

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak saat ini memfokuskan pembangunan manusia pada perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak (Irawati dan Nawangsari, 2019). Fokus pembangunan tersebut dilakukan karena pertumbuhan penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 252,2 juta jiwa, dan sekitar 82,85 juta jiwa (32,9 persen) diantaranya adalah anak-anak usia 0-17 tahun (Bakhri.dkk,2020), karena itu perlu adanya suatu upaya untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak mengingat sumber daya manusia yang berkualitas tidak dapat lahir secara alamiah, bila tidak adanya perlindungan dari semua elemen masyarakat (Bakhri.dkk,2020).

Fitriani (2016) menambahkan, pentingnya perlindungan anak dikarenakan anak merupakan potensi yang penting bagi kelangsungan bangsa dan negara di masa depan. Oleh sebab itu salah satu upaya perlindungan tersebut adalah dengan pengembangan kebijakan kabupaten/kota layak anak. Kabupaten/kota layak anak diperkenalkan UNICEF (*United Nations Children's Fund*) sebagai upaya untuk memperoleh suatu kondisi yang menjamin terpenuhinya hak-hak anak melalui tujuan, program-program, struktur pemerintahan lokal dan kebijakan (*Child Friendly Cities*,2011- Hamudy, 2015).

Kebijakan kabupaten/kota layak anak di Indonesia telah di amanatkan dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan

Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak, Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak, serta Peraturan Menteri Negara dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.

Kabupaten Kubu Raya merupakan salah satu wilayah yang sudah sejak tahun 2010 berkomitmen untuk mewujudkan Kabupaten Kubu Raya sebagai kabupaten/kota layak anak. Sehingga landasan hukum terkait dengan kebijakan tersebut telah tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Kabupaten Layak Anak. Kebijakan tersebut memiliki 31 indikator yang terbagi menjadi 7 (tujuh) indikator kelembagaan dan 24 indikator substansi yang kemudian dikelompokkan dalam 5 (lima) klaster yaitu; klaster hak sipil dan kebebasan, klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan, klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya, serta klaster perlindungan khusus.

Peraturan Daerah Kabupaten Kubu Raya Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Kabupaten Layak Anak pasal (1) ayat (28) menjelaskan bahwa klaster perlindungan khusus merupakan “Pemenuhan hak perlindungan khusus anak adalah situasi anak yang terpenuhi hak perlindungan khususnya, yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah di dalam pembangunan dan pelayanan melalui SKPD terkait dengan bidang urusannya sebagai penyelenggara kabupaten layak anak” lebih lanjut perlindungan khusus bagi anak bertujuan untuk memberikan jaminan rasa aman bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus,

memberikan layanan yang dibutuhkan anak, serta mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak anak. Pada Pasal 7 ayat (1) bagian (b) dan (c) juga dijelaskan bahwa:

- (1) Setiap anak berhak mendapatkan hak perlindungan khusus diantaranya:
 - b. Anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) berhak mendapatkan perlindungan dan akses atas tumbuh kembangnya secara wajar dan berhak mendapatkan keadilan restorative dan prioritas diversifikasi.
 - c. Anak dalam situasi eksploitasi secara ekonomi dan seksual, korban tindak kekerasan dalam keluarga, sekolah maupun lingkungan, korban NAPZA, HIV dan AIDS, korban penculikan, korban perdagangan anak, korban perdagangan anak balita, penyandang cacat dan korban penelantaran, berhak mendapatkan perlindungan, pengasuhan, pengawasan, perawatan dan rehabilitasi dari pemerintah daerah.
- (2) Setiap keluarga berkewajiban untuk menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya secara optimal agar anak terhindar dari kondisi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8 ayat (1) juga menjelaskan bahwa “Pemerintah daerah berkewajiban untuk memenuhi hak perlindungan khusus sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 dengan membentuk P2TP2A”. Ketentuan mengenai P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan Dan Anak) selanjutnya diatur dalam Peraturan Bupati Kubu Raya Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang kemudian mengalami perubahan di tahun 2020 menjadi UPTD PPA (Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak).

Kebijakan mengenai Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak diatur dalam Peraturan Bupati Kubu Raya Nomor III Tahun 2020 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan Dan Anak. Pembentukan Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan

Anak bertujuan untuk memberikan layanan kepada anak dan perempuan yang mengalami masalah kekerasan, diskriminasi, perlindungan khusus dan masalah lainnya yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kubu Raya.

Namun dalam implementasinya, kebijakan pengembangan kabupaten layak anak pada klaster perlindungan khusus belum terlaksana sesuai dengan ketentuannya karena masih mengalami sejumlah permasalahan, diantaranya masih banyak terjadi kasus kekerasan fisik, seksual, anak berhadapan dengan hukum (ABH) dan eksploitasi anak di berbagai kecamatan di Kabupaten Kubu Raya sebagai berikut:

Tabel 1.1
Data Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH)
Kabupaten Kubu Raya

NO	KECAMATAN	TAHUN				TOTAL
		2017	2018	2019	2020	
1	Sungai Raya	6	32	16	25	79
2	Sungai Kakap	9	8	11	15	43
3	Sungai Ambawang	5	5	6	8	24
4	Kuala Mandor B	0	0	2	1	3
5	Rasau Jaya	0	4	2	4	10
6	Terentang	0	0	0	7	7
7	Kubu	0	0	2	3	5
8	Teluk Pakedai	0	0	1	2	3
9	Batu Ampar	0	7	6	2	15
Jumlah		20	56	46	67	189

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Kubu Raya, 2021.

Berdasarkan tabel 1.1, kasus anak berhadapan dengan hukum untuk wilayah Kecamatan Sungai Raya meningkat di tahun 2020 sebanyak 25 kasus. Data tersebut menunjukkan bahwa masih banyak kasus-kasus anak berhadapan

dengan hukum yang terjadi di wilayah Kecamatan Sungai Raya yang ditangani langsung oleh Dinas Sosial Kabupaten Kubu Raya.

Tabel 1.2
Data Rekapitulasi Kasus Anak Penghuni Unit Pelaksanaan Teknis Daerah
Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) Tahun 2021

No	KECAMATAN	JENIS KEKERASAN						TOTAL
		F	S	P	E	A	D	
1	SUNGAI RAYA	3	9	-	6	2	-	20
2	SUNGAI AMBAWANG	1	2	-	-	2	3	8
3	SUNGAI KAKAP	2	5	3	3	2	-	15
4	KUBU	-	-	-	-	-	-	3
5	TERENTANG	-	1	-	2	-	-	1
6	BATU AMPAR	-	1	-	-	-	-	5
7	RASAU JAYA	-	4	-	-	1	-	5
8	TELUK PEKEDAI	-	-	-	-	-	-	-
9	KUALA MANDOR B	-	2	-	-	1	-	3
JUMLAH		6	24	3	11	8	3	55
KETERANGAN KASUS: 1. F: FISIK 2. S: SEKSUAL 3. P: PENELANTARAN 4. E: EKSPLOITASI 5. A: ANAK BERHADAPATN DENGAN HUKUM 6. D: DISKRIMINASI								

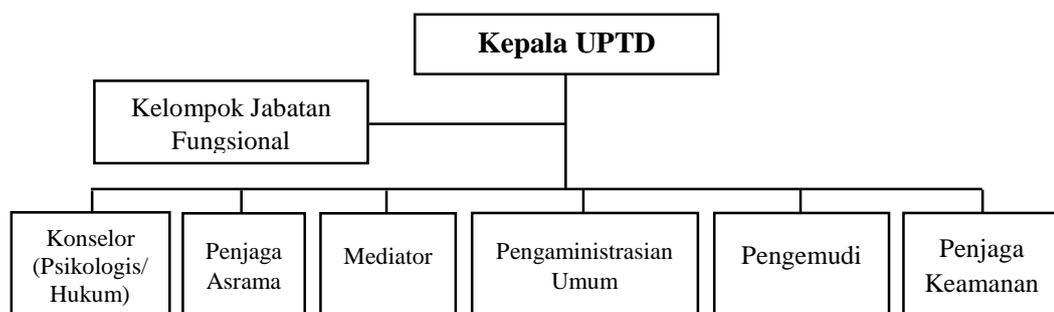
Sumber: Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak, 2021

Berdasarkan tabel 1.2, dapat dilihat bahwa kasus yang dialami oleh anak yang di titipkan di Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak pada tahun 2021 berasal dari 9 Kecamatan di Kabupaten Kubu Raya, dengan jumlah keseluruhan anak yang dititipkan yaitu 55 anak dan untuk kasus yang banyak terjadi adalah kasus kekerasan fisik 6 anak, seksual 24 anak, anak berhadapn dengan hukum (ABH) 8 anak dan eksploitasi 11 anak. Sedangkan Kecamatan Sungai Raya menjadi kecamatan dengan jumlah kasus anak tertinggi yaitu sebanyak 20 kasus.

Keberadaan anak-anak tersebut di Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak juga berlangsung tidak lama, ada yang ditempatkan dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari, akan tetapi sebagian besar hanya ditempatkan selama 3 (tiga) hari tergantung kondisi dan jenis kasus anak tersebut. Di Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Kubu Raya anak-anak yang menjadi korban akan diberikan penanganan mulai dari adanya laporan dari masyarakat, penjangkauan korban, pengelolaan kasus, penampungan sementara, mediasi dan pendampingan korban. Setelah penanganan kasusnya selesai, maka anak-anak tersebut akan dikembalikan kepada pihak keluarganya.

Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak harus memiliki struktur organisasi kelas B seperti yang tercantum pada Peraturan Bupati Kubu Raya Nomor III Tahun 2020 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak pasal 6 ayat (1) yang berbunyi “Susunan Organisasi UPTD PPA terdiri dari Kepala UPTD, Pelaksana dan Kelompok jabatan fungsional”.

Gambar 1.1
Struktur Organisasi UPTD PPA Kabupaten/Kota Kelas B



Sumber: Unit Pelayanan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak, 2021

Gambar 1.1 merupakan struktur organisasi yang ideal dalam pembentukan Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak. Namun pada kenyataannya Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan Dan Anak di Kabupaten Kubu Raya untuk sumber daya manusianya masih belum memadai, karena saat ini hanya terdapat 1 (satu) pengurus yaitu Kepala UPTD. Dalam menangani berbagai kasus anak Kepala UPTD masih dibantu oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kubu Raya. Sehingga untuk urusan administrasi, menerima laporan, melakukan penjangkauan dan pendampingan korban anak masih dilakukan langsung oleh Kepala UPTD.

Agar dapat meminimalisir terjadinya kasus-kasus anak tersebut diatas, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3KB) Kabupaten Kubu Raya juga memiliki tugas dan fungsi untuk melakukan upaya pencegahan terjadinya berbagai kasus anak, salah satunya adalah dengan melakukan sosialisasi diseluruh wilayah yang ada di Kabupaten Kubu Raya, termasuk desa-desa yang berada di Kecamatan Sungai Raya. Berikut kegiatan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kubu Raya sepanjang tahun 2021.

Tabel 1.3
Kegiatan Sosialisasi Kekerasan Anak di Kabupaten Kubu Raya
Tahun 2021

NO	LOKASI	KEGIATAN
1	Kecamatan Kuala Mandor B, Desa Kuala Mandor B.	Sosialisasi Tentang Kekerasan Terhadap Anak.
2	Kecamatan Terentang, Desa Jeruju Besar	Sosialisasi tentang kekerasan anak dan sosialisasi perlindungan khusus anak
3	Kecamatan Terentang, Desa Ampera Jaya	Sosialisasi tentang kekerasan anak dan sosialisasi perlindungan khusus anak
4	Kecamatan Terentang, Desa Sungai Asam	Sosialisasi tentang kekerasan anak dan sosialisasi perlindungan khusus anak.
5	Kecamatan Sungai Raya, Desa Kuala Dua	Sosialisasi Tentang Kekerasan Terhadap Anak.

Sumber: Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kubu Raya, 2021

Tabel 1.3 menunjukkan bahwa sosialisasi terkait perlindungan khusus anak di Kecamatan Sungai Raya masih belum berjalan dengan maksimal, karena seharusnya sosialisasi dilakukan 9 (Sembilan) kali dalam waktu 1 (satu) tahun ke desa-desa yang berbeda di 9 (Sembilan) Kecamatan yang ada di Kabupaten Kubu Raya. Artinya masing-masing kecamatan memiliki 1 kali target sosialisasi ke desa-desanya (DP3KB, 2021). Namun, pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa pada tahun 2021, kegiatan sosialisasi hanya dilakukan di 3 kecamatan yaitu Kecamatan Kuala Mando B 1 (satu) kali, Kecamatan Terentang 3 (kali) dan Kecamatan Sungai Raya 1 (satu) kali. Sehingga dapat dikatakan bahwa, target sosialisasi tersebut belum dapat tercapai.

Selain kurangnya sosialisasi, kondisi ekonomi masyarakat yang rendah juga menjadi persoalan. Berdasarkan hasil wawancara peneliti (2021) dijelaskan bahwa kondisi ekonomi masyarakat yang rendah dapat mempengaruhi terjadinya

kasus-kasus kekerasan fisik, eksploitasi, eksplotasi anak dan berbagai kasus lain yang menyebabkan banyak anak belum terpenuhi hak perlindungan khususnya. Pada tahun 2020 jumlah penduduk miskin menurut (KK) di Kecamatan Sungai Raya sebanyak 8.903 KK (Kantor Camat Kecamatan Sungai Raya, 2021). Data tersebut menunjukkan bahwa di Kecamatan Sungai Raya masih banyak masyarakat dengan tingkat ekonomi yang rendah, sehingga hal ini berpengaruh pada terjadinya kasus-kasus anak.

Tingkat stres yang dialami oleh orang tua karena tidak memiliki pekerjaan dan penghasilan yang tidak mencukupi untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup, menjadi salah satu alasan orang tua melakukan tindak kekerasan terhadap anak. Seperti memukul dan mengeluarkan bahasa yang kurang baik pada anak, sehingga mengakibatkan anak mengalami trauma fisik dan mental.

Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Andini.dkk (2019), dalam penelitiannya dijelaskan bahwa pemicu terjadinya kekerasan anak adalah tingkat stres yang ditimbulkan oleh berbagai kondisi sosial seperti pengangguran, penyakit dan kondisi tempat tinggal yang buruk, sehingga sebagian besar kasus yang dilaporkan terkait kekerasan terhadap anak bersal dari keluarga yang hidup dalam kemiskinan. Pernyataan tersebut dipertegas oleh Isabella (2019), dalam penelitiannya yang dilakukan di kota Pontianak juga dijelaskan bahwa, anak yang berhadapan dengan hukum ada yang disebabkan oleh kondisi ekonomi rendah, hal tersebutlah yang memicu mereka melakukan tindak kejahatan seperti mencuri dan menjambret.

Tingkat ekonomi yang rendah juga berpengaruh pada kondisi tempat tinggal yang kurang layak bagi anak. Dengan rendahnya ekonomi, banyak masyarakat yang tidak dapat memberikan tempat tinggal yang aman dan layak bagi tumbuh kembang anak di dalam keluarga. Hal ini terlihat dari beberapa kasus pelecehan anak yang dilakukan oleh ayah tiri, paman bahkan tetangga korban yang dipicu oleh kondisi tempat tinggal yang kurang layak. Salah satunya adalah rumah yang tidak menyediakan kamar pribadi bagi anak remaja perempuan dan laki-laki, kamar anak remaja yang tidak memiliki pintu dan tidak memiliki kunci kamar (wawancara peneliti, 2021).

Seperti halnya, ada salah satu kasus pelecehan yang melibatkan ayah tiri sebagai pelaku. Hal ini terjadi dikarenakan pelaku (ayah tiri) melihat korban (anak perempuannya) sedang tidur dikamar dengan kondisi kamar yang tidak memiliki pintu. Melihat adanya kesempatan maka terjadilah kasus pelecehan kepada korban yang menyebabkan korban menjadi trauma dari segi mentalnya (wawancara peneliti, 2021).

Oleh sebab itu, didalam perlindungan anak selalu dihimbau agar anak remaja perempuan dan laki-laki harus memiliki ruang *privasi*. Seperti kamar pribadi yang harus memiliki kunci pada pintu kamarnya, ini untuk menghindari terjadinya kasus-kasus serupa. Selain dari pada itu, kondisi ekonomi yang rendah juga menjadi salah satu penyebab banyak anak yang terpaksa harus bekerja sebagai penjual koran dan pengamen untuk dapat membantu orang tuanya dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari (wawancara peneliti, 2021). Pernyataan ini sejalan dengan data sepanjang tahun 2020 terhitung jumlah penduduk menurut

(KK) di Kecamatan Sungai Raya sebanyak 51.242 KK, Sedangkan jumlah penduduk miskin sebanyak 8.903 KK (Kantor Camat Kecamatan Sungai Raya, 2021). Data tersebut menunjukkan bahwa masih cukup banyak penduduk miskin di Kecamatan Sungai Raya. Sehingga hal ini berdampak pula bagi kesejahteraan hidup anak, karena orang tua tidak dapat memberikan tempat tinggal dan kehidupan yang layak bagi mereka.

Sejumlah persoalan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan anak dan pemenuhan hak-hak perlindungan khusus anak di Kabupaten Kubu Raya masih belum dapat terpenuhi dengan baik, walaupun pada tahun 2019 Kabupaten Kubu Raya sudah pernah mendapatkan penghargaan tingkat pertama dalam penilaian kabupaten/kota layak anak (Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kubu Raya, 2021).

Melihat dari data-data diatas, peneliti tertarik melakukan penelitian ini untuk menganalisis kinerja implementasi kebijakan pengembangan kabupaten/kota layak anak, dengan judul Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak Pada Klaster Perlindungan Khusus di Kabupaten Kubu Raya dengan fokus penelitian pada pengembangan Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak sebagai salah satu UPTD dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kubu Raya dalam upaya penanganan kasus kekerasan anak meliputi kasus kekerasan fisik, seksual, anak berhadapan dengan hukum dan eksploitasi anak di Kecamatan Sungai Raya.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teori Van Meter dan Van Horn (Agustino 2020), dalam teori tersebut terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik yaitu, ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap/kecenderungan (*disposition*) para pelaksana serta komunikasi antar organisasi, lingkungan, ekonomi, sosial dan politik. Sedangkan untuk metode penelitian, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif.

1.2 Identifikasi Masalah Penelitian

Identifikasi masalah dari penelitian diatas adalah sebagai berikut:

1. Masih banyak terjadi kasus anak kasus kekerasan fisik, seksual, anak berhadapan dengan hukum dan eksploitasi anak di Kecamatan Sungai Raya.
2. Kurang optimalnya sosialisasi mengenai perlindungan khusus anak di Kecamatan Sungai Raya.
3. Jumlah sumber daya manusia di UPTD PPA belum memadai
4. Kecenderungan pola asuh yang salah pada keluarga dengan tingkat ekonomi yang rendah.

1.3 Fokus Penelitian

Fokus pada penelitian ini ditujukan pada kinerja Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak Pada Klaster Perlindungan Khusus di Kabupaten Kubu Raya dalam mengembangkan Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak sebagai salah satu UPTD dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan

Keluarga Berencana Kubu Raya dalam upaya penanganan kasus kekerasan anak meliputi kasus kekerasan fisik, seksual, anak berhadapan dengan hukum dan eksploitasi anak di Kecamatan Sungai Raya.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada fokus penelitian, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Mengapa kinerja Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak pada Klaster Perlindungan Khusus di Kabupaten Kubu Raya belum terlaksana sesuai dengan ketentuannya” ?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kinerja Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak pada Klaster Perlindungan Khusus di Kabupaten Kubu Raya.

1.6 Manfaat Penelitian

1.6.1 Manfaat Teoritis

1. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi peneliti dan pembaca mengenai kebijakan pengembangan kabupaten/kota layak anak pada klaster perlindungan khusus.

1.6.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini kiranya dapat dijadikan masukan bagi pemerintah untuk lebih optimal dalam melaksanakan kebijakan pengembangan

kabupaten/kota layak anak pada klaster perlindungan khusus demi terpenuhinya hak-hak perlindungan khusus anak sebagaimana mestinya.