

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kesuksesan pembangunan sebuah negara sangat bergantung dari peran Sumber Daya Manusia-nya. Untuk membentuk manusia yang berkualitas, kehidupan sedari masa anak-anak harus dipersiapkan dengan baik. Mulai dari pendidikannya, lingkungannya, hingga pergaulannya. Anak berhak mendapatkan segala sesuatu yang terbaik bagi dirinya sendiri. Senada dengan amanat UUD 1945 Pasal 28B Ayat (2) yang mengandung isi, *“Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”* Pengertian anak sendiri adalah seseorang yang belum genap berumur 18 tahun terhitung juga anak yang masih di dalam kandungan. Untuk memastikan anak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal, keluarga berperan sebagai unit internal terdekat dan paling pertama bagi anak untuk belajar. Dari keluarga, anak mendapatkan pengaruh mendalam yang akan memberikan efek pada pembentukan kepribadian dan wataknya. Interaksi-interaksi yang terjalin di dalam keluarga dapat membentuk sebuah nilai dan pemikiran yang dapat dicontoh oleh anak, untuk itu harus dipastikan bahwa orang tua dapat merawat anaknya dengan baik demi keberlangsungan tumbuh kembangnya (Fatturachmat, 2022).

Selain itu, dari sisi eksternal dalam hal ini pemerintah juga wajib menyediakan berbagai fasilitas yang dapat membantu anak-anak menjalani kehidupannya dengan rasa aman, karena tidak dapat disangkal bahwa anak adalah generasi yang berpotensi meneruskan cita-cita bangsa, yang mana secara tidak langsung pemerintah turut ambil bagian dalam hal itu. Pemerintah senantiasa harus membuat kebijakan-kebijakan serta menciptakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang memperhatikan hak-hak yang harus dipenuhi dan mampu memberikan perlindungan pada anak. Sesuai yang tercatat Pasal 22 UU No. 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa, *“Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak.”*

Dalam rangka mewujudkan kewajiban tersebut, pada tahun 2006 Pemerintah Pusat menunjuk Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memperkenalkan suatu istilah untuk daerah yang layak tinggal bagi anak. Karena dari lingkungan tempat tinggal anak sangat berpengaruh bagi kelangsungan hidup mereka. Pada tahun 2009 dikeluarkanlah Peraturan Menteri PPPA No. 2 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Kota Layak Anak yang kemudian diuji cobakan pada 10 Kabupaten/Kota. Kota Layak Anak sendiri merupakan kota yang dapat melindungi anak dan hak-haknya dalam proses pembangunan yang berkelanjutan dengan mewujudkan lingkungan yang dapat membuat kehidupan anak tercipta optimal

(A'isyah, 2017). KPPA menerbitkan Peraturan Menteri PPPA No. 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak mendefinisikan tentang pengertian Kabupaten/Kota Layak Anak sebagai berikut:

“Kabupaten/Kota Layak Anak adalah kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis 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 anak.”

Dalam sistem Kota Layak Anak terkandung indikator-indikator keberhasilan bagi Kabupaten/Kota yang bertujuan untuk menilai apakah Kabupaten/Kota tersebut telah berhasil untuk mewujudkan daerah yang layak anak. Indikator tersebut juga berguna sebagai pedoman dan menyamakan pemahaman bagi pemerintah Kabupaten/Kota dalam merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi kebijakan, program, maupun kegiatan dalam pemenuhan hak anak untuk mewujudkan Kota Layak Anak.

Indikator yang dimaksud tercantum dalam Peraturan Menteri PPPA No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak ialah Penguatan Kelembagaan dan Klaster Hak Anak. Dalam penguatan kelembagaan tercatat hal-hal yang perlu difokuskan, yaitu: a. terdapat peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk dipenuhinya hak anak; b. persentase anggaran yang dialokasikan bagi anak; c. total peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program yang mendapatkan input dari Forum Anak serta kelompok anak lainnya; d. tersedianya sumber daya manusia yang memiliki kemampuan tentang KHA dan dapat mengaplikasikan hak-hak anak ke dalam kebijakan dan program; e. tersedianya data anak yang digolongkan berdasarkan

jenis kelamin, usia, dan kecamatan; f. peran serta masyarakat dalam pemenuhan hak anak; dan g. keikutsertaan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak. Kemudian yang termasuk dalam Klaster Hak Anak adalah: a. hak sipil dan kebebasan; b. lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; c. kesehatan dasar dan kesejahteraan; d. pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya; dan e. perlindungan khusus.

Pemerintah telah berupaya untuk membentuk suatu aturan hukum terikat yang membuktikan komitmen dan perhatian mereka dalam isu perlindungan dan pemenuhan hak anak. Namun, tidak dapat dielak bahwa kasus pelanggaran terhadap anak, baik dalam ranah pemenuhan hak anak ataupun perlindungan khusus kerap kali terjadi. Komisi Perlindungan Anak Indonesia mencatat pada tahun 2020 terdapat 6.519 kasus dan di tahun 2021 terdapat 5.953 kasus, yang terdiri dari 2.971 kasus pada pemenuhan hak anak dan 2.982 kasus pada perlindungan khusus anak (KPAI, 2022). Sedangkan sepanjang Januari hingga November 2022, dilaporkan terdapat 4.124 kasus pengaduan yang terdiri dari 2.222 kasus pada pemenuhan hak anak dan 1.902 kasus pada perlindungan khusus anak (Rizaty, 2022). Tren kasus perlindungan anak mulai dari tahun 2020 hingga 2022 memang menurun per tahunnya, tetapi hal demikian tak dapat dianggap sebagai sebuah prestasi, karena setidaknya ada kasus yang masih terus terjadi.

Seluruh Kota/Kabupaten di Indonesia telah berupaya penuh dan berkomitmen dalam mewujudkan Kota Layak Anak di daerahnya sendiri, tidak terkecuali Kota Depok di Provinsi Jawa Barat. Dalam ajang apresiasi Kota Layak Anak yang diadakan

oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA), Kota Depok berhasil mendapatkan kategori Nindya selama 5 tahun berturut-turut, yaitu dari tahun 2017 hingga 2022 (Rahmawati, 2022).

Dari 24 indikator pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus, Kota Depok dinilai telah memenuhi standar yang telah ditetapkan oleh Kementerian PPPA, karena Depok termasuk Kota Layak Anak kategori Nindya yang mana adalah kategori yang lebih tinggi tingkatannya daripada kategori Pratama dan Madya, walau belum sampai pada kategori Utama dan puncaknya yaitu titel Kota Layak Anak yang memang belum ada Kabupaten atau Kota di Indonesia meraih titel tersebut.

Namun, penghargaan tersebut dinilai kurang selaras dengan fenomena nyata yang terjadi di Kota Depok berkaitan dengan kekerasan dan pelecehan seksual pada anak. Diungkap oleh Kapolres Metro Depok Komisaris Besar Imran Edwin Siregar, jumlah perkara kekerasan dan pelecehan seksual kepada anak melambung tinggi sebanyak 134 kasus di tahun 2021 dari 125 kasus pada tahun 2020 (Hantoro, 2021). Sementara itu di tahun 2022 meningkat kembali menjadi 138 kasus kekerasan pada anak (Febrina, 2023).

Produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Depok terkait dengan Kota Layak Anak adalah Perda No. 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak. Peraturan itu memuat tujuan Kota Depok dalam menyelenggarakan Kota Layak Anak, prinsip-prinsip, ruang lingkup penyelenggaraan, kelembagaan Kota Layak Anak yakni berupa Gugus Tugas KLA dan forum anak, klaster-klaster hak anak

yang menjadi perhatian demi mewujudkan Depok sebagai Kota Layak Anak berikut hak anak dan kewajiban keluarga serta pemerintah, dan sanksi yang akan diberikan jika ada hak anak yang dilanggar oleh pihak manapun. Perda inilah yang menjadi pegangan Kota Depok dalam menyelenggarakan Kota Layak Anak.

Klaster Hak Anak yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini ialah pemenuhan Hak Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif, yang di dalamnya memuat informasi tentang persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun, adanya lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak, dan adanya Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak. Tren kasus pernikahan dini di Kota Depok pada tahun 2021 terbilang cukup tinggi, walaupun memang turun dari jumlah kasus pada tahun 2020 yang sebanyak 96 perkara di mana ada 89 perkara dikabulkan. Berdasarkan data permohonan dispensasi pernikahan di Pengadilan Agama Depok, terdapat 51 perkara yang dikabulkan dari 63 perkara yang masuk. Lalu menurun kembali pada tahun 2022 menjadi 53 kasus. Permohonan dispensasi ini mayoritas disebabkan oleh persoalan hamil sebelum nikah dan terdapat aturan terkait batas usia menikah di UU No.16 Tahun 2019 menjadi 19 tahun (Mulya, 2022).

Pemerintah Kota Depok telah menyiapkan lembaga bagi orang tua yang ingin berkonsultasi terkait permasalahan anak berikut cara pengasuhan dan perawatannya melalui Puspaga (Pusat Pembelajaran Keluarga) Harmoni. Anak juga dapat mendayagunakan layanan Puspaga Harmoni untuk mengonsultasikan masalah yang

sedang dihadapinya. Masyarakat Kota Depok dapat memanfaatkan fasilitas ini dengan menghubungi *hotline* Whatsapp untuk selanjutnya dapat berkonsultasi langsung dengan psikolog secara tatap muka.

Di Kota Depok sendiri, sudah ada sekitar 124 Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) yang dinaungi oleh Dinas Sosial Kota Depok di mana baru 67 lembaga yang terakreditasi oleh Badan Akreditasi Lembaga Kesejahteraan Sosial (BALKS) Kementerian Sosial RI (Dinas Sosial, 2021). Menurut data dari Dinas Sosial Kota Depok, per tahun 2022 terdapat 32 LKSA yang terdaftar dan memiliki izin dari Dinas Sosial. LKSA sendiri bergerak dalam kegiatan kesejahteraan sosial dan penanganan anak yatim piatu maupun dhuafa, yang mana sejalan dengan kewajiban negara untuk mengambil tindakan supaya memperbolehkan anak dapat keluarga atau keluarga pengganti dapat tercipta dan memastikan mereka melaksanakan tanggung jawabnya dengan optimal.

Penelitian-penelitian sebelumnya tentang Kota Layak Anak di Indonesia banyak mengkaji tentang bagaimana peran pemerintah secara umum dalam membuat kebijakan serta sarana dan prasarana terkait keberlangsungan program Kota Layak Anak dan bagaimana evaluasi pada fase implementasi kebijakan Kota Layak Anak. Belum tersedia yang mengkaji tentang evaluasi dari dampak kebijakan Kota Layak Anak itu sendiri, yang mana evaluasi dampak lebih menekankan pada timbulnya efek tertentu dari sebuah kebijakan (Mulyadi, 2018).

Hal ini terlihat dari penelitian Sinduwardoyo (2022) tentang evaluasi Kota Layak Anak terhadap tumbuh kembang anak dengan batasan bahasan pada kluster Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang, dan Kegiatan Budaya. Penelitian ini memaikai pendekatan kualitatif dan metode pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Model evaluasi yang dipakai adalah CIPP (*Context, Input, Process, Product*). Fokus penelitian ini ialah pada Process Evaluation yang mengarah pada pertanyaan: apa kegiatan program, siapa yang dipilih menjadi penanggung jawab, dan kapan waktu berlangsungnya program.

Hasil penelitiannya yakni perwujudan Kota Layak Anak di Kelurahan Ciganjur telah terlaksana dengan cukup baik, di antaranya terdapat enam BKB PAUD dengan kegiatan berupa pengajaran budi pekerti dan moral, juga bermain dengan alat permainan edukatif dengan penanggung jawabnya yakni Lurah dan PKB Kelurahan. Jadwalnya adalah sekali sebulan untuk kelompok umur 0-3 tahun dan sekali seminggu bagi kelompok umur 3-6 tahun. Terdapat pula dua RPTRA (Ruang Publik Terpadu Ramah Anak) dengan penanggung jawabnya yakni Koordinator Pengurus RPTRA dan Pokja-Pokja yang mempunyai layanan anak seperti posyandu dengan jadwal sebulan sekali, perpustakaan (dibuka setiap hari minggu), dan taman bermain. Sekolah Ramah Anak (SRA) sayangnya belum dioperasikan dengan baik karena kurangnya sarana dan prasarana. Terkait dengan aspek tumbuh kembang anak, didukung oleh BPB PAUD dan Posyandu yang senantiasa memberikan penyuluhan bagi orang tua terkait gizi dan nutrisi anak. Hambatan pada penelitian ini adalah sarana prasarana yang belum



memadai di beberapa PAUD, anggaran yang kurang, dan belum adanya SK Gugus Tugas KLA di kelurahan.

Selanjutnya terdapat penelitian dari Mahendra dan Sujanto (2019) yang membahas evaluasi Kota Layak Anak di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2016 yang berfokus pada indikator kampung, pendidikan, dan kesehatan ramah anak. Penelitian ini memilih pendekatan kualitatif dengan yang wawancara dan FGD, dan dokumentasi. Hasil penelitiannya menunjukkan kalau masih adanya kekurangan pada aspek Sekolah Ramah Anak, karena tidak adanya standar indikator bagi sekolah-sekolah dalam mengimplementasikan SRA sehingga penilaiannya menjadi bias. Di lain sisi, aspek kesehatan dan kampung ramah anak sudah berjalan baik yang dibuktikan dengan adanya sinergi antarpihak seperti dinas, puskesmas, dan KPAI.

Terdapat pula penelitian dari Farhaini (2021) di Kota Pekanbaru berkenaan pada evaluasi kebijakan Kota Layak Anak dengan metode kualitatif deskriptif, teknik mengumpulkan data melalui observasi, wawancara, serta dokumentasi. Ditinjau melalui teori evaluasi kebijakan William Dunn, penelitian ini menghasilkan temuan bahwa upaya yang dilakukan pemerintah Kota sudah bisa dikatakan efektif terbukti telah didapatkannya penghargaan Kota Layak Anak kategori Nindya. Program-program yang dijalankan sudah dikatakan cukup, seperti sudah terbangunnya puskesmas ramah anak, ruang terbuka hijau, banyak sekolah yang sudah menjadi

Sekolah Ramah Anak, dan kepemilikan akte bagi bayi yang baru lahir sudah mencapai target.

Namun, kasus pelanggaran terhadap hak anak masih terus terjadi, ini berpengaruh pada indikator efisiensi yang mana dana yang didapat dari APBD tidak cukup untuk memenuhi penyelesaian kasus pelanggaran yang terjadi. Responsivitas dinas dan pemerintah Kota Pekanbaru dalam menjawab permasalahan terkait Kota Layak Anak dilakukan dengan cepat tanggap, contohnya jika terjadi pelanggaran anak, akan ada kolaborasi dari Forum Anak, Dinas Perlindungan Anak, dan UPTPPA dalam perampungan kasus. Secara keseluruhan, upaya dalam mewujudkan KLA di Kota Pekanbaru telah berlangsung baik dengan 6 indikator evaluasi kebijakan dari Dunn sudah terpenuhi walaupun masih ada kekurangan dan hambatan, seperti belum seimbang sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Perlindungan Anak mengenai edukasi Kota Layak Anak yang menyebabkan kurangnya kesadaran dan kesertaan masyarakat dalam membangun Kota Pekanbaru yang layak anak.

Di lain sisi juga terdapat penelitian yang berfokus pada indikator-indikator yang terdapat pada klaster hak anak dalam pelaksanaan Kota Layak Anak, seperti klaster hak sipil dan kebebasan pada penelitian yang dikerjakan oleh Setyarini (2017) di Kabupaten Situbondo. Penelitian ini memilih metode kualitatif deskriptif, teknik wawancara serta observasi. Digunakan teori evaluasi kebijakan dari William Dunn.

Terdata bahwa pada tahun 2017 terdapat 29,65% anak di Kabupaten Situbondo yang belum memegang akte kelahiran. Hal ini dipicu oleh kekurangan perhatian orang tua terkait wajibnya memiliki akte kelahiran anak. Selain itu, tempat tinggal yang berjarak, peliknya pengurusan dokumen kependudukan, dan terdapatnya calo juga menjadi masalahnya. Keberadaan forum anak belum seimbang di tiap kelurahan dan kecamatan, tetapi di tingkat Kabupaten keberadaannya sudah ada walaupun dalam hal keterlibatan pembuatan kebijakan publik, forum anak belum maksimal mengimplementasikan fungsinya. Fasilitas publik layak anak juga telah tersedia, seperti adanya taman baca, perpustakaan keliling, dan internet gratis. Kesimpulannya adalah Kabupaten Situbondo merealisasikan klaster hak sipil dan kebebasan masih jauh sempurna, karena terdapat hal-hal yang perlu diperbaiki untuk mencapai Kota Layak Anak.

Penelitian dari Liwananda (2018) di Kota Semarang juga membahas terkait evaluasi kebijakan Kota Layak Anak pada klaster hak sipil dan kebebasan. Penelitian ini memilih metode kualitatif deskriptif dengan wawancara dan dokumentasi untuk mengumpulkan data. Ditemukan bahwa dari indikator evaluasi kebijakan Dunn, dalam aspek efektivitas Kota Semarang belum mencapai cita-cita KLA untuk tingkat utama. Efisiensi berkaitan dengan upaya pendukung keberjalanan program, seperti arahan yang belum maksimal diharapkan oleh masyarakat karena kurangnya sumber daya. Aspek kecukupan masih belum terpenuhi berkaitan dengan peminat untuk bergabung dalam forum anak, padahal dengan keberlangsungan forum anak ialah salah satu faktor

vital dalam Kota Layak Anak. Aspek pemerataan terkait pelayanan dalam pengurusan akte kelahiran sudah baik dilihat dari inovasi layanan *online* yang dilakukan Disdukcapil, pemerataan dalam aktifnya forum anak di tiap kelurahan dan kecamatan masih kurang, karena hanya baru beberapa daerah saja yang memiliki forum anak. Aspek responsivitas dilihat dari tingkat kepuasan *stakeholder* terkait yang merasa belum puas dengan upaya pemerintah dalam mengembangkan Kota Layak Anak, bisa disebabkan oleh kurangnya keterlibatan forum anak dalam musrenbang. Terakhir adalah aspek ketepatan yakni kebijakan yang eksis belum ideal untuk mencapai syarat Kota Layak Anak. Dapat dinyatakan bahwa kebijakan Kota Layak Anak dalam pemenuhan hak sipil dan kebebasan di Kota Semarang belum terlaksana sesuai harapan.

Berdasarkan hal tersebut, dalam menyelenggarakan Kota Depok sebagai Kota Layak Anak yang berfokus pada klaster hak anak yakni lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, pemerintah kota mendapatkan banyak bantuan dari dinas terkait, swasta, maupun masyarakat. Namun, hambatan dan tantangan sepanjang perjalanan tentu dialami. Dari latar belakang tersebut, penelitian ini memilih judul yaitu, “Evaluasi Dampak Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak Terhadap Pemenuhan Hak Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif di Kota Depok”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana evaluasi dampak Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak terhadap pemenuhan hak lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif di Kota Depok?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

Mengevaluasi dampak Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak terhadap hak lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif di Kota Depok.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Diharapkan bahwa penelitian ini menyumbang kontribusi pemikiran dalam pengembangan studi ilmu pemerintahan mengenai evaluasi dampak kebijakan. Selain itu, diharapkan juga menjadi pelengkap bagi penelitian-penelitian yang pernah diteliti sebelumnya dan dapat dirujuk menjadi sumber referensi tambahan bagi penelitian mendatang yang memiliki bahasan dan topik sejenis.

#### 2. Manfaat Praktis

Diharapkan bahwa penelitian ini berguna bagi para pembaca untuk mendapatkan informasi mengenai evaluasi dampak kebijakan kota layak anak di klaster hak lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif dalam pelaksanaan Kota Layak Anak di Kota Depok. Selain itu, diharapkan juga

menjadi bernilai bagi Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Depok, Dinas Sosial Kota Depok, dan Puspaga Harmoni selaku OPD sebagai kritik dan saran mengenai klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif.

## **1.5 Kerangka Teori**

### **1.5.1 Teori Evaluasi Dampak Kebijakan**

Evaluasi kebijakan dilakukan untuk melihat apakah tujuan dan hasil yang telah dicapai oleh suatu kebijakan sudah berhasil ataukah gagal. Jika suatu kebijakan dianggap tidak berhasil, diperlukan evaluasi untuk menilai apa saja faktor kegagalan tersebut dan apa saja dampak yang telah ditimbulkannya (Winarno, 2002). Evaluasi kebijakan biasanya menyentuh tahap terakhir dalam sebuah sistem kebijakan publik, tetapi evaluasi juga dapat dipandang sebagai sebuah kegiatan fungsional yang mana dapat dilakukan di tiap proses kebijakan publik. Lester dan Stewart (2000) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan memiliki dua tugas, yakni untuk melihat konsekuensi atau dampak yang dirasakan dalam suatu kebijakan publik, apakah sudah sinkron dengan yang ditarget atau belum serta apakah kebijakan tersebut dapat tetap dijalankan di masa mendatang.

Evaluasi memerlukan waktu tertentu dalam keberjalanannya. Suatu kebijakan publik baru dapat dievaluasi secara efektif setelah beberapa tahun sejak kebijakan tersebut diimplementasikan. Salah satu tujuannya adalah agar dampak yang

ditimbulkan dapat dinilai, baik itu dampak positif ataupun negatif, maupun dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan (Subarsono, 2005).

Dunn (dalam Wibawa dkk, 1994:5) menggolongkan konsekuensi menjadi dua varian, yakni *output* dan dampak. *Output* merupakan barang, jasa, atau fasilitas yang didapatkan oleh kelompok yang menjadi target kebijakan maupun tidak. Sedangkan dampak diartikan sebagai perubahan keadaan fisik ataupun sosial sebagai efek dari *output* kebijakan. Berbeda dengan evaluasi implementasi, evaluasi dampak ditekankan pada kebijakan yang memiliki dampak jangka panjang atau relatif lama serta lebih memerhatikan akibat dibandingkan proses penyelenggaraannya.

Penilaian atas dampak dilakukan untuk mengetahui efek murni dari pengaruh kebijakan yang tidak difusi oleh proses dan peristiwa lainnya yang mungkin berdampak pada sasaran dan tujuan program yang akan dievaluasi (Parsons, 2005). Meski dampak yang diharapkan dari suatu kebijakan masih belum terealisasi, tetapi sebenarnya kebijakan tersebut memiliki konsekuensi-konsekuensi yang penting untuk masyarakat. Setidaknya pemerintah menunjukkan perhatiannya pada masalah-masalah yang timbul di masyarakat melalui pembentukan peraturan atau undang-undang.

Menurut Thomas R. Dye (dalam Winarno, 2002) terdapat dimensi-dimensi dampak dalam membicarakan suatu evaluasi kebijakan publik:

- a. Dampak kebijakan di masalah publik lalu dampaknya pada subjek yang dipengaruhinya. Target yang akan terlibat harus dibatasi dan dampak dari adanya kebijakan butuh direncanakan di permulaan pembuatan kebijakan.

- b. Kebijakan mungkin memiliki dampak pada kondisi dan sekelompok di luar target ataupun tujuan kebijakan. Kebijakan ini diberi nama dampak yang melimpah (*externalities spillover effects*).
- c. Kebijakan mungkin memiliki dampak kepada kondisi saat ini dan terjadi di masa depan yang akan berpengaruh pada sekelompok orang.
- d. Biaya langsung yang dikerahkan untuk program kebijakan publik.
- e. Biaya tak langsung menjadi tanggungan masyarakat akibat kebijakan publik.

Langbein (1980) menyatakan ada empat dimensi dampak yang harus diperhatikan, yaitu:

- a. Waktu

Berapa lama dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan, apakah langsung ataupun tidak langsung.

- b. Selisih antara dampak konkret dan yang diharapkan

Dampak yang ditimbulkan dari kebijakan yang sudah terlaksana sesuai yang diharapkan atau timbul dampak yang tidak diharapkan.

- c. Agregasi dampak

Perubahan di masyarakat secara keseluruhan akan dipengaruhi oleh pengalaman individual.

- d. Jenis dampak

- 1) Dampak pada kehidupan ekonomi.
- 2) Dampak pada sistem penciptaan kebijakan.



- 3) Dampak pada respons umum.
- 4) Dampak taraf kehidupan individual dan sekelompok yang berjenis non-ekonomi.

Terdapat unit-unit sosial yang terdampak dari sebuah kebijakan publik sebagaimana penjelasan Finterbush dan Motz (dalam Wibawa dkk, 1994: 53-60):

a. Dampak individual

Dapat menyangkut aspek biologis/fisik, psikis, dan lingkungan hidup pada diri pendampak yang dipengaruhi dan ditimbulkan oleh kebijakan dan program yang dibuat oleh pemerintah.

b. Dampak Organisasional

Organisasi atau kelompok dapat terkena dampak dari suatu kebijakan, baik dampak yang diharapkan ataupun tidak diharapkan. Dampak yang dimaksud adalah bagaimana suatu kebijakan dapat mendorong atau menghambat pencapaian tujuan suatu organisasi.

c. Dampak Masyarakat

Merujuk pada seberapa jauh suatu kebijakan dapat memengaruhi kapasitas masyarakat dalam melayani anggotanya. Suatu kebijakan secara langsung maupun tak langsung dapat dipengaruhi kehidupan masyarakat.

Kebijakan Kota Layak Anak sejak ditemukan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada tahun 2006 kemudian diadopsi oleh Kabupaten/Kota di Indonesia tentu telah menimbulkan berbagai dampak, baik itu dampak yang diharapkan, yakni dampak yang sudah dipetakan akan terjadi oleh pembuat kebijakan, dan dampak yang tidak diharapkan, yakni dampak yang tidak terduga akan terjadi. Begitupun bagi kelangsungan kebijakan Kota Layak Anak di Kota Depok yang mana Pemerintah Kota membuat Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak. Setelah 10 tahun kemudian, penelitian ini berusaha untuk mengevaluasi dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut dan menganalisisnya terutama pada klaster hak lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, yang mana sesuai dengan indikator Kabupaten/Kota Layak Anak pada Peraturan Menteri PPPA No. 12 Tahun 2011.

### **1.5.2 Konsep Kota Layak Anak**

Kabupaten/Kota Layak Anak adalah Kabupaten/Kota yang sistem pembangunannya memperhatikan pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak dengan sinergitas komitmen serta tanggung jawab oleh pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha, yang mana kebijakan, program, maupun kegiatannya direncanakan secara menyeluruh dan berkelanjutan (Agustin, 2018).

Tujuan pelaksanaan Kota Layak anak ialah mewujudkan kabupaten/kota di Indonesia seluruhnya berstatus Kota Layak Anak, menjamin pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak. Untuk menilai perolehan target tersebut dinyatakan dua

indikator vital, yakni total yang melaksanakan Kota Layak Anak dan jumlah kabupaten/kota yang memperoleh peringkat sebagai Kota Layak Anak. Selain itu, tujuan khususnya ialah untuk membangun daya usaha pemerintah kabupaten/kota yang mengarah pada usaha perubahan Konvensi Hak Anak dari bentuk hukum ke dalam interpretasi, rencana, dan interferensi pembangunan pada daerah di kabupaten/kota. Diharapkan melalui, kegiatan dan kebijakan yang sudah diciptakan oleh pemerintah pusat dan daerah dapat membangkitkan situasi dan kondisi yang fit untuk anak sehingga dapat tumbuh dan berkembang maksimal, didukung pula lingkungan tempat tinggal yang harus menjamin perlindungan untuk anak.

Prinsip yang harus dipegang dalam penyelenggaraan Kota Layak Anak adalah non-diskriminasi, yakni tak dibedakan dari faktor suku, agama, jenis kelamin, dan lainnya; kepentingan terbaik bagi anak, ialah mempertimbangkan segala sesuatu yang berkualitas untuk anak saat mengambil kebijakan maupun pembuatan program; hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan anak, yaitu menjamin segala hak anak dengan maksimal; dan penghargaan terhadap pendapat anak, yakni memastikan bahwa anak dapat sebasas mungkin menyampaikan dan mengekspresikan pandangannya akan berbagai hal.

Dalam Hak Anak terdapat klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif yang berhak dimiliki anak. Pasal 9 Peraturan Menteri PPPA No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak menjelaskan hal-hal yang termasuk dalam hak lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, yaitu:

- a. persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun;
- b. adanya lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak; dan
- c. adanya lembaga kesejahteraan sosial anak.

Indikator dalam lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif menjelaskan bahwa anak berhak dapat keluarga yang aman dan nyaman di mana anak dapat hidup dengan sebaik-baiknya. Oleh sebab itu, perlu dilakukannya suatu pengukuhan kapasitas peranan orang tua dalam pemenuhan tanggung jawabnya dalam pengasuh dan tumbuh kembang anak yang merangkap pengadaan fasilitas, informasi, dan pembelajaran yang memberikan bimbingan untuk orang tua dalam menjaga hak anak.

Selain itu terdapat bantuan tambahan melalui Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) yakni lembaga yang mengadakan pelayanan bagi anak di luar asuhan keluarga inti, yang mengelola bisa dari pemerintah atau masyarakat. Kehadiran LKSA menjadi tempat pengasuhan alternatif bagi anak-anak yang tak dapat dirawat oleh keluarga inti, besar, atau kenalan. (Agustin, 2018).

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

Untuk menganalisis evaluasi dampak kebijakan, diperlukan beberapa indikator yang tepat dengan objek penelitian yang akan diteliti di lapangan sehingga didapatkan hasil penelitian yang sesuai.

**Tabel 1. 1** Operasionalisasi Konsep Evaluasi Dampak Kebijakan

Sumber: Diolah oleh Peneliti (2024)

Dampak	Pengertian	Indikator
Individu	Dampak yang ditimbulkan suatu kebijakan pada diri individu.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aspek biologis/fisik               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kondisi kesehatan fisik anak di Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA)                   <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pertumbuhan anak (indikator: memiliki berat badan yang ideal tergantung umur, memiliki tinggi badan ideal tergantung umur, memiliki berat badan ideal menurut tinggi badan).</li> <li>2) Perkembangan anak (indikator: kemampuan bicara dan berbahasa, motorik kasar, motorik halus, sosial-emosional sesuai dengan umurnya).</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>2. Aspek psikis               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kondisi kesehatan mental anak di Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA)                   <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sehat secara pikiran/emosi (merasakan kebahagiaan atau kesedihan sesuai keadaan, dapat mengontrol perilaku, berpikir logis dan rasional).</li> <li>2) Sehat secara spiritual (taat beribadah, menjalani ajaran-Nya, tidak melakukan tindakan tidak terpuji).</li> <li>3) Sehat secara sosial (mudah bergaul, memiliki empati dan afeksi).</li> </ol> </li> <li>b. Perasaan yang dialami orang tua yang menggunakan layanan konsultasi keluarga (merasa terbantu atau tidak dalam penyelesaian masalah anak,</li> </ol> </li> </ol>

		<p>dampak yang dirasakan setelah menjalani konsultasi).</p> <p>c. Sikap dan respons remaja terhadap sosialisasi pencegahan pernikahan dini yang diadakan oleh dinas/lembaga (merespons positif atau negatif, merasakan hal tersebut bermanfaat atau tidak).</p>
Organisasional	Tercapainya tujuan sebuah organisasi melalui kebijakan yang dikeluarkan.	<p>1. Dampak yang diharapkan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Menurunnya angka perkawinan dini.</li> <li>Adanya orang tua yang memakai layanan terkait pengasuhan dan perawatan anak.</li> <li>Terdapat Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) yang menyuplai layanan di luar keluarga untuk anak yang membutuhkan.</li> </ol> <p>2. Dampak yang tidak diharapkan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Naiknya angka perkawinan dini.</li> <li>Tidak ada orang tua yang memanfaatkan pelayanan konsultasi terkait perawatan dan pengasuhan anak.</li> <li>Tidak ada Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) yang menyuplai pelayanan di luar keluarga untuk anak yang membutuhkan.</li> </ol>
Masyarakat	Dampak yang ditimbulkan suatu kebijakan pada kehidupan masyarakat	<p>1. Sikap dan respons masyarakat terkait adanya lembaga konsultasi keluarga untuk pengasuhan dan perawatan anak (merasa terbantu atau tidak terbantu).</p> <p>2. Sikap dan respons masyarakat terkait adanya Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) untuk membantu anak dalam mendapatkan pengasuhan alternatif (mendukung atau tidak mendukung).</p>

## **1.7 Metode Penelitian**

Mardalis (2006) mendefinisikan metode yakni “suatu cara atau teknis yang dilakukan dalam proses penelitian.” Penelitian adalah “upaya dalam bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta dan prinsip-prinsip dengan sabar, hati-hati dan sistematis untuk mewujudkan kebenaran.” Dapat dinyatakan bahwa metode penelitian merupakan sebuah prosedur yang harus dilakukan saat melakukan sebuah penelitian. Secara umum metode penelitian dibagi menjadi metode kualitatif dan kuantitatif.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang didefinisikan Creswell & Creswell (2018:41) sebagai berikut:

“Adalah sebuah metode penelitian untuk mengeksplorasi dan memahami makna individu atau kelompok dalam sebuah masalah sosial atau manusia. Proses penelitiannya melibatkan pertanyaan dan prosedur yang muncul, data yang dikumpulkan biasanya berasal dari partisipan, analisis data dibangun secara induktif mulai dari tema khusus ke tema umum, dan peneliti membuat interpretasi makna data.”

Dalam metode kualitatif, peneliti menggambarkan persoalan penelitian yang akan dapat ditafsirkan dengan mengeksplorasi konsep atau kejadian yang terjadi di lapangan.

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang berusaha memberikan paparan atas suatu fenomena atau peristiwa dan tidak mencoba untuk

menguji teori (Rakhmat & Ibrahim, 2017). Peneliti bebas mengamati objeknya dan mengamati masalah-masalah serta fakta yang ada di masyarakat.

### **1.7.2 Situs dan Subjek Penelitian**

Situs merupakan tempat atau wilayah penelitian dilaksanakan. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Depok, Provinsi Jawa Barat. Subjek penelitian ialah orang yang tahu dan mempunyai kemampuan untuk memberikan data yang diperlukan oleh peneliti saat melakukan penelitian. *Purposive sampling* digunakan untuk menentukan subjek penelitian, yaitu sudah dipilih dengan pertimbangan untuk tujuan tertentu (Sugiyono, 2013: 216).

Oleh karena itu, peneliti menetapkan subjek dalam penelitian ini adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Depok, Dinas Sosial Kota Depok, Puspaga Harmoni, Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) Bina Remaja Mandiri Kota Depok, masyarakat, dan anak-anak Kota Depok yang terdampak dari Kebijakan Kota Layak Anak.

### **1.7.3 Jenis dan Sumber Data**

Dalam penelitian kualitatif, jenis data yang dipakai ialah berupa teks, tulisan, frasa, atau simbol yang dapat menjelaskan dan menggambarkan keadaan, manusia, atau peristiwa-peristiwa sosial. Sumber data ialah “subjek dari mana data dapat diperoleh.” (Arikunto, 2011).



#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang didapat peneliti langsung melalui sumber pertama dengan tak lewat perantara. Data primer penelitian ini didapat langsung melalui teknik wawancara dengan informan untuk menjawab persoalan penelitian. Wawancara dikerjakan langsung dengan pihak yang terlibat dalam pengembangan Kota Layak Anak di Kota Depok.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang didapat peneliti secara tidak langsung. Data sekunder dapat dilihat dari buku, jurnal, arsip, dan lainnya. Data sekunder dalam penelitian ini dipandang dari berbagai sumber, di antaranya adalah dokumen resmi pemerintah, arsip dinas, buku, jurnal, berita, dan lainnya. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data yang memuat informasi Kota Layak Anak dalam Klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif di Kota Depok, seperti total pernikahan dini di Kota Depok, jumlah Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) yang berdiri di Kota Depok, jumlah pengguna layanan Puspaga, informasi mengenai LKSA Bina Remaja Mandiri, dan lain sebagainya.

### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain adalah:

#### **a. Wawancara**

Pernyataan Berger dalam (Kriyantono, 2006) wawancara merupakan dialog peneliti yang ingin mendapatkan suatu informasi dengan narasumber yang dianggap memiliki informasi tersebut. Peneliti akan melakukan wawancara terstruktur yaitu ingin menemukan informasi secara lebih mendalam dengan menyiapkan pertanyaan-pertanyaan tertulis begitu juga dengan alternatif jawabannya (Sugiyono, 2013: 233).

Informan yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah:

1. Ima Halimah, S.Sos., MM. selaku Kepala Bidang Pengembangan Kota Layak Anak DP3AP2KB Kota Depok.
2. Yudho Farhan Saputra selaku Staf Seksi Pemberdayaan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial
3. Deffy Istyawati selaku Staf Puspaga Harmoni Kota Depok
4. Laeli selaku Pengurus Yayasan Bina Remaja Mandiri Kota Depok
5. Ibu Ruri selaku pengguna layanan konsultasi Puspaga
6. Ibu Rini selaku pengguna layanan konsultasi Puspaga
7. Siti Aminah selaku warga sekitar Yayasan Bina Remaja Mandiri
8. Adzra Ardelia selaku Pengurus Forum Anak Kota Depok
9. Putri Adelia selaku siswi SMA di Kota Depok
10. Najwa Aaliyah selaku siswi SMA di Kota Depok

## **b. Dokumentasi**

Peneliti mengumpulkan data melalui pengumpulan tulisan berupa dokumen-dokumen, gambar, peraturan, maupun kebijakan-kebijakan. Dalam penelitian kualitatif pengumpulan data melalui dokumentasi akan melengkapi hasil dari wawancara sehingga data yang dihasilkan akan lebih kredibel dan dapat dipercaya karena didukung oleh fakta-fakta dokumen.

### **1.7.5 Analisis dan Interpretasi Data**

Sugiyono (2013: 255) mendefinisikan analisis data sebagai mekanisme “mencari dan menyusun data hasil wawancara, dokumentasi, maupun bahan-bahan lainnya secara sistematis agar lebih mudah dimengerti sehingga penemuan hasilnya dapat menjadi informasi bagi orang lain”. Analisis data dapat dilaksanakan dengan mengorganisasikan data, melakukan sintesis, menyusun ke dalam pola dan unit, mengambil intisarinnya untuk dipelajari, lalu menarik kesimpulan akhir.

Creswell & Creswell (2018: 273) menjelaskan bahwa interpretasi di penelitian kualitatif “meliputi beberapa prosedur, yaitu meringkas temuan secara keseluruhan, membandingkannya dengan literatur, mendiskusikan pandangan pribadi dari temuan, lalu menetapkan keterbatasan dan penelitian masa depan.”

Analisis data yang dilakukan adalah menggunakan model dari Miles & Huberman (1994) yang terdapat atas *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*.

**a. *Data Reduction* (Reduksi Data)**

*“Merupakan proses memilih, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstraksi, dan mentransformasi data yang telah ditemukan di lapangan.”*

(Miles & Huberman, 1994: 10). Data hasil temuan di lapangan totalnya sangat banyak dan juga sulit, untuk itu harus untuk dicari intinya serta merincikannya. Melakukan reduksi data akan mempermudah peneliti dalam menemukan fokus penelitian pada hal-hal penting yang tepat dengan kebutuhan penelitian.

**b. *Data Display* (Penyajian Data)**

Sehabis mereduksi data, tahap lanjutnya ialah menyajikan data. Penyajian data dalam penelitian kualitatif biasanya berupa tulisan diperpanjang. Melakukan penyajian data akan menyederhanakan pemahaman untuk kemudian melakukan perencanaan ke depannya (Sugiyono, 2013: 249). Selain dalam bentuk teks, penyajian data dapat berbentuk matriks, bagan, dan grafik.

**c. *Conclusion Drawing/Verification* (Kesimpulan dan Verifikasi)**

Tahap akhir untuk melaksanakan analisis data ialah menarik kesimpulan dan melakukan verifikasi. Dalam penelitian kualitatif, peneliti sudah dapat memahami data hal temuannya sejak melakukan pengumpulan data walaupun masih bersifat sementara, belum lengkap, dan samar. Seiring dengan temuan fakta lain di lapangan, penarikan kesimpulanpun dapat berubah dan berkembang. Kesimpulan dapat berupa gambaran objek yang awalnya belum jelas menjadi ada kejelasan karena diteliti dan didukung oleh data yang valid.