

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Saat ini isu terkait permasalahan perlindungan terhadap anak di Indonesia menjadi salah satu isu utama yang menjadi pembahasan. Beragam permasalahan serta kasus yang terjadi beberapa tahun belakangan ini menjadikan anak sebagai korban. Permasalahan tersebut antara lain; perlakuan diskriminasi, tindak kekerasan, penelantaran terhadap anak dan eksploitasi. Menurut survey yang telah dilakukan dan dimuat dalam Profil Anak Tahun 2019 oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA)<sup>1</sup> terkait kekerasan yang dialami terhadap perempuan serta anak menunjukkan sebesar 3% anak-anak Indonesia mendapat tindak perilaku kekerasan di lingkungan keluarga dalam berbagai bentuk. Hal ini dapat disimpulkan bahwa setiap 3 dari 100 anak Indonesia pernah mengalami tindak kekerasan<sup>2</sup>.

Berdasarkan fakta tersebut maka saat ini Indonesia sedang mengembangkan sebuah program Kota Layak Anak sebagai upaya guna menciptakan suatu lingkungan yang ideal untuk dapat menampung dan menginspirasi hak-hak anak melalui berbagai kegiatan, program, tujuan, dan kebijakan dari pemerintah lokal. Hal tersebut apabila pemerintah daerah dapat mewujudkan dengan baik maka diharapkan dapat memenuhi dan menginspirasi seluruh hak-hak anak sehingga

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik Nasional, 2019. [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diakses tanggal 20 April 2021, jam 04.00

<sup>2</sup> Gultom, Maidin. 2014. Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dan Perempuan. Bandung: PT. Refika Aditama

akan menciptakan kondisi yang kondusif bagi anak guna dapat melalui fase bertumbuh dan berkembang secara baik. Selain itu dari lingkungan tempat tinggal anak pun diharapkan akan memberikan dampak positif dan menjadi wadah perlindungan bagi anak<sup>3</sup>.

UNICEF telah memperkenalkan Konsep Kota Layak Anak yang bertujuan guna menciptakan suatu kondisi yang dapat menginspirasi hak-hak anak melalui tujuan, kebijakan, program-program dan struktur pemerintahan lokal<sup>4</sup>. Selanjutnya, melalui Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten atau Kota Layak Anak telah menjadi landasan dasar pelaksanaan program kota layak anak bagi setiap kabupaten dan kota.

Indonesia adalah salah satu negara yang telah meratifikasi dan terikat pada ketentuan KHA ( Konvensi Tentang Hak- Hak Anak) sejak tanggal 5 Oktober 1990 serta termuat dalam Keppres No. 36/1990 tanggal 25 Agustus 1990. Dalam Keputusan Presiden tersebut tertera 4 prinsip konvensi hak anak yaitu Non-diskriminasi, Hak hidup, kelangsungan hidup & perkembangan kepentingan terbaik bagi anak serta partisipasi anak.

---

<sup>3</sup> Makarao, Mohammad Taufik, Weny Bukamo dan Saiful Azri. 2016. Hukum Perlindungan Anak dan Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Jakarta: Rineka Cipta

<sup>4</sup> Abdullahi, Hafsatu Umar, Ph.D. 2017. Child Friendly Schools In Nigeria The Role Of The Teacher. International Journal Of Education And Evaluation ISSN 2489-0073 Vol;. 3, No. 6. Hlm 7-12. Diakses tanggal 20 April 2021, jam 04.00

Maka dari itu negara Indonesia harus memenuhi dan menjamin setiap hak-hak anak yang meliputi<sup>5</sup>:

1. Hak untuk hidup, yaitu hak untuk mendapatkan perawatan sebaik-baiknya serta mencapai status kesehatan tertinggi
2. Hak untuk berkembang, yaitu upaya segala bentuk pendidikan baik formal maupun non formal, hak guna mencapai standar hidup yang layak dari perkembangan fisik, mental, moral, spiritual serta sosial;
3. Hak atas perlindungan, merupakan hak yang meliputi perlindungan dari tindak diskriminasi, tindak kekerasan dan penelantaran terhadap anak;
4. Hak untuk berpartisipasi, merupakan hak anak untuk dapat menyatakan pendapat dalam segala hal.

Melihat keadaan yang terjadi saat ini, eksploitasi terhadap anak justru seringkali dijumpai dalam beberapa kasus yang dipaparkan pada konten berita dalam berbagai media. Permasalahan yang banyak tertuju pada anak-anak ini tidak lain merupakan sebuah akibat dari dinamika pembangunan ekonomi. Berdasarkan data lima tahun kebelakang bahwa kasus terhadap eksploitasi anak mengalami frekuensi yang naik turun. Bahkan dalam tahun terakhir dari survey yang dilakukan terkait eksploitasi Anak mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun 2020 ke tahun 2021.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Arenawati dan Listyaningsih. . Tinjauan Klaster Hak Sipil Dan Kebebasan Anak Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak Di Kota Serang. Dalam Jurnal Indonesian Public Administration And governance Studies. Vol. 1, No. 1, Hal 18-34.

<sup>6</sup><https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/07/21/kasus-eksploitasi-dan-perdagangan-anak-kembali-meningkat-hingga-april-2021>



**Gambar 1.1 Kasus Eksploitasi Anak**

Kenyataan tersebut jelas bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 10 yang sudah diubah dengan UU No 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak yang menyebutkan bahwa anak 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.

Anak merupakan potensi strategis bagi pembangunan suatu negara. Sudah semestinya sejak dini mereka diberikan bimbingan dan pendidikan yang layak serta dipenuhi segala kebutuhan dan hak yang semestinya diperoleh. Komitmen Indonesia dalam pemenuhan hak anak ini tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 B (2), dan operasionalnya pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2002 tentang Perlindungan Anak. Untuk mentransformasikan hak anak ke dalam proses pembangunan, pemerintah mengembangkan kebijakan Kota Layak Anak<sup>7</sup>.

Pemerintah melalui Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 memperkenalkan kebijakan Kota Layak melalui. Dalam upayanya guna mengakomodasi pemerintahan kabupaten, istilah Kota Layak Anak kemudian diubah menjadi Kabupaten atau Kota Layak Anak dan disingkat menjadi KLA. Menurut Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 Pasal 1, KLA merupakan bentuk pengintegrasian dari komitmen, sumberdaya dari pemerintah, kalangan masyarakat, dunia usaha yang terencana secara menyeluruh serta berkelanjutan dalam segi program, kegiatan, dan kebijakan guna menjamin terpenuhinya hak anak.

Kebijakan Pengembangan KLA merupakan perwujudan dalam upaya mentransformasikan hak-hak anak pada proses pembangunan sehingga dalam setiap penyusunan perencanaan pembangunan tetap harus mempertimbangkan isu hak anak. Kebijakan tersebut merupakan upaya KLA dalam pelaksanaan pemerintahan kabupaten atau kota guna mempercepat implementasi Konvensi Hak Anak (KHA) dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi, intervensi pembangunan dalam bentuk kebijakan, pembentukan institusi, dan program layak anak<sup>8</sup>.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menerbitkan empat Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan

---

<sup>7</sup>[http://www.kla.or.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=anak&catid=56:artikel&Itemid=77](http://www.kla.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=anak&catid=56:artikel&Itemid=77), diakses tanggal 19 April 2021, jam 23.45

<sup>8</sup><http://www.kla.or.id>.

Perlindungan Anak demi mempercepat terwujudnya Kabupaten/ Kota Layak Anak di seluruh Indonesia.

Empat peraturan tersebut yaitu:

1. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak-Anak.
2. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak.
3. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.
4. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang-Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak.

Pengintegrasian hak anak dalam setiap program kabupaten/kota secara tidak langsung akan berpengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi Konvensi Hak Anak jika dilakukan pada semua daerah di Indonesia. Kabupaten Semarang sebagai salah satu daerah yang berada di Provinsi Jawa Tengah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor. No 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak pelaksanaan kebijakan Pengembangan KLA di Kabupaten Semarang terbagi menjadi beberapa bidang, yakni bidang

Kesehatan, bidang Pendidikan, bidang Perlindungan Anak dan bidang Partisipasi Anak. Pada tiap bidang tersebut paling sedikit mempunyai dua program.

Kebijakan Pengembangan KLA dalam bidang pendidikan mempunyai tujuan untuk mendukung bebas buta aksara. Program-program yang telah disusun oleh Pemerintah Kabupaten Semarang khususnya dalam bidang Pendidikan pada dasarnya sudah cukup mengutamakan kebutuhan hak anak di Kabupaten Semarang termasuk juga kebutuhan anak yang kurang mampu ditunjukkan dengan adanya berbagai program. Banyaknya program yang ada tak serta merta atau langsung menjadikan atau membuat Kabupaten Semarang terlepas dari masalah pendidikan anak.

Untuk mencapai Kota Layak Anak seharusnya masalah-masalah yang timbul tersebut dapat terselesaikan pada tahun yang ditargetkan oleh Pemerintah. Beberapa penelitian mengenai kebijakan Pengembangan KLA yang pernah dilakukan sebelumnya juga masih menunjukkan berbagai masalah dan Kendala yang dialami para stakeholder. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Henry<sup>9</sup> dengan hasil penelitian yang mengungkapkan bahwa pelaksanaan kemitraan KLA di Surabaya, Medan dan Ujung pandang belum sepenuhnya efektif dalam pengelolaan jaringan kemitraan akibat ketidakjelasan dari aturan yang ada dan dari manajemen jaringan kemitraan yang buruk. Selanjutnya Kendala lain yaitu dalam penyebaran informasi yang terhambat diakibatkan komunikasi belum berjalan dengan baik.

---

<sup>9</sup> Hery Purwoko. 2016. Efektifitas Pelaksanaan Kemitraan Antar Stakeholder (Studi Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota Indonesia Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak. Semarang: Perdana Ilmu, hal 78

Untuk mewujudkan serta tercapainya Kota atau Kabupaten Layak Anak diharapkan agar seluruh Kabupaten atau Kota yang ada di Indonesia dapat mendorong pelaksanaan Kebijakan-Pengembangan KLA di daerahnya masing-masing. Prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai KLA yakni:

1. Kemauan serta komitmen pimpinan daerah:

Mempercepat pemenuhan hak dan perlindungan anak yang dicerminkan dalam dokumen peraturan daerah dengan membangun dan memaksimalkan kepemimpinan daerah dalam

2. *Baseline* data

Tersedianya sistem data serta data dasar yang digunakan guna perencanaan, penyusunan program, pemantauan dan evaluasi

3. Sosialisasi hak anak

Menjamin terjadinya proses penyadaran hak anak pada setiap anak dan orang dewasa secara rutin

4. Produk hukum ramah anak

Tersusunnya dan terbentuknya peraturan perundangan yang sesuai dengan prinsip-prinsip perlindungan hak anak.

5. Partisipasi anak

Tersedianya wadah guna mempromosikan kegiatan yang melibatkan anak dalam program-program yang akan mempengaruhi mereka. Selanjutnya dengan mendengar pendapat mereka dan mempertimbangkannya dalam proses pengambilan keputusan

6. Pemberdayaan keluarga

Terciptanya program guna memperkuat kemampuan keluarga dalam pengasuhan serta perawatan anak.

7. Kemitraan serta jaringan

Adanya jaringan dan kemitraan dalam upaya pemenuhan hak dan perlindungan anak

8. Institusi Perlindungan Anak

Terdapat kelembagaan yang dapat mengkoordinasikan semua upaya pemenuhan hak anak.

Supaya dapat menjadi Kota Layak Anak, Pemerintah Kabupaten Semarang harus memenuhi indikator yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak, salah satu persyaratan pokok utama adalah adanya instrumen hukum daerah yang menjamin pemenuhan hak-hak anak. Hal ini tentunya sangat penting dan harus dicermati agar jangan sampai instrumen tersebut hanya digunakan untuk memenuhi persyaratan administrasi untuk mencapai predikat kota layak anak khususnya bidang pendidikan tingkat PAUD, TK, SD, SMP, SMA. Tetapi yang paling penting adalah bagaimana hak-hak anak dan perlindungan terhadap anak dapat terpenuhi.

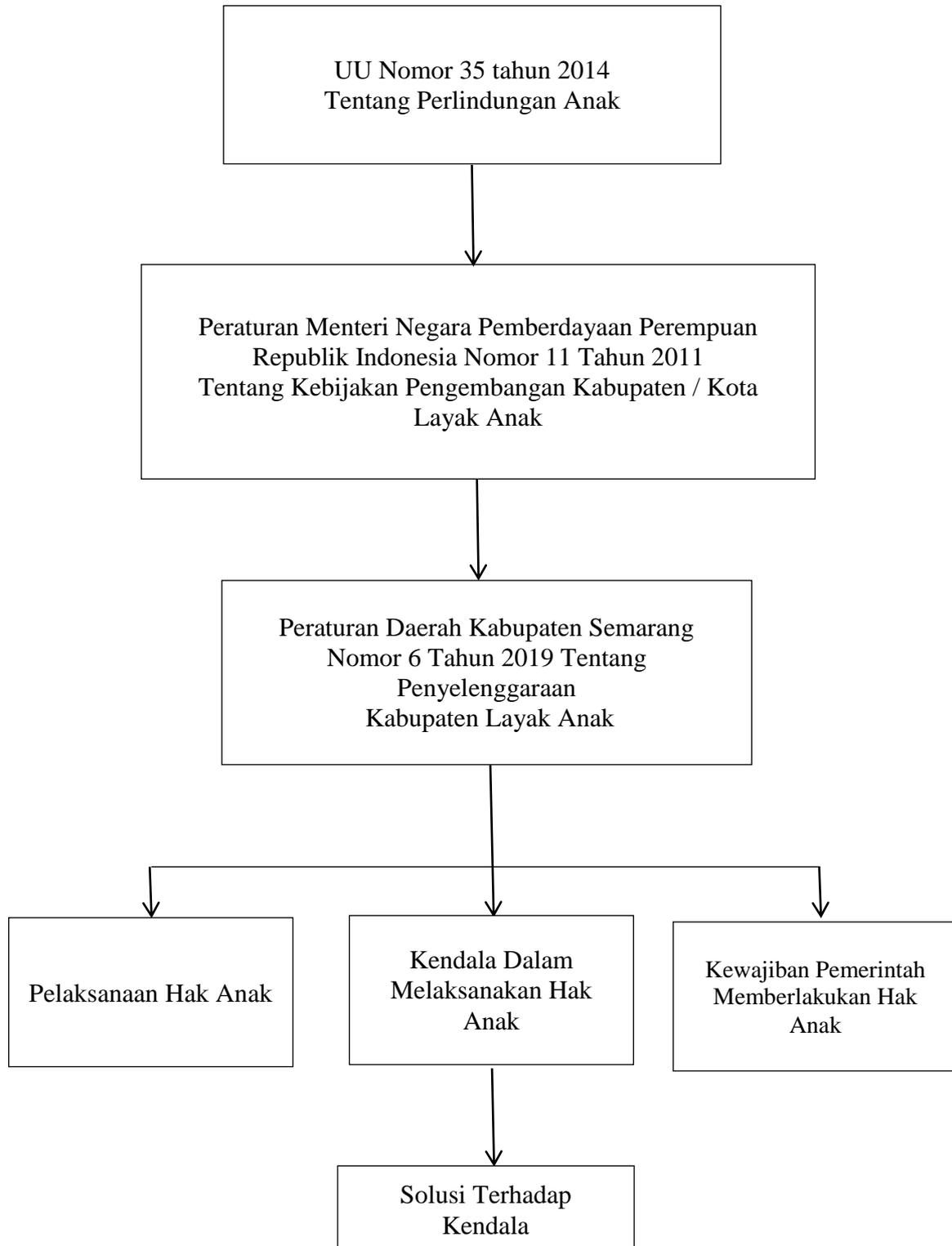
Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian berkaitan dengan hak anak khususnya dalam pendidikan, berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor No 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak, khususnya pada Pasal 12 dimana tercantum mengenai hak untuk mendapatkan pendidikan yang disusun

dalam suatu penelitian yang berjudul Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Hak Anak Berdasarkan Peraturan Daerah No 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak di Kecamatan Ungaran Timur Kabupaten Semarang.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun perumusan masalah yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan hak anak berdasarkan Pasal 12 PerDa Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak di Kecamatan Ungaran Timur Kabupaten Semarang?
2. Bagaimana kewajiban pemerintah memberlakukan hak anak berdasarkan Pasal 12 Perda Nomor 6 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak untuk mewujudkan kota layak anak di Kecamatan Ungaran Timur Kabupaten Semarang?
3. Apakah kendala dalam melaksanakan hak anak untuk mewujudkan kabupaten layak anak di Kecamatan Ungaran Timur Kabupaten Semarang serta bagaimana solusinya?



**Gambar 1.2 Kerangka Pemikiran**

### **1.3 Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini berdasarkan pada kewajiban pemerintah baik kabupaten maupun kota untuk penyelenggaraan kota layak anak berlandaskan pada UU No 35 tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia No. 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten atau Kota Layak Anak. Kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Semarang dengan mengeluarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak.

Penelitian ini berdasarkan pada penelitian terdahulu yang mempunyai karakteristik yang relatif sama dalam hal tema kajian, meskipun berbeda dalam hal kriteria subjek, jumlah dan posisi variabel penelitian atau metode analisis yang digunakan. Pada penelitian sebelumnya yang berjudul “Kabupaten Kota Layak Anak” yang ditulis oleh Hamid Patilima, Universitas Indonesia, tahun 2017 yang berfokus pada segala hak dan perlindungan anak.

Berdasarkan penelitian yang berjudul “Penerapan Peraturan Daerah Depok Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Kota Layak Anak Tahun 2013 Terhadap Hukum Islam” yang ditulis oleh Dewi Annisa, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Tahun 2018 bahwa pemerintah daerah telah melakukan pelaksanaan dan didukung serta dihambat oleh berbagai faktor. Selanjutnya pada penelitian yang berjudul “Implementasi Desa Layak Anak Melalui Fasilitas Kampung Dolan” yang ditulis oleh Rara Siti Masruroh, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim

Malang tahun 2020 bahwa Desa Layak Anak dengan ditunjang dengan fasilitas dapat membantu memenuhi kebutuhan dan hak anak.

Namun berdasarkan pada hasil penelitian yang berjudul “Optimalisasi Pelaksanaan Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Sosial Masyarakat (Studi Di Kecamatan Gedongtengen, Kota Yogyakarta Provinsi DI Yogyakarta)”, yang ditulis oleh Bobby Novika, Universitas Mohammad Natsir Bukittinggi, tahun 2018 yang berfokus pada optimalisasi kebijakan terhadap ketahanan sosial masyarakat bahwa pelaksanaan belum maksimal dikarenakan fungsi-fungsi kebijakan seperti aspek persiapan, aspek perencanaan, serta aspek pembinaan terdapat sejumlah kendala.

Dari hasil tersebut dapat mengindikasikan bahwa terdapat penerapan kebijakan yang sudah berjalan namun masih perlu untuk di maksimalkan. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait pelaksanaan dari kebijakan PerDa kota layak anak. Fokus dari penelitian ini akan membahas terkait pelaksanaan hak anak, kewajiban pemerintah memberlakukan hak anak, dan kendala dalam melaksanakan hak anak. Meskipun telah ada penelitian yang sebelumnya terkait Kota Layak Anak (KLA), namun topik yang peneliti pilih berbeda dengan penelitian yang sebelumnya. Perbedaan terdapat pada variabel terikatnya, seperti di daerah dan karakteristik yang berbeda dengan apa yang diteliti oleh peneliti.

## **1.4 Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan hak anak berdasarkan Perda Kabupaten Semarang Nomor 6 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak di Kecamatan Ungaran Timur.
2. Mengetahui dan menjelaskan bagaimana kewajiban pemerintah memberlakukan hak anak berdasarkan Perda Kabupaten Semarang Nomor 6 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak untuk mewujudkan kota layak anak di Kecamatan Ungaran Timur.
3. Mengetahui kendala dalam melaksanakan hak anak untuk mewujudkan kabupaten layak anak di Kecamatan Ungaran Timur serta bagaimana solusinya.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan adanya kegunaan untuk dapat diambil. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penulisan hukum ini antara lain:

1. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman bagi penulis, khususnya yang berkaitan dengan mewujudkan kota layak

anak dan kendala yang dihadapi khususnya berkaitan Perda Nomor 6 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak.

## 2. Bagi Ilmu Hukum

Memberikan sumbangsih pemikiran untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya.

## 3. Bagi Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membantu serta memberi masukan serta tambahan ilmu pengetahuan bagi masyarakat yang terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti. Selain itu diharapkan dapat berguna bagi pihak lain yang pada kesempatan lain mempunyai minat untuk dapat mengkaji permasalahan yang serupa.

### **1.4.3 Sistematika Penelitian**

Bagian ini penulis menggunakan sistematika skripsi yang digunakan sebagai kerangka berpikir dalam hal pembahasan. Selanjutnya penulisan skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu :

#### BAB 1 Pendahuluan

Berisi latar belakang masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, tujuan, manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

## BAB 2 Tinjauan Pustaka

Dalam Bab ini diuraikan terkait tinjauan umum tentang anak, tinjauan umum kabupaten layak anak, tinjauan umum tentang kesejahteraan anak, dan kerangka penelitian.

## BAB 3 Metode Penelitian

Bab ini berisi metode yang digunakan dalam penelitian yaitu: tipe penelitian, spesifikasi penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode penyajian data, serta metode analisis data.

## BAB 4 Hasil Penelitian dan Analisis Data

Bab ini akan menguraikan hasil pelaksanaan berdasarkan Pasal 12 Perda Nomor 6 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak, kewajiban pemerintah memberlakukan hak anak berdasarkan Pasal 12 Perda Nomor 6 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak untuk mewujudkan kota layak anak di Kecamatan Ungaran Timur, dan kendala dalam melaksanakan hak anak.

## BAB 5 Penutup

Dalam Bab 5 penutup berisikan kesimpulan dan saran-saran.