

## **BAB I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Mengacu pada UU Nomor 35 Tahun 2014 yang membahas mengenai Perlindungan Anak, Indonesia telah memberikan sepenuhnya jaminan terhadap hak-hak bagi anak supaya bisa bertumbuhkembang dengan sehat dan cerdas sehingga nantinya akan diproyeksikan menjadi penerus generasi Indonesia dimasa mendatang. Hal ini juga telah berkembang menjadi konsensus global mengenai perlindungan hak-hak anak yang terkandung di dalam Konvensi Hak Anak. Menurut pasal 1 konvensi hak anak, disebutkan bahwa anak merupakan semua orang dengan usia dibawah 18 tahun, terkecuali jika ditentukan oleh sebuah peraturan hukum lain yang ada di negara terkait. Setiap anak memiliki segala hak yang telah disebutkan didalam konvensi tersebut, sebab hal ini ditegaskan oleh UNICEF selaku otoritas tertinggi yang melindungi hak-hak anak.

Pemerintah Indonesia merasa upaya pemenuhan hak-hak anak sangat perlu diperhatikan, maka itu Presiden Jokowi pada tahun 2021 telah mengambil langkah penting dengan menerbitkan Perpres Nomor 25 Tahun 2021, yang membahas mengenai Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (Republik Indonesia, 2021). Perpres ini disahkan dalam rangka untuk melaksanakan UU No. 35 Tahun 2014. Namun, dalam pelaksanaannya, peraturan tentang KLA ini telah tersedia dalam peraturan yang disahkan KemenPPPA yang intinya menerjemahkan isi dari konvensi hak anak ke dalam PermenPPA Republik Indonesia No. 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak, Permen No.12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak, Permen No.13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten atau Kota Layak Anak dan Permen No.14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak. Keempat peraturan ini mengatur mengenai Kebijakan Kabupaten atau Kota Layak Anak yang kini telah diimplementasikan pada tiap-tiap daerah di Indonesia (KEMENPPPA, 2019).

Kabupaten Layak Anak adalah program pembangunan dengan basis hak anak berupa serangkaian indikator yang diterapkan dilingkup wilayah kabupaten dengan konsep *collaborative governance* antara pemerintah daerah, *private sector* yang diwakili oleh dunia usaha dan Masyarakat. Kolaborasi ini merupakan bentuk kerjasama lintas sektor yang pada akhirnya akan melahirkan sejumlah kebijakan baru yang nantinya akan menunjang penyelenggaraan program Kabupaten Layak Anak, seperti yang diamanatkan KEMENPPPA kepada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kabupaten Magetan. Program Kabupaten Layak Anak memiliki jenis klasifikasi sasaran program yang terbagi menjadi sistem klaster, lalu tiap-tiap klaster memiliki indikator yang ditujukan untuk mengelompokkan tiap program yang akan diselenggarakan oleh tiap-tiap OPD dan kemiteraan antar perangkat daerah (Parneto, 2022).

Kabupaten Magetan sebagai salah satu dari kabupaten penyelenggara program Kabupaten Layak Anak kemudian membentuk Gugus Tugas KLA melalui SK Bupati Magetan No. 188/102 Kept./403.013/2018. Gugus Tugas KLA merupakan satuan koordinasi antar OPD, Dunia Usaha, Lembaga Masyarakat yang berpartisipasi dalam program Kabupaten Layak Anak yang nantinya akan berkolaborasi dalam mewujudkan Kabupaten Magetan yang ramah serta mendengarkan aspirasi anak (Magetan, 2022). Kebijakan Kabupaten Layak Anak merupakan implementasi dari poin Konvensi Hak Anak yang dijabarkan didalam bentuk klaster-klaster khusus yang memiliki program spesifiknya masing-masing. Klaster tersebut antara lain, adalah Klaster Hak Sipil dan Kebebasan, Klaster Kelembagaan, Pendidikan, Penggunaan Waktu Luang dan Aktivitas Budaya, Lingkungan Keluarga dan Perlindungan Khusus, serta Kesejahteraan dan Kesehatan Dasar, Kecamatan atau Desa/Kelurahan Layak terhadap Anak. Dari ketujuh ringkasan klaster tersebut, secara empirik Kabupaten Magetan belum cukup layak dikatakan sebagai kabupaten yang sudah layak terhadap anak. Ini tentu menjadi dinamika tersendiri di Kabupaten Magetan yang mendapatkan predikat Kabupaten Layak Anak.

Secara kolektif, poin evaluasi KLA telah berada pada angka yang memuaskan dan sudah banyak fasilitas serta realisasi program yang terlaksana. Akan tetapi, tentunya segelintir indikator yang tidak bernilai baik dapat mencederai predikat Kabupaten Layak Anak yang sudah tersemat di Kabupaten Magetan. Mengacu pada data-data yang dikutip dari *database* kekerasan anak yang terdaftar resmi pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dari 46 jumlah kasus kekerasan pada tahun 2022 di Kabupaten Magetan, 20 korban diantaranya merupakan usia Anak. Permasalahan tersebut lahir dari minimnya pengawasan serta kurangnya pemahaman kepada masyarakat tentang Kebijakan Kabupaten Layak Anak. Kebijakan yang masih sangat belia dan hanya populer di kalangan OPD. Program yang menasar pada anak dalam realitanya masih belum menjawab pertanyaan tentang bagaimana seharusnya keadaan Kabupaten Layak Anak yang ideal. Koordinasi lintas sektor dibentuk dalam mengatasi permasalahan tersebut dengan dibentuknya Gugus Tugas KLA Kabupaten Magetan.

Tujuan dari peneliti yaitu untuk mengkritisi “Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak pada Kabupaten Magetan”. ini bertujuan untuk memberikan gambaran sekaligus menjelaskan terkait fakta-fakta yang telah terjadi di lapangan. Dalam penelitian ini, penulis menggambarkan keadaan berdasarkan fakta empiris dan keterangan yang bersumber dari narasumber.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang dipilih berdasarkan uraian latar belakang :

1. Bagaimana implementasi dari Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Magetan Nomor 1 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan KLA di Kabupaten Magetan?
2. Apa saja unsur-unsur yang penghambat dan pendukung pelaksanaan program KLA di Kabupaten Magetan?

## **C. Tujuan dan Manfaat**

### **1. Tujuan**

- a) Mengkritisi pelaksanaan program KLA di Kabupaten Magetan
- b) Mengetahui faktor penghambat dan pendukung program KLA di Kabupaten Magetan

### **2. Manfaat Penelitian**

- a) Manfaat Teoritis
  1. Hasil penelitian yang telah dilakukan dapat melengkapi penelitian sebelumnya tentang program KLA di Kabupaten Magetan
  2. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai landasan dan rujukan tentang topik implementasi program KLA di Kabupaten Magetan
- b) Manfaat Praktis
  1. Sebagai pertimbangan bagi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam membuat kebijakan atau program mitigasi terkait evaluasi program KLA yang berjalan kurang efektif.
  2. Dapat digunakan sebagai salah satu sumber referensi evaluasi Rencana Aksi Daerah (RAD) di Kabupaten Magetan

## **D. Definisi Konseptual**

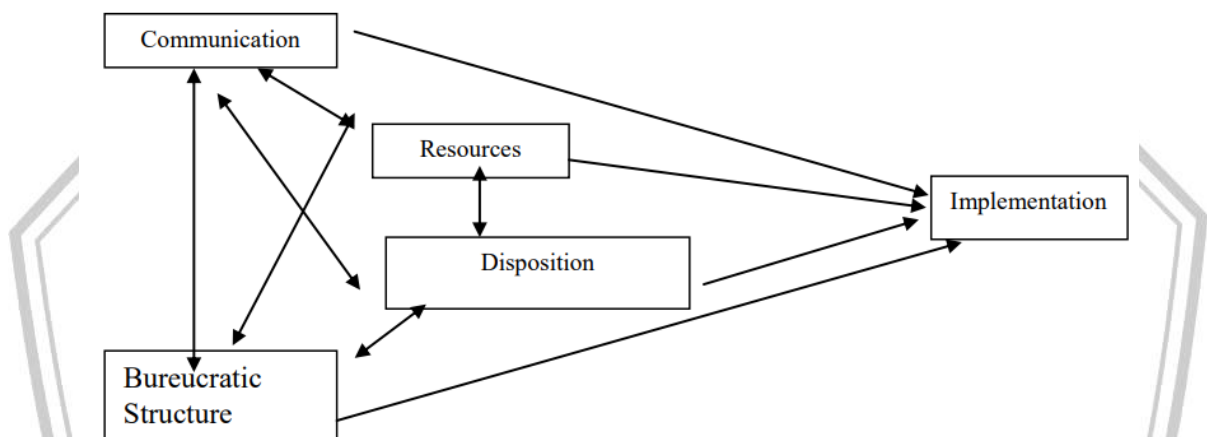
### **Implementasi Kebijakan**

Menurut George Edward III pada (Setiani & Institut, 2018), *“policy implementation is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects”* yang artinya ialah, “implementasi kebijakan merupakan sebuah tahapan dari pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi untuk orang-orang yang terkena dampaknya”. Dapat kita simpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses atau upaya yang telah dilakukan baik individu, swasta ataupun pemerintah (*governance*) untuk menjalankan keputusan atas suatu kebijakan.

Edward mengemukakan empat faktor yang dapat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan, yakni:

- 1) *Communication*
- 2) *Resource*
- 3) *Disposition or attitude*
- 4) *Bureaucratic structure*

Edward berpendapat bahwa keempat faktor tersebut memiliki hubungan timbal balik yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Berikut gambar yang memperlihatkan konsep implementasi dari kebijakan oleh George Edward III:



**Gambar 1.** Model Implementasi Edward III

Sumber: *Buku Studi Implementasi Kebijakan Publik*,  
(Setiani & Institut, 2018).

### **Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di Kabupaten Magetan**

Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) secara definisi menjelaskan tentang program pembangunan di daerah yang berbasis pada hak-hak anak melalui pemerintahan kolaboratif (*collaborative governance*) antara pemerintah daerah, masyarakat dan dunia usaha yang bertujuan dalam rangka menjamin terpenuhinya hak-hak anak dan perlindungan anak secara menyeluruh dan berkelanjutan. Untuk mengukur pelaksanaan hak anak yang dimaksud, terdapat indikator yang dikelompokkan dalam klaster dan diukur melalui indikator yang ditetapkan dalam

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten atau Kota Layak Anak. Adapun indikator pengukuran pada tiap klaster KLA, antara lain:

1. Klaster Kelembagaan

- 1) Peraturan atau kebijakan di tingkat daerah tentang pembentukan kabupaten dan kota yang kondusif bagi kesejahteraan dan perkembangan anak.
- 2) Meningkatkan kapasitas kelembagaan kabupaten atau kota yang kondusif bagi kesejahteraan anak.
- 3) Fungsi lembaga masyarakat, media, dan dunia usaha dalam memperjuangkan hak-hak anak dan memberikan perlindungan khusus bagi anak

2. Klaster I: Hak dan Kebebasan Sipil

- 1) Mengumpulkan dan mendokumentasikan data mengenai anak untuk keperluan pengajuan akta kelahiran.
- 2) Membangun gudang pengetahuan yang sesuai untuk demografi generasi muda
- 3) Pengembangan keterlibatan anak dalam lingkungan kelembagaan.

3. Klaster II: Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif

- 1) Melarang pernikahan anak
- 2) Meningkatkan kapasitas lembaga konsultasi untuk menawarkan layanan pengasuhan anak kepada orang tua atau keluarga
- 3) Pengembangan anak usia dini integratif dan menyeluruh
- 4) Standardisasi fasilitas pelayanan pengasuhan alternatif
- 5) Tersedianya fasilitas yang ramah terhadap anak dan sarana prasarana yang layak untuk anak

4. Klaster III: Kesehatan dan Kesejahteraan Dasar

- 1) Proses persalinan/melahirkan di fasilitas kesehatan
- 2) Status gizi bayi dibawah lima tahun
- 3) Memberi makan bayi dan anak dibawah usia dua tahun
- 4) Instistusi kesehatan yang memberikan pelayanan layak pada anak
- 5) Lingkungan yang sehat (akses terhadap air minum dan sanitasi yang layak)
- 6) Kawasan dilarang merokok dan dilarang memasang iklan, promosi, atau sponsor rokok

5. Klaster IV: Pendidikan Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Budaya
  - 1) Wajib belajar selama 12 tahun
  - 2) Satuan pendidikan ramah terhadap anak
  - 3) Menyediakan kegiatan budaya, kreatif dan hiburan yang cocok bagi anak
6. Klaster V: Perlindungan Khusus
  - 1) Pencegahan dalam perlindungan khusus
  - 2) Pelayanan terhadap anak korban kekerasan dan eksploitasi
  - 3) Anak terbebas dari pekerja anak dan bentuk-bentuk pekerjaan buruk lainnya
  - 4) Pelayanan terhadap anak yang terpapar pornografi, narkoba dan HIV/AIDS
  - 5) Pelayanan pertolongan untuk anak yang menderita akibat konflik dan bencana
  - 6) Pelayanan bagi kelompok terisolasi, etnis minoritas serta anak yang menyandang disabilitas
  - 7) Pelayanan terhadap anak yang berperilaku sosial tidak normal/menyimpang
  - 8) Menyelesaikan perkara anak yang berhadapan dengan hukum (khususnya bagi pelaku) melalui diversifikasi
  - 9) Memberikan pelayanan kepada korban jaringan teroris dan anak yang terstigmatisasi dengan pelabelan status orang tuanya
7. Kecamatan / Desa / Kelurahan Layak Anak
  - 1) Kecamatan Layak Anak atau disebut KELANA
  - 2) Desa/Kelurahan Layak Anak atau disebut DEKELA

#### **E. Definisi Operasional**

Menurut konsep yang dikemukakan oleh George Edward III mengenai implementasi dari kebijakan, terdapat 4 faktor yang bisa mengukur sejauh apa implementasi kebijakan, yaitu:

##### **a. *Communication* (Komunikasi)**

Melalui perspektif stakeholder, komunikasi yang dibangun oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak terkait KLA berupa sosialisasi menjangkau berbagai lapisan masyarakat, seperti Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, Forum Anak, Kader PLKB, PKK dan organisasi masyarakat lainnya. Komunikasi yang dilakukan tidak hanya

melalui pendekatan top-down akan tetapi juga dengan bottom-up yang bertujuan untuk mengetahui fenomena yang ada di masyarakat dengan menggelar rapat rutin Pelaporan Kasus oleh Gugus Tugas KLA Magetan. Selain itu, menurut Edward III terdapat 3 poin dalam dimensi komunikasi yaitu, *Transmission, Clarity & Consistency*.

b. *Resources* (Sumber Daya)

Berdasarkan Pasal 33 Ayat 3 Peraturan Bupati Magetan Nomor 1 Tahun 2022, yang dimaksud dengan “sumber daya” meliputi sumber daya manusia, keuangan, dan infrastruktur yang ada di wilayah tersebut. Sumber daya tersebut dapat digunakan untuk pengembangan KLA dengan mengikuti pedoman yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

c. *Disposition or Attitude* (Sikap)

Dalam menjalankan suatu kebijakan, diperlukan suatu pedoman yang digunakan sebagai tolak ukur bagi para pemangku kebijakan. Disini, *stakeholder* kebijakan KLA mengacu pada Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten atau Kota Layak Anak dan Permen Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten atau Kota Layak Anak.

d. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)

Struktur birokrasi pada Kebijakan KLA dijalankan oleh lembaga koordinasi yang diberi nama Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak. Pembentukan Gugus Tugas KLA di Kabupaten Magetan didasari oleh SK Bupati Magetan Nomor 188/102/Kept./403.013/2018 yang dalam implementasinya di pimpin oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Magetan, wakil ketua oleh Kepala Dinas PPKBPP&PA, Sekretaris oleh Kepala Bidang PPPA dengan lembaga koordinator gugus tugas yang beranggotakan:

1. Kepala Bidang Pemerintahan dan Kemasyarakatan Bappeda
2. Dinas Kependudukan & Pencatatan Sipil
3. Dinas sosial
4. Dinas Kesehatan



5. Dinas Pendidikan, Kepemudaan dan Olahraga
6. Kasat Reskrim POLRES Magetan

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Peneliti menggunakan penelitian deskriptif yang bertujuan untuk menjelaskan atau mendeskripsikan fenomena-fenomena yang terjadi, termasuk upaya menjelaskan, mencatat, menganalisis, dan memaparkan kondisi di mana fenomena-fenomena tersebut terjadi. Penelitian deskriptif ini juga bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai keadaan dan memahami hubungan antar variabel (Sugiyono, 2010). Peneliti tidak menggunakan hipotesis, tetapi menguraikan informasi sebagaimana adanya berdasarkan variabel yang diteliti. Kajian semacam ini biasanya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka merumuskan kebijakan atau memutuskan tindakan yang akan diambil dalam program kerja. Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif mengutamakan pemeriksaan proses dan makna dari sudut pandang subjek yang terlibat. Penelitian ini menggunakan kerangka teoritis untuk mengarahkan fokus penelitiannya dan memastikan keselarasan dengan kenyataan yang terlihat di lapangan.

### **2. Sumber Data**

Penelitian memanfaatkan data primer dan sekunder sebagai sumber informasi (Adnyana, 2021). Data primer mengacu pada data yang dikumpulkan langsung dari sumbernya, biasanya melalui wawancara dan observasi langsung. Data sekunder mengacu pada data yang diperoleh dari jurnal, publikasi, dan penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian.

#### **a. Data primer**

Data primer dari penelitian ini didapatkan langsung dari observasi pada pelayanan P2TP2A Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Data Laporan Evaluasi Kabupaten Layak Anak (KLA) serta wawancara dengan Pengurus Bidang PPPA Kabupaten Magetan.

b. Data sekunder

Data sekunder bersumber pada literatur tentang Kabupaten Layak Anak serta dokumen pendukung pelayanan P2TP2A Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

**3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah Masyarakat dan Gugus Tugas KLA Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak selaku stakeholder terkait program KLA di Kabupaten Magetan.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

1. Observasi

Kegiatan ini merupakan pengamatan empirik selama penelitian berlangsung, konteks dari pengamatan tersebut berfokus pada fokus atau variabel penelitian. Penelitian ini melakukan observasi di Dinas PPKBPPPA Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, selain itu observasi dilakukan oleh peneliti selama melaksanakan kegiatan turun lapang terkait dengan pelaksanaan Kebijakan KLA

2. Wawancara

Wawancara digunakan sebagai sumber informasi lain yang berasal dari narasumber yang relevan dengan topik penelitian. Kelebihan dari wawancara, peneliti bisa mendapatkan informasi secara langsung yang berasal dari poin-poin pertanyaan selama wawancara berlangsung. Subjek pada wawancara juga dapat memberikan informasi seluas-luasnya terkait dengan topik penelitian. Wawancara terkait Kebijakan KLA dan data pendukung lainnya dilakukan kepada:

- 1) Sekretaris Dinas PPKBPPPA sebagai perwakilan dari OPD penyelenggaran Kebijakan KLA
- 2) Kepala Bidang PPPA yang berperan sebagai sekretaris dalam lembaga koordinasi Gugus Tugas KLA
- 3) Pengurus Forum Anak Kabupaten Magetan sebagai subjek Kebijakan Kabupaten Layak Anak

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi diperlukan untuk memberikan validasi yang bersifat akurat terkait pengumpulan data penelitian. Dokumentasi juga digunakan sebagai data sekunder serta digunakan sebagai bahan laporan kegiatan penelitian.

Dokumentasi berupa kegiatan kegiatan selama penelitian di Dinas PPKBPPPA

### 5. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan pada Wilayah Kabupaten Magetan, Jawa Timur. Lebih spesifiknya pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Magetan.

### 6. Teknik Analisis Data

Analisis data menurut Sugiyono adalah suatu prosedur metodologis untuk mengumpulkan dan menyusun data yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Menganalisis dan menafsirkan data dengan mengkategorikan, menyatukan, mensintesis, dan memolaknya, untuk mengembangkan temuan bermakna yang meningkatkan pemahaman bagi peneliti dan individu lain. (Sugiyono, 2010). Peneliti mengumpulkan data berupa hasil observasi, wawancara dan dokumentasi selama penelitian di Dinas PPKBPPPA, kemudian mengelompokan data berdasarkan kebutuhan yang berupa tabel indikator KLA, Anggaran dan Sarana prasarana KLA, lalu membuat narasi yang akan dimasukkan kedalam sub bab penjelasan.

### 7. Waktu Penelitian

Penelitian ini memakan waktu 2 bulan untuk observasi dan 1 bulan untuk menyusun data.