

**JURNAL**  
**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA NOMOR 36 TAHUN 2013**  
**TENTANG KEBIJAKAN KOTA LAYAK ANAK**

DEWI KARTIKA RATRI<sup>1</sup>

(Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Brawijaya)

**ABSTRACT**

*Children Friendly City policy is an effort to guarantee the fulfillment of the needs and protection of children's rights, child care and children's participation in the construction carried out in collaboration with stakeholders across sectors. Probolinggo became one of the adopts the policy. In contrast to other areas that have been bearing the title of children friendly city as Surabaya, Semarang, Malang and others, Probolinggo currently still holds the status "towards child-friendly city".*

*This research is a qualitative descriptive study using data collection methods of interview, observation and documentation. The purpose of this research to know the implementation process Probolinggo Mayor Regulation Number 36 of 2013 about children friendly city. During the implementation process doesn't go smoothly there is problem. The issue of communication between policy implementers and implementers alike with the community, then the problem disposition implementing policies is still low, the lack of expertise of the human resources involved in policy and budget issues. Based on the phenomenon that occurs researcher interested in analyzing it using the theories of Edward III of policy implementation that consists of four indicators, namely communication, resources, disposition and bureaucratic structures.*

*Survey results revealed that there was miscommunication between implementers and information is still not up to community because the community doesn't know about the policy. On variable human resources of implementers policies the number has sufficient but for the skill still needs to be improved. Disposition is also a chore that needs to be resolved because commitment of implementers policies is still low. Fulfillment 31 indicators of child-friendly city is determined by the Ministry of Women's Empowerment is also still ongoing. Accordingly, need to increase the intensity of coordination through meetings held every month, and training workshops aiming improving skills and policy implementers make binding rules for implementers policies that are negligent to their duties and obligations.*

*Keywords : Children friendly city, implementation of policies.*

---

<sup>1</sup> Masa studi 2010 - Agustus 2014 | Jl. Lapangan No. 463B Sukodadi-Paiton. Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur | e-mail: [dontdizzy@gmail.com](mailto:dontdizzy@gmail.com)

## LATAR BELAKANG

Skripsi ini membahas tentang implementasi kebijakan Kota Layak Anak di Kota Probolinggo. Untuk Kota Probolinggo kebijakan tersebut terbilang baru dimana proses implementasinya berlangsung kurang lebih selama 10 bulan sejak disahkannya Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 36 Tahun 2013 tentang Kebijakan Kota Layak Anak pada Oktober 2013. Selama proses implementasi yang singkat tersebut tidak begitu saja berjalan dengan mulus terdapat masalah-masalah di antaranya masalah komunikasi baik antar pelaksana kebijakan maupun pelaksana kebijakan dengan masyarakat, kemudian masalah disposisi pelaksana kebijakan yang masih rendah, masih kurangnya keahlian dari sumber daya manusia pelaksana kebijakan serta masalah anggaran. Berdasarkan fenomena yang terjadi tersebut peneliti tertarik menganalisisnya menggunakan teori implementasi kebijakan dari Edward III yang terdiri dari empat indikator yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Data dari Badan Pusat Statistik mencatat tahun 2009 dari 79.729.824 orang anak di Indonesia pada usia 0-18 tahun baru sekitar 55% bayi dibawah lima tahun (Balita) yang memiliki akta kelahiran, sedang untuk keseluruhan usia anak yang memiliki akta kelahiran baru mencapai 35%.<sup>2</sup> Anak-anak yang tidak memiliki akta kelahiran sangat rentan untuk diperdagangkan serta dieksploitasi secara seksual. Data sensus menunjukkan lebih dari 10 juta anak tidak terdaftar di seluruh Indonesia.<sup>3</sup> UCW mencatat dari 4.000.000 anak pada usia 15-17 tahun terdapat 16,3% anak-anak di desa yang terlibat sebagai pekerja sedang untuk usia 5-12 tahun dari 4.000.000 anak terdapat 4,9% anak-anak di desa yang menjadi pekerja.<sup>4</sup>

Masalah-masalah tersebut menyedot banyak perhatian baik pemerintah atau masyarakat, sehingga hadir kebijakan yang lebih dikenal sebagai Kota Layak Anak (KLA) untuk menangani masalah anak tersebut. KLA merupakan hasil deklarasi *Global A World For Children* pada *UN Special on Children* yang dilaksanakan pada Mei 2002. Kota Probolinggo menjadi salah satu daerah yang mengadopsi kebijakan ini. Sejak tahun 2013 Pemerintah Kota Probolinggo telah menyusun Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak (RAD KLA) dengan target dapat terwujud pada tahun 2014. Berbeda dengan daerah lainnya yang telah menyandang predikat Kota/Kabupaten Layak Anak seperti Kota Surabaya, Kota Semarang, Kota Malang dan yang lainnya, Kota Probolinggo untuk saat ini masih menyandang status menuju kota layak anak. Kota layak anak pertama kali

---

<sup>2</sup>50 Juta Anak Belum Punya Akta melalui <http://www.menkokesra.go.id/> Diunduh pada 27 Maret 2014 pukul 20.04

<sup>3</sup>UNICEF. Perlindungan Anak Berbasis Sistem Diunduh pada 4 Desember 2013 pukul 21.30 melalui <http://www.unicef.org/>

<sup>4</sup> *Ibid.*,

di deklarasikan pada tahun 2011 yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor 11 tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak kemudian peraturan tersebut menjadi dasar hukum Kota Probolinggo dalam melaksanakan kota layak anak yang diterjemahkan dalam Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2013 tentang Kebijakan Kota Layak Anak yang disahkan pada bulan Oktober 2013.

Kebijakan Kota Layak Anak merupakan tanggung jawab bersama bukan hasil kerja satu instansi saja sehingga perlu sinergitas antara satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) dengan SKPD lainnya di antaranya yaitu Bappeda, Dinas Kesehatan, Dinas Catatan Sipil, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Dinas Pendidikan, Kepolisian serta elemen-elemen lain. Terdapat 31 indikator yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Kota Probolinggo untuk memperoleh predikat Kota Layak Anak. 31 indikator tersebut diklasifikasikan dalam lima kluster di antaranya yaitu kluster hak sipil dan kebebasan, kluster lingkungan keluarga dan perawatan alternatif, kluster kesehatan dasar dan kesejahteraan, kluster pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya dan kluster upaya-upaya perlindungan khusus. Namun dari hasil temuan di lapangan diketahui bahwa masih terdapat hak-hak anak di Kota Probolinggo yang belum terpenuhi diantaranya hak kesehatan, hak pendidikan, hak sipil dan kebebasan. Dicatat oleh Dinas Kesehatan Kota Probolinggo masih tingginya angka kematian bayi (AKB) yaitu 41/1000 KH sedang Kota Probolinggo menargetkan AKB yaitu 35/1000 KH. Catatan dari Dinas Kesehatan Kota Probolinggo dari target 42 kawasan bebas tanpa asap rokok masih 50% kawasan yang memenuhi syarat atau sekitar 21 kawasan saja.<sup>5</sup> Masalah yang dicatat oleh Dinas Catatan Sipil yaitu pada tahun 2012 masih terdapat 380 anak yang belum memiliki akta kelahiran.<sup>6</sup> Masalah lain yang juga terjadi yaitu kekerasan, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Anak mencatat bahwa terdapat 36 laporan kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak pada tahun 2012.<sup>7</sup>

Masalah yang timbul tidak hanya dari sisi sosial saja namun juga terjadi pada internal pelaksana kebijakan. hasil temuan lapangan diketahui bahwa terdapat masalah komunikasi yang mana hal ini terjadi antara Bappeda Kota Probolinggo sebagai ketua gugus tugas kota layak anak dengan Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB (BPPKB) sebagai sekretaris gugus tugas kota layak anak. Menurut Wiwik Susilawati "*Sekretariat BPPKB kurang aktif dalam melaksanakan tugasnya dengan kata lain belum sepenuhnya*

---

<sup>5</sup> *Ibid.*,

<sup>6</sup> Wawancara Antonius Tomy, Staf Bappeda Bidang Sosial Budaya pada 21 Maret 2014 pukul 12.00

<sup>7</sup> LKPJ Akhir Masa Jabatan Walikota Probolinggo 2009-2013 . Bab IV hlm. 56

*bisa melaksanakan fungsinya sedangkan Bappeda sebagai ketua gugus tugas KLA fungsinya memang lebih berperan banyak dalam hal koordinasi”*.<sup>8</sup>

Masalah lainnya terkait disposisi, keinginan yang kuat dari para pelaksana kebijakan masih belum terlihat seperti pernyataan Wiwik Susilawati di atas kurang aktifnya BPPKB tentu dipengaruhi oleh kemauan organisasi tersebut untuk ikut serta dalam proses implementasi kota layak anak sehingga kemudian ini menjadi masalah dasar yang perlu diselesaikan. Disisi SDM juga terdapat beberapa masalah salah satunya terjadi pada kelompok kerja (Pokja) gugus tugas kota layak anak yang belum bekerja secara maksimal sehingga proses implementasi terhambat. Pada Dinas Catatan Sipil yang belum bisa menyediakan data yang diminta untuk indikator sebab data yang disediakan oleh Dinas Catatan Sipil dan Dinas Kesehatan berbeda yang menimbulkan ketidaksesuaian. Berdasarkan pertimbangan pemaparan di atas maka peneliti tertarik untuk menulis skripsi dengan judul “Implementasi Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 36 Tahun 2013 tentang Kebijakan Kota Layak Anak”.

### **TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK EDWARD III**

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno menyatakan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.<sup>9</sup> Dimana berarti bahwa proses implementasi tidak akan terlaksana sebelum undang-undang atau peraturan ditetapkan serta dana disediakan guna membiayai proses implementasi kebijakan tersebut. Disisi lain implementasi kebijakan dianggap sebagai fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, *output* maupun sebagai hasil.<sup>10</sup>

Pada model implementasi kebijakan publik ada beberapa model implementasi kebijakan salah satunya diperkenalkan oleh Edward III pada tahun 1980. Untuk mengkaji implementasi kebijakan, Edward memulai dengan mengajukan dua pertanyaan dasar, yakni : 1) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? 2) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Dari dua pertanyaan tersebut kemudian model implementasi Edward III dirumuskan yang memiliki empat variabel, variabel tersebut yang akan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel yang dimaksud yaitu : *communication, resources, dispositions and bureaucratic structure*.

---

<sup>8</sup> Wawancara Wiwik Susilawati, Kepala Sub-bidang Pendidikan, Kebudayaan dan Kesejahteraan Rakyat Bidang Sosial Budaya pada 21 Maret 2014 pukul 12.30

<sup>9</sup> Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo. 2002. hlm. 102

<sup>10</sup> *Ibid.*,

**Komunikasi.** Komunikasi kebijakan berarti proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*).<sup>11</sup> Secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan.<sup>12</sup> *Transmisi*, menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan saja namun juga disampaikan pada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tersebut. *Kejelasan*, kebijakan yang telah ditransmisikan pada para pihak terkait hendaknya diterima dengan jelas sehingga mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran serta substansi dari kebijakan tersebut. Konsistensi, jika menginginkan proses implementasi menjadi cepat dan efektif maka diperlukan perintah-perintah yang konsisten dan jelas sebab ketidakkonsistenan perintah akan mendorong para pelaksana kebijakan mengambil tindakan yang sangat longgar dalam mengimplementasikan kebijakan.

**Sumber Daya.** Perintah implementasi mungkin akan diteruskan secara jelas dan konsisten namun jika pelaksana kebijakan kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan maka implementasipun cenderung kurang efektif. *Sumber daya manusia*, SDM merupakan variabel penting yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III, *sumber daya manusia (Staf) harus cukup dan cakap*.<sup>13</sup> Artinya bahwa SDM harus memadai secara jumlah atau cukup serta terampil dan ahli atau cakap. *Sumber daya anggaran*, Sumber daya lain yang juga cukup berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan yaitu sumber daya anggaran. Terbatasnya anggaran akan menghambat pelaksanaan program, terbatasnya anggaran yang tersedia juga akan memengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. *Sumber daya fasilitas*, fasilitas merupakan salah satu penunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya peralatan seperti gedung, tanah dan sarana semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.<sup>14</sup> Terbatasnya fasilitas tidak mendorong motivasi pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugasnya. *Sumber Daya Informasi dan Kewenangan*, menurut Edward dalam Winarno, ada dua bentuk informasi yang pertama informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan seperti petunjuk pelaksanaan kebijakan, tahapan, proses atau sejenisnya. Tujuannya agar pelaksanaan kebijakan menjadi lebih jelas. Bentuk kedua yaitu informasi berupa data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan

---

<sup>11</sup> Widodo, *op.cit.*, hlm. 97

<sup>12</sup> Winarno, *op.cit.*, hlm. 127

<sup>13</sup> *Loc.cit.*,

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 102

pemerintah. Kewenangan adalah sumber daya berikutnya yang ikut memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo menegaskan bahwa “*kewenangan yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan memengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan*”. Ketika institusi dihadapkan pada masalah yang memerlukan penanganan yang cepat maka kewenangan menjadi hal yang sangat dibutuhkan.

**Disposisi** meliputi kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat tercapai.<sup>15</sup> Disposisi akan muncul diantara para pelaku kebijakan manakala akan menguntungkan bagi organisasinya dan dirinya pribadi. Proses disposisi ini memerlukan pengetahuan, pemahaman dan pendalaman terhadap kebijakan yang kemudian akan timbul sikap menerima, acuh tak acuh bahkan menolak terhadap kebijakan. Kebijakan yang ditolak oleh pelaksana kebijakan misal organisasi pelaksana kebijakan merasa tidak diuntungkan dengan adanya kebijakan yang ada maka disinilah disposisi menimbulkan hambatan dalam implementasi kebijakan.

**Struktur Birokrasi.** Birokrasi menjadi salah satu organisasi yang paling sering menjadi pelaksana kebijakan. Menurut Edward ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi.<sup>16</sup> SOP menjadi pedoman pelaksanaan kebijakan bagi setiap implementor. SOP mampu menyeragamkan tindakan-tindakan dari organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terpecah-pecah atau tersebar dapat meningkatkan gagalnya komunikasi. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Jenis penelitian ini adalah kualitatif deskriptif yaitu suatu penelitian yang analisisnya dilakukan secara deskriptif dengan menggunakan analisis data kualitatif. Dengan menggunakan teknik analisis data diantaranya observasi, wawancara dan dokumentasi.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 104

<sup>16</sup> Winarno, *op.cit.*, hlm. 150

## TAHAPAN KEBIJAKAN KOTA LAYAK ANAK DI KOTA PROBOLINGGO

**Pembentukan Kota Layak Anak.** Pada pelaksanaan kota layak anak di Kota Probolinggo terdapat empat tahapan proses yang dilalui. Pertama tahap persiapan, dalam tahap persiapan hal-hal yang telah dilaksanakan yaitu penyatuan komitmen serta perlunya dukungan dari pelaksana kebijakan, pembentukan gugus tugas kota layak anak, pembentukan forum anak serta sosialisasi tentang kebijakan kota layak anak kepada SKPD se-Kota Probolinggo. Kedua tahap perencanaan, hal-hal yang dilakukan diantaranya penyusunan dokumen RAD dimana mencakup pemenuhan hak lima klaster dari RAD tersebut kemudian dijabarkan pada rencana kerja (Renja) SKPD se-Kota Probolinggo tahun 2013-2017 dengan harapan tahun 2018 sudah memperoleh gelar Kota Layak Anak. Ketiga yaitu pelaksanaan, dimana dari hasil RAD nantinya pada setiap tahun RAD tersebut akan dilaksanakan, sudah terlaksana pula deklarasi Kota Layak Anak yang digelar pada November 2013 yang dihadiri oleh 1000 anak. Keempat yaitu monitoring dan evaluasi dengan menggunakan indikator kota layak anak sesuai Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak. Pelaporan hasil evaluasi disampaikan pada Walikota serta Pemerintah Provinsi yaitu Gubernur. Terdapat pula penilaian dari Tim Pusat yaitu dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Penilaian berasal dari dokumen evaluasi kota layak anak serta penilaian lapangan.

**Pelaksanaan Kota Layak Anak.** Setelah regulasi disahkan kemudian proses implementasi kebijakan Kota Layak Anak mulai dilaksanakan, dimulai dengan pelaksanaan Deklarasi Kota Probolinggo menuju Kota Layak Anak yang dilaksanakan pada 2 November 2013 di Lapangan Rumah Dinas Walikota Probolinggo. Acara tersebut dihadiri oleh 1.000 anak TK/RA se-Kota Probolinggo dan 225 peserta undangan yang terdiri dari Gugus Tugas KLA, Dewan Perwakilan Anak, Muspida, SKPD, perusahaan swasta dan lembaga komunitas. Setelah pelaksanaan deklarasi KLA harapannya semua SKPD sudah mulai mempersiapkan rencana-rencana kerja yang pro terhadap anak-anak. Sehingga kemudian diagendakan sebuah rapat untuk mengidentifikasi rencana kerja bagi SKPD guna mendukung pelaksanaan program Kota Layak Anak untuk masa kerja tahun 2014 dimana rapat tersebut dilaksanakan pada bulan Januari 2014.

Proses implementasi KLA terus berlanjut target berikutnya yaitu mengikutsertakan anak-anak dalam Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) Kota dimulai dengan pelaksanaan sarahsehan anak pada 25 Februari 2014. Sarahsehan anak merupakan forum khusus yang disediakan bagi anak-anak sehingga anak-anak dapat mengungkapkan pendapat dan keinginan mereka mengenai pembangunan yang ideal menurut pandangan mereka. Kegiatan pelaksanaan Kota Layak Anak yang baru-baru saja

dilaksanakan yaitu pembentukan Forum Anak tingkat Kecamatan yang dilaksanakan pada 5-6 April 2014.

### **IMPLEMENTASI PERWALI KOTA PROBOLINGGO 36 TAHUN 2013**

Berdasarkan hasil penelitian yang dikomparasikan dengan teori dari Edward III model implementasi kebijakan publik diketahui bahwa:

Pada proses **komunikasi** terdapat tiga hal penting yang perlu diperhatikan dalam proses komunikasi. *Pertama* transmisi, dimana kebijakan publik hendaknya disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan saja namun juga kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak-pihak lain yang berkepentingan baik yang secara langsung ataupun tidak dengan kata lain perlunya sosialisasi baik kepada pelaksana kebijakan, kelompok sasaran serta masyarakat umum. Implementasi Kota Layak Anak juga tidak luput dari proses transmisi yaitu melalui sosialisasi. Menurut Wiwik Susilawati tahap sosialisasi awal dilakukan pada akhir 2012 dan awal 2013.<sup>17</sup> Sosialisasi tidak hanya dilakukan pada pelaksana kebijakan dalam hal ini SKPD terkait namun juga pada masyarakat melalui radio suara kota, media massa koran, pemasangan baner pada setiap kecamatan dan kelurahan. *Kedua* kejelasan, proses transmisi kebijakan sebaiknya dibarengi dengan kejelasan informasi agar kebijakan yang telah ditransmisikan tersebut dapat diterima dengan jelas sehingga para pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan dapat mengetahui maksud, tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut. Ketidakjelasan informasi akan menghambat implementasi kebijakan. Sampai saat ini proses penyampaian informasi sudah cukup jelas kepada para pelaksana kebijakan namun belum sampai pada masyarakat sebab hanya beberapa saja yang mengetahui esensi dari KLA bahkan sebagian besar tidak mengetahui tentang adanya kebijakan Kota Layak Anak. Menurut penuturan Ratih selaku warga Kota Probolinggo, selama ini belum ada sosialisasi khusus untuk Kota Layak Anak pada masyarakat. Demikian pula yang dinyatakan Sukardimito, sosialisasi kepada masyarakat belum dilaksanakan secara massif. Sosialisasi baru dilakukan di sekolah-sekolah, kepada LSM atau Ormas pun belum sepenuhnya dilaksanakan.<sup>18</sup> *Ketiga* konsistensi, kekonsistenan sebuah perintah juga diperlukan agar proses implementasi kebijakan menjadi lebih cepat dan efektif sehingga perintah-perintah yang diberikan haruslah konsisten dan jelas. Ketidakkonsistenan perintah akan mendorong pelaksana kebijakan mengambil tindakan yang sangat longgar dalam mengimplementasikan kebijakan. Dinas-dinas pelaksana teknis menyatakan bahwa sampai saat ini perintah yang diberikan oleh atasan kepada bawahan sudah konsisten.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Wawancara Wiwik Susilawati, Kepala Sub-bidang Pendidikan, Kebudayaan dan Kesejahteraan Rakyat Bidang Sosial Budaya Bappeda pada 07 Mei 2014 pukul 11.04

<sup>18</sup> Wawancara Sukardimito, Lembaga Swadaya Masyarakat Graha Bina Anak Jalanan pada 08 Mei 2014 pukul 13.49

<sup>19</sup> Wawancara Sumartini, Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan pada 06 Mei 2014 pukul 11.00



Untuk variabel **sumber daya** terdapat empat sumber daya yang perlu disoroti dalam proses implementasi kebijakan, diantaranya : *Pertama*, Sumber daya manusia pelaksana kebijakan KLA di Probolinggo belum sepenuhnya merata hanya beberapa dinas saja yang sepenuhnya memahami tugas mereka dan berkomitmen kuat sebagai SKPD pelaksana kebijakan KLA. Secara jumlah sudah cukup namun secara keahlian masih kurang dan persebaran informasi kepada pelaksana kebijakan juga masih belum merata sehingga informasi yang diperoleh masih ala kadarnya saja. Hambatan lainnya selain dari sisi kecukupan jumlah SDM dan keahlian para SDMnya yaitu masalah mutasi jabatan. *Kedua*, Sumber daya anggaran. Anggaran diperlukan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan misal untuk membayar gaji pelaksana kebijakan, penyediaan fasilitas, untuk operasionalisasi program dan yang lainnya. Untuk pelaksanaan KLA penyediaan anggaran diserahkan pada masing-masing dinas pelaksana teknis namun dinas-dinas tersebut belum menyediakan anggaran khusus untuk Kota Layak Anak. Sampai saat ini belum ada aliran dana khusus untuk program Kota Layak Anak karena kebijakan Kota Layak Anak ini di Kota Probolinggo terbilang masih baru dan berada pada tahap awal implementasi sehingga prosesnya masih jauh dari kata sempurna. Namun harapannya setiap SKPD khususnya yang tergabung dalam tim gugus tugas Kota Layak Anak pada masa anggaran berikutnya dapat mengalokasikan dana khusus untuk Kota Layak Anak. *Ketiga*, Sumber daya fasilitas atau sarana dan pra-sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan bisa berupa gedung, tanah, alat dan sarana yang semuanya berfungsi untuk memudahkan dalam pemberian pelayanan dalam implementasi kebijakan.<sup>20</sup> Pada pelaksanaan Kota Layak Anak fasilitas yang menyangkut kebutuhan bagi para pelaksana kebijakan sudah hampir sepenuhnya terpenuhi namun fasilitas yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan Kota Layak Anak jumlahnya masih sangat minim. Hal tersebut terjadi karena terkendala oleh waktu pelaksanaan kebijakan Kota Layak Anak yang terbilang masih baru. Harapannya pada tahun-tahun berikutnya fasilitas-fasilitas penunjang tersebut dapat terpenuhi dan disediakan sehingga proses implementasi kebijakan Kota Layak Anak menjadi lebih baik. *Keempat*, Sumber daya informasi dan kewenangan merupakan sumber daya terpenting berikutnya yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Para pelaksana kebijakan perlu mengetahui bagaimana melaksanakan suatu kebijakan seperti petunjuk pelaksanaan kebijakan, tahapan, proses atau sejenisnya. Tujuannya agar pelaksanaan kebijakan menjadi lebih jelas. Penyampaian informasi pada pelaku kebijakan tidak hanya disampaikan sekali namun dilakukan beberapa kali yaitu pada Mei 2012, April 2013, Juli 2013, serta rapat koordinasi yang dilaksanakan pertiga bulan sekali. Implementasi kebijakan Kota Layak Anak sampai saat ini berjalan dengan cukup baik salah satu faktor pendorongnya yaitu kewenangan yang cukup disetiap lini. Seperti dikutip dari pernyataan

---

<sup>20</sup> Widodo, *op.cit.*, hlm. 102

Sumartini, “*untuk menyelesaikan masalah anak itu kewenangannya sudah terbagi-bagi misal ada masalah KDRT anak kan itu sudah tertangani disini sudah ada UPT (Unit Pelayanan Terpadu)*”.<sup>21</sup> Kewenangan pelaksanaan kebijakan sudah terbagi rata dan tidak lagi dibebankan pada satu dinas saja.

**Disposisi** ini meliputi kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.<sup>22</sup> Disposisi berhubungan erat dengan komitmen para pelaksana kebijakan namun komitmen inilah yang sampai saat ini masih dipermasalahkan oleh pelaksana kebijakan, LSM serta akademisi. Kurangnya komitmen dari pelaksana kebijakan serta antar pelaksana kebijakan yang masih saling menuding satu dinas dengan dinas lainnya dan melepas tanggung jawab mereka sebagai pelaksana kebijakan sedang proses implementasi kebijakan Kota Layak Anak akan berhasil jika pelaksana kebijakannya memiliki komitmen yang kuat dan saling bahu-membahu selama proses implementasi kebijakan berlangsung. Masalah disposisi tersebut dapat diselesaikan melalui beberapa cara yaitu melalui pengangkatan birokrat atau dengan memberikan beberapa insentif bagi pelaksana kebijakan seperti menaikkan gaji pelaksana kebijakan atau *reward* bagi pegawai-pegawai yang berprestasi.

Variabel terakhir yaitu **struktur birokrasi**. Birokrasi menjadi salah satu organisasi yang paling sering menjadi pelaksana kebijakan. Menurut Edward III terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. *Standard Operating Procedures* (SOP), untuk kebijakan kota layak anak beracuan pada Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak kemudian Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak serta Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak. Namun belum ada SOP khusus yang disediakan oleh Pemerintah Kota Probolinggo untuk pelaksanaan KLA di Kota Probolinggo. Pada kebijakan kota layak anak mengharuskan setiap daerah untuk membentuk gugus tugas kota layak anak yang terdiri dari ketua, sekretaris dan koordinator pada lima kluster hak anak. Gugus tugas kota layak anak di Kota Probolinggo diketuai oleh Bappeda, BPPKB berperan sebagai sekretaris gugus tugas, koordinator kluster hak sipil dan keamanan yaitu Dinas Catatan Sipil, koordinator kluster hak pengasuhan alternatif yaitu BPPKB, koordinator kluster hak perlindungan khusus yaitu bagian hukum, koordinator kluster hak pendidikan yaitu Dinas Pendidikan dan

---

<sup>21</sup> Wawancara Sumartini, Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan pada 06 Mei 2014 pukul 11.00

<sup>22</sup> Widodo, *op.cit.*, hlm. 104

koordinator kluster hak kesehatan yaitu Dinas Kesehatan. Setiap dinas telah memiliki fungsi dan tuganya masing-masing sehingga proses pelaksanaan kebijakan kota layak anak menjadi terstruktur dan tidak lagi tumpang tindih.

## **KESIMPULAN**

Implementasi kebijakan kota layak anak di Kota Probolinggo sudah berjalan selama 10 bulan sejak disahkannya Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 36 Tahun 2013 tentang Kebijakan Kota Layak Anak pada Oktober 2013. Dalam kurun waktu tersebut implementasi kebijakan kota layak anak berjalan cukup baik walau masih jauh dari kata sempurna namun tidak dapat dikatakan gagal karena dari empat indikator Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi tidak terjadi masalah yang serius yang mengakibatkan pelaksanaan implementasi kebijakan kota layak anak menjadi terhambat atau terhenti.

- 1) Pada proses komunikasi masalah terjadi pada proses penyampaian informasi dimana penyampaian informasi sudah cukup jelas kepada para pelaksana kebijakan namun belum sampai pada masyarakat sebab hanya beberapa saja yang mengetahui esensi dari KLA bahkan sebagian besar tidak mengetahui tentang adanya kebijakan Kota Layak Anak.
- 2) Berdasarkan segi sumber daya, pada SDM pelaksana kebijakan Kota Layak Anak jumlahnya mencukupi namun untuk keahlian masih perlu ditingkatkan. anggaran tidak ada masalah dan sampai saat ini jumlahnya mencukupi namun dinas-dinas belum mencantumkan anggaran khusus untuk program-program kota layak anak. Fasilitas yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan Kota Layak Anak jumlahnya masih sangat minim ini terkendala oleh waktu pelaksanaan kebijakan Kota Layak Anak yang terbilang masih baru. . Sumber daya informasi bagi pelaksana kebijakan sudah mencukupi sebab sosialisasi kebijakan KLA pada pelaksana dilakukan sudah beberapa kali. Dan untuk sumber daya kewenangan bagi pelaksana kebijakan cukup baik.
- 3) Disposisi ini masih dipermasalahan oleh pelaksana kebijakan, LSM serta akademisi di Kota Probolinggo. Kurangnya komitmen dari pelaksana kebijakan. Dibanding saat proses formulasi kebijakan komitmen pelaksana kebijakan semakin menurun pada saat kebijakan telah diimplementasikan.
- 4) Belum ada *Standard Operating Procedures* khusus yang disediakan oleh Pemerintah Kota Probolinggo untuk pelaksanaan KLA di Kota Probolinggo.

## REKOMENDASI

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan maka peneliti mengajukan beberapa rekomendasi untuk dapat dijadikan bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah. Rekomendasi tersebut antara lain :

1. Pelaksanaan koordinasi gugus tugas KLA harus ditambah yaitu mengadakan rapat sebulan sekali. Tujuannya untuk menghindari miskomunikasi antar pelaksana kebijakan.
2. Meningkatkan keahlian para pelaku kebijakan dalam hal ini SKPD yang tergabung dalam gugus tugas KLA melalui *workshop*, pelatihan atau diklat yang bertujuan untuk meningkatkan *skill* pelaksana kebijakan.
3. Kemudian membuat aturan yang mengikat yang disetujui oleh SKPD pelaksana kebijakan KLA yaitu melalui SK Walikota yang ditujukan bagi pelaku kebijakan yang lalai pada tugas dan kewajibannya sebagai pelaksana kebijakan kota layak anak.
4. Bagi gugus tugas kota layak anak, pelaksanaan kegiatan kota layak anak harus beracuan pada dokumen RAD KLA yang telah disetujui serta menyediakan SOP khusus untuk pelaksanaan kota layak anak di Kota Probolinggo pada tahun berikutnya yaitu tahun 2015.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Pengantar Kebijakan Publik*. Malang : UMM Press.

Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan : Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta : Elex Media Komputindo.

Parson, Wayne. 2011. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Diterjemahkan oleh : Tri Wibowo. Jakarta : Kencana.

Widodo, Joko. 2013. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia.

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.

### Dokumen

Bappeda Kota Probolinggo. 2013. *Outline Workshop Kota Layak Anak*.

Bappeda Kota Probolinggo. 2014. *Formulir Evaluasi Kota Layak Anak*.

Bappeda Kota Probolinggo. 2014. Bahan Dialog Interaktif Radio Suara Kota Program Kota Layak Anak.

Pemerintah Kota Probolinggo. Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Akhir Masa Jabatan Walikota Probolinggo 2009-2013.

### **Jurnal**

Konvensi tentang Hak-hak Anak akses melalui [www.kontras.org/](http://www.kontras.org/)

Laporan Pengembangan Model Kota Layak Anak Kabupaten Gorontalo melalui [www.kla.or.id/](http://www.kla.or.id/)

Perlindungan Anak Berbasis Sistem melalui <http://www.unicef.org/>

### **Undang-Undang**

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak melalui [www.menegpp.go.id/](http://www.menegpp.go.id/)

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak melalui [www.menegpp.go.id/](http://www.menegpp.go.id/)

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak melalui [www.menegpp.go.id/](http://www.menegpp.go.id/)

Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 36 tahun 2013 tentang Kebijakan Kota Layak Anak

Surat Keputusan Walikota Probolinggo nomor : 188.45/241/KEP/425.012/2013 tentang Gugus Tugas Kota Layak Anak Kota Probolinggo Tahun 2013

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak melalui [dissos.jabarprov.go.id/](http://dissos.jabarprov.go.id/)