

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

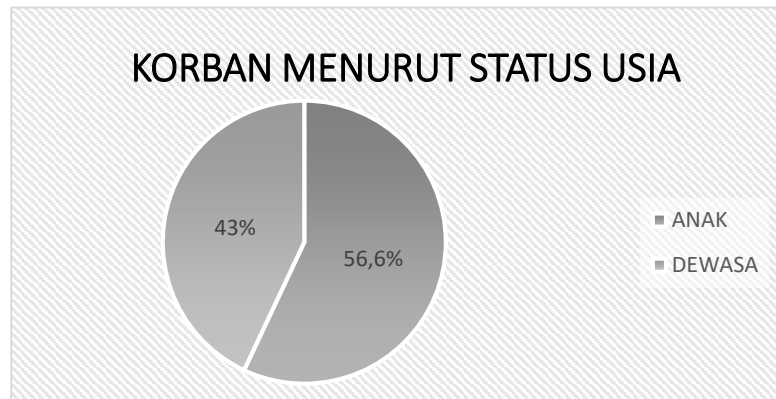
Amanah dan karunia yang paling besar adalah memiliki buah hati. Bagi setiap orang tua, anak merupakan kebahagiaan juga tanggung jawab, karena membesarkan dan mendidik buah hati bukan hal yang bisa dianggap mudah. Memenuhi segala kebutuhan, memberikan kasih sayang dan perlindungan. Semua dilakukan agar anak merasakan kehidupan yang sejahtera. Agama Islam sangat memperhatikan hak anak, sejak dalam kandungan, ibu boleh tidak berpuasa karna untuk memenuhi kebutuhan gizi sang buah hati, begitu juga saat menyusui. Mengakikahkan sebagai rasa syukur, kewajiban mencukupi kebutuhan dengan rizki yang halal, mengkhitankan, dan orang tua bertanggung jawab di dunia hingga akhirat.

Dalam Al-Qur'an Surat Al-Isra' ayat 31 tertera jelas tentang perlindungan anak yaitu: *“Dan jangan kamu membunuh anak-anakmu karena takut kemiskinan. Kamilah yang maha memberi rizki kepada mereka dan juga kepadamu. Sesungguhnya membunuh mereka adalah suatu dosa yang besar”*. Disini tertera jelas bahwa islam sangat melindungi, menyayangi, dan memberikan rizki untuk memenuhi segala kebutuhannya. Jangan sampai menyakiti apalagi mambunuh hanya karna takut tak bisa mencukupi kebutuhannya.

Setiap manusia mempunyai perlindungan yaitu HAM (Hak Asasi Mansia) baik di negaranya maupun di dunia Internasional yang diakui oleh semua. Begitupun anak-anak, perlindungan anak di dunia yang dinamakan Konvensi Hak Anak (KHA) telah disahkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 28 November 1989.

Negara Indonesia juga meratifikasi konvensi tersebut yang artinya Indonesia harus mengikuti segala kebijakan perlindungan anak yang dikeluarkan oleh Konvensi Hak Anak. Karenanya pemerintah Indonesia mengeluarkan keputusan presiden No. 36 tahun 1990 yang kemudian tertuang dalam hukum yang disahkan pada tanggal 22 oktober 2002 yaitu Undang-Undang No.23 Tahun 2002 yang berubah menjadi Undang-Undang No.35 tahun 2014 tentang perlindungan anak. Jelaslah semua perlindungan hukum bagi anak-anak wajib dilakukan karena dunia Internasional maupun Nasional memiliki Instrumen hukum yang pasti.

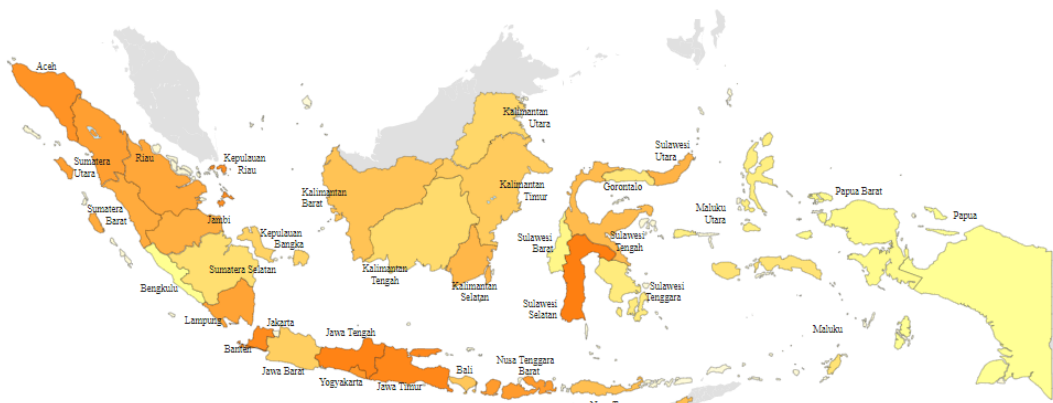
Bangsa ini membutuhkan generasi unggul yang berkualitas sebagai penerus cita-cita dan harapan Negara. Anak-anak memang semestinya dibina dan dibimbing sejak dini dengan perlakuan yang layak, dan memenuhi segala hak yang harus diterimanya. Karena anak-anak akan meneruskan perjuangan, memelihara dan melanjutkan pembangunan, juga mempertahankan kelestarian budaya di Indonesia. Pada fakta yang terjadi, di Indonesia masih banyak sekali kasus eksploitasi anak mulai dari kekerasan fisik, seksual, dan sosial. Dikutip dari data yang ada di Kementerian Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak Indonesia terdapat 11.535 jumlah kasus kekerasan dengan kasus pada anak sebesar 56,6%. (kementerian perlindungan perempuan dan anak, 2020)



Gambar 1. 1
presentase kekerasan terhadap anak dan dewasa

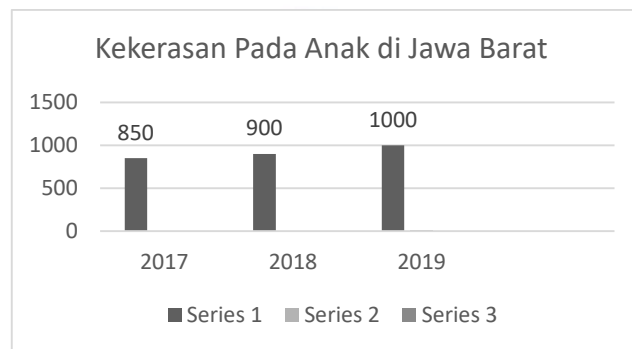
Sumber : (kementerian perlindungan perempuan dan anak, 2020)

Dari table di atas bisa menjadi bukti bahwa masih tingginya kekerasan pada anak yang terjadi di Indonesia. Kekerasan pada anak tercatat ada 4.116 kasus yang terjadi dalam 7 bulan terakhir, data tersebut didapat dari hasil riset sistem informasi online Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Simofa PPPA) mulai dari tanggal 1 januari 2020 hingga 31 juli 2020 terdapat 1.319 kasus kekerasan pada anak laki-laki dan 3.296 kasus pada anak perempuan. Hal ini diungkapkan oleh Nahar selaku deputi bidang Perlindungan Anak Kementerian PPPA.



Gambar 1. 2
Data penyebaran kasus kekerasan terhadap anak di Indonesia

Peta di atas menunjukkan tingkatan kekerasan yang terjadi pada anak di Indonesia, semakin gelap warna yang ada pada gambar itu berarti semakin tinggi tingkat kekerasan pada anak yang ada di provinsi tersebut. Tahun 2013 provinsi Jawa Barat menduduki posisi ke dua pada tingkat kekerasan di Indonesia, dengan peringkat pertama di duduki oleh Jakarta dan Makassar. Data kekerasan terhadap anak di Indonesia ini fluktuatif jadi setiap tahun pasti berubah-ubah. Berikut tampilan data kekerasan terhadap anak yang terjadi di Jawa Barat yaitu:



Gambar 1. 3
kekerasan pada anak di Jawa Barat

Sumber : (Inionline.id, 2020)

Tabel diatas menjelaskan kekerasan pada anak meningkat di Jawa Barat, data yang ada dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Jawa Barat, terdapat 850 kasus yang terjadi pada tahun 2017, 900 kasus pada tahun 2018, dan 1000 lebih kasus yang terjadi pada tahun 2019. Sedangkan di kota Bandung sendiri terjadi 17 kasus kekerasan pada tahun 2013, 58 kasus 2014, menurun pada tahun 2015 menjadi 25, 2016 meningkat menjadi 41, 65 kasus 2017, ada 104 kasus di pertengahan tahun 2019, dan di tahun 2020 ini sudah ada 89 aduan kasus kekerasan, baik fisik, psikis juga seksual pada anak di kota Bandung Data tersebut adalah data yang diambil dari pengaduan, tertangani, dan dilaporkan di oleh UPT P2TP2A. Selain

kekerasan yang terus meningkat, Kota Bandung juga menduduki peringkat tertinggi ke 4 se Jawa Barat pada tahun 2019 mengenai presentase anak usia 10-17 tahun yang bekerja yaitu sebesar 7,58%, dan pasti diluaran sana banyak kasus kekerasan dan eksploitasi anak yang tidak terdata karna tidak berani melaporkannya. Dalam kasus ini di dominasi anak dibawah umur atau kurang dari 18 tahun. Adapun kasus kekerasan terhadap anak di Kota Bandung dalam bentuk tabel seperti berikut:



Gambar 1. 4
Kekerasan Pada anak di Kota Bandung

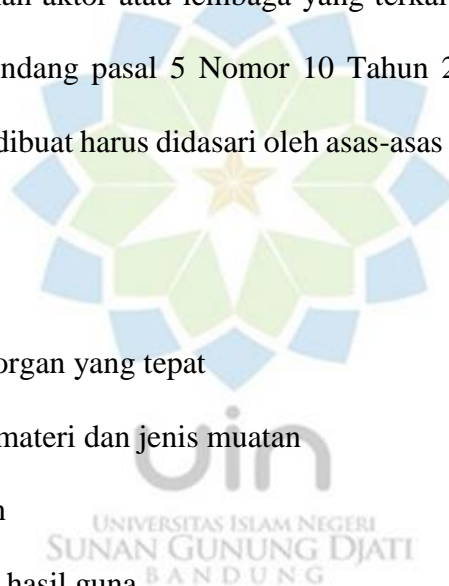
Sumber : (UPT P2TPA Bandung)

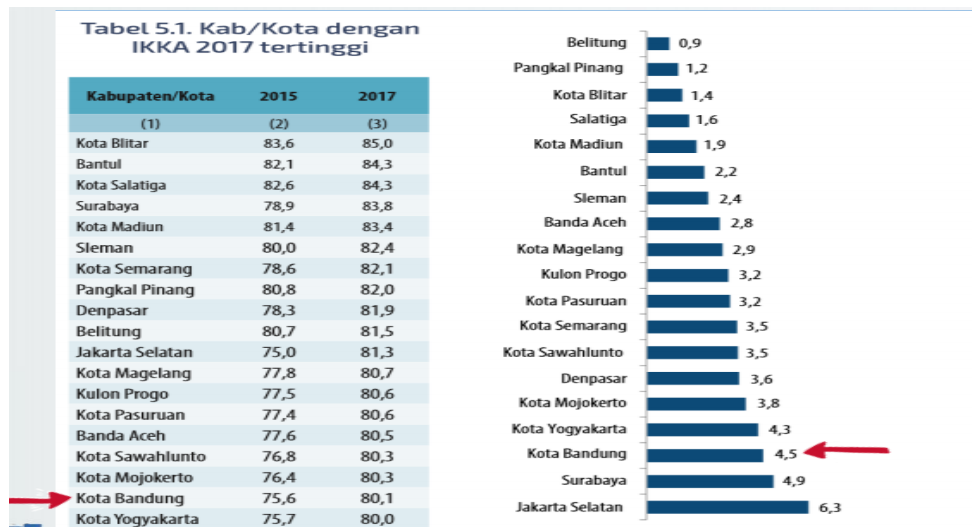
Meninjau atas permasalahan di atas perlu adanya dibuat kebijakan yang sejalan untuk menyelesaikan permasalahan kekerasan terhadap anak. Pemerintah baik pusat maupun daerah pasti berupaya menemukan solusi untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, oleh sebab itu pemerintah Indonesia membangun program KLA (Kota Layak Anak) dalam upaya mewujudkan pemenuhan hak-hak anak demi terciptanya generasi yang unggul dan berkualitas. Sejak KLA diadakan, Indonesia telah membuat undang-undang maupun dasar hukum untuk mengatur kebijakan program ini agar berhasil di masyarakat, salah satunya adalah Peraturan Menteri

Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia (PERMEN PP/PA) No. 2 Tahun 2009 tentang Kota Layak Anak yang kemudian mengalami revisi menjadi PERMEN PP/PA No. 11 tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan kota layak anak.

Perumusan kebijakan dibuat harus berdasarkan proses yang benar dengan agenda kebijakan dan para aktor yang mementingkan pemecahan masalah bukan mementingkan kepentingan pribadi atau suatu lembaga saja, tapi harus mencakup jawaban bagi keseluruhan aktor atau lembaga yang terkait. Perumusan kebijakan diatur dalam Undang-undang pasal 5 Nomor 10 Tahun 2004 yang menjelaskan bahwa setiap peraturan dibuat harus didasari oleh asas-asas pembentukan yang baik yaitu:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan dan organ yang tepat
3. Kesesuaian antara materi dan jenis muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan hasil guna
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan





Gambar 1. 5

Data Kota dengan Indeks Komposit Kesejahteraan Anak (IKKA)

Data di atas menunjukkan bahwa Kota Bandung menduduki peringkat ke 19 se-Indonesia sebagai kota pemenuhan hak dan kesejahteraan terhadap anak, namun data tersebut menunjukkan bahwa Kota Bandung masih berada di posisi menengah tidak termasuk tinggi dan juga rendah, oleh sebab itu kota Bandung mendapatkan predikat nindya dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Untuk menunjang perubahan yang terjadi, pada tahun 2019 peraturan daerah tentang penyelenggaraan perlindungan anak kota Bandung diperbaharui dari peraturan daerah nomor 10 tahun 2012 menjadi peraturan daerah nomor 4 tahun 2019.

Perubahan ini dikarenakan kota Bandung 3 tahun berturut-turut meraih penghargaan sebagai kota layak anak kategori Nindya, selain itu agar Kota Bandung memiliki landasan hukum terkait pemenuhan hak anak dibuatlah perda pembaharuan pada tahun 2019, dari perubahan ini ada 7 pasal yang diubah, yaitu pada pasal 1 sebelumnya hanya ada 21 ayat yang sekarang mengalami penambahan

menjadi 28 ayat, pasal 2 juga mengalami penambahan huruf yang awalnya d ditambahkan menjadi e, pasal 3, pasal 4, pasal 5 ayat 1 saja, pasal 37, dan pasal 44.

Dalam Peraturan Daerah No.4 Tahun 2019 tertera dengan jelas bahwa hak anak sudah ada sejak masih dalam kandungan sang ibu sampai ia berusia 18 tahun. Perlindungan pada anak ini berasaskan Pancasila dan undang-undang 1945 yang memiliki prinsip-prinsip dasar KHA (Konveksi Hak Anak) yaitu:

1. Tidak diskriminasi
2. Memberikan yang terbaik untuk anak
3. Memberikan hak untuk hidup dan hak kehidupan layak
4. Apresiasi pendapat anak

Perubahan peraturan daerah tersebut sebagai penguat hukum yang ada guna melindungi hak anak, karena kasus kekerasan di Jawa Barat khususnya Kota Bandung yang terus meningkat dilihat dari grafik atau data yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Perda ini juga sebagai penunjang pemenuhan hak untuk anak, perda sebelumnya fokus pada perlindungan sedangkan perda yang sekarang berfokus pada perlindungan, juga pemenuhan hak-hak untuk anak yaitu KLA (Kota Layak Anak).

Ada 5 klaster yang ditambahkan dalam peraturan baru, yaitu:

1. Hak sipil juga mengenai kebebasan yang mencakup kelengkapan data pendaftaran serta akta kelahiran, sarana informasi yang layak untuk anak serta kelembagaan partisipasi bagi anak.
2. Keluarga serta pengasuhan alternatif. Dalam poin ini akan diatur tentang perkawinan anak, lembaga konsultasi layanan pengasuhan anak, infrastruktur

ruang publik yang ramah anak serta rute nyaman selamat saat pergi dan pulang dari sekolah.

3. Kesehatan dasar serta kesejahteraan. Mulai dari kelengkapan sarana persalinan karena termasuk sarana kesehatan, status gizi keluarga, pemberian makan pada balita serta anak umur dibawah 2 tahun, sarana kesehatan ramah anak, rumah tangga dengan akses air minum serta sanitasi yang baik, sampai pengaturan (KTR) Kawasan Tanpa Rokok.
4. Pendidikan seperti pembelajaran, manajemen waktu yang baik, budaya serta tamasya. Pada peraturan ini menjelaskan pula tentang pengembangan terhadap anak usia dini, wajib belajar selama 12 tahun, sekolah yang ramah anak serta sarana lengkap untuk aktivitas budaya, kreativitas serta rekreatif bagi anak.
5. Perlindungan khusus, peraturan ini hendak memproteksi bagian khusus. Seperti menanggulangi hal- hal yang sangat khusus semacam perlindungan atau proteksi anak korban kekerasan serta penelantaran, anak-anak yang dibebaskan dari pekerjaan yang mempekerjakan anak-anak, anak korban pelecehan seksual dan pornografi, NAFZA serta HIV/ AIDS, anak disabilitas, serta kelompok minoritas, anak yang sedang terjerat hukum (pelaku), anak korban jaringan kelompok terorisme serta anak korban stigma.

Hasil wawancara pada sub bagian anak dengan Bapak Sudjito selaku Kepala Seksi Perlindungan Anak, pada tahun 2019 peraturan daerah tentang penyelenggaraan perlindungan anak kota Bandung di perbaharui dikarenakan tiga tahun berturut turut kota Bandung mendapatkan penghargaan Kota Layak Anak kategori Nindya. Pada peraturan sebelumnya belum mencakup tentang landasan

hukum mengenai Kota Layak Anak (KLA). Perda ini sudah direncanakan dari tahun 2017 yang kemudian pada tahun 2019 dibuat Naskah Akademik oleh Yayasan Bahtera yang kemudian diajukan ke dewan dan ke bagian hukum, study banding dengan pemerintahan di Jogja dan Bali untuk mempelajari langkah-langkah pembuatan perda karena mereka sudah lebih dulu memiliki perda yang berkaitan dengan KLA walaupun di Perda tahun 2019 ini tetap focus pada perlindungan anak dan KLA sebagai bentuk wujud nyata pemenuhan hak anak.

Menurut penuturan Bapak Sudjito perda ini dibuat berdasarkan amanat Undang-undang dan juga pemenuhan kebutuhan untuk legalitas perlindungan dan pemenuhan hak anak. Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan ini ada dari media yang bermitra dengan pemerintah yaitu PRMF dan RRI selaku 2P (Pelopor dan pelapor), lembaga pemerhati anak yaitu yayasan bahtera dan safety children, DPRD komisi D dan komisi A, lembaga bagian hukum daerah kota Bandung, dan Forum Komunikasi Anak Kota Bandung (FOKAB).

Perumusan kebijakan ini telah melewati proses-proses perumusan kebijakan secara benar dan melibatkan semua dinas sebagai pihak para pendukung realisasi KLA. Walau pada faktanya kebijakan ini belum bisa menyelesaikan permasalahan seperti perdagangan anak, pengemis, pengamen jalanan, anak yang bekerja dibawah umur, pernikahan dini, dan permasalahan lainnya. Tapi dengan adanya kebijakan KLA, pemerintah berupaya memenuhi hak anak dengan cara membuat semua fasilitas umum yang ramah anak, taman kota, dan kerjasama dengan setiap kecamatan agar lebih cepat tanggap melerai dan melapor apabila ada kekerasan terhadap anak.

Berdasarkan berbagai macam fenomena yang terjadi dan data yang dipaparkan peneliti di atas. Oleh sebab itu peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG NO.44 TAHUN 2019 TENTANG PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN ANAK”**.

B. Identifikasi Masalah

Beberapa uraian diatas, maka dapat dipaparkan beberapa masalah yaitu:

1. Angka kekerasan anak di Indonesia khususnya Kota Bandung terus meningkat setiap tahunnya, ada 1000 kasus lebih ditahun 2019.
2. Tahun 2019 Kota Bandung baru memiliki Perda yang membahas tentang pemenuhan hak anak
3. Indeks kesejahteraan anak di Kota Bandung masih menduduki tingkat menengah se Indonesia.
4. Kota Bandung menduduki peringkat tertinggi ke 4 di Provinsi Jawa Barat dalam kasus yang mempekerjakan anak usia 10-17 tahun pada tahun 2019.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana perumusan masalah kebijakan pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?
2. Bagaimana agenda kebijakan pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?
3. Bagaimana pemilihan alternatif pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?
4. Bagaimana penetapan kebijakan pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk: Bagaimana perumusan masalah kebijakan pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?

1. Untuk mengetahui perumusan masalah kebijakan pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?
2. Untuk mengetahui agenda kebijakan pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?
3. Untuk mengetahui pemilihan alternatif pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?
4. Untuk mengetahui penetapan kebijakan pada penyusunan perda penyelenggaraan perlindungan anak no.4 tahun 2019 di Kota Bandung?

2. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dengan penelitian ini diharapkan bisa menjadi sebuah bahan pembelajaran dan bahan masukan bagi perkembangannya pemerintahan, khususnya di bagian formulasi kebijakan. Menambah pengetahuan dan wawasan dalam bidang kebijakan publik, dan dapat dijadikan sebagai bahan kajian studi antara fakta dan teori yang ada.

2. Manfaat praktis

a. Manfaat bagi peneliti

Bagi peneliti, penelitian ini bisa menambah wawasan pengetahuan dan pengalaman yang sangat berharga terutama hal yang berkaitan dalam formulasi kebijakan peraturan daerah penyelenggaraan perlindungan anak di kota Bandung.

b. Manfaat bagi instansi

Diharapkan hasil penelitian ini bisa dijadikan untuk bahan masukan dan evaluasi Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Bandung (DP3APM).

3. Kerangka Pemikiran

Kebijakan merupakan serangkaian proses untuk memecahkan suatu permasalahan yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan. Kebijakan memang selalu dikaitkan dengan kegiatan pemerintahan dalam merumuskan atau mengambil suatu keputusan untuk kesejahteraan masyarakat. Pandangan tersebut juga sejalan dengan pendapat James Anderson dalam Wahab(2012:9) yaitu tindakan tindakan yang diambil oleh aktor-aktor untuk memecahkan permasalahan yang ada.

Formulasi kebijakan menurut Tjoroamidjojo dalam Islamy (2014:24) bisa dikatakan dengan sebuah proses pembentukan kebijakan yang tergabung menjadi serangkaian tindakan yang dilakukan secara terus menerus dan didalamnya ada kesepakatan untuk mengambil keputusan. Agar dapat melihat bagaimana proses formulasi kebijakan perlindungan anak yang ditetapkan di kota Bandung, penulis memakai teori formulasi kebijakan menurut Winarno (2016:113-116) yang memiliki 4 dimensi yaitu :

1. Perumusan Masalah

Tahap ini adalah langkah awal perumusan kebijakan yang fundamental. Agar menciptakan kebijakan yang baik, maka harus terlebih dahulu mengenali masalah publik dengan baik, menurut Rushefky kita cenderung lebih mudah menemukan pemecahan masalah disbanding saat menemukan masalah. Oleh karna itu tahap perumusan masalah merupakan tahap yang penting agar dapat menyelesaikan dan memuaskan masyarakat dalam menjawab persoalan masalah yang ada.

2. Agenda Kebijakan

Tidak semua permasalahan publik bisa masuk ke tahap agenda kebijakan, karena masalah tertentu saja yang bisa masuk agenda kebijakan, ada beberapa point yang penting agar masalah bisa masuk agenda kebijakan, seperti dampak yang akan ditimbulkan oleh masalah tersebut, penanganan seperti apa yang harus di ambil, dan tingkat urgensi yang tinggi jadi harus cepat di selesaikan.

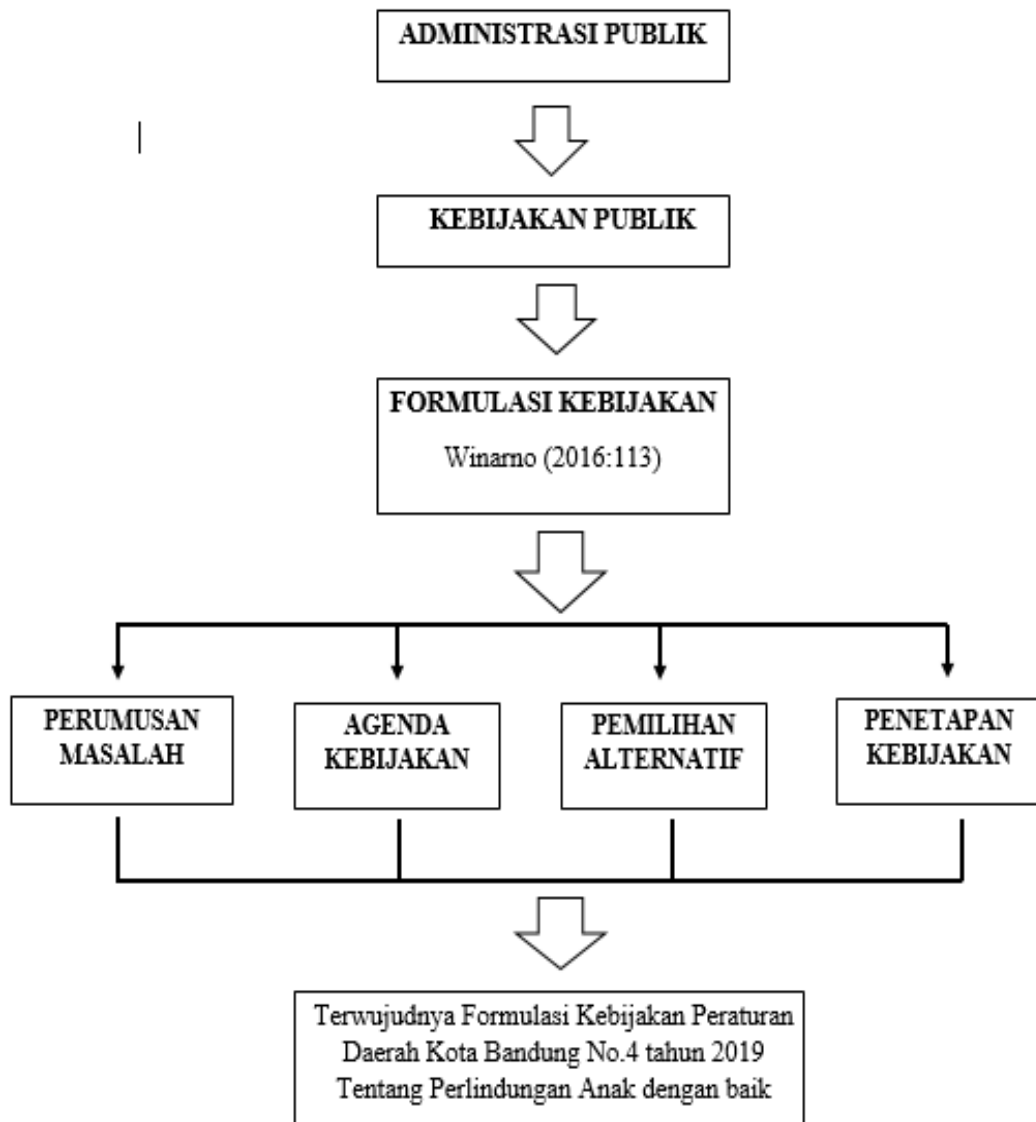
3. Pemilihan Alternatif

Setelah masalah masuk pada agenda kebijakan, setelah itu para aktor bersama-sama merumuskan pemilihan alternative sebagai solusi untuk pemecahan masalah. Disinilah para aktor akan berkumpul dan dapat terlihat perbedaan kepentingan masing-masing aktor.

4. Tahap penetapan kebijakan

Setelah semua aktor bersepakat, tahap penetapan kebijakan adalah tahap yang terakhir hingga pada akhirnya ada ketetapan keterikatan hukum. Penetapan kebijakan ini dapat berupa undang-undang, kepres, perpem, perda, dan lain sebagainya. Kebijakan ini dapat berupa undang-undang, kepres, perpem, perda, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian penjelasan diatas maka peneliti menulis kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 1. 6
Kerangka Pemikiran