

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam ranah studi kebijakan publik karena dalam proses implementasi kebijakan dapat menentukan apakah kebijakan pemerintah sudah *aplikabel* dan berhasil sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Menurut Naihasy dikutip oleh Tahir (2014:54) menjelaskan bahwa tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka, karena itu implementasi kebijakan adalah *action intervention* itu sendiri.

Menurut Mulyadi dikutip oleh St.Nurhijriah J, Setiawati, & Kasmad (2018) keberhasilan kebijakan atau program dapat dikaji melalui proses implementasi dan perspektif hasil. Berdasarkan pada proses implementasi program pemerintah dapat dinilai berhasil apabila dalam pelaksanaan program tersebut sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang telah dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada persepektif hasil, program pemerintah dapat dinilai berhasil apabila program tersebut membawa dampak seperti yang diinginkan.

Anak merupakan bagian dari warga negara yang memerlukan perlindungan terhadap hak-haknya. Perlindungan dan pemenuhan standar kehidupan yang layak untuk mendapatkan pengembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan kesejahteraan sosial merupakan hak-hak dasar yang dimiliki oleh anak. Dalam

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, dijelaskan bahwa anak merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah bangsa dan negara. Dalam hal ini, pemerintah memiliki kewajiban melindungi hak-hak anak sebagai bentuk upaya untuk menjaga potensi strategis bangsa dan negara karena seorang anak berperan dalam menentukan keberlanjutan dan meningkatkan perkembangan Indonesia di masa mendatang.

Kesejahteraan dan perlindungan anak di Indonesia sudah diatur mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Anak terlantar dan fakir miskin dipelihara oleh Negara”. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak yang mengatur hak anak pada pasal 2 ayat (1-4) yang berbunyi sebagai berikut ini:

Pasal 2 ayat (1) berbunyi bahwa “Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar”.

Pasal 2 ayat (2) berbunyi bahwa “Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa, untuk menjadi warganegara yang baik dan berguna”.

Pasal 2 ayat (3) berbunyi bahwa “Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan, baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan”.

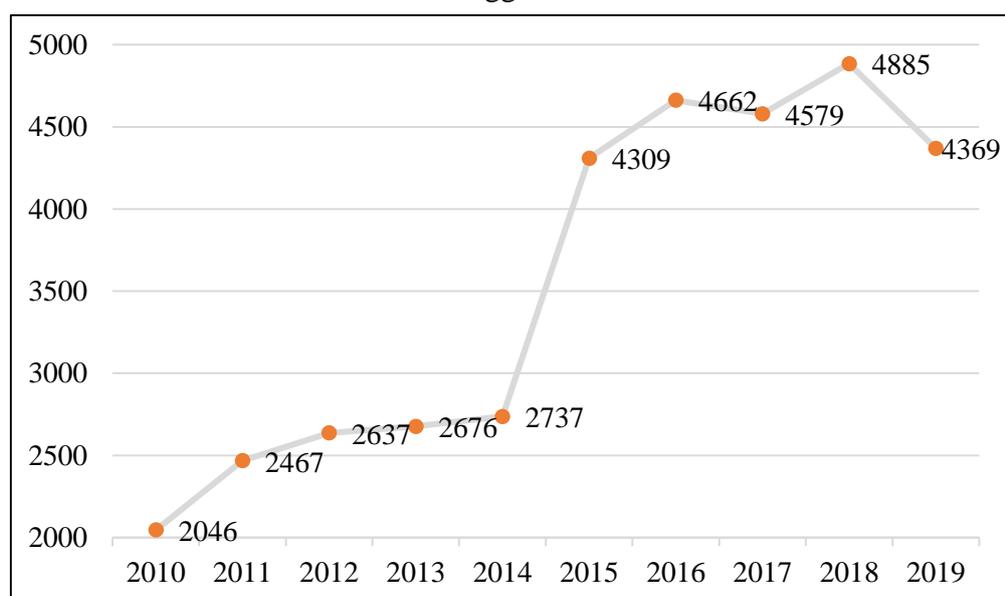
Pasal 2 ayat (4) berbunyi bahwa “Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar”.

Kesungguhan Pemerintah Indonesia dalam melindungi hak-hak anak maka ditandatangani Konvensi Hak Anak (KHA) pada tanggal 26 Januari 1990 dan meratifikasi konvensi internasional tentang hak anak melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak) tanggal 25 September 1990. Melalui konvensi

hak anak tersebut Indonesia telah menetapkan berbagai kebijakan sebagai bentuk pemenuhan hak anak dan perlindungan terhadap tindakan kekerasan dan diskriminasi anak. Substansi inti dari *Convention on the Rights of the Child* adalah adanya hak asasi yang dimiliki anak dan negara, pemerintah, masyarakat, serta orangtua memiliki tanggung jawab penuh untuk kepentingan terbaik bagi anak agar meningkatnya efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak secara optimal.

Perlindungan hak-hak anak diatur dan dilindungi oleh berbagai peraturan yang telah ditetapkan. Akan tetapi, tindakan pelanggaran terhadap hak-hak anak sampai saat ini masih terjadi dan cenderung mengalami peningkatan jumlah kasus setiap tahunnya. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini pada tahun 2010-2019 kasus pelanggaran hak-hak anak di Indonesia cenderung mengalami kenaikan disetiap tahunnya. Berikut dibawah ini, jumlah pelanggaran hak-hak anak yang terdata oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) tahun 2010-2019.

Gambar 1.1. Jumlah Pelanggaran Hak Anak Tahun 2015-2019



Sumber: Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) (2020).

Berdasarkan grafik diatas, dapat diketahui bahwa jumlah kasus pelanggaran hak anak dari tahun ke tahun cenderung mengalami kenaikan. Pada tahun 2015 kenaikan kasus pelanggaran hak anak mencapai 1.572 kasus dari tahun 2016. Sedangkan pada tahun 2019 ada penurunan 516 kasus dari tahun 2018. Fluktuasi jumlah pelanggaran hak anak ini dimungkinkan karena adanya peningkatan dan penurunan pelaporan kasus yang disampaikan oleh masyarakat.

Selanjutnya, Kementerian PPPA melalui Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (SIMFONI PPA) pada tahun 2020 menyebutkan bahwa kasus pelanggaran hak anak dan perempuan mayoritas korban pada anak-anak usia dibawah umur. Berikut ini merupakan tabel korban kekerasan perempuan dan anak berdasarkan usia di Indonesia pada tahun 2020.

Tabel 1. 1. Jumlah Korban Kekerasan Perempuan Dan Anak Berdasarkan Usia Tahun 2020

Usia (Tahun)	Jumlah Korban	Prosentase
0-5	1.256	7%
6-12	3.238	18%
13-17	6.038	33%
18-24	2.031	11%
25-44	4.785	26%
45-59	929	5%
60 Tahun keatas	107	1%
Jumlah	18.384	100%

Sumber: SIMFONI PPA, 2020.

Berdasarkan pada tabel diatas, laporan korban kekerasan pada perempuan dan anak tahun 2020 mayoritas pada usia anak-anak yaitu usia 0-17 tahun dengan jumlah 10.532 korban kekerasan anak. Prosentase korban kekerasan pada anak sebesar 58% dari total keseluruhan laporan korban kekerasan yang terjadi pada perempuan dan anak di Indonesia pada tahun 2020.

Kementerian Sosial Republik Indonesia bersama dengan UNICEF (*United Nations Children's Fund*) Indonesia sebagai bentuk tindakan mempercepat penanganan permasalahan sosial anak yang berkaitan dengan pelanggaran hak-hak anak, pada tahun 2015 mulai mengembangkan pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) berdasarkan pada Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 15A/HUK/2010 Tentang Panduan Umum Program Kesejahteraan Sosial Anak. Pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif dilakukan oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia dan UNICEF untuk melindungi anak-anak dan keluarga rentan khususnya anak-anak korban kekerasan, pelecehan, eksploitasi dan penelantaran yang dilaksanakan di tingkat pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif ini berupaya meningkatkan koordinasi diantara semua pihak terkait, dan juga penyediaan layanan integratif yang lebih efektif untuk perlindungan anak di seluruh Indonesia. Jejaring lembaga penyedia yang dimaksud adalah perangkat daerah dan lembaga lain yang menyelenggarakan layanan yang terkait dengan kesejahteraan sosial dan perlindungan anak dan menjadi peserta kesepakatan penyedia layanan secara terpadu dalam koordinasi PKSAI.

Dalam upaya penerapan kebijakan skala nasional, pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) bertujuan untuk membangun inisiatif pemerintah kabupaten/kota dalam upaya pemenuhan hak-hak anak.

“Direktur Rehabilitasi Sosial Anak Kemensos RI, Kanya Eka Santi menegaskan bahwa PKSAI adalah upaya membangun sistem yang melibatkan banyak stakeholder, dibutuhkan waktu untuk “mengetuk pintu” berbagai kementerian/lembaga maupun dinas-dinas untuk menyediakan layanan integratif. Hal ini membutuhkan komitmen Kepala Daerah dan banyak pihak karena persoalan anak tidak bisa diatasi secara sektoral, namun membutuhkan kerja sistemik dan kolaboratif.”

Sumber: (<https://kemensos.go.com>, diakses pada tanggal 30 Desember 2020 pukul 09.30).

Pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif secara nasional memerlukan komitmen yang kuat dari pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mendukung dan melindungi hak-hak anak sebagai upaya penyelenggaraan salah satu urusan wajib di bidang perlindungan anak sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) di Provinsi Jawa Timur saat ini dilaksanakan di tujuh kabupaten/kota salah satunya yaitu Kabupaten Jombang. Pemerintah Kabupaten Jombang berinisiatif untuk membentuk Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif sebagai bentuk komitmen dalam meningkatkan perlindungan hak anak.

“Menurut Bupati Jombang, Mundjidah Wahab, strategi itu dilakukan untuk mewujudkan replikasi program perlindungan anak dengan pendekatan integratif dan komprehensif. “Kami sudah lima tahun berturut-turut meraih predikat sebagai Kota Layak Anak,” ujarnya saat bertemu *Chief of Child Protection* UNICEF Indonesia Amanda Bissex, Rabu (20/3). Kabupaten Jombang sendiri nantinya akan menjadi kabupaten kedua di Jawa Timur, setelah Kabupaten Tulungagung yang akan melaksanakan program ini secara optimal. Jombang sendiri saat ini sudah memiliki banyak forum anak yang tetap aktif menyebarkan kegiatan positif bagi anak. Pada bagian lain, *Chief of Child Protection* UNICEF Indonesia, Amanda Bissex mengapresiasi langkah Pemerintah Kabupaten Jombang untuk menjalankan program perlindungan anak ini secara serius dan terpadu. Termasuk apresiasi terhadap prestasi Kabupaten Jombang yang mampu meraih penghargaan Kota Layak Anak (KLA), dan komitmen yang besar untuk membangun pondasi perlindungan anak.”

Sumber: (<https://www.suarakarya.id>, diakses pada tanggal 30 Desember 2020 Pukul 10.00).

Komitmen pemerintah Kabupaten Jombang dalam pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif dikarenakan Kabupaten Jombang memiliki

berbagai fenomena permasalahan anak yang cukup bervariasi meskipun terdapat kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah daerah untuk menangani permasalahan anak. Berdasarkan pernyataan *Chief of Child Protection Section* UNICEF, Mrs. Amanda Bissex yang menghadiri peresmian PKSAI Kabupaten Jombang menyampaikan bahwa:

“Anak-anak sangat rentan dalam perlakuan salah dan eksploitasi anak. Saya menyadari kerja keras dan tantangan yang menyertai usaha ini adalah penting untuk mengambil tindakan langkah aksi yang nyata, karena sesuai data, 62% anak perempuan dan 61,7% anak laki-laki usia 13-17 tahun mengalami kekerasan. Satu dari 11 anak perempuan, dan satu dari 17 anak laki-laki mengalami kekerasan seksual. Satu dari 5 anak laki-laki mengalami bullying di sekolah, sekitar 36% anak laki-laki terlibat perkelahian di sekolah, dan satu dari 9 anak perempuan menikah sebelum umur 18 tahun. Selain itu, cakupan akte kelahiran mencapai 78% tapi masih banyak anak di Jombang tidak mempunyai Akte kelahiran. Artinya masih banyak anak yang belum terlihat dan belum ditemukan pemerintah”.

Sumber: (<https://www.layang.co.com>, diakses pada tanggal 07 Februari 2021 Pukul 08.35)

Melalui Peraturan Bupati Jombang Nomor 51 Tahun 2019 Tentang Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Kabupaten Jombang, maka pemerintah Kabupaten Jombang meresmikan pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif pada tanggal 12 Desember 2019 oleh Bupati Jombang Hj.Mudjidah Wahab sebagai upaya untuk perlindungan hak-hak anak di Kabupaten Jombang. Dalam peresmian PKSAI Kabupaten Jombang tersebut, Bupati Jombang Hj.Mudjidah Wahab menyampaikan bahwa:

“PKSAI ini guna memenuhi kebutuhan dasar anak, yang meliputi bantuan atau subsidi pemenuhan kebutuhan dasar, aksesibilitas pelayanan sosial dasar penguatan orang tua atau keluarga maupun anak dan penguatan lembaganya”.

Sumber: (<https://www.layang.co.com>, diakses pada tanggal 07 Februari 2021 Pukul 08.35).

Berdasarkan data dari Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Kabupaten Jombang, pelaporan kasus anak sejak pada tahun 2020 sebagai berikut ini:

Tabel 1.2 . Jumlah Pelaporan Kasus Anak di Pusat kesejahteraan Sosial Anak Integratif Kabupaten Jombang Tahun 2020.

Jenis Laporan	Jumlah	Prosentase
Kekerasan Fisik	4	3%
Kekerasan Seksual	2	2%
Anak Jalanan	44	38%
Anak Bermasalah dengan Hukum	29	25%
Masalah Pendidikan	1	1%
Pengasuhan	1	1%
Disabilitas	3	3%
Terdampak Covid-19	33	28%
Jumlah	117	100%

Sumber: Pusat kesejahteraan Sosial Anak Kabupaten Jombang

Pelaporan kasus anak pada tabel diatas menunjukkan bahwa jenis pelaporan kasus anak terdiri dari kekerasan anak baik dalam bentuk kekerasan fisik dengan prosentase 3 %, kekerasan seksual 2%, Anak Jalanan 38%, Anak Bermasalah Hukum 25%, Anak dengan masalah pendidikan 1%, pengasuhan anak 1%, Disabilitas 3%, anak terdampak Covid-19 28%.

Berdasarkan observasi awal, Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif di Kabupaten Jombang terdapat berbagai kendala. Dalam implementasinya Terbatasnya sumberdaya pelaksana pelayanan perlindungan kesejahteraan sosial anak integratif oleh pekerja sosial sebagai pembantu pelaksana kebijakan yang menjadi salah satu kendala Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif.

“Kepala Dinas Sosial Kabupaten Jombang, Moch.Saleh mengakui bahwa sumber daya manusia pelaksana menjadi kendala tersendiri untuk menangani tingginya angka kekerasan anak di wilayah ini. Dilanjutkan pernyataan selanjutnya bahwa “Kami sebelumnya memiliki satu pekerja sosial, tetapi sudah pindah dan itu sangat kurang. Kami memerlukan paling tidak 10 pekerja sosial untuk menangani masalah perlindungan anak di seluruh wilayah Jombang”. Pihaknya mengatakan dengan keterlibatan

pekerja sosial itu nantinya bisa dikembangkan sebagai upaya pencegahan dan pengurangan resiko pada anak, khususnya penelantaran anak, eksploitasi, perlakuan salah dan kekerasan.”

Sumber: (<https://www.antaranews.com>, diakses pada tanggal 7 Februari 2021 Pukul 09.00).

Kendala selanjutnya yaitu belum tersedianya SOP di Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) dalam layanan kesejahteraan sosial anak integratif antar implementor. Pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) di setiap wilayah kabupaten/kota replika didorong untuk merumuskan Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagai identifikasi dan koordinasi lintas sektor yang perlu dilakukan untuk menggerakkan fungsi, peran, tujuan, indikator, dan syarat. Dorongan kepada kabupaten/kota untuk merumuskan SOP karena Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif adalah suatu lembaga yang mengintegrasikan penyelenggara layanan pencegahan dan penanganan masalah kesejahteraan sosial dan perlindungan anak. Tujuan dari pembentukan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) adalah untuk memberikan penanganan bagi anak-anak yang bermasalah sosial berdasarkan pada base data terpadu dan melindungi anak-anak dari tindak kekerasan sehingga bisa mendapatkan penghidupan yang layak.

Akan tetapi, Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif di Kabupaten Jombang sampai saat ini belum memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) dengan jejaring lembaga penyedia layanan secara terpadu sebagai bentuk koordinasi pelaksanaan layanan di PKSAI. Kondisi tersebut disebabkan karena pelatihan dalam penyusunan *draft* SOP baru dilaksanakan pada bulan Juli tahun 2020.

“Pada hari Kamis, 31 Juli 2020. Direktur LPA Tulungagung, Winny Isnaini dengan support UNICEF menyelenggarakan webinar untuk pelatihan dan penyusunan *draft* SOP PKSAl sistem rujukan dan manajemen data wilayah replikasi di Jawa Timur yaitu Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Jombang, Kabupaten/Kota Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo dan Kota Kediri. Webinar ini diikuti oleh dinas terkait perlindungan anak dan kesejahteraan sosial seluruh kab/kota se Jawa Timur”.

Sumber: (<https://www.lpatulungagung.com>, diakses pada tanggal 7 Februari 2021 Pukul 09.00)

Standar Operasional Prosedur (SOP) berperan penting dalam implementasi kebijakan pemerintah, karena SOP menentukan berjalannya suatu kebijakan sudah sesuai dengan alur yang telah ditetapkan sehingga tujuan yang ditetapkan dalam peraturan dapat terimplementasikan.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Di Kabupaten Jombang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, adapun perumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Kebijakan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Di Kabupaten Jombang?”.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah “Untuk Mengetahui Implementasi Kebijakan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Di Kabupaten Jombang”.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan khususnya Administrasi Publik yang berkaitan dengan masalah Implementasi program khususnya pada Implementasi Implementasi Kebijakan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif di Kabupaten Jombang.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah referensi di perpustakaan yang dapat berguna sebagai bahan bacaan bagi mahasiswa yang mempelajari materi-materi implementasi kebijakan serta mahasiswa yang membahas topik sejenis dengan penelitian ini.

3. Bagi Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Kabupaten Jombang

Sebagai bahan masukan terkait Implementasi Kebijakan Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif di Kabupaten Jombang agar dapat memberikan manfaat khususnya dalam peningkatan kualitas perlindungan hak-hak anak terutama anak-anak yang bermasalah sosial dan anak korban kekerasan, penyalahgunaan, eksploitasi, dan penelantaran di Kabupaten Jombang.