JIKI Volume 2 Nomor 1 Tahun 2026 Halaman 41 – 48
Journal of Integrated Knowledge and Innovation
https://jiki.web.id/index.php/jiki/index

Melampaui Tokenisme, Belum Sampai Kemitraan: Kualitas Partisipasi Anak dalam Kebijakan Kota Layak Anak di Kota Mojokerto

Alfiana Dwi Astuti[1]✉, Hikma Muhaimin[2], Tri Ratna Rinayuhani[3]
[1,2,3]Universitas Islam Majapahit
Alamat e-mail : alfianadwias@gmail.com

Abstrak

Partisipasi anak merupakan salah satu indikator utama keberhasilan kebijakan Kota Layak Anak (KLA), namun kualitasnya kerap berhenti pada tataran prosedural dan simbolis. Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk dan tingkat partisipasi anak dalam kebijakan KLA di Kota Mojokerto serta faktor pendukung dan penghambatnya, dengan menggunakan teori Tangga Partisipasi Anak (A Ladder of Children's Participation) Roger Hart (1992) sebagai pisau analisis. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif berbasis studi kasus di Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos P3A) Kota Mojokerto. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pejabat serta staf Dinsos P3A dan anggota Forum Anak, observasi non-partisipan, dan dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi anak telah melampaui kategori bukan partisipasi (tokenisme) dan berada pada tingkat "ditugaskan tetapi diinformasikan" (level 4) hingga "dikonsultasikan dan diinformasikan" (level 5), dengan satu kegiatan mencapai "inisiasi orang dewasa dengan keputusan bersama anak" (level 6). Partisipasi belum mencapai kemitraan setara (level 7–8) karena peran ganda Dinsos P3A sebagai regulator, implementor, sekaligus fasilitator menempatkannya pada posisi yang dominan. Dengan demikian, relasi yang terbentuk lebih tepat digambarkan sebagai relasi protektif-partisipatif, bukan kemitraan setara.

Kata kunci: *partisipasi anak; Kota Layak Anak; Tangga Partisipasi Hart; Forum Anak; tata kelola pemerintahan*.

Abstract

Child participation is one of the main indicators of the success of the Child-Friendly City (CFC) policy, yet its quality often stops at a procedural and symbolic level. This study analyzes the form and level of child participation in the CFC policy in Mojokerto City, along with its supporting and inhibiting factors, using Roger Hart's (1992) Ladder of Children's Participation as the analytical lens. It employs a qualitative descriptive approach based on a case study at the Office of Social Affairs, Women's Empowerment and Child Protection (Dinsos P3A) of Mojokerto City. Data were collected through in-depth interviews with officials and staff of Dinsos P3A and members of the Children's Forum, non-participant observation, and documentation, and were analyzed using the Miles and Huberman interactive model. The findings show that child participation has moved beyond the non-participation category (tokenism) and lies at the "assigned but informed" (level 4) to "consulted and informed" (level 5) rungs, with one activity reaching "adult-initiated, shared decisions with children" (level 6). Participation has not reached equal partnership (levels 7–8) because the triple role of Dinsos P3A as regulator, implementer, and facilitator places it in a dominant position. The relationship formed is therefore better described as protective-participatory rather than an equal partnership.

Keywords: *child participation; child-friendly city; Hart's ladder of participation; children's forum; governance.*

PENDAHULUAN

Anak merupakan generasi penerus bangsa yang haknya wajib dijamin dan dipenuhi oleh negara secara menyeluruh. Sebagai bentuk komitmen terhadap prinsip tersebut, Indonesia telah meratifikasi Convention on the Rights of the Child (CRC) yang menjadi landasan bagi kebijakan nasional dalam pemenuhan hak anak. Komitmen ini kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang menegaskan tanggung jawab semua pihak untuk melindungi dan memenuhi hak anak secara holistik. Salah satu perwujudan operasional dari komitmen tersebut adalah program Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA), yakni sistem pembangunan berbasis hak anak yang mengintegrasikan komitmen dan sumber daya pemerintah, dunia usaha, serta anak secara terencana dan berkelanjutan (Roza, 2018).

Berdasarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 24 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak, kebijakan KLA dijabarkan ke dalam lima klaster utama, yaitu hak sipil dan kebebasan; lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; kesehatan dasar dan kesejahteraan; pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya; serta perlindungan khusus anak. Keberhasilan kelima klaster tersebut tidak semata bergantung pada tersedianya layanan fisik, melainkan juga pada kualitas keterlibatan anak sebagai subjek kebijakan (Pratiwi & Kriswibowo, 2022). Dalam kerangka kebijakan publik, partisipasi warga termasuk anak merupakan unsur penting yang memperkuat legitimasi, efektivitas, dan keberlanjutan kebijakan (Nelly, 2024; Manganti, 2023).

Keterlibatan anak dalam proses kebijakan bukan sekadar pelengkap administratif, melainkan penentu kualitas keputusan yang dihasilkan. Ketika anak dilibatkan secara sungguh-sungguh, kebijakan cenderung lebih responsif terhadap kebutuhan riil anak, lebih transparan, dan memperkuat akuntabilitas pemerintah (Dwitasari, 2024; Kirana, 2024). Meskipun demikian, sejumlah kajian menunjukkan bahwa partisipasi anak dalam kebijakan KLA di berbagai daerah masih belum optimal dan kerap berhenti pada tataran konsultatif tanpa distribusi kewenangan yang nyata (Jehudat et al., 2024; Susiawati & Mashur, 2025). Padahal, kualitas partisipasi bukan sekadar kehadiran adalah aspek yang menentukan apakah anak benar-benar berdaya dalam proses pengambilan keputusan.

Persoalan tersebut tampak pula pada tataran praktik. Pertama, keterlibatan anak dalam forum formal seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan sosialisasi KLA sering kali bersifat prosedural dan belum sepenuhnya mencerminkan keterlibatan substantif. Kedua, pola perumusan kebijakan daerah di Indonesia masih didominasi pendekatan birokratis dan top-down, sehingga ruang partisipasi anak menjadi terbatas dan tidak seluruh kelompok anak memiliki akses serta pengaruh yang setara. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara desain normatif kebijakan KLA yang menekankan pendekatan partisipatif dengan realitas empiris di lapangan (Syahfiradella et al., 2025).

Kota Mojokerto merupakan lokus yang relevan untuk mengkaji persoalan ini. Secara normatif, Pemerintah Kota Mojokerto telah memiliki landasan hukum melalui Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak, yang mengatur pembentukan Gugus Tugas KLA serta integrasi indikator KLA ke dalam dokumen perencanaan daerah. Dalam praktiknya, kebijakan tersebut diwujudkan melalui berbagai program, antara lain pembentukan Forum Anak, pengembangan Sekolah Ramah Anak (SRA), penyediaan Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA), layanan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA), serta penguatan layanan melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA). Namun, literatur yang secara spesifik mengevaluasi kualitas partisipasi anak dalam kebijakan KLA di kota berskala menengah seperti Mojokerto masih sangat terbatas (Arindi & Hidayat, 2024).

Berdasarkan latar tersebut, artikel ini bertujuan menjawab dua pertanyaan pokok: (1) bagaimana bentuk dan tingkat partisipasi anak dalam proses kebijakan KLA di Kota Mojokerto; dan (2) faktor apa saja yang mendukung serta menghambat partisipasi tersebut. Untuk menakar kualitas keterlibatan anak, penelitian ini menggunakan teori Tangga Partisipasi Anak (A Ladder of Children's Participation) yang dikembangkan Roger Hart (1992) sebagai pisau analisis. Kebaruan penelitian terletak pada fokus evaluatif terhadap kualitas bukan sekadar bentuk partisipasi anak, dengan mengambil lokus kota menengah dan menempatkan Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinsos P3A) sebagai leading sector yang selama ini jarang menjadi titik fokus kajian serupa.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena bertujuan memahami secara mendalam fenomena partisipasi anak dalam kebijakan KLA, sementara metode studi kasus memungkinkan penggalian data yang spesifik, kontekstual, dan komprehensif pada satu kasus tertentu (Waruwu, 2024). Lokus penelitian adalah Dinsos P3A Kota Mojokerto sebagai instansi teknis yang berperan sebagai koordinator sekaligus sekretariat Gugus Tugas KLA di tingkat kota.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga cara. Pertama, wawancara mendalam (in-depth interview) secara semi-terstruktur untuk menggali pandangan dan pengalaman informan terhadap fenomena yang diteliti (Fadila & Khaddafi, 2025). Kedua, observasi non-partisipan untuk mengamati pola komunikasi

antara pemerintah dan anak serta tingkat keterlibatan anak dalam forum. Ketiga, dokumentasi terhadap dokumen resmi, notulen, laporan kegiatan KLA, serta peraturan daerah yang berfungsi sebagai alat triangulasi. Informan penelitian terdiri atas unsur pemerintah dan unsur anak sebagaimana disajikan pada Tabel 1. Seluruh informan anak berada pada kelompok usia remaja (13–17 tahun) yang, secara perkembangan, telah memiliki kemampuan memahami permasalahan dan mengemukakan pendapat secara rasional.

Tabel 1. Daftar Informan Penelitian

No.	Informan	Kedudukan
1	Bapak Pardi	Staf Dinsos P3A, Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
2	Ibu Lia	Staf Dinsos P3A sekaligus Koordinator KLA
3	Haidar	Pengurus Badan Pengurus Harian (BPH) Forum Anak Kota Mojokerto
4	Azzarah	Anggota Forum Anak Kota Mojokerto
5	Ricko	Anggota Forum Anak Kota Mojokerto
6	Hafsah	Anggota Forum Anak Kota Mojokerto

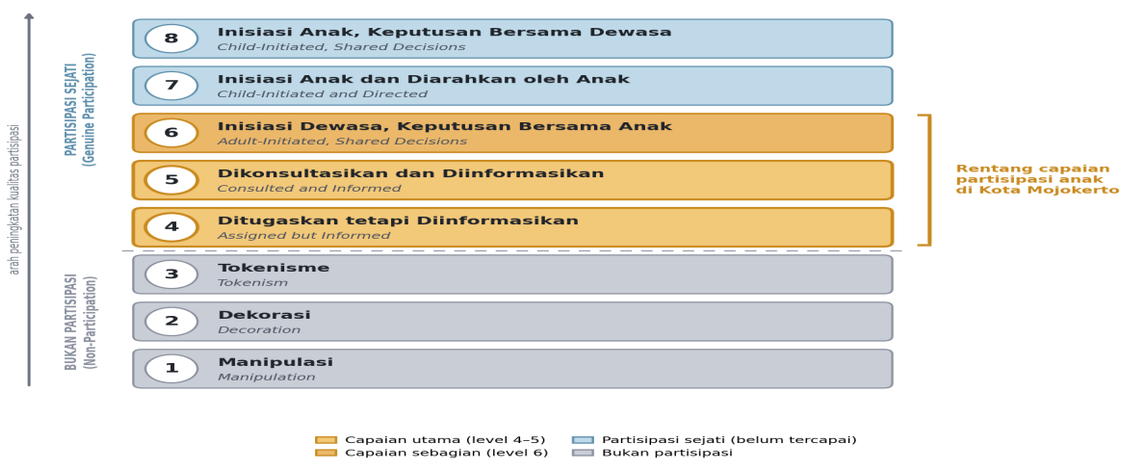
Data yang terkumpul dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi (Thalib, 2022). Reduksi dilakukan dengan mengelompokkan informasi berdasarkan tema bentuk partisipasi, mekanisme keterlibatan, dan faktor yang memengaruhi. Selanjutnya, hasil analisis dipetakan ke dalam delapan tingkatan Tangga Partisipasi Hart untuk menentukan derajat kualitas partisipasi anak.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tangga Partisipasi Anak sebagai Kerangka Analisis

Teori Tangga Partisipasi Anak yang dikembangkan Roger Hart (1992) merupakan adaptasi dari teori *A Ladder of Citizen Participation* milik Sherry Arnstein (1969) yang dirancang khusus untuk membedakan derajat keterlibatan anak dalam program atau kebijakan yang diinisiasi orang dewasa. Hart membagi partisipasi ke dalam delapan tingkatan yang dikelompokkan menjadi dua kategori utama: kategori bukan partisipasi (*non-participation*) dan kategori partisipasi sejati (*genuine participation*). Setiap tingkatan menggambarkan hubungan kekuasaan antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan anak sebagai pihak yang terdampak (Darmawan, 2022).

Kategori bukan partisipasi mencakup tiga tingkatan terendah, yaitu manipulasi (*manipulation*), dekorasi (*decoration*), dan tokenisme (*tokenism*). Pada ketiga tingkatan ini anak tampak dilibatkan, tetapi tidak memiliki ruang nyata untuk menyuarakan aspirasi. Sebaliknya, kategori partisipasi sejati mencakup lima tingkatan yang semakin bermakna, yaitu ditugaskan tetapi diinformasikan (*assigned but informed*), dikonsultasikan dan diinformasikan (*consulted and informed*), inisiasi orang dewasa dengan keputusan bersama anak (*adult-initiated, shared decisions with children*), inisiasi anak dan diarahkan oleh anak (*child-initiated and directed*), serta inisiasi anak dengan keputusan bersama orang dewasa (*child-initiated, shared decisions with adults*). Tingkatan tertinggi merepresentasikan kondisi ideal dalam tata kelola pemerintahan, yakni ketika gagasan lahir dari anak dan pengambilan keputusan dilakukan bersama sebagai mitra yang setara. Kedelapan tingkatan tersebut divisualisasikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Delapan Tingkatan Tangga Partisipasi Anak (Hart, 1992) dan Posisi Capaian Kota Mojokerto

Sumber: diadaptasi dari Hart (1992); hasil analisis penulis, 2026

Bentuk dan Tingkat Partisipasi Anak dalam Kebijakan KLA

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinsos P3A Kota Mojokerto telah menyediakan berbagai ruang partisipasi bagi anak, terutama melalui Forum Anak Kota Mojokerto dan Musrenbang Anak. Forum Anak merupakan wadah resmi beranggotakan perwakilan anak dari berbagai kecamatan dan satuan pendidikan yang dibina langsung oleh Bidang Perlindungan Anak. Melalui forum ini, anak dilatih menyampaikan pendapat serta menyusun usulan yang berkaitan dengan kebutuhan anak. Salah seorang staf Dinsos P3A menjelaskan mekanisme penyaluran aspirasi tersebut sebagai berikut:

"Melalui perwakilan kelompok anak yang tergabung dalam Forum Anak Kota Mojokerto, Dinas Sosial P3A menampung usul-usulan dalam proses penyusunan kebijakan Kota Layak Anak melalui kegiatan Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak (RAD KLA)." (Wawancara dengan Bapak Pardi, 4 Mei 2026)

Keterangan tersebut memperlihatkan bahwa Forum Anak tidak sekadar wadah berkumpul, melainkan media penyaluran aspirasi yang terstruktur. Dari sisi anak, keterlibatan ini juga dirasakan bermakna. Azzarah, anggota Forum Anak, menyatakan bahwa dalam sebagian besar kegiatan ia merasa benar-benar dilibatkan karena tidak hanya hadir, tetapi juga menyampaikan pendapat dan gagasan. Pemahaman anak mengenai peran mereka pun cukup jelas; Azzarah menyadari perannya sebagai "jembatan penghubung" antara anak-anak Kota Mojokerto dengan pemerintah. Dalam kerangka Hart (1992), pemberian informasi mengenai tujuan kegiatan dan peran yang harus dijalankan merupakan ciri tingkat *assigned but informed* (level 4), sementara adanya kesempatan menyampaikan pendapat yang didengar dan dipertimbangkan mencerminkan tingkat *consulted and informed* (level 5).

Ketersediaan informasi sebelum kegiatan diperkuat oleh keterangan anggota Forum Anak lain. Ricko menuturkan bahwa pada sebagian besar kegiatan ia menyebut sekitar delapan dari sepuluh kegiatan dirinya lebih dahulu diberi tahu tujuan kegiatan dan perannya. Konsistensi antara mekanisme yang dirancang pemerintah dan pengalaman yang dirasakan anak menunjukkan bahwa partisipasi telah melampaui bentuk simbolis. Anak tidak lagi ditempatkan sebagai pelengkap acara sebagaimana ciri tokenisme, melainkan memahami alasan keterlibatan mereka.

Bentuk partisipasi kedua adalah Musrenbang Anak. Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaannya diawali penghimpunan aspirasi melalui Forum Anak; usulan yang telah dirumuskan kemudian disampaikan perwakilan anak kepada pemerintah daerah. Koordinator KLA menegaskan bahwa Musrenbang Anak menjadi wadah menyampaikan usulan yang sebelumnya telah dihimpun sebagai bahan pertimbangan penyusunan program. Karena aspirasi merupakan hasil diskusi kolektif dan dipertimbangkan pemerintah meskipun keputusan akhir tetap berada pada pemerintah Musrenbang Anak paling tepat dikategorikan pada tingkat *consulted and informed* (level 5).

Selain kedua forum tersebut, partisipasi juga terwujud melalui penyampaian Suara Anak Indonesia (SAI) dan Temu Anak dengan Kepala Daerah. Dalam kegiatan ini, Forum Anak menyampaikan rangkuman suara anak langsung kepada Wali Kota dan berdialog dengan kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Terdapat pula bukti tindak lanjut nyata: usulan anak berupa penambahan jalur sepeda dan rute bus antar-jemput sekolah gratis pada tahun sebelumnya telah diakomodasi pada tahun berikutnya. Realisasi ini menunjukkan bahwa mekanisme konsultasi tidak berhenti sebagai formalitas. Menariknya, satu kegiatan menunjukkan indikasi kualitas yang lebih tinggi, yaitu "Dolan Bareng" Forum Anak di alun-alun kota. Menurut keterangan Dinsos P3A, pada kegiatan ini anak menyampaikan apa yang akan dilakukan dan dibutuhkan, sementara Dinsos P3A memfasilitasi dan mendampingi. Perancangan bersama sejak tahap gagasan ini mencerminkan tingkat *adult-initiated, shared decisions with children* (level 6).

Beberapa kegiatan bahkan disebut "murni inisiatif Forum Anak", seperti nonton bareng film perjuangan dan kunjungan ke yayasan/Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA). Secara ideal, inisiatif yang lahir dari anak semacam ini mendekati tingkat *child-initiated and directed* (level 7). Namun, temuan menunjukkan bahwa pendampingan pemerintah hingga tahap akhir belum konsisten. Haidar mengungkapkan bahwa pihak dinas "selalu ingin tahu" program yang diinginkan anak, tetapi belum mendampingi hingga pelaksanaan selesai. Oleh karena itu, kegiatan ini belum dapat digolongkan secara konsisten pada level 7. Pemetaan lengkap setiap bentuk kegiatan ke dalam Tangga Partisipasi Hart disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Pemetaan Bentuk Partisipasi Anak ke dalam Tangga Partisipasi Hart

Kegiatan/Program	Indikator yang Terpenuhi	Tingkat Partisipasi (Hart)
Forum Anak Kota Mojokerto (rapat rutin, penghimpunan usulan RAD KLA)	Anak diberi informasi tujuan dan peran lebih dahulu; usulan dihimpun dan diteruskan ke Dinsos P3A	*Assigned but Informed* → *Consulted and Informed*
Musrenbang Anak (kelurahan–kota, tematik)	Usulan dihimpun melalui Forum Anak, disampaikan dan dipertimbangkan; keputusan akhir pada pemerintah	*Consulted and Informed*

Kegiatan/Program	Indikator yang Terpenuhi	Tingkat Partisipasi (Hart)
Suara Anak Indonesia (SAI) & Temu Anak dengan Kepala Daerah	Anak menyampaikan suara anak langsung kepada Wali Kota dan berdialog dengan pejabat OPD	*Consulted and Informed*
"Dolan Bareng" Forum Anak di alun-alun kota	Rencana kegiatan disusun bersama anak dan Dinsos P3A sejak tahap gagasan	*Adult-Initiated, Shared Decisions with Children*
Nonton bareng film perjuangan; kunjungan ke yayasan/LKSA	Ide berasal dari anak, tetapi pendampingan pemerintah hingga tahap akhir belum konsisten	Cenderung *Child-Initiated and Directed* (belum konsisten)
Usulan infrastruktur ramah anak (jalur sepeda, bus antar-jemput) dalam Musrenbang	Usulan anak ditindaklanjuti menjadi kebijakan riil disertai bukti realisasi	*Consulted and Informed*, mendekati *shared decisions*

Sumber: hasil wawancara dan analisis penulis (2026), diadaptasi dari kerangka Hart (1992).

Tabel 2 memperlihatkan bahwa mayoritas bentuk partisipasi anak di Kota Mojokerto terkonsentrasi pada tingkat keempat dan kelima (*assigned but informed* dan *consulted and informed*). Satu kegiatan menunjukkan indikasi mencapai tingkat keenam, sedangkan belum ditemukan bukti yang cukup kuat untuk kegiatan yang secara konsisten mencapai tingkat ketujuh atau kedelapan. Dengan kata lain, partisipasi anak di Kota Mojokerto telah keluar dari zona bukan partisipasi, tetapi belum menyentuh zona kemitraan setara.

Faktor Pendukung dan Penghambat Partisipasi Anak

Kualitas partisipasi anak tidak berdiri sendiri, melainkan dipengaruhi oleh sejumlah faktor pendukung dan penghambat. Dari sisi pendukung, faktor pertama adalah komitmen kelembagaan Pemerintah Kota Mojokerto yang diwujudkan melalui landasan hukum Perda Nomor 4 Tahun 2017 serta beragam forum partisipasi rutin (Forum Anak, Musrenbang Anak, Temu Anak dengan Kepala Daerah, dan SAI). Faktor kedua adalah komunikasi dan pendampingan yang dilakukan Dinsos P3A; sebelum kegiatan, anak dibekali pemahaman peran sebagai pelopor dan pelapor (2P) sehingga mampu berpartisipasi secara lebih aktif. Faktor ketiga adalah dukungan lingkungan sosial orang tua, guru, teman sebaya, dan sekolah yang menumbuhkan rasa percaya diri anak untuk menyampaikan pendapat.

Sebaliknya, terdapat faktor penghambat yang menahan partisipasi anak untuk naik ke tingkat yang lebih tinggi. Pertama, kompleksitas permasalahan anak yang bersifat lintas sektor menyebabkan tindak lanjut aspirasi bergantung pada koordinasi antar-OPD yang belum sepenuhnya optimal. Kedua, belum meratanya pemahaman mengenai hak partisipasi anak; tidak semua aparatur memperoleh pelatihan Konvensi Hak Anak (KHA), dan tingginya mutasi pegawai menuntut penguatan kapasitas secara berkala. Ketiga, dari sisi anak, hambatan berkaitan dengan kepercayaan diri serta ketidakpastian tindak lanjut. Beberapa anggota Forum Anak mengaku khawatir usulan mereka tidak dipertimbangkan atau tidak memperoleh umpan balik yang jelas. Ringkasan faktor-faktor tersebut disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Faktor Pendukung dan Penghambat Partisipasi Anak dalam Kebijakan KLA di Kota Mojokerto

Faktor Pendukung	Faktor Penghambat
Komitmen kelembagaan: Perda No. 4 Tahun 2017 dan forum partisipasi rutin (Forum Anak, Musrenbang Anak, Temu Anak, SAI)	Pengambilan keputusan masih cenderung top-down; kewenangan final tetap pada pemerintah daerah
Komunikasi dan pendampingan Dinsos P3A; pembekalan peran pelopor dan pelapor (2P) sebelum kegiatan	Koordinasi lintas sektor (antar-OPD) belum optimal sehingga tindak lanjut aspirasi terkendala
Dukungan lingkungan sosial: orang tua, guru, teman sebaya, dan sekolah yang menumbuhkan rasa percaya diri anak	Belum meratanya pelatihan KHA bagi aparatur dan tingginya mutasi pegawai
Tersedianya saluran tindak lanjut baku melalui dokumen RAD KLA	Mekanisme umpan balik atas aspirasi anak belum sepenuhnya terbuka; sebagian anak kurang percaya diri

Sumber: hasil wawancara dan analisis penulis (2026).

Apabila kedua kelompok faktor tersebut dibaca melalui kerangka Hart (1992), faktor pendukung menjelaskan mengapa partisipasi anak dapat menapak tingkat *assigned but informed* hingga *consulted and informed*, sementara faktor penghambat menjelaskan mengapa partisipasi belum mampu naik ke tingkat yang lebih tinggi. Dominasi pengambilan keputusan oleh pemerintah, keterbatasan koordinasi lintas sektor, dan

belum optimalnya mekanisme umpan balik menjadi penahan utama yang membuat keterlibatan anak berhenti pada tahap konsultatif.

Temuan di Kota Mojokerto menarik untuk didudukkan dalam peta kajian partisipasi anak di Indonesia. Berbagai kajian pada kebijakan KLA dan tata kelola kolaboratif secara konsisten menemukan bahwa partisipasi anak cenderung berhenti pada level konsultatif dengan pengambilan keputusan yang masih didominasi pemerintah. Kajian collaborative governance dalam pemenuhan hak anak, misalnya, menyoroti lemahnya koordinasi antar-OPD dan ego sektoral sebagai hambatan utama (Jehudat et al., 2024; Susiawati & Mashur, 2025). Pola serupa ditemukan di Kota Mojokerto, yaitu ketergantungan pada Bidang Perlindungan Anak sebagai satu-satunya unit teknis penggerak, sementara OPD lain belum sepenuhnya memahami urgensi pelibatan anak.

Meskipun demikian, Kota Mojokerto menunjukkan keunggulan relatif. Kajian atas Forum Anak di daerah lain menekankan pentingnya pelembagaan wadah partisipasi agar aspirasi anak tidak berhenti sebagai wacana (Anwar, 2024). Di Kota Mojokerto, Forum Anak telah terlembaga secara formal dan memiliki mekanisme baku berupa RAD KLA sebagai saluran tindak lanjut aspirasi, disertai bukti realisasi usulan anak. Dengan demikian, temuan ini bukan kasus yang terisolasi, melainkan mencerminkan pola nasional sekaligus menegaskan bahwa pelembagaan forum dan saluran tindak lanjut yang jelas dapat mengangkat kualitas partisipasi melampaui tokenisme.

Relasi Protektif-Partisipatif: Menjelaskan Batas Atas Partisipasi

Pertanyaan mendasar dari temuan ini adalah mengapa partisipasi anak berhenti pada level konsultatif dan tidak melaju ke kemitraan setara. Jawabannya dapat ditelusuri dari peran ganda yang dijalankan Dinsos P3A, yaitu sebagai regulator (perumus kebijakan), implementor (pelaksana program), sekaligus fasilitator partisipasi anak. Rangkap peran ini secara struktural menempatkan Dinsos P3A pada posisi yang lebih dominan dibandingkan Forum Anak. Akibatnya, relasi keduanya lebih tepat digambarkan sebagai relasi protektif-partisipatif ketimbang kemitraan setara (*equal partnership*) sebagaimana disyaratkan pada tingkatan ketujuh dan kedelapan Tangga Partisipasi Hart.

Relasi protektif-partisipatif ini bukanlah kegagalan, melainkan sebuah tahap perkembangan. Di satu sisi, sifat protektif tampak dari kecenderungan pemerintah untuk selalu mendampingi, mengarahkan, dan menjaga proses agar sesuai prioritas pembangunan daerah sesuatu yang dapat dipahami mengingat anak adalah kelompok yang memerlukan perlindungan khusus. Di sisi lain, sifat partisipatif tampak dari konsistensi penyelenggaraan forum sejak tahap perencanaan hingga evaluasi serta pemberian ruang suara yang berarti bagi anak. Tantangan ke depan adalah menggeser titik keseimbangan relasi ini secara bertahap: dari dominasi pendampingan menuju berbagi kewenangan, sehingga anak tidak hanya didengar, tetapi juga turut memutuskan. Penguatan kapasitas Forum Anak, pelatihan KHA yang merata bagi aparatur lintas OPD, serta mekanisme umpan balik yang lebih terbuka menjadi prasyarat untuk mendorong partisipasi naik menuju tingkat kemitraan (Nurakhmadi & Rahmawan, 2024; Lundy et al., 2020).

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis menggunakan teori Tangga Partisipasi Anak Roger Hart (1992), partisipasi anak dalam kebijakan Kota Layak Anak di Kota Mojokerto telah terlaksana dengan cukup baik dan berada dalam kategori partisipasi sejati (*genuine participation*). Bentuk partisipasi didominasi tingkat *assigned but informed* (level 4) dan *consulted and informed* (level 5), yakni ketika anak memahami tujuan keterlibatannya, memperoleh informasi yang memadai, serta memiliki kesempatan menyampaikan aspirasi yang dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan. Satu kegiatan, yaitu Dolan Bareng Forum Anak, menunjukkan indikasi tingkat *adult-initiated, shared decisions with children* (level 6). Namun, partisipasi belum mencapai tingkat tertinggi (level 7–8) karena sebagian besar inisiatif berasal dari pemerintah dan kewenangan pengambilan keputusan final tetap berada pada pemerintah daerah.

Kualitas partisipasi tersebut dipengaruhi oleh faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung meliputi landasan hukum Perda Nomor 4 Tahun 2017, komitmen Dinsos P3A sebagai leading sector, pelembagaan Forum Anak, serta dukungan lingkungan sosial anak. Faktor penghambat meliputi pola pengambilan keputusan yang masih top-down, keterbatasan koordinasi lintas sektor, belum meratanya pelatihan KHA bagi aparatur, serta belum optimalnya mekanisme umpan balik. Peran ganda Dinsos P3A sebagai regulator, implementor, dan fasilitator menempatkannya pada posisi dominan, sehingga relasi yang terbentuk lebih tepat disebut relasi protektif-partisipatif, bukan kemitraan setara.

Sebagai rekomendasi, Dinsos P3A perlu memperkuat mekanisme umpan balik yang terbuka atas setiap aspirasi anak dan memberi ruang lebih luas kepada Forum Anak dalam tahap pengambilan keputusan. Forum Anak perlu meningkatkan kapasitas anggotanya melalui pelatihan dan pengembangan kepemimpinan agar mampu menyampaikan aspirasi secara lebih kritis dan representatif. Pemerintah Kota Mojokerto juga perlu memperkuat kolaborasi lintas sektor serta menjangkau anak di luar Forum Anak agar partisipasi menjadi lebih inklusif. Dengan langkah-langkah tersebut, implementasi Kota Layak Anak di Kota Mojokerto diharapkan tidak hanya memenuhi indikator administratif, tetapi juga mewujudkan pemenuhan hak anak yang partisipatif,

inklusif, dan berkelanjutan. Penelitian lanjutan disarankan menggunakan pendekatan komparatif antardaerah atau melibatkan anak di luar forum resmi untuk memperkaya pemahaman tentang kualitas partisipasi anak.

DAFTAR PUSTAKA

Anwar, A. (2024). Upaya pemenuhan hak partisipasi anak melalui Forum Anak Kabupaten Bandung dalam pelaksanaan program Kabupaten Bandung Layak Anak. *[Nama Jurnal], 23*(1).

Arindi, A. P., & Hidayat, E. (2024). Implementasi kebijakan Kota Layak Anak (KLA) melalui pengoptimalan program PUSPAGA Kota Surabaya. *[Nama Jurnal], 4*, 10267–10278.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Darmawan, A. D. (2022). Elemen kunci pendorong partisipasi masyarakat sebagai fondasi kebijakan smart city: Suatu kajian pustaka sistematis. *Jurnal Kajian Ilmiah, 17*(1), 105–124. https://doi.org/10.14203/jki.v17i1.714

Dwitasari, K. A. (2024). Mengkaji perkembangan partisipasi warga negara dalam tata kelola pemerintahan yang baik. *[Nama Jurnal], 2*.

Fadila, F., & Khaddafi, M. (2025). Pengumpulan data dalam penelitian kualitatif: Wawancara. *[Nama Jurnal]*, 13446–13449.

Fitri, S. N. (2025). Evaluation of legal protection for women and children's victims of violence by the Bengkulu City Office of Women's Empowerment and Child Protection. *Jurnal Pembangunan Hukum Kesehatan, 6*(1), 56–65. https://doi.org/10.18196/jphk.v6i1.24339

Hart, R. A. (1992). *Children's participation: From tokenism to citizenship* (Innocenti Essays No. 4). UNICEF International Child Development Centre.

Jehudat, V. K., Novaria, R., & Soesiantoro, A. (2024). Collaborative governance dalam mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Surabaya. *[Nama Jurnal], 1*(3), 451–461.

Kirana, D. A. (2024). Partisipasi masyarakat dan pengaruhnya terhadap proses legislasi di Indonesia: Tinjauan analitis terhadap peran rakyat dalam pembentukan kebijakan publik. *[Nama Jurnal], 2*(3), 285–299.

Lundy, L., Orr, K., & Marshall, C. (2020). Children's rights budgeting and social accountability: Children's views on its purposes, processes and their participation. *[Nama Jurnal/Buku]*, 91–113.

Manganti, G. S. (2023). Analisis partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik. *[Nama Jurnal], 3*(11), 380–389.

Nelly, S. (2024). Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik. *Jurnal Sociopolitico, 6*, 86–94.

Nurakhmadi, D. A., & Rahmawan, T. I. (2024). Optimalisasi partisipasi masyarakat dalam penganggaran: Strategi dan rekomendasi kebijakan. *[Nama Jurnal]*.

Pratiwi, D. C., & Kriswibowo, A. (2022). Kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak. *[Nama Jurnal], 7*, 192–204.

Roza, D. (2018). Peran pemerintah daerah untuk mewujudkan Kota Layak Anak di Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 25*(1), 198–215. https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss1.art10

Susiawati, T., & Mashur, D. (2025). Collaborative governance dalam penyelenggaraan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Pekanbaru. *[Nama Jurnal], 1*, 1–13.

Syahfiradella, A. D., Budhiartie, A., & Syam, F. (2025). Peran partisipasi masyarakat dalam proses hukum dan kebijakan publik. *[Nama Jurnal], 9*, 13270–13279.

Tandhim, A. W. A. (2025). Efektivitas collaborative governance untuk mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Malang. *[Nama Jurnal], 4*, 391–404.

Thalib, M. A. (2022). Pelatihan analisis data model Miles dan Huberman untuk riset akuntansi budaya. *Madani: Jurnal Pengabdian Ilmiah, 5*(1), 23–33.

Waruwu, M. (2024). Pendekatan penelitian kualitatif: Konsep, prosedur, kelebihan dan peran di bidang pendidikan. *[Nama Jurnal], 5*, 198–211.

Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak.

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 24 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.