

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Negara memikul kewajiban mutlak menjamin lingkungan belajar yang aman guna melindungi martabat kemanusiaan anak dari segala bentuk kekerasan.² Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak secara eksplisit mewajibkan perlindungan anak di lingkungan satuan pendidikan dari berbagai tindak kekerasan fisik, psikis, kejahatan seksual, dan perilaku lainnya.³

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan pendidikan sebagai Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Hal ini memberikan konsekuensi hukum bagi pemerintah daerah untuk memprioritaskan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) guna memastikan Standar Pelayanan Minimal (SPM) pendidikan yang mencakup aspek keamanan

¹ “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (1945), mkri.id. Pasal 28B ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1).

² Setiyadi et al., “Sekolah Ramah Anak dan Transformasi Budaya Sekolah: Perspektif Hak Anak dalam Pendidikan Dasar,” *Action Research Journal Indonesia (ARJI)* 7, no. 2 (2025): 502, <https://doi.org/10.61227/arji.v7i2.359>.

³ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak” (2014), peraturan.bpk.go.id. Pasal 54.

sekolah.⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak (KLA) hadir sebagai payung hukum operasional guna mengimplementasikan mandat perlindungan anak dalam mewujudkan Sekolah Ramah Anak (SRA).⁵ Kebijakan tersebut merupakan bentuk implementasi atas mandat Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) yang mewajibkan pemerintah daerah mengintegrasikan sistem perlindungan anak secara lintas sektor.⁶ Kebijakan Sekolah Ramah Anak (SRA) diperkuat secara teknis melalui kebijakan Pencegahan dan Penanganan Kekerasan di Satuan Pendidikan (PPKS) yang mewajibkan setiap sekolah membentuk Tim Pencegahan dan Penanganan Kekerasan (TPPK).⁷

Kondisi di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan lebar antara mandat regulasi dengan realitas implementasi kebijakan. Meskipun Jember menyandang predikat Kabupaten Layak Anak (KLA), angka kekerasan justru menunjukkan tren mengkhawatirkan dengan menempatkan Kabupaten Jember pada posisi tertinggi ketiga di Jawa Timur.⁸ Kondisi tersebut menunjukkan adanya dugaan bahwa pelaksanaan fungsi Tim

⁴ Aos Kuswandi, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, ed. oleh 2 (Bekasi: Lembaga Penerbitan Pascasarjana Universitas Islam "45," 2016), 59.

⁵ "Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak" (2023), jdih.jemberkab.go.id. Pasal 42 dan Pasal 48B.

⁶ "Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak," BPK RI (2021), peraturan.bpk.go.id. Pasal 8.

⁷ "Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2023 Tentang Pencegahan Dan Penanganan Kekerasan Di Lingkungan Satuan Pendidikan," BPK RI (2023), peraturan.bpk.go.id. Pasal 24.

⁸ Rusdi dan Amir Tejo, "Kasus Kekerasan Terhadap Anak di Jember Tertinggi Ketiga di Jatim," [Ngopibareng.id](https://www.ngopibareng.id), 2025, https://www.ngopibareng.id/read/kasus-kekerasan-terhadap-anak-di-jember-tertinggi-ke-tiga-di-jatim#google_vignette. Diakses pada 25 Januari 2026.

Pencegahan dan Penanganan Kekerasan (TPPK) belum berjalan secara optimal.⁹ Sepanjang tahun 2026, UPTD PPA Jember telah menangani 79 kasus kekerasan anak hanya dalam kurun waktu singkat.¹⁰ Bahkan muncul pengaduan dugaan maladministrasi ke Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Jawa Timur terkait penanganan korban perundungan siswa sekolah dasar di Jember.¹¹

Ketidakefektifan implementasi kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) dan Sekolah Ramah Anak (SRA) berakar pada ambiguitas tata kelola kolaboratif antar instansi. Adanya dikotomi klasifikasi urusan pemerintahan menciptakan ketidakpastian tanggung jawab jabatan dalam pengelolaan APBD.¹² Hal ini mengakibatkan alokasi anggaran sering kali tidak terencana secara matang dan terdapat indikasi bahwa pelaksanaan sosialisasi belum sepenuhnya memberikan dampak yang optimal.¹³ Keberhasilan SRA menuntut integrasi program nyata antara Dinas Pendidikan, DP3AKB, hingga satuan pendidikan agar tidak terjadi

⁹ Sidkin, "Predikat Kabupaten Layak Anak, tetapi Kekerasan di Jember Meningkat! Pelakunya Justru Orang Terdekat!," Radar Jember, 2025, <https://radarjember.jawapos.com/jember/2507230022/predikat-kabupaten-layak-anak-tapi-kekerasan-di-jember-meningkat-pelakunya-justru-orang-terdekat>. Diakses pada 15 Maret 2026.

¹⁰ Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Dinas Sosial, "Awal 2026, UPTD PPA Jember Tangani 79 Kasus Kekerasan Perempuan dan Anak," PPID Kabupaten Jember, 2026, <https://ppid.jemberkab.go.id/berita/awal-2026-uptd-ppa-jember-tangani-79-kasus-kekerasan-perempuan-dan-anak-20260328#>. Diakses pada 19 April 2026.

¹¹ Redaksi, "Siswa SD di Jember dan Lamongan Jadi Korban Bullying di Sekolah, Ombudsman Angkat Bicara," Lingkaran.net, 2025, <https://lingkaran.net/berita/8243/siswa-sd-di-jember-dan-lamongan-jadi-korban-bullying-di-sekolah-ombudsman-angkat-bicara>. Diakses pada 28 Desember 2025.

¹² Muh Hisyam dan Siradjuddin, "Dampak Efisiensi Anggaran Pendidikan : Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Program Pendidikan dan Kualitas Outputnya," *Islamic Management: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam* 2, no. 1 (2025): 23.

¹³ Tania Syafitri, Kahar Hakim, dan Nursanty, "Implementasi Program Kota Layak Anak Di Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Bengkulu," *Mimbar : Jurnal Penelitian Sosial dan Politik* 13, no. 1 (2024): 164.

pengabaian tanggung jawab.

Kondisi ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan di beberapa daerah yang telah berhasil mengimplementasikan Sekolah Ramah Anak secara efektif. Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji mengenai Kabupaten Layak Anak maupun Sekolah Ramah Anak. Penelitian Eliana Krisna Wati, dkk berjudul Strategi Penerapan Program Sekolah Ramah Anak Di SD Negeri Kasihan Bantul berfokus pada menekankan bahwa integrasi kebijakan antara pemerintah daerah dan satuan pendidikan melalui pengawasan berkala mampu menekan angka perundungan secara signifikan.¹⁴ Daerah tersebut memberikan gambaran bahwa instrumen hukum yang kuat harus dibarengi dengan tanggung jawab pelaksanaan yang konkret dari pemerintah daerah. Meskipun memiliki kesamaan dalam objek kajian, penelitian-penelitian tersebut belum secara khusus menganalisis tanggung jawab Pemerintah Kabupaten dalam menjamin penyelenggaraan Sekolah Ramah Anak dari perspektif Hukum Administrasi Negara. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka penelitian ini difokuskan dalam bentuk skripsi dengan judul: **TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER DALAM MENJAMIN SEKOLAH RAMAH ANAK (SRA) DI TINGKAT SEKOLAH DASAR.**

¹⁴ Eliana Krisna Wati, Suyatno Suyatno, dan Widodo Widodo, "Strategi Penerapan Program Sekolah Ramah Anak Di SD Negeri Kasihan Bantul," *PEMBELAJAR: Jurnal Ilmu Pendidikan, Keguruan, dan Pembelajaran* 5, no. 1 (2021): 20, <https://doi.org/10.26858/pembelajar.v5i1.15681>.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Jember dalam menjamin penyelenggaraan Sekolah Ramah Anak (SRA) dalam upaya menekan angka perundungan (*bullying*) pada tingkat Sekolah Dasar?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Jember dalam menjamin penyelenggaraan Sekolah Ramah Anak (SRA) guna menekan angka perundungan (*bullying*) pada tingkat Sekolah Dasar.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian yang dilakukan, penulis berharap dapat memberikan manfaat yang relevan bagi pembaca. Adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis, penelitian ini memperkaya khazanah ilmu Hukum Administrasi Negara mengenai tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) dalam pelaksanaan otonomi daerah, serta menyumbang kontribusi empiris bagi pengembangan teori implementasi kebijakan publik yang berorientasi pada hak anak.
2. Manfaat Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Jember (Dinas Pendidikan dan Dinas Sosial

PPPA) dalam merumuskan kebijakan taktis, mengoptimalkan anggaran APBD, serta memperbaiki pengawasan lintas sektor, sekaligus menjadi panduan operasional bagi satuan pendidikan dalam mengefektifkan TPPK dan meningkatkan partisipasi kontrol sosial orang tua di lingkungan sekolah dasar.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah prosedur sistematis yang dilakukan berdasarkan cara mencari kembali kebenaran (*research*). Pencarian kebenaran ini merupakan upaya manusia untuk memahami dunia serta mendapatkan jalan keluar dari setiap masalah yang dihadapi. Dalam ilmu hukum, penelitian hukum adalah kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu untuk mempelajari gejala hukum dengan cara menganalisisnya. Selain itu, penelitian ini juga melakukan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum untuk menemukan pemecahan masalah yang timbul dalam masyarakat.¹⁵

Penelitian hukum memiliki peran penting dalam mengembangkan ilmu hukum dan menjadi faktor kunci dalam menyelesaikan masalah hukum, baik secara teori maupun praktik. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan kembali konsep dan fakta hukum agar dapat dikembangkan atau diperbaiki sesuai kebutuhan masyarakat. Dalam penelitian ini dilakukan untuk menemukan kebenaran yang runtut, yaitu

¹⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, ed. oleh Fatia Hijriyanti, 1 ed. (Mataram: Mataram University Press, 2020), 17.

menguji apakah aturan hukum yang ada sudah sesuai dengan prinsip hukum dan apakah tindakan pemerintah sudah sejalan dengan peraturan mengenai Sekolah Ramah Anak (SRA).

1.5.1 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan sosiologis (*sociological approach*):

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): dilakukan dengan menelaah semua peraturan terkait perlindungan anak, mulai dari undang-undang tingkat pusat hingga Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023. Tujuannya adalah untuk menemukan standar aturan dan kewajiban hukum pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Sekolah Ramah Anak (SRA).
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): beranjak dari pendapat para ahli dan konsep hukum. Penelitian menggunakan konsep wewenang dan tanggung jawab negara untuk menganalisis hubungan antara kewenangan, tanggung jawab pemerintah daerah, dan pelaksanaan kebijakan Sekolah Ramah Anak terhadap upaya pencegahan perundungan.
3. Pendekatan Sosiologis (*sociological approach*): digunakan untuk mengetahui bagaimana ketentuan hukum tersebut dilaksanakan dalam praktik melalui pengumpulan data empiris berupa wawancara

dengan Dinas Pendidikan Kabupaten Jember, Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Jember, UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak Kabupaten Jember, serta SDN Tegal Besar 02 Jember. Pendekatan ini juga didukung oleh data dokumentasi mengenai kasus kekerasan terhadap anak sebagai bahan analisis terhadap efektivitas penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak dan Sekolah Ramah Anak di Kabupaten Jember.¹⁶

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (*empirical legal research*), yaitu penelitian yang mengkaji efektivitas pelaksanaan hukum dalam masyarakat melalui penggabungan kajian normatif terhadap peraturan perundang-undangan dengan fakta empiris yang diperoleh di lapangan. Penelitian ini tidak hanya menelaah ketentuan hukum yang mengatur tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Jember dalam menjamin Sekolah Ramah Anak, tetapi juga menganalisis implementasinya berdasarkan hasil wawancara, dokumentasi, dan data empiris mengenai kasus kekerasan terhadap anak di Kabupaten Jember.¹⁷

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan memperoleh gambaran mengenai kesesuaian antara ketentuan hukum yang berlaku dengan

¹⁶ Muhaimin, 122.

¹⁷ Muhaimin, 115.

pelaksanaannya dalam penyelenggaraan Sekolah Ramah Anak di Kabupaten Jember.

1.5.3 Sumber Data

Data dalam penelitian ini merupakan perpaduan antara data lapangan dan bahan pustaka, yang diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Data Primer: data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama di lokasi penelitian melalui wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan:
 - a. Kepala Bidang atau pejabat yang membidangi bidang Perlindungan Anak Dinas Sosial PPPA Kabupaten Jember;
 - b. Kepala Bidang atau pejabat yang membidangi bidang UPTD PPA Kabupaten Jember;
 - c. Kepala Bidang atau pejabat yang membidangi Sekolah Dasar Pendidikan Kabupaten Jember;
 - d. Ketua atau anggota Tim Pencegahan dan Penanganan Kekerasan (TPPK) Sekolah Dasar Negeri Tegal Besar 02 Jember.
2. Data Sekunder: data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. **Bahan Hukum Primer:** bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat dan menjadi dasar dalam penelitian ini, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kabupaten/Kota Layak Anak;
- 5) Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2023 tentang Pencegahan Dan Penanganan Kekerasan Di Lingkungan Satuan Pendidikan;
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak;
- 7) Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. **Bahan Hukum Sekunder:** bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, antara lain:

- 1) Buku-buku Hukum;
 - 2) Jurnal ilmiah;
 - 3) Hasil penelitian terdahulu;
 - 4) Skripsi, tesis, dan disertasi;
 - 5) Artikel ilmiah yang relevan dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier: bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti:
- 1) Berita media massa terkait perundungan (*bullying*);
 - 2) Data digital dari situs resmi Kemen PPPA mengenai statistik kekerasan.

1.5.4 Teknik Pengambilan Data

Untuk memperoleh data yang akurat, peneliti menggunakan teknik sebagai berikut:

1. Wawancara terstruktur: melakukan tanya jawab langsung dengan pejabat terkait di Dinas Sosial PPPA Kabupaten Jember, Dinas Pendidikan Kabupaten Jember, serta pihak sekolah untuk menggali informasi soal pelaksanaan tugas dan tanggung jawab mereka.
2. Observasi: melihat langsung kondisi fisik dan non fisik di Sekolah Dasar Negeri Tegal Besar 02 Jember untuk memastikan apakah sudah sesuai dengan standar Sekolah Ramah Anak (SRA) yang diatur dalam undang-undang.

3. Studi Dokumen: mempelajari peraturan, laporan kasus, dan literatur akademik untuk memperkuat landasan hukum dalam memecahkan masalah.

1.5.5 Tempat/Daerah Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Jember, Provinsi Jawa Timur. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan kesenjangan antara aturan hukum yang ada dengan kenyataan di lapangan. Penelitian memfokuskan pengambilan data pada tiga instansi/lembaga utama, yaitu:

1. Dinas Sosial PPPA Kabupaten Jember, sebagai instansi yang bertanggung jawab atas koordinasi kebijakan Kabupaten Layak Anak.
2. Dinas Pendidikan Kabupaten Jember, sebagai instansi yang menaungi teknis pelaksanaan program Sekolah Ramah Anak (SRA).
3. SDN Tegal Besar 02 Jember, sebagai lokasi sampel untuk melihat bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan secara langsung di tingkat satuan pendidikan dasar.

Pemilihan ketiga lokasi ini sangat penting karena angka kekerasan anak di Jember masih tinggi, sehingga perlu dievaluasi seberapa efektif tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan aturan tersebut di lapangan.

1.5.6 Responden

Responden dalam penelitian ini terdiri dari informan yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan SRA di Kabupaten Jember, 4 responden terdiri atas:

- a. Kepala Bidang Perlindungan Anak Dinas Sosial PPPA Kabupaten Jember
- b. Kepala Bidang UPTD PPA Kabupaten Jember
- c. Kepala Bidang Sekolah Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten Jember
- d. TPPK Sekolah Dasar Negeri Tegal Besar 02 Jember

