

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai Negara yang telah meratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak (KHA), berkomitmen membangun Indonesia Layak Anak. Ratifikasi KHA disahkan dengan Keppres no 36/1990 tertanggal 25 Agustus 1990 dan terikat pada ketentuan-ketentuan KHA terhitung sejak 5 Oktober 1990. Upaya untuk mewujudkan Indonesia Layak Anak diawali dengan pengesahan UU no 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada tanggal 22 Oktober 2002, Undang-undang ini berorientasi pada hak-hak anak seperti yang tertuang dalam Konvensi Hak-hak Anak (Academia : 2017).

Kebijakan Kota Layak Anak menjadi istilah yang pertama kali yang digunakan Kementerian Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 dalam upayanya mewujudkan Indonesia Layak Anak melalui Kebijakan Kota Layak Anak. Dengan alasan untuk mengakomodasi pemerintahan kabupaten, belakangan istilah Kota Layak Anak menjadi Kabupaten/Kota Layak Anak dan kemudian disingkat menjadi KLA. Dalam Kebijakan tersebut digambarkan bahwa KLA merupakan upaya pemerintahan Kabupaten/Kota untuk mempercepat implementasi Konvensi Hak Anak (KHA) dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi, dan intervensi pembangunan seperti kebijakan, institusi, dan program yang layak anak.

Keberadaan KLA akan memberikan kontribusi bagi kesejahteraan anak, Kontribusi yang diberikan misalnya anak mampu memanfaatkan waktu luang untuk kegiatan belajar, serta yang terpenting anak mendapatkan hak-haknya seperti hak kelangsungan hidup, hak perlindungan, hak tumbuh kembang dan hak berpartisipasi. Selain itu bertujuan untuk menyatukan potensi sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya prasarana dan teknologi yang ada pada pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam program dan kegiatan pemenuhan hak anak (Peraturan Menteri No 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten Layak Anak).

Berawal dengan banyak kasus yang menimpa anak usia dibawah umur yang berhadapan dengan hukum ini lah menjadi suatu alasan pemerintah dalam menjalankan kebijakan kota layak anak agar kasus anak yang berhadapan dengan hukum mendapatkan penanganan yang serius baik dari pemerintah maupun pendekatan secara keluarga. Kasus anak yang berhadapan dengan hukum harus mendapatkan penanganan serius. Kasus dan korbannya selalu meningkat setiap tahunnya seperti data pada tabel 1.1, dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) pada periode 1 Januari 2011 sampai dengan 24 Oktober 2016 menunjukkan persentase jumlah pengaduan Anak Berhadapan Dengan Hukum (ABH) di Indonesia adalah yang tertinggi dengan jumlah 7967 kasus. Kemudian urutan kedua persentase jumlah kasus keluarga dan pengasuhan alternative dengan jumlah 4425 kasus. Maksud dari lingkungan keluarga dan pengasuhan alternative merupakan klaster kedua Konvensi Hak Anak mesyaratkan adanya bimbingan orang tua yang memastikan memiliki

pengetahuan, sikap, dan perilaku dalam menumbuhkembangkan dan memberikan perlindungan terhadap anak. Untuk mempotensikan kemampuan orang tua, pemerintah dan masyarakat mendirikan Lembaga Konsultasi Orang Tua tentang Pengasuhan dan Perawatan Anak (YKAI : 2017). Sehingga masalah ABH serta Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif ini harus segera di cari jalan keluarnya. Berikut rincian tabel data pengaduan masalah sosial anak di Indonesia :

Tabel 1.1**KASUS PENGADUAN ANAK BERDASARKAN KLASTER PERLINDUNGAN ANAK KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA TAHUN 2011-2016**

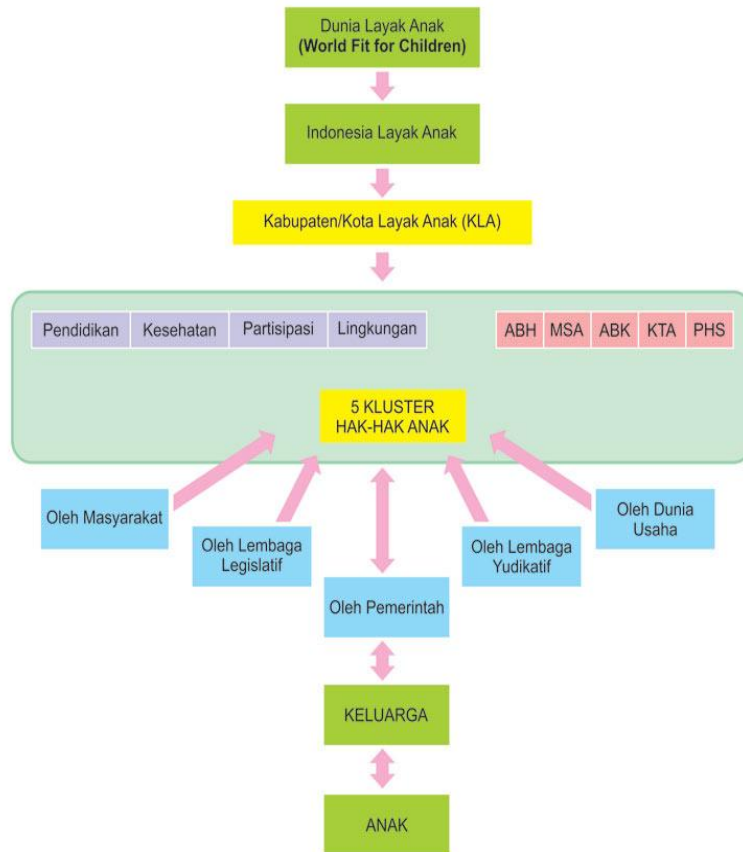
NO	KLASTER/BIDANG	TAHUN					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Sosial dan Anak Dalam Situasi Darurat	92	79	246	191	174	211
2	Lingkungan keluarga dan Pengasuhan Alternative	416	633	931	921	822	702
3	Agama dan Budaya	83	204	214	106	180	219
4	Hak Sipil dan Partisipasi	37	42	79	76	110	81
5	Kesehatan dan Napza	221	261	438	360	374	306
6	Pendidikan	276	522	371	461	538	328
7	Pornografi dan Cyber Crime	188	175	247	322	463	414
8	Anak Berhadapan Hukum (ABH)	695	1413	14728	2208	1221	1002
9	Trafficking dan Eksploitasi	160	173	184	263	345	255
10	Lain-Lain	10	10	173	158	82	63
	TOTAL	2178	3512	4311	5066	4309	3581

Dokumen : Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)

Sebagai upaya untuk memberikan perlindungan terhadap anak dan pemenuhan hak anak, pemerintah Indonesia mulai tahun 2006 melaksanakan Program Kabupaten/Kota Layak Anak. KLA merupakan sistem pembangunan satu wilayah administrasi yang mengintegrasikan komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam program dan kegiatan pemenuhan hak anak (<http://www.ucarecdn.com>: 2017). Dalam pelaksanaannya, KLA mengacu pada 5 klaster hak anak yang perlu dipenuhi. *Pertama*, hak kebebasan. *Kedua*, hak anak untuk mendapatkan lingkungan dan pengasuhan alternatif. *Ketiga*, hak anak untuk mendapatkan kesehatan dasar serta kesejahteraan. *Keempat*, hak mendapatkan pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya serta *kelima*, hak untuk mendapatkan, perlindungan khusus (Formulir Evaluasi Pelaksanaan Kabupaten/Kota Layak Anak Tahun 2011).

Dalam pembagian hak yang harus dimiliki setiap anak yaitu terletak pada klaster yang mendominasi hak yang harus dimiliki anak adalah pada klaster kelima, yaitu mendapatkan perlindungan khusus. Hal tersebut juga mempunyai integrasi khusus dengan UU No 35 Tahun 2014 dimana setiap anak berhak mendapatkan perlindungan khusus baik sebagai keluarga maupun sebagai warga Negara.

Gambar 1.1
Pengembangan KLA



Dokumen : Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Tahun 2013

Kabupaten Sleman memiliki jumlah penduduk usia dibawah 19 tahun sebanyak 76.098 anak yang tersebar di 17 kecamatan. Hal ini menjadi upaya pemerintah dalam menjalankan program kota layak anak. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Sleman merancang sebuah kebijakan kota layak anak. Menurut Mafilindati Nuraini kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Pengendalian Penduduk, dan

Keluarga Berencana (P2AP2KB) Kabupaten Sleman telah mendapatkan predikat Madya keberhasilan program kota layak anak pada tahun 2015. Hal tersebut didasari atas potensi Kabupaten Sleman melalui dukungan kebijakan dengan Program Gugus Tugas Ramah Anak dari kecamatan hingga desa sehingga berperan penting untuk menekan angka kekerasan terhadap anak di masyarakat. Menurut Mafilinda kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (P2AP2KB) Kabupaten Sleman mengatakan meskipun hingga saat ini gugus tugas ramah anak baru mencapai 38 desa dari 86 desa yang berada di wilayah Kabupaten Sleman (<http://m.harianamanah.id> : 2017)

Pemerintah masih terus mendorong masyarakat dengan melakukan edukasi secara mandiri. Menurut data (Yayasan Lembaga Perlindungan Anak : 2017) dari YLPA pada Tahun 2017 hingga menyebutkan terdapat 43 kasus ABH yang tersebar di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan rincian Kabupaten Bantul 9 korban, Kabupaten Gunung Kidul 1 korban, Kabupaten Kulon Progo 10 kasus, Kota Yogyakarta 9 kasus dan Kabupaten Sleman lebih banyak diantara Kabupaten yang lainnya yakni 14 kasus. Dengan jenis kasus berupa kekerasan fisik, pemerasan, senjata tajam, penganiyaan, narkoba baik pengedar maupun pemakai dan pembunuhan baik sebagai korban maupun pelaku dengan status masih anak-anak.

Dengan adanya kebijakan program kota layak anak yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Sleman ini memunculkan inisiator baru yang muncul dari Desa Caturharjo dengan mengimplementasikan kebijakan program kota layak anak

yang menjadi program desa layak anak. Beberapa upaya yang dilakukan Pemerintah Desa Caturharjo ini mengedepankan bagaimana program kota layak anak yang berhasil mendapatkan prestasi Madya di Kabupaten Sleman dapat di contoh bagi Pemerintah Desa Caturharjo yang merupakan salah satu desa dari 86 desa di kabupaten Sleman yang sudah memiliki gugus tugas ramah anak yang masih aktif, hal ini dibuktikan dengan surat keputusan kepala desa Caturharjo tentang gugus tugas kabupaten layak anak di desa caturharjo.

Desa caturharjo ini telah menggagas program desa layak anak sejak tahun 2012 sesuai dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri No 12 Tahun 2011 tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Hal ini berurusan dengan berjalannya program kota layak anak yang telah di implementasikan dengan baik oleh pemerintah kabupaten sleman. Maksud dan tujuan dibentuknya desa ramah anak oleh desa caturharjo adalah untuk membangun komitmen, kebijakan, pengembangan lingkungan fisik, sosial dan melibatkan seluruh elemen masyarakat untuk mengutamakan pemenuhan hak-hak anak.

Namun, hingga saat ini desa Caturharjo, Sleman masih memiliki kendala dalam mewujudkan program desa ramah anak yakni adanya kenakalan anak khususnya kasus kriminalitas yaitu penganiayaan dan pencurian, sehingga Pemerintah Desa Caturharjo berupaya menangani hal tersebut dengan membentuk kelompok kegiatan anak muda yang salah satunya adalah kegiatan karang taruna sebagai salah satu alternatif untuk mencegah terjadinya kenakalan remaja.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas peneliti tertarik untuk mengetahui gambaran implementasi kebijakan program yang dilaksanakan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (P3AP2KB) dan permasalahan yang dihadapi oleh Desa Caturharjo untuk mewujudkan Desa Ramah Anak khususnya pada kasus anak berhadapan dengan hukum, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman. Alasan peneliti memilih kasus anak berhadapan dengan hukum ingin mengetahui bagaimana upaya pemerintah dalam menangani anak yang berhadapan dengan hukum tanpa meninggalkan hak-hak mereka dan tidak berpengaruh buruk terhadap masa depan anak serta memberikan perlindungan khusus pada anak yang berhadapan hukum (ABH).

Harapannya dari pemaparan tersebut dapat diketahui progres yang telah ditempuh Desa Caturharjo dan kendala apa saja yang dihadapi agar dapat menjadi desa ramah yang sesungguhnya. Dan menjadi contoh untuk desa Caturharjo dalam mengimplementasikan kabupaten/kota layak anak. Kemudian peneliti ingin mengetahui bagaimana komitmen pemerintah Desa Caturharjo dalam mewujudkan Desa Ramah Anak, hal inilah yang menjadi fokus peneliti tentang implementasi Program KLA terhadap anak berhadapan hukum di Desa Caturharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman.

B. Perumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang dipaparkan penulis, maka rumusan masalah yang menjadi perhatian peneliti adalah :

1. Bagaimana Dinas P3AP2KB mengimplementasikan kebijakan program Desa Ramah Anak terhadap anak berhadapan dengan hukum dalam mewujudkan Desa Ramah Anak di Desa Caturharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2017?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program Desa Ramah Anak terhadap anak berhadapan dengan hukum di Desa Caturharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2017?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan program Desa Ramah Anak di Desa Caturharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2017.

Penelitian ini akan memberikan manfaat bagi beberapa pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat tersebut yaitu:

2. Manfaat Teoritis

- a. Mengembangkan kajian Ilmu Pemerintahan khususnya mengenai kebijakan pemerintah melalui proses berjalannya program Kabupaten/Kota Layak Anak.
- b. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai acuan bagi peneliti berikutnya, yang berkaitan dengan implementasi kebijakan program Kabupaten/kota Layak Anak.

3. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bahan penyusunan mengeluarkan kebijakan-kebijakan. Di lembaga atau dinas terkait dalam meningkatkan kesejahteraan sosial, khususnya bidang pengembangan kabupaten/kota Layak Anak.

D. Kajian Pustaka

Mengacu pada berbagai literatur pada penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan latar belakang masalah pada penelitian ini, literatur yang berhubungan dengan penelitian ini antara lain sebagai berikut:

Dalam laporan akhir penelitian dari (Erwin: 2015) dengan laporan akhirnya yang berjudul “Implementasi Program Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) Di Desa Sendangtirto, Kecamatan Berbah, Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta” mendapatkan hasil bahwa di Desa Sendangtirto pada tahun 2015 sampai seterusnya akan berlakukan desa ramah anak. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir kasus yang

berkaitan dengan akan berangsur turun bahkan tidak ada lagi laporan mengenai tindak kekerasan di Desa Sendangtirto. Implementasi program KLA di Desa Sendangtirto dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu interpretasi, pengorganisasian dan tahapan aplikasi. Tahapan pelaksanaan program KLA Sendangtirto dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (1) faktor komunikasi (2) faktor sumberdaya meliputi sumberdaya manusia, keuangan, peralatan dan informasi (3) Faktor disposisi/sikap (4) faktor sturuktur birokrasi.

(Fajar: 2014) dalam laporan penelitian akhirnya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak Fokus penelitian ini adalah membahas mengenai Analisis Tentang Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Rembang. Berdasarkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Fajar bahwa faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan KLA di Kabupaten Rembang adalah (1) komunikasi: melalui komunikasi dengan sosialisasi secara rutin baik melalui sosialisasi langsung maupun melalui media massa (2) sumberdaya: pemerintah telah menunjuk instansi terkait dengan anak yang dikira mampu dan mempuni untuk menjalankan KLA (3) disposisi: bahwa pelaksanaan mempunyai komitmen yang tinggi alam mengupayakan kesuksesan untuk kebijakan KLA di Kabupaten Rembang (4) birokrasi: sudah jelas terdapat dalam Keputusan Bupati No. 20 tahun 2010.

Penelitian yang dilakukan oleh (Andriotti: 2013) dengan judul penelitian “Peran Warga Kampung Dan Lembaga Profit Dalam Mewujudkan Kampung Ramah

Anak Di Kampung Ledok Tukangan Yogyakarta”. Menjelaskan Kampung Ledok memiliki keunikan dan karakter yang sedikit berbeda dalam proses sosial sehari-harinya. Kampung Ledok Tukangan dengan kondisi fisik yang berada di bantaran Kali Code sedang mewujudkan Kampung Ramah Anak. Proses ini di dukung oleh warga Kampung Ledok dibantu dengan lembaga non-profit yang mendampingi Kampung tersebut. Anak-anak Kampung Ledok difasilitasi dari segi pendidikan alternatif dan pengembangan diri mereka. Kondisi lingkungan yang seperti itu menimbulkan rasa nyaman dalam diri anak-anak sendiri.

(Gery: 2016) dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Implementasi Kebijakan Kota Layak Anak Bidang Kesehatan Ramah Anak” mendapatkan hasil bahwa penelitian yang dilakukan Gery adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan KLA di Kota Yogyakarta pada tahun 2016 bahwa kebijakan KLA dibidang kesehatan ramah anak di puskesmas yang menerapkan kesehatan pelayanan sehat ramah anak tergolong baik. Ini tentu juga berpengaruh terhadap terhadap psikologis anak, apabila kondisi kesehatan anak terganggu maka anak akan susah untuk beradaptasi dan bertumbuh kembang. Maka dari itu pentingnya implementasi kebijakan anak dalam bidang kesehatan ramah anak.

Dalam laporan akhir yang ditulis oleh (Eko: 2016) dengan laporan yang berjudul “Kebijakan Kota Layak Anak di Kabupaten Boyolali Dalam Upaya Pencegahan Tindakan Pidana Anak” mendapatkan hasil bahwa implementasi Kebijakan Kota Layak Anak di wilayah Kabupaten Boyolali dilaksanakan dengan 31 indikator dengan cara melaksanakan kerjasama antar SKPD yang memiliki tugas dan

wewenang terkait dengan pemenuhan hak anak. Kendala yang sering dijumpai BP3AKB dalam menjalankan Kota Layak Anak di Wilayah Kabupaten Boyolali juga berkaitan dengan komitmen dari tiap-tiap individu yang memiliki tugas dan wewenang dalam pemenuhan hak anak. Semisal SKPD terkait pemenuhan hak anak telah di berikan jangka waktu tertentu untuk melaporkan hasil kegiatan pemenuhan hak anak kepada BP3AKB, pada faktanya masih ada SBPD yang telat dalam memberikan laporannya LPJ mengenai hak anak kepada BP3AKB.

Muhammad Irawan Praseyodengan dalam jurnal (Kebijakan dan Manajemen Publik, 2013. Vo. 1) yang berjudul “Evaluasi Kebijakan Sidoarjo Kota Ramah Anak di Kecamatan Rembang, Kabupaten Sidoarjo”. Berdasarkan penelitian ini bahwa evaluasi implementasi Instruksi Bupati No. 3 Tahun 2007 Tentang Rencana Aksi Sidoarjo Kabupaten Ramah Anak (SiKaRa) tahun 2007-2010 setelah di evaluasi bahwa program kebijakan program pengarusutamaan anak di Kabupaten Sidoarjo cukup memenuhi persyaratan penyelenggaraan perlindungan anak. Kegiatan-kegiatan dari keseluruhan lebih banyak yang sudah berjalan. Capaian kegiatan seperti yang sudah direncanakan cukup mendorong pembangunan yang memperhatikan model pengembangan pembangunan berdasarkan pengarusutamaan anak (PUA). Keberlanjutan kegiatan yang dalam bingkai kebijakan SiKaRa namun tidak terlalu menghambat pelaksanaan SiKaRa.

(Rahmayuni: 2014) dengan judul laporan akhir “Strategi Pemerintah Kota Pekanbaru Dalam Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Pekanbaru Tahun 2014”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bahwa (1) strategi yang dilakukan

pemerintah Kota Pekanbaru dalam Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Pekanbaru tahun 2014 adalah tiga strategi yaitu (a) strategi diverifikasi: membuat kebijakan terkait pengembangan Kota Layak Anak (b) strategi inovatif: membuat program/kegiatan yang mengacu pada lima klaster pemenuhan hak anak (c) strategi preventif melakukan evaluasi terhadap program/kegiatan pengembangan KLA yang sudah dan belum dilaksanakan, dari hasil evaluasi tersebut data dilihat bahwa pengembangan KLA di Kota Pekanbaru sudah mulai terlaksana, anak tetapi belum maksimal karena masih ada program/kegiatan yang belum terlaksana. Kendala yang mempengaruhi strategi yang dirasakan yaitu (1) kurangnya sosialisasi yang dilakukan kepada masyarakat terkait pengembangan KLA masih belum dilakukan keseluruhan kecamatan atau Kota di Kota Pekanbaru (2) keterbatasan anggaran dari pemerintah (3) kurangnya partisipasi masyarakat akibat masalah mindset/pola pikir.

Dalam hasil laporan akhir yang ditulis oleh (Vika: 2017) dalam laporan yang berjudul “Implementasi Ruang Publik Terpadu Ramah Anak (RPTRA) di Kelurahan Sungai Bambu Kota Administrasi Jakarta Utara” mendapatkan hasil bahwa implementasi RPTRA belum berjalan dengan optimal karena masih terdapat kekurangan dari segi SDM pengelola dan dari segi anggaran, kemudian dalam dimensi interpretasi masih terdapat kendala dalam metode penghitungan yang masih dilakukan secara manual, setelah itu pada dimensi aplikasi terdapat kendala pada proses sosialisasi pengenalan fungsi-fungsi RPTRA.

(Dewi: 2012) dalam jurnalnya yang berjudul “Transformasi Kudus Sebagai Kota Layak Anak (Tinjauan atas Pemenuhan Hak Sipil dan Partisipasi)” berdasarkan

hasil jurnal ini mengatakan bahwa persoalan anak di Kudus masih sangat kompleks yakni: 1. Kekerasan terhadap anak 2. Minimnya fasilitas publik 3. Minimnya ruang partisipasi anak di ranah publik. Situasi pemenuhan hak sipil dan partisipasi anak masih minim. Hal ini terlihat dari sebagai berikut: a) masih ada yang belum memiliki akte kelahiran anak b) keterlibatan anak dalam musrembang baik tingkat kabupaten/kota atau desa belum ada c) belum tersedianya pusat informasi dan komunikasi berbasis anak.

Rudi subiyakto dalam jurnal (Sosio-Religia, 2012. Vol. 10) yang berjudul “Membangun Kota Layak Anak Studi Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah” penelitian ini berisikan bahwa ada 75 Kabupaten/Kota yang masuk dalam kriteria rintisan kota ramah anak (KRA). Upaya untuk mempercepat perwujudan KRA menjadi tanggungjawab pemerintah yang didukung oleh seluruh elemen masyarakat yang ada. Mewujudkan KRA berarti telah menciptakan ruang publik bagi anak. Ketika anak masih terjerambab dalam diskriminasi masa depan kehidupan planet akan semakin terancam. Karena tidak adanya generasi yang diberi ruang untuk berekspresi dan dikeluarkan keluh kesahnya. Kepedulian pemimpin daerah dalam merumuskan kebijakan yang ramah terhadap anak merupakan bagian integral dan tidak dapat dipisahkan di era otonomi daerah yang menuntut pemimpin daerah berkreasi dalam kemajuan daerah yang dipimpinnya. Perlindungan terhadap hak anak merupakan sebuah keniscayaan oleh pemerintah, jika pemerintah sengaja mengabaikan Kota Layak Anak maka pemerintah disini bisa dikatakan telah melanggar HAM tentang anak.

Penelitian-penelitian di atas memiliki perbedaan dengan penelitian ini, perbedaannya yaitu fokus lokasi penelitian yang berbeda serta fokus yang akan diteliti pada tahun dimana penelitian ini dilakukan. Meskipun ada kesamaan tetapi berbeda jenis penelitian. Penelitian ini akan membahas mengenai “Implementasi Kebijakan Program Desa Ramah Anak Terhadap Anak Berhadapan Dengan Hukum Tahun 2017 (Studi Kasus Desa Caturharjo Kecamatan Sleman Kabupaten Sleman)”

E. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Kebijakan publik juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu. (Suharto, 2005. Hal. 44) Menurut Riant Nugroho dalam (Istana, 2014. Hal. 17) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan. Kebijakan publik antara yang memilih dan tidak dipilih diartikan dengan pemerintah hanya melakukan pekerjaan yang dianggap strategis dimana masyarakat juga tidak mampu mengerjakan.

Menurut David Easton dalam (Suwitri, 2008. Hal. 90) kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota

masyarakat. Kebijakan publik bukanlah sesuatu yang hampa nilai, melainkan sarat nilai. Nilai-nilai yang ada pada masyarakat merupakan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik, akan menjadi desakan bagi pemerintah sebagai wakil-wakil masyarakat untuk memformulasikan dan mewujudkan dalam suatu kebijakan publik. Kebijakan publik yang akan mengatur pengalokasian nilai-nilai masyarakat tersebut secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Kesemua perumusan dan pengalokasian nilai-nilai masyarakat merupakan tindakan pilihan pemerintah untuk mencapai tujuan.

Berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan, pengertian kebijakan publik menurut (Abdullah, 2017. Vol. 11) adalah kebijakan negara dalam bentuk awalnya berupa ketetapan tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata. Kebijakan negara yang baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. Kebijakan negara harus senantiasa ditujukan bagi pemenuhan kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah Thomas R. Dye dalam (Suwitri, 2008. Hal. 77) mengemukakan kebijakan publik sebagai "apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan." Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan

sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik, karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

Kebijakan publik dibagi menjadi tiga jenis. *Pertama*, kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk aturan perundangan dan peraturan yang tidak tertulis tetapi telah menjadi koveni (kesepakatan). Hal ini dapat dilihat hubungan kontrak publik antara pemerintah (penguasa) dan masyarakat. Karena itu kebijakan publik juga menjadi ranah hukum. *Kedua*, kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif. *Ketiga*, Kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif. (Suwitri, 2008. Hal. 18-19)

a. Tingkatan Kebijakan Publik

Mengenai tingkatan kebijakan publik secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (1997) dalam Sahya Anggara (2014.14) menyampaikan sebagai berikut :

1) Lingkup Nasional

a. Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden adalah pihak-pihak yang berwenang menetapkan kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk Undang-Undang Dasar (UUD), ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), Undang –Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

b. Kebijakan Umum

Kebijakan Umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU untuk mencapai tujuan nasional. Presiden berwenang menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), dan Instruksi Presiden (Inpres).

c. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijaksanaan pelaksanaan adalah penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan yang berwenang adalah menteri atau pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.

2) Lingkup Wilayah Daerah

a. Kebijakan Umum

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam mengatur urusan rumah tangga daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah Provinsi, yang berwenang adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Di daerah Kabupaten/Kota. Kebijakan umum di tingkat daerah dapat berupa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan di lingkup wilayah/daerah ada 3 (tiga) macam, yaitu:

- Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan peraturan daerah;
- Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan realisasi pelaksanaan kebijakan nasional di daerah dan;
- Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan merupakan pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi

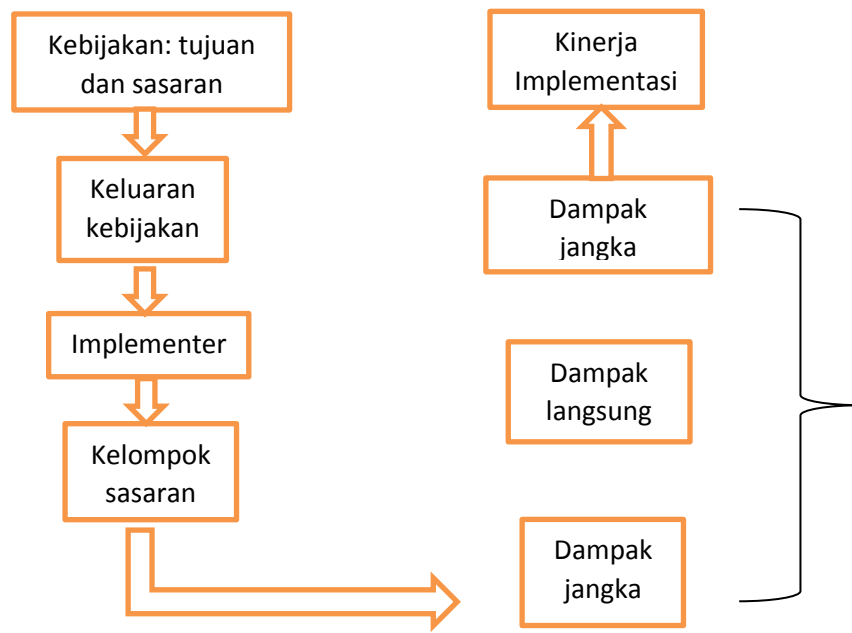
Implementasi menurut Abdul Wahab dalam (Mutiarin, 2014. Hal. 19) menjelaskan konsep implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dijalankan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Menurut Ernest R. Alexander dalam (Mutiarin, 2014. Hal. 24) implementasi adalah proses interaktif terus menerus yang kompleks yang meliputi interaksi dengan lingkungan, stimulasi kebijakan, program dan hasil, yang keseluruhannya sangat tergantung pada muatan spesifik dan waktu terjadinya.

Implementasi menurut Pressman dan Wildan yang dikutip oleh (Agus dan Ratih, Hal. 25) dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produc*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).

Menurut (Agus dan Ratih, 2012. Hal. 72) mengatakan bahwa proses implementasi program berangkat dari adanya suatu kebijakan, dan telah dijelaskan pada pembahasan diatas, maka proses tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1.2
Proses Implementasi



Sumber: Erwan Agus dan Dyah Rati, Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Yogyakarta, Gava Media, cetakan pertama, 2012, hlm. 72

Menurut (Agus dan Ratih, 2012 Hal. 72) memberikan definisi bahwa implementasi adalah kegiatan mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy*

output dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

b. Model-model Implementasi Kebijakan

1. Model Van Meter dan Horn

Model yang dikembangkan oleh (Van Meter dan Van Horn, 1975. Hal. 130) model ini menganggap bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan, yaitu:

- a) Jumlah masing-masing perubahan yang dihasilkan
- b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

Selain itu (Van Meter dan Van Horn, 1975. Hal. 130) juga mengatakan bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan, yaitu:

- a) Ukuran dan tujuan kebijakan
- b) Sumber-sumber kebijakan
- c) Ciri-ciri badan instansi pelaksana

- d) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksana
- e) Sikap para pelaksana
- f) Lingkungan ekonomi, sosial, politik.

2. Model George C. Edward III

Berikut ini adalah 4 faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh Edward III (1980) yang dikutip oleh Winarno (2002:149) dalam bukunya yang berjudul “*Implementing Public Policy*” sebagai berikut :

1) komunikasi

Komunikasi merupakan suatu proses penyampaian informasi, ide-ide diantara para anggota organisasi secara timbal balik dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan komunikasi ditentukan oleh tiga indikator yaitu :

- a) Dimensi transmisi (*transmission*) menghendaki agar kebijakan public disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (implementors) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang

berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

- c) Dimensi konsistensi (consistency) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

2) Sumber Daya

Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementator kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. Sumber daya yang penting untuk implementasi kebijakan meliputi staf dengan jumlah yang sesuai dan dengan implementasi kebijakan, kewenangan dan fasilitas.

a. Staf

Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki skill yang memadai untuk pelaksanaan tugas.

b. Informasi

Yaitu informasi yang relevan dan cukup berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan dan

informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

c. Wewenang

Kewenangan yang dimaksud yaitu kewenangan yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga yang dapat mempengaruhi lembaga itu sendiri dalam melaksanakan suatu kebijakan.

d. Fasilitas

Sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana-sarana yang digunakan untuk memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

3) Disposisi

Menurut Edward III disposisi adalah sikap dari pelaksana kebijakan yang merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan diharapkan efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya memiliki kewajiban untuk mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias dalam kebijakan.

- a) Pengangkatan birokrat (disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan).
- b) Insentif (pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendukung yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi).

4) Struktur Birokrasi

Menurut Edward III struktur yang tepat dapat memberikan dukungan kuat terhadap kelancaran implementasi kebijakan. Terdapat 2 hal penting dalam struktur birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standard (*Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi (*Fragmentation*).

- a. Standard Operating Procedures (SOP)

Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi. Meskipun SOP dapat mengakibatkan masalah-maslaah implementasi, namun SOP memiliki kegunaan.

Menurut Edward III mengatakan SOP adalah organisasi-organisasi dengan prosedur perencanaan yang fleksibel dan kontrol yang memadai atas program-program fleksibel dapat lebih beradaptasi terhadap tanggung jawab baru daripada birokrasi tanpa karakteristik seperti ini.

b. Fragmentasi

Menurut Edward III menyatakan fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi.

3. Pemerintah Desa

a. Pengertian Pemerintah Desa

Pemerintahan Desa merupakan lembaga perpanjangan tangan. Pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional.

Karena perannya yang besar, maka perlu adanya Peraturan-peraturan atau Undang-Undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal. (Taliziduhu: 1991).

Berdasarkan (Undang-undang Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Desa), Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, Pemerintah Desa adalah satuan organisasi terendah atau perpanjangan tangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten yang berdasarkan asas dekonsentrasi yang ditempatkan dibawah Pemerintah Kecamatan, dan bertanggung jawab langsung terhadap Pemerintah Kecamatan. Pemerintah Desa merupakan unsur penyelenggara pemerintahan di Desa.

Organisasi yang ada pada Pemerintah Desa harus sederhana dan efektif karena di Pemerintah Desa tidak terdapat instansi sektoral atau instansi vertikal. Selain itu, pemangku jabatan yang ada di Desa juga hanya sebatas pejabat Desa saja. Maka struktur minimal pembentukan aparatur Pemerintah Desa meliputi:

- a) Kepala Desa
- b) Sekretariat Desa
- c) Pelaksana Kewilayahan
- d) Pelaksana Teknis, baik itu fungsional maupun teritorial.

b. Penyelenggaraan Pemerintah Desa

Penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Nasional. Sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Penyelenggaraan pemerintahan Desa diatur didalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terdapat di dalam pasal 23 dan pasal 24 yang bunyinya adalah sebagai berikut:

Pasal 23 : *“Pemerintahan Desa di selenggarakan oleh pemerintah Desa”*

Pasal 24 : Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

- a) Kepastian hukum.
- b) Tertib penyelenggaraan pemerintahan.
- c) Tertib kepentingan umum.
- d) Keterbukaan.
- e) Proporsionalitas.
- f) Akuntabilitas.
- g) Efektivitas dan efisiensi.
- h) Kearifan lokal.
- i) Keberagaman. dan
- j) Partisipatif.

(Taliziduhu, 1991. Hal. 24) menyatakan bahwa Pemerintah Desa sebagai alat pemerintah ialah satuan organisasi terendah pemerintah Republik Indonesia (RI) yang berdasarkan asas dekonsentrasi

ditempatkan dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada pemerintah wilayah Kecamatan yang bersangkutan. Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa itu sendiri, dimana didalam pemerintahan Desa terdapat struktur organisasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dan ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Penyelenggaraan urusan Desa yang erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan. Menurut (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014), kewenangan Pemerintah Desa terbagi atas empat hal, yaitu:

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul,
- b) Kewenangan lokal yang berskala Desa
- c) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota.

- d) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Desa Ramah Anak

Desa menurut (Widjaja, 2012. Hal. 3) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

(Koentjaraningrat, 2001. Hal. 162) memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan pengertian komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti kota, Negara bagian, dan Negara) dan komunitas kecil (seperti band, desa, rukun tetangga, dan sebagainya). Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai “komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat”. Ia tidak memberikan penegasan bahwa komunitas desa secara khusus bergantung pada sector pertanian. Dengan kata lain, masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak di sector pertanian saja.

Dalam (Peraturan Daerah No.1 Tahun 2016 Tentang Kota Layak Anak) dimana terdapat dalam Pasal 1 menjelaskan bahwa desa ramah anak adalah kesatuan wilayah yang berbasis RW, yang menyatukan komitmen dan sumber daya lokal, masyarakat dan dunia usaha dalam pelaksanaan

pembangunan yang berada di lingkungan setempat, dalam rangka menghormati, menjamin, dan memenuhi hak anak, melindungi anak dari tindak kekerasan, eksploitasi, pelecehan, diskriminasi, dan mendengar pendapat anak, yang direncanakan secara sadar, menyeluruh dan berkelanjutan.

Menurut (Syamsu: 2008) menjelaskan bahwa desa ramah anak adalah sebuah tatanan kehidupan sosial kemasyarakatan dan pemerintahan yang menempatkan anak pada arus utama dalam pembangunan sebuah wilayah teritorial baik perdesaan, perkotaan, kecamatan, kabupaten/kota dan propinsi. Anak-anak merupakan entitas yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat karena memiliki sifat dan kebutuhan yang berbeda, karena mereka dipisahkan dari anggota masyarakat lain. Menurut (Neil, 2009. Hal. 63) menjelaskan bahwa angka kejahatan anak-anak dan remaja yang meningkat disebabkan oleh fenomena sosial yang biasanya dianggap lazim seperti kebersamaan yang diciptakan melalui media televisi, musik, game, dan media pop lainnya. Hal tersebut mengaburkan batas antara orang dewasa dan anak-anak. Orang dewasa yang kekanak-kanakan dan anak-anak yang terlalu cepat dewasa.

Dalam (Peraturan Daerah No.1 Tahun 2016 Tentang Kota Layak Anak) dalam Pasal 1 Ayat (1) menjelaskan bahwa "*Anak merupakan seorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun termasuk yang masih dalam kandungan*". Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 Tentang kesejahteraan Anak, pada bab 1 ketentuan umum pasal 1

Ayat (2), *“yang dimaksud anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum kawin. Meskipun banyak rumusan mengenai batasan dan pengertian anak, namun pada prinsipnya perbedaan tersebut mempunyai implikasi yang sama, yaitu memberikan perlindungan pada anak”*.

Dalam (KPP-PA, 2017. 7) menjelaskan bahwa pendekatan Pengembangan Kabupaten Layak Anak (KLA) :

1. Bottom-up: Dimulai dari keluarga, gerakan masyarakat, meluas ke RT/RW ke Desa/Kelurahan dalam wujud “Desa/Kelurahan Layak Anak”, selanjutnya meluas ke Kecamatan – dalam wujud “Kecamatan Layak Anak”, dan berujung pada Kabupaten/Kota – dalam wujud “Kabupaten/Kota Layak Anak”.
2. Top-down: Dimulai dengan fasilitas dari tingkat nasional menuju ke provinsi dan berujung pada kabupaten/kota, dalam wujud “Kabupaten/Kota Layak Anak”.
3. Kombinasi antara bottom-up dan top-down: sedangkan perluasan cakupan wilayah percontohan KLA dapat dilakukan melalui pendekatan:
 - Replikasi Internal
 - Replikasi Eksternal

Dalam (Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 1 Tahun 2016 Tentang Kota Layak Anak) dalam Pasal 13 terdapat Indikator Desa/Dusun Ramah Anak adalah sebagai berikut:

1. Klaster hak sipil dan kebebasan memiliki indikator :
 - a. persentase anak yang teregistrasi dan mendapatkan Kutipan Akta Kelahiran;
 - b. tersedia fasilitas informasi layak anak; dan
 - c. jumlah kelompok anak, termasuk Forum Anak, yang ada di kota, kecamatan, kelurahan dan kampung ramah anak.
2. Klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif memiliki indikator :
 - a. persentase usia perkawinan di bawah 18 (delapan belas) tahun;
 - b. tersedia lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak; dan
 - c. tersedia lembaga kesejahteraan sosial anak.
3. Klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan memiliki indikator :
 - a. angka kematian bayi;
 - b. prevalensi kekurangan gizi pada balita;
 - c. persentase Air Susu Ibu (ASI) eksklusif;
 - d. jumlah ruang ASI;
 - e. persentase imunisasi dasar lengkap;

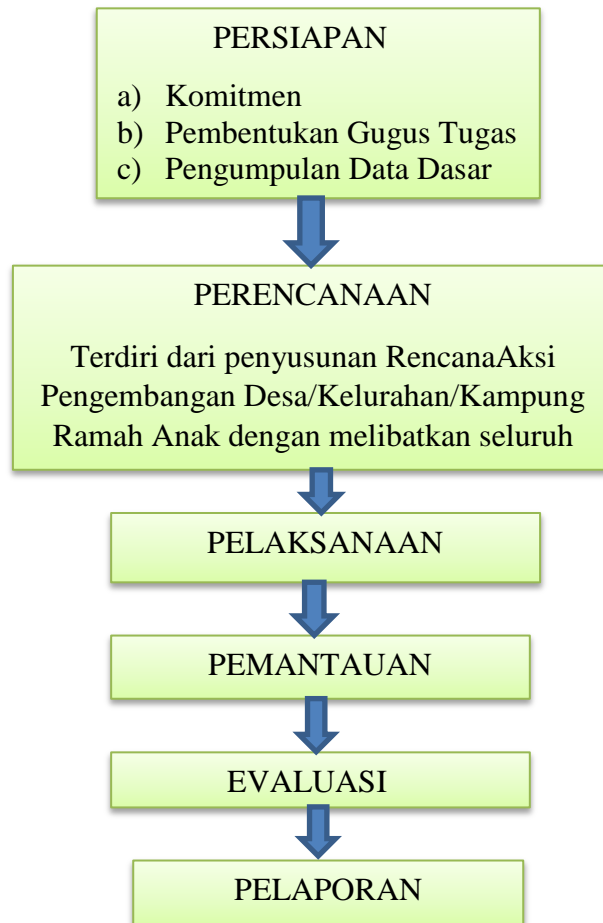
- f. jumlah lembaga yang memberikan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental;
 - g. jumlah anak dari keluarga miskin yang memperoleh akses peningkatan kesejahteraan;
 - h. persentase rumah tangga dengan akses air bersih; dan
 - i. tersedia kawasan tanpa rokok.
4. Klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya memiliki indikator :
- a. angka partisipasi pendidikan anak usia dini;
 - b. persentase wajib belajar pendidikan 12 (dua belas) tahun;
 - c. persentase sekolah ramah anak;
 - d. jumlah sekolah yang memiliki program, sarana dan prasarana perjalanan anak ke dan dari sekolah; dan
 - e. tersedia fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah, yang dapat diakses semua anak.
5. Klaster perlindungan khusus memiliki indikator :
- a. persentase anak yang memerlukan perlindungan khusus dan memperoleh pelayanan;
 - b. persentase kasus anak berhadapan dengan hukum (ABH) yang diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif;
 - c. adanya mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan anak;

- d. persentase anak yang dibebaskan dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak dan
- e. tersedia fasilitas berupa selter/tempat sebagai perlindungan bagi anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus.

Gambar 1.3

Langkah Pengembangan Desa/Dusun Ramah Anak

Proses pembentukan desa/kelurahan/kampung Ramah Anak



Sumber: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia: Bahan Advokasi Kebijakan KLA

5. Anak Berhadapan dengan Hukum

Dalam (Keppres No.36 Tahun 1990) menyebutkan bahwa istilah anak berhadapan dengan hukum (*Children In Conflict With The Law*) dalam pasal 40 membuat aturan untuk memperlakukan “setiap anak yang disangka, dituduh, atau dinyatakan hukum pidana”. Pengertian anak dalam sistem hukum pidana Indonesia, istilah anak yang berkonflik dengan hukum baru muncul dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Undang-Undang ini tidak memberikan definisi khusus tetapi dalam Pasal 64 Ayat (1) menyebutkan bahwa perlindungan hukum bagi anak yang berhadapan dengan hukum meliputi anak yang berkonflik dengan hukum dan anak korban tindak pidana. Dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak juga menjelaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) bahwa anak nakal adalah :

- a. Anak yang melakukan tindak pidana, atau
- b. Anak yang melakukan perbuatan yang dinyatakan terlarang bagi maupun anak, baik menurut peraturan perundang-undangan maupun menurut peraturan hukum lain yang hidup dalam berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan

Bagi anak yang berkonflik dengan hukum, RUU Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) memberikan batasan berbeda dengan UU Pengadilan Anak. Dalam UU Pengadilan Anak, seorang anak dapat bersentuhan dengan sistem peradilan pidana karena diduga melakukan perbuatan yang menurut

norma masyarakat terlarang. Namun dalam RUU SPPA hanya anak yang diduga, disangka, didakwa, atau dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana. Batasan lainnya, hanya anak yang telah berusia 12 Tahun dan belum berusia 18 tahun yang dapat bersentuhan dengan sistem peradilan pidana. Dari perspektif ini, bias dikatakan RUU SPPA lebih positif dibandingkan dengan UU No.3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak sebab lebih sesuai dengan asas legalitas dan tidak mengandung unsur diskriminasi terhadap orang dewasa.

Jenis hukuman menurut (Fultoni, 2012: 12) yang dikenakan kepada anak adalah sebagai berikut:

1. Pidana.

Pidana yang dapat dijatuhkan kepada ABH ialah pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok yaitu :

- a. pidana penjara;
- b. pidana kurungan;
- c. pidana denda; atau
- d. pidana pengawasan.

Selain pidana pokok, ABH dapat juga dijatuhkan pidana tambahan, berupa perampasan barang-barang tertentu dan atau pembayaran ganti rugi.

2. Tindakan

- a. mengembalikan kepada orang tua, wali, atau orang tua asuh;

- b. menyerahkan kepada negara untuk mengikuti pendidikan, pembinaan, dan latihan kerja atau
- c. menyerahkan kepada Departemen Sosial, atau Organisasi Sosial Kemasyarakatan yang bergerak di bidang pendidikan, pembinaan, dan latihan kerja.

Tindakan tersebut dapat disertai dengan teguran dan syarat tambahan yang ditetapkan oleh Hakim.

Menurut (Fultoni, 2012: 64) Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi saksi korban tindak pidana dilaksanakan melalui:

- a) Upaya rehabilitasi, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga;
- b) Upaya perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi;
- c) Pemberian jaminan keselamatan bagi saksi korban dan saksi ahli, baik fisik, mental, maupun sosial, dan
- d) Pemberian aksesibilitas untuk mendapatkan informasi mengenai perkembangan perkara.

Anak yang menjadi korban/saksi harus diperlakukan secara khusus, artinya diperlakukan sebagaimana layaknya seorang anak dan tidak diperlakukan sebagai orang dewasa atau pribadi anak diukur dengan ukuran orang dewasa.

6. Perlindungan Anak

Dalam (Perda No.18: 2013) Tentang Penelenggaraan Perlindungan anak menjelaskan bahwa segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dari penelantaran, diskriminasi, eksploitasi baik ekonomi dan atau seksual, kekejaman, kekerasan, penganiayaan, perlakuan salah lainnya maupun situasi bencana, serta anak pelaku tindak pidana.

Hak-hak anak menurut (Konvensi Hak-hak Anak: 1990) dikelompokkan dalam 4 kategori, yaitu:

1. Hak Kelangsungan Hidup, hak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup dan hak memperoleh standar kesehatan tertinggi dan perawatan yang sebaik-baiknya.
2. Hak Perlindungan, perlindungan dari diskriminasi, eksploitasi, kekerasan dan keterlantaran.
3. Hak Tumbuh Kembang, hak memperoleh pendidikan dan hak mencapai standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial.
4. Hak Berpartisipasi, hak untuk menyatakan pendapat dalam segala hal yang mempengaruhi anak.

Perlindungan anak dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Kepentingan yang terbaik bagi anak yaitu semua tindakan yang diambil pemerintah sebaiknya memperhatikan kepentingan anak
- b. Non diskriminasi yaitu setiap anak mendapatkan haknya tanpa terkecuali

- c. Keadilan dan kesetaraan hak-hak anak;
- d. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan; dan
- e. Penghargaan terhadap pendapat anak.

F. Definisi Konseptual

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan oleh pemerintah dalam kerangka kebijakan untuk dikerjakan maupun yang tidak dikerjakan untuk memecahkan masalah sosial.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Termasuk didalamnya adalah upaya menstransformasikan keputusan ke dalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang ditetapkan dalam keputusan tersebut.

3. Pemerintah Desa

Pemerintah desa adalah lembaga urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat dalam satuan organisasi tingkat desa yang bertanggungjawab langsung terhadap pemerintah Kecamatan.

4. Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH)

Anak yang berhadapan dengan hukum adalah anak terlibat dengan sistem peradilan pidana yang berumur sekurang-kurangnya 12 tahun yang diduga, dinyatakan melakukan perbuatan tindak pidana baik saksi, korban maupun terdakwa yang berhak atas perlindungan khusus.

5. Desa Ramah Anak

Desa ramah anak adalah sebuah tatanan dalam melakukan pembangunan wilayah yang berbasis RW yang mengutamakan segala sesuatu yang berhubungan dengan anak yang meliputi menghormati, menjamin, dan memenuhi hak anak, melindungi anak dari tindak kekerasan, eksploitasi, pelecehan, diskriminasi dan mendengar pendapat anak yang direncanakan secara berkelanjutan.

6. Perlindungan Khusus

Perlindungan khusus adalah segala kegiatan yang bertujuan untuk menjamin dan melindungi hak-hak anak dari diskriminasi, penelantaran, eksploitasi baik ekonomi dan atau seksual, kekejaman, kekerasan, penganiayaan, serta anak pelaku tindak pidana.

G. Definisi Operasional

Menurut (Singarimbun dan Efendi: 1999) mengatakan bahwa definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana mengukur suatu variabel. Dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur variabel.

Empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh Edward III yang dikutip oleh Winarno (2002:149) dalam bukunya yang berjudul “ *Implementing Public Policy*” sebagai berikut :

Empat faktor implementasi:

a. Komunikasi

- Transmisi komunikasi penyampaian program desa ramah anak kepada Kepala Desa Caturharjo
- Kejelasan komunikasi tentang maksud dan tujuan klaster perlindungan khusus anak berhadapan hukum di Desa Caturharjo
- Konsisten komunikasi tentang sasaran klaster perlindungan khusus anak berhadapan hukum di Desa Caturharjo

b. Sumber Daya

- Kualitas dan kuantitas staf dalam penyampaian program desa ramah anak di Desa Caturharjo
- Strategi penyampaian informasi program desa ramah anak di Desa Caturharjo
- Wewenang berdasarkan landasan hukum untuk pelaksanaan program desa ramah anak di Desa Caturharjo
- Fasilitas sarana dan prasarana dalam pelaksanaan program desa ramah anak di Desa Caturharjo

c. Disposisi

- Pengangkatan dan pembentukan birokrasi untuk gugus tugas desa ramah anak di Desa Caturharjo
- Insentif untuk peningkatan etos kerja karyawan pada pelaksanaan program desa ramah anak di Desa Caturharjo

d. Struktur Birokrasi

- Standar operating procedures (sop) pada pelaksanaan program desa ramah anak di Desa Caturharjo
- Fragmentasi dalam pengaturan tanggung jawab serta wewenang tim pelaksana program desa ramah anak di Desa Caturharjo

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Menurut (Moleong: 2005) jenis penelitian deskriptif kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Hasil penelitian ini berisi kutipan dari data-data. Data tersebut mencakup transkrip wawancara, catatan lapangan, fotografi, video tape, dokumen pribadi dan resmi, memo, gambar dan rekaman-rekaman resmi lainnya. Menurut (Suracmad: 1982) mengatakan bahwa Penelitian deskriptif memiliki ciri-ciri yaitu: Pertama, memusatkan pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada

masa sekarang atau masalah-masalah aktual. Kedua, data-data yang dikumpulkan pertama-tama disusun, dijelaskan, dan kemudian dianalisa.

Jenis penelitian ini digunakan agar dapat memberikan pemahaman dan penafsiran secara mendalam mengenai keadaan fakta yang relevan dari implementasi program Desa Ramah Anak yang dilakukan oleh Dinas P3AP2KB Kabupaten Sleman di Desa Caturharjo, Kecamatan Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Lokasi Penelitian

Proses pencarian dan pengumpulan data dilakukan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (P3AP2KB) dan di Desa Caturharjo Kecamatan Sleman Kabupaten Sleman.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Menurut (Iqbal: 2006) mengemukakan bahwa data primer merupakan data yang diambil langsung dari lapangan oleh orang yang melakukan penelitian atau yang bersangkutan yang memerlukan. Data primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

Tabel 1.2

Data Primer

No	Data Primer	Jabatan
1.	Wawancara	Kepala Seksi Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak : Ibu Widaningsih Skm.MPH
2.	Wawancara	Kepala Desa Caturharjo : Muh Rifangi Masyarakat : Alim Santoso

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang dikumpulkan dari pihak kedua ("*second-hand information*") atau dari sumber-sumber lain yang telah tersedia sebelum penelitian tersebut dilakukan (Uma Sekara: 1992).

Tabel 1.3

Daftar Dokumen Penelitian

No.	Nama Data	Sumber Data
1.	RPJM Caturharjo Tahun 2015-2020	Kantor Desa Caturharjo
2.	Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP) Tahun 2017	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (P3AP2KB).
3.	SOP Standar Operasional Prosedur (SOP)	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (P3AP2KB).

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah suatu proses pengadaan primer untuk keperluan penelitian. Menurut (Natsir: 1983) teknik pengumpulan data didefinisikan sebagai prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh

data yang diperlukan sesuai dengan definisi tersebut, teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi teknik wawancara, teknik dokumentasi. Untuk memperoleh data-data yang diperlukan, maka peneliti menggunakan teknik pengumpulan data, yaitu:

a. Wawancara

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan tanya jawab secara lisan atau tatap muka. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh keterangan ataupun pendapat dari responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan kerangka dan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) guna mengumpulkan informasi yang kompleks, yang sebagian besar berisi pendapat, sikap, dan pengalaman pribadi. Objek sasaran wawancara adalah Kepala Seksi Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak dengan (Ibu Widaningsih SKm.MPH) di Dinas P3AP2KB (Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana) sebagai koordinator program Desa Ramah Anak ditingkat Kabupaten, aparatur Desa Caturharjo yaitu Kepala Desa (Bapak Muh Rifangi) sebagai penanggung jawab dan koordinator pelaksana Program Desa Ramah Anak di Desa dan masyarakat Desa Caturharjo.

b. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data menurut (Dian: 2010) dengan dokumentasi ialah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen. Dokumentasi adalah cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen atau catatan yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan objek penelitian.

5. Teknik Analisa Data

Menurut Patton (Moleong: 2012) teknik analisis data adalah proses kategori urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar, ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian yang terdiri dari:

1. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

2. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

3. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau juga upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain.