

LAPORAN PENELITIAN

KEBIJAKAN STRATEGIS PENCEGAHAN PERKAWINAN ANAK DI KABUPATEN REMBANG (Penguatan Wilayah Praktik Terbaik Menuju Zona Bebas Perkawinan Anak)



IAIN PEKALONGAN

Oleh

**Dr. Trianah Sofiani, SH.MH (Ketua)
Saif Askari, SH.MH (anggota)**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT (LP2M)
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PEKALONGAN TAHUN 2020**

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

A. Judul	Kebijakan Strategis Pencegahan Perkawinan Anak Di Kabupaten Rembang (Penguatan Wilayah Praktik Terbaik Menuju Zona Bebas Perkawinan Anak).
B. Bentuk Penelitian	Lapangan
C. Kategori	Penelitian Terapan kajian Strategis Nasional
D. Identitas Peneliti	
1. Nama Lengkap	Dr. Triana Sofiani, SH, MH
2. NIP	196806082000032001
3. Jenis Kelamin	Perempuan
4. Pangkat/Gol/Ruang	Pembina (IV/a)
5. Jabatan Fungsional	Lektor Kepala
6. Bidang Keahlian	Ilmu Hukum
7. Jurusan/Prodi	Syaria'ah
8. Anggota Peneliti	Saif Askari, SH, MH
E. Unit Kerja	IAIN Pekalongan
F. Jangka Waktu Penelitian	4 bulan
G. Biaya Penelitian	Rp 24.000.000,- (dua puluh empat Juta Rupiah)

Pekalongan, September 2020


 Kepala Kantor IAIN Pekalongan
 Dr. Maghfur M. Ag
 NIP. 197305062000031003

Peneliti

 Dr. Triana Sofiani, SH, MH
 NIP. 196806082000032001


 Disahkan,
 Rektor IAIN Pekalongan
 Dr. H. Ade Dedi Rohayana, M. Ag
 NIP. 197101131998031005

PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dr. Triansh Sofiani, SH, MH

NIP : 196806082000032001

Instansi : IAIN Pekalongan

Jabatan : Lektor Kepala

Alamat : Jl. KH.Mas. Mansyur Gg.8/No.5 RT.05/05 Bendan Kergon,
Pekalongan Barat Kota Pekalongan.

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa:

1. Penelitian dengan judul **"Kebijakan Strategis Pencegahan Perkawinan Anak Di Kabupaten Rembang (Penguatan Wilayah Praktik Terbaik Menuju Zona Bebas Perkawinan Anak)"** adalah karya orisinal bukan hasil plagiasi karya orang lain/skripsi/tesis/desertasi, dan bukan tema riset yang sedang diteliti atau diajukan ke lembaga donor. Sepanjang pengetahuan kami tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis/diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.
2. Jika dikemudian hari ditemukan fakta bahwa judul, hasil atau bagian dari laporan penelitian ini memakan karya orang lain atau plagiasi maka saya bertanggungjawab untuk mengembalikan 100% dana hibah yang sudah diterima dan siap mendapatkan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya

Pekalongan, 4 September 2020

Yang menyatakan



Dr. Triansh Sofiani, SH, MH

NIP.19680608200032001

KATA PENGANTAR ***Bismillahirrahmanirrahim***

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang memberikan berkah, rahmat, hidayah dan kasih sayang yang tidak terhingga, sehingga akhirnya penelitian ini berhasil dilaksanakan dan disusun ke dalam sebuah laporan akhir dengan judul mengenai “ *Kebijakan Strategis Pencegahan Perkawinan Anak Di Kabupaten Rembang (Penguatan Wilayah Praktik Terbaik Menuju Zona Bebas Perkawinan Anak)*”. Pernyataan Fatima Mernissi, sangat *pas* untuk membangkitkan semangat para akademisi yaitu "*tulisan sejati tidak pernah menjadi resep, melainkan ia selalu berupa pencarian*". Apabila kita mengikuti dialektika Hegel, maka paparan hasil penelitian ini dimaksudkan sebagai *tesis* yang melahirkan *antitesis* dan *sintesis*, demikian seterusnya sehingga terjadi proses dialog yang bermuara pada *searching process of truth by reseach can never been stop*.

Tingkat kesulitan peneliti merupakan kelemahan dalam penulisan laporan ini. Untuk itu dengan berbesar hati peneliti menyadari bahwa laporan ini jauh dari kesempurnaan, baik segi kualitas maupun kuantitas. Meskipun demikian peneliti tetap memberikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah rela dan senang hati membantu proses penelitian ini, baik pihak IAIN Pekalongan sebagai penyandang dana, dan LP2M yang telah memberikan kesempatan pada peneliti dan membantu kelancaran penelitian.

Ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya peneliti sampaikan kepada para pihak membantu proses penelitian ini, Pemerintah dan masyarakat Kabupaten Rembang telah membantu mencari informasi dan data untuk penelitian ini. Serta semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu- persatu. Hanya ucapan "*jazakumullah khairan katsiran. Amin Allahumma amin*", yang mampu saya persembahkan. Dengan penuh keterbukaan, peneliti mengharapkan saran, masukan dan kritik konstruktif.

Pekalongan, September 2020

Peneliti

Abstrak

Penelitian ini, bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis eksisting kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang; pengaruh factor internal dan eksternal; dan dampak kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang. Teori yang digunakan sebagai pisau analisis adalah teori evaluasi kebijakan yang dikolaborasi dengan analisis SWOT. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Sumber data primer yaitu: pelaku perkawinan anak dan keluarganya (ayah dan ibu), Toga, Toma, lembaga masyarakat, instansi pemerintah dari tingkat desa sampai kabupaten. Sumber data sekunder, yaitu: RPJPD, RPJMD, RKPD, Perda, Perbub dan perde terkait, laporan program, data KUA, data dispensasi Nikah di Pengadilan Agama, laporan hasil penelitian; jurnal ilmiah, media dan dokumen lainnya. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara, kuesioner dan studi dokumen. Teknik analisis menggunakan interaktif model dan pengecekan validitas informasi dan data, menggunakan triangulasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, eksisting kebijakan strategis Pemerintah kabupaten Rembang untuk mencegah pernikahan anak, yaitu: 1) Penguatan Regulasi melalui Peraturan Daerah, peraturan Bupati dan Peraturan Desa; 2) Strategi dan kebijakan di bidang Anggaran; 3) pembentukan dan penguatan kelompok Anak; 4) penguatan kelembagaan dan membangun kerjasama. Pengaruh factor eksternal dan internal strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak, yaitu: 1) faktor internal sebagai kekuatan, yaitu: tersedianya anggaran dan SDM yang memadai; sebagai pilot project; bersifat integrative. Factor internal sebagai kelemahan, yaitu: belum adanya komitmen; bersifat parsial; lemahnya pengawasan; lemahnya monitoring dan evaluasi; penguatan SDM belum maksimal; 2) factor eksternal, sebagai peluang, yaitu: adanya peluang dan kesempatan keberlanjutan; perubahan batas usia pernikahan dalam Undang-undang Perkawinan; penertiban administrasi kependudukan; keterlibatan masyarakat, NGO dan Swasta. Factor eksternal sebagai hambatan, yaitu: rendahnya kesadaran pendidikan; kemiskinan; budaya patriarki; pemahaman tentang makna perkawinan; tradisi perkawinan anak secara turun temurun; tradisi ngemblok; pengaruh teknologi; minimnya pengetahuan tentang kesehatan reproduksi dan seks pra nikah; rendahnya kesadaran hukum; minimnya keterlibatan kelompok anak; tertib administrasi kependudukan dan pencatatan sipil yang rendah; rendahnya konsistensi penggunaan data kependudukan sebagai rujukan dalam pencegahan perkawinan anak. Dampak strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak, yaitu: 1) dampak pada kelompok sasaran; 2) dampak pada kelompok di luar sasaran; 3) dampak pada saat ini dan masa yang akan datang; 4) dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program dan; 5) dampak biaya tidak langsung yang dikeluarkan masyarakat. Oleh karena itu, seharusnya strategi, kebijakan dan program dilaksanakan secara menyeluruh terhadap kelompok sasaran dan wilayah sasaran, adanya integrasi antar program dan pelaksana, dan adanya kerjasama dengan pihak swasta melalui program CSR yang memiliki efek jangka panjang. Membuat formula baru tentang strategi dan kebijakan alternative, dengan melihat kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman strategi, kebijakan dan program sebelumnya dan melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala dengan model terstruktur dari tingkat kelurahan, kecamatan sampai tingkat Kabupaten, dengan menggunakan indikator penilaian, lima “tepat”.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	2
C. Tujuan Penelitian	2
D. Kajian Penelitian Terdahulu	3
E. Teori yang Relevan	5
F. Metode Penelitian.....	6
G. Sistematika Penulisan.....	8
BAB II. KERANGKA TEORITIK	
A. Teori Evaluasi Kebijakan	10
B. Teori SWOT	23
C. Konsep Strategi, Kebijakan dan Program Pemerintah.....	28
BAB.III. HASIL PENELITIAN	
A. Gambaran Umum Masyarakat Kabupaten Rembang.....	34
1. Geografi dan Demografi	34
2. Kondisi Pendidikan dan Ekonomi.....	37
3. Kondisi Keagamaan Masyarakat kabuoaten Rembang.	46
B. Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang,	47
C. Faktor Penyebab Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang.	50
BAB IV. PEMBAHASAN	
1. Eksisting Kebijakan Strategis Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang.....	61
2. Pengaruh Factor Internal dan Eksternal Kebijakan Strategis Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang.....	82
3. Dampak Kebijakan strategis Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang.	90.

BAB V. PENUTUP

A. Simpulan.....	95
B. Saran.....	96

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR LAMPIRAN

1. Foto Copy Kontrak Kerja
2. Foto Copy SK Penelitian
3. Profil Peneliti

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktik perkawinan anak masih menjadi problem Nasional, bahkan International yang harus segera diselesaikan. Alih-alih, eliminasi terhadap pernikahan anak menjadi salah satu target *Sustainable Development Goals* (SDGs).¹ Menurut UNICEF, Indonesia adalah negara yang memiliki tingkat perkawinan anak yang tinggi, yaitu rangking ke-37 di dunia dan rangking ke-2 di ASEAN, dengan angka 457,6 ribu perempuan umur 20-24 menikah sebelum umur 15 tahun. Menurut data susenas 2017, sekitar 39,17 % atau 2 dari 5 anak perempuan usia 10-17 tahun pernah menikah sebelum usia 15 tahun, 37,91 % menikah pada umur 16 tahun, dan 22,92 % menikah pada umur 17 tahun.²

Kabupaten Rembang adalah salah satu dari lima (5) wilayah Kabupaten / Kota yaitu Rembang, Gunung Kidul, Lombok Utara, Maros, dan Pamekasan yang didaulat oleh KPPPA sebagai wilayah praktik terbaik dalam pencegahan perkawinan anak di Indonesia.³ Komitmen pemerintah Kabupaten Rembang untuk mencegah perkawinan anak diwujudkan dalam kebijakan dan program, yang bekerjasama dengan NGO dan masyarakat. Misalnya, program dari PLAN International Indonesia (2005-2015), program “Yes I Do” oleh ARI (2016-2020),⁴ kebijakan Kabupaten Layak Anak⁵, penetapan 14 Kecamatan layak anak dan Desa Layak Anak, pembentukan KPAD dan FAD di 38 Desa, serta beberapa desa sudah memiliki regulasi tentang perlindungan anak.⁶

¹ Lihat target ke-3, Goal ke 5 “mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan” Eliminate all harmful practices, such as child, early and forced marriage and female genital mutilation. United Nations Development Programme: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>, 2018 [diakses 10/06/2019]

² Lihat dalam Program Studi Kajian Gender Sekolah Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia dan KPPPA RI, “Perkawinan Anak dalam Perspektif Islam, Katolik, Protestan, Budha, Hindu, dan Hindu Kaharingan Studi Kasus di Kota Palangkaraya dan Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah”, *Laporan Penelitian* 2016, hlm. 9-11, <https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/b1dac-laporan-penelitian-perkawinan-anak.pdf>, bandingkan dengan, UNICEF Indonesia, *Perkawinan Anak di Indonesia Tahun 2013 s.d 2015*, Jakarta: Badan Pusat Statistik (ISBN: 978-979-064-971-2), 2017, hlm 7-11. Lihat juga Tim KPPA dan Badan Pusat Statistik, *Profil Anak Indonesia 2018*, Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, ISBN: 2089-3523, 2018, hlm.42-45, <https://www.kemenpppa.go.id>. [di akses 10/06/2019]

³ KPPPA Republik Indonesia, Press Release Strategi Pencegahan Perkawinan Anak dirumuskan Siaran Pers Nomor:B-231/Set/Rokum/MP01/11/2018, <https://www.kemenpppa.go.id> [di akses 12/06/2019]

⁴ Solo Pos, <https://semarang.solopos.com/read/20170419/515/810667/pernikahan-dini-pernikahan-anak-marak-di-rembang-yes-i-do-dicanangkan>[diakses 12/06/2019]

⁵ Peraturan Bupati No. 22 tahun 2010 tentang RAD Kabupaten Rembang Layak Anak

⁶ Akhmad Nazaruddin, “Rembang Memiliki 14 Kecamatan Layak Anak” <https://jateng.antaranews.com/berita/142743/rembang-miliki-14-kecamatan-layak-anak> [diakses 12/06/2019]

Namun, kebijakan dan program tersebut belum berhasil secara maksimal dan dinilai bersifat parsial, sehingga masih menyisakan persoalan, dimana angka perkawinan anak masih tergolong tinggi. Menurut data Pengadilan Agama Rembang per Januari 2018 s.d april 2019, jumlah usia menikah di bawah 16 tahun, sebanyak 72 pasangan.⁷ Beberapa hasil penelitian terdahulu yang dilakukan di wilayah ini menunjukkan bahwa, kesadaran masyarakat yang bersifat fluktuatif, peran pemerintah desa yang belum maksimal, pergaulan bebas, efektifitas peraturan desa, budaya *ngemblok*, patriarkhi dan kemiskinan menjadi sebab masih tingginya angka perkawinan anak. Kondisi tersebut akhirnya juga berpengaruh terhadap masih rendahnya indeks IPG dan IPM di wilayah ini dibandingkan dengan wilayah lainnya di Jawa Tengah.

Penelitian ini akan mengungkap lebih dalam, agar diperoleh jawaban yang jelas, kongkrit dan komprehensif mengenai existing strategi pencegahan perkawinan anak dan dampaknya, serta faktor yang mempengaruhinya, sebagai landasan untuk merancang formulasi mengenai model kebijakan alternative pencegahan perkawinan anak, sehingga menjadi rekomendasi bagi pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang

B. Rumusan Masalah

4. Bagaimana eksisting kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang?
5. Bagaimana pengaruh factor internal dan eksternal kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang .?
6. Bagaimana dampak kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi dan menganalisis eksisting kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis pengaruh factor internal dan eksternal kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang
3. Mengidentifikasi dan menganalisis dampak kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang.

⁷ Pengadilan Agama Rembang: <http://sipp.pa-rembang.go.id>. [diakses 12/06/2019]

D. Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang perkawinan anak di Rembang, sebenarnya sudah dilakukan 2 kali oleh tim peneliti yaitu tahun 2015 tentang “*Budaya Hukum Pernikahan Anak dan Implikasinya Terhadap Hak Anak di Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang Jawa Tengah*”⁸ dan tahun 2019 tentang “*Kepemilikan Hak atas Tubuh Perempuan dan Tradisi Ngemblok dalam sistem Perkawinan pada Masyarakat Muslim di Kabupaten Rembang*”.⁹ Namun penelitian tahun 2015 adalah penelitian sosiologi hukum dan penelitian tahun 2019 adalah penelitian fenomenologis berperspektif perempuan. Temuan penelitian tahun 2015 adalah, penyebab pernikahan anak di Kecamatan Sarang, antara lain: budaya patriarkhi, tradisi *ngemblok*, tradisi nikah bawah umur secara turun temurun, kemiskinan, pendidikan, kurang paham makna pernikahan. Kondisi tersebut berimplikasi terhadap hak anak untuk memperoleh kesehatan, pendidikan, memilih pasangan, berkembang, memperoleh kehidupan yang lebih baik, tidak disiskriminasi dan rasa aman dan nyaman. Penelitian tahun 2019 menemukan tentang tradisi *ngemblok* yang lahir dari konstruksi patriarkhis, dimana anak perempuan tidak memiliki hak atas tubuhnya dan merupakan *economic capital* bagi keluarganya, sehingga harus segera dicarikan jodoh ketika sudah menstruasi. Perempuan yang sudah *ngemblok*, dianggap sudah boleh serumah bahkan sekamar dengan calon suaminya, karena dianggap “*wis dadi*” atau resmi sebagai suami istri. Perempuan dalam tradisi *ngemblok* ditempatkan dalam posisi rentan atau diperlakukan secara tidak adil gender.

Penelitian tentang perkawinan anak di Rembang juga telah dilakukan oleh peneliti lainnya, antara lain:

1. Muwaffiq (2012), tentang “*Faktor Penyebab Perkawinan Anak di Desa Tegaldowo, Gunem, Rembang*.” Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan lokasi di Desa Tegaldowo. Fokus penelitian mengenai penyebab dan upaya mempersulit praktik perkawinan anak. Temuan penelitian adalah, penyebab perkawinan anak, yaitu: tradisi, pendidikan, pergaulan bebas, kekuasaan orang tua,

⁸ Triana Sofiani, “Perkawinan Anak Pada Masyarakat Muslim Kecamatan Sarang-Rembang (Merenggut Hak Dasar dan Kerentanan Anak Perempuan)”, *Proceeding of The 16th Annual International Conference on Islamic Studies*, IAIN Raden Intan Lampung November 1-4, 2016, hlm, 272-286. Lihat dalam http://diktis.kemenag.go.id/aicis/2016/wp-content/uploads/2018/08/BUKU-4_AICIS16-Lampung-min.pdf

⁹ Triana Sofiani dan Saif Askari, “Kepemilikan Hak Atas Tubuh Perempuan dan Tradisi Ngemblok dalam sistem Perkawinan pada Masyarakat Muslim di Kabupaten Rembang Jawa Tengah”. *Laporan penelitian* (belum dipublikasi) 2019, hlm. 124-125

ekonomi dan legalitas hukum. Upaya untuk mempersulit perkawinan anak belum berhasil maksimal, karena kurang memperhatikan faktor penyebabnya.¹⁰

2. Dul Manan (2017), tentang “*Peran Pemerintah Desa Suntri, Gunem, Rembang dalam Mencegah Pernikahan Dini: Studi Pasal 23 Peraturan Desa Suntri Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak*”. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan focus pada peran Pemerintah Desa Suntri dalam mengimplementasikan Perdes Suntri terkait pencegahan perkawinan anak. Temuannya adalah, peran Pemerintah Desa Suntri dalam pencegahan perkawinan anak adalah dengan cara meningkatkan kinerja Komisi Perlindungan Anak Desa, sosialisasi bahaya menikah di usia anak, dan menasehati calon pengantin yang belum cukup umur 18 tahun. Namun, peran pemerintah desa belum maksimal, karena adanya hambatan, yaitu: 1) struktur hukum. Sosialisasi tentang bahaya menikah anak belum terprogram dan terstruktur; 2) substansi hukum. Perdes tersebut inkonsisten dengan peraturan perundangan lainnya yang lebih tinggi; 3) kultur hukum. Masyarakat masih memegang teguh tradisi *ngemblok* dan kurangnya kesadaran masyarakat tentang menikah di usia cukup umur.¹¹
3. Muslikhatun Nadiyah (2017), tentang “*Larangan Pernikahan Anak: Studi Pasal 41 Perdes Sanetan, Sluke, Rembang No. 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak*”. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normative, dengan focus penelitian mengenai latarbelakang pelarangan perkawinan anak dalam substansi Pasal 41 Perdes Sanetan. Temuan penelitian adalah dilarangnya perkawinan anak dalam Perdes tersebut karena adanya kesadaran masyarakat bahwa, anak belum memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi rumah tangga, pendidikan menjadi hal yang penting untuk masa depan anak tersebut, perkawinan anak rentan dengan perceraian dan kematian ibu hamil, perkawinan anak juga rentan terhadap tindak KDRT.¹²
4. Adelia Ismarizha (2018), tentang “*Exit Strategy Perempuan dari Perkawinan Anak (Studi Kualitatif di Kecamatan Sedan, Kabupaten Rembang)*”. Penelitian ini

¹⁰ Muwaffiq, Muwaffiq. *Faktor Penyebab Perkawinan Anak di Desa Tegaldowo Kecamatan Gunem Kabupaten Rembang*. Diss. IAIN Walisongo, 2012.

¹¹ Manan, Dul. *Peran pemerintah Desa Suntri Kecamatan Gunem Kabupaten Rembang dalam mencegah pernikahan dini: studi pasal 23 peraturan Desa Suntri Nomor 06 tahun 2014 tentang perlindungan anak*. Diss. UIN Walisongo, 2017.

¹² Nadiyah, Muslikhatun. *Larangan pernikahan anak: studi Pasal 41 Peraturan Desa Sanetan Sluke Rembang Nomor 3 tahun 2016 tentang penyelenggaraan perlindungan anak*. Diss. UIN Walisongo, 2017.

bertujuan untuk mengeksplorasi strategi yang dilakukan oleh perempuan yang keluar dari perkawinan anak. Metode penelitian menggunakan kualitatif dengan pendekatan studi kasus eksploratoris. Teknik pengumpulan data menggunakan FGD dengan 9 informan dan wawancara dengan 6 informan. Temuan penelitian adalah, persepsi perempuan bahwa perkawinan anak tidak menyenangkan terjadi karena tidak dapat menyelesaikan sekolah, tidak dapat menikmati masa remaja dan bermain. Kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak yang selama ini dilaksanakan di wilayah ini, faktanya tidak dijadikan sebagai strategi bagi perempuan dalam mengambil keputusan untuk tidak menikah di usia anak.¹³ Artinya, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di wilayah ini belum memberikan dampak secara maksimal dalam penyelesaian perkawinan anak.

Hasil penelitian sebelumnya dapat disimpulkan, perkawinan anak disebabkan oleh patriarkhisme, tradisi *ngemblok*, tradisi nikah bawah umur secara turun temurun, kemiskinan, pendidikan, interpretasi ajaran agama, pergaulan bebas, kekuasaan orang tua dan legalitas hukum. Larangan pernikahan anak dalam Perdes dan peran pemerintah desa yang belum maksimal, inkonsistensi norma Perdes dengan Peraturan lainnya, menjadi factor penyebab masih maraknya pernikahan anak di wilayah ini. Temuan penelitian Ismarizha sangat menarik, dimana keputusan perempuan tidak menikah di usia anak, disebabkan adanya persepsi perempuan itu sendiri bahwa pernikahan anak tidak menyenangkan dan bukan disebabkan oleh kebijakan dan program yang dilaksanakan di wilayah ini. Namun, penelitian ini mengandung kelemahan karena jumlah informan yang terlalu sedikit dan hanya meneliti kaum perempuan di satu wilayah kecamatan.

Penelitian sekarang sebagai kelanjutan dan pengembangan penelitian sebelumnya, dengan metode dan fokus kajian yang berbeda, dimana penelitian sekarang merupakan penelitian kebijakan dengan ruang lingkup kajian tentang existing strategi pencegahan perkawinan anak, pengaruh factor eksternal dan internal serta dampak dari strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak.

E. Teori yang Relevan

Penelitian ini menggunakan teori evaluasi kebijakan yang dikolaborasi dengan teori SWOT dan konsep strategi dan kebijakan. Teori evaluasi kebijakan digunakan

¹³ Ismarizha, Adelia. *Exit Strategy Perempuan Dari Perkawinan Anak (Studi Kualitatif di Kecamatan Sedan, Kabupaten Rembang)*. Diss. Universitas Gadjah Mada, 2018.

dengan argumentasi bahwa, penelitian yang akan dilakukan bertujuan untuk mengidentifikasi secara komprehensif dalam perspektif yang beragam mengenai strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak dan dampaknya sebagai tolak ukur efektivitas program untuk memberikan rekomendasi dan pertimbangan dalam perbaikan kebijakan dan program ke depan.¹⁴

Teori SWOT digunakan untuk mendapatkan informasi dan analisis situasi, sehingga teridentifikasi pengaruh faktor internal (kekuatan, *strengths* & kelemahan, *weaknesses*) dan eksternal (peluang, *opportunities* & hambatan, *threats*) sesuai dengan tujuan penelitian. Teori ini juga digunakan untuk merumuskan strategi berdasarkan anggapan bahwa, strategi yang efektif berasal dari sumber daya internal (*strength* dan *weakness*) dan eksternal (*opportunity* dan *threat*).¹⁵ Berdasarkan analisis SWOT, akan dihasilkan empat (4) strategi alternatif, antara lain: 1) strategi S-O (*Strengths-Opportunities*), yaitu strategi yang mengoptimalkan kekuatan untuk memanfaatkan peluang; 2) strategi W-O (*Weaknesses-Opportunities*), yaitu strategi untuk meminimalkan kelemahan sehingga dapat memanfaatkan peluang; 3) strategi S-T (*Strengths-Threats*), yaitu strategi yang memanfaatkan kekuatan untuk mengatasi ancaman dan; 4) strategi W-T (*Weaknesses-Threats*) adalah strategi untuk meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman.¹⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian evaluative dengan pendekatan kualitatif yang diperdalam dengan studi kasus untuk mendapatkan pemahaman yang beragam dari berbagai perspektif tentang strategi pencegahan perkawinan anak.

2. Lokasi Penelitian.

Kabupaten Rembang ditetapkan sebagai lokasi penelitian karena: 1) wilayah ini ditetapkan sebagai wilayah terbaik praktik perkawinan anak; 2) adanya komitmen

¹⁴ Wirawan, *Evaluasi: Teori, Model, Standar, Aplikasi, dan Profesi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 7. Bandingkan dengan, Sharon F. Rallis dan Gretchen B. Rossman, "Metode Campuran dalam Konteks Evaluasi: Sebuah Kerangka Pragmatik," di dalam *Social & Behavioral Research*, ed. Abbas Tashakkori dan Charles Teddlie, terjemahan Daryatno, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 450

¹⁵ Freddy, Rangkuti, *Analisis SWOT: Teknik Membedah Kasus Bisnis*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013, hlm 15-16. Gürel, Emet, and Merba Tat. "SWOT analysis: A theoretical review." *Journal of International Social Research* 10.51 (2017), p.122, lihat juga dalam Lestari, Puji, and Eli Purwati. "Strategi Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dalam Mengkampanyekan Pendewasaan Usia Perkawinan Terhadap Remaja Ponorogo 2017." *Indonesian Journal of Government and Communication Studies* 1.1 (2018): hlm. 56-64.

¹⁶ Yunus, Rabina. "Strategi Pembangunan Melalui Pengarusutamaan Gender (Analisis SWOT pada Program Gender Watch di Kabupaten Gresik)." *e-JKPP* 1.2 (2015). hlm 79-94

pemerintah daerah untuk pencegahan pernikahan anak; 3) berbagai kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak telah dilaksanakan, namun angka perkawinan anak masih cukup tinggi dan ; 4) indeks kemiskinan masih rendah, sehingga indeks IPM dan IPG juga masih rendah.

3. Sumber data

- a. Sumber data primer, yaitu: pelaku perkawinan anak dan keluarganya (ayah dan ibu), masyarakat, Toga, Toma, lembaga masyarakat, LSM, instransi pemerintah dari tingkat desa sampai kabupaten.
- b. Sumber data sekunder, yaitu: RPJPD, RPJMD, RKPD, Peraturan Daerah dan Peraturan Desa terkait, dokumen kebijakan pencegahan perkawinan anak, laporan program dan kegiatan, data KUA, data dispensasi Nikah di Pengadilan Agama, laporan hasil penelitian; jurnal ilmiah, media dan dokumen lainnya.

4. Teknik pengumpulan data.

- a. Observasi dilakukan dengan mengamati kondisi anak yang menikah, keluarga dan masyarakat, sarana prasarana pendukung program yang telah dilaksanakan dan lainnya.
- b. Wawancara mendalam dilakukan terhadap informan, dipilih secara purposive, dikembangkan dengan metode *snowball*, sesuai kriteria yang ditetapkan dengan pertimbangan konsep teoritis yang digunakan, sehingga tidak ada indikasi munculnya informasi baru terkait masalah penelitian.
- c. Kuesioner digunakan untuk pengumpulan data mengenai factor internal dan eksternal dari kebijakan dan program yang telah dilaksanakan dengan membagikan angket yang berisi pertanyaan.
- d. Teknik dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data sekunder, yang berupa gambaran lokasi penelitian, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak yang telah dilaksanakan dan/atau sedang dilaksanakan.

5. Pengecekan Kredibilitas informasi dan Data

Peneliti ini menggunakan triangulasi sumber data, metode dan antar-peneliti. Triangulasi sumber data primer dilakukan dengan *krosscek* dari para informan yang beragam melalui wawancara mendalam, dan kuesioner. Triangulasi sumber data sekunder dengan mengumpulkan bahan pustaka, diperkaya dengan dokumen, arsip, catatan resmi, foto dan lain-lain. Triangulasi metode dilakukan dengan memperkaya

metode yang digunakan, yakni observasi, wawancara, dan kuesioner. Triangulasi antar peneliti dilaksanakan melalui pelibatan lebih dari satu (1) orang peneliti.¹⁷

6. Teknik Analisis

Teknik analisis menggunakan model interaktif, yang dimulai dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, dengan siklus terus menerus, bolak balik pada saat dan setelah pengumpulan data berlangsung.¹⁸ Langkah-langkah yang dilakukan adalah, peneliti mengumpulkan data baik dari sumber data primer maupun sekunder. Data yang sudah terkumpul selanjutnya disajikan. Data yang diperoleh dari lapangan maupun bahan pustaka pasti sangat beragam, untuk menyortir agar data yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan, maka dilakukan reduksi data. Reduksi data dimaksudkan agar data yang nanti akan menjadi bahan analisis, adalah data yang relevan dengan tema riset. Langkah selanjutnya adalah penarikan simpulan. Siklus ini dilakukan dengan tidak terputus, terus menerus, bolak-balik dengan pengumpulan data sebagai langkah awalnya.

Bagan 1. Alur Proses Analisis Penelitian Model Interaktif



H. Sistematika Pembahasan

Untuk memperjelas gambaran penelitian yang akan dilakukan, maka sistematika pembahasan yang akan disajikan dalam penelitian ini, adalah :

Bab I, memaparkan tentang pendahuluan yang memuat latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, kajian penelitian terdahulu, kontribusi penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan laporan.

¹⁷ Rahardjo, Mudjia. "Triangulasi dalam penelitian kualitatif." (2010), [[scholar.google](#)] hlm.7[diakses 12/06/2019]

¹⁸ Djaelani, Aunu Rofiq. "Teknik Pengumpulan Data dalam Penelitian Kualitatif." *PAWIYATAN* 20.1 (2013), hlm.33. lihat juga dalam Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman, *An Expandedn Soucers Book : Qualitative Data Analipsis*, (Sage Publications, 1992), hlm. 20.

Bab II, membahas tentang kerangka teori dan konseptual. Pembahasan diawali dengan memaparkan tentang teori tentang evaluasi kebijakan, kemudian tentang teori SWOT dan teori system. Teori tersebut digunakan untuk menganalisis mengenai eksisting strategi kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak, factor internal dan eksternal serta dampak strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang. Selanjutnya memaparkan tentang konsep strategi, kebijakan dan program serta struktur dan alur rencana strategis.

Bab III, merupakan hasil penelitian, yang memaparkan tentang Gambaran umum Kabupaten Rembang, mulai dari geografis, demografis, social ekonomi, pendidikan, kesehatan dan keberagamaan. Selanjutnya memaparkan tentang Perkawinan anak di kabupaten Rembang, dengan pemaparan data kuantitatif dan kualitatif yang merupakan hasil wawancara dengan masyarakat dan Kepala KUA sebagai penguatan data kuantitatif. Pemaparan terakhir mengenai sebab terjadinya perkawinan anak di kabupaten Rembang.

Bab IV, adalah bab utama yang akan menganalisis pokok permasalahan. Sesuai dengan pokok permasalahan, dalam bab ini memaparkan tentang eksisting strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang; pengaruh factor internal dan eksternal strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang dan dampak strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang.

Bab. V, merupakan penutup yang berisi simpulan dan saran. Simpulan merupakan kristalisasi dari hasil analisis permasalahan. Berdasarkan simpulan, maka terhadap beberapa hal yang dipandang perlu untuk direkomendasikan, akan dirumuskan dalam bentuk saran-saran.

BAB II

KERANGKA TEORITIK

A. Teori Evaluasi Kebijakan

Kebijakan (policy) adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan public.¹⁹ Dye (1992), *“public policy is whatever governments choose to do or not to do”* (kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu).²⁰ Anderson (1970) *“Public policy are those policies devoleped by governmental bodies and officials”* (Kebijakan Publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).²¹ Udaji (1981), kebijakan public adalah *“An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large”* (Suatu tindakan bersangsi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat).²² Sedangkan menurut David Easton, *“Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”* (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).²³ Dunn mengatakan bahwa kebijakan publik (public policy) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.²⁴

Berdasarkan definisi tersebut dapat dikemukakan bahwa, kebijakan publik adalah tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang bersifat positif yaitu merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif yaitu merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu berlandaskan para peraturan perundang-undangan dengan tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Artinya, kebijaksanaan public merupakan suatu strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, kebijakan public

¹⁹ Edi Suharto (2008), *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: CV Alfabeta, hlm. 3. 2

²⁰ Yahya Anggara (2014), *Kebijakan Publik*, Bandung: CV Pustaka Setia, hlm 35. 30

²¹ Yahya Anggara (2014), *Kebijakan Publik.....* hlm.35

²² Solichin Abdul Wahab (2015), *Analisis Kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 5

²³ Yahya Anggara (2014), *Kebijakan Publik.....* hlm.36

²⁴ William N. Dunn (2003), *Public Policy Analysis; an Introductoin (Analisis Kebijakan Publik: Sebuah Penngantar)*, terjemahan, Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, hlm.132

harus memuat, antara lain:.. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai; strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan; input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari strategi yang ditetapkan.²⁵ Tujuan kebijakan Publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan.²⁶ Kebijakan publik di susun berdasarkan beberapa tahapan, antara lain:

1. Penyusunan Agenda (Agenda Setting).

Penyusunan agenda (Agenda Setting) dilakukan dengan memasukkan dan memilih masalah yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi menjadi sebuah isu (masalah). Jika sebuah isu berstatus sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.²⁷ Issue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

2. Formulasi Kebijakan.

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan, kemudian dicari pemecahan masalahnya. Pemecahan masalah berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan. Tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Legitimasi kebijakan.

Legitimasi adalah memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, maka warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

²⁵ Hessel Nogi S. Tangkilisan (2003), *Evaluasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Balairung & Co, hlm, 149

²⁶ Yahya Anggara (2014), *Kebijakan Publik.....* hlm.36

²⁷ William Dunn (1998) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm.24.

4. Implementasi Kebijakan.

Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua langkah yang menjadi pilihan, antara lain: 1) langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau ; 2) melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik sebelumnya. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Kebijakan yang diturunkan berupa program program, kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat²⁸.

Meter dan Horn mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan dalam keputusan sebelumnya, dimana tindakan mencakup usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha untuk mencapai perubahan yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi public dan yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.²⁹ Menurut Mazmanian dan Sabatier (1979), implementasi kebijakan adalah memahami yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Implementasi kebijaksanaan yaitu, kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat.³⁰ Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan kebijakan.³¹ Artinya, implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan

²⁸ Riant Nugroho (2011), *Public Policy : Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan - Manajemen Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, hlm.618.

²⁹ Budi Winarno (2008), *Kebijakan Publik - Teori dan Proses*, Jakarta: PT. Buku Kita, hlm.146-147

³⁰ Solichin Abdul Wahab (2008), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, hlm., 65

³¹ Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep umum pelaksanaan kebijakan publik. *Jurnal Publik*, 11(1), 1-12.

oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Nugroho, ada “lima tepat” dalam menilai efektifitas dan efisiensi implementasi kebijakan, yaitu: 1) ketepatan strategi, kebijakan dan program. Ketepatan strategi, kebijakan dan program dapat dilihat dari *pertama*, sejauh mana kebijakan yang ada telah memuat hal-hal yang memang dapat memecahkan permasalahan yang hendak dipecahkan; *kedua* kesesuaian kebijakan dengan karakteristik permasalahan yang hendak dipecahkan; 2) ketepatan pelaksanaan. Aktor pelaksana dalam menjalankan strategi, kebijakan dan program bukan hanya pemerintah, namun ada beberapa aktor yaitu: pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, dan implementasi kebijakan yang diswastakan; 3) ketepatan target. Ketepatan target dilihat dari beberapa hal yaitu, target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan. *Pertama*, apakah tidak ada tumpang tindih atau pertentangan dengan intervensi lain atau intervensi kebijakan lain. *Kedua*, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atautakah tidak. *Ketiga*, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau mempengaruhi kebijakan sebelumnya; 4) ketepatan lingkungan. Ada dua (2) lingkungan yang mempengaruhi kebijakan yaitu, lingkungan dari kebijakan itu sendiri dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan dapat dilihat dari interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dengan lembaga pelaksana kebijakan dengan lembaga lain. Sedangkan, lingkungan eksternal kebijakan, terdiri dari *opinion public* atau persepsi publik akan kebijakan atau implementasi kebijakan, *interpretative institution* yaitu yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan, dan individual yakni individu tertentu yang memainkan peran penting dalam mengimplementasikan kebijakan dan implementasi kebijakan; ; 5) ketepatan proses. Secara umum implementasi kebijakan publik dibagi menjadi tiga proses, yaitu: *pertama*, *policy acceptance*, publik memahami kebijakan sebagai aturan main yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah memahami kebijakan tugas yang harus dilaksanakan; *kedua*, *policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai sebuah tugas yang harus dilaksanakan; *ketiga*, *strategic*

readline, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian sebuah kebijakan, dan birokrasi *on the street* (birokrasi pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan.³²

Menurut Edward, keberhasilan pelaksanaan kebijakan merujuk empat (4) variable, yaitu: 1) komunikasi. Kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program; 2) sumber daya. Setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya financial; 3) disposisi. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis; 4) struktur birokrasi. Aspek birokrasi mencakup, mekanisme dan struktur organisasi pelaksana. Mekanisme implementasi program sudah ditetapkan melalui *standar operating procedur* (SOP), sedangkan struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.³³

5. Evaluasi Kebijakan.

Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan estimasi atau penilaian kebijakan, yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, namun juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Evaluasi kebijakan meliputi: tahap perumusan masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

Menurut Howlett dan Ramesh, evaluasi merupakan pengkajian secara sistematis dan empiris terhadap akibat dari kebijakan dan program pemerintah yang sedang berjalan dan kesesuaiannya dengan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan tersebut. Ketika hasil kebijakan memberikan sumbangan terhadap sasaran dan tujuan pembuatan kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program tersebut telah mencapai tingkat kinerja yang dapat mengatasi masalah publik.³⁴ Menurut Anderson, evaluasi

³² Nugroho, R. (2014). Kebijakan publik di negara-negara berkembang. *Yoqyakarta: Pustaka Pelajar*, hlm 686-688, lihat juga dlam Kurniawati, D., & Marom, A. (2020). . *Journal of Public Policy and Management Review*, 9(2), 35 - 53. doi:10.14710/jppmr.v9i2.26972

³³ Kurniawati, D., & Marom, A. (2020). . *Journal of Public Policy and Management Review*, 9(2), 35 - 53. doi:10.14710/jppmr.v9i2.26972

³⁴ Howlett, Michael dan Ramesh M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, New York:Oxford University Press, p.17

kebijakan merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan.³⁵

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan menjadi dua tugas, yaitu: *pertama*, untuk menentukan konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya; *kedua*, untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (outcome) atau dampak (impact) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.³⁶ Berdasarkan pengertian tersebut, evaluasi kebijakan dapat dimaknai sebagai penilaian atas pencapaian implementasi kebijakan dan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi. Hasil evaluasi digunakan untuk bahan pertimbangan dalam memperbaiki kebijakan ke depan.

Anderson membagi evaluasi kebijakan dalam tiga (3) tipe, yaitu: 1) Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri; 2) Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program da; 3) Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.³⁷

Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam jangka pendek (*output*) maupun dalam jangka panjang (*outcome*). Evaluasi kebijakan dilaksanakan dengan melakukan penilaian yang komprehensif terhadap: 1) Pencapaian target (*output*); 2) Pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*); 3) Kesenjangan (*gap*) antar target dan tujuan dengan pencapaian; 4) Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang

³⁵ Anderson, J. E. (1979). *Public Policy Making Holt*. . New York, Rinehart and Winston, p.23

³⁶ Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*. Center for Academic Publishing Service, hlm, 16

³⁷ Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*..... , hlm, 229.

sama di tempat lain yang berhasil;5) Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan yang menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.³⁸

Menurut Dunn, evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam analisis kebijakan, yaitu: *pertama*, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kriteria kebijakan yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Artinya, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan dan target tertentu telah dicapai; *kedua*, evaluasi memberikan 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 kepastian tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju; *ketiga*, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi 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 juga 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.³⁹

Lebih lanjut menurut Dunn, evaluasi kebijakan publik memiliki 4 ruang lingkup, yaitu: 1) evaluasi formulasi (perumusan) kebijakan publik, yaitu berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan publik dilaksanakan, menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, mengarah pada permasalahan inti, mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, mendayagunakan sumberdaya yang ada secara optimal baik berupa waktu, dana, manusia maupun kondisi lingkungan; 2) Evaluasi implementasi kebijakan publik, dibagi menjadi tiga timing evaluasi yaitu sebelum dilaksanakan (input), pada waktu dilaksanakan (proses) dan setelah dilaksanakan (output); 3) evaluasi kinerja kebijakan publik, meliputi, antara lain: dimensi hasil, dimensi proses pencapaian hasil dan pembelajaran, dimensi sumber daya yang digunakan, dimensi keberadaan dan perkembangan organisasi, dimensi keberadaan dan perkembangan organisasi, dan dimensi kepemimpinan dan pembelajarannya; 4)

³⁸ Riant, N. D. (2006). *Kebijakan Publik; Untuk Negara-Negara Berkembang, Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta. Gramedia, hlm. 216

³⁹ Dunn, N. William, (2013). *Pengantar analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Gajah Mada University., hlm. 36

evaluasi lingkungan kebijakan publik yaitu perubahan lingkungan terjadi hari ini dan dimasa depan adalah perubahan dalam volume yang besar dan cepat. Evaluasi lingkungan ini, memberikan deskripsi yang lebih jelas tentang kebijakan dirumuskan dan diimplementasikan.⁴⁰

Secara spesifik, beberapa pendekatan evaluasi kebijakan menurut Dunn⁴¹, yaitu:

- 1) evaluasi semu (Pseudo Evaluation). Pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah, ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (self evident) atau tidak controversial. Evaluasi ini, analisis menggunakan metode, yaitu: rancangan eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variable masukan dan proses;
- 2) evaluasi formal. Merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, namun berdasar pada tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah, tujuan dan target diumumkan secara formal yang merupakan ukuran untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Analisis menggunakan metode yang sama dengan evaluasi semu, dan tujuannya identik untuk menghasilkan informasi dan data yang valid mengenai variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Perbedaannya, evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikan tujuan dan target kebijakan. Kriteria evaluative yang digunakan dalam evaluasi ini adalah efektivitas dan efisiensi. Variasi evaluasi formal, memiliki tiga jenis, yaitu: *pertama*, evaluasi perkembangan, yaitu berupaya untuk menunjukkan kegiatan evaluasi kebijakan secara eksplisit yang diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. Evaluasi perkembangan yang

⁴⁰Dunn. N, William (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 43-50

⁴¹Dunn. N, William (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 43-50

meliputi beberapa ukuran pengontrolan langsung terhadap aksi-aksi kebijakan, telah digunakan secara luas untuk berbagai situasi di sektor-sektor publik dan swasta. Evaluasi perkembangan karena bersifat formatif dan meliputi kontrol secara langsung, dapat digunakan untuk mengadaptasi secara langsung pengalaman baru yang diperoleh melalui manipulasi secara sistematis terhadap variabel masukan dan proses; *kedua*, evaluasi proses retrospektif, yang meliputi pemantauan program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Varian ini cenderung dipusatkan pada masalah dan kendala yang terjadi selama implementasi berlangsung, yang berhubungan dengan luaran dan dampak yang diperoleh; *ketiga*, evaluasi eksperimental, adalah evaluasi kebijakan yang lahir dari hasil kondisi kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor “eksperimental ilmiah yang terkontrol”, dimana semua faktor yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, dikontrol, dipertahankan konstan, atau diperlakukan sebagai hipotesis tandingan yang masuk akal; *keempat*, evaluasi hasil retrospektif, yang meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi.

- 3) evaluasi Keputusan Teoritis (Decision-Theoretic Evaluation). Merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teori keputusan, evaluasi semu dan evaluasi formal adalah, evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Artinya, tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang membuat andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan. Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal. Salah satu tujuan evaluasi keputusan teoritis adalah mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target. Tujuan dan target kebijakan dan program tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan pada salah satu nilai atau beberapa pihak. Tujuan dari evaluasi ini adalah menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari

berbagai pelaku kebijakan. Asumsi evaluasi teoritis keputusan adalah, tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan yang dinyatakan secara formal maupun tersembunyi merupakan aturan yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program. Bentuk utama dari evaluasi teoritis kebijakan adalah penaksiran evaluabilitas dan analisis utilitas multiatribut, keduanya berusaha menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Penaksiran evaluabilitas merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis system pembuatan keputusan yang diharapkan dapat diperoleh dari informasi kinerja dapat memperjelas tujuan sasaran, dan asumsi-asumsi kerja yang akan diukur. Pertanyaan mendasar dalam penaksiran evaluabilitas adalah apakah suatu kebijakan atau program dapat sama sekali dievaluasi. Suatu kebijakan atau program agar dapat dievaluasi, harus ada 2 kondisi, yaitu: 1) kebijakan atau program yang diartikulasikan secara jelas; dan 2) serangkaian asumsi yang eksplisit yang menghubungkan aksi atau konsekuensi. Penaksiran evaluabilitas dilakukan dengan analisis yang mengikuti serangkaian langkah untuk memperjelas suatu kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang dituju dan evaluator itu sendiri.

Lebih lanjut menurut Dunn, enam (6) kriteria untuk menilai sebuah kinerja berhasil atau tidak berhasil, antara lain: 1) efektivitas. Fokus dari kriteria ini terletak pada pencapaian hasil. Efektivitas berkaitan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan maupun nilai moneter; 2) efisiensi, berkaitan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu; 3) kecukupan, berkaitan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah; 4) kesamaan, berkaitan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk kepada distribusi akibat dan usaha secara merata antar kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan, berkaitan dengan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan. Suatu kebijakan dapat dikatakan tidak efektif, efisien dan mencukupi apabila kelompok sasaran tidak menerima pelayanan seperti yang diharapkan; 5) responsivitas, berkaitan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai masyarakat; 6) ketepatan, berkaitan

dengan rasionalitas substantive. Kriteria ketepatan cenderung menganalisis mengenai manfaat dari suatu kebijakan terhadap kelompok sasaran.⁴²

Tabel 1 : Kriteria Evaluasi Kebijakan

Tipe Kriteria	Pertanyaan
Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
Persamaan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber: William N. Dunn, 2013

Evaluators kebijakan harus mempertimbangkan lingkungan internal dan eksternal dimana kebijakan tersebut di implementasikan. Lingkungan internal merupakan individu yang menjadi bagian dari struktur formal yang berkaitan dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Struktur formal adalah stakeholders atau aktor pelaksana kebijakan dan implementasi program yang akan dievaluasi. Kelebihan melakukan evaluasi dalam lingkungan internal adalah responden/ informan lebih memahami program yang akan dievaluasi, namun kekurangannya adalah responden/informan dikhawatirkan akan bertindak subyektif; 2) lingkungan eksternal. Lingkungan eksternal merupakan individu yang tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat dan melaksanakan kebijakan, namun terkena impact serta dampak pelaksanaan kebijakan. Kelebihan melakukan evaluasi lingkungan eksternal adalah responden/informan akan bertindak objektif selama melakukan evaluasi sehingga akan mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, namun kekurangannya, responden/informan kurang memahami kebijakan atau program yang akan dievaluasi.⁴³

⁴² Dunn. N, William (2013)..... hlm. 61

⁴³ Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm.77.

Menurut Suchman ada 6 langkah evaluasi kebijakan, yaitu: 1) mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi; 2) analisis terhadap masalah; 3) deskripsi dan standarisasi kegiatan; 4) pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi; 5) menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain dan; 6) beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak⁴⁴. Ada lima dimensi dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan, yaitu: 1) dampak kebijakan pada masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat; 2) dampak pada keadaan atau kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan; 3) dampak pada keadaan sekarang dan yang akan datang; 4) dampak pada unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program kebijakan; 3) dampak pada biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat akibat adanya kebijakan publik.⁴⁵

Pada dasarnya ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan evaluasi dampak kebijakan, yaitu: 1) evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut; 2) evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah, kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan; 3) evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.⁴⁶

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan,

⁴⁴ Hajaroh, M. (2018). POHON TEORI EVALUASI KEBIJAKAN DAN PROGRAM (Metode, Nilai dan Menilai, Penggunaan). *FOUNDASIA*, 9(1). Juga dalam Simatupang, P. (2017). Analisis Kebijakan: Konsep dasar dan prosedur pelaksanaan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 1(1), 1-23.

⁴⁵ Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*....., hlm, 229.

⁴⁶ Negara, L. A. (2008). Analisis Kebijakan Publik. *Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III*. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta.

responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan.

Dampak kebijakan melingkupi komponen, antara lain: 1) kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, untuk mengukur seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Artinya, seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai; 2) pelaksanaan kebijakan, yaitu untuk mengetahui apakah tindakan yang ditempuh oleh implementing agencies sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Evaluasi kebijakan juga harus memperhatikan persoalan-persoalan hak asasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Artinya, jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, namun ketika diimplementasikan banyak melanggar hak asasi warga. Evaluator kebijakan harus dapat memberdayakan output dan outcome yang dihasilkan dalam suatu implementasi kebijakan. Tujuan pokok penilaian dampak adalah menafsirkan efek dan hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi.

Dye dalam Winarno (2007: 232-235) mengungkapkan pada dasarnya dampak dari suatu kebijakan publik mempunyai beberapa dimensi, dan kesemuanya harus diperhitungkan dalam membicarakan evaluasi. Terdapat lima dimensi dari suatu dampak kebijakan, yaitu: 1) Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat. Dengan demikian, sasaran dalam kebijakan publik yang diharapkan untuk dipengaruhi oleh kebijakan harus dibatasi, serta dampak yang diharapkan dari kebijakan harus ditentukan dari awal pembuatan kebijakan publik. 2) Kebijakan mungkin mempunyai dampak terhadap keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan dari yang telah diperkirakan sebelumnya oleh aktor perumus kebijakan; 3) Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang yang akan berpengaruh pada kelompok sasaran maupun di luar sasaran; 4) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain, yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik sehingga kebijakan tersebut dapat terlaksana sedemikian rupa; 5) Menyangkut biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat maupun beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.⁴⁷

Berdasarkan pemikiran di atas, maka yang termasuk dampak kebijakan adalah: 1) dampak pada masalah public (pada kelompok sasaran) yg diharapkan atau tidak; 2)

⁴⁷ Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustak Setia, , hlm. 279-281

dampak pada kelompok diluar sasaran sering juga disebut eksternalitas / dampak melimpah(spillover effects); 3) dampak sekarang dan yg akan datang; 4) dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program; 5) dampak tak langsung yang dikeluarkan publik akibat suatu kebijakan..

B. Teori SWOT

SWOT adalah akronim dari strengths (kekuatan), weaknesses (kelemahan), opportunities (peluang), dan threats (ancaman), dimana SWOT dijadikan sebagai suatu model dalam menganalisis suatu organisasi yang berorientasi pada profit dan non profit dengan tujuan utama untuk mengetahui keadaan organisasi tersebut secara lebih komprehensif⁴⁸. Proses perumusan strategi dengan menggunakan analisis SWOT dilaksanakan dengan pengintegrasian kedua analisis, yaitu analisis internal dan analisis eksternal. Analisis internal digunakan untuk mengidentifikasi keunggulan dan kelemahan organisasi, sedangkan analisis eksternal digunakan untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman eksternal. Pengintegrasian dari kedua analisis tersebut, menghasilkan analisis SWOT.⁴⁹

Menurut Rangkti, analisis SWOT adalah identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan. Analisis ini didasarkan pada hubungan atau interaksi antara unsur internal, yaitu kekuatan dan kelemahan, terhadap unsur-unsur eksternal yaitu peluang dan ancaman.⁵⁰ Analisis SWOT merupakan bentuk analisis situasi dan kondisi yang bersifat deskriptif (memberi gambaran). Analisis ini menempatkan situasi dan kondisi sebagai faktor masukan, kemudian dikelompokkan menurut kontribusinya masing-masing. Analisis SWOT adalah alat analisis yang ditujukan untuk menggambarkan situasi yang sedang dihadapi atau mungkin akan dihadapi oleh organisasi. Analisis ini didasarkan agar dapat memaksimalkan kekuatan (strengths) dan peluang (opportunities), yang secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (weaknesses) dan ancaman (threats).⁵¹

Analisis SWOT terdiri atas empat komponen dasar, yaitu: (a) Strengths (S) adalah situasi atau kondisi kekuatan organisasi atau program pada saat ini; (b) weaknesses (W) adalah situasi atau kondisi kelemahan dari organisasi atau program pada saat ini; (c) opportunities (O) adalah situasi atau kondisi peluang yang berasal dari

⁴⁸ Irham Fahmi (2015), *Manajemen Strategis*, Bandung: CV Alfabeta, h. 252

⁴⁹ Sofjan Assauri (2013), *Strategik Management: Sustainable Competitive Advantages*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, h. 71

⁵⁰ Rachmat (2014), *Manajemen Strategik*, Bandung: CV Pustaka Setia, h. 285

⁵¹ Rachmat, *Manajemen Strategik ...*, h. 251

luar organisasi, dan threats (T) adalah situasi ancaman bagi organisasi yang datang dari luar organisasi dan dapat mengancam eksistensi organisasi pada masa depan. Metode analisis SWOT dianggap sebagai metode analisis yang paling dasar, yang berguna untuk melihat suatu topik atau permasalahan dari empat sisi yang berbeda. Hasil analisis adalah menambah keuntungan dari peluang yang ada, dengan mengurangi kekurangan dan menghindari ancaman.. Manfaat Analisis SWOT Manfaat atau kegunaan analisis SWOT adalah: a. mampu memberikan gambaran suatu organisasi dari empat sudut dimensi, yaitu strengths, weaknesses, opportunities, dan threats, sehingga pengambil keputusan dapat melihat dari empat dimensi ini secara lebih komprehensif. b. Dapat dijadikan sebagai rujukan pembuatan rencana keputusan jangka panjang. c. Mampu memberikan pemahaman kepada para stakeholders yang berkeinginan menaruh simpati bahkan bergabung dengan organisasi dalam suatu ikatan kerjasama yang saling menguntungkan. d. Dapat dijadikan penilai secara rutin dalam melihat progress report dari setiap keputusan yang telah dibuat selama ini.⁵²

Penerapan SWOT bertujuan untuk memberikan suatu panduan agar pengelolaan sebuah organisasi menjadi lebih fokus, sehingga dengan penempatan analisis SWOT dapat dijadikan sebagai perbandingan pikir dari berbagai sudut pandang, baik dari segi kekuatan dan kelemahan serta peluang dan ancaman. Tujuan lain diperlakukannya analisis SWOT adalah dimana setiap produk yang ditawarkan pasti akan mengalami pasang surut atau yang lebih dikenal dengan istilah daur hidup produk (life cycle product).⁵³ Untuk menganalisis secara lebih dalam tentang SWOT, maka perlu dilihat faktor eksternal dan internal sebagai bagian penting dalam analisis SWOT, yaitu: a. Faktor eksternal ini mempengaruhi terbentuknya opportunities and threats (O and T). dimana faktor ini menyangkut dengan kondisi yang terjadi di luar organisasi yang mempengaruhi dalam pembuatan keputusan. Faktor ini mencakup lingkungan, ekonomi, politik, hukum, teknologi, kependudukan, dan sosial budaya. b. Faktor internal. Faktor ini akan mempengaruhi terbentuknya strength and weaknesses (S dan W) dimana faktor ini menyangkut kondisi yang terjadi dalam organisasi, dimana hal ini turut mempengaruhi terbentuknya pembuatan keputusan (decision making) dalam organisasi.

⁵² Irham Fahmi, *Manajemen Strategis...*, h. 253.

⁵³ Irham Fahmi, *Manajemen Strategis...*, h. 254

Faktor internal ini meliputi manajemen fungsional, yaitu: anggaran, operassional, SDM, penelitian dan pengembangan, sistem informasi manajemen, dan budaya organisasi.⁵⁴

Matriks SWOT digunakan untuk menyusun strategi organisasi yang menggambarkan secara jelas peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi sehingga dapat disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan organisasi. Matriks ini meghasilkan empat (4) kemungkinan alternatif strategi yaitu strategi S-O, strategi W-O, strategi S-T dan strategi W-T.⁵⁵

Matriks SWOT Keams		
INTERNAL \ EKSTERNAL	OPPORTUNITY	TREATHS
	STRENGTH	WEAKNESS
	<i>Comparative Advantage</i>	<i>Mobilization</i>
	<i>Divestment/Investment</i>	<i>Damage Control</i>

Sel A : *Comparative Advantages*. Sel ini merupakan pertemuan dua elemen kekuatan dan peluang sehingga memberikan kemungkinan bagi suatu organisasi untuk bisa berkembang lebih cepat

Sel B : *Mobilization*. Sel ini merupakan interaksi antara ancaman dan kekuatan. Disini harus dilakukan upaya mobilisasi sumber daya yang merupakan kekuatan organisasi untuk memperlunak ancaman dari luar tersebut, bahkan kemudian merubah ancaman itu menjadi sebuah peluang.

Sel C : *Divestment/Investment*. Sel ini merupakan interaksi antara kelemahan organisasi dan peluang dari luar. Situasi seperti ini memberikan suatu pilihan pada situasi yang kabur. Peluang yang tersedia sangat meyakinkan namun tidak dimanfaatkan karena kekuatan yang ada tidak cukup untuk menggarapnya.

Sel D : *Damage Control*. Sel ini merupakan kondisi yang paling lemah dari semua sel karena merupakan pertemuan antara kelemahan organisasi dengan ancaman dari luar,

⁵⁴ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT....*, h. 84

⁵⁵ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT....*, h. 84

dan karenanya keputusan yang salah akan membawa bencana yang besar bagi organisasi. Strategi yang harus diambil adalah *Damage Control* (mengendalikan kerugian) sehingga tidak menjadi lebih parah dari yang diperkirakan.

Keterangan: a. Strategi SO Strategi ini dibuat berdasarkan jalan pikiran organisasi, yaitu dengan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya. b. Strategi ST Merupakan strategi dalam menggunakan kekuatan yang dimiliki organisasi untuk mengatasi ancaman. c. Strategi WO Strategi ini diterapkan berdasarkan pemanfaatan peluang yang ada dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada. d. Strategi WT Strategi ini didasarkan pada kegiatan yang bersifat defensive dan berusaha meminimalkan kelemahan yang ada serta menghindari ancaman.⁵⁶

Analisis SWOT bertujuan untuk memaksimalkan kekuatan dan peluang serta meminimalkan kelemahan dan ancaman. Oleh karena itu, untuk memulai analisis SWOT, harus memahami masing-masing komponen dari SWOT, membuat kerangka kerja, kemudian merencanakan dan melakukan langkah-langkah strategis yang ditempuh. Penggunaan analisis SWOT, dilakukan dengan membuat pertanyaan dan menjawabnya sendiri, misalnya: Pertanyaan untuk *Strength* (Kekuatan) , yaitu: 1) kelebihan apa yang dimiliki oleh organisasi ?; 2) apa yang membuat organisasi lebih baik dari organisasi lainnya?; 3) keunikan apa yang dimiliki organisasi ?; 4) faktor positif apa yang mendukung tujuan organisasi 5) apa yang dilihat atau dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu kelebihan ?. Pertanyaan untuk *Weakness* (Kelemahan), yaitu: 1) apa saja yang harus ditinggalkan?; 2) apa saja yang harus ditingkatkan?; 3) apa saja yang harus dihindari atau dicegah? ;4) apa saja yang dilihat atau dirasakan oleh masyarakat sebagai kelemahan?;5) mengapa program tidak berhasil? . Pertanyaan untuk *Opportunities* (Peluang), yaitu: 1) Peluang apa saja yang dijumpai?; 2) tren apa yang sedang berkembang pada masyarakat?; 3) Kesempatan apa yang dapat dilihat ?. Pertanyaan untuk *Threats* (Ancaman), yaitu: **1)** hambatan apa saja yang dihadapi?; 2) apa yang dikhawatirkan?; 3) kelemahan apa yang dapat menjadi ancaman serius?; 4); Perkembangan Teknologi apa yang menyebabkan ancaman?; 5) Adakah perubahan peraturan pemerintah yang akan mengancam perkembangan organisasi ?.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keempat komponen dasar Analisis SWOT diantaranya adalah :1) Faktor Internal (*Strength* dan *Weakness*), yaitu: Sumber daya yang dimiliki; keuangan atau Finansial; kelebihan atau kelemahan internal organisasi;

⁵⁶ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT....*, h. 84

pengalaman-pengalaman organisasi sebelumnya (baik yang berhasil maupun yang gagal; 2) Faktor Eksternal (*Opportunities* dan *Threats*), yaitu: perkembangan zaman, budaya, sosial Politik, Ideologi, perekonomian; Sumber permodalan; Peraturan Pemerintah; Perkembangan Teknologi; Peristiwa yang terjadi dan lingkungan.⁵⁷

Menurut Keller (2009), analisis SWOT (strength, weakness, opportunity, threat) adalah evaluasi keseluruhan dari kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman. (a) Strength (Kekuatan) Merupakan kekuatan yang dimiliki oleh perusahaan dibandingkan dengan perusahaan lainnya. (b) Weakness (Kelemahan) Masalah-masalah yang dihadapi oleh perusahaan dibandingkan dengan perusahaan lain, sehingga ini menjadi kelemahan bagi perusahaan. (c) Opportunity (Peluang) Merupakan suatu kesempatan dimana suatu organisasi dapat melakukan operasi dalam menghadapi tantangan dan untuk menjadikan kesempatan itu menjadi sebuah keuntungan. (d) Threat (Ancaman) Merupakan suatu bahaya yang biasanya terjadi karena perkembangan yang kurang menguntungkan, dimana akan memberikan dampak seperti pengurangan laba dan penjualan jika tidak dilakukan tindakan untuk bertahan. Menurut Keller (2009), manfaat dari analisis SWOT adalah meningkatkan pengetahuan dan pemahaman organisasi sehingga mampu menganalisis apa yang menjadi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam organisasi untuk mendapatkan strategi yang tepat dengan menggunakan kekuatan dan peluang yang ada untuk mengatasi segala ancaman dan mengurangi kelemahan yang ada sehingga organisasi dapat bertahan dan mampu untuk berkembang.

Menurut Riadi (2013), analisis SWOT memiliki fungsi untuk mendapatkan informasi dari analisis situasi dan memisahkannya dalam pokok persoalan internal (kekuatan dan kelemahan) dan pokok persoalan eksternal (peluang dan ancaman). Analisis SWOT tersebut akan menjelaskan apakah informasi tersebut memiliki sesuatu yang akan membantu suatu organisasi mencapai tujuannya atau memberikan indikasi bahwa terdapat rintangan yang harus dihadapi atau diminimalkan untuk memenuhi pemasukan yang diinginkan. Lebih lanjut menurut Riadi (2013), analisis SWOT dapat digunakan untuk meningkatkan analisis penetapan strategi atau digunakan sebagai kerangka atau panduan sistematis dalam diskusi untuk membahas kondisi alternatif yang mungkin menjadi pertimbangan suatu organisasi.

Kekuatan (S) dan kelemahan (W) mengacu pada faktor internal, yaitu: 1) sumber daya keuangan (pendanaan, sumber pendapatan dan peluang investasi); 2)

⁵⁷ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT....*, h. 84

sumber daya fisik (lokasi, fasilitas, dan peralatan); 3) sumber daya manusia (karyawan, sukarelawan dan target audiens); 4) akses ke sumber daya alam, merek dagang, paten, dan hak cipta; 5) proses saat ini (program karyawan, hierarki departemen dan sistem perangkat lunak). Kekuatan eksternal terhubung secara langsung atau tidak langsung dengan peluang (O) atau ancaman (T), yaitu: 1) budaya masyarakat, kemajuan teknologi dan perubahan masyarakat, pola hidup, perubahan kebijakan, dan lainnya.

C. Konsep Strategi, Kebijakan dan Program Pemerintah

Menurut para pakar, konsep strategi memiliki beberapa perbedaan meskipun ada kesamaan secara substansial. Menurut Halim, strategi merupakan suatu cara dimana sebuah lembaga atau organisasi akan mencapai tujuannya sesuai peluang dan ancaman lingkungan eksternal yang dihadapi serta kemampuan internal dan sumber daya. Menurut Morrissey strategi adalah proses untuk menentukan arah yang harus dituju oleh organisasi untuk dapat mencapai visi dan misi. Pearce dan Robinson, memberikan pengertian bahwa strategi adalah rencana main dari suatu lembaga, yang mencerminkan kesadaran mengenai kapan, dimana dan bagaimana harus bersaing dalam menghadapi lawan dengan maksud dan tujuan tertentu. Rangkuti mengatakan bahwa, strategi adalah alat untuk mencapai tujuan. Menurut Craig dan Grant, strategi yaitu penetapan tujuan dan sasaran dalam jangka waktu tertentu. Johnson dan Scholes, strategi adalah arah dan ruang lingkup dari sebuah organisasi atau lembaga dalam jangka panjang yang mencapai keuntungan melalui konfigurasi dari sumber daya dalam lingkungan yang menantang, untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan tertentu. Menurut Siagaan, Strategi merupakan serangkaian keputusan dan tindakan mendasar yang dibuat oleh pimpinan lembaga yang diterapkan oleh seluruh jajaran dalam suatu organisasi demi pencapaian tujuan organisasi tersebut. Kaplan dan Norton, strategi merupakan seperangkat hipotesis dalam model hubungan *cause* dan *effect* yakni suatu hubungan yang bisa diekspresikan dengan hubungan antara *if* dan *then*. Menurut Syafrizal, strategi adalah cara untuk mencapai tujuan berdasarkan analisa terhadap faktor eksternal dan internal. Strategi merupakan sekumpulan cara secara keseluruhan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan dalam waktu tertentu⁵⁸

Menurut Quinn (1990) strategi adalah pola atau rencana yang mengintegrasikan tujuan, kebijakan dan aksi dalam hubungan yang kohesif. Menurut Anthony, Parrewe

⁵⁸ Nainggolan, K. (2008). Arah Kebijakan Penyediaan Pangan dalam Negeri. *Jurnal Pangan*, 17(1), 79-91.

dan Kacmar, strategi adalah formulasi misi dan tujuan organisasi, termasuk di dalamnya rencana aksi (action plans) untuk mencapai tujuan tersebut dengan secara eksplisit mempertimbangkan kondisi persaingan dan pengaruh kekuatan di luar organisasi yang secara langsung atau tidak berpengaruh terhadap kelangsungan organisasi.⁵⁹ Strategi adalah pendekatan secara keseluruhan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan, dan eksekusi sebuah aktivitas dalam kurun periode waktu tertentu. Strategi merupakan langkah-langkah yang berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi. Strategi harus dijadikan salah satu rujukan penting dalam perencanaan pembangunan daerah (*strategy focussed-management*). Rumusan strategi berupa pernyataan yang menjelaskan bagaimana tujuan dan sasaran akan dicapai yang selanjutnya diperjelas dengan serangkaian arah kebijakan.⁶⁰

Berdasarkan pengertian para ahli di atas, dapat dikemukakan bahwa, strategi adalah serangkaian keputusan dan tindakan mendasar yang dibuat oleh pimpinan lembaga yang diterapkan oleh seluruh jajaran dalam suatu organisasi untuk mencapai visi, misi dan tujuan organisasi tersebut. Artinya, secara vertikal ke atas, strategi merupakan turunan dari visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi, sedangkan ke bawah terkait erat dengan arah kebijakan, program, kegiatan dan kinerja atau output.

Bagan 2. Struktur Perencanaan Strategis



⁵⁹ Hia, Y. D. (2013). Strategi Dan Kebijakan Pemerintah Dalam Menanggulangi Pengangguran. *Economica: Jurnal Program Studi Pendidikan Ekonomi STKIP PGRI Sumatera Barat*, 1(2), 43057.

⁶⁰ Nainggolan, K. (2008). Arah Kebijakan Penyediaan Pangan dalam Negeri. *Jurnal Pangan*, 17(1), 79-91.

Bagan di atas menunjukkan bahwa, strategi akan diwujudkan melalui arah kebijakan, kemudian akan dilaksanakan melalui program dan kegiatan yang menghasilkan output atau kinerja kegiatan. Oleh karena itu, berbincang mengenai strategi tidak terlepas dari arah kebijakan, program dan kegiatan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dalam jangka tertentu baik jangka panjang maupun jangka menengah yang telah ditetapkan oleh suatu lembaga/organisasi atau pemerintah. Pernyataan visi dan misi dicapai melalui pencapaian tujuan. Tujuan merupakan implementasi dari pernyataan misi organisasi. Tujuan yang merupakan penjabaran atau implementasi dari pernyataan misi, adalah hasil akhir yang akan dicapai pada jangka waktu tertentu. Penetapan tujuan harus dapat menggambarkan isu-isu strategis yang ingin dicapai oleh semua unit-unit kerja dalam suatu organisasi. Penetapan tujuan tidaklah mutlak harus terukur atau kuantitatif, namun setidaknya dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai apa yang akan dicapai dimasa mendatang. Penjabaran dari tujuan secara lebih spesifik dan terukur dirumuskan ke dalam sasaran. Sasaran merupakan bagian integral dari proses perencanaan strategis organisasi. Fokus utama penentuan sasaran adalah tindakan dan alokasi sumber daya organisasi. Oleh karena itu sasaran harus lebih fokus, bersifat spesifik, terinci dan dapat diukur.

Arah kebijakan adalah rangkaian prioritas kerja yang menjadi pedoman dan dasar rencana untuk pelaksanaan yang akan dicapai pada sebuah periode. Arah kebijakan yang sudah dirumuskan menjadi sebuah pedoman dimaksudkan untuk mengarahkan strategi dan implementasi pembangunan agar lebih sinergi dan berkesinambungan dalam mencapai target sasaran selama periode 5 (lima) tahun, dengan demikian diharapkan memberikan output hasil pembangunan yang lebih optimal. Rumusan arah kebijakan merasionalkan pilihan strategi agar memiliki fokus dan sesuai dengan pengaturan pelaksanaannya⁶¹.

Kebijakan dibagi menjadi dua , yaitu kebijakan strategis dan kebijakan praktis. Kebijakan strategis adalah

Kebijakan strategis adalah suatu proses pembuatan keputusan untuk penentuan tujuan dan cara atau alternatif terbaik dalam mencapai tujuan tersebut yang didasarkan pada siasat/kiat atau strategi tertentu. Ada tiga strategi dalam penyusunan kebijakan,

⁶¹ Simatupang, P. (2017). Analisis Kebijakan: Konsep dasar dan prosedur pelaksanaan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 1(1), 1-23.

yaitu melalui perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.⁶² Kebijakan strategis bersifat jangka panjang, sedangkan kebijakan praktis bersifat praktis dan jangka pendek. Kebijakan praktis adalah kebijakan yang bersifat jangka pendek dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang sudah ditentukan. Kebijakan yang bersifat praktis ini, lebih mudah dilaksanakan dalam bentuk program dan kegiatan .⁶³

Program kerja menjadi komponen penting bagi lembaga pemerintah untuk mencapai sebuah tujuan. Program kerja adalah susunan rencana kegiatan kerja yang sudah dirancang dan telah disepakati bersama untuk dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu. Program kerja harus dibuat secara terarah, sebab akan menjadi pegangan organisasi dalam mencapai sebuah tujuan. Program kerja juga dapat menjadi tolak ukur dalam pencapaian target saat akan melakukan kegiatan. Tujuan umum program kerja yaitu: 1) membantu Pencapaian Visi dan Misi. Program kerja yang dilaksanakan secara baik maka akan menjadi efektif dalam menjalankan kegiatannya sehingga dapat membantu dalam mencapai tujuan lembaga tersebut; 2) membantu menjawab Kebutuhan lembaga. Program kerja yang terencana dan tepat akan memberikan solusi bagi persoalan yang akan dihadapi oleh organisasi, baik persoalan dari dalam maupun dari luar organisasi. Pemerintah dapat membuat strategi yang tepat untuk memecahkan persoalan sehingga targetnya dapat tercapai; 3) membantu organisasi bekerja secara sistematis dan terstruktur.⁶⁴

Manfaat dari program kerja yaitu: 1) memunculkan rasa kebersamaan di dalam organisasi. Setiap anggota organisasi akan memiliki rasa kebersamaan dalam melakukan kegiatannya, karena perencanaan program kerja telah di sepakati bersama, sehingga tujuan organisasi menjadi tujuan bersama juga; 2) memunculkan rasa tanggung jawab terhadap tugas masing-masing. Program kerja yang telah disepakati bersama akan memunculkan rasa memiliki dan tanggung jawab terhadap tugasnya masing-masing. Setiap anggota memiliki rasa tanggung jawab maka dapat membantu organisasi dalam mencapai tujuannya; 3) membangun citra baik organisasi. Masyarakat akan melihat bahwa organisasi tersebut bekerja secara efektif, terstruktur dan berperilaku baik dalam menjalankan tugasnya sehingga membuat citra organisasi semakin baik. Jenis program kerja antara lain: 1) berdasarkan waktu perencanaannya, yaitu: *pertama*, untuk satu

⁶²Latisuro, S. W. (2013). Kebijakan Strategis Pemerintah Mempercepat Terwujudnya Masyarakat Informasi. *STUDIA INFORMATIKA: JURNAL SISTEM INFORMASI*, 6(2).

⁶³Latisuro, S. W. (2013).....

⁶⁴ Munthe, A. P. (2015). Pentingnya Evaluasi Program di Institusi Pendidikan: Sebuah Pengantar, Pengertian, Tujuan dan Manfaat. *Scholaria: Jurnal Pendidikan Dan Kebudayaan*, 5(2), 1-14.

periode kepengurusan, berdasarkan jangka waktu ini maka rapat kerja umumnya hanya di lakukan satu kali saja, lalu melakukan evaluasi maupun koordinasi terhadap program-program kerja yang sudah dijalankan; *kedua*, untuk satu waktu tertentu, dalam kurun waktu tertentu, rapat kerja dilakukan beberapa kali selama satu periode kepengurusan, misalnya: triwulan, caturwulan dan lain-lain; 2) .Berdasarkan sifat program kerja, yaitu: kontinyu/terus menerus; secara mendadak dan disesuaikan dengan kondisi ; 3) berdasarkan target atau tujuan targetnya yaitu: jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.⁶⁵

Tahapan yang harus diperhatikan dalam menyusun program kerja, yaitu: 1) melakukan analisa dan mendiskusikan hal-hal yang dianggap penting, sehingga ada skala prioritas dalam membuat program kerja yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan; 2) menentukan ide dasar untuk program kerja yang akan disusun. Merumuskan ide untuk program kerja harus sesuai dengan yang ditemukan dalam diskusi dan berhubungan dengan persoalan yang ditemukan; 3) menentukan tujuan yang akan di wujudkan melalui program kerja. Tujuan harus sesuai dengan ide dasar yang ditentukan dan harus realistis sesuai dengan persoalan yang dihadapi dan harus dipecahkan; 4) menentukan subyek yang menjadi sasaran dari program kerja yang dirancang. Pemilihan subyek perlu diperhatikan yaitu kemampuan yang dimilikinya supaya program kerja yang di susun dapat terlaksana dengan baik dan efektif; 5) menentukan ukuran keberhasilan; 6) menentukan jenis model, metode dan materi kegiatan yang akan digunakan untuk melaksanakan program kerja yang telah disusun; 7) menentukan tempat dan waktu yang tepat dalam melaksanakan program kerja; 8) menentukan tim pelaksanaan program kerja, sehingga akan terhindar dari penumpukan peran atau tugas dan setiap tim dapat fokus terhadap tugas dan tanggung jawabny.⁶⁶

Kegiatan adalah bagian dari program kerja yang dilaksanakan oleh PD sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program,yang terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya, baik yg berupa personil (SDM), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya tsb, sebagai masukan (input) untuk menghasilkan keluaran (output). Perumusan kegiatan dilakukan sejak tahap awal evaluasi kinerja pembangunan daerah Program dan Kegiatan dipisahkan menjadi 2 aspek, perencanaan Strategis

⁶⁵ Munthe, A. P. (2015).hlm, 1-14.

⁶⁶ Munthe, A. P. (2015).....hlm,1-14.

(program/kegiatan pembangunan daerah); perencanaan Operasional (permasalahan pembangunan daerah). Perbedaan keduanya terdapat pada level intensitas perencanaan, pengendalian, dan evaluasi, dimana untuk perencanaan strategis lebih tinggi intensitasnya dibandingkan yang operasional, termasuk prioritas penganggarannya.

Indikator Kinerja adalah uraian ringkas dengan menggunakan ukuran kuantitatif atau kualitatif yang mengindikasikan pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Kegunaan indicator kinerja, yaitu: 1) dasar penilaian kinerja, baik dalam tahap perencanaan (ex-ante), pelaksanaan (on-going), maupun setelahnya (ex-post); 2) petunjuk kemajuan untuk mencapai tujuan atau sasaran. Fungsi indikator kinerja memperjelas tentang; what, how, who, and when suatu kegiatan dilaksanakan, menciptakan konsensus yang dibangun oleh stakeholders, membangun dasar pengukuran, analisis, dan evaluasi kinerja program pembangunan.⁶⁷

⁶⁷ Nurcholis, H. (2009). *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*. Grasindo.hlm,1-14.

BAB III

HASIL PENELITIAN

A. Gambaran Umum Masyarakat Kabupaten Rembang

1. Geografi dan Demografi

Kabupaten Rembang dengan luas 101.408 hektar terdiri atas lahan sawah sebesar 29.058 hektar (28,65 %), lahan bukan sawah sebesar 39.938 hektar (39,38 %) dan bukan lahan pertanian sebesar 32.412 hektar (31,96 %). Menurut luas penggunaan lahan, lahan terbesar adalah tegalan sebesar 32,94 persen, hutan 23,45 persen dan sawah tadah hujan sebesar 20,08 persen. Kabupaten Rembang terbagi menjadi 14 kecamatan, 287 desa dan 7 kelurahan. Kecamatan yang memiliki luas wilayah terbesar adalah Kecamatan Sale (10.714 ha) disusul Kecamatan Bulu (10.240 ha). Luas wilayah Kabupaten Rembang 101.408 Ha merupakan wilayah kabupaten yang cukup luas dibandingkan dengan Kabupaten atau kota lainnya di Provinsi Jawa Tengah.⁶⁸

Tabel 2.
Kecamatan dan Desa di Kabupaten Rembang

NO	Kecamatan	Jumlah Desa
1	Bulu	16
2	Gunem	16
3	Kaliori	23
4	Kragan	23
5	Lasem	20
6	Pamotan	23
7	Pancur	23
8	Rembang	34
9	Sale	15
10	Bulu	24
11	Sarang	23
12	Sedan	21
13	Sluke	14
14	Sulang	21

Sumber: DKB 2019

Berdasarkan tabel di atas dapat dikemukakan bahwa, Kabupaten memiliki 14 Kecamatan dan setiap kecamatan memiliki luas wilayah yang berbeda. Kecamatan Bulu memiliki wilayah yang lebih luas dibandingkan kecamatan lain sedangkan Kecamatan

⁶⁸ Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Perda No. 2 Tahun 2016 Tentang . RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021, jdih.rembangkab.go.id > [katalog-perda-th-2019](#) [diakses 03/08/2020]

Gunem yang merupakan daerah yang dilintasi Pegunungan Kendeng memiliki luas wilayah 8.020 Ha.

Jumlah penduduk di Kabupaten Rembang Tahun 2018 sebesar 635.997 jiwa, dengan komposisi perempuan sebanyak 315.483 dan laki-laki sebanyak 320.514 jiwa. Artinya, secara kuantitas penduduk laki-laki mendominasi jumlah penduduk, dengan selisih 5.031 jiwa.

Tabel 3
Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur

No	Kelompok Umur	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	0-4	23.022	21.535	44.557
2	5-9	23.356	21.648	45.004
3	10-14	22.998	21.240	44.238
4	15-19	23.957	22.930	46.887
5	20-24	24.862	23.559	48.421
6	25-29	24.800	24.164	48.964
7	30-34	24.867	25.005	49.872
8	35-39	26.661	26.356	53.017
9	40-44	24.523	24.627	49.150
10	45-49	22.744	23.244	45.988
11	50-54	21.463	22.585	44.048
12	55-59	19.092	19.657	38.749
13	60-64	14.816	14.540	29.356
14	65-69	10.862	9.415	20.277
15	70-74	5.218	5.872	11.090
16	> 75	7.273	9.106	16.379
TOTAL		320.514	315.483	635.997

Sumber: DKB SEMESTER II TAHUN 2018

Tabel di atas menunjukkan bahwa, jumlah penduduk paling banyak di usia 35-39, yaitu 53,017, kemudian di usia 30-34, yaitu 49.872, dan usia 40-44 yaitu 49.150. Pada usia 30-34 jumlah penduduk perempuan lebih banyak dengan selisih, 138 jiwa. Jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin di Kabupaten Rembang tahun 2018 terbanyak pada umur 35-39 sebesar 53.872 jiwa yaitu 27.239 jiwa untuk

laki-laki sedangkan perempuan sebesar 26.633 jiwa. Penduduk dengan umur produktif di Kabupaten Rembang yaitu sebesar 455.733 jiwa, sedangkan umur yang tidak produktif yaitu sebesar 52.207 jiwa yaitu usia 0-14 sebesar 125.489 jiwa. Apabila di bandingkan antara penduduk usia produktif dengan usia tidak produktif maka diperoleh angka ketergantungan sebesar 38,99 persen. Artinya setiap 100 orang usia produktif menanggung 39 orang usia tidak produktif, atau setiap 1 orang usia tidak produktif ditanggung oleh 2-3 orang usia produktif. Perbandingan penduduk usia produktif dengan usia tidak produktif dengan proporsi lebih dari dua kali lipat disebut dengan bonus demografi. Bonus demografi dapat memberikan manfaat bagi daerah, karena dengan lebih banyaknya jumlah penduduk usia produktif dibandingkan dengan usia non-produktif akan meningkatkan pendapatan suatu daerah. Namun, kondisi tersebut dapat terpenuhi dengan syarat, yaitu masyarakat yang berkualitas, karena jika kualitas masyarakat rendah, maka justru dapat membalik keadaan dan menghambat proses pembangunan daerah.⁶⁹

Jumlah penduduk menurut keluarga di Kabupaten Rembang sebanyak 215.199 keluarga. Kepala keluarga perempuan sebanyak 35.342 KK dan Kepala Keluarga laki-laki sebanyak 179.857 KK.

Tabel 4
Jumlah Penduduk Menurut Kartu Keluarga

No	Kecamatan	Kepala Keluarga Laki-Laki	Kepala Keluarga Perempuan	Jumlah
1	Sumber	10.724	2.018	12.742
2	Bulu	8.351	1.500	9.851
3	Gunem	7.216	1.414	8.630
4	Sale	11.285	2.478	13.763
5	Sarang	17.034	3.574	20.608
6	Sedan	14.815	2.758	17.573
7	Pamotan	13.521	2.533	16.054
8	Sulang	11.308	2.256	13.564
9	Kaliori	12.053	2.146	14.199
10	Rembang	24.327	5.268	29.595

⁶⁹ Ibid

11	Pancur	8.819	1.447	10.266
12	Kragan	18.356	3.355	21.711
13	Sluke	8.534	1.598	10.132
14	Lasem	13.514	2.997	16.511
Total		179.857	35.342	215.199

Sumber: *DKB SEMESTER II TAHUN 2018*

Tabel di atas menunjukkan bahwa, jumlah KK paling tinggi di Kecamatan Rembang, yaitu 29.595 KK, kemudian Kecamatan Kragan sebanyak 21.711 KK dan Kecamatan Sarang sebanyak 20.608 KK. Kepala Keluarga perempuan paling banyak juga ada di tiga (3) kecamatan tersebut. Perbedaan jumlah penduduk di tiap kecamatan dipengaruhi lingkungan sosial dan fasilitas yang tersedia. Adanya perbedaan fasilitas di tiap kecamatan menyebabkan persebaran penduduk yang berbeda, dimana banyaknya fasilitas yang tersedia akan menarik lebih banyak penduduk. Sebagian besar masyarakat lebih menyukai tempat yang dekat dengan pusat keramaian dengan fasilitas yang lebih banyak, karena memiliki peluang usaha yang lebih besar.⁷⁰

2. Kondisi Pendidikan dan Ekonomi Masyarakat

Di lihat dari pendidikan, maka sebagian besar penduduk hanya lulus SD/ sederajat yaitu 225.372, bahkan tidak/belum sekolah sebanyak 114.038 orang. Sedangkan lulus SMP sebanyak 118.527 orang dan lulus SLTA sebanyak 78.696 orang. Jika diurutkan, sebagian besar penduduk berpendidikan tamat SD sederajat, kemudian kelompok besar kedua adalah penduduk tidak tamat SD, berikutnya kelompok penduduk tamat SLTP sederajat, kelompok penduduk tamat SLTA sederajat dan kelompok penduduk tamatan Perguruan Tinggi dari diploma hingga starta III (tiga).⁷¹

Tabel 5
Jumlah Penduduk Menurut Pendidikan

No	Kec	Tidak/ Belum Sekolah	Belum Tamat SD/ Sederajat	SD/MI	SLTP	SLTA	DI/ DII	Akdemi/ D-III/ Sarjana Muda	D-IV/ Strata I	Strata II	Strata III	Jumlah
1	Sumber	8.992	3.723	13.452	6.745	2.741	99	143	486	14	1	36.396
2	Bulu	5.107	3.910	8.394	5.965	3.786	76	134	436	10	1	27.819

⁷⁰ Ibid

⁷¹ Ibid . h 96

3	Gunem	3.993	2.964	9.294	4.687	2.396	74	98	418	9	0	23.933
4	Sale	6.527	4.307	15.304	7.144	4.417	128	195	679	15	0	38.716
5	Sarang	10.456	8.953	25.293	10.589	4.090	65	163	880	39	4	60.532
6	Sedan	7.868	7.503	20.994	11.484	5.355	111	82	738	27	0	54.162
7	Pamotan	10.047	5.668	16.836	10.012	4.943	158	330	1.060	39	4	49.097
8	Sulang	5.944	4.209	15.018	7.492	4.687	150	266	923	30	1	38.720
9	Kaliori	7.212	5.751	15.182	7.572	4.993	122	264	768	27	0	41.891
10	Rembang	17.308	9.202	22.904	14.053	18.655	497	1.511	5.761	272	7	90.170
11	Pancur	5.891	1.760	12.117	6.261	3.631	57	193	679	16	4	30.609
12	Kragan	11.211	8.439	25.058	11.399	6.043	133	364	1.303	52	4	64.006
13	Sluke	5.361	4.095	11.319	5.229	2.698	54	132	472	18	0	29.378
14	Lasem	8.121	4.907	14.207	9.895	10.261	267	634	2.184	89	3	50.568
TOTAL		114.038	75.391	225.372	118.527	78.696	1.991	4.509	16.787	657	29	635.997

Sumber : DKB 2018

Berdasarkan table di atas, kecamatan Lasem, Kecamatan Rembang, Kragan dan Pamotan memiliki jumlah lulusan Strata 1 di atas 1000 penduduk, bahkan Kecamatan Rembang dengan jumlah 5.761, kemudian Lasem dengan jumlah 2.184 lulusan sarjana Strata I. Kecamatan dengan lulusan strata I terendah adalah Kecamatan Gunem, yaitu 418 orang. Wilayah paling tinggi yang memiliki penduduk tidak/belum sekolah adalah Kecamatan Rembang, sebanyak 17.308, Kragan sebanyak, 11.211, Sarang sebanyak 10.456, kemudia Pamotan sebanyak 10.047 orang.

Rata-rata lama sekolah di Kabupaten Rembang selama lima tahun terakhir mengalami kenaikan yaitu dari tahun 2014 sebesar 6,90 menjadi 6,95 pada tahun 2018 atau tumbuh 0,72%. Pertumbuhan yang positif ini merupakan modal penting dalam membangun kualitas manusia di kabupaten Rembang yang lebih baik, karena pendidikan bukan hanya menambah pengetahuan akan tetapi juga meningkatkan keterampilan bekerja sehingga dapat meningkatkan produktivitas kerja. Hingga tahun 2018, secara rata-rata penduduk Kabupaten Rembang telah menempuh pendidikan hingga kelas VII (kelas I SMP), sebagaimana gambar di bawah ini.⁷²

⁷² Ibid, h. 34



Gambar I: *Ilustrasi Rata-rata Lama Sekolah Kabupaten Rembang*⁷³

Pendidikan yang rendah, berbanding lurus dengan pekerjaan sebagian besar penduduk di wilayah ini.

Tabel 6
Jumlah Penduduk Menurut Pekerjaan

NO	PEKERJAAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
1	Belum/Tidak Bekerja	64.653	59.122	123.775
2	Mengurus Rumah Tangga	104	120.861	120.965
3	Pelajar/Mahasiswa	50.606	43.625	94.231
4	Pensiunan	2.362	1.402	3.764
5	Pegawai Negeri Sipil	4.373	2.968	7.341
6	Tentara Nasional Indonesia	627	5	632
7	Kepolisian Ri	631	29	660
8	Perdagangan	619	995	1.614
9	Petani/Pekebun	71.733	41.571	113.304
10	Peternak	78	40	118
11	Nelayan/Perikanan	18.397	67	18.464
12	Industri	133	82	215
13	Konstruksi	243	5	248
14	Transportasi	785	2	787
15	Karyawan Swasta	18.247	7.992	26.239
16	Karyawan BUMN	527	109	636
17	Karyawan BUMD	152	76	228
18	Karyawan Honorer	391	426	817
19	Buruh Harian Lepas	4.268	1.032	5.300
20	Buruh Tani/Perkebunan	2.654	1.255	3.909
21	Buruh Nelayan/Perikanan	531	163	694
22	Buruh Peternakan	16	5	21
23	Pembantu Rumah Tangga	2	422	424
24	Tukang Cukur	12	0	12
25	Tukang Listrik	33	0	33
26	Tukang Batu	1.400	1	1.401

⁷³ Ibid, h. 34

27	Tukang Kayu	1.229	2	1.231
28	Tukang Sol Sepatu	7	0	7
29	Tukang Las/Pandai Besi	53	0	53
30	Tukang Jahit	78	182	260
31	Tukang Gigi	1	1	2
32	Penata Rias	3	26	29
33	Penata Busana	1	1	2
34	Penata Rambut	4	4	8
35	Mekanik	168	0	168
36	Seniman	66	39	105
37	Tabib	2	2	4
38	Paraji	8	3	11
39	Perancang Busana	0	1	1
40	Imam Mesjid	7	0	7
41	Pendeta	21	5	26
42	Pastor	2	0	2
43	Wartawan	21	1	22
44	Ustadz/Mubaligh	70	11	81
45	Juru Masak	2	17	19
46	Anggota DPD	1	0	1
47	Wakil Gubernur	1	0	1
48	Bupati	1	0	1
49	Wakil Bupati	1	0	1
50	Anggota DPRD Provinsi	2	0	2
51	Anggota DPRD Kabupaten/Kota	6	2	8
52	Dosen	49	54	103
53	Guru	1.427	3.091	4.518
54	Pengacara	7	1	8
55	Notaris	2	2	4
56	Arsitek	1	2	3
57	Akuntan	2	3	5
58	Konsultan	11	3	14
59	Dokter	45	50	95
60	Bidan	0	345	345
61	Perawat	117	223	340
62	Apoteker	4	31	35
63	Psikiater/Psikolog	0	1	1
64	Penyiar Televisi	2	0	2
65	Penyiar Radio	0	2	2
66	Pelaut	145	2	147
67	Peneliti	3	1	4
68	Sopir	3.913	1	3.914

69	Pialang	3	1	4
70	Paranormal	7	3	10
71	Pedagang	1.872	3.040	4.912
72	Perangkat Desa	1.547	351	1.898
73	Kepala Desa	183	24	207
74	Biarawati	3	3	6
75	Wiraswasta	65.334	25.138	90.472
76	Lainnya	505	559	1.064
Total		320.514	315.483	635.997

Sumber Data: DKB SEMESTER II TAHUN 2018

Berdasarkan table tersebut, pekerjaan penduduk paling banyak di sector pertanian, yaitu 112.304 orang, kemudian wiraswasta sebanyak **90.472**, kemudian karyawan **26.239** dan nelayan **18.464**. Sedangkan yang tidak/belum bekerja sebanyak 123.775 dan mengurus rumah tangga sebanyak 120.985 orang. Penduduk yang bekerja di sector pertanian, sebagian besar tinggal di wilayah Kecamatan Gunem, Pamotan, Sedan, Pancur, Sulang dan Sule. Sedangkan yang bekerja sebagai Nelayan sebagian besar tinggal di Kecamatan Sarang, Kragan, Bulu dan Sluke. Penduduk di Kecamatan Lasem dan Rembang, sebagian besar bekerja sebagai wiraswasta. Sedangkan penduduk kecamatan Kaliori, bekerja sebagai petani Garam. Pertanian menjadi mayoritas pilihan masyarakat Rembang dalam memilih profesi karna banyaknya lahan kosong yang dapat dimanfaatkan.

Kondisi pendidikan masyarakat yang rendah, dan pekerjaan masyarakat juga berbanding lurus dengan tingkat kemiskinan masyarakat di wilayah ini.

Tabel 7
Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin
Dan Garis Kemiskinan di Kabupaten Rembang Tahun 2013-2018

Indikator Kemiskinan	Tahun					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)	128	120	119,11	115,49	115,19	97,44
Persentase Penduduk Miskin (persen)	20,97	19,5	19,28	18,54	18,35	15,41
Garis Kemiskinan (Rp/ kapita/bln)	284.160	299.503	314.596	338.986	354.440	365.443

Sumber: BPS Kabupaten Rembang Tahun 2018

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa terjadi penurunan persentase penduduk miskin yang cukup signifikan di Kabupaten Rembang sebesar 5,56% dari tahun 2013 - 2018. Penurunan paling banyak terdapat pada tahun 2017-2018 yaitu sebesar 2,94%. Penurunan tersebut berbanding lurus dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi pada tahun 2017-2018 yaitu sebesar 0,95%. Garis kemiskinan tidak selalu tetap pada setiap tahunnya, karena tren kebutuhan hidup manusia akan berubah setiap saat. Tabel di atas, juga dapat dimaknai bahwa, konsumsi/kapita/bln penduduk miskin di Kabupaten Rembang pada tahun 2013 maksimal sebesar 284.160 rupiah/kapita/bln, berubah pada tahun 2018 menjadi sebesar 365.443 rupiah/kapita/bulan.

Kemiskinan tersebut berpengaruh dengan Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kabupaten Rembang,

Tabel 8.

Indeks Pembangunan Gender Jawa Tengah 2014-2019

Wilayah Jateng	Indeks Pembangunan Gender (IPG)			
	2014	2015	2017	2018
PROVINSI JAWA TENGAH	91.89	92.21	91.94	91.95
Kabupaten Cilacap	86.16	86.04	86.14	86.53
Kabupaten Banyumas	86.54	86.66	87.62	87.94
Kabupaten Purbalingga	90.12	90.74	92.31	92.32
Kabupaten Banjarnegara	94.97	94.98	95.02	95.18
Kabupaten Kebumen	92.81	93.48	92.68	93.09
Kabupaten Purworejo	93.94	94.17	95.26	95.11
Kabupaten Wonosobo	92.51	92.91	92.61	92.91
Kabupaten Magelang	92.79	92.89	91.95	92.23
Kabupaten Boyolali	92.76	93.96	92.96	93.24
Kabupaten Klaten	95.90	96.41	96.54	96
Kabupaten Sukoharjo	96.34	96.54	96.98	96.73
Kabupaten Wonogiri	89.87	90.28	90.70	91.13
Kabupaten Karanganyar	96.08	96.15	96.50	96.61
Kabupaten Sragen	92.13	92.29	91.89	92.27
Kabupaten Grobogan	85.44	85.50	85.69	85.81
Kabupaten Blora	82.66	83.51	83.55	83.79
Kabupaten Rembang	86.04	85.87	86.18	86.49
Kabupaten Pati	89.99	91.06	91.98	91.50
Kabupaten Kudus	90.82	91.55	92.68	92.89
Kabupaten Jepara	91.21	91.26	90.35	90.66
Kabupaten Demak	89.28	89.16	90.45	90.40
Kabupaten Semarang	95.43	95.51	96.48	96.35
	94.97	94.72	96	95.62

Kabupaten Temanggung	93.22	93.20	93.25	92.96
Kabupaten Kendal	90.79	90.99	90.49	90.65
Kabupaten Batang	91.88	91.84	92.68	92.87
Kabupaten Pekalongan	83.85	84.46	85.47	85.49
Kabupaten Pemalang	86.76	87.03	87.52	86.95
Kabupaten Tegal	85.60	85.66	85.86	86.24
Kabupaten Brebes	95.45	95.80	96.26	96.07
Kota Magelang	96.48	96.38	96.74	96.82
Kota Surakarta	95.53	96.02	95.34	95.12
Kota Salatiga	95.56	95.62	95.69	95.82
Kota Semarang	94.65	94.88	94.43	94.59
Kota Pekalongan	92.10	92.79	92.92	93.45
Kota Tegal				

Sumber: BPS Jateng 2018

Indeks Pembangunan Gender Kabupaten Rembang pada tahun 2014, yaitu: 86.04, tahun 2015 sebanyak 85.87, tahun 2016 yaitu 86.18 dan tahun 2018 yaitu 86.49 persen. Sedangkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Rembang, tahun 2014-2018 sebagaimana terlihat dalam table di bawah ini.

Tabel 9

Data IPM Kabupaten Eks Karisidenan Pati, Jawa Tengah Tahun 2014-2018

Kabupaten	2014	2015	2016	2017	2018
Rembang	67,40	68,18	68,60	68,95	69,46
Blora	65,84	66,22	66,61	67,52	67,95
Pati	66,99	68,51	69,03	70,12	70,71
Jepara	69,61	70,02	70,25	70,79	71,38
Kudus	72,00	72,72	72,94	73,84	74,58
JAWA TENGAH	68,78	69,49	69,98	70,52	71,12

Pada tahun 2018, IPM Kabupaten Rembang cenderung lebih rendah dibanding Kabupaten eks Karesidenan Pati dan Provinsi Jawa Tengah. Selama kurun waktu 5 tahun (2014–2018) kenaikan IPM di Kabupaten Rembang mencapai 2,06%. Setiap tahunnya terjadi kenaikan IPM dengan rata-rata kenaikan sebesar 0,51%. Kenaikan IPM

dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain pengeluaran perkapita, Rata-rata Lama Sekolah (RLS),Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Usia Harapan Hidup (UHH). ⁷⁴

Usia Harapan Hidup (UHH) saat lahir merepresentasikan dimensi umur panjang dan hidup sehat terus meningkat dari tahun ke tahun. Periode 2011 s.d 2018, Kabupaten Rembang telah berhasil meningkatkan UHH saat lahir sebesar 0,36 tahun (sekitar 4-5 bulan), dengan rata-rata UHH tumbuh sebesar 0,49 persen per tahun. Pada tahun 2011, UHH saat lahir sebesar 74,03 tahun, dan tujuh tahun kemudian mencapai 74,39 tahun. ⁷⁵

Tabel 10
Usia Harapan Hidup (UHH) Kabupaten Rembang
dan Eks Karesidenan Pati Tahun 2014-2018

Kabupaten / Propinsi	2014	2015	2016	2017	2018
Rembang	74,19	74,22	74,27	74,32	74,39
Blora	73,84	73,84	73,88	73,99	74,12
Pati	75,43	75,63	75,69	75,80	75,93
Kudus	76,40	76,40	76,43	76,44	76,47
Jepara	75,64	75,64	75,67	75,68	75,71
Jawa Tengah	73,88	73,96	74,02	74,08	74,18

Sumber Data : Badan Pusat Statistik 2018

Angka kematian bayi (AKB) adalah peluang kematian yang terjadi pada saat setelah bayi lahir sampai bayi belum berusia satu tahun, atau jumlah kematian bayi (0-12 bulan) per 1.000 kelahiran hidup dalam kurun waktu satu tahun. Perkembangan AKB lima tahun terakhir di Kabupaten Rembang menunjukkan perkembangan yang fluktuatif. Namun pada tahun 2018 mengalami kenaikan sebesar 14 kasus kematian bayi, atau AKB dari 135 kasus di Tahun 2017 menjadi 149 kasus di Tahun 2018. Wilayah yang membutuhkan perhatian khusus karena jumlah AKB tinggi, yaitu di Kecamatan Sumber, Pamotan, Sedan dan Sarang yang kemungkinan besar terkait dengan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tingkat kemiskinannya tinggi. Tiga kecamatan yang mempunyai AKB tinggi yaitu Kecamatan Pamotan, Sedan dan Sarang yang merupakan kantong kemiskinan sedangkan Kecamatan Sumber merupakan wilayah dengan persentase penduduk miskin tingkat sedang.

⁷⁴ Lampiran Raperda Perubahan Rpjmd Kabupaten Rembang Tahun 2016 – 2021, h.33-34

⁷⁵ Lampiran Raperda Perubahan Rpjmd Kabupaten Rembang Tahun 2016 – 2021, h.35

Perkembangan persentase Balita Gizi Buruk di Kabupaten Rembang dari tahun 2013 cenderung fluktuatif, jumlah kasus balita gizi buruk di Kabupaten Rembang sebagian besar disebabkan minimnya pengetahuan ibu dan rendahnya pendapatan rumah tangga sehingga menyebabkan kurangnya perhatian terhadap pemenuhan gizi balita. Intervensi program yang telah dilakukan oleh Dinas Kesehatan dalam menurunkan persentase balita gizi buruk sudah cukup baik akan tetapi perlu upaya-upaya lebih keras di wilayah dengan tingkat balita gizi buruk tinggi yaitu diKecamatan Kaliori, Rembang dan Sedan.

Perkembangan persentase Stunting di Kabupaten Rembang dari tahun 2015cenderung fluktuatif, dengan persentase 38,51 di tahun 2015 turun menjadi 25,99 pada tahun 2016 dan naik menjadi 32,36 pada tahun 2017. Metode perhitungan yang digunakan adalah metode Pemantauan Status Gizi (PSG). Adapun tahun 2018, balita stunting sebesar 3,18 %. berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya sebab adanya perbedaan metode yang dipakaiAngka Kematian Ibu Melahirkan (AKI) adalah kematian perempuan pada saat hamil atau melahirkan dalam kurun waktu 42 hari sejak terminasi kehamilan atau tempat persalinan, yakni kematian yang disebabkan karena kehamilannya atau pengelolaannya, tetapi bukan karena sebab-sebab lain seperti kecelakaan, terjatuh dll. Jumlah kematian ibu menggambarkan derajat kesehatan masyarakat di wilayah tertentu. Angka Kematian ibu dihitung dari Jumlah kasus/100.000 kelahiran hidup. Perkembangan AKI di Kabupaten Rembang ditunjukkan dengan jumlah kasus, tidak dapat dihitung/100.000 kelahiran hidup, karena jumlah kelahiran di Kabupaten Rembang tidak melebihi jumlah 100.000 kelahiran hidup. Kondisi angka kematian ibu di Kabupaten Rembang cenderung mengalami peningkatan namun terjadi penurunan pada tahun 2015 dan 2018. Penyebab kasus kematian ibu paling banyak disebabkan oleh penyakit bawaan (resiko tinggi) ibu hamil.⁷⁶ Untuk menekan kasus kematian ibu, Dinas Kesehatan Kabupaten Rembang telah melakukan berbagai program dan kegiatan Pelayanan Kesehatan Ibu di antaranya adalah: 1) tindak lanjut penjarangan Pasangan Usia Subur (PUS) beresiko tinggi dalam penanganan berbagai penyakit kronis dan perencanaan kehamilan; 2) pemeriksaan dan penanganan resiko tinggi pada ibu hamil melalui kelas ibu hamil di tiap puskesmas; 3) pengoptimalan pelaksanaan kelas ibu hamil dan kelas ibu balita dalam penanganan kasus gizi buruk dan ibu hamil KEK.; 4) pemantapan regulasi tatalaksana persalinan

⁷⁶ Lampiran Raperda Perubahan Rpjmd Kabupaten Rembang Tahun 2016 – 2021, h.39

dengan terbitkannya Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Nomor 441.8/739 tahun 2013 tentang Pelayanan Persalinan Tingkat Dasar di Kabupaten Rembang sebagai pedoman pelayanan persalinan tingkat dasar untuk percepatan penurunan AKI dan AKB.⁷⁷

Persentase Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I di Kabupaten Rembang pada tahun 2013-2015 mengalami penurunan. Pada tahun 2013 sebesar 55,96 persen, pada tahun 2014 sebesar 54,96 persen dan pada tahun 2015 sebesar 54,64 persen, tahun 2016 sebanyak 51,94%, tahun 2017 yaitu 50.46 dan tahun 2018 sebanyak 51.13 % (persen).⁷⁸ Pada tahun 2018, keluarga pra sejahtera dan sejahtera I, naik dari 50.46 menjadi 51.13 persen. Artinya, tingkat kemiskinan di kabupaten Rembang meningkat dari tahun 2017 ke 2018 sebanyak, 0.67 persen.

3. Kondisi keagamaan Masyarakat Kabupaten Rembang

Di lihat dari sisi agama, masyarakat di wilayah ini sebagian besar beragama Islam, yaitu 629.615 orang. Artinya, jika dibandingkan dengan total penduduk yaitu 635.997, maka yang beragama Islam sebanyak 90% dari total penduduk.

Tabel 11
Jumlah Penduduk Menurut Agama

No	Kec	Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha	Kngnhucu	Kprcayaan	Jumlah
1	Sumber	36.305	11	40	2	0	0	38	36.396
2	Bulu	27.735	20	49	3	0	7	5	27.819
3	Gunem	23.920	5	1	1	1	0	5	23.933
4	Sale	38.601	67	46	0	2	0	0	38.716
5	Sarang	60.490	19	9	0	10	0	4	60.532
6	Sedan	54.154	3	2	0	0	0	3	54.162
7	Pamotan	48.989	84	18	0	6	0	0	49.097
8	Sulang	38.630	69	16	1	0	0	4	38.720
9	Kaliori	41.748	51	74	0	4	0	14	41.891
10	Rembang	86.950	1.541	1.384	41	208	8	38	90.170
11	Pancur	30.580	15	1	1	10	0	2	30.609
12	Kragan	63.514	172	172	1	110	0	37	64.006
13	Sluke	29.280	67	23	2	4	0	2	29.378
14	Lasem	48.719	1.009	603	3	173	44	17	50.568
Total		629.615	3.133	2.438	55	528	59	169	635.997

Sumber DKB TAHUN 2018

⁷⁷ Lampiran Raperda Perubahan Rpjmd Kabupaten Rembang Tahun 2016 – 2021, h.39-50

⁷⁸ Ibid. h. 62

Tabel di atas menunjukkan bahwa agama Hindu dan Konghucu jumlah penganutnya paling rendah dibandingkan dengan agama lainnya. Sedangkan agama Kristen dan Katolik penganutnya di bawah penganut agama Islam. Agama Islam sebagai agama Dominan di wilayah ini, juga ditunjukkan dengan banyaknya pondok pesantren, bahkan beberapa pesantren sangat terkenal di wilayah ini, termasuk tokoh agamanya, yaitu: Kyai Maemun Zuber dan Kyai Mustofa Bisri.

B. Perkawinan anak di di Kabupaten Rembang

Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2017 menunjukkan 25,71 persen perempuan Indonesia usia 20 - 24 tahun ternyata menikah pada usia kurang dari 18 tahun. Persentase perkawinan anak di Indonesia berada di atas 10 persen. Bahkan 23 provinsi diantaranya angkanya malah mencapai 25 persen. Berpijak dari data ini, Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) menyimpulkan 67 persen wilayah di Indonesia mengalami darurat perkawinan anak. Di Kabupaten Rembang, perkawinan anak menjadi problematika tersendiri, karena di wilayah ini pernah menempati urutan kedua di Jawa Tengah dan merupakan salah satu dari lima(5) Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah pernikahan anak terbanyak di Indonesia ⁷⁹.

Tabel. 12

Dispensasi Nikah di Pengadilan Agama Kabupaten Rembang Tahun 2017 s.d 2019

Tahun	Jumlah
2017	183
2018	289
2019	130

Sumber: Pengadilan Agama Kabupaten Rembang

Tabel tersebut menunjukkan banyaknya dispensasi nikah yang ada di Pengadilan Agama dimana paling tinggi adalah tahun 2018 yaitu sebanyak 289 permohonan dispensasi nikah. Pada tahun 2019, permohonan dispensasi terhitung sebanyak 130 lebih rendah dibandingkan tahun 2019, padahal dengan dinaikannya batas usia nikah dari 16 tahun menjadi 19 tahun untuk perempuan dalam Pasal 7 Undang - undang No 16 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, seharusnya ditahun 2019 lebih banyak dibandingkan

⁷⁹ Kementrian PP dan PA

dengan tahun 2019. Hal tersebut terjadi karena data pada tahun 2019 adalah penetapan permohonan bukan data pengajuan permohonan.

Tabel. 13
Dispensasi Nikah di Pengadilan Agama Kabupaten Rembang
Berdasarkan Kecamatan per 3 Januari-3 Desember 2018

No	Kecamatan	Jumlah
1	Rembang	7
2	Lasem	3
3	Sluke	5
4	Sedan	5
5	Sarang	7
6	Kragan	10
7	Gunem	6
8	Bulu	4
9	Sulang	4
10	Pamotan	3
11	Pancur	1
12	Sumber	0
13	Sale	0
14	Kaliori	1
Jumlah		56

Sumber: Pengadilan Agama Rembang 2018

Tabel di atas menunjukkan bahwa kecamatan yang mengajukan dispensasi nikah paling tinggi adalah kecamatan Kragan dengan jumlah 10 dispensasi nikah. Sedangkan kecamatan Sale dan Sumber pada tahun 2018 tidak ada yang mengajukan dispensasi nikah. Data dispensasi nikah berdasarkan wilayah kecamatan dengan data riil yang ada di Pengadilan Agama menunjukkan perbedaan, karena adanya perbedaan rekap data administrasi pengajuan.

Angka perkawinan anak di beberapa kecamatan memang mengalami penurunan, namun di kecamatan lainnya justru mengalami peningkatan. Beberapa kecamatan misalnya, Gunem, Sale, Sedan, Kragan dan Sarang menjadi beberapa titik penyumbang praktek perkawinan anak. Menurut beberapa warga Desa Sendangmulyo Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, sejak tahun 2018 sampai

dengan bulan Agustus 2020 ini, ada 13 perkawinan anak usia kurang lebih 16 sampai dengan 18 tahun di desa tersebut⁸⁰. Sedangkan menurut beberapa warga di Desa Balongmulyo, kecamatan Kragan, selama dari tahun 2019 sampai dengan 2020, ada 9 perkawinan anak.⁸¹ Menurut salah seorang warga di Desa Timbrangan Kecamatan Gunem, Kabupaten Rembang, pada tahun 2018 ada 4 perkawinan anak yang terjadi di sekitar tempat tinggalnya.⁸²

Fakta mengenai pernikahan bawah umur di kabupaten Rembang, diperjelas oleh Kepala KUA Kecamatan Sarang 1 dan Sarang 2. Menurut Kepala KUA Sarang 1, jumlah pernikahan bawah umur di wilayah Sarang 1 pada tahun 2015, 2016 dan 2017 sudah berkurang, namun pada tahun 2018 meningkat lagi, apalagi pada tahun 2019 dan 2020 sejak adanya perubahan batas usia nikah dari 16 tahun menjadi 19 tahun bagi perempuan. Kepala Kantor Urusan Agama(KUA) Sarang 1, Kecamatan Sarang, Kabupaten Rembang mengemukakan, bahwa: “ *Di wilayah KUA kecamatan Sarang 1 perkawinan di bawah umur meningkat sejak tahun 2018 sampai dengan 2020, karena pada tahun 2018 KUA sudah mulai melakukan tertip administrasi pernikahan, sehingga tidak ada lagi yang melakukan manipulasi usia pernikahan. Para calon mempelai harus mengajukan permohonan dispensasi nikah. Apalagi sejak adanya perubahan batas usia nikah dalam undang-undang perkawinan*”.⁸³ Ungkapan dari Kepala KUA tersebut menunjukkan bahwa, meningkatnya jumlah pernikahan bawah umur karena tertibnya administrasi pendaftaran pernikahan di KUA Kabupaten Rembang.

Lain lagi dengan pemaparan yang dikemukakan oleh Kepala KUA Sarang 2, yang menyatakan bahwa: “ *pernikahan di bawah umur di wilayah kecamatan Sarang 2 masih banyak, dan sulit untuk dihilangkan karena para orang tua ketika ditanya alasan menikahkan anak, adalah takut anak perempuannya hamil di luar nikah, karena sudah runtang-runtung dengan teman laki-laki (pacaran), dan anaknya sudah tidak sekolah lagi....mereka juga bilang takut anaknya menjadi perawan tua atau takut anaknya kena balak karena menolak laki-laki yang mau menikahnya...*” .⁸⁴ Sedangkan menurut Mba Lilik dan mba Ridho (keduanya adalah perias penganten), mengatakan bahwa pernikahan usia 14, 15 dan 16 tahun banyak dilakukan oleh masyarakat, khususnya di wilayah KUA Sarang 2. Lebih lanjut, mba Lilik mengatakan: “*sudah hal yang umum di Sarang ini,*

⁸⁰ Wawancara pribadi , 3 Agustus 2020

⁸¹ Wawancara pribadi 4 Agustus 2020

⁸² Wawancara pribadi 2 Agustus 2020

⁸³ Wawancara 8 Agustus 2020 Pukul 9.15 WIB

⁸⁴ Wawancara 9 Agustus 2020 Pukul 9.05 WIB

menikahkan anak pada usia masih belia karena alasan takut anaknya menjadi perawan tua....”⁸⁵ Ungkapan sebagaimana di atas, menunjukkan bahwa pernikahan bawah umur di wilayah ini masih banyak terjadi. Berdasarkan data di atas dapat dikemukakan bahwa, perkawinan anak di Kabupaten Rembang mengalami fluktuasi, dan terpusat pada titik-titik wilayah desa tertentu.

C. Faktor Penyebab Perkawinan Anak Di Kabupaten Rembang

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, maka faktor penyebab perkawinan anak di kabupaten Rembang, antara lain:

1. Kultur patriarkhi

Kabupaten Rembang yang terletak di wilayah Pesisir Utara, Jawa Tengah dan berbatasan dengan Wilayah kabupaten Tuban Jawa Timur ini, sebagian besar masyarakatnya adalah suku Jawa. Masyarakat suku Jawa adalah sosok masyarakat patriarkhis, dimana laki-laki adalah sosok sentral atau memiliki kekuasaan untuk menentukan baik dalam keluarga maupun masyarakat. Kondisi ini dianggap wajar karena dikaitkan dengan pembagian kerja berdasarkan seks (biologis), sehingga tidak mengakomodasi kesetaraan dan keseimbangan, karena jenis kelamin perempuan tidak diperhitungkan. Budaya patriarki ini mempengaruhi kondisi hubungan antara perempuan dan laki-laki, yang pada umumnya memperlihatkan hubungan subordinasi, dengan dominasi laki-laki. Budaya patriarki berperan besar untuk terus menyudutkan perempuan dengan peran gendernya yang nampaknya sudah ditentukan sepenuhnya oleh konstruksi sosial dan kultural yang patriarkhal. Perempuan menjadi *the second sex*, sehingga kurang memiliki akses untuk peningkatan kualitas hidupnya.

Kultur patriarkhi membentuk perbedaan perilaku, status dan otoritas laki-laki dan perempuan. Menurut Walby, patriarkhi merupakan sistem terstruktur dan praktek sosial yang menempatkan laki-laki sebagai pihak yang mendominasi, melakukan operasi dan mengeksploitasi kaum perempuan. Sistem ini ada dalam dua bentuk yakni : 1) privat patriarkhi (patriarkhi domestic) yakni yang menekankan kerja dalam rumah tangga sebagai stereotipe perempuan, dan; 2) publik patriarkhi (patriarkhi public) yakni yang menstereotipkan laki-laki sebagai pekerja disektor publik yang sarat dengan karakter keras penuh tantangan.⁸⁶ Stereotype tersebut menjadikan laki-laki sebagai superior, yang terlihat dalam: 1) penentuan garis keturunan berdasarkan garis ayah; 2)

⁸⁵ Wawancara 2 dan 3 Agustus 2020 Pukul 18.30 WIB

⁸⁶ Silvia Walby, *Theorizing Patriarchy*, Oxford Blackwell, USA, 1998, hal. 20

otonomi pribadi dalam hubungan sosial, yaitu : hak untuk memutuskan segala sesuatu baik di rumah tangga ataupun organisasi sosial ada di tangan lelaki; 3) partisipasi publik, dimana ada diskriminasi terhadap perempuan dalam organisasi sosial 4) pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan, dimana lelaki memiliki hak untuk bekerja di sektor publik dan perempuan bekerja di rumah, sebagai “*konco wingking*”.⁸⁷

Masyarakat Kabupaten Rembang yang bercorak patriarkhis, juga memiliki ciri sebagaimana yang telah dipaparkan di atas. Fakta yang menunjukkan kentalnya kultur patriarkhi di wilayah ini, antara lain: 1) garis keturunan ada pada ayah/suami; 2) Ayah / suami sangat dominan dalam keluarga; 2) Istri /anak perempuan berada di bawah kekuasaan bapak/suami dan; 3) keputusan rumah tangga berada di tangan bapak/suami. Kultur patriarkhi yang kental menyelimuti masyarakat inilah yang sebenarnya menjadi sebab utama dari maraknya pernikahan di bawah umur bagi anak perempuan di wilayah Kecamatan Sarang kabupaten Rembang ini.

Anak perempuan di wilayah ini, ketika sudah menstruasi maka dianggap sudah siap untuk dinikahkan. Artinya, anak perempuan yang sudah menstruasi siap dilepas oleh orang tuanya (Ayahnya), untuk diberikan pada laki-laki yang nantinya menjadi suaminya. Para orang tua di wilayah ini ketika anak perempuan mereka sudah menstruasi dan tidak segera dinikahkan, maka takut mendapatkan stigma sebagai perawan tua. Oleh karena itu, muncul ungkapan di masyarakat “*lebih baik menjadi janda daripada perawan tua*”. Sebagaimana dikemukakan Turmudi (39 Tahun) dan istrinya mba Dok (36 Tahun), yang menikahkan anak perempuannya bernama Leily saat masih berusia 15 tahun. “ *cerai tidak apa-apa, yang penting nikahan dulu* ”. Kata Turmudi dan istrinya serempak, ketika ditanya tentang pernikahan anak perempuannya. Leily yang sekarang sudah berusia 21 tahun, telah menikah 2 kali, yang pertama dengan Agus (24Tahun), memiliki seorang anak, dan menikah lagi dengan Udin (28 Tahun).⁸⁸

Ketakutan orang tua di wilayah kecamatan Sarang, karena anaknya mendapatkan stigma sebagai perawan tua, memaksa mereka segera menikahkan anak perempuannya ketika mereka sudah menstruasi, meskipun usia anak masih di bawah umur. Anak perempuan di wilayah ini juga mengalami kekerasan (psikologis), karena tidak boleh menolak ketika ada laki-laki yg “nembung” (meminta), meskipun tidak mencintainya, “*ora ilok nolak wong lanang sing arep ngepek bojo, engko keno balak dadi perawan tuo*

⁸⁷ Jurnl Hukum Volume 3 Nomor 2 Tahun 2010

⁸⁸ Wawancara tanggal 5 Agustus 2015 pukul 10.30 WIB

lan ora payu (tabu menolak laki-laki yang meminta untuk menjadi istri, nanti kena balak jadi perawan tua dan tidak laku) ”. ⁸⁹Kata “ ora ilok”, “ kena balak”, “ perawan tua”, “ora payu”, mengindikasikan bahwa, perempuan yang dalam hal ini adalah anak perempuan, adalah manusia yang lemah, tidak berdaya dan sebagai objek penderita dalam struktur sosial masyarakat yang kental dengan kultur patriarkhi.

Fakta tersebut di atas, merupakan bentuk ketidakadilan gender yang dibangun oleh budaya patriarkhi, dimana korbannya adalah anak perempuan. Bentuk ketidakadilan gender, dalam konteks ini, antara lain: 1) anak perempuan tidak memiliki hak reproduksi (hak untuk memilih pasangan), karena hak tersebut ada pada bapaknya (orang tua) dan laki-laki yang ingin menikahnya. Hal ini merupakan bentuk diskriminasi dan subordinasi terhadap anak perempuan; 2) anak perempuan mengalami stereotype (label negatif), jika tidak segera menikah. Label tersebut antara lain: sebagai “perawan tua”, “ perempuan tidak laku”; 3) anak perempuan mengalami kekerasan psikologis, karena tidak boleh menolak pernikahan, meskipun dia tidak menginginkannya. Selain itu, setelah mereka menikah, mereka juga banyak yang mengalami kekerasan ekonomi (ditelantarkan, tidak diberi nafkah), dan kekerasan psikologi (suami pemabuk, suami selingkuh dan lain-lain).

2. Kemiskinan

Masyarakat Kabupaten Rembang sebagian besar bekerja sebagai buruh nelayan dan petani tadah hujan. Sehingga jika musim paceklik mereka banyak yang merantau sebagai buruh bangunan di Surabaya Jawa Timur. Kaum perempuan di wilayah ini, juga banyak yang menjadi Pembantu Rumah Tangga di luar kota, seperti: Surabaya, Bandung dan Jakarta. Tingkat kesejahteraan keluarga yang rendah (miskin), mengakibatkan beban yang harus ditanggung oleh masing-masing keluarga sangat berat, dan anak perempuan dianggap sebagai beban ekonomi, sehingga orang tua menikahkan anak perempuannya yang belum cukup umur. Argumentasi yang dibangun oleh masyarakat setempat adalah, lazimnya setelah anak perempuan mereka menikah, kebutuhan pangan, sandang, dan papan menjadi tanggung jawab suami, meskipun dalam realitasnya kondisi ekonomi anak dalam keluarga barunya belum tentu menjadi lebih baik daripada saat sebelum menikah. Sebagaimana dialami oleh Ismaroh (21 tahun) yang menikah 6 tahun yang lalu dengan Yasin .(26 tahun). Ismaroh menikah dengan Yasin, ketika berusia 15 tahun dan sekarang dikaruniai 1 orang anak berumur 4

⁸⁹ Wawancara tanggal 4 Agustus 2020 Pukul 15.10 WIB

tahun. Ismaroh dan suaminya berasal dari keluarga buruh nelayan yang miskin. Suami Ismaroh bekerja sebagai buruh nelayan (*miyang*) dengan penghasilan yang tidak menentu. Selama 6 tahun pernikahannya, Ismaroh masih menumpang di rumah orang tuanya yang sempit. Kondisi ekonomi yang sulit, karena penghasilan suami tidak menentu mengharuskan Ismaroh yang hanya lulusan Sekolah Dasar (SD) bekerja menjadi PRT di rumah tetangganya. “*untuk menambah penghasilan.*” Kata Ismaroh ketika ditanya tentang alasan dia bekerja.⁹⁰

Masih dalam wacana di atas, nasib Ismaroh sebenarnya tidak berbeda dengan saudara perempuannya, kakak Ismaroh yang bernama Markhamah dan adik perempuan Ismaroh yang bernama Siti Ropiah juga mengalami hal yang sama, yaitu dinikahkan ketika mereka masih berusia di bawah umur, yaitu di usia 15 tahun. Mereka juga hanya lulusan Sekolah Dasar. “*pun enten sing nembung, Alhamdulillah diparingke mawon(sudah ada yang minta /ngajak menikah, Alhamdulillah dikasihkan saja)*”. Kata Pak Romli (tahun) dan mbok Jayanah (tahun) orang tua Ismaroh,...., dengan nada sama. “*kula kalih mboke pun lego menawi anak-anak kulo sing wedok pun rabi, tanggungjawabe pun berkurang...(Saya sama istri merasa lega kalau anak-anak perempuan saya sudah menikah, tanggungan saya berkurang)*” Lanjut Pak Romli.⁹¹ Ungkapan Pak Romli dan Istrinya mengindikasikan bahwa beban dan tanggungjawab mereka sebagai orang tua berkurang karena anak-anak perempuan mereka sudah menikah. Pernyataan tentang berkurangnya beban dan tanggungjawab terhadap anak perempuan dalam keluarga ketika anak perempuan mereka dinikahkan tidak hanya dikemukakan oleh Romli dan Mujayanah, namun oleh orang tua yang lainnya yang berhasil diwawancarai. Misalnya oleh Pak Sukardi, Pak Bambang, mba Tin dan mbak Mus mereka juga mengatakan hal yang senada dengan Romli dan Mujayanah.

Berdasarkan temuan di lapangan, sebagian besar anak perempuan yang ada di wilayah ini menikah dengan laki-laki yang juga berasal dari keluarga miskin, meski ada yang menikah dengan keluarga kaya namun jarang ditemui dan bersifat kasuistik Artinya, jika ada anak perempuan keluarga miskin yang menikah dengan keluarga kaya biasanya dia memiliki keistimewaan, misalnya: cantik dan menjadi santriwati di pondok pesantren Al munawar (pondok pesantren di Kecamatan Sarang kabupaten Rembang, yang dipimpin oleh Kyai Maemun Zubeir), namun sekali lagi hal tersebut jarang atau

⁹⁰ Wawancara tanggal 4 Agustus 2020, Pukul 15.25 WIB

⁹¹ Wawancara tanggal 4 Agustus 2020 Pukul 19.12 WIB

bahkan tidak ditemui saat penelitian ini. Kondisi dimana anak perempuan dari keluarga miskin menikah dengan laki-laki dari keluarga miskin, maka yang terjadi adalah menciptakan kemiskinan baru, karena laki-laki (suami) biasanya juga hanya bekerja sebagai buruh nelayan (*miyang*), petani tadah hujan, buruh tani atau kuli bangunan.

3. Rendahnya kesadaran masyarakat tentang pendidikan

Kultur dominasi laki-laki terhadap perempuan, ditambah dengan kondisi ekonomi yang miskin menjadikan anak-anak, khususnya anak perempuan di wilayah ini tidak memiliki hak terhadap akses pendidikan. Pendidikan bagi anak perempuan dianggap tidak penting, sehingga mereka banyak yang hanya lulus Sekolah Dasar, bahkan tidak lulus Sekolah dasar Menurut masyarakat di wilayah ini, yang penting bisa membaca dan menulis sudah cukup, apalagi anak perempuan tidak perlu sekolah tinggi karena setelah menikah mereka juga kembali ke dapur dan mengurus suami dan anak-anaknya. “*buat apa sekolah, menghabiskan biaya ?, lebih baik menikah saja, biar tidak jadi perawan tua*”. Ungkapan ini menjadi hal yang umum bagi masyarakat di Kabupaten Rembang.

Rendahnya kesadaran tentang pendidikan bagi anak-anak mereka, mengakibatkan anak-anak mereka, khususnya anak perempuan lebih baik dinikahkan dengan segera jika mereka sudah menstruasi. Fakta di lapangan mengenai rendahnya kesadaran tentang pendidikan bagi anak-anak di wilayah ini, mengakibatkan banyak anak yang putus sekolah hanya karena disuruh menikah oleh orang tua mereka dan/atau tidak mempunyai keinginan untuk melanjutkan sekolah setelah lulus Sekolah Dasar. Sebagaimana yang dialami oleh Rubi’ah (18 tahun), yang ketika naik kelas 1 SMP dia harus putus sekolah, karena sudah ada laki-laki yang “*dhedeki (nembung)*”, untuk diajak menikah. Rubiah yang waktu menikah masih berusia 15 tahun ini, menikah dengan Aripin (25 tahun), dan sekarang telah dikaruniai 1 orang anak yang berusia 1 tahun. Ketika ditanya mengenai, apakah menyesal atau tidak keluar sekolah hanya untuk menikah?. Dengan singkat Rubiah menjawab “*menyesal*”.⁹² Lely, sebenarnya juga sama dengan Rubi’ah, bedanya jika Rubiah putus sekolah karena kehendak orang tua, namun Lely putus sekolah karena kemauan sendiri. Ketika lulus Sekolah Dasar, Lely yang selalu juara 1 di sekolahnya, melanjutkan sekolah di MTS Al-anwar Kecamatan Sarang, namun Lely kecil yang saat itu masih berusia 13 tahun merasa tidak betah sekolah di MTS, “*malas mikir pingin bekerja cari uang*” kata Lely. Lely

⁹² Wawancara tanggal 5 Agustus 2020 pukul 9.30 WIB

akhirnya bekerja menjadi PRT di pemilik salon Lily dekat Pasar Kecamatan Sarang. Pemilik salon tempat Lely bekerja membolehkan Lely untuk sekolah di MTS sambil bekerja, namun Lely tetap tidak mau sekolah. Lely yang sudah merasakan enaknyanya mendapatkan uang, dan bahkan bisa membantu orang tuanya, akhirnya putus sekolah dan hanya lulus Sekolah Dasar. Pada usia 15 tahun, dia kenal dengan laki-laki yang bernama agus, yang berasal dari Tuban dan menikah dengan Agus yang pada waktu itu juga masih berusia 18 tahun dan dikaruniai 1 orang anak.⁹³

4. Kurang paham tentang makna perkawinan.

Perkawinan bagi masyarakat di wilayah ini, dimaknai hanya sebagai menyatukan antara laki-laki dan perempuan untuk membentuk satu keluarga dan melanjutkan keturunan. Pernikahan juga dimaknai sebagai proses atau tahapan hidup yang harus dilalui oleh setiap orang. Tujuan pernikahan untuk mewujudkan keluarga *Sakinah Mawadah warahmah*, tidak dipahami oleh masyarakat di wilayah ini. Hal tersebut sebenarnya tidak semuanya salah, karena makna perkawinan sendiri menurut syara' adalah akad yang ditetapkan syara' untuk menghalalkan antara laki-laki dengan perempuan melakukan hubungan suami isteri.

Perkawinan juga diperintahkan oleh syara', sebagaimana ditegaskan dalam firman Allah SWT : “ *Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap anak yatim, maka kawinilah perempuan-perempuan lain yang kamu senangi, dua, tiga, atau empat orang, dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, cukup satu orang*” (Q.S. An Nisaa': 3). Allah SWT juga telah menjelaskan dalam surat Az-Zariyat ayat 49: “ *Dan segala sesuatu kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat kebesaran Allah*”. Pernikahan merupakan salah satu sunnatullah yang berlaku pada semua makhluk Tuhan, baik pada manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Pernikahan merupakan cara yang dipilih Allah sebagai jalan bagi manusia untuk beranak-pinak, berkembang biak, dan melestarikan hidupnya setelah masing-masing pasangan siap melakukan perannya dalam mewujudkan tujuan Pernikahan.

Allah SWT tidak menjadikan manusia seperti makhluk lainnya yang hidup bebas mengikuti nalurinya dan berhubungan secara anarkhi tanpa aturan. Demi menjaga kehormatan dan martabat kemuliaan manusia, Allah SWT mengadakan hukum sesuai dengan martabatnya, sehingga hubungan antara laki-laki dan perempuan diatur secara terhormat dan berdasarkan rasa saling meridhai, dengan upacara ijab kabul sebagai

⁹³ Wawancara tanggal 5 Agustus 2020 pukul 10.30 WIB

lambang adanya rasa ridha-meridhai, dan dengan dihadiri dengan para saksi yang menyaksikan bahwa pasangan laki-laki dan perempuan itu telah saling terikat.

Kurang pahamnya masyarakat di wilayah ini tentang makna perkawinan, mengakibatkan mereka tidak memikirkan dampak yang akan terjadi ketika mereka menikahkan anaknya di bawah umur. Pola pikir masyarakat mengenai “*lebih baik janda daripada perawan tua*”, mengindikasikan bahwa tujuan perkawinan bagi masyarakat di wilayah ini, hanya sekedar untuk menghilangkan label sebagai perawan tua. Oleh karena itu, makna perkawinan sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Pasal 1 Undang-undang Perkawinan) atau perkawinan sebagai akad yang sangat kuat atau *mittsaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah SWT dan melaksanakannya merupakan ibadah dengan tujuan .mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah (Pasal 2 dan 3 Kompilasi Hukum Islam), tidak terwujud.

Fakta mengenai kurang pahamnya makna perkawinan dalam realitas masyarakat di wilayah ini, ditunjukkan dengan hasil wawancara. Ayu (18 tahun) menikah di usia 15 tahun, dengan Mustopa (22 tahun) dan sekarang sudah dikaruniai anak usia 2 tahun. Ayu, yang tidak lulus Sekolah Dasar (hanya kelas 5 SD), menikah karena untuk mengurangi beban orang tua yang bekerja hanya sebagai buruh nelayan (miyang) dengan penghasilan tidak menentu. Mustopa suami Ayu yang ketika itu masih berumur 19 tahun dan juga tidak tamat Sekolah Dasar, juga bekerja sebagai buruh nelayan (miyang).Pertemuan Ayu dengan Mustopa, karena mereka tetangga dekat dan Mustopa, sering *miyang* bersama Amat (bapaknya Ayu). Menurut Ayu, makna pernikahan bagi perempuan adalah agar tidak menjadi perawan tua, sedangkan menurut suaminya makna pernikahan adalah proses hidup yang harus dilalui oleh setiap manusia. “ *ancen kudu nikah mba menungso niku, lek mboten nikah yo pripun kan wis dalane urip menungso ...(memang setiap manusia harus menikah karena sudah jalan hidupnya)*”⁹⁴. Ketika wawancara dilakukan terhadap bapak dan Ibunya Ayu, mereka juga menjawab hal yang sama, bahwa menikah adalah proses hidup (daur hidup) yang harus dilalui oleh setiap manusia. Lebih lanjut mereka mengatakan bahwa, “ *opo meneh leh cah wedok, lek wis wayahe nikah mboten dinikahkahke mengke dadi aib keluarga “ ora ilok”...(apalagi*

⁹⁴ Wawancara tanggal 6 Agustus 2020 pukul 9.30 WIB

anak perempuan, kalau sudah waktunya menikah tidak dinikahkan nanti jadi aib keluarga “tidak baik”)⁹⁵.

Ungkapan tersebut dimaknai bahwa, tujuan menikah bagi masyarakat di wilayah ini memang tidak untuk membentuk keluarga Sakinah, mawadah dan Rohmah, namun hanya sekedar memenuhi daur hidup dan bagi anak perempuan agar tidak dianggap sebagai perawan tua, karena perawan tua adalah aib keluarga. Menurut masyarakat di wilayah ini, urusan kebahagiaan dalam pernikahan, adalah urusan nanti dan jika dalam akhirnya ada masalah keluarga, adalah bagian dari perjalanan hidup yang harus dilalui oleh masing-masing orang. Inilah pola pikir masyarakat yang menganggap sederhana mengenai makna perkawinan.

Kurang pahamnya masyarakat di wilayah ini tentang makna pernikahan dan sederhananya anggapan mereka tentang pernikahan, menjadikan perceraian bukanlah hal yang ditabukan. “ *Biarlah menjadi janda muda, karena itu lebih baik daripada menanggung aib sebagai perawan tua yang tak laku*”. Kawin cerai adalah hal biasa dan tidak perlu dipermasalahkan, yang dipermasalahkan justru ketakutan menjadi perawan tua. Dalam beberapa kasus, karena perkawinan lebih diniatkan agar tidak jadi perawan tua, sehingga mahligai rumah tangga hanya seumur jagung, yaitu dalam hitungan minggu, atau bulan.

5. Tradisi Ngemblok

Tradisi *ngemblok* sebenarnya tidak hanya di Kabupaten Rembang, namun di Kabupaten Tuban Jawa Timur, yang berbatasan dengan wilayah Kecamatan Sarang, juga ada tradisi *ngemblok* ini, namun dengan istilah berbeda, yaitu *ngebrok*. Tradisi *ngemblok* adalah adat peminangan dalam sistem perkawinan *unggah-unggahi*, dimana pihak perempuan memberikan sejumlah harta untuk pihak laki-laki sebagai tanda adanya ikatan antara kedua belah pihak sesuai dengan norma yang berlaku dalam masyarakat. Sebelum *ngemblok* biasanya didahului sebuah fase yang bernama “*ndhedheki*”, yaitu, ketertarikan seorang laki-laki kepada seorang perempuan ditandai dengan semacam pengumuman kepada khalayak bahwa perempuan tersebut telah ditaksirnya. Pengumuman ini dimaksudkan sebagai upaya untuk mencegah laki-laki lainnya agar mengurungkan niatnya jika ingin meminang perempuan tersebut.

Ngemblok dilakukan dalam tiga (3) tahap yaitu: 1) *ngemblok pisan*. Pada hari yang sudah ditentukan pihak perempuan bersama *dandan* (‘perantara, yaitu orang yg

⁹⁵ Wawancara tanggal 6 Agustus 2020 pukul 14.30 WIB

dipercaya sebagai penghubung antara pihak laki-laki dan perempuan) dan kerabat dekatnya datang ke kediaman pihak laki-laki, setelah beberapa hari sebelumnya *dandan* datang sendiri ke rumah pihak laki-laki untuk menanyakan kesediaannya menerima pinangan dari pihak perempuan; 2) *ngemblok pindho*. Sesudah pihak pria memberikan jawaban dalam jangka waktu kurang lebih 1 minggu sampai dengan 1 bulan melalui *dandan*, maka pihak perempuan datang lagi ke rumah pihak laki-laki; 3) *ngemblok telu*. Pada tahap ini, adalah tahap musyawarah mengenai penentuan hari baik (*dina apik*) yang telah diberikan oleh pihak laki-laki melalui *dandan*. Setiap tahap *ngemblok* pihak perempuan membawa barang-barang yang jumlahnya disesuaikan dengan tataran sosial ekonomi keluarga pihak laki-laki.

Tradisi ”*ngemblok*”, menjadi penyebab tumbuh suburnya pernikahan di bawah umur, karena tujuan utama *ngeblok* adalah agar anak perempuan mereka segera menikah meskipun mereka masih di bawah umur. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh, pak Karman (37 tahun), “ *wong tuwo kados kulo niki pun ayem lek anake wedok sampun ngemblok.. brarti pun bebas, mboten wedi meleh lek anake dadi perawan tuwo..(orang tua seperti saya ini akan senang dan tentram jika anak perempuannya sudah ngemblok... berarti sudah bebas, tidak takut anaknya jadi perawan tuwa..)*” ⁹⁶, Ungkapan Pak Karman tersebut mengindikasikan bahwa, *ngemblok* dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindarkan anaknya menjadi “perawan tua”. Seorang gadis disebut “perawan tua” dalam masyarakat Kabupaten Rembang, adalah jika mereka sudah berusia 17 tahun, namun belum menikah.

Hal yang perlu dicermati dalam tradisi *ngemblok* adalah, jika anak perempuan sudah melakukan *ngemblok*, mereka diperbolehkan hidup bersama dalam satu rumah dan satu kamar, dengan calon suaminya sambil menunggu tanggal dan hari perkawinan (ijab kabul dan di catatkan Ke KUA). Menurut informasi yang diperoleh di lapangan, bahkan ada orangtua yang berusaha untuk menghindari kehamilan di luar nikah (*karena calon mempelai sudah Ngemblok*), dengan menyuruh anaknya minum Pil KB.

6. Tradisi nikah bawah umur secara turun temurun

Kebiasaan para orang tua yang menikah di bawah umur, menjadi tradisi turun temurun di wilayah ini. Misalnya, yang dilakukan oleh Mba ndok dan suaminya (orang tua Lely), dulu mba ndok menikah dengan Turmudi (suaminya), di usia 14 tahun, mba Nem (ibunya Ayu), juga menikah setelah 2 bulan menstruasi (ibunya Ayu tidak

⁹⁶ Wawancara tanggal 3 Agustus 2020 Pukul 9.30 WIB

megetahui usianya waktu menikah berapa tahun), bahkan mbok Jayanah ketika menikah belum menstruasi (orang tua Ismaroh). Menikah usia bawah umur, bagi orang di wilayah ini memang telah menjadi tradisi turun temurun, khususnya bagi anak perempuan. “ *riyin mboten rumit kados sakniki..* ” ungkap mereka dengan nada yang sama. Lebih lanjut, mbok Jayanah (53 tahun) mengemukakan: “ *ket wong tuwo-tuwo riyin yo ngoten, lek sampun menstruasi digolekne bojo, kulo juga dijodohke wong tuo kaleh bojo kulo niku..., (dari orang tua dulu memang demikian, kalau sudah menstruasi anak perempuan dicarikan suami oleh orang tuanya, saya dulu juga dijodohkan dengan suami saya..)* ” ⁹⁷ . ungkapan tersebut menjadi indikator bahwa, pernikahan bawah umur memang telah menjaddi tradisi turun temurun di wilayah ini.

Pola pikir masyarakat yang takut jika anak gadisnya menjadi perawan tua menjadikan para orang tuan di wilayah ini, tidak berpikir panjang ketika ada laki-laki yang nembung anak gadisnya, apalagi keluarga yang kurang mampu secara ekonomi cenderung menerima begitu saja laki-laki yang ingin menikahinya. Mereka tidak banyak pertimbangan dan menetapkan kriteria tertentu bagi pendamping anak gadisnya. Hal tersebut tidak dianggap penting karena mereka percaya dengan berlalunya waktu maka anak gadisnya akan cocok dengan sendirinya setelah jadi suami istri. Para orang tua di wilayah ini berkaca dari pengalaman pribadi ketika menikah dulu , karena ketika menikah dulu mereka juga tidak saling kenal. “ *Mengke lan kenal piyambak lek pun dadi suami istri , kulo rumiyin yo ngoten..* ” kata mba dhok dan suaminya serempak.

Bagan 3

Faktor Penyebab Pernikahan Bawah Umur di Kabupaten Rembang



⁹⁷ Wawancara tanggal 4 Agustus 2020 Pukul 19.12 WIB

Bagan tersebut menunjukkan bahwa, kultur patriarkhi berpengaruh sangat besar atas realitas pernikahan bawah umur ini, khususnya bagi anak perempuan, faktor kedua yang berpengaruh besar adalah kemiskinan dan selanjutnya adalah tradisi ngemblok, rendahnya kesadaran pendidikan dan kurang pahamnya tentang makna pernikahan. Antara faktor satu dengan lainnya tidak berdiri sendiri, namun saling berpengaruh dan mendukung atas maraknya perkawinan bawah umur di wilayah ini.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Eksisting Kebijakan strategis Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang.

Strategi merupakan rumusan perencanaan komprehensif tentang bagaimana Pemerintah mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien. Strategi juga dapat digunakan sebagai sarana untuk melakukan transformasi, reformasi, dan perbaikan kinerja birokrasi. Perencanaan strategik tidak hanya mengagendakan aktivitas pembangunan, namun juga segala program yang mendukung dan menciptakan layanan masyarakat agar dapat dilaksanakan dengan baik, termasuk upaya memperbaiki kinerja dan kapasitas birokrasi, sistem manajemen, dan pemanfaatan teknologi informasi.⁹⁸ Strategi adalah pendekatan secara keseluruhan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan, dan eksekusi sebuah aktivitas dalam kurun periode waktu tertentu. Strategi merupakan langkah-langkah yang berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi. Oleh karena itu, strategi harus dijadikan rujukan penting dalam perencanaan pembangunan daerah (*strategy focussed-management*). Rumusan strategi berupa pernyataan yang menjelaskan bagaimana tujuan dan sasaran akan dicapai yang diperjelas dengan serangkaian arah kebijakan.⁹⁹

Sedangkan arah kebijakan adalah rangkaian prioritas kerja yang menjadi pedoman dan dasar rencana untuk pelaksanaan yang akan dicapai pada sebuah periode. Arah kebijakan yang sudah dirumuskan menjadi sebuah pedoman dimaksudkan untuk mengarahkan strategi dan implementasi pembangunan agar lebih sinergi dan berkesinambungan dalam mencapai target sasaran selama periode 5 (lima) tahun ke depan, sehingga diharapkan memberikan output hasil pembangunan yang lebih optimal. Rumusan arah kebijakan merasionalkan pilihan strategi agar memiliki fokus dan sesuai dengan pengaturan pelaksanaannya.¹⁰⁰

Strategi dan arah kebijakan Kabupaten Rembang merupakan rumusan perencanaan komprehensif tentang Pemerintah Kabupaten Rembang dalam upaya untuk mencapai visi, misi, tujuan dan sasaran serta target kinerja RPJMD yang efektif dan

⁹⁸ Muhammad, S. (2019). *Strategi Pemerintahan Manajemen Organisasi Publik*., Jakarta: Erlangga. hlm 29

⁹⁹ Nawawi, Z. (2015). *Manajemen Pemerintah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm.5

¹⁰⁰Wahab, A. Solihin, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah, Malang., hlm. 40-45. Lihat juga dalam Dewi, N. L. Y. (2019). Dinamika Collaborative Governance Dalam Studi Kebijakan Publik. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 3(2), 200-210.

efisien selama 5 (lima) tahun ke depan yaitu Tahun 2016-2021. Visi Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021, yaitu: *“Terwujudnya Masyarakat Rembang Yang Sejahtera, Melalui Peningkatan Perekonomian Dan Sumber Daya Manusia, Yang Dilandasi Semangat Kebersamaan, Pemberdayaan Masyarakat Dan Kewirausahaan”*. Visi Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021 terkait dengan Visi RPJPD Kabupaten Rembang Tahun 2005-2025 yaitu *“Rembang Maju, Mandiri dan Sejahtera”*. Visi Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021 juga merupakan penjabaran dari tahapan pembangunan periode ketiga RPJPD Kabupaten Rembang Tahun 2005-2025¹⁰¹.

Visi Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021 akan ditempuh melalui tujuh (7) misi pembangunan Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021 yaitu:

- 1) Mewujudkan pemerintahan yang cepat tanggap, transparan, partisipatif dan berkeadilan sesuai prinsip pemerintahan yang amanah. Tujuannya adalah untuk mewujudkan *Good Governance*. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka sasaran yang harus diwujudkan yaitu: meningkatnya akuntabilitas kinerja dan meningkatnya kualitas pelayanan publik.
- 2) Membangun kemandirian ekonomi dan upaya penanggulangan kemiskinan berbasis sumberdaya daerah, maupun pemberdayaan masyarakat, serta terjaminnya kelestarian lingkungan hidup. Tujuan pertama adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup. Sasarannya adalah: menurunnya angka pengangguran, meningkatnya kesejahteraan sosial, meningkatnya usaha industri rumahan keluarga miskin. Tujuan kedua adalah meningkatkan kualitas Lingkungan Hidup, dengan sasaran meningkatnya kualitas air dan udara serta meningkatnya daya dukung dan daya tampung lingkungan.
- 3) Meningkatkan investasi serta mengembangkan pariwisata dan ekonomi kreatif. Tujuannya adalah meningkatkan perekonomian daerah. Sasarannya adalah: meningkatnya Investasi daerah, meningkatnya Kinerja ekonomi kreatif, dan meningkatnya kontribusi pariwisata terhadap perekonomian daerah.
- 4) Melanjutkan pembangunan infrastruktur yang merata dan berkualitas serta berdimensi kewilayahan. Tujuannya adalah meningkatkan kualitas dan pemerataan infrastruktur daerah. Sasarannya adalah, meningkatnya pemerataan dan kualitas

¹⁰¹ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021 Bab V hlm 1

pembangunan jalan dan jembatan, meningkatnya kuantitas dan kualitas air baku, meningkatnya akses layanan dasar, meningkatnya keselamatan berlalu lintas.

- 5) Meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat, termasuk pendidikan keagamaan. Tujuannya adalah, meningkatkan kualitas SDM, dengan sasaran meningkatnya kualitas Pendidikan, meningkatnya derajat kesehatan masyarakat, dan meningkatnya keberdayaan gender dan perlindungan anak.
- 6) Menciptakan stabilitas politik, pemerintahan, sosial, dan mengembangkan budaya lokal serta meningkatkan upaya pengendalian penduduk dan tertib administrasi kependudukan. Tujuannya adalah meningkatkan kondusivitas dan stabilitas politik dan ketenteraman serta ketertiban masyarakat untuk menjamin keamanan masyarakat, serta meningkatkan upaya pengendalian penduduk dan tertib administrasi kependudukan. Sasarannya adalah meningkatnya partisipasi politik masyarakat, meningkatnya rasa aman masyarakat, menurunkan laju pertumbuhan penduduk dan meningkatnya tertib administrasi kependudukan.
- 7) Mewujudkan kedaulatan pangan dan kapasitas ekonomi rumah tangga berbasis pertanian dan perikanan. Tujuannya adalah mewujudkan kedaulatan pangan dengan sasaran meningkatnya ketahanan pangan.¹⁰²

Berdasarkan visi, misi, tujuan dan sasaran tersebut di atas, meskipun tidak secara eksplisit disebutkan mengenai perkawinan anak, namun pada misi ke lima (5), yaitu meningkatkan kualitas SDM, dengan tujuan meningkatkan keberdayaan gender dan perlindungan anak dan dengan sasaran meningkatnya keberdayaan gender dan perlindungan anak dan Meningkatnya keberdayaan masyarakat, kualitas hidup perempuan dan pemenuhan hak anak . Indikator sasaran dalam hal ini adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks Pembangunan Gender, Indeks Keberdayaan Gender dan capaian Kabupaten Layak anak, Rasio KDRT, Cakupan Desa Ramah Anak, Prosentase perempuan menduduki Jabatan, Jumlah Posyandu, Cakupan pemenuhan hak anak dan Persentase swadaya masyarakat terhadap program pemberdayaan masyarakat termasuk perempuan dan anak. Rencana Strategis ini merupakan rangkaian, dan menjadi landasan strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Rembang.

¹⁰² *Ibid* Bab V, hlm 3-4

Tabel 14

Hubungan antara Tujuan, Sasaran, Indikator Sasaran dan Target

Tujuan	Sasaran	Indikator sasaran	Realisasi			Target		
			2016	2017	2018	2019	2020	2021
Meningkatkan keberdayaan gender dan perlindungan anak	Meningkatnya keberdayaan gender dan perlindungan anak	IPM	68,60	68,95	69,46	70	70,96	71,18
		IPG	86,5	86,59	86,49	87,1	87,3	87,5
		IDG	NA	72.5	-	-	-	-
		Nilai Capaian kabupaten Layak anak	650	700	700	700	725- 760	760- 800
Meningkatkan keberdayaan masyarat, kesetaraan dan keadilan gender serta perlindungan anak	Meningkatnya keberdayaan masyarakat, kualitas hidup perempuan dan pemenuhan hak anak	Rasio KDRT	14/178 .53	8/178. 53	0.002	-	-	6/178. 53
		Cakupan Desa Ramah Anak	35,00	65	65	-	-	95,00
		Cakupan Pemenuhan Hak anak	45,00	60	70	-	-	75.00
		Prosentase Perempuan yang menduduki Jabatam	27.97	31	27.68	-	-	34.00
		Jumlah Posyandu aktif	1.225	1.225	1.228	-	-	1.225
		Persentase swadaya masyarakat terhadap program pemberdayaan masyarakat termasuk perempuan dan anak	0.3	1.1	1.3	-	-	1.6

Sumber: RPJMD tahun 2016-2021

Tabel di atas menunjukkan bahwa, Indikator sasaran Indeks Pembangunan Gender (IPG) dengan target tahun 2021 sebesar 87.5 dan capaian Kabupaten Layak

anak dengan target tahun 2021 sebesar 760-800. Artinya, IPG di Kabupaten Rembang selalu meningkat setiap tahun, dimana target kinerja IPG tahun 2021 sebesar 87.5 atau dapat dikategorikan cukup baik. Keberhasilan pemberdayaan perempuan dapat diketahui dari besarnya Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). Namun jika dibandingkan dengan Provinsi Jawa Tengah besarnya IPG Kabupaten Rembang lebih rendah daripada rata-rata Jawa Tengah yang besarnya 62,8. Dukungan kebijakan dan kelembagaan dalam pemberdayaan perempuan antara lain terlihat dari telah terbentuknya *Focal Point* dan Pokja Pengarusutamaan Gender (PUG) serta banyaknya lembaga swadaya masyarakat pemerhati gender. Pemerintah Kabupaten Rembang juga telah membentuk lembaga perlindungan perempuan dan anak, melalui penanganan kasus tersebut secara terpadu. Permasalahan terkait dengan perlindungan anak antara lain: perkawinan anak, anak terlantar, anak yang bermasalah dengan hukum, anak korban Napza dan penyandang masalah sosial lainnya.¹⁰³

Strategi dan arah kebijakan kabupaten Rembang 2016-2021, juga tidak lepas dari sasaran pokok RPJPD kabupaten rembang tahun 2005 -2025 yaitu terwujudnya SDM yang berkualitas, dimana pada poin (h) mengenai terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender dan perlindungan anak melalui peningkatan pengarusutamaan gender, perlindungan anak yang menjamin tumbuh kembang anak. Sedangkan arah kebijakan yang terkait adalah pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.¹⁰⁴

Tabel 15
Arah Kebijakan Pembangunan Perberdayaan Perempuan dan Perlindungan
Anak Periode 2005-2025

Arah Kebijakan	Tahapan Prioritas			
	Tahapan I (2005-2009)	Tahapan II (2010-2014)	Tahapan III (2015-2019)	Tahapan IV (2020-2024)
Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Penataan sistem dan kelembagaan bagi pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak	Peningkatan sistem dan kelembagaan bagi pemberdayaan perempuan dan	Pemantapan sistem dan kelembagaan bagi pemberdayaan perempuan dan	Optimalisasi kualitas hidup, pemberdayaan, kesetaraan dan keterwakilan perempuan.

¹⁰³ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2019hlm 30

¹⁰⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2005-2025, hlm 73 -74

		perlindungan anak	perlindungan anak	
	Peningkatan regulasi dibidang pengarusutamaan gender dan perlindungan anak	Fasilitasi terhadap pelaksanaan regulasi dibidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak	Penguatan kualitas hidup dan pemberdayaan perempuan dan jaminan tumbuh kembang anak.	Optimalisasi terhadap sistem dan kelembagaan bagi pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
	Peningkatan kualitas hidup dan pemberdayaan perempuan dan jaminan	Pengembangan kualitas hidup dan pemberdayaan perempuan dan jaminan tumbuh kembang anak.	Peningkatan jaringan kemitraan terhadap perlindungan anak dan jaminan tumbuh kembang	Pemantapan jaringan kerja kemitraan dalam perlindungan anak dan jaminan tumbuh kembang anak

Sumber *RPJPD Kabupaten Rembang 2005-2025*

Tabel di atas menunjukkan bahwa, arah kebijakan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di Kabupaten Rembang pada periode RPJMD 2016-2021 sudah pada tahapan optimalisasi dan pemantapan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Oleh karena itu strategi dan arah kebijakan 2016-2021, juga harus mengacu pada arah kebijakan RPJPD tersebut.

Berdasarkan arah kebijakan RPJPD 2005-2025 serta tujuan dan sasaran RPJMD tahun 2016 sd 2021, maka strategi dan arah kebijakan di Kabupaten Rembang 2016-2021, yang terkait dengan pencegahan perkawinan anak, terdapat dalam Misi ke lima, yaitu strategi meningkatkan keberdayaan gender dan perlindungan anak adalah peningkatan akses dan kualitas hidup dan perlindungan anak melalui Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak kekerasan yaitu pengurangan resiko kekerasan terhadap perempuan dan anak, penyelenggaraan layanan terpadu bagi korban kekerasan sesuai standar dan terintegrasi dengan layanan dasar, peningkatan kapasitas SDM &

kelembagaan PUG, Pemenuhan & perlindungan anak. Penguatan dan pengawasan regulasi pengarusutamaan gender dan perlindungan anak.¹⁰⁵

Arah kebijakan merupakan keputusan dari stakeholder sebagai pedoman untuk mengarahkan perumusan strategi yang dipilih agar selaras dalam mencapai tujuan dan sasaran pada setiap tahapan selama kurun waktu lima tahun. Rumusan arah kebijakan merasionalkan pilihan strategi sehingga memiliki fokus serta sesuai dengan pengaturan pelaksanaannya. Untuk memudahkan pemahaman terhadap kesinambungan pembangunan setiap tahun dalam jangka 5 (lima) tahun, terlebih dahulu disederhanakan dalam agenda atau tema pembangunan setiap tahun di masing-masing tahap. Atas dasar tema pembangunan inilah disusun arah kebijakan lebih jelas agar RPJMD mudah dituangkan dalam RKPD. Selanjutnya, tahapan-tahapan dimaksud dijadikan sebagai dasar dan disesuaikan dengan pentahapan RKPD. Penekanan fokus atau tema setiap tahun selama periode RPJMD memiliki kesinambungan dalam rangka mencapai visi, misi, tujuan, dan sasaran yang telah ditetapkan. Tema tahunan pembangunan merupakan penekanan fokus perhatian berupa kebijakan/rencana/program pembangunan tiap tahunnya yang ditujukan untuk memberikan penekanan terhadap pencapaian visi dan misi dengan tetap memperhatikan keterpaduan pembangunan multisektor.

Pembangunan RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021 yang terkait dengan penelitian ini, adalah:

Tabel 16
Keterpaduan Arah Kebijakan Kabupaten Rembang 2016 -2021

No	Tujuan	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan
1	Meningkatkan kualitas SDM	Meningkatnya keberdayaan gender serta perlindungan anak	Penguatan dan pengawasan regulasi pengarusutamaan gender dan perlindungan anak	Peningkatan kualitas penyelenggaraan pemberdayaan perempuan, perlindungan dan pemenuhan hak anak

Sumber: *RPJMD 2016-2021*

Tabel di atas menunjukkan bahwa, strategi dan arah kebijakan sudah diarahkan pada penguatan dan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemberdayaan perempuan

¹⁰⁵Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2019 Bab VI hlm 9

dan perlindungan anak, termasuk pemenuhan hak anak. Arah kebijakan tersebut menjadi acuan bagi program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di Kabupaten Rembang,

Tabel 17

Program Unggulan Daerah Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak Tahun 2016-2021

Tahun anggaran	Program	Kegiatan	Indikator Kinerja	Capaian
2016-2019	Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas Anak dan Perempuan	1. Penyusunan APBdes responsive Gender dan perlindungan anak 2. Pembentukan Perdes perlindungan anak 3. Penyusunan anggaran responsive anak di masing-masing OPD berbasis indikator KLA	1. Persentase APBDes Responsife gender dan perlindungan anak 2. Prosentase Perdes Perlindungan Anak 3. Persentase OPD yang memiliki anggaran responsif anak	Tinggi Rendah Tinggi
2016-2019	Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan	1. Penguatan lembaga Penanganan korban kekerasan terhadap anak dan perempuan	1. Prosentase pengaduan korban kekerasan anak yang ditangani 2. Persentase pengaduan korban kekerasan terhadap perempuan yang ditangani	Sangat Tinggi Sangat Tinggi

		2. Penguatan Desa Ramah Anak 3. Penguatan KPAD dan FAD di 14 Kecamatan	3. Prosentase lembaga layanan yang aktif di desa 4. Prosentase desa ramah/layak anak	Tinggi Rendah
2016-2019	Peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan	1. Fasilitasi peningkatan peran perempuan sebagai tenaga profesional 2. Fasilitasi peningkatan keterwakilan perempuan di DPRD 3. Fasilitasi peningkatan partisipasi perempuan di lembaga pemerintah	1. Prosentase perempuan sebagai tenaga profesional 2. Prosentase keterwakilan perempuan di DPRD 3. Prosentase partisipasi perempuan di lembaga pemerintah	Sangat Rendah Sangat Rendah Sangat Rendah
2016-2019	Program peningkatan kualitas hidup perempuan dan perlindungan anak dari tindak kekerasan	1. Fasilitasi peningkatan peran perempuan yang memiliki jabatan eksekutif di pemerintah daerah 2. Penanganan	1. Persentase perempuan yang memiliki jabatan eksekutif dilingkungan pemerintah daerah 2. Rasio Penanganan korban kekerasan terhadap perempuan	Sangat Rendah Sangat Tinggi

		korban kekerasan terhadap perempuan		
12016-2019	peningkatan perlindungan khusus dan pemenuhan hak anak	1. Penanganan korban kekerasan terhadap anak yang melaporkan 2. Peningkatan sertifikasi SDM yang mengelola ABK 3. pembinaan terhadap forum anak 4. Pembuatan ruang publik untuk kepentingan anak 5. kegiatan / event dengan kelompok anak	1. Rasio Penanganan korban kekerasan terhadap anak yang melaporkan 2. Rasio SDM yang memiliki sertifikasi mengelola ABK 3. Cakupan tingkat pembinaan terhadap forum anak 4. Rasio ruang publik untuk mengekspresikan kepentingan anak terhadap jumlah anak 5. Rasio kegiatan / event dengan kelompok anak	Sangat Tinggi Sangat rendah Sedang Sangat rendah Sangat rendah
2016-2019	Pemberdayaan perempuan dan anak	1. perlindungan khusus terhadap perempuan dan anak 2. pemenuhan hak anak	1. Prosentase perlindungan khusus terhadap perempuan dan anak 2. Cakupan pemenuhan hak anak	Sangat Tinggi Rendah

[illegible]

		berbasis Perempuan	yang Mendapatkan Pendampingan Menjadi Pelaku Usaha	
2020- 2021	Peningkatan layanan pendidikan yang berkualitas	1. Pendampingan Sekolah Ramah Anak 2. Pendampingan Pendidikan berbasis keluarga	1. Sekolah Ramah Anak 2. Pendidikan berbasis keluarga	Sedang Rendah
202- 2021	Pemberdayaan Perempuan dan anak	1. Penguatan penanganan korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak 2. Penguatan Industri Rumahan berbasis perempuan 3. Pembentukan dan penguatan Desa Ramah Anak	1. Rasio Kekerasan Perempuan dan Anak 2. Prosentasi Industri Rumahan perempuan yang mandiri 3. Persentase Desa Ramah Anak	Tinggi Sangat rendah Tinggi

Sumber RPJMD 2016-2021

Tabel tersebut menunjukkan adanya capaian kerja yang menggunakan skor evaluasi sebagai berikut: Sangat rendah untuk capaian nilai 50% kebawah, ($X \leq 50\%$); Rendah untuk capaian nilai diatas 50% sampai dengan 65% ($65\% \geq X > 50\%$); Sedang untuk capaian nilai diatas 65% sampai dengan 75% ($75\% \geq X > 65\%$); Tinggi untuk

capaian nilai diatas 75% sampai dengan 90% ($90\% \geq X > 75\%$); Sangat tinggi untuk capaian diatas 90% ($X > 90\%$).¹⁰⁶

Pembangunan sumber daya manusia berperspektif gender dilaksanakan untuk menjamin dan melindungi hak perempuan dan anak terhadap diskriminasi, kekerasan dan eksploitasi dalam kehidupan. Peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak diperlukan untuk meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga melalui peran partisipasi aktif dalam proses pembangunan. Pelaksanaanya, permasalahan yang masih perlu perhatian yaitu belum optimalnya kesetaraan gender di berbagai bidang. Program peningkatan cakupan dan kualitas layanan kesehatan ditempuh melalui peningkatan kesadaran pentingnya kesehatan. Hal tersebut tidak terlepas dari fakta masih banyaknya kasus akibat buruknya pemahaman dan kualitas kesehatan di masyarakat dan keluarga. Peningkatan cakupan dan kualitas layanan kesehatan ditempuh melalui peningkatan kualitas pelayanan dan jaminan kesehatan, peningkatan kualitas sarana prasarana kesehatan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia dibidang kesehatan serta peningkatan keberdayaan gender. Peningkatan akses dan kualitas perlindungan perempuan dan anak melalui: pencegahan terhadap kekerasan perempuan dan anak, pengurangan risiko kekerasan terhadap perempuan dan anak; peyelenggaraan layanan terpadu bagi korban kekerasan sesuai standar dan terintegrasi dengan layanan dasar; program perlindungan sosial, serta penerapan kebijakan di sekolah.¹⁰⁷

Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia, maka pendidikan merupakan sektor yang tidak dapat dipisahkan. Keterjangkauan masyarakat terhadap layanan pendidikan yang berkualitas mendorong peningkatan Indeks Pembangunan Manusia yang berkualitas pula. Upaya pengembangan pendidikan di Kabupaten Rembang ditempuh melalui pemerataan akses dan peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, pemenuhan standar isi, proses dan penilaian keberhasilan, serta peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan. Disisi lain pengembangan layanan pendidikan berkualitas juga ditempuh melalui pendidikan berbasis keluarga. Pengembangan ini ditempuh melalui keikutsertaan keluarga (khususnya orang tua) untuk ikut aktif dan terlibat dalam proses pembelajaran siswa di lingkungan keluarga. Disatu sisi melalui Pendidikan berbasis keluarga juga diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang pentingnya Pendidikan seksual komprehensif, mengingat jika dibandingkan dengan lingkungan

¹⁰⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2019 hlm105

¹⁰⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2019 Bab II hlm. 59

yang lain, lingkungan keluarga merupakan lingkungan terdekat yang banyak memberikan dampak pada pengembangan Pendidikan. Pengembangan pelayanan pendidikan berbasis keluarga juga melibatkan peran dari kelompok ‘puspaga samara’ (pusat pembelajaran keluarga sakinah mawwadah warahmah) untuk mencapai sasaran pendidikan yang berkualitas.¹⁰⁸

Strategi, kebijakan, program dan kegiatan mengenai pencegahan perkawinan anak, memang tidak secara khusus masuk dalam RPJPD, RPJMD maupun RKPD, bahkan tidak masuk secara khusus dalam anggaran di Kabupaten Rembang, Namun, bermuara dari tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, program dan kegiatan yang tertuang dalam RPJPD, RPJMD dan RKPD, dan juga berdasarkan program dan kegiatan riil yang ada di lapangan dan secara jelas terlihat dalam capaian sasaran Kabupaten Layak Anak.

Kabupaten Rembang mengembangkan penilaian secara mandiri terkait dengan Kabupaten Layak Anak (KLA) sampai ke tingkat Desa, yang diwujudkan dalam “Desa Ramah Anak”. Beberapa indikator terkait penilaian Desa Ramah Anak tersebut seperti pemenuhan hak anak dan perlindungan anak.¹⁰⁹ Capaian Kabupaten Layak Anak dibagi menjadi beberapa tingkatan, yaitu Pratama dengan nilai 500-599, Madya dengan nilai 600-699, Nindya dengan nilai 700-799, Utama dengan nilai 800-999, dan Idola dengan nilai 1000. Pada tahun 2015-2017, Kabupaten Rembang menerima penghargaan sebagai Kabupaten Layak Anak (KLA) dengan kategori Madya. Kabupaten Rembang mengembangkan penilaian secara mandiri sampai ke tingkat Desa, yang diwujudkan dalam “Desa Ramah Anak”.

Tabel 18
Capaian KLA Kabupaten Rembang

Tahun	Perolehan	Skor
2011	Nindya	700-799
2012	Madya	600-699
2013	Madya	600-699
2015	Madya	600-699
2016	Madya	600-699
2017	Madya	600-699

¹⁰⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2019 Bab II hlm. 52

¹⁰⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2019 Bab II hlm. 54

2018	Madya	600-699
2019	Nindya	700-799

Sumber : Dinsos PPKB kab. Rembang, 2020¹¹⁰

Tabel tersebut menunjukkan bahwa, pada tahun 2011 kabupaten Rembang Pernah meraih Tingkat Nindya , namun pada tahun 2012 s.d 2018, menurun menjadi tingkat Madya, sedangkan pada tahun 2014 tidak mengajukan penilaian, dan tahun 2019 meningkat menjadi tingkat Nindya. Untuk meningkatkan capaian yang lebih tinggi yaitu: nindya maupun utama maka perlu didorong melalui implementasi secara nyata dalam melaksanakan pemenuhan hak anak guna peningkatan kualitas hidup anak sebagai upaya penyiapan generasi penerus bangsa.

Suatu kabupaten dikatakan sebagai Kabupaten Layak Anak apabila telah memenuhi 2 Indikator yang dibagi dalam beberapa indikator klaster, sebagaimana indikator penilaian Kabupaten Layak Anak yang telah ditetapkan berdasarkan pasal 5 sd.13 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 12 Th. 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bersama seluruh pemangku kepentingan di tingkat nasional dan daerah, menetapkan 31 (tiga puluh satu) „Indikator Pemenuhan Hak Anak“ yang sekaligus juga merupakan „Indikator KLA“. Ketigapuluh satu indikator tersebut dikelompokkan menjadi 6 bagian, yaitu bagian penguatan kelembagaan dan 5 (lima) klaster hak anak, yang meliputi: klaster hak sipil dan kebebasan; klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan; klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya; dan klaster perlindungan khusus. Dengan indikator tersebut kabupaten/kota dapat mengetahui pencapaian upaya pemenuhan hak anak di daerahnya.¹¹¹

Tabel 19
Indikator KLA Kabupaten Rembang

Indikator		
Penguatan kelembagaan	Hak Anak	
adanya peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk	Klaster hak sipil dan kebebasan;	a. persentase anak yang teregistrasi dan mendapatkan Kutipan Akta

¹¹⁰ Peraturan Bupati Rembang Nomor 22 Tahun 2019 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2020, hlm,66

¹¹¹ Kemegtrian PPPA, Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 12 Th. 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak, hlm7

pemenuhan hak anak		Kelahiran; b. tersedia fasilitas informasi layak anak; dan c. jumlah kelompok anak, termasuk Forum Anak, yang ada di kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan.
persentase anggaran untuk pemenuhan hak anak, termasuk anggaran untuk penguatan kelembagaan;	Klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif;	a. persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun; b. tersedia lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak; dan c. tersedia lembaga kesejahteraan sosial anak.
jumlah peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan kegiatan yang mendapatkan masukan dari Forum Anak dan kelompok anak lainnya;	Klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan	a. Angka Kematian Bayi; b. prevalensi kekurangan gizi pada balita; c. persentase Air Susu Ibu (ASI) eksklusif; d. jumlah Pojok ASI; e. persentase imunisasi dasar lengkap; f. jumlah lembaga yang memberikan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental; g. jumlah anak dari keluarga miskin yang memperoleh akses peningkatan kesejahteraan; h. persentase rumah tangga dengan akses air bersih; dan i. tersedia kawasan tanpa rokok.
tersedia sumber daya manusia (SDM) terlatih KHA dan mampu menerapkan hak anak ke dalam kebijakan, program dan kegiatan;	Klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya	a. angka partisipasi pendidikan anak usia dini; b. persentase wajib belajar pendidikan 12 (dua belas) tahun;

		c. persentase sekolah ramah anak; d. jumlah sekolah yang memiliki program, sarana dan prasarana perjalanan anak ke dan dari sekolah; e. tersedia fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah, yang dapat diakses semua anak.
tersedia data anak terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan kecamatan;	Klaster perlindungan khusus.	a. persentase anak yang memerlukan perlindungan khusus dan memperoleh pelayanan;
keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak		b. persentase kasus anak berhadapan dengan hukum (ABH) yang diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif (<i>restorative justice</i>); c. adanya mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan anak; dan
keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak		d. persentase anak yang dibebaskan dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak.

Berdasarkan tabel di atas, yang secara eksplisit menyebutkan tentang perkawinan anak adalah pada kluster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternative, dimana pada point (a) yaitu mengenai persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun. Artinya, perkawinan anak menjadi salah satu indikator penilaian KLA, karena jika di suatu wilayah masih ada perkawinan anak maka merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak anak. Pelanggaran terhadap hak anak merupakan salah satu dari pelanggaran Hak Asasi Manusia.

Eksisiting kebijakan strategis, yang dilakukan oleh Pemerintah kabupaten Rembang untuk mencegah pernikahan anak, antara lain:

1. Kebijakan Penguatan Regulasi

Penguatan regulasi terkait dengan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang, diwujudkan dengan adanya beberapa peraturan daerah dan peraturan Bupati Rembang, antara lain: 1) Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak; 2) Peraturan Bupati Rembang No. 29 tahun 2008 Tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan Perempuan dan Anak; 3) Peraturan Bupati Nomor 30 tahun 2009 tentang Kebijakan Kabupaten Layak Anak dengan pendekatan desa ramah anak; 4) Peraturan Bupati Rembang No. 18 Tahun. 2010 tentang Komite Aksi Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak Kab. Rembang; 5) Peraturan Bupati Rembang Nomor 19 Tahun. 2010 Tentang Rencana Aksi Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak di Kab. Rembang; 6) Peraturan Bupati Nomor 20 tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Rembang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Kebijakan Kabupaten Layak Anak dengan pendekatan desa ramah anak; 7) Peraturan Bupati Rembang Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Aksi Daerah Kabupaten Rembang Layak Anak; 8) Peraturan Bupati Rembang Nomor 30 Tahun 2010 Tentang Rencana Strategis 2011 Semua Anak Kabupaten Rembang Tercatat Kelahirannya; 9) Peraturan Bupati Rembang No. 24 Tahun 2012 Tentang Rencana Pencapaian dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan & Anak Korban Kekerasan; 10) Peraturan Bupati Rembang Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Rencana Aksi Daerah Kabupaten Layak Anak Kabupaten Rembang Tahun 2016-2020; dan 11) Peraturan Bupati Rembang No. 6 Tahun 2019 Tentang Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender Kabupaten Rembang Tahun. 2019-2021.

Strategi penguatan regulasi juga dilaksanakan dengan pembentukan Peraturan Desa tentang Perlindungan Anak. beberapa desa yang telah memiliki Peraturan Desa tentang Perlindungan anak, misalnya: 1) Perdes Woro Kecamatan Kragan No.01 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak; 2) Perdes Suntri, kecamatan Gunem Nomor 06 Tahun 2014 tentang perlindungan anak; 3) Peraturan Desa (Perdes) Sonetan Kecamatan Sluke Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak. Peraturan Desa tentang Perlindungan Anak, juga mengatur tentang kewajiban orang tua, pemerintah desa dan Lembaga Perlindungan Anak desa untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak dan sanksi jika melaksanakan perkawinan anak. Sanksi perkawinan pada usia anak, yaitu: mempelai dan/atau wali/orang tua mempelai dikenakan sanksi berupa

mengikuti persidangan di desa bersama pihak terkait; dan kesepakatan bersama yang harus dipatuhi semua pihak.¹¹².

2. Kebijakan di bidang Anggaran

Komitmen pemerintah Kabupaten Rembang dalam mewujudkan strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan, diwujudkan dalam dukungan anggaran. Pada tahun anggaran 2016 -2019, Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang mengusung program keserasian kebijakan peningkatan kualitas Anak dan Perempuan, dengan kegiatan, antara lain: 1) penyusunan PPRG/A dalam program peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak; 2) penyusunan APBDes responsive Gender dan perlindungan anak; 3) penyusunan anggaran responsive anak di masing-masing OPD berbasis indikator KLA; 4) Workshop anggaran dan kegiatan yang memecahkan isu gender dan anak dan; 5) Assesment SKPD yang sudah menyusun PPRG/A. Berdasarkan Peraturan Bupati juga diamankan anggaran untuk menopang forum anak di tingkat desa, melalui alokasi dana desa (ADD).

3. Kebijakan pembentukan dan penguatan kelompok Anak.

Strategi dan kebijakan lainnya adalah pembentukan dan penguatan kelompok anak, yaitu dengan dibentuknya Kelompok Perlindungan Anak Desa dan Forum Anak, mulai dari tingkat Kabupaten sampai tingkat Desa.

a. Pembentukan dan penguatan Kelompok Perlindungan Anak Desa.

Di Kabupaten Rembang pembentukan KPAD sudah ada sejak tahun 2015, yaitu ada di 38 desa di Kabupaten Rembang. KPAD dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Latar belakang dan tujuan dibentuk KPAD adalah menekan angka kekerasan terhadap anak termasuk meminimalisir angka perkawinan anak. KPAD dibentuk secara partisipatif dengan melibatkan pemerintah desa, tokoh agama, tokoh masyarakat, karang taruna, guru, PKK, dan organisasi-organisasi berbasis komunitas. Pada tahun 2016 , target KPAD di Kabupaten Rembang sebanyak 287 desa. Namun target tersebut, sampai tahun 2020 ini belum terpenuhi,

¹¹² Pasal 14 Perdes Woro Kecamatan Kragan No.01 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak. Pasal 18 Perdes Suntri, kecamatan Gunem Nomor 06 Tahun 2014 tentang perlindungan anak. Pasal 21 Peraturan Desa (Perdes) Sonetan Kecamatan Sluke Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak.

bahkan dari 58 Desa yang telah memiliki KPAD sejak tahun 2015 tidak semuanya aktif melaksanakan kegiatan.¹¹³

Tugas KPAD, antara lain; 1) Sosialisasi hak anak; 2) Mempromosikan CHILD RIGHTS dan CHILD PROTECTION; 3) Melakukan upaya pencegahan, respon dan penanganan kasus kekerasan terhadap anak dan masalah anak; 4) mediasi dengan mengedepankan upaya musyawarah dan mufakat (Rembug Desa) dalam menyelesaikan masalah – (Restorative Justice). 5) Melakukan koordinasi dengan pihak terkait di level desa, kecamatan dan kabupaten dalam upaya perlindungan anak; 6) Melakukan pendampingan kasus (dari pelaporan – medis – psikologi - reintegrasi); 7) Memfasilitasi terbentuknya kelompok anak di desa sebagai media partisipasi anak; 8) Memfasilitasi partisipasi anak untuk terlibat dalam penyusunan perencanaan pembangunan yang berbasis hak anak (penyusunan RPJMDesa); 9) Mendokumentasikan semua proses yang dilakukan (Kegiatan Promosi; Penanganan Kasus dan mencatat kasus yang dilaporkan; Perkembangan Kasus, Pertemuan, dan lain-lain) ; 10) Mendorong adanya kebijakan dan penganggaran untuk perlindungan anak di level desa; 11) Menerima pengaduan kasus dan konsultasi tentang perlindungan anak; 12) Berhubungan dengan P2TP2A dan LPA untuk pendampingan hukum kasus anak (korban dan atau pelaku).¹¹⁴

b. Pembentukan dan penguatan Forum Anak .

Forum Kelompok Perlindungan Anak (FKPA) di Kabupaten Rembang dikukuhkan pada tanggal 29 November 2018. Forum ini memberikan wadah bagi forum anak tingkat Desa (FKAD) dan forum anak di tingkat kecamatan. Pengukuhan ini, sebagai bentuk tindak lanjut terbentuknya Forum Anak Desa di Rembang yang sudah dibentuk sejak tahun 2015 dengan target pada tahun 2019 di 14 Kecamatan sudah ada FAD .¹¹⁵ Penguatan forum anak dilakukan dengan melaksanakan kegiatan pembinaan terhadap forum anak dan kegiatan / event dengan kelompok anak.

4. Kebijakan penguatan kelembagaan.

Strategi dan kebijakan penguatan kelembagaan, dilaksanakan dengan program dan kegiatan, antara lain:

¹¹³ Wawancara dengan Kasi Perlindungan Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Rembang, Tanggal 7 Agustus 2020, Pukul 9.30 s.d 11.00 Wib

¹¹⁴ <http://mojowarno-rembang.desa.id/artikel/2014/5/1/kpad>

¹¹⁵ Wawancara dengan Kasi Perlindungan Anak Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Rembang, Tanggal 7 Agustus 2020, Pukul 9.30 s.d 11.00 Wib

- a. Pembantuan dan penguatan PUSPAGA SAMARA (Pusat Pembelajaran Keluarga Samara).

PUSPAGA SAMARA, berdiri sejak tahun 2016 oleh Istri Bupati Rembang. Pada tahun 2018 meraih penghargaan sebagai Pelopor Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) Mandiri. PUSPAGA di Rembang sejak berdiri telah mandiri dengan hanya didukung anggaran dari Pemkab Rembang dengan tidak ada bantuan dari Pemerintah Pusat. PUSPAGA SAMARA juga telah menjalin kerjasama dengan Pengadilan Agama terkait dispensasi nikah bagi anak yang belum cukup umur dan sebelum menikah harus mendapatkan konseling dari PUSPAGA SAMARA. Layanan yang diberikan oleh PUSPAGA SAMARA, yaitu: layanan tumbuh kembang anak dan remaja , konsultasi keluarga, konseling calon pengantin, kursus calon pengantin pemeriksaan lansia: pemberian materi Parenting pada Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dengan materi pendidikan seksual dan pengasuhan. PUSPAGA memiliki Relawan Fasilitator Keluarga di tingkat Kecamatan, dan target ke depan akan membentuk fasilitator hingga ke tingkat Desa.

- b. Penetapan dan penguatan Desa Ramah Anak

Kabupaten Rembang juga mengembangkan Desa Ramah Anak. Sebanyak 14 Kecamatan di tetapkan sebagai Desa ramah Anak. Salah satu desa yang menjadi Pilot Projek adalah Desa Gunem, Kecamatan Gunem Kabupaten Rembang.

- c. kerjasama dengan NGO pemerhati anak dan Pihak Swasta.

Komitmen pemerintah Kabupaten Rembang untuk mencegah perkawinan anak diwujudkan dalam kebijakan dan program, yang bekerjasama dengan NGO, masyarakat dan pihak swasta Misalnya, progam dari PLAN International Indonesia (2005-2015), program “Yes I Do” oleh ARI (2016-2020).¹¹⁶ Selain itu pihak swasta yang pernah bekerjasama untuk mengurangi angka perkawinan anak yaitu PT Semen Gresik pada tahun 2015, namun kerjasama yang dilakukan hanya dalam satu wilayah desa yaitu di Desa Tegaldowo Kecamatan Gunem Kabupaten Rembang.¹¹⁷

¹¹⁶ Solo Pos, <https://semarang.solopos.com/read/20170419/515/810667/pernikahan-dini-pernikahan-anak-marak-di-rembang-yes-i-do-dicanangkan>[diakses 12/06/2019]

¹¹⁷ Wawancara dengan Ibu Maryati Ketua KPAD desa tegaldowo Kecamatan Gunem kabupaten Rembang 6 Agustus 2020

B. Pengaruh faktor internal dan eksternal Kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang .

Kabupaten Rembang adalah salah satu dari lima (5) wilayah Kabupaten / Kota yaitu Rembang, Gunung Kidul, Lombok Utara, Maros, dan Pamekasan yang didaulat oleh KPPPA sebagai wilayah praktik terbaik dalam pencegahan perkawinan anak di Indonesia..¹¹⁸ Komitmen pemerintah Kabupaten Rembang untuk mencegah perkawinan anak diwujudkan dalam strategi, kebijakan dan program, antara lain: Perda Perlindungan Anak; pembentukan peraturan desa tentang perlindungan anak; penetapan 14 Kecamatan layak anak dan Desa Layak Anak, pembentukan KPAD dan FAD di 38 Desa, pembentukan dan penguatan Puspaga Samara.¹¹⁹ Strategi dan kebijakan tersebut diperkuat dengan bekerjasama dengan NGO dan masyarakat. Misalnya, program dari PLAN International Indonesia (2005-2015), program “Yes I Do” oleh ARI (2016-2020).¹²⁰

Namun perkawinan anak di kabupaten Rembang masih tergolong tinggi, meskipun jumlahnya bersifat fluktuatif.

Tabel. 20
Dispensasi Nikah di Pengadilan Agama Kabupaten Rembang
Tahun 2017 s.d 2019

Tahun	Jumlah
2017	183
2018	289
2019	130

Sumber: Pengadilan Agama Kabupaten Rembang

Tabel tersebut menunjukkan banyaknya dispensasi nikah yang ada di Pengadilan Agama dimana paling tinggi adalah tahun 2018 yaitu sebanyak 289 permohonan dispensasi nikah. Pada tahun 2019, permohonan dispensasi terhitung sebanyak 130 lebih rendah dibandingkan tahun 2018, padahal dengan dinaikannya batas usia nikah dari 16 tahun menjadi 19 tahun untuk perempuan dalam Pasal 7

¹¹⁸ KPPPA Republik Indonesia, Press Release Strategi Pencegahan Perkawinan Anak dirumuskan Siaran Pers Nomor:B-231/Set/Rokum/MP01/11/2018, <https://www.kemenpppa.go.id> [di akses 12/06/2019]

¹¹⁹ Akhmad Nazaruddin, “Rembang Memiliki 14 Kecamatan Layak Anak” <https://jateng.antaranews.com/berita/142743/rembang-miliki-14-kecamatan-layak-anak> [diakses 12/06/2019]

¹²⁰ Solo Pos, <https://semarang.solopos.com/read/20170419/515/810667/pernikahan-dini-pernikahan-anak-marak-di-rembang-yes-i-do-dicanangkan> [diakses 12/06/2019]

Undang-undang No 16 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, seharusnya ditahun 2019 lebih banyak dibandingkan dengan tahun 2019. Hal tersebut terjadi karena data pada tahun 2019 adalah penetapan permohonan bukan data pengajuan permohonan. Menurut panitera Pengadilan Agama Kabupaten Rembang per 30 Juli 2020 , sudah tercatat permohonan dispensasi sebanyak 160 permohonan.¹²¹

Tabel. 21
Dispensasi Nikah di Pengadilan Agama Kabupaten Rembang
Berdasarkan Kecamatan per 3 Januari-3 Desember 2018

No	Kecamatan	Jumlah
1	Rembang	7
2	Lasem	3
3	Sluke	5
4	Sedan	5
5	Sarang	7
6	Kragan	10
7	Gunem	6
8	Bulu	4
9	Sulang	4
10	Pamotan	3
11	Pancur	1
12	Sumber	0
13	Sale	0
14	Kaliori	1
Jumlah		56

Sumber: Pengadilan Agama Rembang 2018

Tabel di atas menunjukkan bahwa kecamatan yang mengajukan dispensasi nikah paling tinggi adalah kecamatan Kragan dengan jumlah 10 dispensasi nikah. Sedangkan kecamatan Sale dan Sumber pada tahun 2018 tidak ada yang mengajukan dispensasi nikah. Data dispensasi nikah berdasarkan wilayah

¹²¹ Wawancara Tanggal 7 Agustus 2020 Pukul 14.00 wib

kecamatan dengan data riil yang ada di Pengadilan Agama menunjukkan perbedaan, karena adanya perbedaan rekap data administrasi pengajuan.

Angka perkawinan anak di beberapa kecamatan memang mengalami penurunan, namun di kecamatan lainnya justru mengalami peningkatan. Beberapa kecamatan misalnya, Gunem, Sale, Sedan, Kragan dan Sarang menjadi beberapa titik penyumbang praktek perkawinan anak. Menurut beberapa warga Desa Sendangmulyo Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, sejak tahun 2018 sampai dengan bulan Agustus 2020 ini, ada 13 perkawinan anak usia kurang lebih 16 sampai dengan 18 tahun di desa tersebut¹²². Sedangkan menurut beberapa warga di Desa Balongmulyo, kecamatan Kragan, selama dari tahun 2019 sampai dengan 2020, ada 9 perkawinan anak.¹²³ Menurut salah seorang warga di Desa Timbrangan Kecamatan Gunem, Kabupaten Rembang, pada tahun 2018 ada 4 perkawinan anak yang terjadi di sekitar tempat tinggalnya.¹²⁴

Fakta mengenai pernikahan bawah umur di kabupaten Rembang, diperjelas oleh Kepala KUA Kecamatan Sarang 1 dan Sarang 2. Menurut Kepala KUA Sarang 1, jumlah pernikahan bawah umur di wilayah Sarang 1 pada tahun 2015, 2016 dan 2017 sudah berkurang, namun pada tahun 2018 meningkat lagi, apalagi pada tahun 2019 dan 2020 sejak adanya perubahan batas usia nikah dari 16 tahun menjadi 19 tahun bagi perempuan. Kepala Kantor Urusan Agama(KUA) Sarang 1, Kecamatan Sarang, Kabupaten Rembang mengemukakan, bahwa: “*Di wilayah KUA kecamatan Sarang 1 perkawinan di bawah umur meningkat sejak tahun 2018 sampai dengan 2020, karena pada tahun 2018 KUA sudah mulai melakukan tertip administrasi pernikahan, sehingga tidak ada lagi yang melakukan manipulasi usia pernikahan. Para calon mempelai harus mengajukan permohonan dispensasi nikah. Apalagi sejak adanya perubahan batas usia nikah dalam undang-undang perkawinan*”.¹²⁵ Ungkapan dari Kepala KUA tersebut menunjukkan bahwa, meningkatnya jumlah pernikahan bawah umur karena tertibnya administrasi pendaftaran pernikahan di KUA Kabupaten Rembang.

Lain lagi dengan pemaparan yang dikemukakan oleh Kepala KUA Sarang 2, yang menyatakan bahwa: “*pernikahan di bawah umur di wilayah kecamatan Sarang 2*

¹²² Wawancara pribadi, 3 Agustus 2020

¹²³ Wawancara pribadi 4 Agustus 2020

¹²⁴ Wawancara pribadi 2 Agustus 2020

¹²⁵ Wawancara 5 Agustus 2020 Pukul 9.15 WIB

masih banyak, dan sulit untuk dihilangkan karena para orang tua ketika ditanya alasan menikahkan anak, adalah takut anak perempuannya hamil di luar nikah, karena sudah runtang-runtung dengan teman laki-laki (pacaran), dan anaknya sudah tidak sekolah lagi mereka juga bilang takut anaknya menjadi perawan tua atau takut anaknya kena balak karena menolak laki-laki yang mau menikahnya. ”. ¹²⁶ Sedangkan menurut Mba Lilik dan mba Ridho (keduanya adalah perias penganten), mengatakan bahwa pernikahan usia 14, 15 dan 16 tahun banyak dilakukan oleh masyarakat, khususnya di wilayah KUA Sarang 2. Lebih lanjut, mba Lilik mengatakan: “sudah hal yang umum di Sarang ini, menikahkan anak pada usia masih belia karena alasan takut anaknya menjadi perawan tua....”¹²⁷ Ungkapan sebagaimana di atas, menunjukkan bahwa pernikahan bawah umur di wilayah ini masih banyak terjadi. Berdasarkan data di atas dapat dikemukakan bahwa, perkawinan anak di Kabupaten Rembang mengalami fluktuasi, dan terpusat pada titik-titik wilayah desa tertentu.

Data mengenai jumlah angka kelahiran , pasangan usia subur dan Angka Partisipasi Sekolah di wilayah ini juga dapat sebagai bukti bahwa, perkawinan anak masih harus mendapat perhatian penuh.

Tabel 22

AK. PUS dan APS usia 15 s.d 19 Tahun Kabupaten Rembang 2020

No	Indikator	Tahun					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Angka kelahiran remaja (perempuan usia 15-19 th) per 1000 pr usia 15-19 tahun 2014 - 2019	35	35	35	34	32	32
2	Pasangan Usia Subur yang istrinya dibawah usia 20 tahun	3,14	3,46	3,68	3,22	1,56	1,55
3	APS (Angka Partisipasi Sekolah) umur 13 – 15 tahun	100	97.74	100	91.19	97.18	91.38

Sumber: RPJMD 2016-2021

Tabel di atas menunjukkan bahwa, AK remaja perempuan usia 15-19 memang menurun pada tahun 2018 dan 2019 menjadi 32 per 1000 perempuan usia 15-19 tahun.

¹²⁶ Wawancara 9 Agustus 2020 Pukul 9.05 WIB

¹²⁷ Wawancara 2 dan 3 Agustus 2020 Pukul 18.30 WIB

Namun penurunan tidak signifikan karena masih dalam angka 32. Artinya, per 100 perempuan usia 15-19 yang ada di Kabupaten Rembang sebanyak 3-4 orang telah melahirkan dan memiliki anak. Pasangan usia subur (PUS) yang istrinya di bawah usia 20 tahun memang mengalami penurunan dari 3.22 menjadi 1.56, kemudian menjadi 1.55 pada tahun 2019. Angka Partisipasi Sekolah justru mengalami penurunan dan Angka Putus Sekolah mengalami peningkatan, khususnya di jenjang SMP/MTS.

Tabel 23
Angka Putus Sekolah Tahun 2014-2019 Kabupaten Rembang

No	Jenjang	Tahun					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	SD/MI	0.014	0.02	0.02	0.05	0,02	0.03
2	SMP/MTS	0.11	0.19	0.19	0.27	0,42	0.42

Sumber: Dinas Pendidikan dan Olahraga Tahun 2020

Tabel di atas menunjukkan adanya angka putus sekolah anak pada jenjang pendidikan SMP/MTs mengalami kenaikan. Pada tahun 2018 dan tahun 2019, anak pada jenjang pendidikan SMP/MTs yang putus sekolah sebanyak 0,42%, jumlah ini meningkat cukup banyak dari Tahun 2014 yang berjumlah 0,11%. Peningkatan anak yang putus sekolah ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu faktor ekonomi, keluarga, dan sosial budaya masyarakat.

Menurut Kepala Dindikpora Kabupaten Rembang, penurunan APS dan peningkatan angka putus sekolah khususnya tingkat SMP/MTS terjadi karena, anak-anak yang telah lulus pendidikan dasar tidak melanjutkan ke jenjang sekolah menengah pertama, namun hanya memasuki pondok pesantren; ada juga yang anak usia sekolah melanjutkan jenjang pendidikan selanjutnya di luar daerah, sehingga tidak terdata sebagai anak yang bersekolah Kabupaten Rembang.; Adanya beberapa anak usia sekolah yang putus sekolah disebabkan karena membantu orang tua bekerja, permasalahan kesehatan, meninggal, dan kejadian pernikahan dini.¹²⁸.

Secara tidak langsung AK, PUS, APS dan angka Putus Sekolah memang dapat dijadikan sebagai indikator bahwa perkawinan anak di kabupaten Rembang masing-masing tergolong tinggi, dan atau belum ada penurunan atau bersifat fluktuatif. Padahal strategi dan kebijakan serta program pencegahan perkawinan anak di Kabupaten ini sudah dilaksanakan sejak tahun 2011 ketika Kabupaten ini meraih penghargaan sebagai salah

¹²⁸ Wawancara Kepala Dinas Pendidikan dan Olahraga kabupaten Rembang, 6 Agustus 2020

satu Kabupaten Layak Anak di Provinsi Jawa Tengah, bahkan pada tahun 2011 memperoleh predikat Nindya. Oleh karena itu, strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak, perlu dievaluasi untuk mencari faktor yang berpengaruh baik eksternal maupun internal, sehingga akan diketahui kelemahan, kekuatan, peluang dan ancaman dalam rangka menyusun strategi baru untuk pencegahan perkawinan anak sesuai dengan tujuan awal.

Berdasarkan kondisi sebagaimana di atas maka, strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang akan dianalisis dengan menggunakan SWOT. Analisis SWOT terdiri atas empat komponen dasar, yaitu: (a) Strengths (S) adalah situasi atau kondisi kekuatan strategi, kebijakan dan program pada saat ini; (b) weaknesses (W) adalah situasi atau kondisi kelemahan dari strategi, kebijakan dan program pada saat ini; (c) opportunities (O) adalah situasi atau kondisi peluang yang berasal dari luar strategi, kebijakan dan program yang sedang berjalan; dan threats (T) adalah situasi ancaman bagi strategi, kebijakan dan program yang datang yang berasal dari luar dan dapat mengancam eksistensi strategi, kebijakan dan program ke depan.¹²⁹ Keempat komponen SWOT tersebut dapat dikelompokkan ke dalam faktor eksternal dan internal, yaitu: a. Faktor eksternal adalah faktor yang mempengaruhi terbentuknya opportunities and threats (O and T), dimana faktor ini menyangkut kondisi yang terjadi di luar lembaga yang mempengaruhi dalam pembuatan keputusan. Faktor ini mencakup lingkungan, ekonomi, politik, hukum, teknologi, kependudukan, dan sosial budaya. b. Faktor internal. Faktor ini akan mempengaruhi terbentuknya strength and weaknesses (S dan W), dimana faktor ini menyangkut kondisi yang terjadi dalam organisasi, yang mempengaruhi terbentuknya pembuatan keputusan (decision making) dalam organisasi. Faktor internal ini meliputi manajemen fungsional, yaitu: anggaran, operasional, SDM, penelitian dan pengembangan, sistem informasi manajemen, dan budaya organisasi.¹³⁰

Penggunaan analisis SWOT, dilakukan dengan membuat pertanyaan dan menjawabnya sendiri, misalnya: Pertanyaan untuk *Strength* (Kekuatan) , yaitu: 1) kelebihan apa yang dimiliki oleh organisasi ?; 2) apa yang membuat organisasi lebih baik dari organisasi lainnya?; 3) keunikan apa yang dimiliki organisasi ?; 4) faktor positif apa yang mendukung tujuan organisasi 5) apa yang dilihat atau dirasakan oleh

¹²⁹ Irham Fahmi, *Manajemen Strategis...*, h. 253.

¹³⁰ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT...*, h. 84

masyarakat sebagai suatu kelebihan ?. Pertanyaan untuk *Weakness* (Kelemahan), yaitu: 1) apa saja yang harus ditinggalkan?; 2) apa saja yang harus ditingkatkan?; 3) apa saja yang harus dihindari atau dicegah? ;4) apa saja yang dilihat atau dirasakan oleh masyarakat sebagai kelemahan?;5) mengapa program tidak berhasil? . Pertanyaan untuk *Opportunities* (Peluang), yaitu: 1) Peluang apa saja yang dijumpai?; 2) tren apa yang sedang berkembang pada masyarakat?; 3) Kesempatan apa yang dapat dilihat ?. Pertanyaan untuk *Threats* (Ancaman), yaitu: **1)** hambatan apa saja yang dihadapi?; 2) apa yang dikhawatirkan?; 3) kelemahan apa yang dapat menjadi ancaman serius?; 4); Perkembangan Teknologi apa yang menyebabkan ancaman?; 5) Adakah perubahan peraturan pemerintah yang akan mengancam perkembangan organisasi ?. ¹³¹

Berdasarkan analisis SWOT maka factor eksternal dan internal yang mempengaruhi kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Rembang, yaitu:

1. faktor internal, meliputi, antara lain: a) kekuatan strategi, kebijakan dan program, yaitu: tersedianya anggaran yang cukup dan SDM yang memadai untuk melaksanakan strategi, kebijakan dan program; strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang merupakan pilot project dari kementrian PPPA, yang tentunya berbeda dengan wilayah lainnya; distingsi strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Rembang, yaitu bersifat integrative; keterlibatan berbagai elemen masyarakat menjadi daya dukung untuk mewujudkan tujuan strategi, kebijakan dan program; strategi; b) kelemahan strategi, kebijakan dan program, yaitu: belum adanya komitmen dari seluruh elemen pelaksana; pelaksanaan kegiatan yang masih bersifat parsial; lemahnya pengawasan terhadap pelaksanaan strategi, kebijakan dan program yang ada; monitoring dan evaluasi belum terlaksana dengan baik; 3) penguatan SDM terkait pelaksanaan strategi, kebijakan dan program masih belum maksimal; 4) masyarakat belum merasakan secara nyata hasil dari strategi, kebijakan dan program tersebut.
2. Factor eksternal. Faktor eksternal adalah factor yang mempengaruhi terbentuknya opportunities and threats (O and T), dimana faktor ini menyangkut kondisi yang terjadi di luar lembaga yang mempengaruhi dalam pembuatan keputusan. Faktor ini mencakup lingkungan, ekonomi, politik, hukum, teknologi, kependudukan, dan

¹³¹ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT....*, h. 84

sosial budaya, yaitu: a) adanya peluang dan kesempatan dalam keberlanjutan strategi, kebijakan dan program karena pencegahan perkawinan anak menjadi prioritas nasional maupun International; adanya perubahan batas usia pernikahan dalam Undang-undang Perkawinan di Indonesia, juga menjadi peluang dan daya dukung strategi, kebijakan dan program; tertib administrasi kependudukan di wilayah ini, juga menjadi peluang dalam mendukung keberhasilan strategi, kebijakan dan program; b hambatan strategi, kebijakan dan program ini adalah minimnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan; kemiskinan; budaya patriarkhi; pemahaman tentang makna perkawinan; tradisi perkawinan secara turun temurun; tradisi ngemblok; pengaruh teknologi bagi para remaja yang *notabene* berpendidikan rendah, dan minimnya pengetahuan tentang kesehatan reproduksi, sehingga mengakibatkan pergaulan bebas, menjadi ancaman dalam hal ini; dan adanya perubahan batas usia pernikahan dalam Undang-undang Perkawinan di Indonesia akan menjadi peluang sekaligus ancaman dalam pelaksanaan strategi, kebijakan dan program ini; kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat terhadap regulasi perkawinan masih rendah; minimnya keterlibatan masyarakat miskin dan rentan, kelompok perempuan, dan kelompok/forum anak dalam pelaksanaan strategi, kebijakan dan program ini; masih rendahnya kesadaran masyarakat akan tertib administrasi kependudukan dan pencatatan sipil dengan baik diantaranya kepemilikan akta kelahiran, akta perkawinan, dan akta perceraian; rendahnya konsistensi penggunaan data kependudukan sebagai rujukan dalam pencegahan perkawinan anak.

Berdasarkan factor di atas maka dapat dikemukakan bahwa, factor internal dan eksternal akan saling mempengaruhi dan saling terintegrasi dalam mewujudkan keberhasilan strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang ini. Analisis yang dapat dikemukakan yaitu, jika antara kekuatan dan peluang dalam strategi kebijakan tersebut di atas, dipadukan maka pencegahan pernikahan anak akan terlaksana sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Namun jika antara ancaman dan kekuatan saling berinteraksi maka harus melakukan upaya untuk mendorong sumber daya yang menjadi kekuatan strategi dan kebijakan, untuk mengurangi ancaman dan merubahnya menjadi peluang. Kelemahan dan peluang yang ada akan memberikan suatu pilihan pada situasi yang kabur, peluang yang tersedia tidak akan dimanfaatkan karena kekuatan yang ada dapat melaksanakannya. Di sisi lain,

kelemahan dan ancaman yang ada jika tidak dikendalikan dan/atau segera di atasi maka strategi, kebijakan dan program tidak akan berhasil. Oleh karena itu, keberhasilan strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Remabng yang sudah ada dan yang akan ada harus mengacu pada factor internal dan eksternal sebagaimana di atas.

C. Dampak Kebijakan Pencegahan Perkawinan Anak di Kabupaten Rembang

Strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak yang telah dilaksanakan di kabupaten Rembang, antara lain: strategi dan kebijakan Penguatan Regulasi, strategi dan kebijakan di bidang Anggaran, strategi dan kebijakan pembentukan dan penguatan kelompok Anak, dan strategi dan kebijakan penguatan kelembagaan. Strategi dan kebijakan tersebut berdampak terhadap kelompok sasaran, pelaksana maupun masyarakat di Kabupaten Rembang. Menurut Dye dampak dari suatu kebijakan publik mempunyai beberapa dimensi, antara lain: 1) Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat. Dengan demikian, sasaran dalam kebijakan publik yang diharapkan untuk dipengaruhi oleh kebijakan harus dibatasi, serta dampak yang diharapkan dari kebijakan harus ditentukan dari awal pembuatan kebijakan publik. 2) Kebijakan mungkin mempunyai dampak terhadap keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan dari yang telah diperkirakan sebelumnya oleh aktor perumus kebijakan; 3) Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang yang akan berpengaruh pada kelompok sasaran maupun di luar sasaran; 4) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain, yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik sehingga kebijakan tersebut dapat terlaksana sedemikian rupa; 5) Menyangkut biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat maupun beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.¹³² Artinya, dampak kebijakan dapat disimpulkan, antara lain: 1) dampak pada masalah public (pada kelompok sasaran) yg diharapkan atau tidak; 2) dampak pada kelompok diluar sasaran; 3) dampak sekarang dan yang akan datang; 4) dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program; 5) dampak biaya tidak langsung yang dikeluarkan masyarakat akibat suatu kebijakan.

Berdasarkan indicator tersebut maka dampak strategi dan kebijakan pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang, antara lain:

¹³² Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustak Setia, , hlm. 279-281

1. Dampak pada kelompok sasaran.

Kelompok sasaran dalam strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Rembang adalah kelompok anak dan kelompok orang tua yang memiliki anak usia balita sampai dengan 17 tahun. Dampak strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Rembang terhadap kelompok sasaran, dibedakan menjadi dua kelompok, antara lain: 1) kelompok sasaran yang terdampak sesuai dengan yang diharapkan, yaitu: meningkatnya pengetahuan dan pemahaman tentang makna perkawinan; meningkatnya pengetahuan dan pemahaman tentang hak anak; meningkatnya pengetahuan dan pemahaman tentang kesehatan reproduksi; meningkatnya pengetahuan dan pemahaman tentang batas usia nikah dan dispensasi nikah; meningkatnya pengetahuan dan pemahaman tentang dampak perkawinan anak; tumbuhnya kesadaran untuk tidak melakukan pernikahan pada usia anak; 2) dampak yang tidak diharapkan, yaitu: tradisi perkawinan anak, tradisi ngemblok dan budaya patriarki, pendidikan rendah, dan kemiskinan mengakibatkan kelompok sasaran kurang atau tidak maksimal dalam memahami tentang perkawinan anak dan lain-lain yang terkait, sehingga perkawinan anak masih terjadi. Strategi, kebijakan dan program yang bersifat parsial juga berdampak pada kelompok sasaran, sehingga di beberapa wilayah kecamatan angka perkawinan anak masih tergolong tinggi. Misalnya, Kecamatan Sarang, Kecamatan Rembang dan Kecamatan Kragan.

2. Dampak pada kelompok diluar sasaran.

Kelompok di luar sasaran dalam konteks ini antara lain: kelompok masyarakat di luar kelompok sasaran. Dampak terhadap kelompok di luar kelompok sasaran, antara lain: 1) mendukung strategi dan kebijakan; 2) tidak mendukung strategi dan kebijakan. Kelompok yang mendukung strategi dan kebijakan akan ikut berpartisipasi dalam mewujudkan sasaran, kebijakan dan program, sedangkan kelompok yang tidak mendukung kebijakan, akan bersifat apatis, bahkan menentang strategi dan kebijakan. Sebagaimana yang terjadi di wilayah Kecamatan Gunem, dimana wilayah ini Kelurahan Gunem sebagai salah satu Kelurahan yang dapat menekan angka pernikahan anak hingga kekerasan anak, sehingga wilayah ini menjadi pilot project sebagai desa layak anak pada tahun 2015, namun banyak warga yang menentang, karena menikah pada usia anak sudah menjadi tradisi bagi masyarakat termasuk para orang tua merasa dengan menikahkan anaknya maka akan mengurangi beban ekonomi keluarga. Sebagaimana hasil penelitian di lapangan bahwa, adanya "kepercayaan" dan berkembang di

masyarakat Kabupaten Rembang bahwa, “ *lebih baik menjadi janda daripada menjadi perawan tua*”¹³³ hal tersebut juga diperkuat dengan data kuantitatif dimana persentase swadaya masyarakat terhadap program pemberdayaan perempuan dan anak dengan target 1.6 % sekarang baru mencapai 1.3 %.¹³⁴

3. Dampak pada saat ini dan masa yang akan datang.

Dampak pada saat ini yaitu: 1) masih tingginya angka perkawinan anak di beberapa wilayah kecamatan, seperti kecamatan Kragan, Kecamatan Sarang, Kecamatan Kragan, kecamatan gunem, dan Kecamatan Rembang; 2) Nilai skor KLA menjadi naik turun, dari Nindya menjadi Madya, kemudian menjadi Nindya pada tahun 2019, target pada tahun 2021 adalah Nindya; 3) cakupan desa ramah anak belum sesuai target yaitu 65% padahal targetnya adalah 95%, 4) cakupan pemenuhan hak anak juga belum memenuhi target yaitu 70 % dengan target 75%; 5) IPM mencapai 69.46 padahal target 71.18, 6) IPG dengan target 71.18 pada tahun 2021 dan sekarang baru mencapai 69.46. Dampak di masa yang akan datang, yaitu: 1) pemenuhan target yang telah direncanakan memerlukan kerja keras dan dukungan sumberdaya yang lebih banyak dibandingkan dengan sebelumnya; 2) IPM dan IPG akan mengalami stagnasi; capaian KLA tidak akan melebihi target, bahkan bisa saja justru menurun, sebagaimana yang terjadi pada tahun 2011 sampai dengan 2018.

4. Dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program.

Dampak biaya langsung terhadap strategi, kebijakan dan program, yaitu: 1) anggaran akan melampaui target yang ditentukan; 2) anggaran juga tidak akan tepat sasaran karena implementasi strategi, kebijakan dan program yang kurang maksimal.

5. Dampak biaya tidak langsung yang dikeluarkan masyarakat akibat suatu kebijakan.

Strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak ini, juga akan berdampak terhadap biaya tidak langsung yang dikeluarkan oleh masyarakat, karena kurang maksimalnya implementasi strategi, kebijakan dan program, termasuk sarana dan prasarana yang kurang memadai terkait program yang ada saat ini.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, maka diperlukan implementasi strategi, kebijakan dan program yang efektif dan efisien. Menurut Nugroho, ada “lima tepat” dalam menilai efektifitas dan efisiensi implementasi kebijakan, yaitu:

¹³³ Wawancara dengan Warga di Tegaldowo Gunem , Kragan dan Desa Sendang Mulyo Sarang Rembang. 6 Agustus 2020

¹³⁴ RPJMD Kabupaten Rembang hlm, 218

- 1) ketepatan strategi, kebijakan dan program. Ketepatan strategi, kebijakan dan program dapat dilihat dari *pertama*, sejauh mana kebijakan yang ada telah memuat hal-hal yang memang dapat memecahkan permasalahan yang hendak dipecahkan; *kedua* kesesuaian kebijakan dengan karakteristik permasalahan yang hendak dipecahkan;
- 2) ketepatan pelaksanaan. Aktor pelaksana dalam menjalankan strategi, kebijakan dan program bukan hanya pemerintah, namun ada beberapa aktor yaitu: pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, dan implementasi kebijakan yang diswastakan;
- 3) ketepatan target. Ketepatan target dilihat dari beberapa hal yaitu, target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan. *Pertama*, apakah tidak ada tumpang tindih atau pertentangan dengan intervensi kebijakan lain. *Kedua*, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. *Ketiga*, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau mempengaruhi kebijakan sebelumnya;
- 4) ketepatan lingkungan. Ada dua (2) lingkungan yang mempengaruhi kebijakan yaitu, lingkungan dari kebijakan itu sendiri dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan dapat dilihat dari interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dengan lembaga pelaksana kebijakan dengan lembaga lain. Sedangkan, lingkungan eksternal kebijakan, terdiri dari *opinion public* atau persepsi publik akan kebijakan atau implementasi kebijakan, *interpretative institution* yaitu yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan, dan individual yakni individu tertentu yang memainkan peran penting dalam mengimplementasikan kebijakan dan implementasi kebijakan;
- 5) ketepatan proses. Secara umum implementasi kebijakan publik dibagi menjadi tiga proses, yaitu: *pertama*, *policy acceptance*, publik memahami kebijakan sebagai aturan main yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah memahami kebijakan tugas yang harus dilaksanakan; *kedua*, *policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai sebuah tugas yang harus dilaksanakan; *ketiga*, *strategic readline*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian sebuah kebijakan, dan birokrasi *on the street* (birokrasi pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan.¹³⁵

¹³⁵ Nugroho, R. (2014). Kebijakan publik di negara-negara berkembang. *Yogyakarta: Pustaka Pelajar*, hlm 686-688, lihat juga dlam Kurniawati, D., & Marom, A. (2020). . *Journal of Public Policy and Management Review*, 9(2), 35 - 53. doi:10.14710/jppmr.v9i2.26972

Menurut Edward, keberhasilan pelaksanaan kebijakan merujuk empat (4) variable, yaitu: 1) komunikasi. Kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program; 2) sumber daya. Setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya financial; 3) disposisi. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis; 4) struktur birokrasi. Aspek birokrasi mencakup, mekanisme dan struktur organisasi pelaksana. Mekanisme implementasi program sudah ditetapkan melalui *standar operating procedur* (SOP), sedangkan struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.¹³⁶

Berdasarkan pemikiran tersebut maka, strategi, kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Rembang, seharusnya menggunakan indikator lima “Tepat” dan merujuk pada variable komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, keberhasilan, efektifitas dan efisiensi strategi, kebijakan dan program sesuai dengan tujuan yang diharapkan, dan atau sesuai dengan rencana awal yang sudah ditetapkan sebelumnya.

¹³⁶ Kurniawati, D., & Marom, A. (2020). . *Journal of Public Policy and Management Review*, 9(2), 35 - 53. doi:10.14710/jppmr.v9i2.26972

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Eksisiting kebijakan strategis Pemerintah kabupaten Rembang untuk mencegah pernikahan anak, antara lain: 1) strategi dan kebijakan Penguatan Regulasi melalui Peraturan Daerah, peraturan Bupati dan Peraturan Desa; 2) Strategi dan kebijakan di bidang Anggaran, dilaksanakan melalui program keserasian kebijakan peningkatan kualitas Anak dan Perempuan, dengan kegiatan, antara lain: 1) penyusunan PPRG/A dalam program peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak; 2) penyusunan APBDes responsive Gender dan perlindungan anak; 3) penyusunan anggaran responsive anak di masing-masing OPD berbasis indikator KLA; 4) Workshop anggaran dan kegiatan yang memecahkan isu gender dan anak dan; 5) Assesment SKPD yang sudah menyusun PPRG/A. Berdasarkan Peraturan Bupati juga diamanatkan anggaran untuk menopang forum anak di tingkat desa, melalui alokasi dana desa (ADD); 3) strategi dan kebijakan pembentukan dan penguatan kelompok Anak, dilaksanakan dengan pembentukan dan penguatan, Kelompok Perlindungan Anak Desa (KPAD) dan Forum Anak, mulai dari tingkat Kabupaten sampai tingkat Desa; 4) strategi dan kebijakan penguatan kelembagaan, dilaksanakan dengan pembantuan dan penguatan PUSPAGA SAMARA (Pusat Pembelajaran Keluarga Samara); penetapan dan penguatan Desa Ramah Anak dan kerjasama dengan NGO pemerhati anak dan Pihak Swasta.
2. Pengaruh factor eksternal dan internal kebijakan dan program pencegahan perkawinan anak di kabupaten Rembang, yaitu: 1) faktor internal sebagai kekuatan strategi, kebijakan dan program, yaitu: tersedianya anggaran dan SDM yang memadai; sebagai pilot project dari kementrian PPPA; bersifat integrative. Factor internal sebagai kelemahan strategi, kebijakan dan program, yaitu: belum adanya komitmen dari seluruh elemen pelaksana; bersifat parsial; lemahnya pengawasan; lemahnya monitoring dan evaluasi; penguatan SDM belum maksimal; 2) factor eksternal, sebagai peluang, yaitu: adanya peluang dan kesempatan dalam keberlanjutan strategi; kebijakan dan program karena pencegahan perkawinan anak menjadi prioritas nasional maupun International; perubahan batas usia pernikahan dalam Undang-undang Perkawinan di Indonesia; penertiban administrasi kependudukan dan keterlibatan berbagai elemen masyarakat, NGO dan Swasta.

Factor eksternal sebagai hambatan, yaitu: minimnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan; kemiskinan; budaya patriarkhi; pemahaman tentang makna perkawinan; tradisi perkawinan anak secara turun temurun; tradisi ngemblok; pengaruh teknologi; minimnya pengetahuan tentang kesehatan reproduksi dan seks pra nikah; rendahnya kesadaran hukum terhadap regulasi perkawinan; minimnya keterlibatan kelompok anak; rendahnya kesadaran masyarakat akan tertib administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; rendahnya konsistensi penggunaan data kependudukan sebagai rujukan dalam pencegahan perkawinan anak.

3. Dampak kebijakan strategis pencegahan perkawinan anak di Kabupaten Rembang, antara lain: 1) dampak pada kelompok sasaran, Dampak yang diharapkan, yaitu: meningkatnya pengetahuan dan pemahaman tentang makna perkawinan, hak anak, kesehatan reproduksi, bahaya seks pra nikah, batas usia nikah dan dispensasi nikah, dampak perkawinan anak dan ;tumbuhnya kesadaran untuk tidak melakukan pernikahan pada usia anak. Dampak yang tidak diharapkan, yaitu: kurang atau tidak maksimal dalam memahami tentang perkawinan anak dan lain-lain yang terkait dan; masih tingginya perkawinan anak; 2) dampak pada kelompok diluar sasaran, yaitu: mendukung strategi dan kebijakan dan /atau tidak mendukung strategi dan kebijakan; 3) dampak pada saat ini dan masa yang akan datang. Dampak pada saat ini yaitu: masih tingginya angka perkawinan anak; Nilai skor KLA menjadi naik turun; cakupan desa ramah anak belum sesuai target; cakupan pemenuhan hak anak juga belum memenuhi target; IPM dan IPG juga masih di bawah target. Dampak di masa yang akan datang, yaitu: harus bekerja keras untuk mencapai target; IPM dan IPG akan mengalami stagnasi; capaian KLA tidak akan melebihi target, atau bisa menurun; angka pernikahan anak tidak mengalami penurunan; 4) Dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program, yaitu: anggaran akan melampaui target yang ditentukan; dan anggaran juga tidak akan tepat sasaran; 5) dampak biaya tidak langsung yang dikeluarkan masyarakat akan meningkat, karena, kurang maksimalnya implementasi strategi, kebijakan dan program.

B. Saran

1. Seharusnya strategi, kebijakan dan program dilaksanakan secara menyeluruh terhadap kelompok sasaran dan wilayah sasaran, adanya integrasi antar program dan pelaksana, dan adanya kerjasama dengan perusahaan (pihak swasta) yang ada di Kabupaten Rembang, dalam penyelenggaraan pemenuhan hak-hak anak dan

membantu menekan angka pernikahan anak, melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang memiliki efek jangka panjang.

2. Seharusnya membuat formula baru tentang strategi dan kebijakan alternative, dengan melihat kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman strategi, kebijakan dan program sebelumnya.
3. Seharusnya dilakukan monitoring dan evaluasi secara berkala dengan model terstruktur dari tingkat kelurahan, kecamatan sampai tingkat Kabupaten, dengan menggunakan indicator penilaian, yaitu: ketepatan strategi dan kebijakan, ketepatan pelaksanaan. ketepatan target, ketepatan lingkungan dan ketepatan proses.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Anderson, J. E. (1979). *Public Policy Making Holt*. . New York, Rinehart and Winston
- Anggara. Y (2014), *Kebijakan Publik*, Bandung: CV Pustaka Setia
- Assauri. S (2013), *Strategik Management: Sustainable Competitive Advantages*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada
- Dunn. W.N (2003), *Public Policy Analysis; an Introductoin (Analisis Kebijakan Publik: Sebuah Penngantar)*, terjemahan ,Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya
- Dunn. N. W (1998) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Dunn. N, William (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Terjemahan Samodra Wibawa*, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Howlett, Michael dan Ramesh M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, New York:Oxford University Press
- Irham Fahmi (2015), *Manajemen Strategis*, Bandung: CV Alfabeta,
- Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman,(1992), *An Expandedn Soucers Book : Qualitative Data Analipsis* , Sage Publications.
- Muhammad, S. (2019). *Strategi Pemerintahan Manajemen Organisasi Publik.*, Jakarta: Erlangga
- Nawawi, Z. (2015). *Manajemen Pemerintah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Nugroho, R. (2014). *Kebijakan publik di negara-negara berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nugroho. R (2011), *Public Policy : Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan - Manejemen Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo
- Nugroho, R (2006). *Kebijakan Publik; Untuk Negara-Negara Berkembang, Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta. Gramedia
- Negara, L. A. (2008). *Analisis Kebijakan Publik. Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta.*
- Nurcholis, H. (2009). *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*. Grasindo.
- Rachmat (2014), *Manajemen Strategik*, Bandung: CV Pustaka Setia
- Rangkuti, F, (2013), *Analisis SWOT: Teknik Membedah Kasus Bisnis*. Jakarta:Gramedia Pustaka Utama
- Suharto. E (2008), *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: CV Alfabeta
- Sharon F. Rallis dan Gretchen B. Rossman (2010),“Metode Campuran dalam Konteks Evaluasi: Sebuah Kerangka Pragmatik,” di dalam *Social & Behavioral Research*, ed. Abbas Tashakkori dan Charles Teddlie, terjemahan Daryatno,Yogyakarta: Pustaka Pelajar,.
- Tangkilisan , H. N. S. (2003),*Evaluasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Balairung & Co
- Tim KPPA dan Badan Pusat Statistik, 2018, *Profil Anak Indonesia 2018*, Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, ISBN: 2089-3523, dalam <https://www.kemenpppa.go.id>.
- UNICEF Indonesia, 2017, *Perkawinan Anak di Indonesia Tahun 2013 s.d 2015*, Jakarta: Badan Pusat Statistik (ISBN: 978-979-064-971-2)
- Wulczyn, Fred, et al. "Adapting A Systems Approach To Child Protection: Key Concepts And Considerations." *New york: UNICEF* (2010).

- Wirawan (2011), *Evaluasi: Teori, Model, Standar, Aplikasi, dan Profesi*, Jakarta: Rajawali Perss
- Wahab S.Abdul (2008), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press
- Wahab S. Abdul (2015), *Analisis Kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara
- Walby, S (2008) *Theorizing Patriarchy*, Oxford Blackwell, USA
- Winarno. B (2008), *Kebijakan Publik - Teori dan Proses*, Jakarta: PT. Buku Kita.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*. Center for Academic Publishing Service,

Jurnal:

- Djaelani, Aunu Rofiq. "Teknik Pengumpulan Data dalam Penelitian Kualitatif." *PAWIYATAN* 20.1 (2013)
- Dewi, N. L. Y. (2019). Dinamika Collaborative Governance Dalam Studi Kebijakan Publik. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 3(2), 200-210.
- Gürel, Emet, and Merba Tat. "SWOT analysis: A theoretical review." *Journal of International Social Research* 10.51 (2017)
- Hanafi, Yusuf, and Nur Atikah. "Model Rencana Kebijakan dan Rencana Aksi Berbasis Integrated Policy And Action Untuk Pencegahan Perkawinan Anak Di Bawah Umur." *JURNAL STUDI SOSIAL*, Th. 6, No. 2, Nopember 2014
- Hanafi, Yusuf. "Pengendalian Perkawinan Anak (Child Marriage) Melalui Pengembangan Modul Pendidikan Penyadaran Hukum: Studi Kasus pada Masyarakat Subkultur Madura di Daerah Tapal Kuda, Jawa Timur." *PALASTREN Jurnal Studi Gender* 8.2 (2016):
- Hajaroh, M. (2018). POHON TEORI EVALUASI KEBIJAKAN DAN PROGRAM (Metode, Nilai dan Menilai, Penggunaan). *FOUNDASIA*, 9(1).
- Hia, Y. D. (2013). Strategi Dan Kebijakan Pemerintah Dalam Menanggulangi Pengangguran. *Economica: Jurnal Program Studi Pendidikan Ekonomi STKIP PGRI Sumatera Barat*, 1(2)
- Kurniawati, D., & Marom, A. (2020). . *Journal of Public Policy and Management Review*, 9(2), 35 - 53. doi:10.14710/jppmr.v9i2.26972
- Lestari, Puji, and Eli Purwati. "Strategi Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dalam Mengkampanyekan Pendewasaan Usia Perkawinan Terhadap Remaja Ponorogo 2017." *Indonesian Journal of Government and Communication Studies* 1.1 (2018)
- Latisuro, S. W. (2013). Kebijakan Strategis Pemerintah Mempercepat Terwujudnya Masyarakat Informasi. *STUDIA INFORMATIKA: JURNAL SISTEM INFORMASI*, 6(2).
- Munthe, A. P. (2015). Pentingnya Evaluasi Program di Institusi Pendidikan: Sebuah Pengantar, Pengertian, Tujuan dan Manfaat. *Scholaria: Jurnal Pendidikan Dan Kebudayaan*,
- Nainggolan, K. (2008). Arah Kebijakan Penyediaan Pangan dalam Negeri. *Jurnal Pangan*, 17(1),
- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep umum pelaksanaan kebijakan publik. *Jurnal Publik*, 11(1), 1-12.
- Simatupang, P. (2017). Analisis Kebijakan: Konsep dasar dan prosedur pelaksanaan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 1(1),

- Setiawan, Hari Harjanto. "Pendekatan Sistemik Menangani Penyimpangan Perilaku Anak." *Sosio Informa* 2.1 (2016).
- Simatupang, P. (2017). Analisis Kebijakan: Konsep dasar dan prosedur pelaksanaan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 1(1), 1-23.
- Wulczyn, Fred, et al. "Adapting A Systems Approach To Child Protection: Key Concepts And Considerations." *New york: UNICEF* (2010)
- Yunus, Rabina. "Strategi Pembangunan Melalui Pengarusutamaan Gender (Analisis SWOT pada Program Gender Watch di Kabupaten Gresik)." *e-JKPP* 1.2 (2015)

Proceding, Tesis , Disertasi :

- Ismarizha, Adelia (2018). *Exit Strategy Perempuan Dari Perkawinan Anak (Studi Kualitatif di Kecamatan Sedan, Kabupaten Rembang)*. Diss. Universitas Gadjah Mada
- Muslikhatun. Nadiyah (2017), *Larangan pernikahan anak: studi Pasal 41 Peraturan Desa Sanetan Sluke Rembang Nomor 3 tahun 2016 tentang penyelenggaraan perlindungan anak*. Diss. UIN Walisongo.
- Muwaffiq, Muwaffiq (2012), *Faktor Penyebab Perkawinan Anak di Desa Tegaldowo Kecamatan Gunem Kabupaten Rembang*. Diss. IAIN Walisongo
- Manan, Dul (2017). *Peran pemerintah Desa Suntri Kecamatan Gunem Kabupaten Rembang dalam mencegah pernikahan dini: studi pasal 23 peraturan Desa Suntri Nomor 06 tahun 2014 tentang perlindungan anak*. Diss. UIN Walisongo..
- Sofiani, T (2016), “ Perkawinan Anak Pada Masyarakat Muslim Kecamatan Sarang-Rembang (Merenggut Hak Dasar dan Kerentanan Anak Perempuan)”, *Proceeding of The 16th Annual International Conference on Islamic Studies*, IAIN Raden Intan Lampung November 1-4, dalam http://diktis.kemenag.go.id/aicis/2016/wp-content/uploads/2018/08/BUKU-4_AICIS16-Lampung-min.pdf

Makalah dan laporan Penelitian (non publikasi)

- MASWITA DJAJA dkk, “Telaah Kebijakan Kajian Pendewasaan Usia Perkawinan Anak di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Telaah Kebijakan Kajian Pendewasaan Usia Perkawinan Anak di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung” *Laporan Penelitian* , Kerjasama KPPPA, Yayasan Melati dan Pusat Kajian Gender dan Anak, LP2M IPB , 2016
- Program Studi Kajian Gender Sekolah Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia dan KPPPA RI, “Perkawinan Anak dalam Perspektif Islam, Katolik, Protestan, Budha, Hindu, dan Hindu Kaharingan Studi Kasus di Kota Palangkaraya dan Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah”, *Laporan Penelitian* 2016 dalam <https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/b1dac-laporan-penelitian-perkawinan-anak.pdf>
- Triana Sofiani dan Saif Askari, “Kepemilikan Hak Atas Tubuh Perempuan dan Tradisi Ngemblok dalam sistem Perkawinan pada Masyarakat Muslim di Kabupaten Rembang Jawa Tengah”. *Laporan penelitian* (belum dipublikasi) 2019

Internet:

- Akhmad Nazaruddin, “Rembang Memiliki 14 Kecamatan Layak Anak” <https://jateng.antaranews.com/berita/142743/rembang-miliki-14-kecamatan-layak-anak> [diakses 12/06/2019]

<http://mojowarno-rembang.desa.id/artikel/2014/5/1/kpad>

KPPPA Republik Indonesia, Press Release Strategi Pencegahan Perkawinan Anak dirumuskan Siaran Pers Nomor:B-231/Set/Rokum/MP01/11/2018, <https://www.kemenpppa.go.id> [di akses 12/06/2019]

Pengadilan Agama Rembang: <http://sipp.pa-rembang.go.id>. [diakses 12/06/2019]

Rahardjo, Mudjia. "Triangulasi dalam penelitian kualitatif." (2010), [scholar.google] hlm.7[diakkkses 12/06/2019]

Solo Pos, <https://semarang.solopos.com/read/20170419/515/810667/pernikahan-dini-pernikahan-anak-marak-di-rembang-yes-i-do-dicanangkan>[diakses 12/06/2019]

United Nations Development Programme: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>., 2018 [diakses 10/06/2019]

Regulasi:

Kementrian PPPA, Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 12 Th. 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak

Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2005-2025

Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Perda No. 2 Tahun 2016 Tentang . RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016-2021, [jdih.rembangkab.go.id > katalog-perda-th-2019](http://jdih.rembangkab.go.id/katalog-perda-th-2019) [diakses 03/08/2019]

Peraturan Bupati Rembang Nomor 22 Tahun 2019 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2020

Peraturan Desa Suntri, kecamatan Gunem , kabupaten Rembang Nomor 06 Tahun 2014 tentang perlindungan anak

Peraturan Desa Sonetan Kecamatan Sluke, Kabupaten Rembang Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak.

Peraturan Desa Woro Kecamatan Kragan . Kabupaten RembangNo.01 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak.