

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perlindungan pada anak merupakan suatu upaya untuk melindungi, menjamin, dan menjaga hak anak untuk terus berkembang baik secara fisik, mental dan sosial serta melindungi dari diskriminasi dan kekerasan (Pratwi et al., 2024). Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2 Tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Akan tetapi, dalam dinamika kehidupan sosial saat ini, permasalahan terhadap anak terutama pada perlindungan anak menjadikan sebuah tantangan bagi pemerintah salah satunya perkawinan anak. Kasus perkawinan anak (*child marriage*) bukanlah suatu fenomena baru yang terjadi di kalangan masyarakat Indonesia. Anak dengan usia di bawah 19 tahun belum memenuhi persyaratan untuk melaksanakan pernikahan, baik secara fisik, mental, pemikiran, maupun etika dan moral (Haris, 2024).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 7 ayat 1 tentang perkawinan dikatakan bahwa usia perkawinan dapat dilakukan apabila calon pengantin pria dan wanita telah menginjak usia ideal yaitu 19 Tahun. Akan tetapi berdasarkan pasal 7 ayat 2, Orang tua pihak pria dan wanita dapat mengajukan permohonan atau dispensasi kepada pengadilan dengan alasan-alasan yang mendesak disertai bukti pendukung. Adanya

pernikahan dibawah umur 19 tahun inilah yang disebut sebagai pernikahan anak usia dini.

Fenomena perkawinan anak di Indonesia telah menunjukkan angka yang mengkhawatirkan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2020 angka perkawinan anak di Indonesia termasuk dalam kategori tinggi dengan jumlah 64.211 kasus sehingga menjadikannya menduduki peringkat tertinggi di Asia Tenggara. Tidak menunjukkan tren yang membaik, dikutip dari *Kompas.id*, kondisi ini justru semakin parah di tahun 2023, menurut laporan UNICEF (*United Nations Children's Fund*) pada tahun 2023, Indonesia merupakan negara yang menduduki peringkat ke-4 dunia kasus perkawinan anak setelah India, Bangladesh, dan Cina. Terdapat 25,53 juta perempuan di Indonesia yang menikah pada usia di bawah 19 tahun.

Pemerintah Indonesia saat ini telah berupaya dalam penanggulangan perkawinan anak. Di tingkat nasional, kebijakan terkait pencegahan perkawinan anak telah tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yang diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020, sebagai bagian dari upaya strategis pemerintah untuk mencapai target pembangunan sumber daya manusia. Ditetapkannya Peraturan Presiden tersebut bertujuan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan dengan cara meningkatkan kualitas layanan, memberdayakan masyarakat, dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Seluruh proses ini harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip demokrasi, pemerataan, dan keadilan. Dengan terbitnya

Peraturan Presiden ini mengindikasikan bahwa permasalahan perkawinan anak masih terjadi di berbagai daerah (Setiawan, 2021)

Adanya asas otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam mengatur administrasi dengan tujuan melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Kewenangan ini merupakan tanggung jawab besar dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah diupayakan dapat mendorong partisipasi masyarakat, karena partisipasi masyarakat memiliki peran penting dalam pencegahan perkawinan anak (Matin et al., 2025). Oleh karena itu, diperlukan peningkatan program pembangunan sumber daya manusia melalui pemberdayaan masyarakat, tidak hanya sebatas infrastruktur, melainkan juga memberikan motivasi dan akses agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam program yang diharapkan masyarakat akan memiliki kesadaran dan tidak bergantung pada pemerintah di masa mendatang.

Belum terwujudnya pembangunan sumber daya manusia secara maksimal secara tidak langsung dapat mempengaruhi proses pembangunan lainnya. Sehingga, adanya ketetapan tersebut pemerintah daerah memiliki kewenangan dan kendali penuh terhadap pembangunan di daerahnya. Pembangunan di tingkat daerah berperan sebagai penggerak utama bagi tercapainya pembangunan nasional, dengan pemerintah daerah bertindak sebagai perencana yang melaksanakan berbagai transformasi kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Sinen et al., 2022).

Pemerintah Daerah menjadi fasilitator atas kebijakan yang dibuat dan masyarakat menjadi pendukung atas kebijakan yang berlaku. Menurut

(Intanningrum et al., 2024) dalam konteks perkawinan anak, partisipasi masyarakat menjadi tolok ukur keberhasilan kebijakan pemerintah dalam penanganan perkawinan anak. Dengan begitu dibutuhkan konsep baru dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menunjang keberhasilan sebuah program. Pada dasarnya, partisipasi menurut Made Pidarta dalam (Dwiningrum, 2011) adalah keterlibatan individu atau sekelompok orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan ini mencakup aspek mental, emosional, dan fisik, dimana individu menggunakan semua kemampuan yang dimilikinya dalam berbagai aktivitas dan mendukung pencapaian tujuan serta tanggung jawab dari keterlibatan tersebut. Diharapkan dari keterlibatan tersebut ini muncul respons dari masyarakat. Menurut Sherry Arnstein dalam penelitian (Chawa et al., 2023), partisipasi memiliki pengaruh besar terhadap proses kegiatan, dan tingkat partisipasi ini akan menentukan keberhasilan suatu komunitas dalam berkolaborasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Berdasarkan hal tersebut, terdapat sebuah konsep *co-production* yang didalamnya terdapat sebuah kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat. Menurut Nabatchi dalam (Ramadhan & Juwono, 2021) terdapat fase siklus *co-production* yang diantaranya *co-commissioning*, *co-designing*, *co delivery*, dan *co-assesment* yang mana dalam keempat fase tersebut masyarakat terlibat dalam perencanaan, desain, penyampaian dan penilaian pelayanan publik.

Masyarakat dalam hal ini dapat ikut serta dalam perencanaan, guna mampu untuk melaksanakan dan tercapainya suatu pembangunan sumber daya manusia yang mengarah pada kesejahteraan masyarakat. Dalam upaya mencapai kesuksesan dalam proses pencegahan perkawinan anak, sangat penting untuk melibatkan peran

aktif masyarakat dalam seluruh tahap, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi (Haris, 2024). Partisipasi masyarakat yang dilakukan akan mengakibatkan berkurangnya konflik dan hambatan dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini dikarenakan masyarakat memiliki pemahaman mendalam tentang permasalahan dan kebutuhan di wilayah mereka, serta mereka juga yang akan merasakan dampak dan menilai keberhasilan pembangunan serta bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan aktif berpartisipasi dalam memengaruhi dan meningkatkan kualitas kehidupan baik (Yoshida et al., 2023).

Seperti halnya upaya pencegahan perkawinan anak yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Trenggalek dalam merancang berbagai program yang bertujuan meningkatkan peran masyarakat dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, Pemerintah Kabupaten Trenggalek meluncurkan sebuah inovasi melalui Instruksi Bupati Trenggalek Nomor: 463/571/406.001.2/2022 tentang Strategi Pencegahan Perkawinan Anak yang merupakan sebuah instrumen Pemerintah Kabupaten Trenggalek dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Hal ini dibuktikan dengan komitmen Pemerintah Kabupaten Trenggalek pada tanggal 8 Agustus 2022 yang bertepatan dengan Hari Anak Nasional, Pemerintah Kabupaten Trenggalek melalui Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kabupaten Trenggalek resmi meluncurkan inovasi Program Desa Nol Perkawinan Anak sebagai upaya pembangunan sumber daya manusia dengan menekan angka perkawinan anak di daerah. Pelaksanaan pencegahan perkawinan anak menunjukkan tren positif dengan turunnya kasus perkawinan anak di Kabupaten

Trenggalek, berikut merupakan tabel jumlah perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek:

Tabel 1. 1 Jumlah Perkawinan Anak di Kabupaten Trenggalek

No	Tahun	Jumlah Kasus Perkawinan Anak
1.	2021	956
2.	2022	272
3.	2023	195
4.	2024	83

Sumber: dinsospmpa.trenggalekkab.go.id, 2025

Berdasarkan tabel diatas, jumlah perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek pada tahun 2021 sejumlah 956 anak. Angka tersebut merupakan angka tertinggi pada kasus perkawinan anak di Provinsi Jawa Timur, seperti yang diungkapkan oleh Wakil Ketua Lembaga Perlindungan Anak dalam liputan6.com:

"Jumlah perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek pada tahun 2021 melonjak secara signifikan dibanding tahun sebelumnya. Tercatat terdapat 956 kasus pernikahan anak, menjadikannya salah satu kabupaten tertinggi di Provinsi Jawa Timur."

Sumber : Tertinggi di Jawa Timur, LPA Ungkap Penyebab Maraknya Pernikahan Anak di Trenggalek. (2022, Juli 26)

<https://www.liputan6.com/jatim/read/5023918/tertinggi-di-jatim-lpa-ungkap-penyebab-maraknya-pernikahan-anak-di-trenggalek>

diakses pada 21 Juli 2025

Tingginya kasus perkawinan anak di Kabupaten Trenggalek pada tahun 2021 melatarbelakangi Pemerintah Kabupaten Trenggalek mengambil langkah solutif dengan membuat program Desa Nol Perkawinan Anak untuk mempercepat dan memastikan pencegahan perkawinan anak terlaksana secara menyeluruh di seluruh desa di Kabupaten Trenggalek. Dilaksanakan di seluruh desa, program ini

memberikan kesempatan bagi setiap Pemerintah Desa mengidentifikasi permasalahan yang terjadi di desanya. Pelaksanaan program Desa Nol Perkawinan Anak melibatkan kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat, di mana warga tidak hanya berperan sebagai penerima manfaat, tetapi juga sebagai penggerak dalam setiap tahap perencanaan dan pelaksanaan.

Desa Gemaharjo adalah salah satu desa yang pertama melaksanakan Program Desa Nol Perkawinan Anak. Jumlah penduduk Desa Gemaharjo adalah sebanyak 6310 jiwa dengan 1.120 penduduk berusia dibawah 19 tahun. Kondisi ini menjadi perhatian pemerintah dalam upaya pencegahan perkawinan anak dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat melalui Program Desa Nol Perkawinan Anak. Pelaksanaan program tersebut merupakan salah satu perwujudan dari Undang-Undang yang terbentuk mengenai pemerintahan daerah, yang mana setiap daerah diharapkan dapat mengelola sendiri daerah mereka dalam rangka pembangunan. Dalam pelaksanaan program ini didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) sesuai dengan Peraturan Desa Gemaharjo Nomor 5 Tahun 2022 tentang Strategi Pencegahan Perkawinan Anak. Dana ini dialokasikan secara merata untuk mendukung berbagai upaya pemberdayaan yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lingkungan masing-masing (Damayanti & Kawedar, 2025)

Penanggung jawab Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo adalah Pemerintah Desa, yang berperan sebagai koordinator utama dalam pelaksanaan dan pengawasan program tersebut. Pemerintah Desa memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap kegiatan dalam program ini

berjalan sesuai dengan rencana dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam kapasitasnya, Pemerintah Desa berfungsi sebagai pelayanan publik, dan memastikan bahwa partisipasi masyarakat di setiap tahap program dapat terwujud dengan baik. Selain itu, Pemerintah Desa juga bertugas untuk mengalokasikan sumber daya yang diperlukan, termasuk dana dan tenaga pendukung, serta melakukan evaluasi terhadap hasil yang dicapai. Dengan peran strategis ini, Pemerintah Desa berkomitmen untuk mendorong keberhasilan Program Desa Nol Perkawinan Anak, sehingga dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat dan mendukung pencegahan perkawinan anak di Desa Gemaharjo.

Desa Gemaharjo mulai menerapkan *Co-Production* dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak dengan melibatkan 3 (tiga) aktor sesuai bidang dan keahliannya. Pada bidang kesehatan, Desa Gemaharjo memiliki Kader Sekolah Perempuan, Disabilitas, Anak dan Kelompok Rentan (Sepeda Keren) yang bertugas membantu dalam proses pelayanan kesehatan. Selanjutnya pada bidang agama, Desa Gemaharjo melibatkan tokoh agama dalam penguatan moral serta pemahaman kepada kelompok remaja. Pada bidang sosial dan budaya, Desa Gemaharjo melibatkan Kepala Dusun selaku tokoh masyarakat dalam pendampingan terkait pencegahan perkawinan anak. Keberadaan masing-masing aktor kemudian dikemas melalui kegiatan sosialisasi pencegahan perkawinan anak melalui posyandu remaja.

Posyandu remaja merupakan salah satu perwujudan dari partisipasi masyarakat dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak. Pemerintah Desa Gemaharjo juga turut mendukung penuh keberadaan masing-masing aktor pencegahan perkawinan anak. Hal ini sesuai dengan salah satu prinsip dari *Co-*

Production yaitu *peer support*. Terbukti dengan adanya *Forum Group Discussion* (FGD) yang dilaksanakan oleh pemerintah desa untuk meningkatkan kapasitas para aktor. Hal ini sesuai dengan keberadaan posyandu remaja, yaitu meningkatkan jangkauan kepada anak dan remaja terkait upaya pencegahan perkawinan anak, mendekatkan pelayanan kepada remaja, dan meningkatkan peran masyarakat.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti, terdapat kegiatan pembinaan rutin kader Sepeda Keren, tokoh agama, dan tokoh masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dengan turut mengundang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) seperti Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan Pengadilan Agama serta *Non-Government Organization (NGO)*. Adanya pembinaan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan masing-masing aktor terkait upaya pencegahan perkawinan anak. Berikut merupakan dokumentasi pelaksanaan FGD antara Pemerintah Desa, Masyarakat, dan UNICEF dalam rangka upaya pencegahan perkawinan anak.

Gambar 1. 1 Diskusi Pemerintah Desa Gemaharjo dan Masyarakat Terkait Pencegahan Perkawinan Anak



Sumber: gemaharjo-watulimo.trenggalekkab.go.id, 2025

Program Desa Nol Perkawinan Anak sudah berjalan sejak tahun 2022 melalui kegiatan posyandu remaja yang dilaksanakan satu kali tiap bulan di Balai Desa Gemaharjo dan diikuti oleh 6 sekolah diantaranya terdapat 4 sekolah dasar, 1 sekolah menengah pertama, dan 1 sekolah menengah atas. Pada sekolah dasar (SD), siswa yang mengikuti posyandu remaja adalah siswa kelas 6 karena dinilai sudah memasuki usia remaja. Sedangkan pada sekolah menengah pertama (SMP) dan sekolah menengah atas (SMA) diikuti oleh seluruh siswa. Pelaksanaan posyandu remaja dimulai dengan memberikan pelayanan kesehatan dasar seperti pengecekan tinggi dan berat badan, pengukuran tensi, serta pemberian obat penambah darah. Dilanjutkan dengan penyampaian materi tentang pernikahan dini dimulai dengan pemaparan definisi pernikahan dan ketentuan yang mengatur tentang pernikahan, serta penjelasan mengenai dampak pernikahan anak dari segi sosial, biologis, dan psikologis.

Gambar 1. 2 Pelaksanaan Posyandu Remaja di Balai Desa Gemaharjo



Sumber: *gemaharjo-watulimo.trenggalekkab.go.id*, 2025

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo ini diharapkan dapat dimanfaatkan dengan baik oleh

masyarakat dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Pelaksanaan posyandu remaja serta partisipasi aktif oleh masyarakat dalam kegiatan posyandu remaja di Desa Gemaharjo sudah berjalan dengan cukup baik dan membawa dampak positif dalam upaya pencegahan perkawinan anak. Sejak dilaksanakannya Program Desa Nol Perkawinan Anak pada tahun 2022, Desa Gemaharjo mengalami penurunan perkawinan anak. Sebelum adanya program, pada tahun 2021 terdapat 11 kasus perkawinan anak, menurun menjadi 1 kasus pada tahun 2022, dan berhasil menghentikan perkawinan anak pada tahun 2023, dan tidak memiliki catatan kasus perkawinan anak hingga tahun 2024. Dengan tidak adanya kasus perkawinan anak, serta upaya Pemerintah Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, Desa Gemaharjo terpilih dalam penghargaan Juara 1 (satu) Perlombaan Program Desa Nol Perkawinan Anak Tingkat Kabupaten Trenggalek pada tahun 2024 yang digelar oleh Pemerintah Kabupaten Trenggalek.

Melihat beberapa observasi singkat yang dilakukan oleh peneliti ini menunjukkan bahwa pentingnya partisipasi dan kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat terhadap upaya pencegahan perkawinan anak melalui Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo. Hal ini perlu dikaji lebih dalam untuk mengetahui dan menggambarkan perwujudan partisipasi dalam upaya pencegahan perkawinan anak dan segala kegiatan yang dilakukan didalamnya oleh Pemerintah Desa dan Warga Desa Gemaharjo. Dari uraian latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai partisipasi masyarakat Desa Gemaharjo, Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek dalam pelaksanaan Program Desa Nol Perkawinan Anak dengan menggunakan teori *co-production* oleh (Nabatchi et

al., 2017). Menurut (Nabatchi et al., 2017) , *Co-Production* terdiri atas empat elemen, yaitu *co-commissioning*, *co-designing*, *co-delivery*, dan *co-assessment*. Melalui penelitian ini, peneliti berkeinginan untuk mempelajari lebih lanjut tentang *co-production* dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak dan mengadakan penelitian dengan judul “*Co-Production* dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo, Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang sudah dijelaskan peneliti pada latar belakang, maka perumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut "Bagaimana *Co-Production* dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek?"

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis *Co-Production* dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek.

1.4. Manfaat Penelitian

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan nilai tambah bagi berbagai pemangku kepentingan, termasuk peneliti sendiri serta pihak lain yang berkepentingan. Terutama bagi kalangan akademis dan masyarakat umum yang perlu memahami lebih lanjut tentang bagaimana *Co-Production* dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek.

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi yang berharga dalam pengembangan administrasi publik, khususnya sebagai sumber pengetahuan yang mendalam tentang topik yang secara teoritis dipelajari dalam lingkup perkuliahan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan perspektif yang berharga bagi penelitian di masa mendatang, terutama dalam memahami *Co-Production* dalam Program Desa Nol Perkawinan Anak di Desa Gemaharjo Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek.

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Untuk Peneliti

Sebagai ilmu pengetahuan dan pengalaman untuk memahami permasalahan baik secara teoritis. Sebagai salah satu syarat kelulusan peneliti.

b. Untuk Universitas/Perguruan Tinggi

Sebagai tambahan data, informasi dan referensi yang berguna bagi seluruh mahasiswa UPN "Veteran" Jawa Timur.

c. Untuk Instansi/Dinas/Organisas/Pihak Lainnya

Sebagai tambahan informasi dan kontribusi yang diberikan kepada seluruh instansi terkait, termasuk Pemerintah Desa Gemaharjo selaku penanggung jawab Program Desa Nol Perkawinan Anak dan kelompok masyarakat. Ini juga dapat digunakan sebagai masukan yang berharga untuk pihak-pihak yang terlibat dalam pencegahan perkawinan anak.