

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Peraturan Bupati memiliki fungsi sebagai perangkat hukum yang menjalankan ketentuan dalam Peraturan Daerah serta menjadi dasar pelaksanaan kewenangan kepala daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Instrumen hukum ini berperan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan sektoral, menyesuaikan regulasi yang lebih tinggi dengan kebutuhan daerah, serta memastikan keberlangsungan tata kelola pemerintahan yang tertib dan sistematis. Proses penyusunan Peraturan Bupati harus memenuhi ketentuan hukum formal dan materiil yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada asas legalitas, keterbukaan informasi, dan akuntabilitas publik. Salah satu wujud pelaksanaan regulasi di tingkat daerah tercermin dalam terbitnya Peraturan Bupati Gresik Nomor 23 Tahun 2025 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Anak. Regulasi ini diusulkan oleh Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Gresik sebagai respons atas meningkatnya angka perkawinan anak yang tidak sejalan dengan prinsip perlindungan hak anak.¹

Kondisi tersebut menunjukkan urgensi kehadiran kebijakan yang mampu menyediakan jaminan perlindungan hukum dan sosial yang menyeluruh bagi anak-anak, khususnya di wilayah Kabupaten Gresik. Proses pengajuan peraturan tersebut memunculkan persoalan hukum terkait keabsahan prosedur pembentukan regulasi

¹ Peraturan Bupati Gresik Nomor 23 Tahun 2025 tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Anak, Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2025 Nomor 23. Diakses melalui <https://jdih.gresikkab.go.id/produk-hukum/view/peraturan-bupati-kabupaten-gresik/peraturan-bupati-gresik-nomor-23-tahun-2025-tentang-pencegahan-dan-penanganan-perkawinan-anak>.

daerah. Isu tersebut meliputi kewenangan teknis dinas dalam merumuskan kebijakan normatif, kesesuaian proses harmonisasi dan fasilitasi yang dilaksanakan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik Kabupaten Gresik, serta tahapan verifikasi substansi yang harus merujuk pada norma hukum yang lebih tinggi.

Pengaturan mengenai pencegahan dan penanganan perkawinan anak menjadi kebutuhan mendesak yang berangkat dari situasi faktual di masyarakat Kabupaten Gresik. Data resmi menunjukkan peningkatan signifikan terhadap permohonan dispensasi kawin bagi anak di bawah usia 19 tahun yang umumnya didasarkan pada alasan ekonomi, tekanan budaya, maupun hambatan pendidikan. Fenomena tersebut tidak hanya melanggar prinsip perlindungan anak yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, tetapi juga memperlihatkan keterbatasan efektivitas pendekatan kebijakan yang bersifat kuratif. Kondisi ini menegaskan pentingnya kebijakan preventif yang terstruktur melalui instrumen hukum daerah sebagai upaya mengatasi akar permasalahan secara sistemik.

Pembentukan regulasi di daerah harus mematuhi ketentuan normatif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Proses tersebut mensyaratkan penyusunan dokumen pendukung berupa naskah akademik, penyesuaian norma dengan peraturan di atasnya, harmonisasi antar aturan, dan pengundangan sebagai bentuk finalisasi. Seluruh tahapan ini memiliki fungsi substantif dalam menjamin keabsahan hukum, dan bukan sekadar prosedur

administratif. Legitimasi produk hukum hanya dapat dicapai apabila setiap fase dijalankan sesuai prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan.²

Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Gresik mengambil peran penting dalam merancang Peraturan Bupati tentang Pencegahan dan Penanganan Perkawinan Anak, yang menunjukkan bahwa lembaga teknis daerah memiliki kapasitas untuk menginisiasi kebijakan. Namun, peran tersebut harus disinergikan dengan koordinasi dan supervisi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik, yang berwenang atas aspek perancangan hukum, harmonisasi norma, serta penjaminan kesesuaian regulasi dengan ketentuan yang lebih tinggi. Kolaborasi antarperangkat daerah ini menunjukkan sejauh mana efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dapat diukur dari proses legislasi yang partisipatif dan berbasis tata kelola yang baik. Jika prosedur ini dilaksanakan secara utuh dan tertib, maka regulasi yang dihasilkan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga relevan terhadap permasalahan sosial yang dihadapi masyarakat.

Isu hukum yang muncul dalam pengajuan Peraturan Bupati ini mencakup batasan kewenangan Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Gresik sebagai pemrakarsa, validitas norma hukum yang disusun, dan kejelasan mekanisme fasilitasi yang harus melibatkan Gubernur Jawa Timur sesuai ketentuan Permendagri. Potensi penyimpangan prosedural dapat muncul karena keterbatasan pemahaman aparat pemerintah terhadap kaidah normatif atau karena desakan untuk segera menyelesaikan permasalahan kebijakan secara

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234. Diakses melalui <https://bphn.go.id/data/documents/11uu012.pdf>.

praktis. Ketidaksesuaian ini dapat menimbulkan ruang uji formil maupun materiil oleh otoritas pengawasan, bahkan dapat berujung pada pembatalan peraturan jika ditemukan kecacatan hukum. Analisis terhadap proses ini menjadi penting dalam rangka memperkuat kapasitas kelembagaan daerah dalam menyusun regulasi yang berorientasi pada prinsip *good governance*. Kompleksitas persoalan sosial seperti perkawinan anak memerlukan respons kebijakan yang tidak hanya legalistik, melainkan juga memahami dinamika sosiologis masyarakat.

Maka, perangkat daerah dituntut memiliki kemampuan yuridis yang memadai agar regulasi yang dihasilkan mampu menjawab kebutuhan hukum secara tepat dan menyeluruh. Laporan ini juga menegaskan bahwa proses legislasi daerah dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk pertimbangan sosial dan politik yang berkembang di tengah masyarakat. Interaksi antara kebutuhan normatif dan realitas empiris menciptakan tantangan bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan yang adaptif dan tetap memiliki legitimasi hukum yang kuat.

Produk hukum tidak semata menjadi hasil proses administratif, tetapi merupakan representasi dari kehendak publik yang diolah dalam bingkai sistem hukum nasional. Penelaahan terhadap prosedur pengajuan Peraturan Bupati Gresik Nomor 23 Tahun 2025 memiliki dimensi strategis sebagai sarana evaluasi efektivitas mekanisme legislasi di tingkat daerah. Temuan dari kajian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi perbaikan sistem regulasi lokal sekaligus memperkuat posisi peraturan daerah sebagai alat perlindungan hukum, terutama bagi kelompok rentan seperti anak-anak. Dengan pendekatan yang menggabungkan aspek yuridis dan fakta empiris, laporan magang ini menjadi bagian dari upaya untuk membangun budaya hukum daerah yang adaptif, responsif, dan progresif.

1.2. Tujuan Praktik Kerja Lapangan Profesi

1.2.1. Tujuan Praktik Kerja Lapangan

1. Memperoleh pengalaman praktis dalam penerapan hukum pembentukan dan perancangan peraturan daerah di lingkungan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik Kabupaten Gresik
2. Memahami prosedur penyusunan peraturan daerah
3. Mempelajari mekanisme koordinasi antar unit kerja dalam pengambilan keputusan
4. Mengembangkan kemampuan analisis hukum dalam konteks regulasi pembentukan dan perancangan peraturan daerah
5. Meningkatkan pemahaman tentang implementasi pembentukan dan perancangan peraturan daerah

1.2.2. Kegunaan Praktek Kerja Lapangan

1. Bagi Mahasiswa
 - a. Mengaplikasikan teori hukum dalam praktik nyata
 - b. Membangun jaringan profesional di bidang pembentukan dan perancangan peraturan daerah
 - c. Meningkatkan soft skills dalam lingkungan kerja profesional
 - d. Memperoleh pengalaman kerja di institusi pemerintah
 - e. Mengembangkan kemampuan analitis dan problem-solving
2. Bagi Fakultas Hukum
 - a. Membangun kerja sama berkelanjutan dengan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik Kabupaten Gresik

- b. Mendapatkan umpan balik untuk pengembangan kurikulum
 - c. Meningkatkan kualitas lulusan melalui pengalaman praktis
 - d. Memperkuat relevansi program pendidikan dengan kebutuhan industri
 - e. Mengembangkan network dengan institusi pemerintah
3. Bagi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik Kabupaten Gresik
- a. Mendapatkan bantuan tenaga kerja terdidik dalam pelaksanaan tugas
 - b. Membangun hubungan dengan institusi pendidikan tinggi
 - c. Berpartisipasi dalam pengembangan SDM bidang pembentukan dan perancangan peraturan daerah
 - d. Mendapatkan perspektif baru dari mahasiswa magang
 - e. Memenuhi tanggung jawab sosial dalam pengembangan pendidikan

1.3. Gambaran Tempat Praktek Kerja Lapangan Profesi

1.3.1. Profil Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik³

Kabupaten Gresik memiliki posisi geografis yang strategis karena terletak di tepi pantai dan memiliki pelabuhan yang menunjang aktivitas perdagangan serta pertumbuhan ekonomi daerah. Letaknya yang berdekatan dengan Kota Surabaya sebagai pusat perdagangan kawasan timur Indonesia menjadikan Gresik sebagai bagian dari wilayah pengembangan Gerbang Kertasusila, sekaligus berperan sebagai daerah penyangga utama bersama Kabupaten Sidoarjo. Komposisi sosial masyarakat Gresik mencerminkan keberagaman etnis, terdiri dari suku Jawa, Madura, Arab, Tionghoa, serta kelompok etnis lainnya dari berbagai daerah di Indonesia. Meskipun

³ Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Gresik. (2024). Profil Daerah Kabupaten Gresik. Diambil kembali dari Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Gresik: <https://gresikkab.go.id/profile/history>

dihuni oleh penduduk dari berbagai latar belakang budaya, kehidupan sosial masyarakat berlangsung harmonis dan penuh toleransi. Secara historis, Gresik telah dikenal sebagai kota pelabuhan yang penting sejak abad ke-11. Pelabuhan Gresik menjadi titik transit perahu layar dari berbagai wilayah seperti Bawean, Kalimantan, Makassar, dan daerah timur nusantara lainnya.

Potensi wilayah Gresik juga didukung oleh kondisi tanah yang mendukung pengembangan sektor industri manufaktur di sebagian wilayah, serta pemanfaatan tanah subur untuk pertanian dan tambak di wilayah lainnya. Tonggak industrialisasi modern dimulai pada tahun 1953 dengan pendirian Pabrik Semen Gresik, yang menandai fase awal pertumbuhan industri besar di wilayah ini. Dalam aspek politik-administratif, Gresik semula pernah menjadi pusat pemerintahan Kerajaan Giri Kedaton dan sempat menyandang status sebagai Kabupaten Tandes, yang kemudian menjadi bagian dari Kabupaten Surabaya dengan status kawedanan. Setelah berbagai perubahan administratif dan pemindahan pusat pemerintahan ke Surabaya, Gresik akhirnya ditetapkan sebagai kabupaten mandiri pada tahun 1974.

Sejak saat itu, kebijakan pembangunan yang digalakkan, terutama pada masa kepemimpinan Bupati Soefelan, berfokus pada pembangunan infrastruktur pemerintahan serta fasilitas umum lainnya. Percepatan pembangunan tersebut turut mendorong pertumbuhan sektor industri di Kabupaten Gresik. Kontribusi industri terhadap perekonomian daerah semakin nyata, tidak hanya sebagai sumber pendapatan daerah tetapi juga sebagai penggerak penciptaan lapangan kerja serta perluasan kesempatan kerja bagi penduduk lokal maupun kawasan sekitar.

1.3.2. Visi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik Kabupaten Gresik⁴

Visi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik Kabupaten Gresik yaitu meningkatkan kualitas pembangunan hukum dan tata pemerintahan yang baik, transparan, efektif, efisien, bijaksana, cermat, terpercaya, andal, bertanggung jawab, dan bermanfaat bagi masyarakat. Visi tersebut mencerminkan arah kebijakan yang sejalan dengan urgensi peningkatan kualitas pembangunan hukum dan penyelenggaraan tata pemerintahan sebagai elemen krusial dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang profesional serta menjunjung tinggi integritas. Prinsip-prinsip seperti transparansi, efektivitas, efisiensi, kebijaksanaan, ketelitian, akuntabilitas, dan keandalan menjadi landasan normatif yang harus terimplementasi secara konsisten dalam proses perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik.

Pemerintahan yang mengedepankan prinsip-prinsip tersebut berkontribusi terhadap penguatan legitimasi institusi negara dan menghasilkan kebijakan yang berorientasi pada kemaslahatan masyarakat. Praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik menuntut adanya kepastian norma hukum, sistem administrasi yang terstruktur, serta mekanisme pengawasan yang mampu menjamin pertanggungjawaban secara yuridis dan administratif. Berdasarkan hasil observasi selama kegiatan magang, proses administrasi dan penyusunan regulasi menunjukkan bahwa penerapan asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik harus terintegrasi dengan kebutuhan hukum di daerah. Pendekatan ini diperlukan agar setiap regulasi

⁴ JDIH KABUPATEN GRESIK. (2024). Visi dan Misi . Diambil kembali dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kabupaten Gresik: <https://jdih.gresikkab.go.id/pages/visi-dan-misi-jdih-gresik>

yang dihasilkan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adaptif terhadap dinamika sosial dan kebutuhan masyarakat.

1.3.3. Misi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik⁵

1. Melakukan koordinasi dan pengoordinasian administrasi perumusan kebijakan di bidang hukum.
2. Memberikan pelayanan administrasi dalam penyusunan produk hukum daerah.
3. Memberikan bantuan dan penyuluhan hukum kepada masyarakat.
4. Melakukan kajian, evaluasi, dan dokumentasi produk hukum.
5. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang hukum.
6. Membangun tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.
7. Mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum.

Cakupan misi tersebut menunjukkan bahwa Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik tidak hanya berfungsi sebagai fasilitator administratif, tetapi juga sebagai aktor strategis dalam menciptakan regulasi yang akuntabel dan partisipatif. Fungsi koordinatif yang dijalankan dalam proses perumusan kebijakan hukum mengharuskan adanya mekanisme kerja yang sistematis, berbasis data, serta mengedepankan prinsip kehati-hatian dan ketelitian administratif. Berdasarkan observasi selama kegiatan magang, pelaksanaan pelayanan administrasi penyusunan produk hukum daerah menunjukkan adanya peran penting Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik dalam menjamin kesesuaian substansi regulasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁵ Ibid.

Penyuluhan hukum dan fasilitasi partisipasi masyarakat menjadi faktor penting dalam membangun budaya hukum yang responsif dan berkeadilan. Seluruh misi tersebut mencerminkan komitmen terhadap tata kelola pemerintahan yang menjunjung tinggi prinsip *good governance*, dengan menekankan pada aspek legalitas, partisipasi, efektivitas kebijakan, serta penguatan pelayanan publik yang berbasis pada kepastian dan keadilan hukum.

1.3.4. Logo Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik

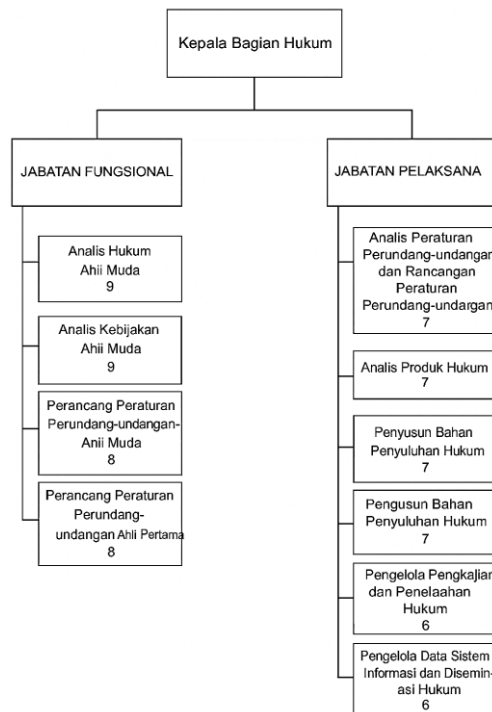


Gambar 1. Logo Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik

Sumber: <https://gresikkab.go.id/profile/gresik>

1.3.5. Struktur Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik

Kabupaten Gresik



Bagan 1. Struktur Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik

Sumber: Lampiran Keputusan Bupati Gresik Nomor : 800/670/Hk/437.12/2022

tentang Peta Jabatan Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gresik

1.3.6. Tugas Pokok dan Fungsi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten

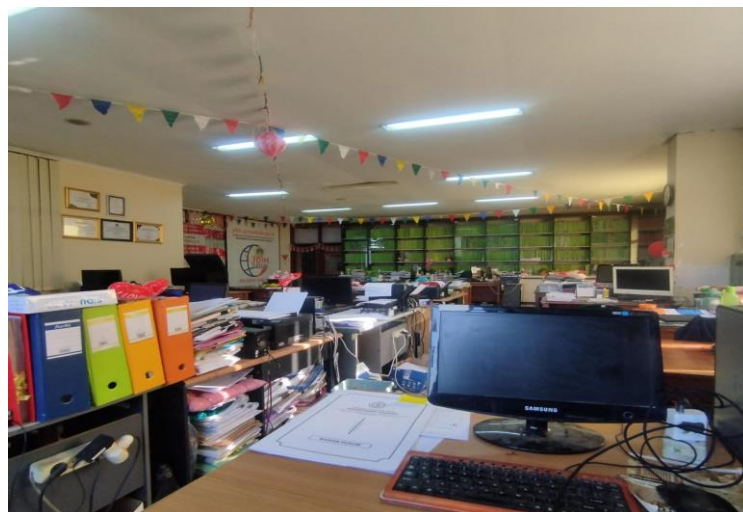
Gresik Kabupaten Gresik

Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik memiliki mandat strategis dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pelaksanaan tugas koordinatif dan administratif di bidang hukum. Tanggung jawab utama yang diemban mencakup pelaksanaan koordinasi dan pengoordinasian administrasi perumusan kebijakan, serta pelayanan administrasi yang meliputi

penyusunan produk hukum daerah, pemberian bantuan dan penyuluhan hukum, serta pelaksanaan kajian, evaluasi, dan dokumentasi produk hukum.

Fungsi tersebut dijabarkan melalui berbagai kegiatan, antara lain pelaksanaan koordinasi penyusunan perencanaan produk hukum daerah, pelaksanaan perumusan kebijakan hukum, serta penyelenggaraan penyuluhan hukum yang bersifat preventif dan edukatif bagi masyarakat maupun perangkat daerah. Di samping itu, fungsi evaluatif turut dilakukan melalui kegiatan *monitoring* dan pelaporan terhadap pelaksanaan kebijakan penyusunan produk hukum daerah. Semua fungsi ini dilaksanakan secara terstruktur dan sistematis sebagai bagian dari pelaksanaan tugas kedinasan yang diberikan oleh Asisten Administrasi Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, selaras dengan bidang tugas yang telah ditetapkan dalam struktur organisasi Sekretariat Daerah.

1.3.7. Gambaran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik



Gambar 2. Ruang Kerja Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik⁶

⁶ Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Kerja Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik. 11 Agustus 2025.



Gambar 3. Ruang Rapat Internal Bagian Hukum Sekretariat Daerah
Kabupaten Gresik⁷



Gambar 4. Ruang Rapat Sekar Dadu Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik⁸

⁷ Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Kerja Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik. 4 Juli 2025.

⁸ Dokumen Tim JDIH Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik. Ruang Rapat Sekar Dadu Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik. 27 Juni 2025.



Gambar 5. Ruang Rapat Putri Cempo Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik⁹



Gambar 6. Penulis mengambil foto di depan kantor Bagian Hukum

Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik¹⁰

⁹ Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Kerja Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik. 12 Agustus 2025.

¹⁰ Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Kerja Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik. 20 Agustus 2025.



Gambar 7. Penulis mengambil foto dengan pegawai Bagian Hukum
Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik¹¹

¹¹ Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Kerja Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik. 21 Agustus 2025.