

## **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN ANAK SEBAGAI UPAYA PENGENTASAN KEKERASAN DI KOTA SURABAYA**

**Soffanah Dina Pratwi**

Program Studi Adminitrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya,  
[soffanahdp@gmail.com](mailto:soffanahdp@gmail.com)

**Bambang Kusbandrijo**

Program Studi Adminstrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya,  
[Bk.untag@gmail.com](mailto:Bk.untag@gmail.com)

**Supri Hartono**

Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya,  
[suprihartono@untag-sby.ac.id](mailto:suprihartono@untag-sby.ac.id)

### **ABSTRAK**

Perlindungan anak merupakan suatu upaya yang dilakukan untuk melindungi hak anak agar dapat berkembang dengan baik dan terlindungi dari diskriminasi dan kekerasan, seperti yang telah diatur dalam undang-undang dasar 1945 pasal 28 B ayat 2. Perlindungan anak terbagi menjadi perlindungan hukum dan non-hukum, yang meliputi aspek hukum, sosial, kesehatan, dan pendidikan. Prinsip perlindungan hukum anak harus sesuai dengan konversi hak anak. Kota Surabaya merupakan kota tertinggi di Jawa Timur dengan kondisi kasus kekerasan anak dan perempuan terbanyak. Dalam hal ini terdapat hal positif dan negatif yaitu sudah adanya keberanian masyarakat untuk melaporkan kasus kekerasan yang terjadi di masyarakat dan kebijakan yang di implementasikan pemerintah sudah berjalan dengan baik, terkait dampak negatifnya yaitu Kota Surabaya jadi di pandang menjadi kota dengan kekerasan terbanyak di Jawa Timur. Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan perlindungan anak sebagai upaya pengentasan kekerasan di Kota Surabaya serta implementasi peraturan daerah nomor 6 tahun 2011 tentang Perlindungan anak yang menjadi pedoman DP3APPKB dan UPTD PPA untuk menjalankan suatu program kerja di lapangan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan teori Charles O Jones. Metode yang digunakan yaitu metode penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan pendekatan observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil dari penelitian ini yaitu implementasi kebijakan perlindungan anak di Kota Surabaya yang sudah semakin baik yang didasari oleh faktor kunci keberhasilan implementasi pengorganisasian, interpretasi dan penerapan.

**Kata Kunci:** *Implementasi Kebijakan, Kekerasan, Perlindungan anak.*

### **ABSTRACT**

Child protection is an effort made to protect children's rights so that they can develop well and be protected from discrimination and violence, as regulated in the 1945 Constitution article 28 B paragraph 2. Child protection is divided into legal and non-legal protection, which includes legal, social, health and educational aspects. The principle of legal protection of children must be in accordance with the conversion of children's rights. The city of Surabaya is the highest city in East Java with the highest number of cases of violence against children and women. In this case, there are positive and negative things, namely the courage of the community to report cases of violence that occur in the community and the policies implemented by the government have been working well. Regarding the negative impact, the city of Surabaya is considered to be the city with the largest violence in East Java. The aim of this research is to determine and analyze the implementation of child protection policies as an effort to eradicate violence in the city of Surabaya as well as the implementation of regional regulation number 6 of 2011 concerning child protection which is the guideline for DP3APPKB and UPTD PPA for carrying out a work program in the field. The theory used in this research uses Charles O Jones' theory of policy implementation model. The method used is a qualitative descriptive research method using observation, interviews and documentation approaches. The results of this research are that the implementation of child protection policies in the city of Surabaya is getting better, based on the key factors of successful implementation, organization, interpretation and implementation.

**Keywords:** *Policy Implementation, Violence, Child Protection.*

#### **A. PENDAHULUAN**

Perlindungan anak merupakan suatu upaya untuk melindungi, menjamin, dan menjaga hak anak untuk terus berkembang baik secara fisik, mental dan sosial serta melindungi dari diskriminasi dan kekerasan. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 B ayat 2 terkait hak asasi anak memuat bahwa setiap anak berhak atas keberlangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Prinsip perlindungan hukum pada Anak harus sesuai dengan Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) sebagaimana telah diatur oleh pemerintah Republik Indonesia dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan (Konvensi tentang Hak-Hak Anak) *Convention on the Rights of the Child* (Nurusshobah, 2019).

Menurut Undang-undang tentang perlindungan anak pasal 3, Anak merupakan seseorang yang berusia di bawah 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Setiap anak mempunyai hak dan kewajiban untuk mendapatkan hidup yang baik, mendapatkan perlindungan tanpa kekerasan dan diskriminasi. perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan

diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera.

Kasus perundungan juga merupakan salah satu dampak negatif terbesar terhadap kesejahteraan dan kesenjangan anak. Menurut data terbaru dari UNICEF, 2 dari 3 anak perempuan dan laki-laki berusia 13-17 tahun pernah mengalami setidaknya satu bentuk kekerasan dalam hidupnya, 41 persen siswa yang berusia 15 tahun pernah mengalami perundungan lebih dari beberapa kali dalam sebulan, 45 persen dari 2.777 anak muda berusia 14-24 yang disurvei melalui platform keterlibatan anak muda UNICEF U-Report mengatakan bahwa mereka pernah mengalami *cyberbullying*.

Dalam jurnal (Zaima, n.d.), Peraturan daerah Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak yang bertujuan menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar tetap hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi dengan harkat dan martabat kemanusiaan dan mendapat perlindungan dari kekerasan, diskriminasi, eksploitasi dan perlindungan hak-hak lainnya. Dengan adanya peraturan daerah yang di keluarkan oleh pemerintah Kota Surabaya diharapkan angka perlindungan anak terutama eksploitasi pada anak dan perampasan hak-hak anak di Kota Surabaya dapat dihilangkan. Tujuan dari diaturnya peraturan tersebut yaitu supaya Kota Surabaya dapat mewujudkan dan menciptakan Kota yang ramah anak atau kota layak anak (KLA).

Kota Surabaya merupakan salah satu Kota di Provinsi Jawa Timur yang memiliki banyak kejadian kasus tindakan kekerasan tertinggi di Jawa Timur yaitu sebanyak 47 kasus, Trenggalek 38 kasus, Gresik 23 kasus, Sidoarjo 13 kasus, Batu 12 kasus, Tulungagung 11 kasus, Lumajang 11 kasus, Malang 9 kasus, Mojokerto 8 kasus, dan Sumenep 6 kasus. Dari tahun ke tahun tindak kekerasan di Kota Surabaya meningkat. Dalam hal ini terdapat sisi positif dan negatifnya yaitu masyarakat mulai berani untuk melaporkan adanya tindak kekerasan yang ada, sedangkan sisi negatifnya yaitu ternyata masih banyak kondisi kekerasan yang mengakibatkan seorang anak tidak mendapatkan kesejahteraan, kasih sayang dan pendidikan yang layak.

Berdasarkan catatan kasus yang ditangani oleh Unit Pelayanan Perempuan Anak (PPA) Polrestabes Surabaya pada tahun 2019 terdapat kasus KDRT fisik sebanyak 57 kasus, persetujuan anak sebanyak 43 kasus, kekerasan fisik anak 29 kasus, pencabulan anak sebanyak 22 kasus, kekerasan fisik dewasa sebanyak 10 kasus, kekerasan fisik anak 16 kasus, kekerasan fisik dewasa sebanyak 12 kasus, pemerkosaan sebanyak 7 kasus, perdagangan orang sebanyak 6 kasus, KDRT psikis 4 kasus, dan pornografi 2 kasus. Sehingga pada tahun 2019 total kasus kekerasan yang terjadi di Kota Surabaya sebanyak 208 kasus kekerasan.

Pada tahun 2020 kasus kekerasan yang terjadi di Kota Surabaya menjadi 206 kasus. Dari banyaknya kasus yang terjadi, yang paling banyak yaitu kasus KDRT fisik sebanyak 79 kasus, persetujuan anak sebanyak 53 kasus, pencabulan anak sebanyak 27 kasus, kekerasan fisik pada anak sebanyak 16 kasus, kekerasan fisik dewasa 12 kasus, pemerkosaan sebanyak 7 kasus, perdagangan orang sebanyak 6 kasus, KDRT psikis sebanyak 4 kasus, dan pornografi sebanyak 2 kasus.

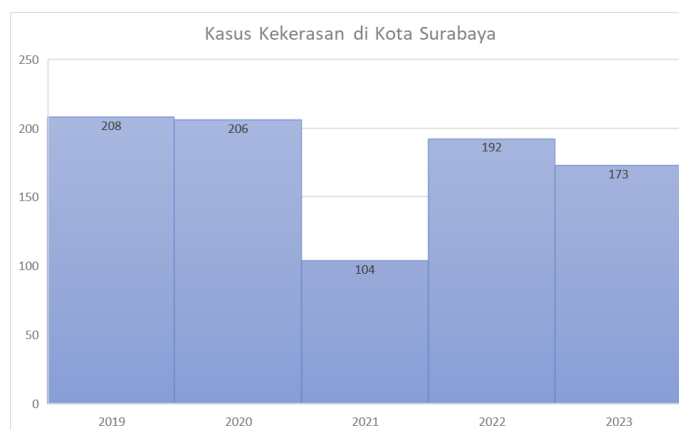
Pada sepanjang tahun 2021 di Kota Surabaya korban kekerasan seksual yang telah dialami anak dan perempuan yang mencapai 104 korban. Dalam menekan

angka kekerasan seksual ini, DP3APPKB memiliki antisipasi dan melakukan pendampingan psikologis pada korban untuk mengobati trauma korban kekerasan pada anak dan perempuan. Antisipasi yang dilakukan oleh DP3APPKB (Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Serta Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana) yaitu dengan melakukan antisipasi ke berbagai lingkungan dan personal, ke sekolah-sekolah, ke orang-orang yang hendak menikah.

Data kekerasan anak dan perempuan pada tahun 2022 di Kota Surabaya meningkat. Hal ini disebabkan karena tingginya kesadaran dan keberanian masyarakat dan korban yang melaporkan ke pihak yang berwenang atau berwajib. Berdasarkan data yang diterima pada tahun 2022, korban yang tercatat sebanyak 192 kasus yang terbagi atas 70 kasus KDRT, 88 kasus non KDRT, 31 kasus ABH dan 3 kasus *trafficking*. Meningkatnya kasus kekerasan yang terdata disebabkan karena adanya kesadaran dan keberanian masyarakat serta korban yang mampu melaporkan kasus yang dialaminya.

Berdasarkan data dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Serta Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kota Surabaya terdapat 173 kekerasan yang terjadi di Kota Surabaya pada tahun 2023. Dari 173 kasus yang terjadi paling banyak pada anak dengan jumlah kasus 122 dan 51 kasus terjadi pada perempuan dewasa. Dari 173 kasus kekerasan yang terjadi terdapat rincian kekerasan anak yaitu 27 anak berhadapan dengan hukum (ABH), kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) 26 dan non KDRT 69 kasus. Sedangkan rincian kasus yang terjadi pada perempuan dewasa yaitu 39 KDRT dan 12 non KDRT.

Berikut merupakan data kasus kekerasan pada anak dan perempuan yang terjadi di Kota Surabaya dari tahun 2019-2023.



Gambar 1.1 Kasus Kekerasan di Kota Surabaya

Sumber: data observasi penulis

## **B. KAJIAN PUSTAKA** **Administrasi Publik**

Menurut Agus Hendrayady dalam jurnal (Mustanir et al., 2023) administrasi merupakan proses kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara rasional. Administrasi publik merupakan seni dan ilmu

yang mengarah pada hubungan antara suatu organisasi dengan para *stakeholder* dan melakukan aktivitas yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan. Menurut Keban (2004:10) dalam jurnal (Mustanir et al., 2023) terdapat dimensi-dimensi strategis administrasi publik yaitu dimensi kebijakan, dimensi organisasi, dimensi manajemen, dimensi moral dan etika, dimensi lingkungan, serta dimensi akuntabilitas kinerja.

Dari keenam dimensi tersebut dapat menjadikan administrasi publik menjadi lebih ideal. Hal ini dikarenakan administrasi publik yang ideal adalah administrasi publik yang benar-benar dapat dan mampu memanfaatkan serta menerapkan dan menggunakan keterampilan serta keahliannya dibidang kebijakan, dibidang organisasi, dibidang manajemen, dibidang moral dan etika, dibidang lingkungan, serta dibidang kinerja.

Administrasi negara/publik merupakan sebuah ilmu yang mempelajari tentang penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi administrasi publik merupakan upaya untuk melakukan perubahan dalam sistem administrasi publik dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja pemerintah serta melayani masyarakat secara baik. Menurut (M.Si et al., 2023) administrasi publik di Indonesia memiliki sejarah dan karakteristik yang unik yang dipengaruhi oleh berbagai faktor termasuk warisan kolonial, budaya lokal, dan dinamika politik pasca kemerdekaan. Sejak era reformasi pada akhir 1990-an, sistem administrasi publik Indonesia telah mengalami berbagai perubahan signifikan yang ditujukan untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi dan efisiensi.

Menurut Unggul Sagena dalam jurnal (Zahari et al., 2023) sejarah administrasi publik dan paradigma administrasi publik berkaitan erat dengan reformasi administrasi publik paling tidak dalam dua hal yaitu:

- 1) Sejarah administrasi publik yang menjadi dasar dalam merumuskan program reformasi administrasi publik.
- 2) Paradigma administrasi publik juga mempengaruhi program reformasi administrasi publik. Paradigma baru seperti paradigma *good governance* menjadi landasan dalam merumuskan program reformasi administrasi publik yang lebih transparan, akuntabel, partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Berikut merupakan beberapa paradigma administrasi publik yang pernah muncul:

1. Paradigma Tradisional atau Klasikal

Paradigma tradisional merupakan kerangka pemikiran yang menganggap bahwa administrasi publik bersifat teknis dan mengedepankan efisiensi dan efektivitas dalam menjalankan tugas pemerintah yang sangat dipengaruhi oleh pemikiran ilmu manajemen dan teknik industri.

2. Paradigma Neoklasik

Paradigma ini muncul pada tahun 1950-an dan 1960-an sebagai reaksi terhadap paradigma tradisional yang dianggap terlalu mekanistik dan kurang memperhatikan aspek kemanusiaan. Paradigma ini mengedepankan konsep "*rational choice*" atau pemilihan rasional dalam pengambilan keputusan dan memandang administrasi publik sebagai suatu sistem yang harus diatur sedemikian rupa agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

3. Paradigma *New Public Administration* (NPA)

Paradigma ini berkembang pada tahun 1970-an sebagai respon terhadap kegagalan paradigma klasik dalam mengatasi masalah sosial yang rumit. Paradigma ini menekankan pentingnya partisipasi publik dalam pengambilan keputusan serta memberikan perhatian pada kepentingan masyarakat dan tata kelola yang baik.

4. Paradigma Baru

Paradigma ini baru muncul pada tahun 1970-an dan 1980-an sebagai reaksi terhadap paradigma neoklasik yang dianggap terlalu berfokus pada aspek teknis dan kurang memperhatikan aspek sosial dan politik. Paradigma ini mengedepankan konsep "*public value*" atau nilai publik dalam pengambilan keputusan dan memandang administrasi publik sebagai sebuah sistem yang kompleks yang dipengaruhi oleh faktor sosial dan politik.

5. Paradigma *New Public Management* (NPM)

Pendekatan ini menekankan pada pengukuran kinerja dan pengambilan keputusan berdasarkan hasil yang dihasilkan serta memberikan peran penting pada manajemen sebagai pengelola layanan publik. Paradigma ini populer sejak akhir 1980-an dan awal 1990-an.

6. Paradigma Tata Kelola Publik (*Good Governance*)

Paradigma *good governance* berkembang pada tahun 1990-an sebagai respon terhadap kegagalan paradigma NPM dalam memperbaiki kualitas pelayanan publik dan meningkatkan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Paradigma ini menekankan pada tata kelola yang baik dan partisipasi publik dalam pelayanan publik serta memperhatikan aspek-aspek sosial, politik dan ekonomi dalam pengambilan keputusan.

7. Paradigma Neo-Weberian

Paradigma ini berakar dari pemikiran Max Weber, seorang sosiolog dan filsuf Jerman pada awal abad ke-20 yang terkenal dengan konsep rasionalitas dan birokrasi. Paradigma ini merupakan salah satu paradigma dalam ilmu administrasi publik yang menekankan pada penggunaan prinsip rasionalitas, hukum dan otoritas dalam melaksanakan tugas administratif.

8. Paradigma *New Public Service*

Pendekatan ini menolak model bisnis dan menekankan pentingnya keberlanjutan dan perencanaan jangka panjang dalam pengambilan keputusan. Paradigma ini menekankan pada nilai-nilai pelayanan publik serta keadilan, kepentingan umum, kebijakan yang berpusat pada masyarakat dan pemulihan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

9. Paradigma *Collaborative Governance*

Paradigma ini menempatkan penekanan pada kerja sama antara pemerintah, masyarakat sipil dan sektor swasta dalam merancang dan melaksanakan kebijakan publik. Pendekatan ini berusaha untuk memperkuat partisipasi publik dan pemilik kepentingan dalam proses pengambilan keputusan.

**Kebijakan Publik**

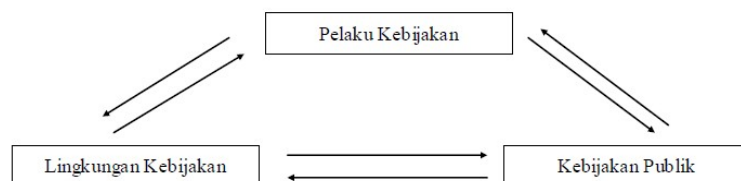
Menurut Fredrich dalam Agustino (2017: 166) dalam jurnal buku konsep dasar kebijakan publik (Suwitri, 2008), kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-

kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Pada dasarnya kebijakan merupakan suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Menurut Anderson dalam Agustino (2017) dalam jurnal (Rizkiani et al., 2019), kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan. Kebijakan publik merupakan suatu aktivitas atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat.

Menurut Nugroho dalam jurnal (Rizkiani et al., 2019), ada dua karakteristik dari kebijakan publik yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Kebijakan dapat dipandang sebagai sistem atau serangkaian bagian yang saling berhubungan dan bergantung dalam aturan tertentu untuk menghasilkan satu kesatuan. Menurut Dunn (1994) sistem kebijakan mencakup hubungan timbal balik dari tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hubungan timbal balik antara ketiga komponen sistem kebijakan tersebut di gambarkan dalam gambar berikut.



Gambar 1.2 Komponen Sistem Kebijakan

Sumber: Kajian pustaka

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses dan variabel yang harus dikaji. Menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34), tahap-tahap kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini kemungkinan suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada beberapa alasan untuk menunda masalah dengan kurun waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan dan dibahas oleh para pembuat kebijakan kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai suatu kebijakan untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari banyaknya alternatif yang ada, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan. Pada tahap implementasi berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para implemantator, namun beberapa yang lain akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk mendapatkan dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, ditentukan ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah menajapai tujuan yang diinginkan.

### C. METODE

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini yaitu deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur kuantifikasi, perhitungan statistik atau bentuk cara lainnya yang menggunakan ukuran angka. Menurut Sugiono sebagaimana yang dikutip dalam (Yani et al., 1995), penelitian kualitatif adalah penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah dimana peneliti merupakan instrumen kunci.

Penelitian ini dilakukan di DP3APPKB Kota Surabaya yang berlokasi di Jl. Kedungsari No.18, Kecamatan Tegalsari, Kota Surabaya serta UPTD PPA Kota Surabaya yang berlokasi di Jl. Nginden Intan Permata No.1, Kecamatan Sukolilo, Kota Surabaya. Pemilihan lokasi ini berdasar pada masalah yang diteliti dan sumber data penelitian.

Fokus penelitian dalam jenis penelitian kualitatif bertujuan sebagai pedoman dalam melakukan analisis dan memberikan gambaran pembahasan yang diangkat oleh peneliti agar tidak melebihi batasan dari fokus yang diteliti. Penelitian ini berfokus pada Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak Sebagai Upaya Pengentasan Kekerasan di Kota Surabaya.

Sumber data merupakan tempat dimana peneliti menemukan data-data dan dokumen yang diperlukan untuk menunjang penelitian. Dalam pengumpulan sumber data, peneliti melakukan penelitian ini dengan menggunakan perolehan sumber data primer dan data sekunder.

Dalam penelitian kualitatif peneliti merupakan suatu instrumen penelitian yang juga berfungsi sebagai alat pengumpulan data. Teknik pengumpulan data merupakan hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan penelitian. Untuk mempermudah peneliti dalam pengumpulan data, maka peneliti menggunakan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

### **Model Implementasi Kebijakan Publik**



Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan sebuah cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik terdapat dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik. Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65) yang diambil dalam jurnal (Rizkiani et al., 2019), mengatakan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975) sebagaimana dikutip dari (Permatasari, 2020). Proses implementasi ini merupakan salah satu contoh model *Top Down*, model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan:

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika hanya ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosial budaya yang ada di level pelaksana kebijakan. Jadi ukuran dan tujuan kebijakan itu harus realistis dan sesuai sosial budaya menurut Van Meter dkk.

b. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya yang dikelola meliputi manusia, alam dan informasi.

c. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya.

d. Sikap/kecenderungan para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Jelas pada model ini pelaksanaan sangat dominan perannya. Kebijakan akan tergantung pelaksana.

e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak-pihak yang

terlibat dalam suatu proses implementasi, kesalahan kecil akan terhindar jika berkoordinasi dengan baik.

f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondisi yang kondusif lingkungan eksternal.

Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Variabel tersebut mencakup sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target grup termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target grup, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implemntability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. jenis manfaat yang akan dihasilkan
- b. derajat perubahan yang diinginkan
- c. kedudukan pembuat kebijakan
- d. siapa pelaksana program
- e. sumber daya yang dihasilkan.

Sementara itu, lingkungan implementasinya adalah:

- a. kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- b. karakteristik lembaga dan penguasa
- c. kepatuhan dan daya tanggap

Berdasarkan beberapa model implementasi kebijakan, maka model implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu model implementasi kebijakan Charles O. Jones dalam jurnal (Eterna et al., 2022). Menurut Charles O Jones, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang interaktif antar suatu alat tujuan dengan tindakan atau bersifat interaktif dengan kegiatan yang menghasilkan sebuah program. Charle O Jones mengemukakan bahwa terdapat tiga variabel keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Pengorganisasian

Setiap organisasi harus memiliki struktur organisasi, dengan adanya sumber daya manusia sebagai tenaga pelaksana perlengkapan atau alat kerja yang didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan, proses kegiatan pengaturan dan penetapan yang menjadi pelaksana kebijakan mana yang akan dilaksanakan, siapa pelakunya, besaran anggaran yang diperlukan, darimana sumbernya, penggunaannya, pertanggungjawabannya, penetapan tata kerja dan koordinasi pelaksana kebijakan.

2. Interpretasi

Implementasi dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku yang pelaksanaannya dapat dilihat dari pelaksanaan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Sesuai dengan petunjuk teknis, kebijaksanaan yang

sudah dirumuskan merupakan bentuk pelaksana dirancang lagi secara teknis agar dapat memudahkan dalam operasional program. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan secara efektif dan efisien. Adanya pemahaman oleh semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan maupun penerima kebijakan atas pedoman pelaksana. Dalam hal ini fasilitator, tim teknik, lembaga/organisasi dengan masyarakat sebagai penerima manfaat.

### 3. Penerapan

Penerapan merupakan suatu proses yang menekankan pada terciptanya tujuan kebijakan yang efektif dan efisien serta dilaksanakan oleh suatu pelayanan dan perlengkapan program yang objektif. Suatu kebijakan akan berhasil apabila dapat diimplementasikan sesuai dengan penyusunan program yang telah dilakukan. Untuk dapat melihat hal ini harus dilengkapi dengan prosedur kerja yang jelas tidak tumpang tindih sehingga tidak bertentangan antara inti kegiatan yang ada di dalamnya, program kerja serta jadwal kegiatan disiplin dan terencana dengan baik sehingga tujuan program dapat terealisasi dengan efektif.

## **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Terkait dengan hasil temuan yang ada di lapangan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan perlindungan anak sebagai upaya pengentasan kekerasan di Kota Surabaya dapat dijabarkan sebagai berikut:

### 1) Pengorganisasian

Hasil pengamatan di kantor DP3APPKB dan UPTD PPA Kota Surabaya yang dilakukan wawancara dengan berbagai pihak terkait menunjukkan bahwa adanya kekurangan sumber daya manusia yang menjadi faktor penghambat dari dalam organisasi dan sumber daya manusia (korban dan orang tua) yang menjadi faktor eksternal. Untuk melakukan upaya pengentasan kekerasan pada anak di Kota Surabaya ini dibutuhkan lebih banyak lagi sumber daya manusia seperti psikiater, psikolog dan konselor untuk anak dan perempuan supaya pelaksanaan program kerja bisa lebih cepat untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Tidak hanya itu, tetapi juga diperlukan lagi shelter atau rumah aman untuk korban agar korban bisa merasakan keamanan dan kenyamanan selama masa rehabilitasi atau pemulihan pasca insiden kekerasan yang dialami.

### 2) Interpretasi

Aspek interpretasi merupakan aspek yang dipergunakan sebagai pedoman atau petunjuk pelaksanaan implementasi program sesuai dengan peraturan daerah ataupun perwali serta pelaksanaan kebijakana yang berlaku. Aspek interpretasi terkait pelaksana kebijakan atau aktor yang terlibat, kebijakan yang digunakan serta petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan perlindungan anak di DP3APPKB Kota Surabaya, karena program tidak akan bisa berjalan sesuai dengan alur atau program tersebut bisa juga tidak terencana dengan baik sehingga tujuan tidak bisa berjalan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, setiap program yang akan diimplementasikan harus disesuaikan terlebih dahulu sesuai dengan petunjuk teknis dari peraturan daerah, peraturan wali kota ataupun peraturan perundang-undangan.

### 3) Penerapan

Pada aspek ini, terkait dengan penyediaan ruang. Dalam hal perlindungan anak runag yang dibutuhkan untuk keamanan korban kekerasan yaitu shelter atau

rumah aman yang dapat melindungi anak dan juga perempuan korban kekerasan. Penerapan kebijakan yang ada akan selalu diawasi oleh inspektorat dan juga bappedalitbang untuk mengevaluasi dan memonitoring program yang sedang berjalan agar tidak terjadi tumpang tindih program-program yang lainnya. Apabila tidak tersedia rumah aman atau shelter untuk menampung korban kekerasan atau tempat tinggal sementara untuk korban kekerasan maka program yang dijalankan juga akan sia-sia karena sarana dan prasarana dalam setiap program atau organisasi harus tersedia agar program dan upaya yang dijalankan pemerintah atau pihak-pihak terkait dapat berjalan dengan lancar dan tidak ada halangan apapun terkait penggunaan ruang untuk rumah aman korban kekerasan.

#### **Faktor Penghambat Implementasi kebijakan**

Dalam pembahasan terdapat beberapa identifikasi faktor-faktor hambatan dari luar maupun dari dalam suatu organisasi DP3APPKB atau Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Serta Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dalam pengentasan kekerasan pada anak di Kota Surabaya yang akan dikemukakan sebagai berikut:

Faktor penghambat implementasi kebijakan perlindungan anak sebagai upaya pengentasan kekerasan di Kota Surabaya yang mengacu pada peraturan daerah nomor 6 tahun 2011 tentang penyelenggaraan perlindungan anak di Kota Surabaya ini dipengaruhi oleh beberapa faktor internal maupun eksternal:

- a. Faktor Eksternal
  - 1) Adanya pola asuh orangtua yang kurang baik atau kurangnya perhatian dari orang tua yang pada akhirnya akan menyebabkan anak tersebut kurang perhatian dan kasih sayang dari orang tua.
  - 2) Adanya kondisi dimana orang tua yang menutupi kejadian kekerasan pada anak ataupun takut melaporkan kepada pihak terkait yang berkewajiban untuk melindungi anak dari segala bentuk kekerasan yang ada.
- b. Faktor Internal
  - 1) Minimnya sumber daya manusia yang ada sebagai psikolog atau konselor untuk menangani atau mendampingi anak korban kekerasan.

#### **E. SIMPULAN**

Dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Anak di Kota Surabaya sudah diimplementasikan dengan baik oleh DP3APPKB dan UPTD PPA karena peraturan tersebut merupakan pedoman untuk pelaksanaan di lapangan terkait pengentasan perlindungan anak korban kekerasan di Kota Surabaya. Namun, dalam pengimplementasiannya di lapangan masih terdapat beberapa kekurangan yaitu:

1. Perlu adanya perbaikan atau revisi tentang implementasi peraturan daerah nomor 6 Tahun 2011 yang lebih *update* karena terdapat beberapa permasalahan yang belum ada di tahun tersebut.
2. Kurangnya sumber daya manusia atau tenaga profesional psikolog atau psikiater untuk mengatasi perlindungan anak korban kekerasan di Kota Surabaya supaya segera mendapatkan bantuan tenaga psikolog untuk konseling agar korban tidak terlalu berlarut dalam hal yang menjadi penyebab

- takut, tidak nyaman dan trauma, serta tenaga hukum untuk memproses kasus kekerasan yang ada di Kota Surabaya.
3. Perlunya mengesahkan kebijakan yang baru sebagai pedoman atau petunjuk teknis untuk mengatasi permasalahan yang *update* terkait perlindungan anak di Kota Surabaya.
  4. Perlunya penambahan sumber daya manusia supaya pengentasan kekerasan yang terjadi di Kota Surabaya dapat segera teratasi dengan baik dan cepat seperti penambahan tenaga psikolog dan juga tenaga hukum di UPTD PPA dan juga DP3APPKB.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Yani, J. A., Mangkunegara, A., & Aditama, R. (1995). Sugiyono. 2017, Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Procrastination And Task Avoidance: Theory, Research and Treatment. New York: Plenum Press, Yudistira P, Chandra, Diktat Ku.*
- Nurusshobah, S. F. (2019). Konvensi hak anak dan implementasinya di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Dan Pelayanan Pekerjaan Sosial (Biyana)*, 1(2).
- Zaima, R. (n.d.). *EFEKTIVITAS PENERAPAN PASAL 6 PERATURAN DAERAH PEMERINTAH KOTA SURABAYA NOMOR 6 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN ANAK DI KELURAHAN NGAGEL REJO KECAMATAN WONOKROMO.*
- M.Si, D., Septiani, S., & Pustaka, S. (2023). *ILMU ADMINISTRASI NEGARA.*
- Mustanir, A., Hendrayady, A., Kusnadi, I. H., Purnamaningsih, P. E., Irawan, B., dwi Wismayanti, K. W., Baihaqi, M. R., Bilgies, A. F., Harianto, R. P., & De Grave, A. (2023). Teori Administrasi Publik. Padang: *Global Eksekutif Teknologi (GetPress).*
- Zahari, A. F. M., Sagena, U., Mustanir, A., Amane, A. P. O., Hendrayady, A., Irawan, B., Tendi, E. F., Sriharyati, S., Widyawati, D. S., & Katili, A. Y. (2023). Reformasi Administrasi Publik. *Pertama. Edited by A. Yanto. Padang: Global Eksekutif Teknologi.*
- Eterna, L., Setyawan, D., & Setiamandani, E. D. (2022). Pelaksanaan Kebijakan Tentang Program Perlindungan Anak Di Kabupaten Malang. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik (JISIP)*, 11(1), 18–27.
- Permatasari, I. A. (2020). Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan). *TheJournalish: Social and Government*, 1(1), 33–37.
- Rizkiani, F., Kurniawan, R., & Iskandar, H. (2019). Implementasi Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pengembangan Kota Layak Anak. *Asia-Pacific Journal of Public Policy*, 5(2), 1–21.
- Sugiyono, P. (2013). Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D (Cetakan Ke). *CV Bandung: Alfabeta*, 87–93.