerja Kebijakan Undang-Undang Perkawinan di Kabupaten Sumenep

Evaluasi terhadap implementasi Undang-Undang No. 16 Tahun 2019 tentang batas usia perkawinan di Kabupaten Sumenep menunjukkan bahwa meskipun kebijakan ini telah diterapkan secara nasional, masih banyak tantangan dalam pelaksanaannya di tingkat daerah. Berdasarkan enam indikator evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn, dapat disimpulkan bahwa:

- a. Efektivitas kebijakan masih rendah, terbukti dari tingginya angka dispensasi nikah dan minimnya pemahaman masyarakat mengenai dampak pernikahan dini.

- b. Efisiensi penggunaan anggaran belum optimal karena kurangnya pemantauan dan pemerataan program sosialisasi, terutama di daerah terpencil.
  - c. Kecukupan kebijakan juga masih kurang, karena belum mampu mengatasi faktor – faktor akar masalah seperti ekonomi, budaya, dan lemahnya penegakan hukum.
  - d. Kesamaan pelaksanaan kebijakan belum merata, terlihat dari kesenjangan akses informasi dan layanan antara masyarakat perkotaan dan pedesaan.
  - e. Responsivitas pemerintah masih bersifat reaktif dan belum menerapkan pendekatan pencegahan yang menyeluruh dan berkelanjutan.
  - f. Ketepatan kebijakan belum sepenuhnya sesuai dengan kondisi sosial dan budaya lokal
- ### 2. Bentuk Pertentangan Undang-Undang Perkawinan dengan Budaya Masyarakat Saronggi
- a. Bentuk pertentangan usia pernikahan  
Dalam aspek usia, Undang – Undang No. 16 Tahun 2016 tentang Perkawinan mengatur batas usia perkawinan laki – laki dan perempuan 19 Tahun, namun realitanya anak usia dibawah 19 tahun sudah ada yang dinikahkan

terkhususnya di Kecamatan Saronggi.

b. Pertentangan bentuk persetujuan pernikahan

Praktik perjudohan bersifat memaksa masih dipertahankan di masyarakat madura sebagai bagian dari tradisi.

c. Poligami yang dilakukan tanpa izin

### Saran

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka saran yang dapat diberikan peneliti sebagai masukan dalam Evaluasi Kebijakan Undang-Undang Perkawinan pada Masyarakat Saronggi, Sumenep, Madura adalah sebagai berikut :

#### 1. Kepada Pemerintah

Undang-undang nomor 16 tahun 2019 tentang perubahan undang-undang nomor satu tahun 1974 tentang perkawinan. peraturan perundang-undangan mencoba menyesuaikan keadaan masyarakat yang ada di Indonesia agar tidak bertentangan dan tumpang tindih terhadap agama serta hukum adat yang berlaku. Pemerintah disarankan untuk melakukan penyuluhan dan penerangan terhadap keberadaan undang-undang tersebut dan juga peraturan pemerintah nomor sembilan tahun 1975 tentang pengesahan undang-undang nomor satu tahun 1974 melalui penerangan yang efektif dan efisien. Mengaktifkan peranan BP4 atau BPPKB, Di

Poligami dilakukan tanpa izin istri pertama dan tanpa persetujuan pengadilan agama masih sering terjadi, terutama di kalangan tokoh masyarakat atau individu yang memiliki kekuasaan sosial tertentu.

kecamatan hingga ke desa-desa yang paling pelosok sekalipun dan juga memberikan nasehat kepada pasangan suami istri yang mengalami masalah rumah tangga. Agar menyadari apabila hendak melangsungkan perkawinan harus tunduk dan patuh terhadap undang-undang yang berlaku.

#### 2. Kepada Orang Tua

Orang tua hendaknya memberikan pendidikan moral atau agama dan memantau kegiatan anaknya yang telah menginjak usia remaja baik di dalam maupun di luar rumah, agar anak tidak terjerumus dalam pergaulan bebas. Kalau perlu menyekolahkan anaknya setinggi tingginya agar anak memiliki bekal hidup yang luas. Selain itu sebagai orang tua yang harus membekali anaknya dengan berbagai keterampilan supaya masa depan yang lebih cerah dan bahagia. Serta sebagai orang tua juga harus memberikan pemahaman yang proporsional tentang arti pentingnya sebuah

perkawinan dan bagi orang tua lebih mementingkan lagi masa depan anaknya dan tidak terlalu mementingkan urusan pribadi seperti contohnya terlalu percaya dengan budaya dan kekhawatiran terhadap anak yang takut akan melakukan perzinahan dan orang tua berpikir pendek untuk langsung menikahkan anaknya sedangkan umur anak masih di bawah umur. Baiknya para orang tua lebih berhati-hati lagi dalam mendidik anak dan juga lebih memiliki pemikiran yang luas lagi agar tidak salah mengambil keputusan yang pada ujungnya akan merugikan diri sendiri dan juga anaknya, dan bagi orang tua lebih berhati-hati lagi dalam memberikan *gadget* kepada anak dan harus benar-benar memastikan anak tersebut menggunakannya dengan sebaik baik nya dan sesuai dengan umur mereka dan tidak digunakan dengan kegiatan negatif atau untuk melihat situs situs yang tidak layak sehingga hal tersebut mampu memicu kedewasaan anak dan rasa keingintahuan anak semakin tinggi hal tersebut dapat merugikan anak

dan berujung pada pernikahan dini juga.

### 3. Kepada Para Remaja

Para remaja hendaklah belajar dengan rajin dan menempuh pendidikan setinggi tingginya dan membekali diri dengan keterampilan keterampilan dalam mempersiapkan masa depan, Harap jangan sampai salah dalam bergaul, Karena salah bergaul akan banyak merugikan masa depan, dan Memanfaatkan *gadget* dengan baik bukan untuk hal yang negatif.

### 4. Kepada peneliti yang akan datang

Diharapkan untuk peneliti selanjutnya dapat menjadikan hasil penelitian ini sebagai referensi dan disarankan untuk mengkaji ulang dengan menggunakan metode yang berbeda. Harapannya, penelitian ini dapat menjadi pemicu para peneliti lain. Apabila ada pihak pihak lain yang akan melakukan penelitian dengan tema yang sama, hendaknya melakukan penelitian dengan fokus yang berbeda, sebagai kelanjutan dari penelitian ini dengan lebih proporsional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ad him, M. F. (2002). Indiana pernikahan dini. Gemma Insane.
- Agostino, L. (2019). Dasar-dasar kebijakan public (Edison Revisi).

- Asmara, A., Kasim, N. M., & Kamba, S. N. M. (2023). Dinamika Hukum Pernikahan di Bawah Umur.
- Bawono, Y., Rohmah, N., Wahyuni, H., Rosyidah, R., Istiqomah, N., Setyaningsih, S., ... &

- Herawati, N. (2024). Edukasi Pencegahan Pernikahan Dini pada Santriwati Pondok Pesantren Assyafi'iyah, Desa Tamberu, Kecamatan Batu Marmar, Kabupaten Pamekasan Madura. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Bangsa*, 2(2), 323-329.
- Bawono, Yudho, et al. "Budaya dan pernikahan dini di Indonesia." *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* 24.1 (2022): 83-91.
- Dun, William N. "Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua." Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa. dkk.) Yogyakarta: Gaja Mada University Pres (2021).
- EMA H. (2021) .Cerdik (cegah pernikahan dini anak) . Banjarmasin. E-Book Pernikahan Dini.
- Fibrianti, S. S. T. (2021). Pernikahan Dini dan Kekerasan dalam Rumah Tangga (Studi Kasus di Lombok Timur NTB). Ahlimedia Book.
- Hidayatullah, Syarif. "Mengapa Engkau Enggan Menikah." Cet. I (2020).
- Jamilah, Jamilah, and Raudlatun Raudlatun. "Fenomena pernikahan anak di Sumenep Madura." *Jurnal Harkat: Media Komunikasi Gender* 15.1 (2020): 34-39.
- Karmanis, M. Si, and M. T. Karjono. Studi Analisis Kebijakan Publik. CV. Pilar Nusantara, 2020.
- Mahfudin, A., & Waqi'ah, K. (2022). Pernikahan dini dan pengaruhnya terhadap keluarga di kabupaten Sumenep Jawa Timur. *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 1(1), 33-49.
- Noor, J. (2011). Metodologi penelitian. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nugroho, Riant. "Kebijakan publik." Jakarta: PT Alex Media Komputindo (2021).
- Rahayu, W. Y., & Bawono, Y. (2020). Emotion focus coping pada perempuan Madura yang menikah karena perjodohan. *Community Well Being for A Better Life*, 13-22.
- Rifiani, D. (2021). Pernikahan dini dalam perspektif hukum islam. *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, 3(2).
- Sakdiyah, H., & Ningsih, K. (2020). Mencegah pernikahan dini untuk membentuk generasi berkualitas (Preventing early-age marriage to establish qualified generation). *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 26(1), 35-54.
- Sakdiyah, Halimatus, and Kustiawati Ningsih. "Mencegah pernikahan dini untuk membentuk generasi berkualitas (Preventing early-age marriage to establish qualified generation)."

- Masyarakat, Kebudayaan dan Politik 26.1 (2020): 35-54.
- Siyoto, S., & Sodik, M. A. (2015). Dasar metodologi penelitian. literasi media publishing.
- Suharto, E. (2020). Modal sosial dan kebijakan publik. Alfabeta, Bandung.
- Wiyata, A. Latief. "Model Rekonsiliasi Orang Madura." 2006,
- Yunitasari, E., Pradanie, R., & Susilawati, A. (2021). Pernikahan dini berbasis transkultural nursing di desa Kara kecamatan Torjun Sampang Madura (Early marriage based on transcultural nursing theory in Kara village Sampang). Jurnal Ners, 11(2), 164-169.
- Prof. Dr. Sugiyono. (2020). Metode Penelitian Kebijakan. ALFABETA.