

DINAMIKA DEMOGRAFI MENGGANGGU NEGERI?:

ADAPTIVE GOVERNANCE DALAM TANTANGAN DEMOGRAFI MENUJU INDONESIA EMAS 2045



20
26

LATAR BELAKANG & KONTEKS MASALAH

Dinamika kependudukan merupakan faktor penting yang menentukan arah dan keberhasilan pembangunan berkelanjutan di berbagai wilayah (Al Afgan & Torro, 2026). Salah satu fase penting dalam dinamika kependudukan adalah bonus demografi, yaitu periode ketika proporsi penduduk usia produktif (15–64 tahun) mencapai titik tertinggi dibandingkan dengan kelompok usia nonproduktif (Al Jafar & Fauziah, 2024). Secara teoritis, kondisi ini memberikan peluang besar bagi pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan produktivitas, tabungan nasional, serta investasi pada modal manusia (Jiajun dkk., 2025). Selain itu, Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik RI (2025) struktur demografi di Indonesia saat ini apabila didasarkan pada umur ada;ah sebagai berikut:

Tabel 1. Struktur Demografi di Indonesia Tahun 2025 (Berdasarkan Usia)

Kelompok Umur	Kategori Demografi	Persentase (%)	Jumlah Penduduk (jiwa)
0-14 tahun	Usia non-produktif (muda)	24%	66.724.200
15-64 tahun	Usia produktif	69%	196.131.400
65+ tahun	Usia non-produktif (lansia)	7%	21.583.300
Total		100%	284.438.900

Sumber: BPS, 2025

Dari data tersebut, terlihat bahwa kelompok usia produktif memiliki jumlah paling banya dengan presentase hampir 70%. Melihat peluang emas seperti pada penjelasan di atas, tentu perlu untuk dilakukan tata kelola yang baik. Apalagi pada tahun 2045, pemerintah menargetkan Indonesia menjadi negara maju dengan pembangunan ekonomi berkelanjutan serta transisi energi sebagai prioritas utama dalam perjalanan menuju “Indonesia Emas” (Bräuchler, 2026).

Dalam perjalanannya, muncul berbagai dinamika dan tantangan yang menyertai peluang demografi di Indonesia. Beberapa tantangan tersebut adalah sebagai berikut:

A. Maraknya Pernikahan Dini/Pernikahan Anak

Perkawinan anak di Indonesia masih tinggi, dengan sekitar 10,82% perempuan menikah sebelum usia 18 tahun, dipengaruhi oleh norma sosial, budaya, ekonomi, serta faktor geografis dan agama yang berbeda di tiap daerah (Wibowo dkk., 2021; Rizkianti & Sari,

2024). Praktik ini berdampak negatif pada kesehatan, seperti meningkatnya risiko kelahiran prematur, BBLR, dan kematian ibu akibat ketidaksiapan fisik. Selain itu, perkawinan anak menurunkan kualitas keluarga karena ketidaksiapan ekonomi, sosial, dan mental, yang dapat memicu stres hingga depresi (Adam, 2020; Ayudiputri dkk., 2024). Secara keseluruhan, fenomena ini tidak hanya merugikan individu, tetapi juga menurunkan kualitas sumber daya manusia dan berpotensi mengganggu struktur demografi baik dari sisi kualitas maupun kuantitas.

B. Menurunnya Minat atau Angka Pernikahan di Indonesia

Pernikahan sebagai institusi sosial dan legal di Indonesia menunjukkan tren perubahan yang signifikan, ditandai dengan penurunan angka pernikahan dalam beberapa tahun terakhir. Data menunjukkan bahwa jumlah pernikahan terus menurun sejak sekitar 2014 hingga 2021, dengan penurunan paling tajam terjadi pada masa pandemi COVID-19 (Nuraini dkk., 2024). Sementara itu, perubahan kebijakan melalui peningkatan batas usia minimum menikah menjadi 19 tahun justru diikuti kenaikan dispensasi kawin dari 23,1 ribu kasus pada 2019 menjadi 64,2 ribu pada 2020 (Rismana dkk., 2024). Fenomena ini mengindikasikan bahwa penurunan angka pernikahan tidak hanya dipengaruhi faktor ekonomi dan sosial, tetapi juga regulasi. Secara demografis, kondisi ini berimplikasi pada kecenderungan penundaan usia kawin, penurunan fertilitas, serta perubahan struktur penduduk di masa depan.

C. Fenomena Child Free Dalam Struktur Masyarakat Muda

Fenomena childfree merupakan keputusan sukarela pasangan suami-istri untuk tidak memiliki anak sebagai bentuk pilihan reproduksi dan otonomi individu (Meidina & Puspita, 2023). Di Indonesia, tren ini mulai meningkat, dengan sekitar 8,2% perempuan memilih childfree, terutama pada kelompok berpendidikan tinggi dan masyarakat perkotaan (Supriyani & Fitriana, 2025). Secara demografis, fenomena ini berdampak ganda: di satu sisi menurunkan angka kelahiran dan membantu pengendalian penduduk, namun di sisi lain berpotensi menurunkan fertilitas, menghambat regenerasi, serta memicu penuaan populasi jika terjadi secara luas (Purnama, 2024). Oleh karena itu, childfree menjadi faktor penting yang memengaruhi struktur dan dinamika demografi serta keberlanjutan pembangunan.

Selain tantangan di atas, masih ada berbagai jenis tantangan yang ada terkait dengan peluang dan tantangan demografi yang perlu dihadapi. Dinamika demografi tersebut diperparah dengan adanya ketidaktegasan kebijakan yang ada di Indonesia. Salah satunya adalah adanya dispensasi menikah yang diberlakukan di Indonesia. Dispensasi nikah adalah mekanisme hukum yang memungkinkan pernikahan di bawah usia minimum 19 tahun sesuai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, melalui permohonan

orang tua ke Pengadilan Agama dengan “alasan mendesak” sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019. Alih-alih menekan pernikahan anak, kebijakan ini justru memicu lonjakan permohonan, yang mencapai puncak 65.299 kasus pada 2021 dan masih tinggi sebesar 43.083 kasus pada 2024. Bahkan, sekitar 3.900 pemohon berusia di bawah 15 tahun, termasuk usia 11 tahun (Rosyadi dkk., 2025). Tingkat persetujuan juga tinggi, seperti di Pengadilan Agama Bawean yang mengabulkan 75,48% dari 208 permohonan (2019–2023), terutama karena alasan ekonomi dan lamanya hubungan, bukan kehamilan (Al’Ghani dkk., 2025). Studi lain di Kalimantan Selatan menunjukkan mayoritas kasus dikabulkan tanpa pemeriksaan kesehatan memadai (Sekarrini dkk., 2025). Hal ini menandakan bahwa dispensasi nikah telah menjadi celah hukum yang melemahkan upaya perlindungan anak.

Selain itu, tugas pokok dan fungsi dari lembaga pemerintah yaitu BKKBN (sekarang Kemendukbangga/BKKBN) dan KUA dalam menghadapi tantangan di atas yang berkaitan dengan dinamika demografi perlu untuk dipertanyakan. Dalam perspektif tantangan demografi, perluasan mandat BKKBN dari pengendalian kuantitas penduduk menuju peningkatan kualitas melalui penanganan stunting menunjukkan adanya pergeseran fokus kebijakan. Di satu sisi, langkah ini relevan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui intervensi hulu seperti Elsimil dan pendampingan keluarga (Maulida dkk., 2022; Hariani dkk., 2025), serta terbukti efektif melalui pendekatan lintas sektor (Prasetyani dkk., 2023). Namun di sisi lain, pergeseran ini berpotensi memperlemah perhatian terhadap fungsi dasar pengendalian fertilitas jika tidak diimbangi secara proporsional. Dalam konteks dinamika demografi, ketidakseimbangan antara pengendalian kuantitas dan peningkatan kualitas dapat memperparah tekanan demografi, misalnya melalui tingginya angka kelahiran yang tidak diiringi kesiapan kualitas keluarga, sehingga berisiko menghambat optimalisasi bonus demografi.

Sementara itu, peran KUA dalam pencegahan pernikahan anak juga menunjukkan fungsi yang secara langsung berkaitan dengan dinamika demografi, terutama dalam menekan fertilitas usia dini. Meski memiliki kewenangan administratif yang kuat, ambivalensi normatif antara hukum negara dan norma keagamaan (Hasan dkk., 2026) berpotensi melemahkan konsistensi penegakan batas usia minimum pernikahan. Walaupun praktik diskresi, konseling, dan kolaborasi lintas sektor terbukti efektif di beberapa daerah (Toriquddin, 2024; Usaimin dkk., 2025; Fitriahadi dkk., 2023), keterbatasan kapasitas dan tekanan sosial-budaya dapat membuat upaya pencegahan tidak merata. Jika fungsi ini tidak berjalan optimal, maka pernikahan anak tetap tinggi dan berkontribusi pada siklus fertilitas dini, stunting, dan rendahnya kualitas sumber daya manusia. Dengan demikian, perubahan fokus dan tantangan implementasi pada BKKBN dan KUA justru dapat memperkuat kompleksitas dinamika demografi.

Oleh karena itu, kompleksitas dinamika demografi Indonesia menunjukkan bahwa peluang bonus demografi tidak dapat dikelola dengan pendekatan kebijakan yang parsial, sektoral, atau statis. Diperlukan kerangka adaptive governance yang mampu merespons perubahan secara fleksibel, berbasis data, serta mengintegrasikan berbagai aktor lintas sektor dan tingkat pemerintahan. Tanpa tata kelola yang adaptif dan terintegrasi, berbagai tantangan seperti pernikahan anak, penurunan angka pernikahan, hingga fenomena childfree justru berpotensi memperdalam disrupsi demografi. Dengan demikian, adaptive governance bukan hanya menjadi pilihan, melainkan prasyarat utama untuk mengoptimalkan bonus demografi dan memastikan tercapainya visi Indonesia Emas 2045 secara berkelanjutan.

■ RUMUSAN MASALAH KEBIJAKAN ■

Berdasarkan uraian latar belakang, persoalan utama dalam pengelolaan bonus demografi menuju Indonesia Emas 2045 bersifat sistemik dan multidimensional. Adapun rumusan masalah kebijakan yang diidentifikasi adalah:

A. Kegagalan respons kebijakan yang adaptif dan terintegrasi

Mengapa kebijakan yang ada belum mampu merespons dinamika demografi secara adaptif? Terdapat paradoks antara regulasi perlindungan anak (UU No. 16 Tahun 2019) dan praktik dispensasi nikah yang justru melegitimasi pernikahan anak. Di sisi lain, tren penurunan pernikahan dan fenomena childfree belum direspons secara memadai, sementara terjadi pergeseran fokus lembaga seperti BKKBN yang tidak selalu seimbang.

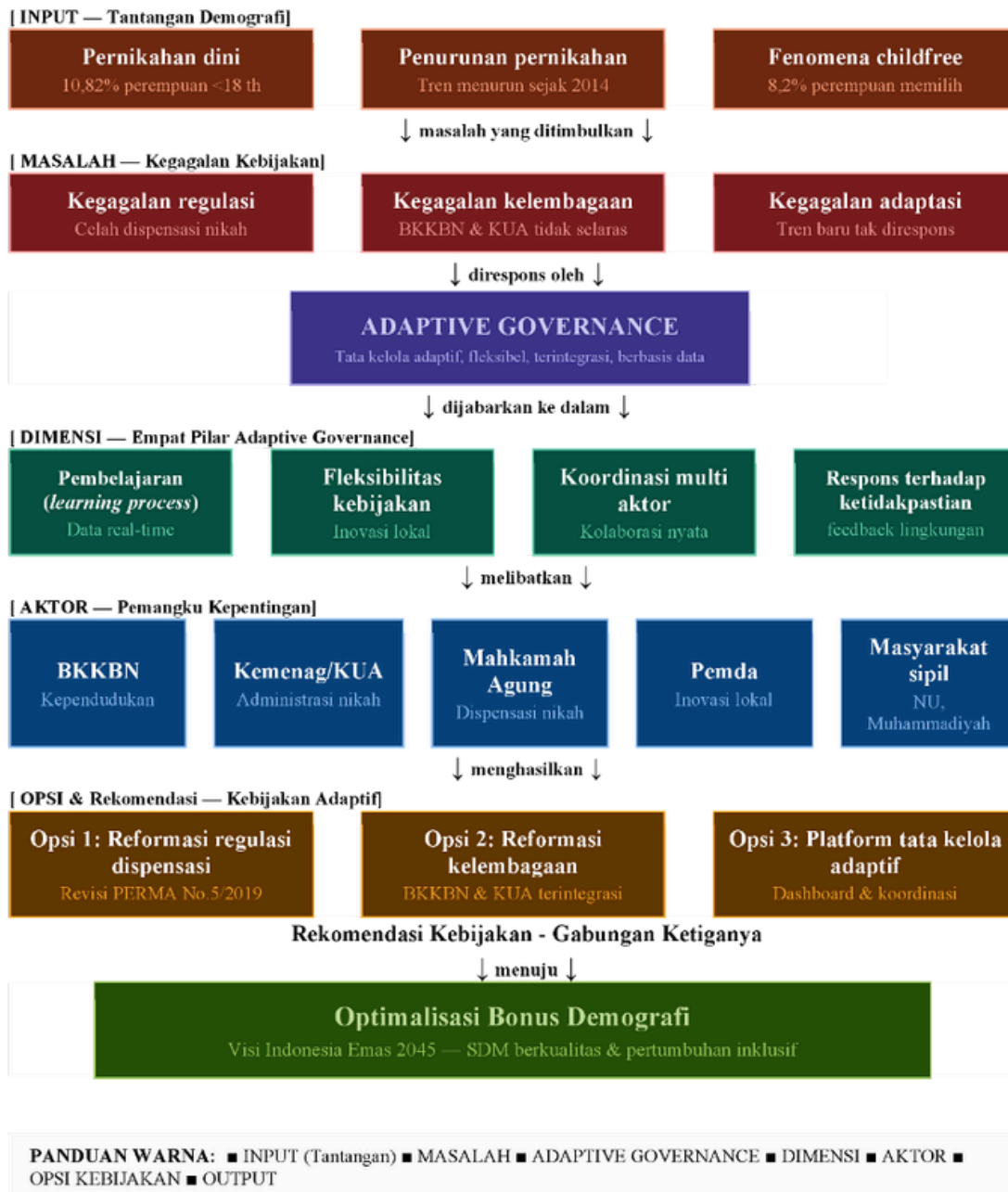
B. Keterbatasan penerapan kerangka Adaptive Governance

Bagaimana menerapkan adaptive governance untuk mengintegrasikan kebijakan lintas sektor dalam menghadapi dinamika demografi yang kompleks, non-linear, dan penuh ketidakpastian? Pendekatan yang masih top-down dan statis belum mampu mengakomodasi kebutuhan kebijakan yang responsif, berbasis umpan balik, dan kolaboratif dari pusat hingga tingkat komunitas.

C. Kebutuhan kebijakan yang efektif, adil, dan berkelanjutan

Kebijakan apa yang paling tepat untuk mengoptimalkan bonus demografi? Diperlukan pendekatan yang tidak hanya berfokus pada pengendalian jumlah penduduk, tetapi juga peningkatan kualitas sumber daya manusia secara menyeluruh, termasuk pendidikan, kesehatan reproduksi, kesejahteraan keluarga, dan kesetaraan gender.

RUMUSAN MASALAH KEBIJAKAN



Adaptive governance merupakan pendekatan tata kelola publik yang menekankan kemampuan sistem untuk belajar, beradaptasi, dan merespons perubahan dalam konteks ketidakpastian dan kompleksitas kebijakan. Berbeda dengan model birokrasi tradisional yang bersifat kaku (Janssen & Van Der Voort, 2016). Adaptive governance bersifat dinamis dan berbasis interaksi antar aktor, dengan mengintegrasikan proses pembelajaran kolektif, fleksibilitas kelembagaan, serta penggunaan data dan umpan balik

sebagai dasar pengambilan keputusan. Roux dkk. (2023) menegaskan bahwa adaptive governance berakar pada social learning dan kolaborasi multi-aktor yang memungkinkan kebijakan berkembang secara iteratif sesuai dinamika lingkungan dan juga menekankan pentingnya kapasitas adaptif dalam menghadapi masalah kompleks (wicked problems) di sektor publik.

Dalam literatur Scopus terbaru, adaptive governance umumnya dioperasionalkan melalui beberapa indikator utama, yaitu pembelajaran berkelanjutan (learning process), fleksibilitas kebijakan (policy flexibility), koordinasi multi-aktor (collaborative governance), dan kemampuan merespons ketidakpastian (uncertainty response). Roux et al. (2023) menunjukkan bahwa pembelajaran kolektif dan refleksi berbasis indikator menjadi kunci dalam meningkatkan kapasitas adaptif, sementara fleksibilitas kelembagaan memungkinkan integrasi inovasi lokal dalam kebijakan (Anggriani dkk., 2024). Selain itu, kolaborasi lintas sektor memperkuat efektivitas kebijakan melalui integrasi sumber daya dan legitimasi (Mukhlis & Perdana, 2022), sedangkan respons terhadap ketidakpastian menekankan pentingnya mekanisme feedback loop dalam menyesuaikan kebijakan secara berkelanjutan (Martikalini, 2025).

Indikator-indikator tersebut selaras dengan kerangka konseptual yang disusun, di mana adaptive governance diposisikan sebagai solusi atas kegagalan regulasi, kelembagaan, dan adaptasi dalam isu demografi. Dimensi pembelajaran tercermin dalam penggunaan data real-time untuk memahami tren pernikahan dan childfree, fleksibilitas kebijakan diwujudkan melalui inovasi regulasi yang responsif terhadap perubahan sosial, koordinasi multi-aktor terlihat dari keterlibatan BKKBN, KUA, Mahkamah Agung, dan masyarakat sipil, serta respons terhadap ketidakpastian diimplementasikan melalui mekanisme umpan balik dan penyesuaian kebijakan secara dinamis. Dengan demikian, kerangka tersebut tidak hanya bersifat konseptual, tetapi juga memiliki landasan empiris yang kuat dalam literatur adaptive governance kontemporer.

ANALISIS KEBIJAKAN

a. Diagnosis Masalah

Diagnosis terhadap kondisi dinamika demografi Indonesia menunjukkan adanya tiga jenis kegagalan kebijakan yang saling memperkuat dan membentuk lingkaran setan yang sulit dipecahkan tanpa intervensi yang bersifat sistemik. Kegagalan pertama adalah kegagalan regulasi, yang paling nyata tercermin dalam paradoks dispensasi nikah. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 secara normatif meningkatkan batas usia minimum menikah menjadi 19 tahun, namun menyediakan mekanisme dispensasi yang justru dimanfaatkan

secara masif. Data menunjukkan lonjakan permohonan dispensasi dari 23.126 kasus (2019) menjadi 65.299 kasus pada 2021, dan meski menurun, masih tinggi di angka 43.083 kasus pada 2024. Lebih mengkhawatirkan, sekitar 3.900 pemohon berusia di bawah 15 tahun, termasuk usia 11 tahun. Fenomena ini mengindikasikan bahwa regulasi yang ada tidak dirancang dengan mekanisme implementasi yang kuat, sehingga niat baik perlindungan anak justru kontraproduktif.

Kegagalan kedua adalah kegagalan kelembagaan, yang terlihat dari ketidakselarasan mandat dan kapasitas lembaga-lembaga kunci. BKKBN mengalami pergeseran fokus yang signifikan dari pengendalian fertilitas menuju penanganan stunting, yang meskipun relevan secara substantif, berpotensi mengabaikan fungsi pengendalian kuantitas penduduk jika tidak diimbangi secara proporsional. Sementara itu, KUA sebagai garda terdepan pencegahan pernikahan anak menghadapi ambivalensi normatif antara hukum negara dan norma keagamaan, serta keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dan infrastruktur. Fragmentasi kelembagaan ini menyebabkan respons yang tidak koordinatif terhadap tantangan demografi yang sesungguhnya membutuhkan pendekatan lintas sektor.

Kegagalan ketiga adalah kegagalan adaptasi kebijakan, yakni ketidakmampuan sistem kebijakan untuk merespons tren-tren demografi baru yang muncul secara cepat, seperti merosotnya angka pernikahan dan berkembangnya fenomena childfree di kalangan generasi muda perkotaan. Kedua fenomena ini belum memiliki respons kebijakan yang memadai, padahal dampak jangka panjangnya terhadap struktur demografi dan keberlanjutan bonus demografi sangat signifikan. Ketidakmampuan sistem kebijakan untuk mendeteksi dan merespons tren-tren ini mencerminkan absennya sistem pemantauan demografi yang adaptif dan berbasis data real-time.

b. Analisis Aktor & Institusi

Aktor	Peran Utama	Kepentingan	Kapasitas	Permasalahan Utama	Implikasi dalam Adaptive
Kemendukban gga/BKKBN	Pengendalian penduduk, pembangunan keluarga, penanganan	Stabilitas demografi, peningkatan kualitas SDM	Tinggi secara struktural, namun terbebani mandat luas	Overlapping tugas (KB & stunting), risiko dilema prioritas	Perlu penguatan kapasitas dan integrasi data untuk
Kementerian Agama (KUA)	Pelayanan pernikahan dan edukasi pranikah	Legitimasi sosial-keagamaan, stabilitas keluarga	Tinggi secara akses (hingga desa), namun normatif	Ambivalensi norma (agama vs kesehatan/usia ideal menikah)	Potensi kuat sebagai agen perubahan melalui

Dinamika Demografi Mengganggu Negeri?: Adaptive Governance dalam Tantangan Menuju Indonesia Emas 20245



Kementerian PPPA	Perlindungan anak dan perempuan	Pencegahan pernikahan anak, kesetaraan gender	Moderat, tergantung koordinasi lintas sektor	Fragmentasi kebijakan dan lemahnya koordinasi	Perlu penguatan <i>collaborative governance</i> lintas kementerian
Mahkamah Agung (Pengadilan Agama)	Pemberian dispensasi nikah	Kepastian hukum dan akses keadilan	Tinggi secara otoritatif	Tingginya angka dispensasi tanpa pemeriksaan kesehatan memadai	Perlu reformasi prosedural berbasis <i>evidence</i> dan <i>feedback system</i>
Pemerintah Daerah	Implementasi kebijakan dan program lokal	Stabilitas sosial dan pembangunan daerah	Variatif (tinggi di kota, rendah di desa terpencil)	Ketimpangan kapasitas dan komitmen antar daerah	Perlu desentralisasi adaptif dan penguatan kapasitas lokal
KUA- Puskesmas- Ormas (Kolaborasi Lokal)	Pencegahan pernikahan anak berbasis komunitas	Kesehatan masyarakat dan kesejahteraan sosial	Tinggi dalam konteks lokal tertentu	Belum terinstitusionalisasi secara nasional	Contoh praktik <i>collaborative governance</i> dan inovasi adaptif
Organisasi Islam (NU, Muhammadiyah)	Pembentukan norma sosial dan edukasi masyarakat	Stabilitas sosial-keagamaan	Sangat tinggi (legitimasi sosial kuat)	Belum optimal dalam kampanye perubahan norma	Aktor kunci dalam <i>social learning</i> dan perubahan budaya
Organisasi Perempuan (Muslimat NU, Aisyiyah)	Advokasi perempuan dan keluarga	Perlindungan perempuan dan anak	Tinggi di akar rumput	Keterbatasan integrasi dengan kebijakan formal	Penguat <i>co-production</i> kebijakan berbasis komunitas
LSM (Kesehatan Reproduksi, Gender, Anak)	Implementasi program berbasis komunitas	Advokasi hak dan kesejahteraan	Tinggi dalam inovasi sosial	Keterbatasan dukungan kebijakan dan pendanaan	Mitra penting dalam <i>policy experimentation</i>
Akademisi & Lembaga Riset	Penyedia data dan evidence	Penguatan kebijakan berbasis riset	Tinggi secara analitis	Kesenjangan antara riset dan kebijakan	Kunci dalam <i>evidence-based policy</i> dan <i>adaptive</i>

c. Dimensi Adaptive Governance

Dalam menganalisis tantangan demografi Indonesia melalui lensa adaptive governance, keempat dimensi yang diuraikan tidak hanya merepresentasikan kebutuhan ideal, tetapi juga mengungkap keterbatasan nyata dalam indikator adaptability, learning, flexibility, dan collaboration. Pada dimensi pembelajaran dan adaptasi berbasis data, kemampuan adaptability masih rendah karena sistem belum mampu merespons perubahan tren secara cepat akibat fragmentasi data antar lembaga seperti BPS, BKKBN, Kementerian Agama, dan Kemendagri. Kondisi ini juga menunjukkan lemahnya dimensi learning, karena belum terdapat sistem evaluasi dan pembelajaran kebijakan yang terintegrasi dan berbasis data real-time. Akibatnya, kebijakan yang dihasilkan cenderung bersifat reaktif dan tidak berbasis pada proyeksi jangka panjang yang akurat.

Pada dimensi fleksibilitas dan eksperimentasi kelembagaan, terdapat potensi flexibility melalui inovasi kebijakan di tingkat daerah, namun secara umum regulasi nasional masih cenderung kaku dan belum sepenuhnya mendukung eksperimentasi kebijakan. Hal ini menyebabkan pembelajaran dari praktik lokal belum terinstitusionalisasi secara sistemik, sehingga menghambat proses policy learning dan replikasi kebijakan yang efektif. Sementara itu, dimensi koordinasi lintas sektor menunjukkan bahwa tingkat collaboration masih rendah. Tata kelola demografi masih didominasi oleh pendekatan sektoral, sehingga koordinasi antar aktor belum berjalan secara substantif dan berkelanjutan. Akibatnya, kemampuan sistem untuk beradaptasi secara kolektif (adaptive capacity) menjadi terbatas karena minimnya pertukaran informasi dan pembelajaran lintas lembaga.

Di sisi lain, dimensi partisipasi dan legitimasi menunjukkan potensi yang relatif lebih tinggi dalam memperkuat collaboration berbasis masyarakat. Namun demikian, keterlibatan aktor sosial seperti tokoh agama dan komunitas lokal belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem kebijakan formal, sehingga kontribusinya terhadap learning dan adaptability masih belum optimal. Secara keseluruhan, analisis ini menunjukkan bahwa keempat indikator adaptive governance belum terintegrasi secara optimal dalam tata kelola demografi Indonesia. Rendahnya adaptability dan learning, terbatasnya flexibility, serta lemahnya collaboration mencerminkan adanya rigiditas sistemik yang menghambat respons kebijakan terhadap dinamika demografi yang terus berkembang.

d. Studi Kasus / Perbandingan

Pengalaman internasional dan lokal memberikan pelajaran berharga tentang bagaimana Adaptive Governance dapat diterapkan secara efektif dalam mengatasi tantangan demografi yang kompleks. Bangladesh memberikan contoh yang relevan dalam penanganan pernikahan anak. Meskipun menghadapi konteks sosial-budaya yang serupa

Korea Selatan memberikan pelajaran tentang risiko kegagalan adaptasi kebijakan demografi. Korea Selatan mengalami penurunan angka kelahiran yang drastis hingga mencapai total fertility rate (TFR) di bawah 1,0 dan sebagian besar karena kebijakan keluarga berencana yang sukses menurunkan fertilitas di masa lalu tidak diimbangi dengan kebijakan pro-natal yang memadai ketika tren demografis berubah (Na dkk., 2024). Fenomena childfree dan penundaan pernikahan yang semakin marak di kalangan generasi muda Korea Selatan tidak direspons secara adaptif oleh sistem kebijakan, sehingga menghasilkan krisis demografi yang kini sangat sulit dibalikkan. Pelajaran ini sangat relevan bagi Indonesia yang mulai menghadapi tren serupa.

Di tingkat lokal, beberapa daerah di Indonesia telah menunjukkan praktik tata kelola demografi yang adaptif. Program DASHAT (Dapur Sehat Atasi Stunting) yang dikelola BKKBN menunjukkan bahwa pendekatan berbasis komunitas dengan pelibatan PKK, kader posyandu, dan pemerintah desa mampu menghasilkan dampak signifikan terhadap kualitas gizi dan kesehatan keluarga. Di bidang pencegahan pernikahan anak, program kemitraan antara KUA Kecamatan Kraksaan dengan tokoh masyarakat terbukti mampu menurunkan kasus pernikahan anak secara lokal. Praktik-praktik baik ini perlu didokumentasikan, dievaluasi secara sistematis, dan jika terbukti efektif, direplikasi di skala nasional melalui mekanisme pembelajaran kebijakan yang merupakan inti dari Adaptive Governance.

5. Opsi Kebijakan (Policy Options)

Berdasarkan diagnosis masalah, analisis aktor, dan kerangka Adaptive Governance yang telah diuraikan, terdapat tiga opsi kebijakan utama yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah Indonesia dalam merespons tantangan demografi menuju Indonesia Emas 2045. Berikut opsi kebijakan yang ditawarkan. Ketiga opsi ini dirancang untuk saling melengkapi dalam menjawab kelemahan regulasi, kelembagaan, dan kapasitas adaptasi kebijakan secara simultan.

Opsi Kebijakan	Deskripsi Kebijakan	Kelebihan	Kekurangan / Tantangan
Opsi 1: Reformasi Regulasi Dispensasi Nikah dan Penguatan Penegakan Hukum	Revisi Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2019 dengan pengetatan kriteria dispensasi, kewajiban pemeriksaan kesehatan dan psikologis, serta pembentukan komite multidisiplin dalam proses pengambilan keputusan	a. Memberikan kepastian hukum yang lebih kuat b. Mengurangi penyalahgunaan dispensasi nikah c. Menunjukkan komitmen politik terhadap perlindungan anak d. Meningkatkan	a. Potensi resistensi dari kelompok konservatif b. Risiko meningkatnya pernikahan tidak tercatat (nikah siri) c. Membutuhkan kapasitas SDM dan infrastruktur tambahan d. Tidak menyentuh akar sosial-ekonomi masalah

<p>Opsi 2: Reformasi Kelembagaan BKKBN dan KUA dan lembaga terkait secara Terintegrasi</p>	<p>Penguatan mandat dan kapasitas BKKBN serta KUA dll. melalui penataan anggaran, sistem informasi demografi terpadu, pelatihan penghulu, standar konseling pranikah, serta koordinasi lintas sektor di tingkat lokal</p>	<p>a. Lebih realistis dan mudah diimplementasikan (inkremental) b. Memperkuat aktor kunci di garis depan c. Mendorong pencegahan melalui pendekatan edukatif dan promotif d. Meningkatkan koordinasi layanan di tingkat lokal</p>	<p>a. Dampak cenderung jangka menengah hingga panjang b. Bergantung pada komitmen daerah dan kualitas implementasi c. Risiko tetap adanya fragmentasi jika tidak terintegrasi penuh d. Tidak cukup kuat tanpa dukungan reformasi regulasi</p>
<p>Opsi 3: Platform Tata Kelola Demografi Adaptif Lintas Sektor</p>	<p>Pembentukan platform koordinasi berbasis <i>adaptive governance</i> yang mencakup dashboard data real-time, koordinasi lintas aktor, respons kebijakan cepat, serta sistem evaluasi dan pembelajaran berkelanjutan</p>	<p>a. Pendekatan paling komprehensif dan sistemik b. Meningkatkan kemampuan adaptasi kebijakan secara <i>real-time</i> c. Memperkuat kolaborasi lintas sektor d. Mendorong kebijakan berbasis data dan pembelajaran berkelanjutan</p>	<p>a. Membutuhkan investasi awal besar (teknologi & SDM) – b. Memerlukan komitmen politik tinggi dan berkelanjutan c. Risiko kompleksitas koordinasi antar aktor d. Implementasi awal relatif lambat</p>

6. Rekomendasi Kebijakan

Mengingat kompleksitas tantangan yang dihadapi dan keunggulan komparatif masing-masing opsi, policy brief ini merekomendasikan pendekatan bertahap yang mengkombinasikan ketiga opsi kebijakan di atas dengan prioritas dan sekuensi yang jelas. Dalam jangka pendek, prioritas utama adalah melakukan reformasi regulasi dispensasi nikah melalui revisi PERMA No. 5 Tahun 2019. Pemerintah perlu segera membentuk tim lintas kementerian (Kemenag, PPPA, Kemenkumham, Mahkamah Agung) untuk merumuskan revisi yang memperketat kriteria dispensasi dan mewajibkan asesmen multidisiplin. Bersamaan dengan itu, perlu diinisiasi program penguatan kapasitas KUA secara nasional, mencakup pelatihan konseling dan protokol deteksi dini pernikahan anak, sebagai landasan implementasi kebijakan yang efektif di tingkat komunitas.

Dalam jangka menengah, fokus bergeser pada reformasi kelembagaan BKKBN secara komprehensif, termasuk penetapan proporsi anggaran yang jelas, pembangunan sistem informasi demografi terpadu, dan pengembangan program-program inovatif untuk merespons tren penurunan angka pernikahan dan fenomena childfree, misalnya melalui insentif keluarga, kebijakan pro-kerja bagi ibu, dan kampanye berbasis data tentang nilai keluarga. Revitalisasi program Keluarga Berencana dengan pendekatan yang kontekstual dan responsif terhadap perubahan nilai generasi muda perlu menjadi prioritas dalam fase ini. Dalam jangka panjang, rekomendasi utama adalah membangun Platform Tata Kelola Demografi Adaptif Lintas Sektor sebagaimana diuraikan dalam Opsi 3. Platform ini akan menjadi tulang punggung sistem Adaptive Governance demografi Indonesia, memastikan bahwa setiap perubahan tren kependudukan dapat dideteksi secara dini, direspons secara cepat dan terkoordinasi, serta dievaluasi secara sistematis untuk pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan.

Di samping rekomendasi utama, terdapat rekomendasi lintas sektor yang perlu diimplementasikan secara paralel: (1) penguatan program beasiswa dan pendidikan perempuan di daerah dengan prevalensi pernikahan anak tinggi sebagai instrumen pencegahan jangka panjang, (2) pengembangan kebijakan pro-keluarga di dunia kerja (cuti melahirkan yang memadai, fasilitas pengasuhan anak, fleksibilitas kerja) untuk merespons penurunan fertilitas, serta (3) pemberdayaan organisasi kemasyarakatan, terutama Aisyiyah dan Muslimat NU sebagai mitra strategis dalam perubahan norma sosial terkait pernikahan dan reproduksi.

7. Implikasi Kebijakan

Implementasi rekomendasi kebijakan yang diusulkan dalam policy brief ini akan membawa sejumlah implikasi penting yang perlu dipersiapkan dan dikelola secara proaktif oleh pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan. Implikasi fiskal dan anggaran merupakan yang paling langsung. Reformasi kelembagaan BKKBN, penguatan kapasitas KUA secara nasional, dan pembangunan platform demografi adaptif membutuhkan investasi anggaran yang signifikan. Pemerintah perlu memastikan alokasi anggaran yang memadai dan stabil dalam kerangka APBN jangka menengah. Namun, investasi ini perlu dipandang sebagai biaya yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan kerugian jangka panjang akibat kegagalan mengoptimalkan bonus demografi yang diestimasikan dapat mengakibatkan hilangnya potensi pertumbuhan ekonomi yang sangat besar menjelang tahun 2045.

Implikasi kelembagaan dan koordinasi juga sangat signifikan. Pendekatan Adaptive Governance mensyaratkan perubahan paradigma dalam cara lembaga-lembaga pemerintah beroperasi: dari orientasi sektoral menuju orientasi lintas sektor; dari

pendekatan top-down menuju pendekatan kolaboratif; dan dari siklus perencanaan jangka panjang yang kaku menuju mekanisme respons yang fleksibel dan berbasis bukti. Perubahan paradigma ini membutuhkan kepemimpinan yang kuat dari tingkat tertinggi pemerintahan, serta investasi dalam pengembangan kapasitas aparatur sipil negara di berbagai kementerian dan lembaga. Implikasi sosial dan politik perlu diantisipasi. Reformasi regulasi dispensasi nikah kemungkinan akan menghadapi resistensi dari kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dalam mempertahankan status quo. Pemerintah perlu membangun koalisi dukungan yang luas, termasuk dari organisasi perempuan Islam, akademisi, dan komunitas internasional, serta mengkomunikasikan reformasi ini dalam bahasa yang tidak konfrontatif namun tetap tegas dalam komitmennya terhadap perlindungan anak dan investasi kualitas sumber daya manusia.

Implikasi terhadap visi Indonesia Emas 2045 merupakan dimensi yang paling fundamental. Tanpa tata kelola demografi yang adaptif dan terintegrasi, peluang bonus demografi yang tinggal beberapa tahun lagi akan tersia-sia. Sebaliknya, jika rekomendasi dalam policy brief ini dapat diimplementasikan secara konsisten dan berkelanjutan, Indonesia memiliki peluang riil untuk mewujudkan visi Indonesia Emas 2045: menjadi negara maju dengan kualitas sumber daya manusia yang tinggi, pertumbuhan ekonomi yang inklusif, dan ketahanan demografis yang berkelanjutan.

8. Penutup

Policy brief ini telah menunjukkan bahwa Indonesia menghadapi tantangan demografi yang bersifat multidimensional, dinamis, dan saling bersilang: pernikahan anak yang masih tinggi, penurunan angka pernikahan yang mengkhawatirkan, fenomena childfree yang berkembang di kalangan generasi muda, dan kegagalan tata kelola yang sistemik dalam merespons seluruh dinamika ini secara terintegrasi. Bonus demografi yang seharusnya menjadi jendela kesempatan emas menuju Indonesia Emas 2045 berisiko berubah menjadi ancaman apabila tidak dikelola dengan kerangka tata kelola yang tepat. Kerangka Adaptive Governance menawarkan jawaban yang komprehensif terhadap tantangan ini. Tidak cukup hanya dengan menambal celah regulasi atau mereorganisasi lembaga secara parsial yang dibutuhkan adalah transformasi menyeluruh dalam cara Indonesia mengelola kebijakan demografinya: dari pendekatan yang sektoral, kaku, dan reaktif menuju pendekatan yang terintegrasi, fleksibel, dan antisipatif. Transformasi ini tidak dapat terjadi dalam semalam, namun harus dimulai sekarang, dengan langkah-langkah konkret yang terukur dan berurutan sesuai dengan rekomendasi yang telah diuraikan.

Visi Indonesia Emas 2045 bukan sekadar mimpi tentang kemakmuran ekonomi melainkan komitmen untuk memastikan bahwa setiap warga negara Indonesia dapat mewujudkan potensi terbaiknya. Mewujudkan visi ini membutuhkan keberanian politik untuk

melakukan reformasi yang tidak selalu populer, kecerdasan kelembagaan untuk membangun koordinasi lintas sektor yang sistematis, dan kebijaksanaan untuk belajar dari pengalaman demi terus menyesuaikan arah kebijakan dengan realitas demografi yang terus berubah. Inilah esensi dari Adaptive Governance sebagai prasyarat utama keberhasilan Indonesia Emas 2045.

REFERENSI

- Adam, A. (2020). Dinamika Pernikahan Dini. *Al-Wardah*, 13(1), 14. <https://doi.org/10.46339/al-wardah.v13i1.155>
- Al Afgan, A. J., & Torro, S. (2026). Population dynamics and the challenges of sustainable development. *Multidisciplinary Indonesian Center Journal (MICJO)*, 3(1). <https://doi.org/10.62567/micjo.v3i1.1751>
- Al'Ghani, M. Z., Al Hazar, B., Arent, E., Hidayat, M. N., & Mkumbachi, R. L. (2025). Emergency reasons in marriage dispensation (legal norms): A case study in Bawean Island, Indonesia. *Jambura Geo Education Journal*, 6(2), 137–153. <https://doi.org/10.37095/jgej.v6i2.26781>
- Al Jafar, H., & Fauziah. (2024). Optimization of Indonesia's demographic bonus through young labor force prediction: Comparative analysis of BSTS, LSTM and SARIMA models in limited data 2015–2024. *Multidisciplinary Output Research for Actual and International Issue (MORFAI)*, 6(1), 2069–2078. <https://doi.org/2010.5281/zenodo.18600029>
- Anggriani, N., Aswar, A., & Rahmaliasari, S. (2024). Adaptive Governance as strategic Management: integrating local knowledge, institutional flexibility, AND social capital in Socio-Ecological Resilience. *Adaptive Governance Research*, 1(2), 52–64. <https://doi.org/10.71435/688496>
- Ayudiputri, Z. Z., Nur, A. A., Amanda, S., & Hanifa, F. F. (2024). Determinants of Child Marriage in Indonesia: A Systematic review. *Journal of Community Medicine and Public Health Research*, 5(2), 216–227. <https://doi.org/10.20473/jcmphr.v5i2.45777>
- Bräuchler, B. (2026). Golden Indonesia 2045: Neoliberal Development Policies and Environmental Journalism. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 45(1), 3-29. <https://doi.org/10.1177/18681034251345832>
- Buchmann, N., Field, E., Glennerster, R., Nazneen, S., & Wang, X. Y. (2023). A Signal to End Child Marriage: Theory and Experimental Evidence from Bangladesh. *American Economic Review*, 113(10), 2645–2688. <https://doi.org/10.1257/aer.20220720>
- Fitriahadi, E., Rokmah, I., Hidayah, K., Nugraheni, I. A., & Nopiyana, D. (2023). Aisyiyah's role in preventing child marriage in Indonesia: A qualitative study. *Journal of Health Technology Assessment in Midwifery*, 6(1), 25–35. <https://doi.org/10.31101/jhtam.2393>

- Hariani, S., Hassan, D. H. C., & Das, S. K. (2025). Evaluation of the implementation of the stunting reduction acceleration program policy with the family development population program at the BKKBN Representative Office of West Sumatra Province. *Indonesian Journal of Social Science and Education (IJOSSE)*, 1(3), 355–367. <https://doi.org/10.62567/ijosse.v1i3.1359>
- Hasan, M. L., et al. (2026). Adaptive discretion in child marriage prevention: Street-level bureaucracy in Indonesia's Islamic marriage administration. *Journal of Islamic Law*, 7(1). <https://e-journal.iainptk.ac.id/index.php/jil/article/view/5265>
- Jahan, I. (2025). Child marriage in Bangladesh: challenges and prospects for change. *Science Futures*, 1(1), 53–58. <https://doi.org/10.11648/j.scif.20250101.16>
- Janssen, M., & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>
- Jiajun, L., Chen, Q., Chen, X., Fan, J., & Li, X. (2025). An inevitably ageing world: analysis on the evolutionary pattern of age structure in 200 countries. *Royal Society Open Science*, 12. <https://doi.org/10.1098/rsos.241988>
- Kalam, M. A., Asif, C. a. A., Hasan, M. M., Afroz, S., Das, G. C., Hoang, M., & Whitfield, K. C. (2025). Role of social norms on early child marriage decisions among the parents of married and unmarried adolescent girls: Findings from a matched study in Bangladesh. *Child Protection and Practice*, 8, 100265. <https://doi.org/10.1016/j.chipro.2025.100265>
- Martikalini, C., Alfitri, Sriati, & Thamrin, M. H. (2025). Policy learning as a strategy to Strengthen collaborative governance in public services: Theoretical and practical perspectives. *Publica Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*, 17(1), 88–109. <https://doi.org/10.15575/jpan.v17i1.45738>
- Maulida, H., et al. (2022). BKKBN communication strategy on Elsimil application as a media for stunting prevention in Indonesia. *Proceedings of International Conference on Communication Science*. <https://proceeding.unram.ac.id/index.php/iccs/article/view/76>
- Meidina, A., & Puspita, M. (2023). Childfree practices in Indonesia: Study on the Response of Islamic Community Organizations in Kebumen Distric. *Hayula Indonesian Journal of Multidisciplinary Islamic Studies*, 7(1), 17–32. <https://doi.org/10.21009/hayula.007.01.02>
- Mukhlis, M., & Perdana, R. (2022). A critical analysis of the challenges of collaborative governance in climate change adaptation policies in Bandar Lampung City, Indonesia. *Sustainability*, 14(7), 4077. <https://doi.org/10.3390/su14074077>
- Na, P. J., Ryoo, H., & Kim, J. Y. (2024). South Korea's existential public health emergency: Tackling the low birth rate, loneliness, and suicide crisis. *IGEE Proceedings (Online)*, 1(1), 50–53. <https://doi.org/10.69841/igee.2024.005>
- Nuraini, I. P., Putri, M. M. W., Adiqoh, S. H., & Fitriyana, Q. D. (2024). Social inclusion: The decrease in marriage rates in Indonesia can be ascribed to the enduring presence of a patriarchal culture. *Proceeding of IROFONIC 2024*, 172–179. <https://proirofonic.upnjatim.ac.id/index.php/proirofonic/article/download/68/66>

- Prasetyani, D., et al. (2023). The role of government in reducing stunting in Indonesia, case study: Optimization of BKKBN in Sukoharjo District. *International Journal of Sustainable Applied Sciences (IJSAS)*. <https://doi.org/10.23918/ijst.v1i2.19>
- Purnama, A. S. (2024). Social construction of students regarding the childfree phenomenon and the concept of the ideal family in Indonesia. *Journal of Social Policy and Development Studies*, 1(2), 46–59. <https://doi.org/10.65119/jspds.v1i2.19>
- Rismana, D., Hariyanto, H., Azizah, M., Zakiyah, N., & Hakimi, A. R. (2024). The controversy on the minimum age for marriage in Indonesia: Factors and implications. *Journal of Sustainable Development and Regulatory Issues*, 2(1), 53–66. <https://doi.org/10.53955/jsderi.v2i1.21>
- Rizkianti, A., & Sari, D. P. (2024). Child marriage and its impact on reproductive health and rights of girls in Indonesia. *Vulnerable Children and Youth Studies*, 20(1), 35–44. <https://doi.org/10.1080/17450128.2024.2361921>
- Rosyadi, I., Muchlis, Arifin, T., Fathoni, A., & Al Hasan, F. A. (2025). Gaps and challenges in child marriage regulation: An Indonesian and Australian legal perspective. *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, 22(2), 381–410. <https://doi.org/10.21154/justicia.v22i2.11780>
- Sekarrini, L., Prasetyo, S., & Kusumayati, A. (2025). Child marriage dispensation from a reproductive health perspective: Why do judges grant or reject applications? *International Journal of Adolescent Medicine and Health*, 37(6), 411–420. <https://doi.org/10.1515/ijamh-2025-0108>
- Supriyani, A., & Fitriana, N. (2025). Culture Shock Childfree Phenomenon in Indonesia from A Biopsychological and Humanistic Perspective. *Enrichment Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 3(7), 3165–3171. <https://doi.org/10.55324/enrichment.v3i7.521>
- Toriquddin, M. (2024). Prevention of child marriage by KUA Kraksaan District through partnership: A perspective of Lawrence Meir Friedman's legal system theory. *Borneo International Journal of Islamic Studies*, 6(2), 1–22. <https://doi.org/10.21093/bijis.v6i2.9181>
- Usaimin, M. A., Miro, A. B., & Billah, M. (2025). The role of the Office of Religious Affairs in Central Mawasangka District, Central Buton Regency, in addressing early marriage. *Jurnal Mahasiswa Yustisi*, 3(2), 46–50. <https://doi.org/10.32832/jurmayustisi.v3i2.1907>
- Wibowo, H. R., Ratnaningsih, M., Goodwin, N. J., Ulum, D. F., & Minnick, E. (2021). One household, two worlds: Differences of perception towards child marriage among adolescent children and adults in Indonesia. *The Lancet Regional Health - Western Pacific*, 8, 100103. <https://doi.org/10.1016/j.lanwpc.2021.100103>