

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi Publik yang secara umum dipersepsikan sebagai “the work of government”, memiliki peran atau pengaruh yang sangat vital dalam suatu Negara. Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano dalam Keban, (2008:3) didefinisikan sebagai proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Lebih lanjut, administrasi publik didefinisikan sebagai seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dengan demikian, administrasi publik merupakan bagian dari proses dan kegiatan implementasi kebijakan ataupun program terkait realisasi pemenuhan kebutuhan publik atau penyelesaian urusan-urusan publik.

Kebijakan publik sendiri secara umum diartikan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki. Istilah kebijakan ini dipakai untuk menunjukkan adanya pernyataan-pernyataan kehendak pemerintah mengenai tujuan-tujuan umum dari kegiatan-kegiatan yang diberlakukan dalam suatu bidang tertentu, atau mengenai keadaan umum yang diharapkan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu (Wahab, 2008:51). Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi

kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2006:65).

Pengambilan keputusan dan implementasi suatu kebijakan adalah hal yang penting dalam suatu organisasi publik. Peran utama dari organisasi publik adalah sebagai pelayan masyarakat, tidak terlepas Dinas Pendidikan. Salah satu peran dinas pendidikan adalah melayani masyarakat khususnya anak-anak dalam menciptakan kondisi kota layak anak dalam bidang pendidikan. Hal itu sejalan dengan Peraturan menteri no.12 tahun 2011 tentang indikator kota layak anak dan UU no. 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak yang merupakan pembaharuan dari UU no.23 tahun 2003 tentang perlindungan anak. Dalam UU no.35 tahun 2014 poin b dan c bahwa:

“bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan bahwa anak sebagai tunas, potensi, dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa memiliki peran strategis, ciri, dan sifat khusus sehingga wajib dilindungi dari segala bentuk perlakuan tidak manusiawi yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia;”

Setiap warga kota memiliki hak untuk dipenuhi kebutuhannya termasuk anak-anak. Berdasarkan hal tersebut Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak diterapkan di beberapa kota di Indonesia sebagai langkah awal dalam menciptakan pembangunan yang peduli terhadap hak, kebutuhan dan kepentingan anak, sebab anak merupakan potensi yang sangat penting sebagai generasi penerus masa depan bangsa dan penentu kualitas sumber daya manusia Indonesia yang akan menjadi pilar utama pembangunan nasional. Namun, kebutuhan anak dalam beberapa tahun dikesampingkan sehingga muncullah gagasan tentang kota layak anak. Hal ini disebabkan adanya pemahaman ataupun perspektif terhadap anak yang belum baik dalam memahami posisi anak. Kendati kita sudah memiliki Undang-Undang, Instrumen Internasional yaitu Konvensi Hak Anak yang sudah diratifikasi sejak tahun 1990, Undang Undang maupun Peraturan Menteri yang membuat kita terikat secara yuridis maupun politis untuk mengikuti seluruh ketentuan yang ada, namun kekuatan secara kultural yang kurang berwawasan anak jauh lebih mendominasi.

Awal perjalanan konsep *child-friendly city* (CFC) atau yang selanjutnya disebut Kota Layak Anak (KLA) sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari proyek yang diinisiasi oleh UNESCO. Kegiatan ini sendiri diujicobakan di empat negara

terpilih, yaitu Argentina, Australia, Mexico dan Polandia. Tujuan dari program ini adalah mengetahui bagaimanakah sekelompok anak-anak usia belasan tahun menggunakan dan menilai lingkungan keruangan (*spatial environment*) sekitarnya. Selanjutnya, konsep *child-friendly city* (KLA) diperkenalkan oleh UNICEF dengan tujuan menciptakan suatu kondisi yang menginspirasi hak-hak anak melalui tujuan, kebijakan, program-program dan struktur pemerintahan lokal (Child Friendly Cities, 2011).

Selanjutnya, Widiyanto dan Rijanta (*Jurnal Bumi Lestari*, Volume 12 No. 2, Agustus 2012:211-216) menyebut bahwa gambaran mengenai konsep KLA adalah sebagai berikut: 1) tergambar dari upaya penciptaan lingkungan perkotaan ramah anak, hal ini terlihat dari peran jalan sebagai wahana bermain dan pendukung tumbuh kembang anak (Karsten & van Vliet, 2006), 2) kemampuan akses anak terhadap lingkungan sekitarnya dalam hal pencapaian kota berkelanjutan dan kota ramah anak di Kota Christchurch, Selandia Baru (Tranter & Pawson, 2001), 3) penekanan arti penting bentuk kota (urban form) dan struktur sosial dan partisipasi anak di perkotaan di Kanada (Bridgman, 2004:338), 4) peranan dan penggunaan ruang terbuka sebagai arena bermain anak-anak Veitch, *et al.* (2007), 5) sementara itu, berdasarkan pengalaman dari negara-negara berpenghasilan tinggi seperti Swedia, Kanada dan Lebanon dikatakan bahwa program kota layak anak lebih fokus kepada kebebasan anak dalam bergerak dan berekreasi (Riggio, 2002).

Lebih lanjut, melalui konsep *child-friendly city* diharapkan pemerintah di suatu kota mampu memberikan suatu jaminan terhadap hak-hak anak seperti : kesehatan, perlindungan, perawatan, pendidikan, tidak menjadi korban diskriminasi, mengenal lingkungan dan budayanya dalam arti yang luas, berpartisipasi dalam merencanakan kota tempat tinggalnya, memiliki kebebasan bermain, dan memperoleh lingkungan yang bebas dari polusi (Riggio,2002 dan Child Friendly Cities, 2011). Selanjutnya, Widiyanto dan Rijanta (*Jurnal Bumi Lestari*, Volume 12 No. 2, Agustus 2012:211-216) juga menyebut bahwa arti penting dari penciptaan KLA adalah adanya ancaman obesitas (Tranter & Sharpe 2008 dalam Wilks 2010). Risiko lainnya yang kemungkinan muncul adalah kemunculan fenomena *fatter, sicker and sadder* (Gleeson,2005 dalam Wilks 2010:28) dan kekhawatiran orangtua mengenai *stranger danger* (Valentine,1996 dalam Woolcock & Steele, 2008). Berangkat dari tiga hal tersebut, peranan dari penciptaan KLA sangatlah penting berdasarkan dari pengalaman Australia.

Di Indonesia, konsep *child-friendly city* diterjemahkan sebagai kota layak/ramah anak. Perkembangan dan pelaksanaan konsep ini dikelola oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. Selanjutnya, berbagai program dan kegiatan dirancang dan dikembangkan oleh Kementerian ini guna mendukung terciptanya lingkungan kota layak anak di kabupaten dan kota di seluruh Indonesia untuk mengatasi berbagai macam permasalahan yang berkaitan dengan lingkungan maupun permasalahan terhadap anak.

Kota Layak Anak merupakan strategi pembangunan tingkat kota yang mengintegrasikan komitmen dan sumber daya para pihak baik pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan NGO/LSM serta perguruan tinggi, dengan menggunakan perencanaan secara komprehensif dan menyeluruh berkelanjutan dalam bentuk program atau kegiatan yang digunakan untuk memenuhi pemenuhan hak-hak anak. Inisiatif KLA ini telah diadaptasi oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia. Tahun 2006 konsep KLA diujicobakan di 5 kabupaten/kota, yaitu Kota Jambi di Provinsi Jambi, Kota Surakarta (Solo) di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Sidoarjo di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Kutai Kartanegara di Provinsi Kalimantan Timur, dan terakhir Kabupaten Gorontalo di Provinsi Gorontalo. Sedangkan pada tahun 2007 ditunjuk 10 kabupaten/kota, yaitu Aceh Besar (Nanggroe Aceh Darussalam), Kabupaten OKI (Sumatera Selatan), Kota Padang (Sumatera Barat), Lampung Selatan (Lampung), Kabupaten Karawang (Jawa Barat), Kabupaten Sragen (Jawa Tengah), Kota Malang (Jawa Timur), Kota Pontianak (Kalimantan Barat), Kota Manado (Sulawesi Utara), dan Kota Kupang (Nusa Tenggara Timur). Selain itu atas inisiatif Pemda sendiri KLA telah diperkenalkan di Kota Bandung, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Bogor, Kota Yogyakarta dan Kota Banjar. KLA juga diinisiasi di Kota Semarang dan Kabupaten Boyolali di Provinsi Jawa Tengah atas dukungan LSM (<http://www.kla.or.id>)

Namun tidak semua Kabupaten/Kota di Indonesia dapat mengimplementasikan kebijakan Kota Layak Anak dengan baik dan lancar seperti yang diharapkan oleh pemerintah pusat yaitu Kementerian Pemberdayaan

Perempuan dan Perlindungan Anak. Sebagaimana contohnya Di Denpasar, meski secara global kasus kekerasan pada perempuan dan anak mengalami penurunan selama tiga tahun terakhir namun kasus kekerasan seksual pada anak mengalami peningkatan khususnya pada anak-anak sekolah. Demikian disampaikan IB Rai Dharmawijaya Mantra, Walikota Denpasar saat membuka rapat koordinasi pelaksana Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan tim gugus tugas trafficking dan penghapusan eksploitasi seksual komersial anak dan tindak pidana perdagangan anak, Senin (23/3) di ruang Praja Utama Kantor Walikota. Rapat koordinasi yang diikuti 100 peserta tersebut dihadiri Ketua DPRD Kota Denpasar I Gusti Ngurah Gede dan Sekda Kota Denpasar AAN Rai Iswara (<http://www.kla.or.id>)

Untuk Kota Batu sendiri, implementasi kebijakan Peraturan Menteri Pemberdayaan dan Perlindungan Anak no. 12 Tahun 2011 tentang indikator kota layak anak mengalami kendala yaitu adanya beberapa laporan kepada Wakil Walikota Batu mengenai adanya beberapa sekolah yang mengalami kerusakan pada beberapa fasilitas pembelajaran yaitu ruang kelas yang tidak layak. Sekolah tersebut adalah sekolah swasta di Kota Batu yaitu SMA Putikecwaru, SMK 3, SMK 2, SMA PGRI, SMA Hasyim Asy'ari, SMA Islam dan SMA Muhammadiyah. (<http://www.seputarmalang.com>)

Jumlah penduduk yang merupakan kategori anak di Kota Batu mencapai 30% dari total penduduk, prosentase yang cukup besar ini menggambarkan bahwa anak dapat dikatakan salah satu aset bangsa. Dengan aset yang cukup besar ini

kiranya sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk menjadikan anak sebagai manusia yang berkualitas. Keterbatasan kemampuan sebagai anak, maka hak sebagai anak perlu dilindungi, sebagaimana telah ditetapkan oleh konvensi PBB Hak Anak tahun 1989. Untuk mewujudkan tumbuh dan berkembang, salah satu faktor yang cukup penting adalah ketersediaan infrastruktur yang dapat memfasilitasi haknya bagi anak. Hal ini merupakan salah satu kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan fasilitas tersebut. Untuk itu perlu kiranya pemerintah untuk membuat upaya yang nyata yang berkaitan dengan isu hak anak ke dalam perencanaan dan pembangunan. ([www. dikmenkotabatu.wordpress.com](http://www.dikmenkotabatu.wordpress.com))

Salah satu instrumen pelaksana kebijakan terkait dengan Kota Layak Anak adalah Dinas Pendidikan. Dinas Pendidikan dalam hal ini memerankan fungsi yang cukup vital. Dinas Pendidikan berperan besar dalam hal edukasi yang erat kaitannya dengan pendidikan dan perkembangan anak yang selaras dengan apa yang menjadi tujuan dari kebijakan Kota Layak Anak. Dalam perjalanan pelaksanaan peraturan menteri tersebut, masih banyak masalah yang harus dihadapi oleh Dinas Pendidikan Kota Batu yang menarik untuk ditelaah dan diteliti lebih lanjut, seperti pelayanan atas aduan sekolah yang mengalami kerusakan fasilitas sekolah swasta yang seharusnya dapat diatasi lebih cepat karena menyangkut dengan keselamatan dan kelayakan kegiatan belajar mengajar siswa. Selain itu ada kendala lain yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan Kota Batu yaitu kegiatan sosialisasi yang menyangkut pada program Sekolah Ramah Anak.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul : **Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kota Layak Anak (Studi di Dinas Pendidikan Kota Batu)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kota Layak Anak Bidang Pendidikan pada Dinas Pendidikan Kota Batu?
2. Apakah faktor pendorong dan penghambat implementasi Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kota Layak di Bidang Pendidikan yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan Kota Batu?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah tertulis maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Kota Layak Anak di Bidang Pendidikan pada Dinas Pendidikan Kota Batu.

2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat implementasi Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kota Layak Anak bidang pendidikan yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan Kota Batu.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat, baik bagi mahasiswa, Fakultas Ilmu Administrasi, ataupun Instansi yang bersangkutan.

Adapun kontribusi penelitian ini yaitu :

1. Manfaat Teoritik
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang implementasi Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Di Dinas Pendidikan Kota Batu untuk menjadi Kota Layak Anak sehingga dapat menjamin keberlanjutan kebijakan dan program tersebut dan lebih menjamin keberhasilan di masa depan.
 - b. Dapat bermanfaat selain sebagai bahan informasi juga sebagai literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah dalam kaitannya dengan implementasi program Kota Layak Anak yang dicanangkan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak melalui Pemerintah Daerah yang disini disebut Dinas Pendidikan.

2. Manfaat praktis
 - a. Hasil penelitian sebagai sarana untuk menambah wawasan bagi para pembaca mengenai implementasi kebijakan mengenai Kota Layak Anak.
 - b. Memberikan masukan untuk pengembangan program Kota Layak Anak yang lebih baik.
 - c. Hasil penelitian dapat sebagai latihan menerapkan teori yang diperoleh sehingga menambah pengalaman dan pengetahuan ilmiah.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari:

Bab I Pendahuluan

Pendahuluan berisi latar belakang penelitian, rumusan permasalahan, tujuan dan sasaran, batasan penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II Kajian pustaka

Berisi hasil studi literatur dari beberapa referensi yang berkaitan dengan pembahasan penelitian. Tinjauan pustaka menguraikan tentang beberapa teori yang terkait dengan implementasi Indikator Kota Layak Anak di Indonesia khususnya di Dinas Pendidikan Kota Batu.

Bab III Metode Penelitian

Bab ini membahas mengenai metode yang digunakan untuk mendapat hasil analisis yang diharapkan dari metode eksplorasi data sampai metode analisis yang diterapkan serta variable yang dipilih.

Bab IV Hasil dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang gambaran wilayah penelitian yaitu Dinas Pendidikan Kota Batu dan memuat hasil data atau informasi dan pembahasan hasil analisa. Dari hasil analisa yang telah dilakukan, dapat dirumuskan mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kota Layak Anak.

Bab V Penutup

Bab ini merupakan hasil akhir dari kegiatan analisa penelitian, dimana berisi tentang kesimpulan keseluruhan hasil penelitian serta rekomendasi/saran untuk perencanaan dan penelitian selanjutnya.