

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pemberdayaan perempuan dan anak adalah isu global yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup, kesejahteraan, serta hak asasi mereka di berbagai aspek kehidupan. Isu ini menjadi perhatian utama karena perempuan dan anak sering menghadapi diskriminasi, ketidaksetaraan, dan kekerasan yang membatasi potensi mereka untuk berkembang (Hamzah & Salsabila, 2024). Melalui *Sustainable Development Goals* (SDGs), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menempatkan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan sebagai fokus dalam Goal 5. Tujuan ini mencakup penghapusan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan, memastikan akses yang setara terhadap pendidikan, pekerjaan, layanan kesehatan, serta hak reproduksi (Yoshida et al., 2023). Pendekatan yang bersifat inklusif ini disusun untuk membangun masyarakat yang adil, setara, dan berkelanjutan, di mana perempuan dan anak memperoleh peluang yang setara untuk berpartisipasi serta merasakan manfaat dari pembangunan. Pemberdayaan ini tidak hanya menguntungkan individu, tetapi juga berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi dan stabilitas sosial yang lebih luas (Sudirman & Susilawaty, 2022).

Salah satu indikator dalam pemberdayaan adalah pernikahan dini yang menghambat pendidikan, kesehatan, serta potensi ekonomi perempuan (Winarsih & Ismail, 2024). Pernikahan dini masih terjadi di seluruh dunia, terutama di negara-negara berkembang, biasanya ketika anak-anak belum sepenuhnya

berkembang secara psikologis dan fisiologis. Pernikahan dini paksa merupakan salah satu bentuk kekerasan berbasis gender (KBG). Kekerasan seksual, fisik, dan sosial budaya semuanya termasuk dalam KBG. Anak perempuan lebih sering menjadi korban pernikahan paksa dibandingkan anak laki-laki. Hal ini disebabkan oleh kemiskinan dan adat istiadat patriarki, yang menempatkan perempuan pada posisi terbatas dengan sedikit kebebasan dan pilihan dalam hidup (Yoshida et al., 2023).

Melihat banyaknya kasus pernikahan dini dan dampak buruk yang ditimbulkan, pemerintah akhirnya merevisi Undang-Undang Perkawinan melalui UU No. 16 Tahun 2019, yang disahkan pada Oktober 2019. Hasil revisi ini menyepakati bahwa batas usia minimal untuk menikah bagi perempuan dan laki-laki dinaikkan menjadi 19 tahun. Perubahan ini dilakukan sebagai langkah perlindungan terhadap anak, khususnya perempuan, agar mereka dapat menghindari risiko kesehatan reproduksi serta memiliki kesempatan yang lebih besar untuk menyelesaikan pendidikan sebelum menikah (Indawati et al., 2024).

Negara menjamin hak setiap warga negara, khususnya perempuan dan anak, untuk mendapatkan perlindungan dan kesempatan yang setara dalam pembangunan (Hamzah & Salsabila, 2024). Secara yuridis, payung hukum tertinggi yang mengatur pembagian wewenang antara pusat dan daerah dalam isu ini tertuang dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (P3A) Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Peraturan Menteri ini menegaskan bahwa urusan pemberdayaan perempuan dan

perlindungan anak adalah urusan konkuren (bersama) yang wajib dilaksanakan secara bersinergi oleh Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota (Febrian & Sagita, 2023). Penetapan ini menjadi mandat bagi pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Tuban, untuk tidak hanya menyusun kebijakan, tetapi juga memastikan program-program teknis di lapangan berjalan efektif untuk mewujudkan kesetaraan, pencegahan kekerasan, dan perlindungan optimal bagi anak.

Implementasi dari mandat Permen P3A No. 3 Tahun 2023 kemudian dijabarkan dalam dua tingkatan perencanaan strategis di Kabupaten Tuban. Pertama, pada level makro, komitmen ini tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Tuban Tahun 2021-2026, yang menetapkan Sasaran Pembangunan Daerah yaitu Meningkatnya Kesetaraan Gender, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak. Kedua, pada level teknis dan operasional, sasaran RPJMD ini diturunkan lebih lanjut dalam Rencana Kerja (Renja) Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Dinsos P3A-PMD) Kabupaten Tuban Tahun 2023. Renja ini, sebagai dokumen perencanaan tahunan, menjadi dasar resmi bagi Dinas untuk meluncurkan berbagai program intervensi spesifik, termasuk inisiatif inovatif yang secara langsung berupaya mencapai target kesetaraan gender dan perlindungan anak yang telah digariskan.

Sebagai upaya memahami konteks implementasi kebijakan tersebut, peneliti melakukan wawancara pendahuluan (preliminary interview) pada 12 November 2024 dengan lima aktor kunci yang berperan dalam isu pemberdayaan

perempuan dan perlindungan anak di Kabupaten Tuban. Dari Dinas Sosial P3A & PMD Tuban, Ibu R. menyampaikan bahwa:

“Kolaborasi antara kabupaten, kecamatan, dan desa masih belum optimal, sehingga beberapa program pemberdayaan perempuan tidak berjalan sesuai target.” (Wawancara dengan Dinsos P3A & PMD Tuban, 12 November 2024)

Perwakilan Forum PUSPA Kabupaten Tuban, Ibu S., menambahkan bahwa:

“Perempuan di desa punya potensi, tetapi mereka memerlukan pendampingan yang lebih intensif agar percaya diri mengambil peran.” (Wawancara dengan Forum PUSPA Tuban, 12 November 2024)

Dari Pemerintah Kecamatan Merakurak, Bapak A. menjelaskan:

“Perencanaan desa belum merata, sehingga kecamatan ikut membantu membimbing penyusunan program pemberdayaan.” (Wawancara dengan Pemerintah Kecamatan Merakurak, 12 November 2024)

Perwakilan Pemerintah Desa Tahulu, Bapak M., mengungkapkan:

“Kami punya komitmen untuk pemberdayaan perempuan, tetapi pelatihan dan sarana masih terbatas.” (Wawancara dengan Pemerintah Desa Tahulu, 12 November 2024)

Sementara itu, Ibu T., sebagai Kader Perempuan Desa Tahulu, menyampaikan:

“Informasi dari kabupaten kadang terlambat diterima, dan pelatihan bagi kader tidak rutin, jadi kegiatan di desa sering terhambat.” (Wawancara dengan Kader Perempuan Desa Tahulu, 12 November 2024)

Hasil wawancara pendahuluan tersebut menunjukkan bahwa meskipun landasan kebijakan dan dokumen perencanaan sudah kuat, implementasinya masih menghadapi kendala koordinasi lintas sektor, kapasitas sumber daya manusia, dan keterbatasan fasilitas pendukung.

**Tabel 1.1 Program dan Sub Kegiatan Dinsos P3A & PMD Kab. Tuban  
Tahun 2023**

Program/Kegiatan	Sub Kegiatan	Lokasi	Indikator Kinerja
Pemberdayaan Perempuan Bidang Politik, Hukum, Sosial, dan Ekonomi pada Organisasi Kemasyarakatan Kewenangan Kabupaten/Kota	Sosialisasi Peningkatan Partisipasi Perempuan di Bidang Politik, Hukum, Sosial dan Ekonomi.	Kabupaten Tuban, Semua Kecamatan, Semua Kelurahan	Jumlah Dokumen Hasil Sosialisasi Peningkatan Partisipasi Perempuan di Bidang Politik, Hukum, Sosial, dan Ekonomi Kewenangan Kabupaten/Kota

Sumber: Diperoleh dari data sekunder (2025)

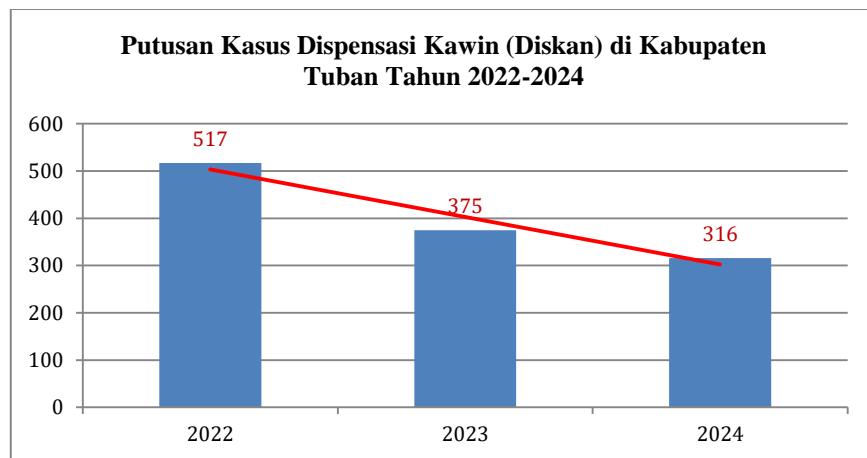
Meskipun landasan hukum dan perencanaan sudah kuat, upaya pencapaian sasaran RPJMD di Kabupaten Tuban masih menghadapi kendala serius yang menggerus capaian indeks pembangunan manusia. Tantangan terbesar adalah tingginya angka pernikahan usia anak yang ditunjukkan oleh melonjaknya permohonan Dispensasi Kawin (Diska) yang diajukan ke Pengadilan Agama setempat. Data menunjukkan bahwa Tuban merupakan salah satu daerah di Jawa Timur dengan tingkat kasus Diska yang signifikan.

**Tabel 1.2 Data Jenis Perkara Dispensasi Kawin Tahun 2023**

No.	Kabupaten/Kota	Perkara Dispensasi Kawin
1.	Kab. Malang	1455
2.	Kab. Jember	1395
3.	Kab. Kraksaan	1152
4.	Kab. Banyuwangi	877
5.	Kab. Lumajang	856
6.	Kab. Bondowoso	735
7.	Kab. Pasuruan	708
8.	Kab. Kediri	587
9.	Kab. Bojonegoro	532
10.	Kab. Tuban	516

Sumber: Pengadilan Agama Tuban, 2024

Berdasarkan data jenis perkara Dispensasi Kawin tahun 2023, terdapat sepuluh kabupaten di Jawa Timur dengan jumlah perkara tertinggi, Kabupaten Tuban menduduki peringkat ke-10 dengan dispensasi kawin terbanyak yaitu sebanyak 516 perkara. Pernikahan di usia anak merupakan pelanggaran hak dasar dan menjadi penghalang utama bagi pemberdayaan perempuan, karena secara kolektif merenggut kesempatan pendidikan, kesehatan reproduksi, serta meningkatkan kerentanan terhadap kemiskinan dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT). Realitas tingginya angka Diska ini secara langsung mengancam keberhasilan Sasaran RPJMD terkait Meningkatnya Kesetaraan Gender dan menjadi justifikasi utama untuk diperlukannya program intervensi yang agresif dan tepat sasaran.



**Gambar 1.1 Kasus Dispensasi Kawin (Diska) di Kabupaten Tuban**  
Sumber: SIPP Pengadilan Agama Tuban, 2024

Adapun data dari Pengadilan Agama Kabupaten Tuban selama tahun 3 tahun terakhir terkait putusan kasus dispensasi kawin (diska) di seluruh kecamatan di Kabupaten Tuban, yaitu terdapat sebanyak 517 pada tahun 2022, 375 kasus pada tahun 2023, dan menurun menjadi 316 kasus pada tahun 2024. Meskipun

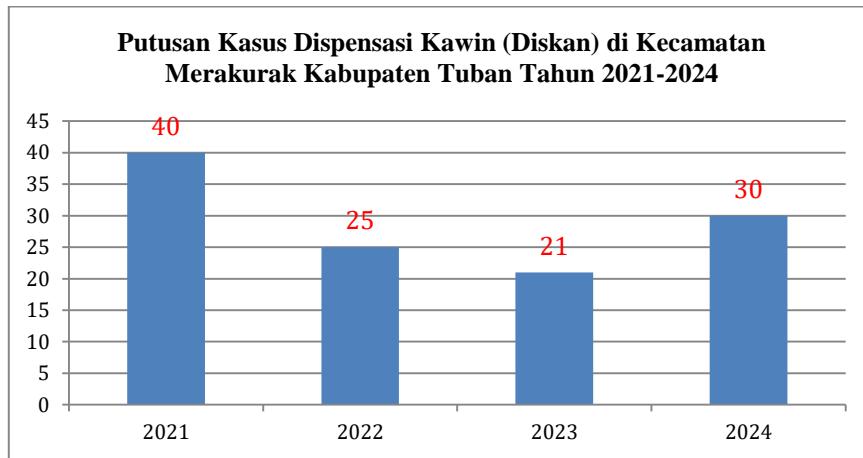
mengalami penurunan, namun angka tersebut masih dapat dikategorikan cukup tinggi, mengingat Kabupaten Tuban berada pada peringkat ke-10 sebagai daerah dengan jumlah dispensasi kawin tertinggi di Provinsi Jawa Timur.

**Tabel 1.3 Data 5 Kecamatan di Tuban dengan Kasus Dispensasi Kawin Tertinggi Tahun 2024**

No	Kecamatan	Jumlah Kasus
1	Kecamatan Kerek	76
2	Kecamatan Montong	73
3	Kecamatan Semanding	49
4	Kecamatan Grabagan	41
5	Kecamatan Merakurak	30

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2025

Sepanjang tahun 2024, Kabupaten Tuban mencatat 316 perkara dispensasi kawin yang diputus oleh Pengadilan Agama Tuban. Lima kecamatan dengan jumlah kasus pernikahan dini tertinggi adalah Kecamatan Kerek (76 kasus), Kecamatan Montong (73 kasus), Kecamatan Semanding (49 kasus), Kecamatan Grabagan (41 kasus), dan Kecamatan Merakurak (30 kasus). Kecamatan Merakurak di Kabupaten Tuban merupakan salah satu wilayah dengan kasus perkawinan anak yang masih cukup tinggi. Pada tahun 2024, kecamatan yang terdiri dari 19 desa ini tercatat sebagai daerah dengan jumlah permohonan dispensasi kawin (diska) yang cukup banyak di Kabupaten Tuban.



**Gambar 1.2 Kasus Dispensasi Kawin (Diska) di Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban**

Sumber: KUA Kecamatan Merakurak, 2025

Data dispensasi kawin di Kecamatan Merakurak menunjukkan fluktuasi sepanjang tahun 2021 hingga 2024. Pada tahun 2021, tercatat 40 kasus, menjadikannya angka tertinggi dalam periode ini. Kemudian, terjadi penurunan signifikan di tahun 2022 dengan 25 kasus, yang berlanjut hingga mencapai titik terendah di tahun 2023 dengan 21 kasus. Namun, di tahun 2024, jumlah kasus sedikit meningkat kembali menjadi 30. Salah satu desa yang berkontribusi besar terhadap tingginya angka pernikahan dini di Kecamatan Merakurak yaitu Desa Tahulu. Sumariyono selaku Kepala Desa mengatakan bahwa:

“Pada tahun 2024 terdapat 5 desa dengan kasus perikahan dini tertinggi, yaitu Desa Tahulu, Desa Mandirejo, Desa Sambonggede, Desa Kapu, dan Desa Tuwiri Wetan. Akan tetapi Desa Tahulu memang paling banyak jika dibandingkan dengan desa-desa lain di Kecamatan Merakurak. Oleh karena itu, oleh karena itu Desa Tahulu dipilih sebagai lokasi pelaksanaan program Sepatu Kaca.” Sabtu (24/04/2025)

Maraknya praktik pernikahan dini di wilayah ini dipengaruhi oleh berbagai faktor. Panitera Muda permohonan Pengadilan Agama Tuban, Sandhy Sugijanto mengungkapkan:

“Ada beberapa alasan terkait dengan pengajuan Diska antara lain, hamil diluar nikah. Pergaulan bebas yang artinya sudah pernah melakukan hubungan layaknya suami istri tetapi tidak sampai hamil. Selain itu, faktor budaya serta menghindari zina. Dengan maksud, sudah berpacaran tetapi sudah serius kearah hubungan resmi pasangan suami istri.” Jum’at (27/02/2025)

Oleh karena itu, sebagai respons strategis terhadap tingginya kasus Dispensasi Kawin dan dalam rangka menindaklanjuti mandat RPJMD yang telah didukung oleh Peraturan Menteri P3A No. 3 Tahun 2023, Dinas Sosial P3A dan PMD Kabupaten Tuban menggagas sebuah program unggulan bernama Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (SEPATU KACA) yang telah diresmikan oleh Bapak Aditya Halindra. SE selaku Bupati Kabupaten Tuban pada 14 September 2023.



**Gambar 1.3 Peresmian Program Sepatu Kaca oleh Bupati Kabupaten Tuban**  
Sumber: Website Resmi Pemerintah Kabupaten Tuban, 2024

Program ini diluncurkan sebagai implementasi kunci dari Renja Dinas Sosial P3A dan PMD Tahun 2023, yang berfokus pada Penguatan pemberdayaan dan peran perempuan dalam pembangunan melalui peningkatan literasi, keterampilan hidup, dan kesadaran hukum. SEPATU KACA dirancang bukan hanya sebagai pelatihan, melainkan sebagai wadah kelembagaan untuk mencetak

perempuan-perempuan berdaya di tingkat keluarga dan komunitas, yang diharapkan mampu menjadi agen perubahan dalam menolak praktik pernikahan usia anak dan mewujudkan keluarga yang amanah serta melindungi anak. Desa Tahulu Kecamatan Merakurak merupakan salah satu desa yang bersedia untuk bekerja sama dalam menerapkan program Sepatu Kaca.

Program “Sepatu Kaca” (Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak) merupakan salah satu inisiatif yang dijalankan oleh Dinas Sosial P3A dan PMD melalui bidang P3A. Kegiatan ini mencakup pendidikan, pelatihan keterampilan, serta pendampingan bagi masyarakat, khususnya perempuan. Program ini awalnya digagas oleh Dinas Sosial P3A dan PMD bersama dengan Forum Puspa (Partisipasi Publik untuk Kesejahteraan Perempuan dan Anak), yang merupakan wadah bagi masyarakat yang peduli terhadap isu anak dan perempuan, serta menjadi mitra strategis Dinas Sosial P3A dan PMD Kabupaten Tuban.

Tujuan dari didirikannya Sekolah Perempuan adalah untuk memberdayakan perempuan agar memiliki strategi yang memungkinkan mereka berkembang dan maju, sehingga tidak lagi dianggap sebagai kelompok yang termarjinalkan atau tersisihkan. Perempuan memiliki peran yang sangat penting dalam lingkungan sekitarnya, dan mereka tetap mampu menjalankan fungsi mereka sebagai seorang istri sekaligus ibu meskipun memilih untuk berkarier. Kegiatan Sekolah Perempuan ini diselenggarakan setiap tahun oleh Dinas Sosial P3A, dengan sasaran utama desa-desa yang memiliki angka dispensasi kawin tinggi dan masih memiliki pemahaman terbatas di wilayah Kabupaten Tuban.

Program ini secara resmi dimulai pada 14 September 2023. Gagasan mendirikan sekolah ini muncul dari kesadaran akan berbagai tantangan yang dihadapi perempuan dalam diskriminasi serta kekerasan yang menimpa perempuan. Pelaksanaan Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (Sepatu Kaca) berlangsung selama 6 hari, mencakup kegiatan seperti: (1) orientasi peserta, (2) pengarusutamaan gender, (3) penggalian potensi diri, (4) pelatihan ketahanan keluarga, (5) kelas kesehatan, dan (6) kelas keterampilan. Adapun regulasi yang menjadi landasan hukum terkait Program “Sepatu Kaca” yaitu Surat Keputusan Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Tuban Nomor: 188.45/95/KPTS/414.105.4/2023 Tentang Panitia Pelaksanaan Implementasi Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (SEPATU KACA).

Sejak pertama kali diimplementasikan, program ini telah dijalankan secara bertahap di beberapa desa setiap tahunnya. Berikut adalah data pelaksanaan program Sepatu Kaca dari tahun 2021 hingga 2024:

**Tabel 1.4 Data Pelaksanaan Program Sepatu Kaca di Kabupaten Tuban Tahun 2021-2024**

No	Tahun	Lokasi
1	2021	Desa Ngino, Kec. Semanding Desa Sumberejo, Kec. Plumpang
2	2022	Desa Karangagung, Kec. Palang
3	2023	Desa Tengerwetan, Kec. Kerek
4	2024	Desa Tahulu, Kec. Merakurak

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2025

Program ini dimulai pada tahun 2021 di Desa Ngino Kecamatan Semanding dan Desa Sumberejo Kecamatan Plumpang sebagai tahap awal. Berdasarkan hasil evaluasi yang positif, program ini kemudian diperluas ke Desa

Karangagung Kecamatan Palang pada tahun 2022. Pada tahun 2023, Desa Tenggerwetan Kecamatan Kerek menjadi lokasi pelaksanaan berikutnya, dan pada tahun 2024, program ini dilaksanakan di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak. Pemilihan desa-desa tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan strategis, antara lain:

1. Tingginya angka Dispensasi Kawin (Diska)
2. Kesiapan perangkat desa yang mendukung penuh program
3. Keterbukaan dan dukungan masyarakat untuk menerima pelatihan dan pendampingan
4. Potensi desa untuk menjadi percontohan dalam upaya pencegahan pernikahan dini sehingga dapat direplikasi di desa-desa lain
5. Telah dilakukan survei dan koordinasi antara Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (P3A) dan pemerintah desa.

Program Sekolah Perempuan telah direalisasikan oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia. Penelitian oleh Shofiyyahusya'diah & Rahaju (2022) di Desa Kramatinggil, Kabupaten Gresik, menunjukkan bahwa program yang berfokus pada pemberdayaan perempuan melalui pelatihan UMKM, kelas kepemimpinan, dan bank sampah masih menghadapi sejumlah kendala. Tantangan utama meliputi keterbatasan sumber daya manusia sebagai pelaksana program di lapangan, alokasi anggaran APBD yang tidak meningkat meskipun jumlah kelompok Sekoper bertambah, serta kurang optimalnya sosialisasi dari pihak birokrasi. Meskipun menghadapi hambatan, program tersebut memberikan

pengaruh positif terhadap partisipasi perempuan, salah satunya terlihat dari meningkatnya keterlibatan perempuan dalam Musrenbangdes.

Penelitian oleh Wahyuni et al. (2021) juga menggambarkan bahwa pelaksanaan Program Sekolah Perempuan belum berjalan optimal. Beberapa faktor penghambat meliputi keterbatasan sarana dan prasarana, kurangnya pengawasan dan tindak lanjut dari pemerintah setelah program selesai, serta kendala pendanaan akibat refocusing anggaran COVID-19. Selain itu, para alumni program mengalami kesulitan dalam menjalankan tugas lanjutan berupa perekrutan kader baru dan penyebaran pengetahuan yang telah diperoleh.

Selain itu, Program Rumah Srikandi di Desa Kasang Pudak, Jambi, yang mengusung model pemberdayaan perempuan melalui pelatihan kewirausahaan seperti memasak, menyulam, daur ulang, dan budidaya TOGA, dikembangkan sebagai upaya meningkatkan kondisi ekonomi warga. Setelah pelaksanaan selama lima bulan, program ini menunjukkan hasil yang cukup kuat. Hal tersebut tampak dari peningkatan jumlah UMKM serta kenaikan kontribusi ekonomi sektor informal dari 12,86% menjadi 26,27% (Pasaribu & Apriansyah, 2023).

Secara keseluruhan, berbagai penelitian tersebut memberikan gambaran bahwa program-program pemberdayaan perempuan, termasuk model Sekolah Perempuan, memiliki potensi untuk mendorong peningkatan kapasitas dan partisipasi perempuan di tingkat desa. Namun, implementasinya di berbagai daerah masih menghadapi tantangan yang berkaitan dengan sumber daya, pendanaan, keberlanjutan program, dan dukungan struktural dari pemerintah

sehingga membuka ruang untuk penelitian lebih lanjut mengenai pelaksanaannya di konteks yang berbeda.

Meskipun sejumlah penelitian sebelumnya telah mengkaji model Sekolah Perempuan dan berbagai program pemberdayaan perempuan di berbagai daerah, namun belum ada penelitian yang menelaah secara khusus implementasi Program Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (SEPATU KACA) yang dijalankan oleh Dinas Sosial P3A dan PMD Kabupaten Tuban bersama Forum PUSPA. Secara empiris, belum ada kajian yang menggambarkan bagaimana program ini dioperasionalkan pada desa dengan angka dispensasi kawin tinggi, khususnya Desa Tahulu yang memiliki karakteristik sosial, budaya, dan persoalan pernikahan dini yang berbeda dari daerah lain. Dari sisi konteks, belum terdapat penelitian yang menelaah dinamika koordinasi antarlevel pemerintahan (kabupaten–kecamatan–desa) dalam implementasi program ini, padahal temuan wawancara pendahuluan menunjukkan adanya masalah komunikasi, keterbatasan SDM pendamping, serta lemahnya sinergi pelaksana di tingkat desa. Selain itu, secara teoretis belum ditemukan penelitian yang menggunakan kerangka implementasi kebijakan George C. Edwards III untuk menganalisis Program Sepatu Kaca, sehingga aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi pada program ini masih belum terjelaskan secara komprehensif. Kekosongan inilah yang menjadi dasar perlunya penelitian ini dilakukan untuk memberikan pemahaman akademik yang lebih mendalam mengenai implementasi Program Sepatu Kaca di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban.

Berbagai penelitian sebelumnya telah membahas implementasi program pemberdayaan perempuan, baik dalam bentuk Sekolah Perempuan maupun model pemberdayaan kewirausahaan seperti Rumah Srikandi. Namun, hingga saat ini belum terdapat penelitian yang secara khusus mengkaji implementasi Program Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (SEPATU KACA) yang dijalankan oleh Dinsos P3A & PMD bersama Forum PUSPA Kabupaten Tuban. Program ini memiliki karakteristik berbeda karena berfokus pada pencegahan pernikahan usia anak, melibatkan model kolaborasi antarlevel pemerintahan, serta diterapkan pada desa-desa dengan angka Dispensi Kawin yang tinggi. Selain itu, belum ada penelitian yang menilai implementasi program ini menggunakan kerangka teori implementasi Edwards III, sehingga aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi dalam konteks Program Sepatu Kaca masih belum terjelaskan secara akademik.

Berdasarkan kompleksitas permasalahan implementasi Program Sepatu Kaca yang melibatkan berbagai aktor, lintas level pemerintahan, serta tantangan berupa koordinasi, kapasitas sumber daya, dan keberlanjutan program di tingkat desa, diperlukan kerangka teori yang mampu melihat implementasi kebijakan secara menyeluruh. Penelitian ini membutuhkan teori yang tidak hanya menilai keluaran program, tetapi juga proses implementasi dari hulu ke hilir, termasuk bagaimana pesan kebijakan disampaikan, kemampuan pelaksana, sikap para aktor, serta struktur organisasi yang menaungi program. Oleh karena itu, teori implementasi kebijakan yang bersifat komprehensif dan dapat memetakan

hambatan pada setiap tahapan menjadi sangat relevan dalam konteks penelitian ini.

Dalam penelitian ini, teori implementasi yang digunakan adalah teori dari George C. Edwads III, yang menyatakan bahwa proses implementasi terdiri dari empat faktor utama yang menentukan keberhasilan implementasi, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), sikap atau disposisi (*disposition*), serta struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat indikator itu menjadi acuan untuk menilai tingkat keberhasilan suatu kebijakan dapat dioperasionalisasikan secara efektif dalam konteks nyata. Ketika dikaitkan dengan Implementasi Program Sepatu Kaca di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban, keempatnya dapat diidentifikasi secara jelas dalam setiap tahap implementasi.

Berdasarkan aspek komunikasi (*communication*), implementasi kebijakan yang efektif bergantung pada pemahaman tanggung jawab oleh pelaksana kebijakan. Komunikasi yang jelas, akurat, dan konsisten dari pembuat kebijakan sangat penting untuk mencegah kesalahpahaman yang dapat mengakibatkan kebingungan di antara pelaksana. Namun, dalam implementasi Program Sepatu Kaca di Desa Tahulu ini masih terdapat *misscommunication* dalam pencapaian target tujuan utama antara pihak Dinas Sosial P3A dengan pihak Kepala Desa Tahulu, hal ini disampaikan oleh Ibu Muharti selaku Kepala Bidang P3A yang menyatakan bahwa:

“Kami sudah berupaya sosialisasi semaksimal mungkin melalui Camat dan Kepala Desa. Namun, kendala di lapangan seringkali terjadi, fokus kami untuk memberdayakan perempuan termasuk pada pencegahan stunting dan KDRT tergeser oleh harapan masyarakat yang hanya antusias atau puas

dengan pelatihan keterampilan memasak atau menjahit" (wawancara, 28/7/25)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa implementasi Program di Desa Tahulu tehambat oleh ketidakjelasan tujuan inti program. Pesan Dinas Sosial P3A yang menekankan pada perubahan perilaku dan pola pikir tidak tersampaikan secara utuhh di tingkat desa, sehingga peserta cendeung teralihkan dengan materiil dari pelatihan keterampilan.

Aspek kedua yaitu sumber daya (*resources*) yang gagasan mendasarnya adalah bahwa peluang keberhasilan implementasi kebijakan meningkat ketika sumber daya yang berkualitas dan mampu. Sumber daya ini juga mencakup kewenangan untuk menjamin bahwa kebijakan dilaksanakan dengan maksud dan tujuan tertentu, serta berbagai fasilitas (seperti gedung, peralatan, lahan, dan perlengkapan) untuk kepentingan pelayanan publik. Pada program Sepatu Kaca di Desa Tahulu ini menghadapi beberapa kendala terkait sumber daya yang ada, hal ini sejalan dengan pernyataan Ibu Sri Rahayu selaku ketua Forum Puspa Kabupaten Tuban bahwa:

"Salah satu hambatan terbesar adalah keterbatasan SDM kami. Idealnya untuk setiap lokasi pilot project perlu pendampingan intensif, teapi staf kami sangat terbatas karena pihak Dinas Sosial P3A dan PMD hanya mengandalkan kami sebagai tenaga pendidik/pengajar" (wawancara, 29/7/25)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa Dinas Sosial P3A dan PMD tidak memiliki staf memadai untuk menjamin pendampingan yang intensif dan berkelanjutan bagi peserta di Desa Tahulu baik dari pihak Dinas maupun kader desa, terutama pasca-pelatihan.

Pada aspek ketiga yaitu sikap pelaksana (*dispositions/attitudes*). Pelaksanaan kebijakan yang berhasil menuntut para pelaksana tidak hanya memahami tugas yang harus dijalankan, tetapi juga memiliki keterampilan yang memadai dan motivasi untuk melakukannya. Ketika menerapkan suatu kebijakan, sebagian besar pelaksana memanfaatkan wewenang mereka secara maksimal. Kurangnya *sense of ownership* dari pemangku kebijakan di Desa Tahulu (Kepala Desa dan Perangkat) menjadi suatu hambatan yang krusial. Hal ini sejalan dengan pernyataan Ibu Muharti selaku Kepala Bidang P3A yang menyatakan bahwa:

“Kemauan keras kepala desa menjadi kunci. Kalau Kepala Desa Tahulu hanya melihat ini sebagai program ‘titipan’, maka antusiasme masyarakat dan alokasi dana desa untuk tindak lanjut cenderung rendah” (wawancara, 28/7/25)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa Dinas Sosial P3A kesulitan mengubah disposisi kepala desa agar melihat program Sepatu Kaca sebagai prioritas pembangunan desa yang harus didukung dengan alokasi dana desa, bukan hanya sekedar kewajiban administratif dari kabupaten.

Terakhir, aspek struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Struktur birokrasi yang tidak efektif terkadang dapat menghambat proses implementasi kebijakan, bahkan ketika terdapat sumber daya yang memadai dan para pelaksana menyadari apa yang harus dilakukan serta siap untuk melaksanakannya. Dinas Sosial P3A dan PMD mengakui adanya fragmentasi dalam koordinasi di tingkat lapangan, hal ini berdasarkan pernyataan dari Ibu Muharti selaku Kepala Bidang P3A bahwa:

“Secara struktural, baik pelaksanaan maupun pelaporan anggaran sudah sesuai dengan SOP. Akan tetapi terdapat kendala lain meskipun kami sudah membuat tim kerja lintas sektor. Namun, di level pelaksanaan Desa Tahulu, sinergi antara Kader Desa dengan Forum Puspa masih belum optimal dan tumpang tindih” (wawancara, 28/7/25)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa meskipun koordinasi telah dibentuk, hubungan kerja partisipatif antara lembaga pelaksana di Desa Tahulu (Kepala dan Pearangkat Desa) dan pendamping Program (Forum Puspa) masih belum berjalan mulus, menyebabkan potensi tumpang tindih dan keidakefektifan sumber daya.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya mengenai permasalahan yang muncul, penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“Implementasi Program Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (Sepatu Kaca) di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis mendapat rumusan masalah yaitu Bagaimana Implementasi Program Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (Sepatu Kaca) di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan atau implementasi dari program Sekolah Perempuan Tuban Keluarga Amanah dan Cinta Anak (Sepatu Kaca) di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini secara teoritis dan praktis adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, baik penulis maupun pihak lainnya, terutama kalangan akademis atau masyarakat umum yang perlu mengetahui Implementasi Program Sepatu Kaca di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada program studi Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, serta untuk menambah pengetahuan dan wawasan melalui penelitian tentang Implementasi Program Sepatu Kaca di Desa Tahulu Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban).

2. Bagi Pembaca

Memberikan pemahaman kepada pembaca tentang pentingnya upaya pencegahan pernikahan dini dan peran program Sepatu Kaca dalam mendukung kesejahteraan anak dan remaja perempuan.

3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk memperluas referensi dan literatur yang tersedia di perpustakaan, yang dapat digunakan sebagai studi untuk penelitian yang akan dilakukan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.

#### 4. Bagi Pemerintah Kabupaten Tuban

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan, ide, dan pemikiran sebagai bahan untuk evaluasi bagi Dinas Sosial, P3A dan PMD Kabupaten Tuban sehingga dapat meningkatkan efektivitas program Sepatu Kaca di masa depan.