

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pembangunan adalah proses aktivitas yang dilakukan dengan sadar untuk mencapai perubahan kearah yang lebih maju. Dalam proses pembangunan membutuhkan unsur pendukung seperti finansial, teknologi dan manusia. Unsur terpenting diantara ketiganya adalah manusia. Sumber daya manusia yang berkompeten sangat dibutuhkan karena memiliki peranan penting dalam menentukan arah pembangunan. Manusia selaku subjek pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kualitasnya sehingga dapat berperan aktif dalam pembangunan. Kualitas sumber daya manusia perlu ditingkatkan baik fisik maupun mental. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pendidikan, pelatihan dan pembinaan. Peran sinergi Pemerintah dengan *stakeholders* sangat dibutuhkan dalam membangun sumber daya manusia sejak dini.

Anak secara sederhana akan tumbuh besar kemudian dewasa. Anak merupakan salah satu unsur bangsa yang sangat berharga. Mereka adalah aset masa depan yang dapat mewujudkan tekad dan harapan bangsa. Undang Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Pelindungan Anak, mendeskripsikan anak sebagai penduduk berusia dibawah 18 tahun. Upaya pemenuhan hak anak secara konstitusi Indonesia mengatur peran strategis anak dengan mendukung hak anak dalam hidup, tumbuh kembang dan memberikan perlindungan dari berbagai bentuk kekerasan. Hal tersebut karena anak sebagai generasi penerus estafet kepemimpinan bangsa sudah seharusnya memperoleh haknya dengan baik.

Indonesia menjadi bagian dari Deklarasi *a World Fit for Children* (WFC) merupakan sebuah upaya pemerintah untuk mewujudkan Indonesia Layak Anak melalui Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) sebagai acuan. Upaya tersebut ditindaklanjuti dengan meratifikasi Konvensi Hak Anak pada Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990. Upaya lainnya

yakni perlindungan anak juga sudah termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak.

Komitmen pemerintah dalam upaya pemenuhan hak anak dapat dilihat dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak pengganti Peraturan Menteri PPPA Nomor 11 Tahun 2011. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memiliki tanggung jawab pemenuhan hak anak Indonesia agar dapat mewujudkan Indonesia Layak Anak (IDOLA) pada tahun 2030. Indonesia Layak Anak (IDOLA) sendiri merupakan tujuan akhir (*goals*) yang akan dicapai dalam Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak. Tujuan tersebut sejalan dengan rencana PBB dalam Pembangunan Berkelanjutan (*SDG's*) (Rangkuti & Maksum, 2019).

Kabupaten/Kota Layak Anak atau biasa disingkat KLA merupakan sebuah kerangka peningkatan pembangunan wilayah dengan menggabungkan antara komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha, serta merencanakan kebijakan, rencana, dan kegiatan yang bermaksud untuk mewujudkan hak-hak anak secara komprehensif dan kontinu. Tujuan kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak yaitu menciptakan suatu kondisi yang bisa memberikan pemenuhan hak anak secara berkesinambungan.

Kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak memiliki lima klaster dan indikator capaian untuk menilai pemenuhan hak anak di setiap Kabupaten/Kota. Klaster tersebut antara lain meliputi (1) Hak sipil dan kebebasan, (2) Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, (3) Kesehatan dasar dan kesejahteraan, (4) Pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya, dan (5) Perlindungan khusus. Penghargaan Kabupaten/Kota Layak Anak dikategorikan atas KLA, Utama, Nindya, Madya, dan Pratama. Terdapat 24 indikator penilaian keberhasilan kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak. Capaian indikator tersebut menjadi dasar Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak untuk menilai dan mengapresiasi Pemerintah Kabupaten/Kota melalui pemberian predikat penghargaan.

Pada tahun 2019, terdapat 432 Kabupaten/Kota yang ikut berkontribusi dalam upaya pemenuhan hak anak, akan tetapi hanya terdapat 247 Kabupaten/Kota yang sukses memperoleh kategori penghargaan Kabupaten/Kota Layak Anak. Angka tersebut merupakan sebuah peningkatan yang cukup signifikan yaitu 40%, dibandingkan tahun sebelumnya yaitu hanya 177 Kabupaten/Kota. Hal tersebut membuktikan bahwa komitmen para Pimpinan Daerah dalam mewujudkan pemenuhan hak anak bertambah banyak (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2019).

Brebes merupakan salah satu Kabupaten yang berkomitmen dalam pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak. Komitmen sebagai Kabupaten Layak Anak dimulai sejak 2011 dengan predikat Pratama. Upaya menciptakan kondisi lingkungan yang mendukung hak-hak anak sudah termuat pada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Komitmen lainnya dapat dilihat dengan adanya Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak yang melibatkan seluruh elemen baik pemerintah, masyarakat dan dunia usaha.

Proses implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Brebes berhasil mendapatkan penghargaan nindya pada tahun 2019. Predikat nindya berhasil dipertahankan hingga tahun 2021. Hal tersebut karena Kabupaten Brebes dapat memenuhi standar pencapaian Kabupaten Layak Anak sekitar 701-800 poin. Penghargaan yang diperoleh menjadi motivasi agar dapat meningkatkan pemenuhan dan perlindungan anak-anak di Kabupaten Brebes dan diharapkan menjadi motivasi bagi Kabupaten/Kota lain.

Tabel 1.1  
Penghargaan Kabupaten Layak Anak Kabupaten Brebes

No	Tahun	Perhargaan
1	2011	Pratama
2	2012	Madya
3	2013	Pratama
4	2015	Madya
5	2016	Madya
6	2017	Madya
7	2018	Madya
8	2019	Nindya

19	2020	Nindya
10	2021	Nindya

Sumber: Diolah dari Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3KB) Kabupaten Brebes 2021

Penghargaan yang kini diperoleh merupakan sebuah kebanggaan dan tantangan agar dapat meningkatkan lingkungan yang mendukung terpenuhinya hak anak. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3KB) Kabupaten Brebes selaku *leading sector* bertanggung jawab atas pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan pengendalian penduduk kepada Bupati. Tanggung jawab tersebut diwujudkan dengan adanya berbagai pelaksanaan program pada setiap klaster Kabupaten Layak Anak, meskipun pada faktanya banyak hak anak yang belum terpenuhi.

Klaster pertama yaitu hak sipil dan kebebasan. Komitmen untuk mendukung peningkatan kepemilikan akta kelahiran bagi seluruh masyarakat khususnya anak, pemerintah menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) Brebes Nomor 116 Tahun 2017 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran dan Akta Kematian. Regulasi tersebut menjadi dasar pelaksanaan beberapa inovasi program seperti Bangkit, Laka Asi, Jempol Kalih dan Saba Desa, sebagai upaya peningkatan kepemilikan akta kelahiran yang melibatkan berbagai *stakeholders*. Pelaksanaan program tersebut belum mencapai hasil yang diinginkan, karena pada program Bangkit koordinasi antara pihak Puskesmas atau Rumah Sakit dengan Dindikcapil tidak konsisten dilakukan sehingga tingkat capaian akta kelahiran Kabupaten Brebes tahun 2018 berada pada peringkat 22 di Jawa Tengah, yaitu sebesar 457.415 jiwa dari target sebesar 561.959 jiwa atau masih 81,4% (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Brebes, 2018).

Pada klaster kedua pernikahan usia anak masih menjadi isu utama karena memiliki jumlah kasus yang sangat tinggi di Kabupaten Brebes. Berdasarkan data Pengadilan Agama Kabupaten Brebes, pada tahun 2019 terdapat sebanyak 203 permohonan surat dispensasi pernikahan. Angka tersebut naik signifikan

pada tahun berikutnya. Pada tahun 2020, terdapat sebanyak 555 permohonan surat dispensasi pernikahan.

Tabel 1.2  
Data Perkara Dispensasi Nikah Pengadilan Agama Kabupaten Brebes  
Tahun 2019-2020

No	Bulan	Tahun	
		2019	2020
1	Januari	11	65
2	Februari	5	50
3	Maret	5	53
4	April	5	9
5	Mei	8	23
6	Juni	2	71
7	Juli	9	84
8	Agustus	6	42
9	September	5	44
10	Oktober	16	46
11	November	88	63
12	Desember	43	5
Jumlah		203	555

Sumber: Pengadilan Agama Kabupaten Brebes 2020

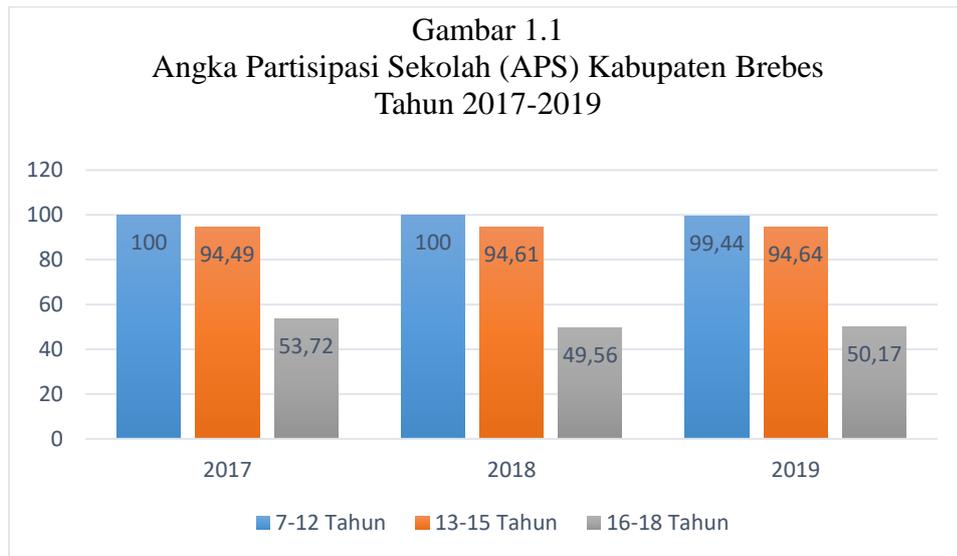
Upaya menangani permasalahan pernikahan usia anak dilakukan melalui sosialisasi Stop Kekerasan Anak di Sekolah-Sekolah dan Pondok Pesantren dan program Gerakan Kembali Bersekolah (GKB). Program-program tersebut masih belum dapat mengurangi angka pernikahan usia anak di Kabupaten Brebes. Hal tersebut karena angka pernikahan usia anak dipengaruhi oleh pergaulan bebas dan dorongan keluarga sehingga anak belum siap menghadapi berbagai permasalahan rumah tangga, baik mental maupun materi. Isu lain dalam klaster ini adalah infrastruktur ramah anak juga masih terbatas. Pemenuhan hak anak atas infrastruktur seperti ruang bermain ramah anak, trotoar, Zona Aman Selamat Sekolah (ZoSS), pedestrian dan ruang terbuka hijau masih perlu ditingkatkan. Minimnya sarana dan prasarana seharusnya menjadi perhatian pemerintah dalam mewujudkan Kabupaten Layak Anak.

Pada klaster ketiga terdapat beberapa indikator penilaian seperti persentase persalinan di Faskes, prevalensi gizi, pemberian makan pada bayi dan anak, faskes dengan pelayanan ramah anak, air minum dan sanitasi dan

kawasan tanpa rokok. Kesehatan ibu dan anak merupakan salah satu isu prioritas di Kabupaten Brebes. Program penanganan kesehatan ibu dan anak diantaranya Grebek Wong Meteng (Gerakan Brebes Kawal Wong Meteng), Gerakan Penyelamatan Ibu dari Pre Eklamsia (Geprek), Gerakan Masyarakat Hidup Sehat dengan memanfaatkan buku KIA (Germas Mabukia) dan pemberian makan pada bayi dan anak (PMBA). Program-program tersebut belum secara maksimal menangani fenomena yang ada seperti tingginya gizi buruk, stunting dan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB). Fenomena tersebut dipengaruhi oleh beberapa aspek, seperti aspek sistem pelayanan kesehatan, aspek klinis, maupun pengaruh non kesehatan lainnya (Setiadi, 2020).

Permasalahan lain pada klaster ketiga ini adalah masih terbatasnya kawasan tanpa rokok di Kabupaten Brebes. Pemenuhan kawasan tanpa rokok adalah salah satu bentuk lingkungan yang memberikan kenyamanan pada sesama. Keberadaan kawasan tanpa rokok sangat dibutuhkan seperti di sekolah, kantor pelayanan dan ruang publik lainnya. Terbatasnya kawasan tanpa rokok menunjukkan bahwa perlu upaya berkelanjutan dalam membangun kawasan yang memberikan kenyamanan bagi masyarakat.

Pada klaster keempat terdapat indikator capaian meliputi wajib belajar 12 tahun, Sekolah Ramah Anak, PAUD-HI dan pusat kreativitas anak. Pemenuhan hak anak atas wajib belajar 12 tahun dilakukan melalui Gerakan Kembali Bersekolah (GKB). Tujuannya adalah agar anak-anak kembali menempuh pendidikan di Sekolah bersama teman-temannya. Program tersebut merupakan upaya mengatasi rendahnya Angka Partisipasi Sekolah (APS), meskipun menurut data yang ada program tersebut belum efektif mengatasi rendahnya Angka Partisipasi Sekolah (APS) pada jenjang pendidikan menengah atas, seperti yang terlihat pada Gambar 1.1:



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, 2019

Angka Partisipasi Sekolah (APS) yang rendah salah satunya dipengaruhi oleh masalah ekonomi. Terdapat sebanyak 60% tidak lanjut jenjang pendidikan menengah atas karena keterbatasan ekonomi. Hal tersebut menjadi permasalahan serius karena hak anak dalam memperoleh pendidikan seharusnya dapat terpenuhi (Priyanti, 2018). Pemenuhan lain atas Sekolah Ramah Anak juga dilakukan melalui penyelenggaraan Sekolah Ramah Anak di seluruh wilayah Kabupaten Brebes. Jumlahnya yang sangat pada setiap jenjang pendidikan, namun belum memberikan fasilitas ramah anak yang berstandar seperti Zona Aman Selamat Sekolah (ZoSS).

Klaster kelima berkaitan erat dengan perlindungan anak korban kekerasan dan eksploitasi, korban pornografi dan situasi darurat, penyandang disabilitas dan anak berhadapan hukum, terorisme, dan stigma. Upaya pemenuhan hak anak atas klaster ini yaitu melalui sosialisasi stop kekerasan anak pada Sekolah-Sekolah dan Pondok Pesantren. Program tersebut pada pelaksanaannya masih belum efektif mengatasi permasalahan seperti kasus kekerasan anak di Kabupaten Brebes. Kasus kekerasan dapat diklasifikasikan menjadi lima kategori, seperti pada Tabel 1.3.

Tabel 1.3  
Jumlah Kekerasan Perempuan dan Anak di Kabupaten Brebes  
Tahun 2016-2020

No	Jenis Kekerasan	Tahun				
		2016	2017	2018	2019	2020
1	Fisik	21	32	17	18	24
2	Psikis	12	15	5	21	5
3	Seksual	57	77	44	40	37
4	Penelantaran	11	5	5	0	0
5	Trafficking	0	0	1	1	0
Jumlah		101	129	71	80	66

Sumber: DP3KB Kabupaten Brebes 2020

Tabel 1.3 menunjukkan kasus kekerasan anak masih cenderung fluktuatif. Jumlah kasus kekerasan anak tertinggi terjadi pada tahun 2017, tercatat ada 129 kasus kekerasan. Pada tahun 2020, jumlah kasus kekerasan anak cenderung melandai meskipun tidak signifikan dan masih perlu adanya pendampingan. Jumlah tersebut didominasi oleh jenis kekerasan seksual seperti pada tahun-tahun sebelumnya, namun pada kondisi pandemi seperti sekarang ini, masyarakat menganggap pelayanan pada DP3KB Kabupaten Brebes dibatasi, sehingga laporan masuk yang tercatat cenderung menurun.

Berbagai permasalahan yang terjadi akan menghambat Kabupaten Brebes dalam mewujudkan Kabupaten Layak Anak sebagaimana mestinya. Komitmen Pemerintah Kabupaten Brebes perlu ditingkatkan agar upaya dalam pemenuhan hak anak dapat berkelanjutan. Langkah yang efektif perlu dilakukan, mengingat penghargaan yang diperoleh sebagai Kabupaten Layak Anak tingkat nindya dapat dijadikan motivasi bagi Kabupaten Brebes itu sendiri maupun bagi Kabupaten/Kota lain.

Berdasarkan berbagai uraian permasalahan tersebut, fokus peneliti mengarah pada bagaimana implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Brebes dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes. Fokus lain peneliti juga mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendorong dan faktor penghambat implementasi kebijakan tersebut. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian berjudul “Implementasi

Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam Upaya Pemenuhan Hak-Hak Anak di Kabupaten Brebes”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti merumuskan masalah diantaranya:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes?
2. Apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat pelaksanaan kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan peneliti melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendorong dan faktor penghambat pelaksanaan kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini bisa bermanfaat terhadap pengembangan ilmu administrasi publik khususnya mengenai implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak dan juga dapat digunakan sebagai dasar penelitian sejenis dan diharapkan menjadi penelitian yang bersifat berkelanjutan.

2. Kegunaan Praktis
  - a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini bisa memperdalam wawasan peneliti dan bahan pembelajaran bagi mahasiswa administrasi publik di lingkup pemenuhan hak anak.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini bisa memberikan rekomendasi kepada organisasi perangkat daerah pelaksana dan pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan agar dapat mewujudkan pemenuhan hak anak.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumber informasi publik mengenai upaya pemerintah dalam mewujudkan pemenuhan hak anak.

## 1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ialah suatu riset yang dilakukan di masa lampau yang bisa dimanfaatkan sebagai rujukan peneliti untuk memperkaya teori dalam kajian penelitian. Berdasarkan studi kepustakaan peneliti, penelitian yang berjudul Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam Upaya Pemenuhan Hak-Hak Anak di Kabupaten Brebes bersifat baru, karena belum ada penelitian serupa sebelumnya. Akan tetapi, terdapat beragam penelitian terdahulu yang relevan, seperti pada Tabel di bawah ini:

Tabel 1.4  
Penelitian Terdahulu

<b>Nama Penulis, Judul Artikel dan Nama Jurnal</b>	<b>Metode</b>	<b>Lokus</b>	<b>Temuan Utama</b>	<b>Kelemahan</b>	<b>Keunggulan</b>
<b>Nama Penulis:</b> Andriani Elizabeth dan Zainal Hidayat (2016)  <b>Judul Artikel:</b>	Kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Kota Bekasi	Masih terdapat hambatan pada beberapa klaster hak anak. Kuantitas dan kualitas sumberdaya masih perlu ditingkatkan. Komunikasi yang	Dalam artikel jurnal ini kurang dapat menunjukkan data pendukung terkait masalah dalam program	Struktur bahasa penulisan cukup baik dan dapat menguraikan hasil penelitian pada setiap klaster hak anak dengan baik.

<p>Implementasi Program Kota Layak Anak dalam Upaya Pemenuhan Hak-Hak Anak di Kota Bekasi</p> <p><b>Jurnal:</b> <i>Journal of Public Policy and Management Review</i></p>			<p>terjalin diantara aktor pelaksana kebijakan kurang baik kebijakan belum terjalin dan sosialisasi belum merata. Selain itu, komitmen yang dibangun masih rendah.</p>	<p>Kota Layak Anak di Kota Bekasi.</p>	
<p><b>Nama Penulis:</b> Mamlatun Ni'mah (2017)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> Implementasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Probolinggo</p> <p><b>Jurnal:</b> Jurnal Realita</p>	<p>Kualitatif dengan pendekatan deskriptif</p>	<p>Kabupaten Probolinggo</p>	<p>Implementasi Kebijakan Kota Layak Anak menggunakan teori Darwin yakni 3 langkah: menafsirkan, mengatur dan menerapkan. Faktor-faktor pendukung keberhasilannya adalah komitmen departemen dan pemimpin dalam memenuhi fasilitas dan anggaran meskipun egosektoral departemen masih ada. Ini bisa memperlambat koordinasi dan keberhasilan KLA. Maka dari itu, membutuhkan lebih banyak koordinasi dan komitmen serta paradigma yang sama dari tingkat kabupaten hingga pedesaan.</p>	<p>Kurang dapat menunjukkan data pendukung terkait masalah dalam program Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Probolinggo.</p>	<p>Dari setiap sub bab dapat menguraikan dengan jelas berdasarkan pada setiap klaster hak anak.</p>
<p><b>Nama Penulis:</b> Heni Putri Erawati dan Ertien Rining Nawangsari (2019)</p>	<p>Kualitatif dengan pendekatan deskriptif</p>	<p>Kota Surabaya</p>	<p>Kebijakan KLA di Kota Surabaya implementasinya dapat dikatakan baik dan termasuk layak anak.</p>	<p>Kurang dapat menunjukkan data pendukung terkait masalah dalam program Kabupaten</p>	<p>Terdapat kajian pustaka yang menguraikan hak-hak anak secara lengkap dan dapat menguraikan</p>

<p><b>Judul Artikel:</b> Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak di Kota Surabaya</p> <p><b>Jurnal:</b> Jurnal Dinamika Governance</p>				Layak Anak di Kota Surabaya.	dengan jelas berdasarkan pada setiap klaster hak anak.
<p><b>Nama Penulis:</b> Ceria Cantika Maulida &amp; Dian Purwanti (2019)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> Implementasi Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Sukabumi</p> <p><b>Jurnal:</b> Jurnal Papatung</p>	Kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Kota Sukabumi	Telah terlaksana cukup baik. Hal tersebut karena pemerintah Kota Sukabumi memiliki inisiatif memberikan dukungan pada kebijakan ini melalui program dan membentuk gugus tugas. Namun pada implementasinya belum sepenuhnya optimal karena minimnya sumber daya dan minimnya sosialisasi pada masyarakat.	-	Dapat menunjukkan data pendukung terkait masalah dalam program Kabupaten Layak Anak di Kota Sukabumi
<p><b>Nama Penulis:</b> Amir Mahmud &amp; Suandi (2020)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> Implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di Kota Palembang</p> <p><b>Jurnal:</b> Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan (JIASK)</p>	Kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Kota Palembang	Sudah diimplementasikan dengan cukup baik ditunjukkan dengan tercapainya tujuan sesuai Konvensi Hak Anak (KHA), namun masih perlu adanya peningkatan yakni ciri-ciri lembaga pelaksana, komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana, serta lingkungan ekonomi, sosial dan politik.	Kurang dapat menunjukkan data pendukung terkait masalah dalam program Kabupaten Layak Anak di Kota Palembang.	Dapat menguraikan dengan jelas pada setiap sub bab terutama pada hasil penelitian berdasarkan teori yang digunakan.

<p><b>Nama Penulis:</b> Fitria Ayuningtyas &amp; Rini Riyantini (2017)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> <i>Implementation Of Child-Friendly City (Study of Parent In Tamansari Puri Bali's Housing Complex)</i></p> <p><b>Jurnal:</b> <i>Proceedings of The International Conference on Social Sciences (ICSS)</i></p>	Kualitatif	Kota Depok (Perumahan Tamansari Puri Bali)	Implementasi kota layak anak di Perumahan Tamansari Puri Bali baru mencapai tahap pengetahuan. Belum mencapai pada kandungan kota layak anak, agar kota layak anak dapat terwujud, orang tua perlu mendalami pemahaman tentang kota layak anak.	Ruang lingkup penelitian terlalu sempit dan kurang dapat menunjukkan data pendukung terkait masalah dalam program Kabupaten Layak Anak di Peumahan Tamansari Puri Bali Kota Depok	Dapat menguraikan dengan jelas berdasarkan pada setiap klaster hak anak.
<p><b>Nama Penulis:</b> Siahaan, A. Y., &amp; Fadly, R. (2017)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> <i>Implementation Program Child Friendly City at Langkat Regency</i></p> <p><b>Jurnal:</b> <i>International Conference on Public Policy, Social Computing and Development</i></p>	Kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Kabupaten Langkat	Implementasinya dapat dikatakan baik, namun dibutuhkan advokasi dan lebih banyak sosialisasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemkab Langkat, masyarakat dan dunia usaha. Perlu juga pembenahan dari aspek anggaran agar kebijakan ini dapat dilaksanakan secara maksimal.	-	Dapat menguraikan dengan jelas berdasarkan pada setiap klaster hak anak.
<p><b>Nama Penulis:</b> Soeharnis, R. S. M., &amp;</p>	Kualitatif dengan pendekatan	Kabupaten Bogor	Dalam penyampaian pesan terkait kebijakan, program, kegiatan, dan layanan CFC kepada	-	Dapat menguraikan dengan rinci dan jelas

<p>Laksmono, B. S. (2018)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> <i>Issues in developing communication strategies for implementing child-friendly city policies</i></p> <p><b>Jurnal:</b> <i>E3S Web of Conferences</i></p>	<p>an deskriptif</p>		<p>publik, DP3AP2KB sebagai komunikator perlu menggandeng Diskominfo sebagai penyedia saluran dan Forum Anak sebagai saluran informasi yang menghubungkan pemerintah daerah dengan anak-anak dan orang dewasa. Pengembangan strategi komunikasi untuk kebijakan CFC melalui PCIE harus mengikuti model yang diusulkan oleh Lasswell dalam Ruben dan Steward, “untuk keuntungan maksimal: a) Pembicara, (b) Pesan, (c) Saluran, (d) Penerima, dan (e) Efek</p>		<p>berdasarkan pada setiap klaster hak anak. Selain itu hasil temuan memiliki bahasan yang cukup mendalam.</p>
<p><b>Nama Penulis:</b> Muhamad Fadly and Wirman Syafri (2019)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> <i>The Implementation of Child-Friendly City Development In Bengkulu City</i></p> <p><b>Jurnal:</b> <i>International Journal of Kybernology</i></p>	<p>Deskriptif menggunakan pendekatan induktif</p>	<p>Kota Bengkulu</p>	<p>Pelaksanaan Pembangunan Kota Layak di Kota Bengkulu telah berjalan dengan baik. Hal tersebut dipengaruhi oleh a). Komunikasi yang terdiri dari indikator transmisi, kejelasan, dan konsistensi telah terpenuhi. b) Sumberdaya, untuk menunjang proses pelaksanaan Pembangunan Kota Ramah Anak yang khusus dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan Kota Bengkulu, membutuhkan sumber daya. c) Menerapkan</p>	<p>-</p>	<p>Dapat menguraikan dengan rinci dan jelas berdasarkan pada setiap klaster hak anak.</p>

			sikap / sikap di tingkat Kota terhadap perlindungan anak sudah baik yang terlihat dari integritas dan loyalitas untuk melaksanakan tugasnya meskipun kompetensi pelaksanaannya kurang sesuai. d) Struktur birokrasi dalam pembangunan Kota Layak Anak belum memadai.		
<p><b>Nama Penulis:</b> Ismail, D. A., Husain, W., &amp; Kamuli, S. (2020)</p> <p><b>Judul Artikel:</b> <i>The Implementation Of The Policy For A Child Friendly City In Gorontalo City</i></p> <p><b>Jurnal:</b> <i>Journalnx</i></p>	Kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Kota Gorontalo	Implementasi Kota Layak Anak di Gorontalo dilakukan berdasarkan prinsip <i>input-process to output and outcome</i> . Upaya mewujudkan ketiganya masih perlu dibenahi terutama dalam prosesnya. Pelaksanaannya masih belum sepenuhnya sesuai dengan standar pelaksanaan dan penilaian sehingga banyak kejadian yang berdampak pada kenyamanan, keselamatan dan kesehatan anak. Ada empat faktor yang memengaruhi yakni komunikasi, sumber daya dan struktur birokrasi yang perlu diperhatikan oleh pemerintah guna mencapai tujuan agar anak-anak di Kota Gorontalo dapat hidup layak demi kelanjutan prestasi positif bagi	-	Dapat menguraikan dengan rinci dan jelas berdasarkan pada setiap klaster hak anak. Selain itu hasil temuan memiliki bahasan yang cukup mendalam.

			anak-anak itu sendiri, keduanya. wilayah dan negara.		
--	--	--	--	--	--

Sumber: Diolah Peneliti pada 2021

### 1.5.2 Paradigma Administrasi Publik

Nicholas Henry telah beberapa kali memperbarui artikel review 1975-an, dimana dia mengakui empat paradigma menjadi enam paradigma dalam publikasi terakhir. Namun Peters, berpendapat bahwa tahap-tahap perkembangan mungkin tidak semua mencapai status paradigma seperti yang dijelaskan dalam filsafat ilmu tetapi memang memiliki beberapa karakteristik (baik dan buruk). Jadi baginya pergeseran paradigma yang jelas ada tiga (Ikeanyibe, Eze Ori, & Okoye, 2017). Menurut Henry Paradigma Administrasi Publik dapat dibagi sebagai berikut:

#### 1) Dikotomi Politik Administrasi (1900–1926)

Asumsi utama paradigma Dikotomi Politik Administrasi adalah gagasan untuk memisahkan politik dan fungsi administrasi pemerintahan sebagai strategi untuk mendorong efisiensi dan efektivitas. Ini adalah era model administrasi generik yang mempromosikan bahwa administrasi atau manajemen harus memiliki prinsip-prinsip ilmiah yang dapat bekerja baik dalam pengaturan publik maupun pribadi.

Basheka menyatakan bahwa Woodrow Wilson yang memelopori paradigma ini dengan artikel tahun 1897 mengalokasikan empat persyaratan administrasi publik yang efektif, yaitu, (1) Pemisahan politik dan administrasi, (2) Analisis komparatif organisasi politik dan swasta, (3) Meningkatkan efisiensi dengan praktik dan sikap *business-like* terhadap operasi sehari-hari, dan (4) Meningkatkan efektivitas pelayanan publik melalui manajemen dan pelatihan PNS, serta mendorong penilaian berbasis prestasi, (Basheka dalam Ikeanyibe et al., 2017)

## 2) Paradigma 2: Asas-Asas Administrasi (1927–1937)

Diikuti oleh prinsip paradigma administrasi yang merupakan kemajuan ke arah orientasi manajemen melalui peninggian administrasi publik, bahkan administrasi/manajemen menjadi status keilmuan. Dengan demikian, terdapat keyakinan bahwa terdapat prinsip-prinsip ilmiah tertentu dari administrasi yang dapat diandalkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, dan prinsip-prinsip tersebut berdasarkan karakteristik ilmiahnya, dapat bekerja dalam pengaturan administrasi apapun terlepas dari sektor budaya, fungsi lingkungan, misi atau kerangka kelembagaan. Gulick dan Urwick mengidentifikasi tujuh prinsip yakni administrasi-perencanaan, pengorganisasian, kepegawaian, pengarahan, koordinasi, pelaporan dan penganggaran (POSDCORB) adalah puncak dari tahap ini (Basheka dalam Ikeanyibe et al., 2017)

Dua paradigma awal di atas mewakili apa yang biasanya digambarkan sebagai model administrasi publik tradisional yang berfokus pada karir, pegawai negeri sipil yang kompeten secara netral yang bekerja dalam struktur otoritas hierarkis sebagai cara terbaik, baik dalam istilah normatif maupun empiris, untuk menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan (Ikeanyibe et al., 2017).

## 3) Paradigma 3: Administrasi Publik Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Paradigma tiga, yang Henry gambarkan sebagai paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-1970) melihat pemberontakan ilmuwan politik untuk merebut kembali administrasi publik. Pada periode yang sama, ada peningkatan upaya untuk teori manajemen untuk juga mengklaim disiplin. Basheka menggambarkan periode tersebut sebagai era pengempisan dikotomi dan penusukan prinsip (Ikeanyibe et al., 2017). Dengan demikian, dikotomi politik-administrasi terbantahkan dengan alasan tidak terpisahnya administrasi dari politik dalam dunia pemerintahan yang sebenarnya. Politik menurut Basheka yang semula berarti politik partisan dan

korup berkembang dalam arti ilmiah pada tahun 1930-an hingga mencakup pembuatan kebijakan publik. Pada titik ini, menjadi jelas bahwa dikotomi secara praktis tidak dapat dipertahankan (Ikeanyibe et al., 2017)

Menurut Gaus, teori administrasi publik berarti di zaman kita teori politik juga. Disebutkan juga bahwa tidak ada yang namanya “asas administrasi”. Perilaku Administratif Herbert A. Simon: Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administratif mungkin merupakan sumber tantangan terpenting pada periode ini. Karyanya berisi kritik pencarian Administrasi Publik terdahulu, terutama penggunaan "prinsip." Ia mengamati, apa yang disebut prinsip-prinsip ini mirip dengan prinsip-prinsip kebijaksanaan rakyat dan, pada kenyataannya, turunnya prinsip-prinsip tersebut tidak dapat diterima mengingat cara yang longgar dan tidak ilmiah, sehingga tidak dapat dianggap lebih dari peribahasa (*International Encyclopedia of the Social Sciences* dalam Ikeanyibe et al., 2017)

Administrasi publik pada fase perkembangannya hanya didefinisikan sebagai penekanan atau "bidang minat" atau bahkan sebagai “sinonim” dari ilmu politik (Landau dalam Ikeanyibe et al., 2017). Pendekatan tersebut terus menekankan pada pendekatan birokrasi, tetapi yang pasti mengarah pada birokratisasi yang berlebihan dan penyebaran administrasi publik ke hampir setiap aspek pemerintahan mulai dari penentuan kebijakan hingga pelaksanaannya, pelayanan dan ekonomi. Farazmand menyatakan bahwa administrasi publik selama periode ini “menekankan pada pembangunan kelembagaan, birokratisasi, nasionalisasi, dan berbagai pengembangan kapasitas organisasi dan administrasi untuk pembangunan nasional dan ekonomi.” (Ikeanyibe et al., 2017). Produk akhirnya adalah penobatan negara kesejahteraan.

#### 4) Paradigma 4: Administrasi Publik sebagai Manajemen (1956–1970)

Tokoh-tokoh terkenal pada paradigma ini adalah James March, Simon. Administrasi publik di tahap ini, mulai mencari induk baru yaitu ilmu administrasi. Berorientasi pada pengembangan ilmiah dan mendalam tentang prinsip-prinsip manajemen yang terkenal pada masa sebelumnya. Lokus pada paradigma ini tidak jelas karena diasumsikan dapat diterapkan pada dunia bisnis dan dunia administrasi.

5) Paradigma 5: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang (NPM))

Pada tahap ini ada upaya untuk menegakkan kembali disiplin ilmu sebagai bidang studi yang otonom. Namun, saat melakukan ini, fokus yang diidentifikasi berada pada hierarki, birokrasi dialihkan ke pasar dan organisasi sektor swasta. Dengan kata lain, ada perpindahan dari model administrasi publik tradisional konvensional ke model NPM. Memang bertentangan dengan berbagai paradigma atau tahapan perkembangan administrasi publik yang diakui oleh Henry, ini adalah pergeseran paradigma asli yang jelas bagi Peters (Ikeanyibe et al., 2017). Dia berpendapat bahwa lima asumsi model tradisional yang dicantumkan oleh Walsh dan Stewart seperti yang dibahas di atas, adalah sekumpulan gagasan berharga yang menggambarkan bagaimana pemerintah melaksanakan tugas mereka di sektor publik sebelum reformasi NPM. Dengan demikian, perubahan paradigma kritis tidak dalam tahap yang lebih rinci yang diidentifikasi oleh Henry, tetapi dalam tiga aliran berbeda dari paradigma Konvensional atau Tradisional, paradigma NPM dan paradigma Tata Kelola (Ikeanyibe et al., 2017)

NPM seperti pendekatan atau paradigma sebelumnya, muncul untuk menghadapi masalah inefisiensi yang sama dalam sistem administrasi. Ini berawal dari perpaduan teori ekonomi dan teknik manajemen sektor swasta. Ajarannya berlabuh pada penarikan negara. Asumsi lain dari administrasi publik tradisional seperti klaim

birokrasi Weberian sebagai struktur yang paling tepat untuk administrasi yang efektif semuanya ditantang oleh paradigma ini.

Administrasi publik tradisional atau konvensional pada dasarnya memandang pemerintah sendiri sebagai aktor otonom dan otoritatif melalui struktur dan proses birokrasi, hierarki sejauh menyangkut pelayanan publik. Paradigma NPM adalah pergeseran menggunakan sektor swasta. Menurut Peters, keseluruhan gagasan manajemen generik menandakan paradigma NPM. Pergeseran paradigma pendekatan ini berasal dari Administrasi Umum Konvensional dan secara bertahap memberi jalan bagi paradigma Tata Kelola (Ikeanyibe et al., 2017).

Secara keseluruhan, paradigma pemerintahan telah menjadi era yang berbeda atau orientasi yang lebih tepat dalam praktik administrasi publik dan para sarjana telah dengan jelas memberikan penjelasan intelektual mengapa saat ini paradigma tersebut harus menjadi paradigma yang disukai dalam teori dan praktik administrasi publik.

#### 6) Paradigma 6: *Governance* (1990-sekarang)

Agak ironis berbicara tentang pergeseran paradigma pemerintahan, padahal tujuan utama dari pemerintahan dan administrasi publiknya adalah *governance*. Ini adalah istilah yang biasanya digunakan sebagai sinonim dari kata pemerintah atau untuk memenuhi syarat aktivitasnya. Konsep ini tidak baru tetapi telah memperoleh makna dan penerapan baru dari akhir 1980-an dan 1990-an. Ini dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh para pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara atau rakyatnya, proses kompleks dimana beberapa sektor masyarakat memegang kekuasaan, dan memberlakukan/menyebarkan kebijakan publik yang secara langsung mempengaruhi interaksi manusia dan kelembagaan, dan pembangunan ekonomi dan sosial (Tamayao dalam Ikeanyibe et al., 2017)

Namun demikian, paradigma tata kelola yang menjadi fokus makalah ini memiliki asal usul dan hubungan konseptual yang serupa dengan NPM yang diyakini berhasil. Keduanya adalah aliran administrasi publik dari ideologi neoliberal yang dianut sebagian besar negara organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Kedua paradigma tersebut menurut Peters dalam beberapa hal memang cocok satu sama lain, keduanya berusaha mendobrak hierarki, sistem pemerintahan *top-down* yang diwarisi dari masa lalu. Jadi, beberapa rekomendasi yang berasal dari kedua pendekatan tersebut hampir sama persis, misalnya tentang desentralisasi fungsi pemerintahan. Selanjutnya, kedua versi perubahan tersebut membuat beberapa rekomendasi yang kompatibel, dan bahkan saling melengkapi. Misalnya, gagasan dalam NPM tentang manajemen kinerja dan penekanan pada pengukuran keluaran dari pemerintah dapat memfasilitasi penggunaan aktor non-pemerintah untuk menyampaikan program (Ikeanyibe et al., 2017)

Namun, beberapa ahli percaya bahwa pendekatan pemerintahan berjalan jauh lebih lambat dan menandai perpecahan penting dengan neoliberalisme. Misalnya, Archer berpendapat bahwa sementara neoliberalisme mengakui bahwa pasar adalah jawaban keseluruhan, sedangkan pendekatan tata kelola tidak. Ini lebih mengakui pentingnya kolaborasi pemerintah dan sektor lain termasuk swasta dan masyarakat sipil atau sektor ketiga dalam penyediaan layanan (Ikeanyibe et al., 2017). Dalam hal ini, meskipun NPM dapat dikatakan sebagai aliran administratif inti dari neoliberalisme, pemerintahan merupakan reaksi terhadap eksekusi dari pendekatan ini.

Peters memberikan perbedaan yang lebih jelas antara NPM dan paradigma Tata Kelola bahwa dalam dunia NPM, penggunaan aktor non-pemerintah adalah untuk mengurangi biaya, meningkatkan efisiensi, dan membatasi kekuasaan negara. Dalam pendekatan tata

kelola terdapat beberapa elemen efisiensi tetapi alasan utamanya adalah untuk melibatkan masyarakat sipil, meningkatkan partisipasi, dan mengakui kapasitas jaringan dalam masyarakat sipil untuk menyediakan setidaknya tingkat manajemen mandiri tertentu di bidang kebijakan mereka (Ikeanyibe et al., 2017)

Perlu diketahui pada titik ini bahwa reaksi terhadap NPM pertama kali muncul sebagai apa yang telah diartikulasikan Moore sebagai nilai publik. Sementara beberapa sarjana menganggap nilai publik sebagai paradigma terpisah dalam administrasi publik, kami cenderung melihatnya sebagai paradigma arus utama yang dimiliki pemerintahan (Ikeanyibe et al., 2017). Argumen inti yang melingkupi seluruh paradigma nilai publik termasuk orientasi pemerintahan adalah bahwa inisiatif reformasi yang dipandu oleh NPM telah merongrong nilai-nilai fundamental lainnya dalam mengatur urusan publik, seperti keadilan, keadilan, representasi, dan partisipasi, atas nama meningkatkan efisiensi. Misalnya, di antara orientasi dalam nilai publik adalah menghidupkan kembali minat pada paradigma birokrasi “lama” (Wu & He dalam Ikeanyibe et al., 2017)

Orientasi tata kelola memberikan dimensi baru partisipasi dan bekerja dengan berbagai jaringan. Oleh karena itu, pemerintah mengatur melalui kolaborasi hierarki birokrasi dan jaringan untuk mencapai tidak hanya efisiensi tetapi nilai-nilai penting lainnya yang harus menjadi perhatian pemerintah. Istilah pemerintahan digunakan untuk menggambarkan beberapa proses dasar pemerintahan modern yang berbeda dari cara "pemerintah" beroperasi secara tradisional. Ini terdiri dari proses politik yang luas di mana partisipasi warga dan kelompok dalam kebijakan dan program pemerintah sangat penting (Ikeanyibe et al., 2017).

Stoker menjelaskan bahwa budaya administratif Anglo-Amerika menggunakan istilah pemerintah untuk merujuk pada lembaga formal negara dan monopoli kekuasaan koersif yang sah,

sementara pemerintahan mencerminkan pola pergeseran dalam gaya pemerintahan dimana batas-batas di dalam dan antara publik dan sektor lain menjadi kabur. Seperti NPM, peran pemerintah masih bertumpu pada kemudi bukan mendayung (Osborne & Gaebler dalam Ikeanyibe et al., 2017). Hal ini memerlukan penggunaan sektor lain (laba dan nirlaba) untuk mendayung perahu yang sebenarnya (penyediaan layanan) sementara pemerintah mengarahkan (mengatur dan mengoordinasikan) (Ikeanyibe et al., 2017)

Secara signifikan, mekanisme operasi dalam orientasi pemerintahan tidak bertumpu pada sanksi dan kewenangan dan menunjukkan bahwa perspektif pengaturan kelembagaan atau konstitusional terbatas dan menyesatkan (Ikeanyibe, 2016). Berbeda dengan NPM, orientasi tata kelola daripada hanya mengandalkan kemandirian sektor swasta dan manajerialisme bisnis, berfokus pada peran aktor dan jaringan non-pemerintah dalam memproduksi barang dan jasa publik. Ini berusaha untuk mengkonfigurasi ulang peran sektor publik melalui partisipasi warga dan tata kelola jaringan (Wu & He dalam Ikeanyibe et al., 2017). Perspektif ini menantang asumsi konvensional yang berfokus pada pemerintah seolah-olah itu adalah lembaga "berdiri sendiri" yang terpisah dari kekuatan masyarakat yang lebih luas, dan menarik perhatian pada peningkatan keterlibatan sektor swasta dan sukarela dalam pemberian layanan dan pengambilan keputusan strategis, tanggung jawab yang sebelumnya tanggung jawab pemerintah yang hampir eksklusif telah dibagikan.

Secara keseluruhan, tata kelola memerlukan mode penyampaian layanan yang dilimpahkan (desentralisasi/berbagi kekuasaan dan fungsi), unit analisisnya adalah jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta, dan unit atau tingkat pemerintah lainnya (Ewalt dalam Ikeanyibe et al., 2017). Pada hakikatnya pemerintahan melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kemitraan tersebut mencakup penduduk lokal, organisasi yang

melayani komunitas/regional, sektor publik, dan sektor swasta. Gibson dan Stoker telah mengajukan lima proposisi kritis dan dilematis yang sebagian besar telah menjadi seperti prinsip paradigma tata kelola (Ikeanyibe et al., 2017), diantaranya:

- 1) Jaringan aktor yang terlibat berasal dari lembaga pemerintah dan non pemerintah.
- 2) Pergeseran penanganan urusan sosial dan ekonomi atas tanggung jawab. Pergeseran tanggung jawab ini melampaui dimensi publik-swasta untuk memasukkan gagasan komunitarianisme dan modal sosial.
- 3) Ketergantungan kekuasaan antar lembaga yang terlibat dalam aksi kolektif. Organisasi bergantung satu sama lain untuk pencapaian tindakan kolektif, dan dengan demikian harus bertukar sumber daya dan menegosiasikan pemahaman bersama tentang tujuan akhir program.
- 4) Jaringan para aktor yang otonom dengan pemerintahan sendiri.
- 5) Kapasitas untuk mengatasi suatu hal dengan tidak bergantung pada otoritas pemerintah.

Hal ini kurang lebih mencerminkan berbagai orientasi yang memenuhi syarat sebagai tata kelola. Maka dari itu tata kelola yang dimaksud seperti tata kelola yang baik, tata kelola jaringan, dan tata kelola kolaboratif.

Berdasarkan uraian paradigma administrasi tersebut, peneliti memfokuskan pada paradigma keenam yaitu *governance*. Hal tersebut karena penerapan *governance* pada implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Brebes ini dapat melihat bagaimana peran Pemerintah Kabupaten Brebes, *stakeholders*, partisipasi masyarakat dan media.

### 1.5.3 Kebijakan Publik

W. N. Dunn mengemukakan teori kebijakan publik sebagai sebuah pilihan atau suatu tindakan yang saling terhubung, disusun oleh instansi atau pejabat pemerintah, antara lain dalam sebuah bidang pertahanan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, pengendalian kriminalitas dan sebuah pembangunan perkotaan. (Dunn, 2003). Friedrich berpendapat bahwa kebijakan adalah sebuah aktivitas yang erat hubungannya dengan upaya agar berbagai tujuan dapat tercapai (Agustino, 2016). Hal tersebut memiliki arti bahwa untuk mewujudkan setiap tujuan kebijakan memiliki tantangan yang tidak mudah, namun setiap ide gagasan kebijakan memiliki maksud untuk memecahkan masalah.

Harold Laswell dan Abraham Kaplan mengemukakan teori kebijakan publik yaitu sebuah kegiatan yang memiliki berbagai tujuan, berbagai nilai dan dilaksanakan dengan terarah (Nugroho, 2017). Eystone mengemukakan kebijakan publik sebagai suatu hubungan yang terjadi pada unit-unit dalam lingkungan pemerintahan. Wilson mendefinisikan kebijakan publik merupakan bagian dari tindakan yang memiliki tujuan atau ungkapan pemerintah tentang permasalahan tertentu dan kegiatan yang sedang dan telah dilakukan pemerintah (Solichin, 2017). Thomas R. Dye juga mengemukakan teori kebijakan publik merupakan “*whatever governments choose to do or not to do*”, atau apa saja tindakan yang diambil atau tidak diambil pemerintah (Solichin, 2017).

Peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu aktivitas pengambilan keputusan yang memiliki suatu maksud dan tujuan, bersifat sistematis dengan kelompok sasaran tertentu dan memiliki orientasi pada tujuan. Pada dasarnya kebijakan publik adalah sebuah hasil keputusan bersama dan bukan hasil keputusan sepihak.

#### 1.5.4 Implementasi Kebijakan

Secara sederhana implementasi kebijakan berarti sebuah proses membuat peraturan menjadi suatu aktivitas. Anderson dan Henry mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan publik dilakukan oleh institusi pemerintah untuk kesejahteraan wara negaranya (Subarsono, 2016). Definisi implementasi kebijakan menurut Howlett dan Ramesh sebagai *“The process whereby programs or policies are carried out; it denoted the translation or plans into practice”*(Agustino, 2016). Diartikan sebagai mengaplikasikan esensi kebijakan pada tujuan pelaksanaan yang ada dalam kebijakan (Agustino, 2016).

Mazmanian dan Sabatier mengemukakan bahwa implemengasi kebijakan ialah aktualisasi dari ketentuan undang-undang yang bersifat penting dan sistematis atau semacamnya, sebagai upaya penganganan masalah terhadap sasaran tertentu (Agustino, 2016). Van Meter dan Van Horn menyampaikan bahwa implementasi kebijakan berupa serangkaian aksi dari individu atau pejabat dan kelompok pemerintah sebelum memberikan keputusan (Agustino, 2016). Peneliti dapat menyimpulkan implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu meliputi pengambilan keputusan, sumber daya manusia, dan dilaksanakan berdasarkan prosedur yang sistematis dan regulasi pendukung.

Teori yang digunakan peneliti untuk melakukan penelitian yaitu teori Donald Van Metter dan Carl Van Horn. Model pendekatan yang dirumuskan bersifat *top-down* atau dikenal dengan *“a Model of the policy implementation”*. Rangkaian implementasi dinyatakan sebagai sebuah konsep dari suatu implementasi kebijakan yang disengaja agar dapat mencapai tujuan kebijakan yang saling berhubungan dengan beragam fenomena (Agustino, 2016).

Van Metter dan Van Horn menyatakan bahwa terdapat enam fenomena yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan (Agustino, 2016), diantaranya:

### 1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Suatu kebijakan harus mempunyai standar atau ukuran keberhasilan yang hendak dicapai untuk mengetahui sejauh mana suatu kebijakan berhasil diimplementasikan. Hal tersebut mampu mempermudah peneliti dalam proses implementasi kebijakan karena memiliki satu tujuan yang jelas sehingga menjadi acuan dalam melakukan penelitian. Selain itu, ukuran dan tujuan kebijakan juga mampu meminimalisir penyimpangan dalam pelaksanaan program.

### 2) Sumber Daya

Peran penting sumber daya sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Sumber daya yang yang dimanfaatkan dengan maksimal akan berdampak pada kesuksesan pelaksanaan kebijakan. Namun apabila tidak dimanfaatkan dengan baik, maka pelaksanaan kebijakan akan sulit diharapkan sesuai tujuan.

### 3) Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik dibangun oleh organisasi baik formal ataupun informal yang terlibat. Organisasi pelaksana kebijakan tersebut memiliki pengaruh terhadap ciri pelaksanaan kebijakan.

### 4) Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap para pelaksana dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan jika mengutamakan tujuan kebijakan. Namun jika kecenderungan para pelaksana hanya mementingkan ego pribadi maka tujuan kebijakan sulit diharapkan.

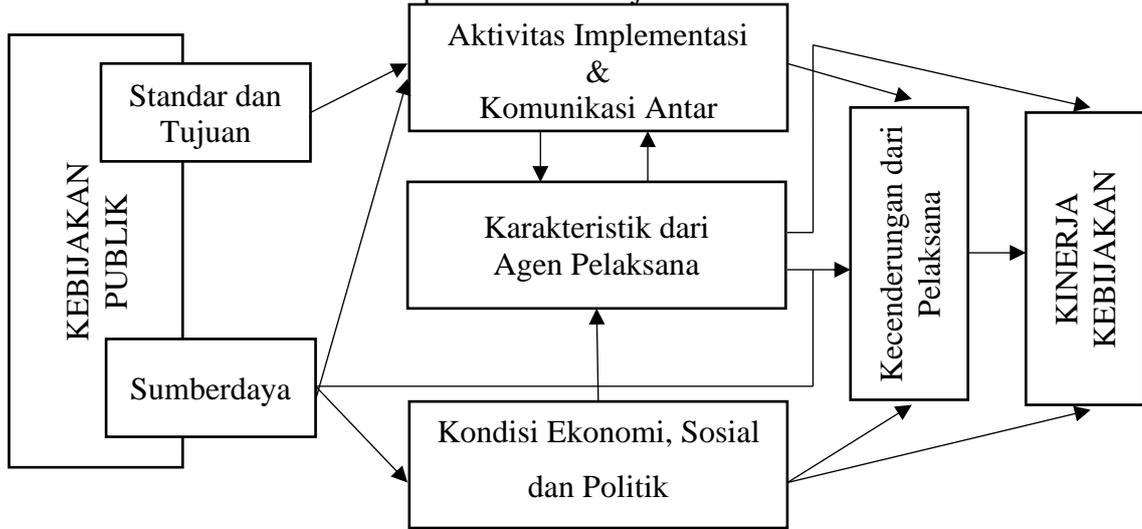
### 5) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Komunikasi yang dibangun dengan baik antar pelaksana kebijakan dapat berdampak positif terhadap hasil kebijakan yang ingin dicapai. Komunikasi menjadi salah satu kunci utama dalam penilaian implementasi suatu kebijakan.

### 6) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Proses implementasi kebijakan membutuhkan dukungan dari berbagai aspek kehidupan seperti ekonomi, sosial dan politik. Lingkungan kondusif akan mendorong tercapainya suatu kebijakan.

Gambar 1.2  
Model Pendekatan Proses Implementasi Kebijakan van Metter dan van Horn



Sumber: van Metter dan van Horn dalam Agustino (2016)

### 1.5.5 Kabupaten/Kota Layak Anak

Kabupaten/Kota Layak Anak atau biasa disingkat KLA ialah sistem pembangunan kabupaten/kota yang berlandaskan hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak dan perlindungan anak yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Dasar kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak sudah termuat pada Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak. Hak anak menjadi bagian yang tak terpisahkan dari hak asasi manusia. Pemerintah, orang tua dan masyarakat, wajib menjamin, memenuhi dan melindungi hak anak tersebut.

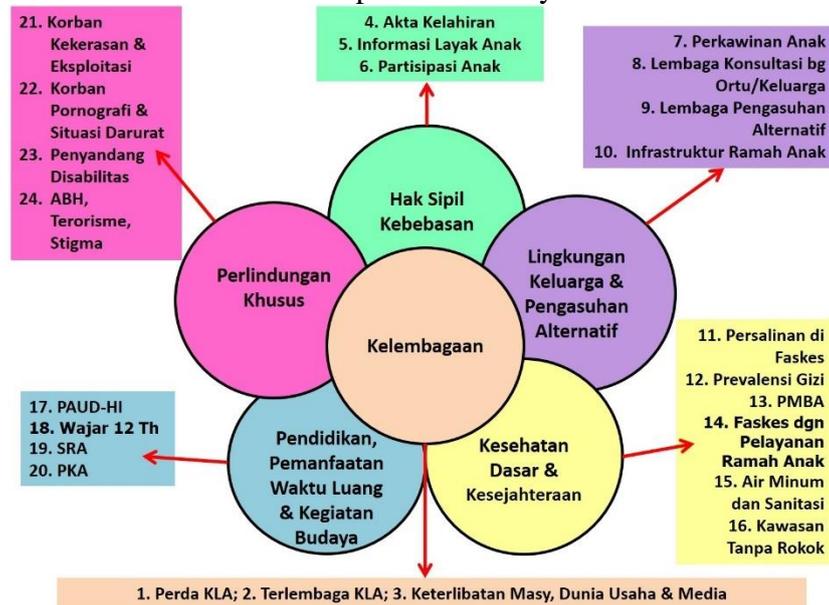
Unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan di daerah terdiri atas Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Organisasi Perangkat Daerah lainnya. Terdapat pula Gugus Tugas KLA sebagai lembaga yang berfungsi untuk berkoordinasi, merancang dan melaksanakan program baik di tingkat nasional ataupun provinsi dan kabupaten/kota. Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak juga mempunyai tim evaluator untuk membantu mengevaluasi pelaksanaan KLA di seluruh Indonesia.

Secara umum tujuan dan sasaran kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak yaitu sebagai upaya pemenuhan hak anak dan perlindungan anak. Tujuan lainnya secara khusus ialah upaya membangun ide gagasan pemerintahan daerah khususnya kabupaten/kota menuju pada usaha modifikasi Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) dari konteks hukum menjadi bahan, rencana dan campur tangan pembangunan, berupa program pembangunan yang bertujuan agar pemenuhan hak dan perlindungan anak (PHPA), pada suatu wilayah kabupaten/kota terpenuhi.

Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak mengklasifikasikan indikator pemenuhan hak anak pada enam aspek/klaster, yang meliputi aspek penguatan kelembagaan dan lima klaster hak anak, diantaranya:

1. Hak sipil dan kebebasan
2. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif
3. Kesehatan dasar dan kesejahteraan
4. Pendidikan pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya
5. Perlindungan khusus

Gambar 1.3  
Kluster Kabupaten/Kota Layak Anak



Sumber: <https://www.kla.id>

### 1.5.6 Kerangka Berpikir

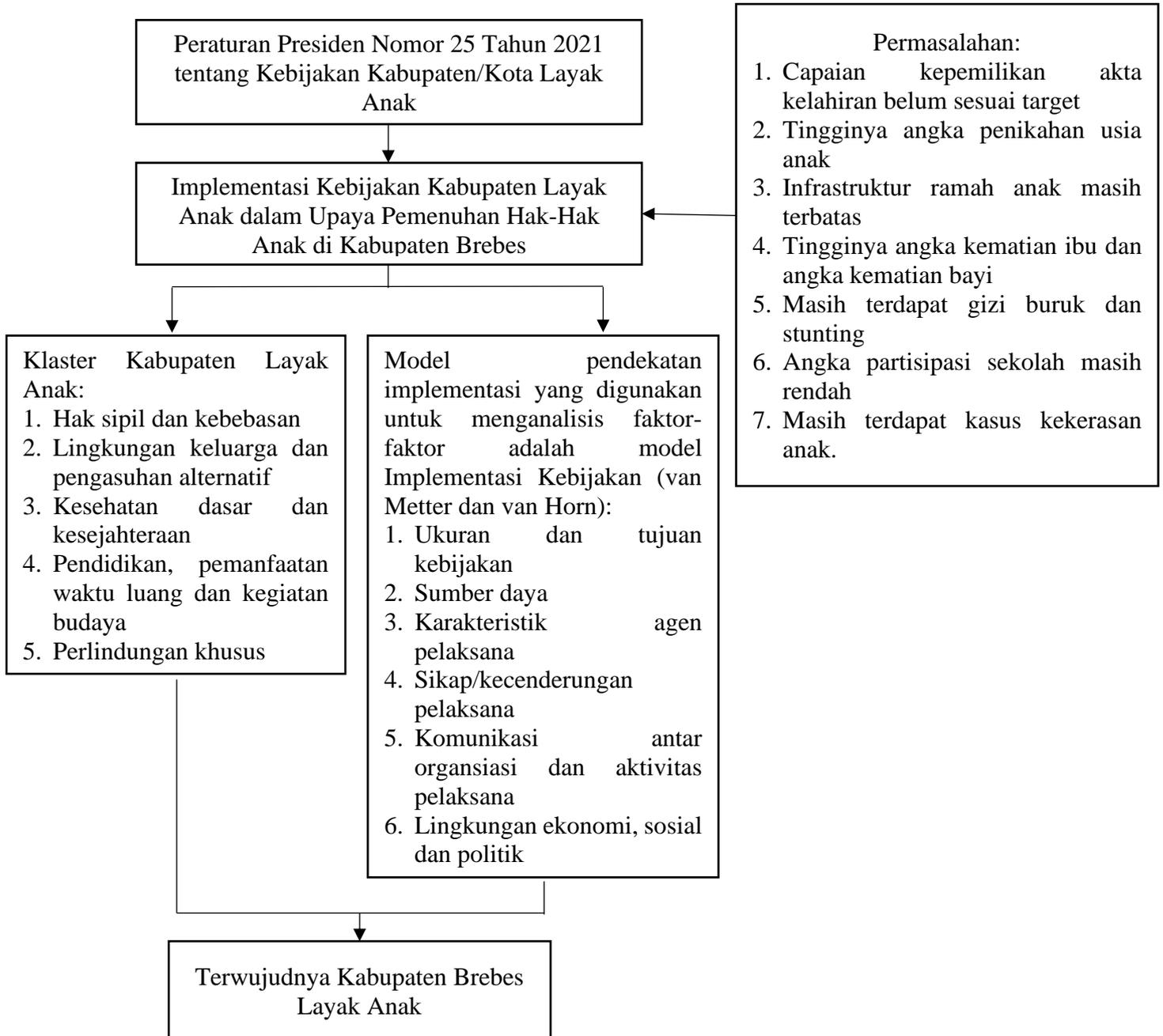
Dasar implementasi kebijakan pengembangan Kabupaten Layak Anak terdapat pada Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak. Peneliti mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan tersebut dengan melihat kondisi di lapangan dan menggunakan konsep kebijakan yang dirancang oleh pemerintah yakni berdasarkan 5 kluster dan 24 indikator penilaian. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor implementasi kebijakan tersebut, peneliti menggunakan enam aspek yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, serta lingkungan ekonomi, sosial dan politik (Agustino, 2016).

Berdasarkan permasalahan penelitian yang telah diidentifikasi, terdapat beberapa permasalahan diantaranya capaian kepemilikan akta kelahiran belum sesuai target, tingginya angka pernikahan usia anak, infrastruktur ramah anak masih terbatas, tingginya angka kematian ibu

dan angka kematian bayi, masih terdapat gizi buruk dan stunting, angka partisipasi sekolah masih rendah dan masih terdapat kasus kekerasan anak.

Peneliti mencoba merumuskan kerangka berpikir dengan mengacu pada tujuan penelitian yang ada. Apabila kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Brebes dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka akan berdampak pada terwujudnya Kabupaten Brebes yang layak anak, yakni Kabupaten Brebes yang mampu memberikan pemenuhan terhadap hak-hak anak. Maka dari itu, terdapat Gambar 1.4 sebagai kerangka berpikir yang digunakan peneliti:

Gambar 1.4  
Kerangka Berpikir



Sumber: Diolah Peneliti, 2021

## 1.6 Operasionalisasi Konsep

Tabel 1.5  
Operasionalisasi Konsep

Konsep	Fenomena
<p>Implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes adalah suatu upaya dan komitmen pemerintah dalam setiap proses pembangunan dengan berorientasi pada pemenuhan hak-hak anak melalui berbagai program-program pada klaster Kabupaten/Kota Layak Anak agar dapat mewujudkan hak-hak anak secara berkelanjutan.</p> <p>Proses implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak terdapat berbagai faktor pendorong atau faktor penghambat, antara lain meliputi ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap/kecenderungan pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, lingkungan ekonomi, sosial dan politik, dan faktor lainnya.</p>	<p>Klaster yang terdapat pada Kabupaten/Kota Layak Anak terdiri atas lima klaster, antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hak sipil dan kebebasan merupakan klaster yang berupaya pemenuhan hak atas identitas setiap individu dan kehidupan sosial politik negara tanpa penindasan. Klaster tersebut meliputi akta kelahiran, informasi layak anak dan partisipasi anak.</li> <li>2. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif berkaitan dengan pemenuhan hak atas lingkungan keluarga dalam tumbuh dan kembang serta pola pengasuhan yang baik melalui orang tua asuh, adopsi dan perwalian. Klaster tersebut meliputi pernikahan usia anak, lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga, lembaga pengasuhan alternatif dan infrastruktur ramah anak.</li> <li>3. Kesehatan dasar dan kesejahteraan merupakan klaster pemenuhan atas kesehatan setiap individu secara optimal sejak lahir. Klaster tersebut meliputi persalinan di faskes, prevalensi gizi, pemberian makan pada bayi dan anak, faskes dengan pelayanan ramah anak, air minum dan sanitasi dan kawasan tanpa rokok.</li> <li>4. Pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya merupakan klaster pemenuhan atas pendidikan dan pelatihan setiap individu tanpa adanya diskriminasi. Klaster tersebut meliputi PAUD-HI, wajib belajar 12 tahun, Sekolah Ramah Anak dan pusat kreativitas anak.</li> <li>5. Perlindungan khusus merupakan klaster perlindungan terhadap anak yang menjadi korban kekerasan dan eksploitasi, korban pornografi dan situasi darurat, penyandang disabilitas dan anak berhadapan hukum, terorisme, dan stigma.</li> </ol> <p>Faktor-faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ukuran dan tujuan kebijakan Suatu kebijakan harus memiliki standar atau ukuran keberhasilan yang hendak dicapai untuk</li> </ol>

	<p>mengetahui sejauh mana suatu kebijakan berhasil diimplementasikan. Hal tersebut mampu mempermudah peneliti dalam proses implementasi kebijakan karena memiliki satu tujuan yang jelas sehingga menjadi acuan dalam melakukan penelitian. Selain itu, ukuran dan tujuan kebijakan juga mampu meminimalisir penyimpangan dalam pelaksanaan program.</p> <p>b. Sumber daya Peran penting sumber daya sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Sumber daya yang dimanfaatkan dengan maksimal akan berdampak pada kesuksesan pelaksanaan kebijakan. Namun jika sumber daya tersebut tidak dimanfaatkan dengan baik, maka pelaksanaan kebijakan akan sulit diharapkan sesuai tujuan.</p> <p>c. Karakteristik agen pelaksana Karakteristik dibangun oleh organisasi baik formal ataupun informal yang terlibat. Organisasi pelaksana kebijakan tersebut memiliki pengaruh terhadap ciri pelaksanaan kebijakan.</p> <p>d. Sikap/kecenderungan para pelaksana Sikap para pelaksana dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan jika mengutamakan tujuan kebijakan. Namun jika kecenderungan para pelaksana hanya mementingkan ego pribadi maka tujuan kebijakan sulit diharapkan.</p> <p>e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana Komunikasi yang dibangun dengan baik antar pelaksana kebijakan dapat berdampak positif terhadap hasil kebijakan yang ingin dicapai. Komunikasi menjadi salah satu kunci utama dalam penilaian implementasi suatu kebijakan.</p> <p>f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik Proses implementasi kebijakan membutuhkan dukungan dari berbagai aspek kehidupan seperti ekonomi, sosial dan politik. Lingkungan kondusif akan mendorong tercapainya suatu kebijakan.</p> <p>g. Faktor lainnya.</p>
--	---

(Sumber: Diolah peneliti, 2021)

## 1.7 Argumen Penelitian

Digitalisasi semakin mengubah kebiasaan manusia untuk menggunakan teknologi informasi dalam setiap aktivitas kehidupan. Pesatnya teknologi informasi membawa peradaban dunia menjadi serba cepat. Hal tersebut terlihat mulai adanya penggunaan robot sebagai pengganti tenaga manusia. Efisiensi penggunaan teknologi dalam kondisi pandemi covid-19 penting diterapkan. Kondisi ini dapat menjadi tantangan ataupun ancaman masa depan terutama bagi anak.

Upaya menghadapi peradaban yang lebih maju, mental dan fisik anak-anak perlu dimaksimalkan. Generasi yang unggul, tangguh dan berdaya saing akan tercipta dengan sendirinya apabila terdapat pemenuhan hak-hak anak. Pentingnya pemenuhan hak-hak anak menjadi prioritas sistem pembangunan manusia yang berintegrasi antara pemerintah dan *stakeholders*. Sistem tersebut salah satunya kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak sebagai upaya menjadikan Indonesia Layak Anak (IDOLA). Dalam kebijakan tersebut terdapat indikator-indikator sebagai penilaian terpenuhnya pemenuhan hak-hak anak.

Pada penelitian ini fenomena yang muncul dalam implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Brebes diantaranya adalah capaian kepemilikan akta kelahiran belum sesuai target, tingginya angka pernikahan usia anak, infrastruktur ramah anak masih terbatas, angka kematian ibu dan angka kematian bayi terbilang tinggi, masih terdapat gizi buruk dan stunting, angka partisipasi sekolah masih rendah dan masih terdapat kasus kekerasan anak.

Berbagai fenomena tersebut menarik perhatian peneliti untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam upaya pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Brebes, sekaligus faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Peneliti beranggapan bahwa penelitian ini bersifat baru karena belum pernah ada peneliti lain yang menulis tentang fokus dan lokus tersebut.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1.8.1 Tipe Penelitian**

Peneliti menggunakan pendekatan penelitian deskriptif kualitatif agar dapat menggambarkan berbagai kejadian secara benar dan sesuai fakta di lapangan.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian ialah lokasi atau tempat penelitian dilakukan. Peneliti menentukan lokus penelitian di Kabupaten Brebes.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Informan merupakan individu yang dapat dipercaya untuk menyampaikan informasi secara konkrit. Peneliti menetapkan subjek penelitian diantaranya:

1. Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak DP3KB Kabupaten Brebes sebagai *leading sector*.
2. Sub Koordinator Perlindungan Anak DP3KB Kabupaten Brebes
3. Kepala Bidang Pemerintahan dan Sosial Budaya Baperlitbangda Kabupaten Brebes selaku Wakil Ketua Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak Kabupaten Brebes
4. Sub Koordinator Kerjasama dan Inovasi Pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Brebes.
5. Sekretaris Pengadilan Agama Kabupaten Brebes.
6. Sub Koordinator Kesehatan Keluarga dan Gizi Dinas Kesehatan Kabupaten Brebes.
7. Kepala Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes.
8. Kepala Bidang Jaminan dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Brebes.
9. Ketua Forum Anak Kabupaten Brebes.
10. Pihak swasta.

## 11. Masyarakat.

### 1.8.4 Jenis Data

Peneliti menggunakan jenis data kualitatif berupa kata-kata hasil wawancara dengan informan, studi dokumen dan foto pendukung.

### 1.8.5 Sumber Data

#### 1. Data Primer

Data primer diperoleh secara langsung dari informan pada saat pengumpulan data atau kegiatan wawancara mendalam dan pengamatan (Sugiyono, 2016).

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data pendukung yang biasanya ditemui melalui buku referensi, catatan-catatan, penelitian terdahulu, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, *website* dan berbagai sumber terkait (Sugiyono, 2016).

### 1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah aspek terpenting sekaligus langkah strategis untuk memperoleh data dan informasi (Sugiyono, 2016) diantaranya:

#### 1. Wawancara

Dalam wawancara peneliti mengajukan pertanyaan atau pembahasan terhadap pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian. Metode wawancara menggunakan pedoman wawancara karena akan lebih tersusun sistematis sehingga peneliti mampu menganalisis lebih dalam dan mendapatkan beragam informasi data yang diharapkan.

#### 2. Observasi

Observasi merupakan fakta atau kenyataan dari dasar seluruh ilmu pengetahuan. Observasi adalah serangkaian kegiatan pengamatan yang menjadi salah satu unsur dari proses riset.

3. Dokumen

Dokumen dapat berupa tulisan atau catatan, peraturan, gambar, laporan kegiatan, kebijakan, dan catatan lainnya.

### **1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Terdapat tiga langkah analisis data, diantaranya:

a. Reduksi data

Reduksi data dapat diartikan sebagai penentuan dan penyederhanaan fokus perhatian. Artinya merangkum, memilih faktor-faktor yang utama, memfokuskan pokok-pokok penting, menelusuri tema dan pola proses berpikir sensitif untuk memerlukan kedalaman wawasan.

b. Penyajian data

Tabel, grafik, bagan, matriks merupakan bentuk-bentuk penyajian data melalui display data agar tersusun dalam struktur hubungan sekiranya dapat dipahami.

c. Kesimpulan

Kesimpulan adalah aktivitas menganalisis data bertujuan untuk menemukan arti atau makna. Artinya penemuan baru yang sebelumnya belum pernah ada berupa gambaran suatu objek disebut kesimpulan.

### **1.8.8 Kualitas Data**

Perihal mutu informasi dalam riset kualitatif, peneliti dapat memakai standar kredibilitas. Penggunaan standar kredibilitas digunakan agar hasil penelitian memiliki tingkatan keyakinan yang besar sehingga sesuai kenyataan lapangan. Keabsahan informasi dalam riset ini memakai triangulasi. Triangulasi sebagai teknik penyatuan data dengan

mengombinasikan dari berbagai cara penyatuan data berdasarkan sumber informasi yang telah ada (Sugiyono, 2016). Triangulasi dikategorikan menjadi 3 jenis, meliputi:

1. Triangulasi sumber. Pengujian kredibilitas data dengan mengecek sejumlah sumber lalu dikategorisasikan dan menggambarkan mana yang spesifik dari ketiga sumber tersebut.
2. Triangulasi teknik. Teknik pengujian kredibilitas melalui pengecekan data pada sumber yang sama, namun melalui perbedaan teknik.
3. Triangulasi waktu. Pengecekan data menggunakan wawancara, observasi atau teknik lain dengan waktu yang berlainan.

Berlandaskan uraian tersebut, peneliti akan memakai triangulasi sumber untuk menguji keabsahan informasi serupa berhubungan permasalahan riset yang diteliti. Melalui triangulasi sumber maka hasil akan dianalisis oleh peneliti sehingga menciptakan sesuatu kesimpulan atas kesepakatan (member check) kepada seluruh informan yang diperlukan dalam riset ini.