

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu proses tindakan yang dilaksanakan secara sadar untuk mencapai perubahan kearah yang lebih maju. Selain aspek finansial dan teknologi, manusia memegang peran penting dalam proses pembangunan. Terkait hal ini diperlukan peningkatan kualitas sumber daya manusia sejak dini baik fisik maupun mental agar dapat berkontribusi secara aktif dalam pembangunan (Azizi, 2021). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak mendefinisikan anak sebagai tunas, potensi dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa yang memiliki peran strategis dalam menjamin kelangsungan eksistensi suatu bangsa. Sebagai penerus masa depan bangsa, sudah sepatutnya mereka mendapatkan perlindungan secara optimal agar dapat tumbuh dan berkembang baik fisik maupun mental, menjadi generasi unggul yang mampu memajukan negara (Anandasari et al., 2021).

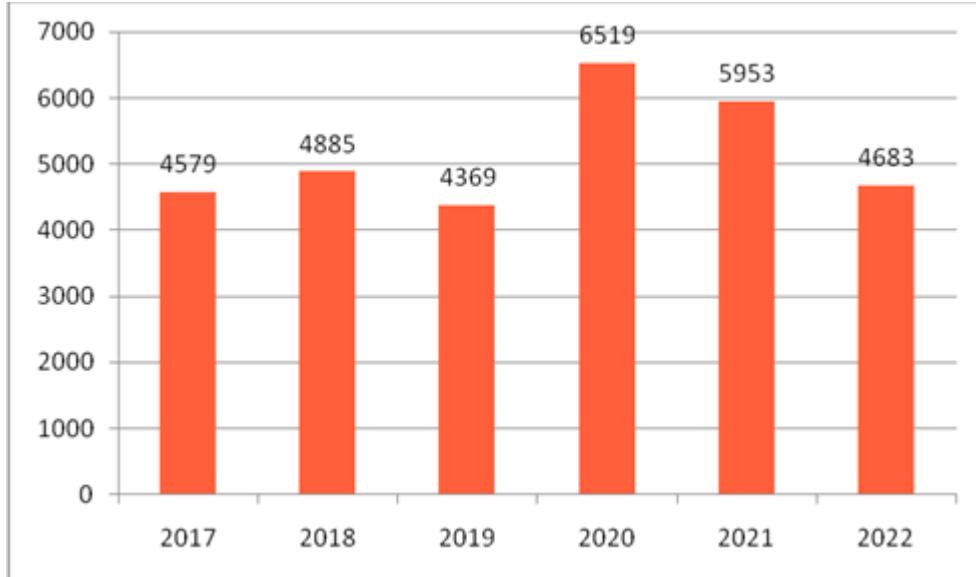
Menurut (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak) menyebutkan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk yang masih dalam kandungan. Berdasarkan hasil proyeksi penduduk yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik dalam (Profil Anak Indonesia Tahun, 2022) menunjukkan bahwa 29,15% atau 79,4 juta jiwa adalah penduduk dengan usia anak 0-17 tahun. Dari banyaknya jumlah anak tersebut tentunya menjadi tantangan besar bagi pemerintah Indonesia untuk menciptakan generasi

yang tangguh dan berkualitas. Tantangan ini dapat terjawab melalui perlindungan dan mewujudkan hak setiap anak atas kehidupan yang layak dan aman, sehingga tercipta kondisi yang mendukung pertumbuhan anak secara optimal.

Setiap anak berhak mendapatkan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi, dimanapun mereka berada. Perbedaan ras, suku, agama, kebangsaan, bahasa, maupun faktor lainnya tidak boleh menjadi alasan untuk membedakan hak mereka. Hak anak merupakan hak yang harus dilindungi, dan negara berkewajiban untuk menjamin serta memenuhi hak-hak tersebut. Sebagaimana yang tertuang pada pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Mengacu pada hal tersebut, kepentingan akan pertumbuhan, perkembangan, dan perlindungan anak harus menjadi prioritas dalam kehidupan mereka.

Konstitusi Indonesia secara jelas telah mengatur peran strategis anak dengan menegaskan bahwa negara bertanggung jawab menjamin hak setiap anak untuk hidup, berkembang, dan mendapatkan perlindungan dari segala bentuk kekerasan, diskriminasi, serta pelanggaran lainnya. Namun berdasarkan fakta yang ada, komitmen tersebut belum sepenuhnya terwujud. Sebagaimana yang ditunjukkan data dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) terkait beberapa kasus pelanggaran hak anak di Indonesia.

Gambar 1. 1 Grafik Jumlah Pengaduan Kasus Pelanggaran Hak Anak di Indonesia Tahun (2017-2022)



Sumber : Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), 2024

Berdasarkan data yang diterima oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menunjukkan bahwa jumlah pengaduan kasus pelanggaran hak anak mengalami grafik yang cukup fluktuatif pada setiap tahunnya. Tercatat pada tahun 2017 kasus pelanggaran hak anak mencapai 4579 kasus, kemudian pada tahun 2018 sebanyak 4885 kasus, tahun 2019 sebanyak 4369 kasus, selanjutnya tahun 2020 sebanyak mencapai 6519 kasus, tahun 2021 sebanyak 5953 kasus dan pada tahun 2022 mencapai 4683 kasus. Dari tahun 2017 hingga tahun 2022 pengaduan kasus pelanggaran anak paling tinggi terjadi pada tahun 2020 sebanyak 6519 sedangkan yang terendah terjadi pada tahun 2019 dengan 4369 kasus.

Adapun sepanjang tahun 2022 pengaduan paling banyak yang diterima oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) terkait kasus pelanggaran hak anak terjadi pada klaster Perlindungan Khusus Anak yakni sebanyak 2133 kasus. Beberapa kasus perlindungan khusus yang dimaksud meliputi kasus kekerasan

seksual, kekerasan fisik, kasus eksplorasi secara ekonomi maupun seksual, sebagaimana yang dikutip dari berita online (viva.id, 2023) bahwa:

“Dalam catatan pengaduan kasus perlindungan anak yang masuk ke KPAI jenis pengaduan kasus paling tinggi adalah klaster perlindungan khusus sebanyak 2133 kasus dengan rincian kasus anak menjadi korban kejadian seksual mencapai jumlah 834 kasus, disusul korban kekerasan fisik atau psikis sebanyak 502 kasus, anak berhadapan hukum 184 kasus, anak korban penyalahgunaan konten eksplisit dan kejahatan teknologi informasi sebanyak 87 kasus, anak dieksplotasi secara ekonomi atau seksual sebanyak 85 kasus serta kasus-kasus pelanggaran hak lainnya sebanyak 95 kasus”. (Sumber: <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1567346-sepanjang-2022-kpai-catatan-ada-4683-kasus-pelanggaran-hak-anak-jawa-barat-tertinggi?page=all> diakses pada tanggal 14 Juli 2023).

Masih banyaknya berbagai kasus mengenai anak tentunya menjadi masalah serius yang perlu disadari bahwa dibutuhkan suatu tindakan berkelanjutan untuk menangani permasalahan tersebut. Dalam hal ini salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan mengeluarkan Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak. Adapun definisi Kabupaten Layak Anak atau yang biasa disingkat KLA merupakan Kabupaten yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian, komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha secara terencana, menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak dan perlindungan anak.

Kabupaten Layak Anak dimaksudkan sebagai sebuah upaya nyata bahwa pemerintah serius memperhatikan kesejahteraan anak di Indonesia, agar negara ini khususnya tiap-tiap daerah mampu mengintegrasikan isu hak anak ke dalam

perencanaan dan pembangunan di tingkat kabupaten atau kota. Adapun indikator hak anak yang wajib dipenuhi tercantum dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Pasal 6 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak, terbagi menjadi lima klaster meliputi: hak sipil dan kebebasan; lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; kesehatan dasar dan kesejahteraan; pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya; dan perlindungan khusus.

Pelaksanaan Kebijakan Kabupaten Layak Anak memerlukan dukungan dari berbagai pihak salah satunya pemerintah daerah. Sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mendukung program perlindungan anak melalui pengembangan Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak di wilayah masing-masing. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah bahwa urusan perlindungan anak ditetapkan menjadi tanggung wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai garda terdepan dalam perlindungan anak di wilayahnya. Hal ini dikarenakan daerah mempunyai hirarki yang lebih dekat dengan masyarakat, sehingga diharapkan mampu bertindak cepat dalam memenuhi hak-hak anak serta mampu menangani berbagai kasus yang berkaitan dengan anak.

Kabupaten Mojokerto merupakan salah satu daerah di Provinsi Jawa Timur yang telah berkomitmen mewujudkan Kabupaten Layak Anak. Keseriusan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam mewujudkan Kabupaten Layak Anak secara resmi tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang

Kabupaten Layak Anak. Dalam hal ini keberadaan peraturan daerah tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Mojokerto telah memiliki keseriusan dalam menjamin pemenuhan hak serta perlindungan yang nyata bagi anak-anak di Kabupaten Mojokerto.

Pelaksanaan Kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Mojokerto sejauh ini menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Hal ini dibuktikan dengan diperolehnya penghargaan Kabupaten Mojokerto sebagai Kabupaten Layak Anak. Adapun apresiasi atau penghargaan Kabupaten Layak Anak terbagi dalam 5 jenis kategori, yaitu Tingkat Pratama dengan nilai 500-600, Madya dengan nilai 601-700, Nindya dengan nilai 701-800, Utama dengan nilai 801-900 dan yang tertinggi adalah Kabupaten/Kota Layak Anak dengan nilai 901-1000. Penghargaan Kabupaten Layak Anak merupakan bentuk pengakuan dan apresiasi atas komitmen pemerintah daerah dalam menciptakan lingkungan yang aman, ramah, dan mendukung tumbuh kembang anak di wilayah Kabupaten Mojokerto. Adapun berikut ini adalah data penghargaan Kabupaten Layak Anak yang telah diperoleh Kabupaten Mojokerto dalam beberapa tahun terakhir.

Tabel 1. 1 Penghargaan Kabupaten Layak Anak yang Diraih Kabupaten Mojokerto

No	Tahun	Kategori Penghargaan
1	2017	Pratama
2	2018	Pratama
3	2019	Madya
5	2021	Madya
6	2022	Madya

Sumber: Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Mojokerto, 2024

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa untuk pertama kalinya Kabupaten Mojokerto mendapatkan penghargaan kategori Pratama pada tahun 2017, penghargaan kategori Pratama masih dipertahankan hingga tahun 2018, kemudian pada tahun 2019 Kabupaten Mojokerto mengalami peningkatan dari Pratama menjadi kategori Madya, perolehan penghargaan Kabupaten Layak Anak kategori Madya masih dipertahankan Kabupaten Mojokerto hingga tahun 2022. Namun perlu diketahui bahwa dari tahun 2019 hingga tahun 2022 penghargaan yang diperoleh Kabupaten Mojokerto masih belum ada peningkatan, dimana selama tiga tahun tersebut posisi Kabupaten Mojokerto masih berada pada tingkat Madya.

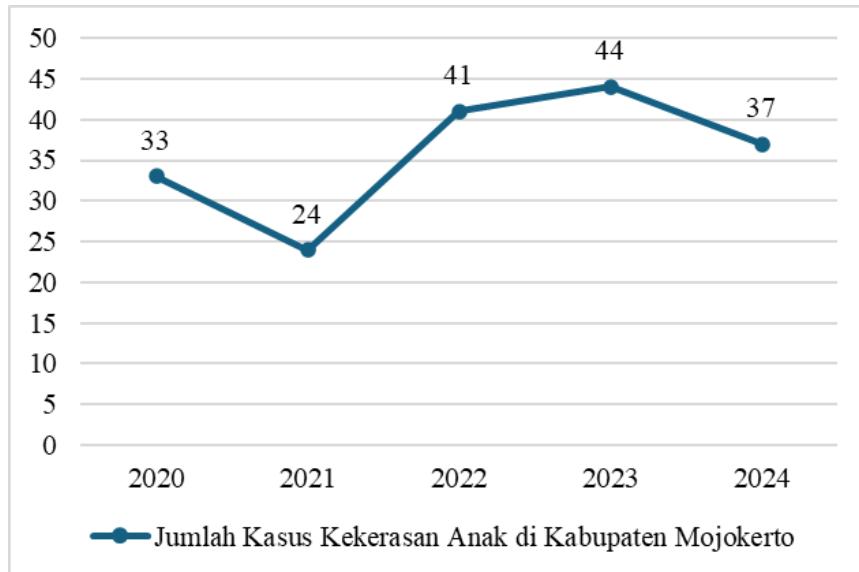
Dalam hal ini untuk mendapatkan tingkatan yang lebih tinggi dari kategori Madya, maka Pemerintah Kabupaten Mojokerto harus terus bergerak melakukan berbagai upaya terkait memberikan pemenuhan hak anak pada semua sektor sesuai

pada klaster yang tertuang pada Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 4 tahun 2019 Tentang Kabupaten Layak Anak. Akan tetapi pada klaster kelima yaitu Klaster Perlindungan Khusus Kabupaten Mojokerto masih memiliki berbagai tantangan dalam mewujudkan Kabupaten Layak Anak salah satunya adalah masih maraknya kasus kekerasan terhadap anak, yang mana kasus kekerasan anak ini menempatkan Kabupaten Mojokerto ke dalam daerah kabupaten atau kota dengan kasus kekerasan anak tertinggi di Jawa Timur, hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua Bidang Data, Komunikasi dan Litbang Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Jawa Timur, M. Isa Anshori dikutip dalam berita kumparan.com menyampaikan bahwa :

Berdasarkan data yang kami kumpulkan, sepanjang 2023 itu ada 10 (sepuluh) kota/kabupaten dengan jumlah kasus kekerasan anak tertinggi yaitu Surabaya dengan jumlah 138 kasus, Malang 79 kasus, Jombang 27 kasus, Gresik 26 kasus, Bangkalan 23 kasus, Sidoarjo 22 kasus, Tulungagung 21 kasus, Lamongan 17 kasus, Mojokerto 15 kasus, Sumenep 14 kasus. (Sumber: <https://m.kumparan.com/beritaanaksurabaya/ini-10-kota-di-jatim-dengan-kasus-kekerasan-anak-tertinggi-1zbRaCPX4gC> diakses pada tanggal 18 Januari 2024).

Perlu diketahui bahwa kekerasan terhadap anak merupakan tindakan pelanggaran yang dilakukan secara fisik bisa berupa penyerangan, menyakiti yang mengakibatkan penderitaan dan dapat menimbulkan trauma kepada anak (Anirwan, 2022). Kekerasan pada anak tentunya memiliki dampak, baik itu dampak secara fisik maupun psikologis. Dalam hal ini di Kabupaten Mojokerto, tindakan kekerasan terhadap anak masih cukup marak terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Sebagaimana yang terlihat pada grafik berikut ini :

Gambar 1. 2 Grafik Jumlah Kekerasan Terhadap Anak di Kabupaten Mojokerto



Sumber: Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Mojokerto, 2025

Berdasarkan data grafik di atas menunjukkan bahwa dalam rentang waktu lima tahun terakhir, kasus kekerasan terhadap anak di Kabupaten Mojokerto mengalami jumlah yang cukup fluktuatif, terlihat pada tahun 2020 sebanyak 33 kasus, lalu menurun menjadi 24 kasus di tahun 2021, selanjutnya pada tahun 2022 terjadi peningkatan tajam sejumlah 41 kasus dan mencapai puncak kenaikan pada tahun 2023 sebanyak 44 kasus, kemudian pada tahun 2024 terjadi penurunan kembali menjadi 37 kasus. Adapun peningkatan signifikan terjadi pada tahun 2022 dan 2023.

Terkait hal ini, kasus kekerasan yang terjadi di Kabupaten Mojokerto termasuk dalam permasalahan yang dikategorikan dalam klaster kelima, yaitu klaster perlindungan khusus. Melihat masih maraknya kasus kekerasan yang terjadi tentunya diperlukan suatu tindakan lebih lanjut yaitu perlindungan khusus untuk

menangani permasalahan tersebut. Perlindungan khusus merupakan suatu tindakan yang diberikan kepada anak-anak dalam situasi tertentu guna memastikan mereka merasa aman dan terlindungi dari berbagai ancaman yang dapat menghambat proses tumbuh kembangnya. Suatu daerah kabupaten atau kota disebut layak anak apabila perlindungan terhadap anak dapat terpenuhi dan angka kekerasan anak cenderung menurun atau tidak ada. Adapun pihak lembaga yang turut andil dalam menyediakan perlindungan khusus tersebut adalah Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Mojokerto. Dinas tersebut berperan sebagai penggerak utama sekaligus koordinator dalam pelaksanaan Kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Mojokerto terkait perlindungan khusus.

Adapun beberapa penelitian sebelumnya mengenai implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak pada Klaster Perlindungan Khusus, dijadikan sebagai bahan rujukan sekaligus referensi dalam penelitian ini, antara lain yaitu : penelitian oleh Anirwan (2022) menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan Kabupaten Layak Anak telah berlangsung secara merata meskipun masih dihadapkan pada kendala seperti perbedaan persepsi di kalangan aparat hukum serta minimnya tingkat pemahaman masyarakat. Sementara itu, penelitian Adhiyat et al. (2021) menyatakan bahwa bahwa implementasi klaster kelima kurang optimal akibat sosialisasi yang belum merata, belum adanya Rumah Singgah Anak, sikap pelaksana yang tidak konsisten, serta lembaga perlindungan yang masih tersentral. Lebih lanjut, penelitian oleh Rizka Dyah et al. (2024) menunjukkan bahwa

implementasi program perlindungan khusus anak belum maksimal karena keterbatasan personel dan rendahnya pemahaman masyarakat.

Dalam hal ini, meskipun Kabupaten Mojokerto telah beberapa kali mendapatkan penghargaan terkait Kabupaten Layak Anak namun tidak dapat dipungkiri bahwa hingga saat ini Kabupaten Mojokerto masih memiliki tantangan dalam merealisasikan kebijakan tersebut. Hal ini terlihat dari masih maraknya kasus kekerasan terhadap anak. Permasalahan ini menjadi suatu ancaman yang dapat menimbulkan risiko terhadap perkembangan dan masa depan anak-anak serta dapat menghambat pencapaian terhadap tujuan Kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Mojokerto. Keberhasilan sebuah kebijakan ditentukan oleh proses pelaksanaannya, terutama sejauh mana program yang diterapkan sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan tersebut (Agustino, 2016). Oleh karena itu, permasalahan di atas perlu dilakukan kajian mendalam mengenai pelaksanaan Kebijakan Kabupaten Layak Anak agar dapat diketahui tingkat keberhasilannya khususnya pada aspek perlindungan khusus. Dengan demikian, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menetapkan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak Dalam Perlindungan Khusus di Kabupaten Mojokerto”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam Perlindungan Khusus di Kabupaten Mojokerto?”

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang ada, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan kabupaten layak anak dalam perlindungan khusus di Kabupaten Mojokerto.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis dan praktis kepada berbagai pihak, baik penulis maupun pihak terkait lainnya terutama kalangan akademis, pihak instansi dan masyarakat umum yang membutuhkan pengetahuan mengenai implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam perlindungan khusus di Kabupaten Mojokerto.

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan mengenai implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam perlindungan khusus di Kabupaten Mojokerto. Serta diharapkan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan secara teoritis di bangku perkuliahan khususnya Program Studi Administrasi Publik mengenai Implementasi Kebijakan Publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

1.4.2.1 Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan mengenai implementasi kebijakan publik terutama pada Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam perlindungan khusus anak di Kabupaten Mojokerto.

1.4.2.2 Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan literatur yang bermanfaat bagi peneliti lain yang ingin mengkaji penelitian serupa di masa mendatang. Serta untuk menambah referensi dan literatur yang dapat memberikan pengetahuan dan wawasan bagi civitas akademika Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, khususnya di lingkungkungan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik Program Studi Administrasi Publik.

1.4.2.3 Bagi Pemerintah Kabupaten Mojokerto dan Dinas terkait

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi, diskusi dan bahan koreksi terhadap kebijakan pemerintah yang menjadi pembahasan pada penelitian ini, serta *output* yang dihasilkan dari implementasi kebijakan publik terutama pada Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam Perlindungan Khusus di Kabupaten Mojokerto.