

Efektivitas Penerapan Peraturan Walikota Palu No 34 Tahun 2023 Tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak

Ridwan^{1*}, Hilal Malarangan², Gasim Yamani³

Ahwal Syakhshiyah, Hukum, Universitas Islam Negeri Datokarama, Palu, Indonesia^{1,2,3}

*Email ridwan.idu27@gmail.com; hilalmalarangan1965@gmail.com; gasimyamani63@gmail.com

ARTICLE INFO

Article History:

Submitted 20-05-2026

Received 27-05-2026

Published 30-05-2026

Keywords:

Child Marriage Prevention;
Regional Policy;
Policy Effectiveness;
Palu City;

ABSTRACT

Child marriage is a serious social problem that requires structured regional intervention. This study aims to analyze the effectiveness of the implementation of Palu Mayor Regulation (Peraturan Walikota Palu) Number 34 of 2023 concerning the Prevention and Handling of Child Marriage, identify the supporting and inhibiting factors, and review the handling of its social impacts. This study uses a qualitative legal method with a descriptive-analytic approach, combining normative law and field research. Data were gathered through interviews with the Department of Women's Empowerment and Child Protection of Palu City and documentation from the Palu Religious High Court. The results indicate that the child marriage rate in Palu City remains fluctuating and significant, with 199 cases recorded between 2020 and 2024. While the legal substance of the regulation is comprehensive, its empirical implementation is not fully optimal. Effectiveness is constrained by limited budgetary resources, weak cross-sectoral institutional coordination, and deep-rooted cultural resistance within the community. Practically, it is recommended that the Government of Palu City strengthen policy implementation by increasing budget allocations, optimizing inter-agency collaboration frameworks, and engaging religious and community leaders to enhance public awareness.

PENDAHULUAN

Perkawinan usia anak merupakan salah satu permasalahan sosial krusial yang hingga saat ini menjadi perhatian serius di Indonesia. Fenomena ini tidak hanya berkaitan dengan dimensi budaya dan struktur sosial masyarakat, tetapi juga memiliki implikasi luas terhadap pembangunan manusia, khususnya dalam bidang pendidikan, kesehatan reproduksi, serta kesejahteraan ekonomi keluarga. Praktik perkawinan usia anak cenderung menempatkan anak, terutama perempuan, dalam posisi yang rentan karena belum memiliki kesiapan fisik, psikologis, maupun sosial untuk menjalani kehidupan rumah tangga. Secara yuridis, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan telah menegaskan batas minimal usia pernikahan adalah 19 tahun bagi pria maupun wanita.

Namun secara empiris, data Badan Pusat Statistik (BPS) melalui Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2022 menunjukkan sekitar 8,35% perempuan usia 20–24 tahun di Indonesia tercatat pernah menikah sebelum mencapai usia 18 tahun. Hal ini membuktikan terdapat kesenjangan sosiologis yang mencolok antara tatanan normatif *das Sollen* dengan kenyataan empiris *das Sein*. Di tingkat regional, Provinsi Sulawesi Tengah menunjukkan dinamika yang fluktuatif dengan angka perkawinan usia anak yang masih tinggi. Berdasarkan data Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Provinsi Sulawesi Tengah, tercatat 1.886 kasus perkawinan usia di bawah 18 tahun selama periode 2020–2024 yang tersebar di 13 kabupaten/kota. Dari jumlah tersebut, Kota Palu menyumbang angka yang tidak sedikit, yaitu sebanyak 199 kasus. Fluktuasi kasus di Kota Palu tercatat sebanyak 31 kasus (2020), 26 kasus (2021), 22 kasus (2022), melonjak tajam menjadi 84 kasus (2023), dan kembali ke angka 36 kasus pada tahun 2024.

Kenaikan signifikan pada tahun 2023 memicu alarm sosiologis-yuridis bagi jajaran pemangku kebijakan daerah. Fenomena perkawinan anak di Kota Palu dipengaruhi oleh faktor-faktor sosiokultural yang sangat kompleks, mulai dari desakan ekonomi akibat kemiskinan pasca-bencana, pengaruh media sosial yang memicu pergaulan bebas, hingga penafsiran teks keagamaan yang kaku dari sebagian masyarakat tanpa mempertimbangkan kesiapan psikologis anak. Hal ini diperparah oleh anggapan normatif lama bahwa pernikahan dini dapat menjadi solusi instan untuk menghindari fitnah atau zina, padahal pada realitasnya justru menimbulkan problematika domestik baru yang jauh lebih masif.

Sebagai langkah konkret intervensi kebijakan, Pemerintah Kota Palu menerbitkan Peraturan Walikota (Perwali) Palu Nomor 34 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak. Regulasi ini merupakan bentuk konkret dari manifestasi *local governance* dalam merespons tingginya angka permohonan dispensasi perkawinan di Pengadilan Agama. Namun, kendati regulasi ini telah diberlakukan secara resmi, efektivitas penerapannya di lapangan masih memerlukan pengkajian lebih lanjut karena berbagai instrumen perlindungan anak di tingkat kecamatan dan kelurahan belum sepenuhnya terintegrasi secara fungsional.

Berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencegahan pernikahan anak seringkali berhadapan dengan resistensi budaya lokal dan lemahnya koordinasi pengawasan lintas sektoral. Perbedaan mendasar penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada fokus analisis efektivitas produk hukum administratif daerah berupa Perwali khusus di wilayah urban Kota Palu dengan menggunakan pisau analisis sosiologi hukum. Penelitian ini bertujuan untuk memetakan secara detail upaya penyelesaian dampak sosial perkawinan anak, menganalisis tingkat efektivitas penerapan Perwali Palu Nomor 34 Tahun 2023 secara multidimensional, serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat implementasinya.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan hukum empiris (lapangan) yang dipadukan secara komprehensif dengan penelitian hukum normatif (kombinasi) demi menghasilkan analisis komparatif-deskriptif yang utuh dan mendalam. Pendekatan normatif (*doctrinal legal research*) dilakukan dengan menelaah secara kritis bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait perkawinan, perlindungan anak, serta aturan turunannya, serta bahan hukum sekunder seperti buku teks, jurnal ilmiah bereputasi, dan dokumen laporan perkara. Pendekatan empiris (*non-doctrinal legal research*) ditujukan untuk melihat bagaimana hukum bekerja secara nyata dalam interaksinya dengan dinamika sosial kemasyarakatan di wilayah administrasi Kota Palu.

Lokasi penelitian ditetapkan di Kota Palu, Sulawesi Tengah, dengan fokus pada instansi teknis kedinasan dan lembaga peradilan yang berwenang. Data primer diperoleh secara langsung melalui teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan sejumlah informan kunci, di antaranya Kepala Bidang Kualitas Hidup Perempuan DP3A Kota Palu, Panitera Pengadilan Agama, serta Kepala Kantor Urusan Agama (KUA). Data sekunder didukung oleh dokumentasi laporan statistik perkara dispensasi kawin dari Pengadilan Tinggi Agama Palu dan data demografi anak milik Pemerintah Kota Palu.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan kombinasi triangulasi, yaitu wawancara, observasi lapangan, dan studi dokumentasi hukum. Setelah data terkumpul, teknik analisis data yang diaplikasikan adalah model interaktif dari Miles dan Huberman. Model ini meliputi tiga tahapan utama yang berlangsung secara berkesinambungan dan siklikal: pertama, reduksi data (*data reduction*) untuk memilah, memfokuskan, dan menyederhanakan data mentah dari lapangan; kedua, penyajian data (*data display*) dalam bentuk narasi logis, matriks, atau tabel; dan ketiga, penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing/verification*) untuk merumuskan jawaban atas rumusan masalah penelitian berdasarkan bukti-bukti empiris yang sah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penyelesaian Dampak Sosial Akibat Perkawinan Usia Anak

Perkawinan usia anak di Kota Palu memicu rantai dampak sosial sistemik yang sangat mengkhawatirkan. Dampak yang paling kasatmata adalah runtuhnya angka partisipasi pendidikan akibat tingginya angka putus sekolah (*drop-out*) di tingkat sekolah menengah. Ketika seorang anak perempuan menikah pada usia dini, peran domestik baru sebagai istri dan ibu seketika merenggut haknya untuk mengenyam pendidikan formal. Hal ini secara otomatis menutup akses mereka ke pasar tenaga kerja formal di masa depan, sehingga melanggengkan lingkaran setan kemiskinan struktural (*vicious cycle of poverty*) dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Dari perspektif medis dan kesehatan masyarakat, perkawinan anak menyumbang andil besar terhadap tingginya angka kematian ibu (AKI) dan angka kematian bayi (AKB) di Sulawesi Tengah. Secara biologis, organ reproduksi anak perempuan di bawah usia 19 tahun belum matang sempurna untuk mengandung dan melahirkan, sehingga sangat rentan mengalami komplikasi medis seperti preeklampsia, pendarahan hebat, hingga kanker serviks. Selain itu, anak yang dilahirkan dari ibu yang berusia terlalu muda memiliki risiko tinggi mengalami gizi buruk kronis atau stunting, sebuah problem nasional yang saat ini sedang gencar diperangi oleh Pemerintah Kota Palu melalui alokasi anggaran khusus.

Secara psikologis, ketidaksiapan mental dan kematangan emosional dalam mengarungi biduk rumah

tangga menyebabkan pasangan usia anak sangat rentan terhadap konflik internal. Ketidakmampuan menyelesaikan problem rumah tangga secara bijak memicu tingginya kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) serta berakhir pada perceraian dini di Pengadilan Agama. Berdasarkan data pelaksanaan Perwali Palu Nomor 34 Tahun 2023, upaya penyelesaian dampak sosial ini dilakukan melalui pendekatan pemulihan (*rehabilitative approach*) dan pemenuhan hak-hak dasar anak. DP3A Kota Palu telah mengintegrasikan program rehabilitasi psikologis bagi korban perkawinan anak dengan melibatkan psikolog klinis dari Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA). Pemerintah kota juga memfasilitasi kelanjutan pendidikan non-formal melalui Program Paket B dan Paket C agar mantan anak sekolah tetap memiliki ijazah setara.

Namun, upaya penanganan dampak sosial ini belum berjalan sepenuhnya optimal karena pola sebaran kasus yang spesifik secara geografis, di mana konsentrasi kasus tertinggi ditemukan di Kecamatan Mantikulore (total 37 kasus pada 2022-2024) dan Kecamatan Palu Selatan (total 29 kasus pada 2022-2024). Keragaman karakteristik sosial-ekonomi di tiap kecamatan menuntut pendekatan penanganan dampak yang lebih terlokalisasi. Di wilayah pesisir seperti Kecamatan Palu Utara, perkawinan anak erat kaitannya dengan subkultur nelayan tradisional, sementara di wilayah urban seperti Palu Selatan lebih didorong oleh faktor pergaulan bebas dan penyalahgunaan teknologi informasi digital.

2. Analisis Efektivitas Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2023

Untuk mengukur sejauh mana Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2023 bekerja secara efektif, penelitian ini menggunakan pisau analisis trikotomi sistem hukum dari Lawrence M. Friedman. Berdasarkan hasil penelitian lapangan, efektivitas regulasi ini dipaparkan sebagai berikut:

a. Substansi Hukum (*Legal Substance*): Dari aspek materi hukum, aturan yang termuat dalam Perwali Nomor 34 Tahun 2023 sesungguhnya sudah sangat baik, komprehensif, dan responsif. Regulasi ini tidak hanya mendefinisikan perkawinan anak secara limitatif, tetapi juga menjabarkan secara rinci mengenai hak anak, kewajiban orang tua, hingga tugas pokok dan fungsi dari masing-masing dinas terkait. Substansi hukum ini juga sangat selaras dengan semangat UU Perkawinan yang baru (UU No. 16 Tahun 2019). Secara yuridis-substansial, aturan ini telah memenuhi syarat keabsahan formal sebagai produk hukum daerah.

b. Struktur Hukum (*Legal Structure*): Komponen struktur hukum mencakup lembaga penegak hukum dan instansi pelaksana regulasi di lapangan. Di Kota Palu, struktur utamanya digerakkan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A), Kantor Urusan Agama (KUA), Pengadilan Agama, pihak kecamatan, hingga tingkat kelurahan melalui kader Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM). Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Dedi Kartiningsih selaku Kabid Kualitas Hidup Perempuan DP3A Kota Palu pada Maret 2026, terungkap bahwa koordinasi antar-lembaga pelaksana ini masih berjalan parsial dan kerap menghadapi hambatan birokrasi. Belum ada sistem database tunggal (*integrated database*) yang menghubungkan antara pengajuan dispensasi kawin di Pengadilan Agama dengan langkah intervensi pencegahan dini oleh DP3A. Akibatnya, fungsi pengawasan struktural sering kecolongan ketika proses pernikahan di bawah umur berlangsung di bawah tangan (nikah siri) tanpa tercatat di KUA resmi.

c. Budaya Hukum (*Legal Culture*): Budaya hukum merujuk pada sikap, nilai, gagasan, dan ekspektasi masyarakat terhadap sebuah norma hukum. Di Kota Palu, komponen budaya hukum merupakan batu sandungan terbesar dalam mewujudkan efektivitas Perwali ini. Sebagian besar masyarakat di wilayah

sub-urban Kota Palu masih menganut paham patriarki konvensional dan memiliki pemahaman keagamaan yang parsial mengenai perkawinan. Anggapan bahwa menikahkan anak secepatnya setelah akil balig merupakan kewajiban agama demi menghindari perbuatan maksiat masih mengakar kuat di kalangan orang tua. Ketika hukum tertulis (Perwali) mencoba membatasi praktik ini, masyarakat cenderung merespons dengan sikap apatis atau mencari celah hukum, salah satunya dengan melakukan pernikahan siri terlebih dahulu, baru kemudian mengajukan permohonan isbat nikah atau dispensasi setelah terjadi kehamilan. Rendahnya kesadaran dan kepatuhan hukum sukarela ini menyebabkan efektivitas hukum di tingkat empiris berada pada kategori rendah.

3. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Implementasi Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2023 dalam mereduksi angka perkawinan anak di lapangan sangat dipengaruhi oleh konstelasi faktor internal dan eksternal birokrasi:

- **Faktor Pendukung:** Keberadaan Perwali ini didukung penuh oleh adanya komitmen politik (*political will*) yang kuat dari Walikota Palu beserta jajaran eksekutif daerah untuk menekan angka stunting dan kemiskinan. Faktor pendukung lainnya adalah tersedianya payung hukum yang sah dan memiliki legalitas formal yang mengikat secara administratif, adanya jalinan kemitraan strategis dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal yang bergerak di isu pemenuhan hak anak, serta dedikasi para kader PATBM di beberapa kelurahan pionir yang aktif melakukan sosialisasi mandiri ke rumah-rumah warga.

- **Faktor Penghambat:** Hambatan utama yang dihadapi adalah keterbatasan alokasi anggaran daerah (*fiscal constraint*) yang dikhususkan bagi program sosialisasi massif, edukasi publik, dan pemantauan berkala ke wilayah-wilayah pelosok. Selain anggaran, keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana prasarana penunjang seperti ketiadaan pusat konseling anak (*child counseling center*) terpadu di setiap kantor kecamatan memperlambat deteksi dini risiko perkawinan anak. Kelemahan inheren lainnya terletak pada tidak adanya sanksi administratif atau sanksi hukum yang tegas bagi orang tua atau aparat lokal yang membiarkan atau memfasilitasi perkawinan anak bawah umur. Pada akhirnya, faktor kemiskinan laten, rendahnya tingkat pendidikan orang tua, dan derasnya arus pengaruh negatif pergaulan remaja menjadi faktor penghambat eksternal yang melumpuhkan daya jangkauan regulasi ini..

KESIMPULAN

Penerapan Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak dari segi substansi hukum telah memiliki landasan yuridis, filosofis, dan sosiologis yang kokoh, serta secara teks normatif telah siap menjadi instrumen hukum yang progresif. Namun demikian, secara empiris di lapangan, implementasi regulasi ini disimpulkan belum berjalan secara efektif. Ketidakefektifan ini dibuktikan oleh angka perkawinan usia anak di Kota Palu yang masih berfluktuasi tinggi dan signifikan, menyentuh akumulasi angka 199 kasus dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2020–2024). Berdasarkan pisau analisis Lawrence M. Friedman, ketidakberhasilan ini disebabkan oleh rapuhnya komponen struktur hukum akibat lemahnya sinergi dan integrasi birokrasi lintas sektoral, minimnya dukungan fasilitas anggaran operasional, serta diperparah oleh resistensi budaya hukum masyarakat yang masih bersikap permisif terhadap praktik perkawinan di bawah umur karena faktor adat, ekonomi, maupun pemahaman agama tradisional.

Berdasarkan kesimpulan di atas, beberapa saran strategis yang direkomendasikan kepada para pihak terkait adalah: Pertama, Pemerintah Kota Palu perlu segera memperkuat komponen struktur dengan membentuk Kelompok Kerja (Pokja) Terpadu Lintas Sektoral yang memiliki dasar hukum Surat Keputusan Walikota, yang mengintegrasikan secara fungsional kerja DP3A, KUA, Pengadilan Agama, Kepolisian, dan Dinas Pendidikan. Pokja ini harus didukung dengan pembentukan sistem aplikasi *database* terintegrasi untuk mendeteksi dini setiap pengajuan pernikahan anak bawah umur. Kedua, Pemerintah Kota Palu wajib meningkatkan alokasi anggaran khusus dalam APBD untuk mendanai program sosialisasi yang masif, berkelanjutan, serta mendirikan pusat layanan konseling remaja dan keluarga di setiap kecamatan. Ketiga, perlu adanya pendekatan sosiokultural yang humanis dengan merangkul secara intensif Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kota Palu, tokoh adat Kaili, dan tokoh masyarakat untuk mengikis pola pikir permisif pernikahan dini melalui khotbah keagamaan dan penyuluhan adat yang mencerahkan..

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2023). *Pencegahan Perkawinan Anak: Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda*. BPS RI.
- Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sulawesi Tengah. (2024). *Laporan Tahunan Data Kekerasan dan Perkawinan Anak di Sulawesi Tengah*. DP3A Sulteng.
- Fauzan, A. (2021). *Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Perkawinan Usia Anak (Studi di Kabupaten Bone)* (Tesis Magister). Pascasarjana Universitas Islam Negeri Alauddin, Makassar.
- Friedman, L. M. (2018). *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial* (Terjemahan). Nusa Media.
- Kartiningsih, D. (2026). *Upaya Penanganan Dampak Sosial Perkawinan Anak di Kota Palu* (Wawancara Pribadi dengan Kabid Kualitas Hidup Perempuan DP3A Kota Palu, 09 Maret 2026).
- Marzuki, P. M. (2022). *Penelitian Hukum*. (Edisi Revisi). Kencana.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Sage Publications.
- Nasution, S. (2020). Analisis efektivitas hukum dalam implementasi kebijakan pencegahan perkawinan anak. *Jurnal RechtsVinding*, 9(2), 175-190.
- Nugroho, A. (2020). Implementasi kebijakan pencegahan perkawinan anak di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(3), 412-428.
- Nurhayati, Y. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum*. Nusa Media.
- Pengadilan Tinggi Agama Palu. (2023). *Laporan Statistik Perkara Dispensasi Kawin Tahun 2020-2023*. PTA Palu.
- Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Usia Anak.
- Sufriadi, D. (2024). Analisis kebijakan tata kelola daerah dalam perlindungan hak anak di wilayah urban. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(1), 45-58.
- Soekanto, S. (2021). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Pers.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.