

# Disertasi Siti Khumayah DIS

*by* Siti Khumayah Dis

---

**Submission date:** 28-Aug-2023 11:34AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 2152526570

**File name:** bab\_1\_4\_5\_fix\_-\_Siti\_Khumayah.doc (1.7M)

**Word count:** 29034

**Character count:** 192256

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Kesejahteraan rakyat adalah amanat konstitusi yang harus dijalankan oleh negara melalui pertumbuhan nyata yang merata di semua sektor melalui proses pembangunan yang strategis dan tepat guna, khususnya di daerah dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah. Upaya memberikan tingkat kesejahteraan tersebut salah satunya adalah membuat perencanaan dan mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan dengan upaya-upaya membangun sinergitas yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat serta sektor swasta untuk bahu-membahu melaksanakan pembangunan.

Kota Cirebon, sebagai salah satu wilayah administratif pemerintahan daerah yang menjadi bagian dari Provinsi Jawa Barat, merupakan kota dengan latar belakang kehidupan sosial kemasyarakatan dan kultur penduduk yang multietnik. Terdapat berbagai suku bangsa mendiami wilayah Kota Cirebon. Selain etnik Cirebon yang mempunyai kekhasan khusus kecirebonan, juga ada suku asli Indonesia lainnya yang ikut meramaikan khazanah kependudukan Kota Cirebon, seperti suku Sunda, Jawa, Minang, Batak dan suku lainnya, serta etnik Tionghoa yang mendiami wilayah khusus yang disebut Pecinan dan ras Gujarat/Arab yang mendiami wilayah khusus bernama Kampung Arab/Panjunan. Keberagaman etnik tersebut menjadikan Kota Cirebon sebagai salah satu kota multikultural sehingga terbentuk pula beragam perilaku sosial masyarakat dalam

kehidupan sehari-hari. Kondisi itu juga menjadikan Kota Cirebon sebagai kota pertemuan bisnis dan salah satu sentral perdagangan di Jawa Barat. Letak geografis yang berada di dataran rendah/wilayah pantai dan berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah sangat mendukung Kota Cirebon sebagai sentral ekonomi dan pergerakan mobilitas penduduk bagi daerah administratif sekitar, seperti Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Subang, Kabupaten Cirebon, bahkan Kota dan Kabupaten Tegal serta Kabupaten Brebes yang masuk dalam administratif Jawa Tengah. Fakta-fakta tersebut menjadikan Kota Cirebon patut mendapatkan perhatian khusus dari Pemerintah Pusat dan Provinsi Jawa Barat untuk pengembangannya.

Sentral ekonomi dan perdagangan terutama bagi wilayah administratif sekitar membuat Kota Cirebon mengalami multidimensi problematika pembangunan, dimana salah satu tujuan pembangunannya adalah mewujudkan kota layak anak untuk mewujudkan pembangunan yang merata guna kesejahteraan bersama. Kota Layak Anak (KLA) merupakan sistem pembangunan suatu wilayah administrasi yang mengintegrasikan komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam program dan kegiatan pemenuhan hak-hak anak seperti kelangsungan hidup, perlindungan dari kekerasan, serta diskriminasi. Untuk itu Pemerintah Kota Cirebon mengesahkan kebijakan tentang KLA melalui Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 sebagai turunan sekaligus untuk mengimplementasikan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Permen PPPA) Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan

**Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.** Diketahui bahwa dari tahun 2019 sampai dengan tahun 2022, Kota Cirebon mendapatkan predikat/kategori Madya dari 5 (lima) predikat penghargaan, yaitu Pratama, Madya, Nindya, Utama dan Kota Layak Anak, dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) untuk penghargaan Kota Layak Anak (KLA).

Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DSP3A) Kota Cirebon, yang per Agustus 2021 digabungkan ke dalam Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana (DP3AP2KB), mencatat bahwa jumlah fasilitas anak untuk pemenuhan hak-hak anak masih sangat sedikit. Diketahui pula bahwa kekerasan terhadap anak di Kota Cirebon masih menunjukkan angka signifikan. Dengan hadirnya peraturan daerah tentang kota layak anak, dimana untuk mewujudkannya diperlukan peran serta unsur masyarakat dan partisipasi perusahaan/swasta, diharapkan fasilitas pemenuhan hak-hak anak terutama di fasilitas umum, seperti sekolah dan fasilitas kesehatan, akan terpenuhi. Selain itu, diharapkan pula akan terjadi penurunan jumlah kekerasan terhadap anak. Hal ini menjadi pekerjaan rumah bersama agar Kota Cirebon dapat memperoleh predikat KLA dengan konsentrasi pemberian hak-hak anak sebagai penopang dasar keberlanjutan pembangunan.

Hak-hak anak yang merupakan bagian dari kebutuhannya, tidak lepas dari masa perkembangannya yang terbagi ke dalam 2 (dua) tahapan, yaitu masa kanak-kanak awal serta masa kanak-kanak pertengahan dan akhir (Santrock, 2012:236-

314). Lebih lanjut dijelaskan bahwa masa kanak-kanak awal terbagi dalam tahapan perkembangan sebagai berikut:

1. Fisik dan kognitif
  - a. perubahan fisik;
  - b. perubahan kognitif;
  - c. perkembangan bahasa;
  - d. pendidikan di masa kanak-kanak awal.
2. Perkembangan sosioemosi
  - a. perkembangan emosi dan kepribadian;
  - b. keluarga;
  - c. relasi dengan kawan sebaya, bermain dan televisi.

Masa perkembangan kanak-kanak pertengahan dan akhir, menurut Santrock (Santrock, 2012:236-314) terbagi menjadi:

1. Perkembangan fisik dan kognitif
  - a. perubahan fisik dan kesehatan;
  - b. anak-anak dengan kebutuhan khusus;
  - c. perubahan kognitif;
  - d. perkembangan bahasa.
2. Perkembangan sosioemosi
  - a. perkembangan emosi dan kepribadian;
  - b. keluarga;
  - c. kawan-kawan sebaya;
  - d. sekolah.

Tergambar dari pendapat Santrock di atas bahwa kebutuhan anak-anak dipengaruhi oleh perkembangan fisik, kognitif dan sosioemosi, dimana pada masing-masing tahapan dibutuhkan daya dukung keluarga dan lingkungan melalui kawan sebaya, sarana untuk bermain, sarana kesehatan dan informasi serta pendidikan dan atau sekolah.

Kota Layak Anak (KLA) adalah kota yang mampu merencanakan, menetapkan serta menjalankan seluruh program pembangunannya dengan berorientasi pada hak dan kewajiban anak. Hal ini dimaksudkan agar anak dapat

tumbuh dan berkembang dengan baik. KLA menetapkan 5 (lima) klaster untuk pemenuhan indikator-indikator yang disebutkan dalam Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 Pasal 4 ayat (3), yaitu hak sipil dan kebebasan (klaster 1); lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif (klaster 2); kesehatan dasar dan kesejahteraan (klaster 3); penduduk dan pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya (klaster 4); serta perlindungan khusus anak (klaster 5).

Kebijakan Kota Layak Anak di Kota Cirebon mengacu kepada beberapa kebijakan pemerintah, di antaranya yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak;
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan beberapa kali perubahannya dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Daerah Kota/Kabupaten;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on The Right The Child*;
7. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak;

8. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 yang diperbaharui dengan Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak;
9. Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak.

Kota Layak Anak (KLA) diimplementasikan oleh Pemerintah Kota Cirebon melalui penetapan Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017. Merujuk pada pendapat Dunn (1999) yang mengatakan bahwa “*a regional can be said as a product of public policy*” dengan kata lain bahwa suatu peraturan daerah dapat dikatakan sebagai produk dari kebijakan publik. Dunn menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berurutan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak), yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah dan merupakan serangkaian proses dari penyusunan agenda; formulasi kebijakan; adopsi kebijakan; implementasi kebijakan; dan penilaian (evaluasi) kebijakan.

Mengutip dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Andriany Elizabeth dan Zainal Hidayat (2016) dengan judul “Implementasi Program Kota Layak Anak dalam Upaya Pemenuhan Hak-hak Anak di Kota Bekasi”, dapat dinyatakan bahwa program Kota Layak Anak (KLA) merupakan bentuk upaya pemenuhan hak-hak anak. Penelitian Elizabeth menyimpulkan bahwa implementasi program KLA, khususnya di Kota Bekasi, masih menemui kendala pada beberapa klaster hak anak. Ditemukan pula bahwa pada aspek sumber daya harus ditingkatkan kuantitas dan kualitasnya, pun demikian komunikasi antar para

pelaksana kebijakan belum terjalin dengan baik dan informasi belum seluruhnya disampaikan kepada kelompok sasaran, ditambah lagi dengan komitmen pemimpin dan pelaksana kebijakan yang masih rendah. Penelitian selanjutnya tentang KLA dilakukan oleh Puput Harianti, Barlian dan Eka Suaib (2020) dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan Kota Layak Anak di Kota Kendari”. Hasil penelitian ini menyatakan implementasi kebijakan Kota Layak Anak sudah berjalan dengan baik namun belum optimal karena dari 5 (lima) klaster yang digunakan baru 2 (dua) klaster yang berjalan dengan baik, yaitu hak sipil dan kebebasan serta lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif. Sementara 3 (tiga) indikator lainnya yakni kesehatan dasar dan kesejahteraan, pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya, serta perlindungan khusus, belum terlaksana secara optimal.

Dua penelitian terdahulu di atas sama-sama mengupas tentang Kota Layak Anak (KLA) dengan titik berat pada implementasi program dengan mengacu kepada kebijakan yang ada. Kedua penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan KLA, baik di Kota Bekasi maupun Kota Kendari, belum optimal dan hal ini disebabkan oleh faktor-faktor internal serta eksternal, di antaranya yaitu faktor sumber daya yang terbatas dan kepedulian dari pemimpin atas pelaksanaan program.

Sama halnya yang berlangsung di Kota Bekasi dan Kota Kendari, kebijakan KLA di Kota Cirebon yang tertuang dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017, diarahkan pada pemenuhan 5 (lima) klaster yang mengacu pada konvensi hak-hak anak. Implementasi kebijakan tersebut diserahkan kepada

DP3AP2KB Kota Cirebon. Dinas ini berupaya menjalin kemitraan dan menjalankan program-program dengan mengacu pada program perlindungan anak dari kebijakan Pemerintah Pusat dan Provinsi, seperti Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) dengan pelaksanaan di setiap kecamatan dan kelurahan. Implementasi KLA juga berlangsung di bidang kesehatan dengan predikat “ramah anak” melalui seluruh Puskesmas di wilayah Kota Cirebon dan fasilitas kesehatan lainnya, seperti rumah sakit baik rumah sakit pemerintah maupun swasta.

Peraturan Daerah Kota Cirebon tentang Kota Layak Anak ditetapkan untuk dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan program, dimana dalam sebuah kebijakan publik diperlukan adanya implementasi kebijakan yang berjalan sesuai rencana. Sebagaimana pendapat Grindle (1981) mengatakan bahwa *“The implementation of policies is an important process because no matter how good policy is, if its implementation is not well prepared and planned, then the goals of public policy will not be achieved”* yang berarti bahwa “implementasi kebijakan merupakan proses yang penting karena seberapa baiknya sebuah kebijakan jika tidak disiapkan dan direncanakan dengan baik pelaksanaannya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud”. Beberapa tujuan dari Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 adalah:

1. Mewujudkan komitmen bersama antara pemerintah daerah kota dengan orangtua, keluarga, masyarakat, organisasi masyarakat dan dunia usaha serta media massa, dalam upaya mewujudkan pembangunan yang peduli terhadap anak, kebutuhan dan kepentingan terbaik bagi anak sehingga

anak tumbuh menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Mahas Esa, berakhlak mulia sehat berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

2. Sebagai dasar bagi pemerintah Kota Cirebon untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan hak anak.
3. Mengimplementasikan Kota Layak Anak (KLA) melalui perumusan strategi perencanaan pembangunan daerah secara menyeluruh dan berkelanjutan sesuai dengan indikator KLA.
4. Mengintegrasikan potensi sumber daya manusia, keuangan, prasarana sarana, metode dan teknologi yang ada pada pemerintah daerah kota dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan hak anak.

Selain keempat tujuan di atas, kebijakan KLA di Kota Cirebon juga diarahkan pada pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus terhadap penyandang disabilitas melalui pengembangan sekolah ramah anak, pelayanan kesehatan ramah anak, dan kelurahan ramah anak.

Menilik pada tujuan dan arah peraturan daerah di atas, dapat dilihat bahwa tujuan pertama dan kedua adalah mengajak seluruh elemen masyarakat untuk mewujudkan Kota Layak Anak karena hakikatnya pemerintah daerah tidak dapat bekerja sendiri untuk mewujudkan pemberian hak-hak anak. Sementara itu, tujuan ketiga dan keempat menunjukkan bahwa Kota Cirebon dalam setiap perencanaan pembangunannya berpihak kepada hak-hak anak sehingga segala sumber daya yang dimiliki dikerahkan untuk tujuan tersebut. Arah dari keempat

tujuan tersebut adalah agar pelayanan umum, terutama sekolah dan fasilitas kesehatan, menyiapkan pemenuhan hak-hak anak.

Guna mencapai tujuan yang diinginkan sehubungan dengan implementasi Kota Layak Anak, Pemerintah Kota Cirebon menerapkan beberapa metode dan cara, antara lain yaitu:

1. Mengajak seluruh elemen masyarakat untuk aktif dalam perlindungan anak.
2. Mendelegasikan tugas dan kewenangan kepada Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB).
3. Menetapkan fasilitas kesehatan ramah anak, yaitu pada fasilitas pelayanan kesehatan tingkat kesatu, kedua dan ketiga, baik negeri maupun swasta, yang memberikan pelayanan persalinan, pengobatan, rawat inap, kesehatan ibu dan anak, yang meliputi Puskesmas, Puskesmas pembantu (Pustu), rumah bersalin, balai pengobatan, rumah sakit dan laboratorium klinik yang memenuhi hak-hak anak dan mengedepankan pelayanan yang ramah kepada anak yang berkunjung ataupun yang berobat.
4. Mengajak dunia usaha, baik usaha mikro, kecil, dan menengah maupun usaha besar yang melakukan kegiatan ekonomi untuk ikut terlibat.
5. Menugaskan kelurahan untuk menjalankan program secara bersama-sama dan berkesinambungan bersama kecamatan dan dinas terkait.
6. Menjalankan dan memfasilitasi program Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) di setiap kelurahan.

7. Menetapkan wilayah-wilayah/kelurahan percontohan Kota Layak Anak.

Berbagai metode di atas mempertegas perlunya langkah kolaborasi (*collaboration*) dalam implementasi pengembangan KLA. Kolaborasi ini sangat diperlukan untuk mewujudkan program-program pembangunan, sebagaimana dikatakan oleh Emerson dan Nabatchi (2015) bahwa “*the process and structure of decision making and public policy as well as management that involves various parties beyond the boundaries of public institutions, government levels and/or society including the private sector with the aim of meeting common goals requires collaboration as there is no other way*, yang berarti bahwa proses dan struktur pengambilan keputusan dan kebijakan publik serta manajemen yang melibatkan berbagai pihak di luar batas tingkatan lembaga publik, tingkatan pemerintahan, dan/atau masyarakat termasuk swasta dengan tujuan untuk memenuhi tujuan bersama tidak ada cara lain melainkan terjalinnya kolaborasi (*collaborative*).”

Pendapat di atas menekankan bahwa pada dasarnya kolaborasi yang baik di antara pemerintah, masyarakat dan pihak swasta dapat mendorong Kota Cirebon untuk mampu meningkatkan predikat/kategori KLA. Namun berdasarkan penelitian awal dari hasil observasi yang penulis lakukan, ditemukan kenyataan bahwa tata kelola kolaborasi (*collaborative governance*) dalam kerangka implementasi KLA belum terwujud secara optimal di kota ini. Besarnya potensi yang dimiliki Kota Cirebon guna pengembangan KLA belum mampu dioptimalkan sebagai penggerak (*drivers*) berlangsungnya dinamika kolaborasi (*collaborative dynamic*) sehingga pelaksanaan program yang dituangkan dalam

kebijakan KLA belum efektif dan memberikan hasil yang memuaskan. Hal ini terbukti dari predikat yang disandang oleh Kota Cirebon sebagai KLA tingkat madya sampai dengan tahun 2020 dan bahkan pada tahun 2022 turun menjadi pratama yaitu tingkatan paling bawah dari lima tingkatan predikat KLA yang ditetapkan oleh kementerian PPPA. Beberapa kriteria indeks penilaian KLA yang diketahui belum terpenuhi di Kota Cirebon, antara lain adalah:

1. Penguatan kelembagaan, dimana keterlibatan masyarakat, dunia usaha dan media massa dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak masih rendah meskipun telah ada peraturan daerah tentang pengembangan KLA.
2. Pemenuhan hak sipil serta kebebasan yang meliputi persentase anak yang diregistrasi dan mendapatkan kutipan akta kelahiran dan tersedia informasi layanan anak dengan terlembaganya partisipasi anak.
3. Hak lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif yaitu persentase perkawinan anak, tersedianya lembaga konsultasi penyedia layanan pengasuhan anak, dan tersedianya infrastruktur ruang publik yang ramah anak.
4. Hak kesehatan dasar dan kesejahteraan, dimana fasilitas persalinan pada fasilitas pelayanan kesehatan, prevalensi status gizi balita, persentase cakupan pemberian makan pada bayi dan anak usia di bawah 2 tahun, persentase fasilitas kesehatan dengan pelayanan ramah anak, persentase ruang bermain anak, persentase rumah tangga dengan akses air minum dan sanitasi yang layak dan ketersediaan kawasan tanpa merokok.

5. Hak pendidikan dan kegiatan seni budaya, yaitu **persentase pengembangan anak usia dini holistik dan integratif**, **persentase wajib belajar 12 tahun**, **persentase Sekolah Ramah Anak (SRA)** dan tersedianya **fasilitas untuk kegiatan budaya, kreativitas dan rekreatif yang ramah anak**.
6. Hak perlindungan khusus, anak korban kekerasan dan penelantaran yang terlayani, **persentase anak yang dibebaskan dari pekerja anak**, dan **bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak**, **anak korban pornografi, napza dan terinfeksi HIV/AIDS yang terlayani**, **anak korban bencana konflik yang terlayani**, **anak penyandang disabilitas, kelompok minoritas dan terisolasi yang terlayani**, **anak korban jaringan terorisme dan stigmatisasi akibat pelabelan terkait kondisi orangtuanya yang terlayani**.

Lebih lanjut tergambarkan pada tabel berikut tentang kondisi pemenuhan hak anak dan penyediaan sarana prasarana hak-hak anak di Kota Cirebon sepanjang Tahun 2021.

**Tabel 1.1**  
**Pemenuhan Hak Anak Kota Cirebon Tahun 2021**

No	Jenis	Jumlah
1	Infrastruktur pemenuhan hak anak	2 kelurahan
2	Masyarakat peduli anak (PATBM)	11 kelurahan
3	Anak tidak tumbuh	13,6 persen
4	Kekerasan pada anak	38 kasus dilaporkan

Sumber DP3AP2KB Tahun 2021

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut tentang Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon karena kota ini masih jauh mendapatkan predikat Kota Layak Anak, meskipun potensi di Kota Cirebon

untuk mewujudkan KLA sangat besar mengingat salah satu faktor penggeraknya, yaitu banyaknya sektor swasta yang terdapat di Kota Cirebon, Adapun hasil penelitian penulis tuangkan dalam disertasi dengan judul “**Model Collaborative Governance untuk Mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Cirebon**”.

## **1.2 Fokus Penelitian dan Rumusan Masalah**

### **1.2.1 Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah pada deskripsi *collaborative governance* dalam mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 yang meliputi:

1. Terwujudnya KLA sebagaimana tertuang dalam peraturan daerah di kota Cirebon.
2. Model kolaboratif dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon.
3. Pemantauan, pengendalian, dan evaluasi yang berkesinambungan secara kolaboratif dalam mewujudkan KLA.

Adapun subfokus dalam penelitian ini, yaitu pada analisis faktor-faktor yang menyebabkan *collaborative governance* dalam mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon belum efektif. Analisis didasarkan pada faktor-faktor dalam *Integrative Framework for Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Emerson dan Nabatchi (2015:27) yang terdiri dari 6 (enam) faktor, yaitu:

1. *System context* (konteks sistem)

2. *Drivers* (penggerak)
3. *Collaboration dynamics* (dinamika kolaborasi)
4. *Collaborative actions* (tindakan-tindakan kolaboratif)
5. *Outcomes of collaborative actions* (hasil-hasil tindakan kolaboratif)
6. *Adaptation* (adaptasi)

Produk atau *output* penelitian ini adalah rancangan model *collaborative governance* pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon. Rancangan model yang penulis buat didasarkan pada beberapa unsur yang membentuknya, yaitu:

1. Faktor-faktor dalam *Integrative Framework for Collaborative Governance*, yang penulis asumsikan sebagai model teoretis.
2. Model kolaboratif mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) antara para *stakeholder* yang terlibat, baik itu unsur Pemerintah Kota Cirebon maupun non-pemerintah, yang penulis asumsikan sebagai model faktual.
3. Kolaborasi *pentahelix*, yaitu sinergi lima aktor yang idealnya berkolaborasi dalam mewujudkan KLA di Kota Cirebon, yang meliputi Pemerintah Kota Cirebon, swasta/dunia usaha, masyarakat, media massa, dan akademisi atau perguruan tinggi.

### 1.2.2 Rumusan Masalah

Masalah dalam penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pernyataan masalah (*problem statement*), yaitu “*Collaborative governance* untuk

mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Cirebon belum efektif dan belum optimal sesuai dengan yang tercantum dalam peraturan daerah tentang **kota layak anak yang telah** ditetapkan **oleh Pemerintah Kota** Cirebon.” Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat dikemukakan masalah yang akan dianalisis dalam bentuk pertanyaan (*problem questions*) sebagai berikut.

1. Bagaimana *collaborative governance* pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat pengembangan KLA di Kota Cirebon?
3. Bagaimana model *collaborative governance* untuk mewujudkan KLA di Kota Cirebon?

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan masalah dalam Rumusan Masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis *collaborative governance* dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat pengembangan KLA di Kota Cirebon.
3. Menganalisis model *collaborative governance* pengembangan KLA di Kota Cirebon.

### 1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang dapat dihasilkan melalui penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoretis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam mengembangkan teori dan menambah khazanah literatur ilmu administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan, implementasi kebijakan, dan *collaborative governance* yang merupakan teori yang relatif baru dalam administrasi publik kontemporer.

2. Kegunaan praktis

- a. Hasil penelitian dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang dituangkan dalam rekomendasi yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Cirebon, Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Pengendalian Program Keluarga Berencana (DP3AP2KB), Tim Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM), dan para fasilitator dan aktivis perlindungan anak yang tersebar di setiap kelurahan Kota Cirebon, guna menentukan kebijakan dan strategi yang diperlukan untuk mewujudkan kota layak anak melalui *collaborative governance* yang efektif antara Pemerintah Kota Cirebon dengan swasta, akademisi, masyarakat, dan media massa.
- b. Hasil penelitian dapat menjadi referensi dan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian tentang *collaborative governance*.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 Hasil Penelitian

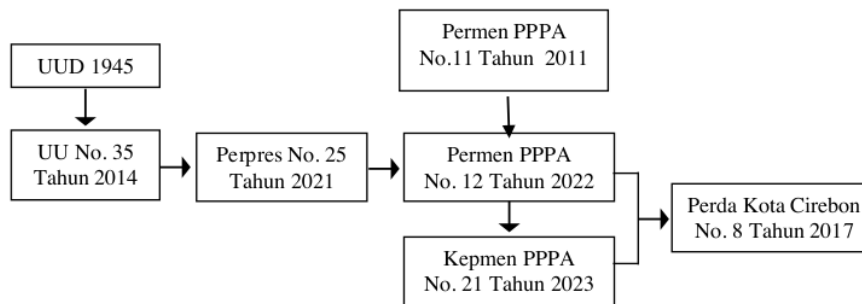
##### 4.1.1 Pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon

Masa depan anak adalah masa depan bangsa. Regenerasi dan masa depan bangsa bergantung pada bagaimana negara, masyarakat, dan keluarga mengasuh dan melindungi anak. Sebagai generasi penerus yang potensial, anak harus dilindungi dan dipenuhi hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, dan berkembang secara wajar sesuai harkat dan martabat kemanusiannya. Upaya menjamin perlindungan dan pemenuhan hak anak perlu dilakukan secara struktural melalui pengaturan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan yang pada gilirannya menjadi nilai budaya masyarakat.

Salah satu bentuk kepedulian dan tanggung jawab negara terhadap perlindungan serta pemenuhan hak anak adalah berupa kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) yang diluncurkan pertama kali oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan pada tahun 2005. Kebijakan KLA merupakan upaya pemerintahan kabupaten/kota untuk mempercepat implementasi Konvensi Hak Anak dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi, dan intervensi pembangunan seperti kebijakan, institusi, dan program yang layak anak.

Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) terus mengalami penyempurnaan melalui berbagai regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Regulasi termutakhir

yang dikeluarkan oleh pemerintah sehubungan dengan kebijakan KLA adalah Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) yang diikuti oleh penetapan Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA).



**Gambar 4.1**  
**Alur Kebijakan Kota Layak Anak di Kota Cirebon**

**Keterangan :**

1. UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi
2. UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang perlindungan anak
3. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak
4. Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak anak
5. Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 tentang kebijakan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak
6. Keputusan Menteri PPPA Nomor 21 Tahun 2023 tentang instrumen evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak
7. Perda Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak

Bagan di atas menegaskan bahwa kebijakan Kota Layak Anak (KLA) adalah kebijakan tingkat nasional sebagai pelaksanaan konstitusi yang antara lain mewajibkan negara untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak anak. Tidak berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia, Kota Cirebon pun

berkewajiban mengimplementasikan kebijakan KLA dan hal ini terlaksana sejak tahun 2017. Guna mewujudkan Kota Cirebon yang layak anak, pemerintah setempat menetapkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak. Penetapan peraturan daerah tersebut menandai dilaksanakannya pengembangan Kota Cirebon sebagai Kota Layak Anak.

Predikat yang diterima oleh Kota Cirebon pada tahun pertama keikutsertaannya dalam implementasi kebijakan Kota Layak Anak, yaitu pada tahun 2017, adalah kategori Pratama. Pada tahun 2018 sampai dengan tahun 2020, predikat tersebut meningkat menjadi kategori Madya. Namun predikat KLA Kota Cirebon tidak meningkat, bahkan pada tahun 2022 predikat kota ini justru kembali turun ke kategori Pratama.

Hasil evaluasi terhadap indikator-indikator Kota Layak Anak yang dikelompokkan ke dalam 7 (tujuh) klaster penilaian menunjukkan bahwa skor bagi Kota Cirebon tergolong rendah, sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini.

**Tabel 4.1**  
**Skor Evaluasi Kota Layak Anak**  
**Kota Cirebon Tahun 2022**

No	Klaster Penilaian	Skor Maksimal	Skor Penilaian
1	Kelembagaan	150	86,50
2	Hak sipil dan kebebasan	115	47,00
3	Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif	170	48,00
4	Kesehatan dasar dan kesejahteraan	150	113,00
5	Pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya	110	61,50
6	Perlindungan khusus	205	119,00
7	Kecamatan dan kelurahan layak anak	100	64,00
<b>Total Skor</b>		<b>1000</b>	<b>539,00</b>

Sumber: DP3AP2KB Kota Cirebon, 2022

Tabel di atas memperlihatkan bahwa total skor yang diperoleh Kota Cirebon, yaitu sebesar 539, masih sangat jauh dari skor maksimal yang ditentukan untuk mendapat sebutan sebagai kota yang layak anak. Dari 7 (tujuh) klaster penilaian, hanya klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan yang memperoleh skor mendekati skor maksimal, sedangkan 6 (enam) klaster lainnya terbilang rendah. Hasil evaluasi tersebut menjadikan Kota Cirebon harus merelakan predikat Madya yang disandang selama 3 (tiga) tahun berturut-turut dan kembali ke predikat Pratama. Bahkan, jika mengacu pada total skor yang didapat, kota ini nyaris tidak memperoleh predikat pun dalam pengembangan Kota Layak Anak.

Kondisi rendahnya skor yang diperoleh Kota Cirebon sehingga belum mampu meningkatkan predikatnya sebagai kota yang layak anak disebabkan oleh beberapa hal. Penulis memperoleh informasi mengenai hal ini dari Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, sebagai berikut.

*Kita punya beberapa catatan terkait pelaksanaan KLA di Kota Cirebon di tahun 2022 yang hasilnya terus terang tidak memuaskan. Kota ini harus turun ke tingkat Pratama setelah tiga tahun berpredikat Madya. Untuk verifikasi administrasi misalnya, kita tidak sanggup melampirkan data dan dokumen pendukung yang valid, ada data yang sama muncul berulang, tidak ada inovasi, belum ada rencana aksi daerah, belum ada Perda yang baru sebagai payung hukum, dan sebagainya.*

Dalam sesi wawancara dengan informan lainnya, yaitu Ibu Dian Novitasari selaku Subkoordinator Pemenuhan Hak Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, penulis memperoleh informasi sebagai berikut.

*Ada banyak kekurangan sehingga Kota Cirebon turun peringkat KLA di tahun 2022, mulai dari payung hukum, kerja sama yang belum nampak, komitmen yang rendah, dan sebagainya. Menurut saya, Perda yang ada*

*meski belum lengkap sebetulnya sudah menyebutkan komponen kelembagaan dan klaster penilaian serta gugus tugas. Ada juga Keputusan Walikota tentang gugus tugas. Tapi sayangnya, Kota Cirebon belum punya rencana aksi daerah, profil KLA sebagai pendukung kebijakan, dan profil anak per kecamatan. Kekurangan lainnya, pelaksanaan KLA belum mendapat dukungan pihak non-pemerintah. sementara antar instansi pemerintah sendiri belum terintegrasi data satu dengan yang lainnya guna mendukung kesuksesan Kota Layak Anak.*

Kedua hasil wawancara di atas memperlihatkan kondisi bahwa implementasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon, khususnya pada tahun 2022, belum optimal dilihat dari pencapaian akhirnya, dimana peringkat KLA yang diraih adalah predikat Pratama. Hal ini merupakan dampak belum optimalnya pemenuhan indikator-indikator dari 7 (tujuh) klaster yang disyaratkan. Kondisi tersebut sejalan dengan hasil observasi yang penulis lakukan serta didukung data-data dari hasil dokumentasi bahwa masih banyak kelemahan dan kekurangan sehingga predikat Kota Layak Anak (KLA) Kota Cirebon belum meningkat, bahkan sebaliknya turun peringkat.

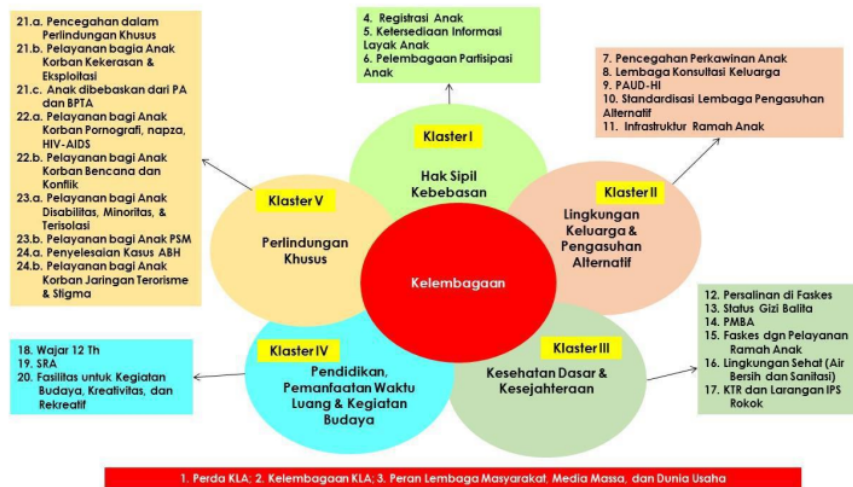
Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Nomor 12 Tahun 2022 mensyaratkan bahwa sebuah kota akan berpredikat layak anak apabila telah mampu memenuhi kriteria-kriteria berupa 24 indikator substantif hak anak dan kelembagaan yang dikelompokkan ke dalam klaster-klaster berikut :

1. klaster I: hak sipil dan kebebasan;
2. klaster II: lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif;
3. klaster III: kesehatan dasar dan kesejahteraan;
4. klaster IV: pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya;

5. **klaster V: perlindungan khusus.**

Ada 9 (sembilan) komponen kunci yang terkandung di dalam keenam klaster di atas, yaitu:

1. Adanya peraturan/kebijakan daerah tentang indikator terkait;
2. Persentase anggaran yang dialokasikan untuk pencapaian indikator;
3. Sumber daya manusia yang membidangi terlatih Konvensi Hak Anak;
4. Keterlibatan forum anak/kelompok anak dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan program indikator;
5. Kemitraan antarperangkat daerah dalam pengembangan program indikator terkait;
6. Keterlibatan lembaga masyarakat dalam pelaksanaan program dan kegiatan;
7. Kemitraan dengan dunia usaha dalam pelaksanaan program dan kegiatan;
8. Kemitraan dengan media dalam pelaksanaan program dan kegiatan; dan
9. Inovasi untuk mencapai indikator.



**Gambar 4.2**  
**Klaster dan Indikator Kota Layak Anak**  
 (Permen PPPA Nomor 12 Tahun 2022)

Berdasarkan data dan informasi hasil dari wawancara, observasi dan dokumentasi yang penulis lakukan, dapat dikemukakan kondisi yang menjadikan Kota Cirebon belum mendapatkan predikat KLA sesuai dengan kriteria yang dipersyaratkan, yang mencakup kelembagaan dan 5 (lima) klaster KLA, sebagai berikut.

#### 4.1.1.1 Klaster Kelembagaan

Klaster kelembagaan dalam sistem evaluasi dan penilaian sebagai dasar penetapan sebuah kota tergolong sebagai layak anak (KLA) meliputi 3 (tiga) indikator, yaitu adanya peraturan atau kebijakan tentang KLA, penguatan kelembagaan KLA, serta lembaga masyarakat, media massa, dan dunia usaha dalam perlindungan anak dan pemenuhan hak anak. Kondisi dari ketiga indikator

tersebut dalam pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Adanya Peraturan/Kebijakan Daerah tentang Kota Layak Anak (KLA)

Sebagaimana telah disebutkan, bahwa Pemerintah Kota Cirebon telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang KLA sebagai tindak lanjut dari kebijakan pusat yang berkehendak mengimplementasikan pengembangan KLA. Meskipun belum merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022, Peraturan Daerah tersebut dianggap masih relevan untuk dijadikan sebagai acuan implementasi pengembangan KLA di Kota Cirebon. Sebagai pendukung pengembangan KLA, Pemerintah Kota Cirebon juga telah menetapkan beberapa kebijakan lain yang berkaitan, seperti Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Dalam peraturan tersebut termuat antara lain ketentuan yang berkaitan dengan pemenuhan hak anak, yakni tentang pelayanan akta kelahiran, pengesahan anak, pengangkatan anak, dan pengakuan anak. Ada pula Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang kemudian diikuti penetapan Peraturan Walikota Nomor 30 Tahun 2017 sebagai petunjuk pelaksanaannya. Kebijakan selanjutnya yang mendukung pengembangan KLA adalah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan. Keberadaan peraturan-peraturan tersebut menunjukkan keseriusan Pemerintah Kota Cirebon untuk terwujudnya KLA. Namun sejauh pengamatan penulis, proses penyusunan dan penetapan

peraturan-peraturan daerah tersebut lebih didominasi oleh pemerintah daerah serta DPRD dan belum melibatkan pihak-pihak non-pemerintahan, bahkan sama sekali tidak melibatkan forum anak di Kota Cirebon. Selain itu, akibat kurang adanya sosialisasi maka peraturan-peraturan daerah tersebut kurang diketahui keberadaannya oleh masyarakat setempat. Kondisi yang demikian tentu saja kurang mendukung klaster kelembagaan KLA sebab idealnya penyusunan kebijakan perlu melibatkan forum anak, baik secara langsung maupun tidak langsung.

## 2. Penguatan Kelembagaan Kota Layak Anak (KLA)

Indikator penguatan kelembagaan KLA mencakup 3 (tiga) komponen, yaitu adanya gugus tugas KLA, RAD KLA, dan Profil KLA. Untuk komponen gugus tugas KLA, diketahui bahwa di Kota Cirebon telah terbentuk gugus tugas KLA yang ditetapkan melalui Keputusan Walikota Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021. Susunan keanggotaan gugus tugas tersebut telah mencakup elemen-elemen yang dipersyaratkan untuk pengembangan KLA, yaitu unsur pemerintah daerah melalui Organisasi Perangkat Daerah (OPD), unsur masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, unsur dunia usaha (swasta), unsur akademisi, dan unsur media massa. Sejauh pengamatan penulis, gugus tugas ini pun belum bekerja secara optimal. Unsur-unsur di luar pemerintahan terlihat kurang antusias untuk ikut terlibat dalam pengembangan KLA. Hal ini terbukti antara lain dari ketidakhadiran unsur non pemerintah, terutama dari unsur swasta dan media massa, dalam rapat koordinasi gugus tugas KLA. Kondisi ini menunjukkan masih lemahnya

pengembangan KLA dilihat dari pemenuhan aspek penguatan kelembagaan. Lebih memprihatinkan lagi adalah belum tersedianya data profil anak yang pada dasarnya sangat penting untuk keperluan penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD).

### 3. Peran Lembaga Masyarakat, Media Massa, dan Dunia Usaha

Keterlibatan pihak-pihak non-pemerintah, seperti masyarakat, media massa dan dunia usaha, sangat penting dan bahkan wajib ada dalam pengembangan KLA. Kewajiban dan tanggung jawab masyarakat dapat dilaksanakan baik secara perseorangan maupun melalui lembaga perlindungan anak, lembaga kesejahteraan sosial, organisasi kemasyarakatan, lembaga pendidikan, media massa, dan dunia usaha. Peran pihak-pihak non-pemerintah dalam pengembangan Kota Layak Anak (KLA) dapat dilakukan dengan cara:

- a. memberikan informasi melalui sosialisasi dan edukasi mengenai hak anak dan peraturan perundang-undangan tentang anak;
- b. memberikan masukan dalam perumusan kebijakan yang terkait perlindungan anak;
- c. melaporkan kepada pihak berwenang jika terjadi pelanggaran hak anak;
- d. berperan aktif dalam proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi anak;
- e. melakukan pemantauan dan pengawasan serta ikut bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak;
- f. menyediakan sarana dan prasarana serta menciptakan suasana kondusif untuk tumbuh kembang anak;

- g. berperan aktif dengan menghilangkan pelabelan negatif terhadap anak korban; dan
- h. memberikan ruang kepada anak untuk dapat berpartisipasi dan menyampaikan pendapat.

Wujud nyata dari peran di atas antara lain adalah layanan anak terlantar, penyediaan tempat penitipan anak, taman bermain, pusat informasi anak, lembaga layanan pendidikan, lembaga layanan kesehatan, lembaga bantuan hukum, rumah aman, lembaga penyediaan alat bantu bagi anak berkebutuhan khusus, serta pusat pengembangan kreativitas, seni dan budaya. Sementara itu, secara khusus peran dunia usaha dapat dilakukan melalui kebijakan perusahaan yang berperspektif anak, produk yang aman bagi anak, serta berkontribusi dalam pemenuhan hak anak melalui tanggung jawab sosial perusahaan (CSR). Hal ini dapat diwujudkan dengan cara tidak mempekerjakan tenaga kerja anak, produksi makanan yang aman, bermutu dan bergizi, serta penyediaan tempat penitipan anak, ruang bermain, ruang ASI, taman bermain, pusat informasi, dan sebagainya. Adapun peran media massa dapat dilakukan melalui penyebaran informasi dan materi edukasi yang bermanfaat dari aspek sosial, budaya, pendidikan, agama, dan kesehatan anak dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.

Berdasarkan data dan informasi yang penulis kumpulkan melalui wawancara dan observasi serta didukung hasil dokumentasi, dapat dikemukakan

beberapa kekurangan menyangkut aspek kelembagaan dalam pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon sebagai berikut :

- a. Dokumen yang dilampirkan dalam evaluasi penilaian tidak disertai data pendukung yang sesuai ataupun belum disahkan oleh pejabat yang berwenang sehingga tidak dapat dibuktikan kebenarannya. Selain itu, masih terjadi adanya beberapa data yang sama muncul secara berulang.
- b. Berbagai upaya yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Cirebon tidak mencerminkan adanya suatu inovasi atau bersifat kebaruan untuk pengembangan Kota Layak Anak.
- c. Kebijakan yang dilaksanakan dan hasilnya dilampirkan dalam evaluasi penilaian belum mewakili 5 (lima) klaster pemenuhan hak-hak anak.
- d. Belum ada peraturan daerah yang baru sebagai payung hukum implementasi pengembangan KLA. Hingga saat ini, payung hukum yang digunakan masih berupa Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017, padahal pemerintah pusat telah menetapkan kebijakan tentang Kota Layak Anak yang terbaru berupa Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 yang diikuti Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022. Peraturan daerah yang ada diketahui belum memuat secara komprehensif komponen kelembagaan dan 5 (lima) klaster KLA serta data profil Kota Layak Anak. Kondisi ini juga berdampak pada belum optimalnya Rencana Aksi Daerah (RAD) bagi pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon yang mengacu pada Rencana Aksi Nasional (RAN).

- e. Data pendukung pencegahan dan penanganan Anak Memerlukan Perlindungan Khusus (AMPK) belum menggambarkan 15 (lima belas) jenis AMPK, dan terkesan lebih terfokus hanya pada kekerasan.
- f. Belum adanya dokumen pencatatan, ketidaksesuaian dokumentasi dan bentuk kemitraan. Kondisi ini diikuti oleh rendahnya komitmen instansi pengampu dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pengembangan Kota Layak Anak (KLA)
- g. Belum ada data terpilah anak korban pornografi, NAPZA, dan terinfeksi HIV/AIDS dan jenis layanan yang diberikan apabila sewaktu-waktu ada kasus.
- h. Pemerintah Kota Cirebon belum mempunyai profil Kota Layak Anak untuk mendukung penetapan kebijakan dan produk hukum daerah. Hal ini antara lain disebabkan oleh belum tersedianya profil data anak di setiap kecamatan sebagai penunjang penyusunan profil Kota Layak Anak (KLA).
- i. Belum dilakukan pelatihan dan sertifikasi konvensi hak anak bagi tim gugus tugas KLA serta sumber daya pengelola berbagai fasilitas ramah anak.
- j. Belum dibentuknya Asosiasi Pengusaha Sahabat Anak Indonesia (APSAI) sebagai mitra bagi Pemerintah Kota Cirebon dari dunia usaha dalam kerja sama atau kolaborasi pengembangan KLA.

#### **4.1.1.2 Klaster Hak Sipil dan Kebebasan**

Klaster hak sipil dan kebebasan dalam pengembangan KLA mencakup 3 (tiga) indikator, yaitu: (1) anak yang diregistrasi dan memiliki kutipan akta kelahiran; (2) ketersediaan informasi layak anak; dan (3) pelembagaan partisipasi anak. Kenyataan empirik yang teramati oleh penulis perihal ketiga indikator tersebut dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon dapat dijelaskan sebagai berikut.

##### **1. Anak yang Diregistrasi dan Memiliki Kutipan Akta Kelahiran**

Salah satu indikator KLA adalah terpenuhinya hak anak dalam pelayanan administrasi kependudukan, dalam hal ini ditandai dengan kepemilikan akta kelahiran. Dokumen kependudukan ini sangat penting karena menjadi persyaratan guna pengurusan berbagai hal menyangkut keperluan anak, semisal mendaftar sekolah atau melanjutkan pendidikan. Bahkan kebijakan tentang Kartu Identitas Anak (KIA) pun menjadikan akta kelahiran sebagai salah satu syaratnya. Akta kelahiran adalah suatu dokumen identitas autentik yang wajib dimiliki setiap warga negara Indonesia. Dokumen ini sebagai bukti sah terkait status dan peristiwa kelahiran seseorang dan termasuk hak setiap anak Indonesia. Pencatatan kelahiran bersifat universal dan merupakan pengakuan negara atas status keberadaan seseorang. Tidak dimilikinya akta kelahiran akan berisiko memunculkan kesulitan bagi anak untuk mendapatkan akses pendidikan formal, memicu terjadinya perkawinan anak, meningkatnya angka pekerja anak, hingga adopsi ilegal karena anak tidak memiliki identitas yang jelas. Akta kelahiran dibuat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Kabupaten/Kota atau unit teknis yang melayani urusan kependudukan dan pencatatan sipil. Pemenuhan hak anak dalam bentuk pelayanan pembuatan dan penerbitan akta kelahiran harus dilaksanakan secara bebas bea atau gratis. Dengan demikian, setiap anak usia 0 – 17 tahun sudah seharusnya memiliki akta kelahiran. Selain akta kelahiran, setiap anak di Indonesia juga berhak mempunyai Kartu Identitas Anak (KIA), dimana salah satu syarat pembuatannya adalah melampirkan akta kelahiran. Dengan kata lain, seorang anak akan memiliki KIA jika anak tersebut juga telah memiliki akta kelahiran. Pada lingkup Kota Cirebon, telah ada regulasi yang mengatur tentang hak dan kewajiban kepemilikan akta kelahiran dan KIA serta tata cara pembuatan dan penerbitannya, yaitu Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kota Cirebon dan Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2018 tentang Kartu Identitas Anak Kota Cirebon. Se jauh pengamatan penulis yang didukung data dan informasi yang terkumpul, dapat dikatakan bahwa indikator KLA tentang kepemilikan akta kelahiran di Kota Cirebon belum terpenuhi. Hal ini dapat dilihat dari masih rendahnya persentase kepemilikan akta kelahiran dan KIA. Berdasarkan data pada Disdukcapil Kota Cirebon diketahui bahwa sampai dengan akhir tahun 2022, jumlah penduduk yang belum memiliki akta kelahiran adalah sebanyak 189.303 jiwa (56,2 persen). Sementara itu, baru sebanyak 31.587 anak di Kota Cirebon (32,09 persen) yang telah memiliki akta kelahiran dan KIA dari yang seharusnya sebanyak 98.423 anak. Angka tersebut menunjukkan perbandingan yang sangat timpang dalam hal kepemilikan akta kelahiran dan KIA di Kota

Cirebon, yaitu antara yang memiliki dan yang tidak atau belum memiliki akta kelahiran serta Kartu Identitas Anak (KIA) .

## 2. Ketersediaan Fasilitas Informasi Layak Anak

Informasi Layak Anak (ILA) adalah informasi yang sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usia anak, informasi yang melindungi anak, tidak mengandung muatan pornografi, kekerasan dan sadisme, tidak menggunakan anak sebagai bahan eksploitasi, bernuansa positif serta memberikan manfaat bagi tumbuh kembang anak. Sarana ILA, yang dalam konteks pengembangan KLA dikenal dengan sebutan Pusat Informasi Sahabat Anak (PISA), dapat diwujudkan dalam bentuk perpustakaan ramah anak, pusat informasi dunia anak, mobil baca, pojok informasi anak digital, majalah dinding (mading) di sekolah-sekolah, dan taman baca anak. Se jauh pengamatan penulis, ketersediaan fasilitas semacam itu di Kota Cirebon masih sangat kurang. Beberapa sarana informasi hanyalah ada di sekolah-sekolah berupa perpustakaan dan majalah dinding dan itu pun belum tergunakan secara optimal. Dapat dikatakan tidak ada taman baca yang tersedia untuk anak di seantero Kota Cirebon. Di sisi lain, efek lanjutan dari sistem pembelajaran jarak jauh akibat pandemi Covid-19 yang “memaksa” peserta didik mempunyai dan mengoperasikan *gadget* (android dan/atau komputer) sekaligus mahir mengakses internet, menjadikan minat baca anak beralih ke media *online*. Hal ini tentu menghadirkan dampak positif karena anak dapat mengikuti kemajuan teknologi, namun di sisi lain ada dampak negatif mengingat arus informasi di media online yang demikian cepat dan seringkali sulit dikontrol.

### 3. Pelembagaan Partisipasi Anak

Partisipasi anak merupakan hak anak untuk didengar suara dan pandangannya oleh orang dewasa sebagai orang tua, masyarakat, pemerintah dan negara. Mendengarkan pandangan anak dapat berkontribusi untuk menghasilkan kebijakan, program, dan kegiatan pemerintah yang lebih tepat sasaran. Idealnya, anak dilibatkan, baik dalam pembuatan maupun implementasi kebijakan atau program yang berkaitan langsung dengan kebutuhan dan kepentingan anak. Namun dalam kondisi nyata, sejauh pengamatan penulis, hal ini belum terwujud di Kota Cirebon. Pembuatan kebijakan di level daerah masih didominasi oleh pihak eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD) dan dapat dikatakan bahwa partisipasi anak sangat minimal, bahkan dapat dikatakan tidak ada sama sekali. Meskipun telah ada wadah berupa Forum Anak, namun aspirasi forum tersebut kurang dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan daerah yang ditujukan untuk kepentingan anak. Kondisi ini tentu saja tidak sejalan dengan salah satu indikator pengembangan KLA yang menuntut adanya pelembagaan partisipasi anak.

#### 4.1.1.3 **Klaster Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif**

**Klaster** lingkungan keluarga **dan** pengasuhan alternatif dalam pengembangan Kota Layak Anak meliputi 5 (lima) indikator, yaitu: (1) pencegahan perkawinan anak; (2) penguatan kapasitas **lembaga konsultasi penyedia layanan pengasuhan anak bagi orangtua/keluarga**; (3) **pengembangan anak usia dini holistik dan integratif (PAUD-HI)**; (4) standardisasi lembaga

pengasuhan alternatif; serta (5) ketersediaan infrastruktur ramah anak di ruang publik. Berdasarkan data dan informasi yang terkumpul, penulis dapat mengemukakan kondisi empirik kelima indikator tersebut dalam pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon sebagai berikut.

#### 1. Pencegahan Perkawinan Anak

Perkawinan usia anak adalah perkawinan yang terjadi sebelum anak berusia 18 tahun serta belum memiliki kematangan fisik, fisiologis, dan psikologis untuk mempertanggungjawabkan perkawinan tersebut. Perkawinan usia anak juga melanggar hukum pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan dimana diatur bahwa batas usia bagi seseorang untuk menikah adalah umur 19 tahun. Di sisi lain, pemerintah juga memberikan dispensasi melalui Pengadilan Agama dimana dispensasi mungkin diberikan untuk alasan sangat mendesak dan adanya bukti-bukti pendukung yang cukup. Akan tetapi, pemberian dispensasi, oleh Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam dan Pengadilan Negeri bagi yang beragama lainnya, tetap didasarkan padaprinsip pencegahan perkawinan anak, pertimbangan moral, agama, adat dan budaya, aspek psikologis, aspek kesehatan, dan dampak yang ditimbulkan. Sajauh pengamatan penulis, angka perkawinan anak di Kota Cirebon tergolong rendah berkaca dari jumlah pengajuan dispensasi yang ditangani oleh Pengadilan Agama setempat. Berdasarkan data yang tersedia di Pengadilan Agama Kota Cirebon, diketahui bahwa pada tahun 2021 terdapat 55 permohonan dispensasi. Angka tersebut turun menjadi 14 permohonan saja pada tahun 2022.

## 2. Penguatan Kapasitas Lembaga Konsultasi Penyedia Layanan Pengasuhan Anak bagi Orangtua/Keluarga

Langkah yang dapat diambil oleh pemerintah daerah terkait indikator ini adalah dengan menginisiasi pembentukan suatu lembaga penyedia layanan kualitas keluarga, yaitu Pusat Pembelajaran Keluarga (Puspaga) sebagaimana yang telah dilakukan oleh Kementerian PPPA. Sehubungan dengan hal itu, penulis memperoleh informasi bahwa di Kota Cirebon pun telah terbentuk Puspaga Charuban pada tanggal 30 Agustus 2022. Meskipun belum berjalan secara optimal, namun pembentukan Puspaga Charuban oleh Pemerintah Kota Cirebon diharapkan dapat menjadi media untuk mengedukasi keluarga menuju keluarga sejahtera melalui peningkatan kapasitas keluarga yang bertanggung jawab sehingga dapat mendukung pengembangan KLA.

## 3. Pengembangan Anak Usia Dini Holistik dan Integratif

Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif (PAUD-HI) merupakan upaya memenuhi kebutuhan esensial anak yang beragam dan saling terkait secara simultan, sistematis, dan terintegrasi. Ketentuan tentang indikator ini telah diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2013 tentang PAUD-HI dimana tujuan umumnya adalah terselenggaranya layanan pengembangan anak usia dini holistik-integratif menuju terwujudnya Anak Indonesia yang sehat, cerdas, ceria, dan berakhlak mulia. Adapun tujuan khusus dari PAUD-HI adalah:

- a. terpenuhinya kebutuhan esensial anak usia dini secara utuh, yang meliputi kesehatan dan gizi, rangsangan pendidikan, pembinaan moral-emosional

dan pengasuhan sehingga anak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal sesuai kelompok umur;

- b. terlindunginya anak dari segala bentuk kekerasan, penelantaran, perlakuan yang salah, dan eksploitasi di manapun anak berada;
- c. terselenggaranya pelayanan anak usia dini secara terintegrasi dan selaras antarlembaga layanan terkait, sesuai kondisi wilayah; dan
- d. terwujudnya komitmen seluruh unsur terkait yaitu orangtua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan pemerintah daerah, dalam upaya PAUD-HI.

Pengembangan PAUD-HI menjadikan seluruh satuan PAUD memposisikan diri sebagai pusat intervensi tumbuh kembang anak sehingga Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Kantor Kementerian Agama, Dinas PPPA dan Dinas Sosial mempunyai data yang sama terkait data anak yang sudah diintervensi. Hal ini bertujuan agar anak mendapatkan hak atas kebutuhan esensialnya terkait dengan kesehatan, gizi, pendidikan, pengasuhan dan perlindungan anak. Menyikapi adanya ketentuan tentang PAUD-HI sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2013, Permerintah Kota Cirebon pun menetapkan Peraturan Wali Kota Nomor 70 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan PAUD Satu Tahun Pra SD di Kota Cirebon. Penetapan peraturan tersebut sangat tepat mengingat jumlah PAUD di Kota Cirebon terhitung banyak dan berpotensi untuk mengembangkan PAUD-HI. Berdasarkan data pada direktori Kemdikbud, di Kota Cirebon tercatat ada 266 unit PAUD yang tersebar di 5 (lima) kecamatan.

Dapat dikatakan bahwa setiap kelurahan di Kota Cirebon mempunyai lebih dari 5 (lima) unit PAUD.

#### 4. Standarisasi Lembaga Pengasuhan Alternatif

Untuk menjamin terpenuhi hak-hak anak diperlukan pengasuhan dalam keluarga atau pengasuhan alternatif yang memadai. Kementerian Sosial telah menerbitkan suatu standar nasional pengasuhan untuk lembaga kesejahteraan sosial anak melalui Peraturan Menteri Sosial Nomor 30 Tahun 2011. Tujuan standar ini adalah:

- a. memperkuat pemenuhan hak anak untuk mendapatkan pengasuhan dalam keluarganya;
- b. memberikan pedoman bagi lembaga kesejahteraan sosial anak dalam melaksanakan perannya sebagai alternatif terakhir dalam pengasuhan anak;
- c. mengembangkan pelayanan langsung untuk mendukung keluarga yang menghadapi tantangan-tantangan dalam pengasuhan anak;
- d. mendukung pengasuhan alternatif berbasis keluarga melalui orang tua asuh, perwalian, dan adopsi; dan
- e. memfasilitasi instansi yang berwenang untuk mengembangkan sistem pengelolaan lembaga kesejahteraan sosial anak yang sesuai dengan kebutuhan anak dan keluarganya, termasuk dalam hal pengambilan keputusan tentang pengasuhan, perijinan pendirian lembaga kesejahteraan sosial anak, monitoring dan evaluasi kinerja lembaga kesejahteraan sosial anak.

Guna mewujudkan lembaga pengasuhan yang sesuai dengan standar di atas, upaya yang ditempuh antara lain dilakukan melalui Bina Keluarga Balita (BKB). Berdasarkan data dan informasi yang penulis peroleh, diketahui bahwa sampai dengan saat ini telah terbentuk BKB di seluruh RW di Kota Cirebon.

#### 5. Ketersediaan Infrastruktur Ramah Anak di Ruang Publik

Ada 2 (dua) hal berkaitan dengan infrastruktur ramah anak di ruang publik dalam rangka pengembangan KLA, yaitu ketersediaan ruang bermain ramah anak (RBRA) serta keamanan dan kenyamanan akses jalan ke sekolah.

##### a. Ruang bermain ramah anak

Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA) adalah ruang yang dinyatakan sebagai tempat yang mengakomodasi kegiatan anak bermain dengan aman dan nyaman, terlindungi dari kekerasan, dan hal-hal lain yang membahayakan, tidak dalam situasi dan kondisi diskriminatif, demi keberlangsungan tumbuh kembang anak secara optimal dan menyeluruh fisik, spiritual, intelektual, sosial, moral, mental, emosional, dan pengembangan bahasa. Prinsip dalam pengembangan RBRA adalah gratis, non-diskriminasi, kepentingan terbaik untuk anak, partisipasi anak, aman dan selamat, nyaman, kreatif dan inovatif, dan sehat. Sejauh pengamatan penulis, ketersediaan Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA) di Kota Cirebon masih sangat terbatas. Sampai dengan saat ini, RBRA baru dapat ditemukan di alun-alun Kejaksan dan Kelurahan Galunggung. Terbatasnya Ruang Bermain Ramah Anak tidak lepas dari masalah keterbatasan lahan

di Kota Cirebon yang dapat dimanfaatkan sebagai taman hijau kota sekaligus tempat bermain bagi anak.

b. **Rute aman dan selamat ke dan dari sekolah**

Rute Aman dan Selamat ke dan dari Sekolah (RASS) merupakan salah satu konsep yang dimaksudkan untuk memfasilitasi anak pergi dan pulang sekolah secara aman dan selamat. Aman dalam artian terlepas dari gangguan kriminalitas dan pelecehan serta kejahatan seksual, sedangkan selamat dalam artian terlepas dari ancaman kecelakaan lalu lintas selama dalam perjalanan menuju ke dan dari sekolah. Jenis fasilitas yang diperlukan antara lain adalah trotoar, zebra cross, Zona Aman Selamat Sekolah (ZOSS) di depan sekolah, dan sebagainya. Sebagaimana umumnya wilayah perkotaan, sarana dan prasarana lingkungan di Kota Cirebon terhitung lengkap dan dalam kondisi baik, termasuk infrastruktur jalan. Berdasarkan pengamatan penulis, infrastruktur transportasi di Kota Cirebon sudah terhitung baik dan mendukung aktivitas masyarakat setempat, termasuk aktivitas anak-anak untuk berangkat dan pulang sekolah.

#### **4.1.1.4 Klaster Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan**

Kesehatan dasar dan kesejahteraan yaitu memberikan hak kepada anak agar memperoleh standar kehidupan yang layak sehingga dapat berkembang secara fisik, mental, spiritual, moral dan sosial. Klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan sebagai salah satu dimensi pengembangan Kota Layak Anak (KLA)

mencakup, yaitu: (1) persalinan di fasilitas kesehatan; (2) status gizi balita; (3) pemberian makan bayi dan anak usia di bawah 2 tahun; (4) fasilitas kesehatan dengan pelayanan ramah anak; (5) lingkungan sehat; (6) ketersediaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR); dan (7) wajib belajar 12 tahun.

#### 1. Persalinan di Fasilitas Kesehatan

Salah satu upaya pemenuhan hak anak untuk hidup adalah mendorong ibu untuk melakukan persalinan di fasilitas pelayanan kesehatan untuk mencegah kematian ibu dan bayi. Dengan demikian, ketersediaan fasilitas kesehatan yang menangani persalinan menjadi sangat penting. Berdasarkan data yang tersedia pada Dinas Kesehatan, saat ini terdapat setidaknya 54 tempat bersalin di Kota Cirebon yang mencakup: (1) rumah sakit bersalin sebanyak 8 unit; (2) klinik bersalin sebanyak 9 unit; dan (3) bidan praktek sebanyak 37 orang. Selain itu diketahui pula bahwa tingkat kematian ibu akibat hamil dan melahirkan di Kota Cirebon tergolong sangat rendah, dimana pada tahun 2020 hanya ada 1 kasus kematian ibu karena kehamilan/melahirkan. Data pada Dinas Kesehatan untuk tahun yang sama menunjukkan bahwa angka kematian bayi pada saat kelahiran di Kota Cirebon masih cukup tinggi, dimana diketahui dari sejumlah 4.645 jumlah kelahiran, terdapat kelahiran hidup sebanyak 4.349 (93,63 persen) dan meninggal sebanyak 296 (6,37 persen).

#### 2. Status Gizi Balita

Program perbaikan gizi masyarakat, khususnya untuk bayi, sangatlah penting guna mencegah terjadinya masalah kurang gizi, gizi lebih, dan *stunting*. Terkait dengan status darurat *stunting*, Pemerintah Kota Cirebon berupaya keras

mengatasi masalah ini melalui berbagai kegiatan, antara lain melalui promosi keluarga sadar gizi dengan memperhatikan aspek-aspek sosial budaya. Hal ini dilakukan tidak lain karena kasus *stunting* di Kota Cirebon terbilang masih cukup tinggi. Berdasarkan data Dinas Kesehatan, diketahui bahwa prevalensi *stunting* di Kota Cirebon pada tahun 2021 adalah 13,4 persen dan turun menjadi 12,83 persen pada tahun 2022. Namun data tersebut sangat berbeda dengan data data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) dimana pada tahun 2021 diketahui prevalensi *stunting* di Kota Cirebon mencapai 30,6 persen.

### 3. Pemberian Makan Bayi dan Anak Usia di Bawah 2 Tahun

Pemberian makan bagi bayi usia di bawah 2 tahun yang paling utama adalah Air Susu Ibu (ASI), terkhusus bagi bayi usia 6 bulan yang dikenal sebagai ASI eksklusif. Pemberian ASI eksklusif dilakukan dengan tanpa menambahkan dan/atau mengganti dengan makanan atau minuman lain. Perlakuan ini akan menentukan baik atau buruknya status gizi pada bayi. Berdasarkan data pada Dinas Kesehatan Kota Cirebon diketahui bahwa pada tahun 2022, jumlah bayi yang mendapatkan ASI eksklusif adalah sebanyak 2.666 jiwa. Pada tahun yang sama, diketahui bahwa di Kota Cirebon terdapat hanya 7 (tujuh) kasus gizi buruk pada bayi usia di bawah 2 tahun.

### 4. Fasilitas Kesehatan dengan Pelayanan Ramah Anak

Fasilitas pelayanan kesehatan dengan pelayanan ramah anak merupakan fasilitas pelayanan kesehatan untuk anak berdasarkan pemenuhan, perlindungan dan penghargaan atas hak anak sesuai 4 (empat) prinsip, yaitu non-diskriminasi, kepentingan terbaik bagi anak, hak untuk hidup,

kelangsungan hidup dan perkembangan, serta penghargaan terhadap pendapat anak. Untuk memenuhi kriteria Pelayanan Ramah Anak, beberapa hal yang harus dipenuhi oleh unit layanan kesehatan adalah:

- a. minimal 2 orang pengelola terlatih Konvensi Hak Anak;
- b. tersedia media dan materi komunikasi, informasi, dan edukasi terkait kesehatan;
- c. tersedia ruang pelayanan dan konseling bagi anak;
- d. tersedia ruang tunggu/bermain bagi anak yang berjarak aman dari ruang tunggu pasien;
- e. tersedia ruang menyusui Air Susu Ibu (ASI);
- f. terdapat tanda peringatan “dilarang merokok” sebagai Kawasan Tanpa Rokok (KTR);
- g. tersedia sanitasi lingkungan yang sesuai standar;
- h. tersedia sarpras bagi anak penyandang disabilitas;
- i. cakupan bayi kurang dari 6 bulan yang mendapat ASI eksklusif di atas 50%;
- j. tersedianya Pelayanan Konseling Kesehatan Peduli Remaja;
- k. menyelenggarakan tata laksana kasus Kekerasan Terhadap Anak;
- l. tersedia data anak yang memperoleh pelayanan kesehatan Anak;
- m. pusat informasi tentang hak anak atas kesehatan;
- n. adanya mekanisme untuk menampung suara anak.

Sejauh pengamatan penulis, fasilitas kesehatan yang ada di Kota Cirebon telah mampu memenuhi kriteria-kriteria di atas. Dokumentasi Dinas Kesehatan Kota

Cirebon mencatat bahwa hampir seluruh Puskesmas, yang berjumlah 22 unit, sudah dapat dikatakan mampu memberikan layanan yang ramah anak. Misalnya adalah Puskesmas Kesunean di Kelurahan Kasepuhan Kecamatan Lemahwungkuk, yang menjadi percontohan Puskesmas ramah anak. Bahkan pada tahun 2019, salah satu Puskesmas di Kota Cirebon, yaitu Puskesmas Kejaksan, memperoleh penghargaan Pelayanan Ramah Anak tingkat nasional. Hal ini mengindikasikan bahwa pelayanan kesehatan di Kota Cirebon tergolong ramah anak.

##### 5. Lingkungan Sehat (Akses Air Minum dan Sanitasi Layak)

Lingkungan sehat bagi anak tercermin dari lingkungan di rumah, dimana akses terhadap ketersediaan air bersih mencukupi. Yang dimaksud sebagai air bersih adalah air yang memenuhi persyaratan kesehatan untuk diolah menjadi air minum. Selain itu, lingkungan sehat juga dapat dinilai dari sistem sanitasi yang layak. Sehubungan dengan indikator ini, pemenuhan kebutuhan air bersih untuk rumah tangga di Kota Cirebon terbilang sudah memadai. Hampir setengah dari jumlah rumah tangga yang ada mendapatkan air bersih dari jaringan PAM yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Tirta Giri Nata. Tercatat bahwa jumlah pelanggan rumah tangga pada PDAM Tirta Giri Nata mencapai 50.896 dari 110874 rumah tangga yang ada di Kota Cirebon. Sementara itu, dalam hal sanitasi yang layak, pemerintah setempat telah menggalakkan program Pola Hidup Bersih dan sehat serta mengkampanyekan program Sanitasi Total Berbasis Masyarakat, yaitu pendekatan untuk mengubah perilaku higienis dan sanitasi melalui pemberdayaan masyarakat. Sejauh

pengamatan penulis, rumah tangga di Kota Cirebon telah melengkapi tempat tinggalnya dengan sistem Mandi-Cuci-Kakus (MCK) yang memadai.

6. Ketersediaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dan Larangan Iklan, Promosi, dan Sponsor Rokok

Kawasan tanpa rokok (KTR) adalah suatu ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. KTR ditetapkan di gedung pemerintahan, fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar-mengajar (pendidikan), tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan (oleh pemerintah daerah). Mengenai hal ini, Pemerintah Kota Cirebon telah menetapkan regulasi berupa Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Sejauh pengamatan penulis, regulasi tentang KTR di Kota Cirebon belum terimplementasikan secara optimal. Berdasarkan observasi penulis, teramati masih terjadi pelanggaran-pelanggaran terkait rokok dan iklan rokok, dimana mudah ditemukan masyarakat merokok di tempat-tempat yang seharusnya bebas dari asap rokok, bahkan di gedung-gedung pemerintahan dan tempat ibadah sekalipun. KTR baru dapat diterapkan secara optimal di lembaga pendidikan (sekolah) dan tempat pelayanan kesehatan. Demikian pula halnya dengan iklan dan promosi produk tembakau, dimana di banyak lokasi di Kota Cirebon masih banyak terpasang reklame bermuatan iklan rokok, meskipun di lokasi yang tidak seharusnya.

## 7. Wajib Belajar 12 Tahun

Program wajib belajar 12 tahun merupakan program yang mewajibkan setiap Warga Negara Indonesia untuk bersekolah selama 12 tahun pada pendidikan dasar dan menengah, yaitu dari tingkat kelas 1 Sekolah Dasar (SD) atau Madrasah Ibtidaiyah (MI) hingga kelas 12 Sekolah Menengah Atas (SMA) atau Madrasah Aliyah (MA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Kondisi wajib belajar 12 tahun di Kota Cirebon dapat diketahui melalui 3 (tiga) indikasi, yaitu:

- Angka Partisipasi Sekolah (APS), yaitu proporsi semua anak yang sekolah pada suatu kelompok umur tertentu.
- Angka Partisipasi Murni (APM), yaitu proporsi penduduk kelompok usia sekolah yang sedang bersekolah di jenjang pendidikan yang seharusnya.
- Angka Tidak Sekolah (ATS), yaitu anak usia sekolah yang belum/tidak mengenyam dan menuntaskan pendidikan dari jenjang pendidikan dasar sampai pendidikan menengah.

Kondisi ketiga indikator di atas yang berlangsung di Kota Cirebon tercantum pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.2**  
**Indikator Wajib Belajar 12 Tahun**  
**Kota Cirebon Tahun 2021**

No	Indikator	7 – 12 tahun (usia SD)	13 – 15 tahun (usia SMP)	16 – 18 tahun (usia SMA)
1	Angka Partisipasi Sekolah	99,87 persen	92,94 persen	75,16 persen
2	Angka Partisipasi Murni	95,29 persen	70,79 persen	66,75 persen
3	Angka Putus Sekolah	112 orang	298 orang	462 orang

Sumber: BPS Kota Cirebon, 2022

Tabel di atas memperlihatkan bahwa jumlah anak yang bersekolah di Kota Cirebon, yang tercermin dari APS, terbilang sangat tinggi untuk jenjang SD (99,87 persen). Kondisi berlainan terjadi untuk jumlah anak yang bersekolah pada jenjang SMA/ sederajat, dimana hanya 75,16 persen anak berusia 16-18 tahun di Kota Cirebon yang bersekolah. Persentase anak yang masih sekolah, yang tercermin dari APM, pun menurun seiring dengan adanya anak yang putus sekolah. Diketahui bahwa angka putus sekolah di Kota Cirebon terbilang cukup tinggi, terutama untuk jenjang SMA/ sederajat. Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa program wajib belajar 12 tahun di Kota Cirebon belum terlaksana secara optimal karena tidak semua anak melanjutkan pendidikan di jenjang yang lebih tinggi.

#### 4.1.1.5 **Klaster Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Budaya**

Ada 2 (dua) indikator yang tercakup dalam **klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya**, yaitu: (1) sekolah ramah anak dan (2) ketersediaan **fasilitas untuk kegiatan budaya, kreativitas, dan rekreatif yang ramah** anak. Kondisi kedua indikator tersebut di Kota Cirebon dapat dijelaskan sebagai berikut.

##### 1. **Sekolah Ramah Anak**

**Sekolah Ramah Anak (SRA)** adalah sekolah yang terbuka melibatkan anak untuk berpartisipasi dalam segala kegiatan, kehidupan sosial, serta mendorong tumbuh kembang dan kesejahteraan anak. SRA menyediakan lingkungan yang **aman, bersih, sehat, peduli, dan berbudaya lingkungan hidup** untuk **menjamin**

pemenuhan hak anak. SRA memungkinkan hak anak dihormati dan semua anak diperlakukan sama tanpa ada diskriminasi. SRA bukanlah membangun satuan pendidikan baru, namun mengondisikan sebuah satuan pendidikan menjadi nyaman bagi anak serta memastikan satuan pendidikan memenuhi hak anak. Penerapan SRA dilaksanakan dengan merujuk 6 (enam) komponen penting, yaitu:

- a. adanya komitmen tertulis yang dapat dianggap kebijakan tentang SRA;
- b. pelaksanaan proses pembelajaran yang ramah anak;
- c. pendidik dan tenaga kependidikan terlatih hak-hak anak;
- d. sarana dan prasarana yang ramah anak;
- e. partisipasi anak; dan
- f. partisipasi orang tua, lembaga masyarakat, dunia usaha, pemangku kepentingan lainnya, dan alumni.

Berdasarkan dokumentasi Dinas Pendidikan diketahui bahwa salah satu langkah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Cirebon dalam rangka memenuhi indikator SRA adalah dengan mengadakan deklarasi sekolah ramah anak. Kegiatan bertajuk “Deklarasi Sekolah Sehat, Ramah Anak, Berwawasan Lingkungan Hidup Bersih Narkoba” ini diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan pada tanggal 25 November 2021 dengan melibatkan seluruh SD dan SMP se-Kota Cirebon. Selain kegiatan tersebut, setiap sekolah di Kota Cirebon juga mencantumkan slogan “Sekolah Ramah Anak” sebagai bentuk komitmen tertulis sekaligus motivasi untuk memenuhi syarat sebagai SRA.

## 2. Ketersediaan Fasilitas untuk Kegiatan Budaya, Kreativitas, dan Rekreatif yang Ramah Anak

Ketersediaan fasilitas untuk kegiatan budaya, kreativitas, dan rekreatif yang ramah anak antara lain diwujudkan melalui pengembangan Pusat Kreativitas Anak (PKA), yang merupakan tempat berkegiatan yang kreatif, inovatif dan aman bagi anak. Beberapa langkah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Cirebon guna mengembangkan PKA antara lain adalah dengan merevitalisasi alun-alun Kejaksan dan bersama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat membangun gedung *Creative Centre*. Melalui langkah tersebut, diharapkan anak-anak di Kota Cirebon mempunyai tempat untuk berkegiatan dan berkreativitas, atau setidaknya berekreasi. Selain itu, Pemerintah Kota Cirebon juga aktif mendorong komunitas masyarakat, termasuk sekolah-sekolah, untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang dapat menjadi ajang penyaluran bakat serta kreasi anak.

### 4.1.1.6 Klaster Perlindungan Khusus

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak serta Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus bagi Anak menyebutkan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan perlindungan khusus kepada anak. Perlindungan khusus bagi anak juga menjadi klaster pengembangan KLA dimana indikator-indikator yang mewakili klaster ini meliputi:

1. Pencegahan dalam perlindungan khusus;

2. Pelayanan bagi korban anak kekerasan dan eksploitasi;
3. Anak yang dibebaskan dari pekerja anak dan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak;
4. Pelayanan bagi anak korban pornografi, NAPZA, dan terinfeksi HIV/AIDS;
5. Pelayanan bagi anak korban bencana dan konflik;
6. Pelayanan bagi anak penyandang disabilitas, kelompok minoritas, dan terisolasi;
7. Pelayanan bagi anak dengan perilaku sosial menyimpang;
8. Penyelesaian kasus anak yang berhadapan dengan hukum melalui diversi (khusus pelaku);
9. Pelayanan bagi anak korban jaringan terorisme dan stigmatisasi akibat dari pelabelan terkait dengan kondisi orangtuanya.

Berdasarkan observasi penulis, diketahui bahwa angka kasus kekerasan terhadap anak di Kota Cirebon terbilang cukup tinggi. Data yang tersedia di DP3AP2KB Kota Cirebon menunjukkan bahwa pada tahun 2021, terdapat 28 kasus terhadap anak yang dilaporkan, sedangkan pada semester pertama tahun 2022 ada 17 kasus. Sementara di sisi lain, untuk periode sama angka yang tinggi juga terjadi pada kasus kekerasan/kriminal yang melibatkan pelaku usia anak sehingga memunculkan fenomena anak berhadapan dengan hukum (ABH). Berdasarkan data yang dirilis oleh Kepolisian Resort Kota Cirebon, pada tahun 2021 terdapat 20 kasus dengan jumlah tersangka sebanyak 56 orang dan pada semester pertama tahun 2022 ada 10 kasus dengan jumlah tersangka 12 orang.

Sejauh pengamatan penulis, ada beberapa langkah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Cirebon guna mengatasi kondisi di atas sekaligus memenuhi kriteria klaster perlindungan khusus dalam pengembangan KLA. Langkah-langkah yang dimaksud antara lain adalah:

1. Membentuk Satuan Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak (Satgas PPA) terpadu lintas instansi. Satgas ini terbentuk atas kerja sama dengan Kepolisian Resort Kota Cirebon yang melibatkan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3PA2KB), Dinas Pendidikan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) Daerah Cirebon, dan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Cirebon.
2. Mendorong terbentuknya organisasi Lembaga Perlindungan Anak (LPA) hingga ke tingkat RT dan/atau RW.
3. Mengadakan kegiatan deklarasi sekolah kegiatan deklarasi sekolah sehat, ramah anak, berwawasan lingkungan hidup, dan bersih narkoba. Deklarasi ini merupakan wujud keseriusan dan komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan Kota Cirebon yang bersih dari narkoba sekaligus untuk mendorong peran aktif semua pihak dalam berbagai program pencegahan penyalahgunaan dan peredaran narkoba, khususnya di lingkungan sekolah.
4. Mengoptimalkan fungsi Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) sebagai wahana pelayanan bagi perempuan dan anak dalam upaya pemenuhan informasi dan kebutuhan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik, hukum, perlindungan dan

penanggulangan tindak kekerasan serta perdagangan terhadap perempuan dan anak.

5. Mengoptimalkan keberadaan **Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM)** yang merupakan gerakan dari jaringan atau kelompok warga masyarakat di level kelurahan, yang bekerja secara terkoordinasi untuk mencapai tujuan perlindungan anak.

Berdasarkan uraian tentang kondisi menyangkut pemenuhan 5 (lima) klaster Kota Layak Anak (KLA) yang diadopsi dari Konvensi Hak Anak (KHA) di atas, diketahui bahwa Kota Cirebon lemah dalam beberapa hal, antara lain yaitu:

1. Belum terlihat adanya pelibatan partisipasi anak secara aktif dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah.
2. Satuan pendidikan atau sekolah ramah anak pada tiap jenjang yang ada di Kota Cirebon belum mencapai 25 persen.
3. Pemerintah Kota Cirebon belum melakukan standardisasi terhadap berbagai fasilitas ramah anak, seperti Pusat Informasi Sahabat Anak (PISA) dan Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA).
4. Meskipun telah ada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), namun langkah pengawasannya belum optimal. Hal ini terlihat dari masih banyaknya iklan dan promosi produk rokok, *sponsorship* dari perusahaan rokok pada berbagai kegiatan di wilayah Kota Cirebon, serta pelanggaran-pelanggaran KTR lainnya.

5. Pengelolaan media Informasi Layak Anak (ILA) yang belum optimal, seperti tidak adanya data pengakses yang terpilah umur serta tidak adanya pengawasan terhadap konten informasi.
6. Jumlah kelurahan layak anak belum mencapai 100 persen.

#### **4.1.2 Stakeholder Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon**

Implementasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA) menuntut kerja keras dan kerja sama seluruh pihak yang terkait sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*), baik itu lembaga pemerintah maupun non-pemerintah. Masing-masing *stakeholder* tersebut mempunyai peran sesuai tugas dan kewenangannya dalam rangka mewujudkan Kota Cirebon sebagai Kota Layak Anak.

Hasil observasi dan dokumentasi yang penulis lakukan menunjukkan bahwa keberadaan para *stakeholder* pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon pada dasarnya telah diatur dan dipayunhukumi oleh Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak serta Keputusan Walikota Cirebon Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021 tentang Pembentukan Gugus Tugas Pengembangan Kota Layak Anak Kota Cirebon. Berdasarkan kedua produk hukum daerah tersebut dapat dikemukakan para *stakeholder* yang terlibat dalam implementasi pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon sebagai berikut :

##### **1. Stakeholder Pemerintah**

*Stakeholder* dari pihak pemerintahan yang terlibat dalam pengembangan Kota Layak Anak mencakup seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Cirebon serta beberapa lembaga pemerintah di bawah kementerian. Secara rinci,

*stakeholder* pengembangan Kota Layak Anak Kota Cirebon adalah sebagai berikut.

- 1) Sekretariat Daerah Kota Cirebon (Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, Bagian Hukum, Bagian Kesejahteraan Rakyat)
- 2) Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bidang Perencanaan Pemerintahan dan Pembangunan Manusia)
- 3) Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (Bidang Penganggaran)
- 4) Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, Bidang Pemberdayaan Perempuan, Bidang Perlindungan Anak)
- 5) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil)
- 6) Dinas Komunikasi, Informasi dan Statistik (Bidang Pengelolaan Informasi dan Komunikasi Publik)
- 7) Dinas Perpustakaan dan Kearsipan (Bidang Pembinaan Perpustakaan)
- 8) Dinas Perhubungan (Bidang Lalu Lintas)
- 9) Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (Bidang Perumahan, Prasarana, Sarana dan Utilitas)
- 10) Dinas Sosial (Bidang kesejahteraan anak)
- 11) Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (Bidang Penataan Ruang dan Pertanahan)

- 12) Dinas Pendidikan (Bidang Pengelolaan PAUD dan Pendidikan Non Formal/Kesetaraan, Bidang Pengelolaan Pendidikan Dasar)
- 13) Dinas Kesehatan (Bidang Sumber Daya Kesehatan dan Bidang Pelayanan Kesehatan)
- 14) Satuan Polisi Pamong Praja (Bidang Penegakan Peraturan Daerah, Bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum Masyarakat)
- 15) Dinas Pemuda dan Olahraga
- 16) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Bidang Kebudayaan)
- 17) Kantor Cabang Dinas Wilayah X Disdik Provinsi Jawa Barat
- 18) Kantor Kementerian Agama (Seksi Pembinaan Masyarakat)
- 19) Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak Kejaksaan Negeri (Jaksa Anak)
- 20) Badan Penanggulangan Bencana Daerah
- 21) Kepolisian Resort Kota Cirebon (Unit Perlindungan Perempuan dan Anak)
- 22) Pengadilan Negeri (Seksi Pidana Umum)
- 23) Komisi Penanggulangan AIDS Daerah
- 24) Badan Narkotika Nasional Daerah
- 25) Kantor Pengawasan Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat
- 26) Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Gunung Jati
- 27) Balai Pemasyarakatan Kelas I Kota Cirebon
- 28) Kecamatan dan Kelurahan

## 2. *Stakeholder* non-Pemerintah

Stakeholder pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon yang datang dari kalangan non-pemerintah dapat digolongkan ke dalam 4 (empat) kelompok sebagai berikut.

### a. Dunia Usaha, meliputi:

- 1) Pengurus Cabang Himpunan Pengusaha Muda Indonesia
- 2) Pengurus Cabang Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia
- 3) Pengurus Cabang Kamar Dagang dan Industri
- 4) BUMN/BUMD yang beroperasi di Kota Cirebon

### b. Akademisi, terdiri dari jajaran pimpinan perguruan tinggi dan Pusat Konsultasi Bantuan Hukum;

### c. Praktisi dan Komunitas Masyarakat, yang meliputi:

- 1) Pengurus Cabang Badan Amal Zakat Nasional
- 2) Pengurus Cabang Rumah Zakat Center
- 3) Pengurus Cabang Ikatan Guru Taman Kanak-Kanak Indonesia
- 4) Himpunan PAUD Kota Cirebon
- 5) Ikatan Guru RA Kota Cirebon
- 6) Pengurus Cabang Ikatan Bidan Indonesia
- 7) Pengurus Cabang Ikatan Dokter Anak Indonesia
- 8) Kader/aktivis Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM)
- 9) Relawan teknologi informasi dan komunikasi
- 10) Forum Anak Cirebon

- 11) Komunitas Anak Kota Cirebon
  - 12) Yayasan Cirebon Peduli Anak Bangsa
  - 13) Forum Olahraga Rekreasi Masyarakat Indonesia
  - 14) Komunitas Seni Kota Cirebon
  - 15) Komunitas/organisasi peduli anak Kota Cirebon
  - 16) Satuan Bakti Pekerja Sosial
  - 17) LSM Warga Peduli Bocah lan Mboke
- d. Media Massa, dalam hal ini pengurus cabang Persatuan Wartawan Indonesia.

#### **4.1.3 Peran dan Kerja Sama *Stakeholder* dalam Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon**

Peran setiap *stakeholder* dalam pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon pada hakikatnya telah diatur melalui Keputusan Walikota Cirebon Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021. *Stakeholder* yang ada digabungkan ke dalam kelompok kerja sesuai dengan spesifikasi bidang keahlian menurut klaster Kota Layak Anak. Berdasarkan data yang penulis peroleh, ada 6 (enam) kelompok kerja yang dibentuk dengan peran dan tugas sebagai berikut :

1. Kelompok kerja Kelembagaan
  - a. Menyusun rancangan peraturan/kebijakan daerah yang mendukung penguatan kegiatan pengembangan Kota Layak Anak.
  - b. Melakukan sosialisasi dan advokasi kepada lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dari sektor terkait, dan tenaga profesional agar senantiasa mengutamakan pemenuhan hak-hak anak.

- c. Memfasilitasi Rencana Aksi Daerah untuk Kota Layak Anak.
  - d. Memfasilitasi penyusunan Profil Anak hingga tingkat kelurahan.
  - e. Mendorong terwujudnya kecamatan dan kelurahan ramah anak.
  - f. Mendorong keterlibatan komunitas masyarakat, dunia usaha dan media massa dalam pemenuhan hak dan perlindungan khusus anak.
2. Kelompok kerja Pemenuhan Hak Sipil dan Kebebasan
- a. Meningkatkan upaya penyediaan akte kelahiran bagi setiap anak.
  - b. Menyusun program dan melaksanakan kegiatan yang terkait di bidang informasi dan komunikasi yang layak anak.
  - c. Membentuk wadah-wadah yang mengakomodasi dan menyuarakan aspirasi serta harapan anak sebagai bentuk partisipasi anak dalam proses pembangunan.
  - d. Mengkoordinasikan perangkat daerah untuk percepatan pemenuhan hak sipil anak.
3. Kelompok kerja Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif
- a. Menyusun program dan melaksanakan kegiatan pencegahan perkawinan anak.
  - b. Mendorong terbentuknya lembaga konsultasi layanan pengasuhan anak bagi orangtua/keluarga.
  - c. Mendorong standarisasi lembaga pengasuhan alternatif.
  - d. Menyediakan ruang bagi anak untuk bermain dan berekreasi.

- e. Mengembangkan kemitraan antarperangkat daerah dan lembaga masyarakat untuk mendukung terciptanya lingkungan yang layak bagi anak.

#### 4. Kelompok kerja Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan

- a. Meningkatkan cakupan persalinan di fasilitas kesehatan dan upaya kesehatan neonatal, bayi, balita, anak prasekolah, dan usia sekolah serta remaja, termasuk imunisasi dan kesehatan reproduksi yang mencakup aspek promosi, pencegahan, pengobatan, dan rehabilitasi.
- b. Melakukan perbaikan gizi anak berupa penyuluhan dan pemantauan tumbuh kembang balita dan pendidikan gizi keluarga, termasuk pemberian makanan pada bayi dan anak balita.
- c. Meningkatkan cakupan ASI eksklusif, menyediakan data pojok ASI dan konselor Air Susu Ibu.
- d. Melakukan promosi Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS).
- e. Memfasilitasi pembentukan fasilitas kesehatan (Puskesmas dan rumah sakit) yang ramah anak.
- f. Meningkatkan cakupan rumah tangga dengan akses air bersih dan sanitasi.
- g. Melakukan sosialisasi, advokasi dan pengawasan Kawasan Tanpa Rokok (KTR).
- h. Menyediakan jaminan kesehatan bagi anak dari keluarga miskin.

#### 5. Kelompok kerja Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Budaya

- a. Menyelenggarakan kegiatan pendidikan anak usia dini, dasar dan menengah bagi anak baik formal maupun non-formal.
  - b. Mendorong dan mengembangkan model sekolah ramah anak.
  - c. Menyediakan data dan meningkatkan angka partisipasi Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD).
  - d. Menyediakan data dan meningkatkan cakupan wajib belajar 12 tahun.
  - e. Melakukan pembinaan terhadap lembaga pengasuhan alternatif.
  - f. Menyediakan fasilitas ruang bermain yang ramah anak dan mendukung kegiatan rekreatif yang dapat diakses oleh semua anak.
  - g. Menyediakan fasilitas **Pusat Kreativitas Anak** dan mendukung **kegiatan pengembangan kreativitas seni dan budaya bagi anak** sesuai kearifan lokal.
  - h. Mengembangkan kegiatan inovatif yang berkaitan dengan pemanfaatan waktu luang anak.
6. Kelompok kerja Perlindungan Khusus
- a. Menyediakan data terpilah anak yang memerlukan perlindungan khusus.
  - b. Melaksanakan advokasi dan edukasi mengenai anti perlakuan salah, termasuk pelecehan, penelantaran, eksploitasi, *trafficking* dan diskriminasi terhadap anak.
  - c. Menyediakan tempat penanganan dan pelayanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus.

- d. Memfasilitasi kegiatan (keterampilan, konseling, dan lain-lain) bagi anak penyandang disabilitas dan anak berkebutuhan khusus.
- e. Menyusun regulasi dan melakukan sosialisasi tentang perlindungan anak dan penanganan anak yang memerlukan perlindungan khusus.
- f. Menyusun mekanisme penanggulangan situasi bencana yang memperhatikan kepentingan anak.
- g. Melaksanakan sosialisasi dan advokasi perlindungan pekerja anak.
- h. Melaksanakan pelayanan di bidang keamanan dan ketertiban yang sensitif anak.
- i. Mendata kasus anak berhadapan dengan hukum yang terselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif (*restoratif justice*), anak korban jaringan terorisme dan stigmatisasi yang terlayani.
- j. Melaksanakan pelayanan di bidang penahanan dan penuntutan perkara yang sensitif anak.

#### 4.1.4 Dimensi-dimensi *Collaborative Governance* dalam Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon

Tata kelola kolaborasi (*collaborative governance*) mutlak diperlukan agar implementasi kebijakan pengembangan Kota Layak Anak (KLA) dapat berjalan secara optimal sehingga memberikan hasil yang optimal pula. Data dan informasi tentang *collaborative governance* pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon dalam penelitian ini diperoleh dan dikumpulkan dengan berdasarkan konsep *integrative framework for collaborative governance* dari Emerson dan Nabatchi (2015:203). Menurut konsep ini, ada 6 (enam) dimensi yang harus

terpenuhi agar *collaborative governance* suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang optimal, yaitu (1) *system context*; (2) *drivers*; (3) *collaboration dynamics*; (4) *collaboration actions*; (5) *outcomes of collaboration actions*; dan (6) *adaptation*.

Hasil penelitian tentang keenam dimensi *collaborative governance* di atas dapat dipaparkan sebagai berikut.

### **1. System Context**

#### **a. Kondisi layanan publik dan sumber daya (*public services or resources condition*)**

Kota Layak Anak (KLA) merupakan kebijakan yang menuntut terciptanya lingkungan yang dapat memenuhi berbagai kebutuhan anak secara sosial, budaya, ekonomi, pendidikan, psikologis dan lainnya, sehingga anak dapat tumbuh secara maksimal. Beberapa ciri suatu lingkungan kota yang ramah dan layak anak antara lain adalah rendahnya persentase perkawinan anak, tersedianya lembaga konsultasi dan penyedia layanan pengasuhan anak, tersedianya infrastruktur atau sarana dan prasarana pelayanan kebutuhan anak semisal sekolah dan fasilitas layanan kesehatan, serta tersedianya infrastruktur di ruang publik yang ramah anak. Atas dasar itu, untuk mendapat predikat sebagai KLA, maka Kota Cirebon pun memerlukan ketersediaan fasilitas publik yang ramah anak. Hal ini tercermin dari informasi yang dikemukakan oleh staf Humas KONI Kota Cirebon, Bapak Aji Satriya, dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut.

*Kondisi pelayanan publik di Kota Cirebon, seperti sekolah dan fasilitas kesehatan (Puskesmas dan rumah sakit), mau yang berstatus negeri (dikelola pemerintah) maupun yang statusnya swasta, terbilang sudah baik. Tetapi tetap harus ditingkatkan lagi kualitasnya, baik pada aspek*

*SDM pengelola dan petugas layanan maupun kualitas fasilitasnya sehingga dapat membuat masyarakat, terutama anak-anak, merasa nyaman.*

Informasi senada perihal kondisi pelayanan publik terkait anak, dinyatakan oleh Ketua PWI Cirebon sekaligus pemimpin redaksi kabarcirebon.com, Bapak M. Alif Santosa, sebagai berikut.

*Fasilitas pelayanan publik di Kota Cirebon, seperti sekolah dan fasilitas kesehatan (Puskesmas dan rumah sakit) utamanya yang diselenggarakan oleh pemerintah sebenarnya sudah baik tapi masih perlu ditingkatkan lagi. Harus ada inovasi dan evaluasi untuk mengetahui progresnya. Selain itu perlu ada peningkatan perawatan terhadap fasilitas-fasilitas publik karena kurangnya perawatan akan menurunkan fungsi fasilitas itu, bahkan mungkin malah tidak bermanfaat. Adapun pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta juga sudah baik hanya saja kurang sosialisasi sehingga ada masyarakat yang tidak tahu keberadaannya. Butuh upaya sosialisasi agar masyarakat tahu fasilitas pelayanan yang ditujukan untuk anak.*

Penulis juga memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, sebagai berikut.

*Untuk fasilitas kesehatan dan pendidikan yang ramah anak sudah tersedia dan relatif kondisinya sudah berjalan dengan baik. Selain itu, Kota Cirebon juga sudah punya lembaga dan layanan perlindungan anak yakni P2TP2A yang dibentuk berdasar Kepwalkot. Di tingkat kelurahan juga sudah ada PATBM yang menurut saya adalah bentuk partisipasi langsung dari masyarakat dalam pengembangan Kota Layak Anak.*

Sejauh pengamatan penulis dari hasil observasi dan dokumentasi, seluruh kecamatan di Kota Cirebon telah dilengkapi infrastruktur pelayanan publik, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan, baik yang berstatus milik pemerintah maupun yang dikelola oleh swasta. Selain fasilitas publik, Kota

Cirebon juga sudah mempunyai lembaga perlindungan anak, yaitu Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (P2TP2A), yang dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 463.05/Kep.52-DSPPPA/2021. Keberadaan P2TP2A sangat penting dalam pengembangan KLA sehubungan dengan tujuan pembentukannya serta tugas yang diembannya.

**Tabel 4.3**  
**Sarana Pendidikan dan Kesehatan**  
**di Kota Cirebon Tahun 2022**

No	Jenis Sarana	Jumlah
<b>A</b>	<b>Sarana Pendidikan</b>	
1	Pendidikan Anak Usia Dini (TK dan RA)	138
2	SD/MI	181
3	SMP/MTs	58
4	SMA/SMK/MA	52
<b>B</b>	<b>Sarana Kesehatan</b>	
1	Rumah Sakit	12
2	Rumah Sakit Bersalin	3
3	Puskesmas	22
4	Puskesmas Pembantu	8
5	Poliklinik	14
6	Posyandu	331

Sumber: Hasil Penelitian (2022)

Jumlah sarana pendidikan dan kesehatan sebagaimana terlihat pada tabel di atas menggambarkan kesiapan Kota Cirebon untuk menjadi Kota Layak Anak. Namun terlepas dari kelengkapan sarana pendidikan dan kesehatan, penulis menangkap kenyataan bahwa Kota Cirebon masih kekurangan ruang terbuka hijau (RTH) dan taman hutan kota yang dapat berfungsi pula sebagai tempat bermain atau beraktivitas bagi anak.

Terlaksananya pengembangan Kota Layak Anak (KLA) juga memerlukan dukungan kesiapan anggaran. Sehubungan dengan itu, Kota Cirebon mempunyai

potensi yang terbilang besar. Pada sisi anggaran pemerintah daerah, Pemerintah Kota Cirebon mempunyai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang besar dimana pada tahun 2022, APBD Kota Cirebon mencapai angka Rp1.091.795.119.000,00. Selain itu, potensi ekonomi daerah Kota Cirebon juga sangat mendukung untuk pengembangan KLA. Sebagai kota besar di kawasan pantai utara Pulau Jawa, perekonomian dan dunia usaha di kota ini terus berkembang dari waktu ke waktu. Kondisi ini menjadikan peluang besar untuk melibatkan para pelaku usaha dalam kerja sama pengembangan Kota Layak Anak.

b. Kerangka kerja kebijakan dan peraturan (*policy and legal framework*)

Pengembangan Kota Layak Anak merupakan kebijakan pemerintah yang diimplementasikan di seluruh Indonesia dan telah disaranai seperangkat aturan. Sehubungan dengan hal ini, dalam sesi wawancara dengan Bapak Suwarso Budi selaku Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon, penulis memperoleh informasi sebagai berikut.

*Sampai dengan tahun 2022, kita masih memakai Permen PPPA Nomor 11, 12 dan 13 Tahun 2011 sebagai dasar pelaksanaan dan evaluasi Kota Layak Anak . Selain itu ada juga Perda Nomor 8 Tahun 2017. Untuk tahun berikutnya akan didasarkan pada Permen PPPA tentang Kota Layak Anak yang baru, meskipun belum ada Perda yang baru.*

Sementara itu, Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, menyampaikan informasi sebagai berikut.

*Pengembangan Kota Layak Anak Kota Cirebon dilandasi beberapa peraturan, di antaranya Perpres Nomor 25 Tahun 2021 dan Permen PPPA tentang KLA yang baru yakni Nomor 12 Tahun 2022 sebagai pengganti Permen yang lama. Untuk Perda belum ada yang baru dan kita masih menggunakan Perda Nomor 8 Tahun 2017 karena dianggap masih*

*relevan. Ada juga Kepwalkot yang isinya mengatur perihal gugus tugas Kota Layak Anak.*

Berdasarkan kedua informasi tersebut serta hasil dokumentasi penulis, dapat diketahui bahwa pelaksanaan pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon didasarkan pada peraturan-peraturan sebagai berikut.

1) Peraturan Presiden Nomor 25/2021 tentang Kebijakan Kota Layak Anak

Peraturan Presiden ini dimaksudkan pula sebagai Dokumen Nasional Kebijakan Kota Layak Anak dan Rencana Aksi Nasional KLA yang menjadi acuan bagi kementerian/lembaga, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Kota Layak Anak. Dokumen nasional ini bertujuan untuk:

- a) meningkatkan komitmen pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, media massa, dan dunia usaha di kabupaten/kota dalam upaya mewujudkan pembangunan yang peduli terhadap pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak;
- b) mengimplementasikan kebijakan terkait pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak melalui perumusan strategi dan perencanaan pembangunan kabupaten/kota secara terencana, menyeluruh, dan berkelanjutan sesuai dengan indikator Kota Layak Anak; dan
- c) memperkuat peran dan kapasitas pemerintah kabupaten/kota dalam mewujudkan pembangunan di bidang pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak.

2) Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kota Layak anak (KLA)

Peraturan Menteri ini merupakan pengganti Peraturan Menteri PPPA Nomor 11 dan 12 Tahun 2011 dan dimaksudkan sebagai acuan bagi pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat dalam penyelenggaraan Kota Layak Anak (KLA). Di dalamnya dinyatakan bahwa penyelenggaraan KLA bertujuan untuk meningkatkan upaya pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak serta meningkatkan sinergitas dan kolaborasi semua pihak, masyarakat, dunia usaha, media massa, dan anak dalam menyelenggarakan Kota Layak Anak. Guna mengevaluasi penyelenggaraan KLA, Menteri PPPA selanjutnya menetapkan Keputusan Menteri Nomor 21 Tahun 2023 tentang Instrumen Evaluasi Kota Layak Anak.

3) Peraturan Daerah Kota Cirebon No.8/ 2017 Tentang Kota Layak Anak

Peraturan Daerah ini berlaku sebagai dasar penentuan dan pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan hak anak dalam mewujudkan komitmen bersama antara Pemerintah Kota Cirebon dengan orangtua, keluarga, masyarakat, organisasi masyarakat, dunia usaha serta media massa, dalam upaya mewujudkan pembangunan yang peduli terhadap hak, kebutuhan dan kepentingan terbaik bagi anak sehingga anak tumbuh menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Peraturan Daerah ini dianggap

masih relevan meskipun masih mengacu pada Peraturan Menteri PPPA Nomor 11 dan 12 Tahun 2011. Sebagai tindak lanjut Peraturan Daerah ini, Pemerintah Kota Cirebon selanjutnya menetapkan Keputusan Walikota Cirebon Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021 tentang Pembentukan Gugus Tugas Pengembangan Kota Layak Anak.

c. Karakteristik sosioekonomi dan budaya (*socioeconomic and cultural characteristic*)

Kota Cirebon dapat dikatakan sebagai kota terbesar di bagian utara Provinsi Jawa Barat dibandingkan daerah lain di kawasan Cirebon-Indramayu-Majalengka-Kuningan (Ciayumajakuning). Perekonomian di Kota Cirebon terbilang berkembang pesat dan hal ini sedikit banyak beresonansi terhadap kehidupan sosial dan budaya setempat. Kondisi tersebut ditambah dengan pesatnya perkembangan teknologi internet dimana hampir semua orang memiliki perangkat (*gadget*) yang terhubung dengan internet. Akses yang mudah terhadap media komunikasi dan informasi ini dianggap sebagai penyebab dari masih tingginya angka kekerasan terhadap anak. Kondisi ini tercermin dari informasi yang disampaikan oleh Ibu Siti Halimah selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial pada Dinas Sosial Kota Cirebon dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut.

*Kehidupan sosial di Kota Cirebon sebenarnya normal-normal saja. Tapi harus diakui bahwa ekonomi yang tumbuh pesat dan teknologi internet yang makin dekat dengan masyarakat ikut berdampak pada nilai-nilai budaya di masyarakat. Saya kira, itu ada hubungannya dengan kekerasan terhadap anak yang masih saja terjadi di kota ini. Terbukanya akses informasi melalui media sosial dan internet menjadi penyebab paling*

utama. Dari jumlah kasus kekerasan terhadap anak, hampir 85 persen adalah kekerasan seksual.

Informasi tersebut didukung hasil observasi dan dokumentasi yang penulis lakukan dimana ditemukan kenyataan bahwa masih ada tindakan kekerasan terhadap anak di Kota Cirebon sebagaimana tercantum dalam tabel berikut ini.

**Tabel 4.4**  
**Kasus Kekerasan terhadap Anak**  
**di Kota Cirebon Tahun 2016-2022**

No	Tahun	Jumlah Kasus	Jumlah Korban	
			Laki-laki	Perempuan
1	2016	29	8	21
2	2017	36	7	29
3	2018	47	21	26
4	2019	24	7	17
5	2020	31	9	22
6	2021	38	6	32
7	2022 (semester I)	17	5	12

Sumber: DP3AP2KB Kota Cirebon (2022)

d. Karakter kerja sama (*network characteristic*)

Kerangka kebijakan Kota Layak Anak (KLA) menuntut adanya kerja sama sinergis antara unsur pemerintah, orangtua, keluarga, masyarakat, organisasi masyarakat, dunia usaha dan media massa. Mengenai hal ini, penulis memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan Kabid Perlindungan Anak DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, sebagai berikut.

*Dalam pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon ada kolaborasi antara pemerintah, swasta, masyarakat, akademisi dan media. Tapi terus terang yang sudah berjalan baru di antara dinas-dinas di lingkungan Pemerintah kota. Kerja sama dengan pihak non-pemerintahan belum berjalan maksimal. Beberapa organisasi masyarakat sudah ada yang terlibat, semisal PATBM di level kelurahan, tapi masih harus dimaksimalkan. Kolaborasi dengan swasta atau dunia usaha dan media massa juga masih jauh dari harapan dan harus ditingkatkan. Kita sudah berusaha mengundang swasta dan media untuk terlibat langsung,*

*misalnya untuk ikut rakor, tapi tidak bersambut. Dalam rakor terakhir tanggal 14 Maret 2023, hanya Bank BJB yang hadir dan tidak ada satu pun media yang datang, padahal sudah kita undang.*

Informasi di atas menunjukkan bahwa kerja sama antar-stakeholder dalam pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon belum optimal. Sejauh pengamatan penulis, kerja sama lebih banyak dilakukan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkungan pemerintahan Kota Cirebon. Beberapa lembaga yang sebenarnya telah disebutkan dalam gugus tugas Kota Layak Anak cenderung berlaku pasif, bahkan tidak hadir ketika diundang mengikuti rapat koordinasi yang dimotori oleh DP3AP2KB.

e. Dinamika politik dan hubungan kekuasaan (*political dynamic and power relations*)

Dinamika politik dan kekuasaan di Kota Cirebon dapat dikatakan kondusif. Hal ini diketahui dari informasi yang dikemukakan oleh Bapak M. Alif Santosa yang merupakan Ketua Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Cirebon, dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut.

*Politik di Kota Cirebon kondusif. Pergantian kekuasaan lewat jalur Pilkada berjalan aman. Nyaris tidak ada konflik serius antara eksekutif dan legislatif. Ini penting dicermati terutama terkait dengan penetapan APBD. Tidak adanya konflik menjadikan penyusunan dan penetapan APBD tidak terkendala sehingga program pemerintahan dan pembangunan di daerah bisa berjalan lancar, termasuk juga pengembangan Kota Cirebon sebagai KLA. Kan program ini tentunya butuh biaya besar karena menyangkut lintas sektor dan banyak pihak yang harus dilibatkan.*

Informasi di atas menunjukkan kondisi politik Kota Cirebon sangat mendukung terlaksananya program-program pemerintahan dan pembangunan oleh

pemerintah daerah setempat. Kondisi politik yang kondusif, terutama berkaitan dengan pergantian walikota-wakil walikota melalui mekanisme Pilkada serta hubungan antara eksekutif (Pemerintah Kota) dan legislatif (DPRD), dapat dianggap sebagai faktor penentu keberhasilan program Pemerintah Kota Cirebon. Hubungan yang harmonis di lingkungan pemerintahan daerah akan sangat mendukung bagi terlaksananya kolaborasi di antara para *stakeholder* dalam rangka pengembangan KLA.

f. Sejarah konflik (*history of conflict*)

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa Kota Cirebon belum mampu memperoleh predikat KLA meskipun telah mengimplementasikan kebijakan ini sejak tahun 2017. Bahkan pada tahun 2022, terjadi penurunan peringkat dari predikat Madya menjadi Pratama. Kondisi ini sejalan dengan informasi yang disampaikan oleh salah satu dosen pada Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Ibu Cita Dwi Rosita, dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut.

*Setahu saya, Kota Cirebon sudah melaksanakan KLA dari tahun 2017, tapi sampai saat ini peringkatnya masih naik turun dari pratama ke madya dan kembali lagi ke pratama. Harus ada perbaikan dan kerja keras semua pihak agar kota ini bisa menyandang predikat KLA, setidaknya tidak di peringkat terbawah. Perlu koordinasi dan kerja sama yang baik antardinas dan juga dengan masyarakat. Swasta juga perlu dilibatkan untuk mendukung program ini.*

Bersesuaian dengan informasi di atas, melalui observasi penulis menemukan bahwa salah satu penyebab dari kegagalan Kota Cirebon meraih predikat KLA, atau setidaknya meningkatkan predikatnya, adalah belum optimalnya kolaborasi di antara para *stakeholder* yang seharusnya terlibat.

Pemerintah belum mampu melibatkan potensi swasta, kalangan akademisi masyarakat dan media massa dalam kolaborasi pengembangan KLA secara optimal. Bahkan penulis menangkap kesan bahwa di antara lembaga-lembaga pemerintah pun belum terjalin kesepahaman sehingga terkesan berjalan sendiri sendiri. Hal ini antara lain terlihat dari belum tersedianya data profil anak sebagai acuan dasar untuk menetapkan program dan kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pengembangan KLA.

## **2. Drivers**

Implementasi pengembangan KLA memerlukan penggerak sehingga tujuan yang ditetapkan, yaitu terwujudnya kota yang layak bagi anak, dapat tercapai. Dalam konteks *collaborative governance* ala Emerson dan Nabatchi (2015), penggerak (*driver*) dapat berupa unsur ketidakpastian, saling ketergantungan dan konsekuensi insentif yang harus disediakan.

### **a. Ketidakpastian (*uncertainty*)**

Hasil penelitian menunjukkan adanya 2 (dua) hal yang menonjol terkait aspek ketidakpastian dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon, yaitu kurangnya komitmen pimpinan wilayah (walikota) dan rendahnya peran *stakeholder*, terutama *stakeholder* non-pemerintahan. Hal ini tergambar pada informasi yang disampaikan oleh Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon, Bapak Suwarso Budi W., dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut.

*Saya rasa bersama-sama, kepala daerah dan stakeholder lainnya perlu meningkatkan komitmen untuk pengembangan KLA. Jika komitmen lemah, maka upaya pemenuhan hak anak dan perlindungan anak menjadi kurang optimal. Karenanya harus ada keseriusan semua pihak dalam*

*menjalankan peran sesuai porsinya guna mencapai Kota Cirebon sebagai kota yang layak dan ramah anak.*

Senada dengan informasi tersebut, Ibu Haniyati yang merupakan Kabid

Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, dalam wawancara penulis menyatakan bahwa,

*Ada beberapa hal yang mengganggu kepastian pengembangan KLA di Kota Cirebon, di antaranya kurangnya komitmen pimpinan daerah, anggaran yang minim, peranan dan pemahaman perangkat daerah juga belum maksimal, minimnya lahan di ruang publik, pelaksanaan Perda yang masih lemah, dan sedikitnya peranan swasta/dunia usaha. Kondisi ini tentu saja menyulitkan dan menjadikan pengembangan KLA berjalan pelan.*

Kedua informasi di atas memberikan gambaran tentang berbagai kondisi yang menghambat pengembangan KLA di Kota Cirebon, dimana diketahui bahwa komitmen Walikota sebagai penentu arah kebijakan daerah masih rendah. Kurangnya peran perangkat daerah juga menjadi penghambat, dimana belum semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) secara aktif terlibat dalam kolaborasi pengembangan KLA. Demikian pula halnya dengan *stakeholder* non-pemerintahan, baik swasta maupun masyarakat, yang belum menunjukkan peran maksimal dalam pengembangan KLA.

Sejauh pengamatan penulis, penyelenggaraan kegiatan dalam rangka pengembangan KLA di Kota Cirebon dominan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, khususnya DP3AP2KB. Berdasarkan observasi yang penulis lakukan, dinas ini aktif menjalin kerja sama misalnya dengan Kantor Kementerian Agama Kota Cirebon dalam rangka penyelenggaraan lingkungan pendidikan madrasah yang ramah anak. Kerja sama juga dilakukan oleh DP3AP2KB dengan Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan guna mewujudkan fasilitas pendidikan dan

fasilitas kesehatan yang ramah bagi anak. Selain itu, DP3AP2KB bekerja sama pula dengan perangkat kecamatan dan kelurahan dalam rangka pembentukan RW layak anak serta Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM). Sampai dengan tahun 2022, setidaknya telah terbentuk 21 RW layak anak di Kota Cirebon.

b. Saling ketergantungan (*interdependence*)

Hakikatnya, pengembangan KLA tidak dapat terlaksana tanpa adanya kerja sama di antara pihak-pihak yang terlibat, bahkan ada semacam ketergantungan pada pihak-pihak tersebut. Peraturan yang ada pun telah menetapkan bahwa pengembangan KLA harus melibatkan beberapa *stakeholder*, yaitu pemerintah, swasta (dunia usaha), komunitas masyarakat, dan media massa. Perihal ketergantungan yang tercipta di antara pihak-pihak tersebut, penulis memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan Ibu Haniyati selaku Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon sebagai berikut.

*Jelas saja bahwa pengembangan KLA sangat bergantung pada kerja sama dan peran aktif seluruh pihak, pemerintah, swasta dan masyarakat. Namun perlu ditekankan di sini bahwa sayangnya kerja sama di antara dinas yang satu dengan yang lain masih belum maksimal. Demikian juga halnya dengan pihak swasta yang belum semua memahami perannya. Adapun terkait dengan peran masyarakat yang juga masih kurang maksimal, hal ini sangat bergantung pada anggaran dari pemerintah. Perlu arahan dari pimpinan untuk mempertegas peran masing-masing pihak.*

Selaras dengan informasi di atas, Ketua PWI Cirebon, Bapak M. Alif Santosa, menyatakan pendapatnya bahwa,

*Tentu saja ada ketergantungan dari seluruh pihak yang bekerja sama dalam pengembangan KLA. Tapi tetap saja yang menjadi titik sentral*

*adalah pemerintah sebagai pihak yang menentukan program, kegiatan dan sekaligus anggarannya. Kerja sama antarlembaga pemerintah yang baik akan dapat diteruskan dengan kerja sama yang baik juga dengan swasta dan masyarakat.*

Informasi-informasi di atas memperlihatkan betapa pentingnya keterlibatan banyak pihak dalam pengembangan KLA. Meskipun pemerintah menjadi aktor dominan, tetap saja diperlukan keterlibatan pihak lain, dalam hal ini swasta dan masyarakat. Kondisi tersebut menciptakan suatu ketergantungan, baik antar-*stakeholder* di lingkungan pemerintahan maupun antara pemerintah dengan *stakeholder* non-pemerintah, terutama masyarakat. Sementara keterlibatan swasta atau dunia usaha masih kurang terlihat dalam kolaborasi pengembangan KLA.

c. Konsekuensi insentif (*consequential incentive*)

Para *stakeholder* yang terlibat dalam implementasi pengembangan KLA perlu diberi insentif untuk memastikan kinerjanya dapat optimal. Bagi instansi pemerintah, insentif tersebut dapat berupa ketersediaan sumber daya yang diperlukan, misalnya sumber daya finansial. Adapun bagi *stakeholder* di luar pemerintah, apalagi swasta (pelaku usaha), insentif dapat diberikan dalam bentuk *branding*. Sehubungan dengan konsekuensi insentif dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon, penulis memperoleh informasi dari Bapak Suwarso Budi selaku Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon sebagai berikut.

*Sesuai nomenklatur, kita memang yang pegang peran utama dalam pengembangan KLA. Program kerja kedinasan antara lain juga sudah mencantumkan perihal program perlindungan dan pemenuhan hak anak. Untuk itu ada alokasi anggarannya. Cukup besar saya kira jumlahnya dan ada peningkatan dari tahun ke tahun. Kalau untuk dinas lain, anggaran ditetapkan sesuai program masing-masing, tentunya sesuai peran dan program kerja yang terkait dengan pengembangan KLA.*

Penulis juga memperoleh informasi dari Ibu Haniyati selaku Kepala Bidang Perlindungan Anak pada Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon yang menyatakan bahwa,

*Pengembangan KLA ini kebijakan pemerintah dan juga sudah jadi program kerja pemerintah daerah yang otomatis ada anggarannya, ada alokasi sumber dayanya. Tidak ada ketergantungan pada dana swasta. Kalau pun ada keterlibatan swasta, pemerintah daerah sangat senang, tapi tidak ada kaitannya dengan masalah anggaran.*

Perihal insentif untuk pihak non-pemerintah, penulis memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan Fajar Muztahid yang merupakan supervisor pada PT. Akur Pratama Cirebon sebagai berikut.

*Setahu saya, tidak ada hal-hal yang ditawarkan kepada swasta dan pengusaha dengan mau terlibat dalam pengembangan KLA. Jika mereka mau terlibat, berpartisipasi menyumbang dana lewat skema CSR, secara alamiah branding mereka akan naik. Tapi kalau secara sengaja branding ditawarkan oleh pemerintah, itu tidak ada. Dengan aktif dalam pengembangan KLA, setiap organisasi sebetulnya secara moril sudah memperoleh branding sesuai kepentingannya masing-masing.*

Berdasarkan informasi-infromasi di atas dapat dikatakan bahwa pada sisi Pemerintah Kota Cirebon, kolaborasi pengembangan KLA telah didukung oleh ketersediaan sumber daya untuk masing-masing instansi yang terlibat, terutama sumber daya anggaran karena harus diakui bahwa sumber daya berupa dana merupakan konsekuensi insentif yang penting. Misalnya untuk DP3AP2KB, sebagai instansi daerah yang terdepan dalam pengembangan KLA, dinas ini memperoleh alokasi anggaran yang cukup besar untuk melaksanakan program kerjanya. Pada tahun 2021, anggaran dinas untuk DP3AP2KB Kota Cirebon

diketahui mencapai besaran Rp9.763.202.358,00 dimana anggaran untuk program terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak anak adalah sebesar Rp214.306.500,00. Besar anggaran dinas ini meningkat pada tahun 2022, dimana diketahui DP3AP2KB menerima anggaran sebesar Rp13.312.940.044,00 dimana alokasi anggaran untuk program perlindungan dan pemenuhan anak adalah sebesar Rp700.505.682,00.

**Tabel 4.5**  
**Anggaran Program Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak**  
**Kota Cirebon Tahun 2021-2022**

No	Program/Kegiatan	TA. 2021		TA. 2022	
		Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)
1	Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender dan hak anak	43.685.000	43.505.000	258.579.750	247.957.650
2	Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan pendampingan peningkatan kualitas hidup anak	41.243.000	8.649.000	66.325.475	39.875.225
3	Penguatan jejaring antarlembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak	63.893.000	44.245.000	112.239.985	103.403.485
4	Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus	51.165.500	31.202.500	171.143.200	164.983.200
5	Penguatan jejaring antarlembaga penyedia layanan anak yang memerlukan perlindungan khusus	14.320.000	0	48.114.995	47.854.995
6	Penyediaan data gender dan anak	-	-	44.102.277	37.778.014
<b>Jumlah</b>		<b>214.306.500</b>	<b>127.601.500</b>	<b>700.505.682</b>	<b>641.852.569</b>

Sumber: DP3AP2KB Kota Cirebon (2022)

d. Kepemimpinan yang memprakarsai (*initiating leadership*)

Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon, Bapak Suwarso Budi W., dalam wawancara dengan penulis memberikan informasi sebagai berikut.

*Visi dan misi Pemkot tentu terkait dengan pengembangan KLA, terutama misi ke-1 yakni mewujudkan kualitas SDM yang berdaya saing, berbudaya dan unggul. Komitmen Walikota untuk mewujudkan misi itu menurut saya sudah baik. Langkah kreatif yang dilakukan terkait misi itu adalah dengan menjalin kerja sama dengan NGO luar negeri (dari Korsel) dalam menembangkan kreativitas seni pelajar.*

Senada dengan informasi di atas, Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, menyampaikan bahwa,

*Pengembangan KLA jelas menunjang pencapaian visi dan misi Pemkot Cirebon yang berkaitan dengan pengembangan dan persiapan SDM berkualitas. Komitmen Walikota untuk mewujudkannya sudah ada, tapi saya pandang belum maksimal sehingga perlu ditingkatkan lagi. Untuk upaya kreatif, saya belum melihat langkah nyata yang dilakukan Walikota.*

Sementara dari hasil observasi dan dokumentasi penulis diketahui bahwa Pemerintah Kota Cirebon mempunyai visi “Sehati (Sehat, Hijau, Agamis, Tertib, dan Inovatif) Kita Wujudkan Cirebon sebagai Kota Kreatif Berbasis Budaya dan Sejarah”. Visi tersebut diterjemahkan ke dalam 4 (empat) misi dimana misi yang pertama adalah “Mewujudkan kualitas sumber daya kota Cirebon yang berdaya saing, berbudaya dan unggul dalam segala bidang”.

Berdasarkan informasi dari hasil wawancara, observasi dan dokumentasi di atas, dapat dinyatakan bahwa kebijakan pengembangan KLA erat kaitannya dengan pencapaian visi dan misi Pemerintah Kota Cirebon, yaitu mewujudkan kualitas sumber daya manusia yang berdaya saing, berbudaya dan unggul dalam segala bidang. Misi ini dapat tercapai melalui pemenuhan hak anak dan

perlindungan khusus anak sebagai generasi penerus yang berkualitas tanpa kekerasan dan diskriminasi. Untuk itu, diperlukan dukungan berupa komitmen yang kuat serta upaya kreatif dari pimpinan daerah, dalam hal ini Walikota Cirebon. Sejauh pengamatan penulis, Walikota Cirebon perlu menunjukkan komitmennya serta memperbanyak inovasi atau upaya kreatif dalam pengembangan KLA karena diketahui inovasi yang terlaksana barulah berupa kerja sama dengan sebuah lembaga non-pemerintah (*non-government organization*-NGO) di bidang seni pelajar dari Korea Selatan.

### **3. Collaboration Dynamics**

#### **a. Keterlibatan berprinsip (*principled engagement*)**

Keterlibatan berprinsip merupakan awal terbentuknya suatu kolaborasi yang baik, dimana setiap *stakeholder* menemukan dan mendefinisikan masalah yang dihadapi berikut alternatif pemecahannya serta memusyawarakannya sehingga terjadi kesepakatan. Sehubungan dengan keterlibatan berprinsip dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon, penulis memperoleh informasi perihal dominasi pemerintah dalam penentuan dan penetapan program sebagaimana disampaikan oleh Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon, Bapak Suwarso Budi W., sebagai berikut.

*Yang terlibat dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon utamanya tentu DP3AP2KB. Dinas ini yang jadi leading sector-nya. Dinas lain juga ada yang terlibat. Malahan sesuai Kepwal tentang gugus tugas KLA, seharusnya semua OPD Pemkot ya ikut terlibat sesuai kapasitasnya masing-masing. Bagaimanapun, DP3AP2KB memerlukan keterlibatan dan dukungan dinas-dinas yang lain untuk mengembangkan KLA.*

Informasi senada dikemukakan oleh Kasi Peserta Didik pada Dinas Pendidikan Kota Cirebon, Ibu Ade Cahyaningsih, dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut.

*Tentunya yang paling terlibat dalam pengembangan KLA adalah DP3AP2KB. Ada juga dinas lain yang terlibat, seperti Disdik, Disbupar, Dispora, bahkan KUA dan kepolisian. Semua dinas bisa terlibat sesuai kapasitasnya dan apakah ada kaitannya dengan indikator KLA yang sudah ada. Tapi untuk masalah penyusunan program, mungkin ya DP3AP2KB yang menentukan karena pengembangan KLA kan berkaitan erat dengan Tupoksi dinas itu.*

Sementara itu, Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, menyatakan bahwa,

*Pengembangan KLA itu program pemerintah, jadi penetapan programnya juga oleh pemerintah, dalam hal ini oleh DP3AP2KB. Namun tidak tertutup keterlibatan pihak non-pemerintah dalam penentuan dan penetapan program, hanya saja ini belum maksimal. Kita undang pihak-pihak swasta, LSM, juga media untuk ikut rakor untuk menetapkan sekaligus sosialisasi program KLA, tapi tidak pada hadir.*

Berdasarkan informasi-informasi di atas, serta didukung hasil observasi yang penulis lakukan, diketahui bahwa yang memegang peran dalam penentuan dan penetapan program serta kegiatan dalam rangka pengembangan KLA di Kota Cirebon adalah pemerintah daerah, dalam hal ini yang terdepan atau yang menjadi *leading sector*-nya adalah DP3AP2KB. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa tidak ada keterlibatan dinas atau pihak yang lain. Ada upaya yang dilakukan oleh DP3AP2KB untuk mengundang keterlibatan pihak non-pemerintah guna ikut merumuskan, menentukan dan menetapkan program yang akan dilaksanakan. Namun hal ini sulit terwujud karena tidak ada respons dari pihak-pihak yang diundang untuk hadir dalam rapat koordinasi KLA.

b. Motivasi bersama (*shared motivation*)

Motivasi bersama dalam suatu kolaborasi merupakan bentuk dari adanya kepercayaan dan pemahaman bersama serta legitimasi para *stakeholder* yang terlibat. Mengenai hal ini, penulis memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, sebagai berikut.

*Ada rakor gugus tugas KLA yang diselenggarakan oleh Pemkot. Semua pihak terkait diundang, baik itu dinas-dinas di Pemkot, kepolisian, instansi wilayah, maupun organisasi non-pemerintah seperti LSM, swasta (dunia usaha), termasuk juga media massa. Yang diundang rakor itu pihak-pihak yang juga masuk dalam gugus tugas. Tapi tidak semua yang diundang hadir. Dalam rakor dilakukan pembahasan berbagai hal dalam usaha memaksimalkan implementasi tiap-tiap klaster dan indikator KLA. Semua yang hadir harusnya sudah paham apa dan bagaimana program yang ditetapkan untuk pengembangan KLA.*

Informasi lain penulis peroleh dari hasil wawancara dengan salah satu staf Dinas Sosial Kota Cirebon, Ibu Siti Fatimah, yang menyatakan bahwa,

*Semua yang hadir dalam rakor sudah seharusnya paham tentang apa program dalam KLA, siapa penanggung jawab dan pelaksananya, dan bagaimana cara kerjanya. Beberapa dinas terkait tentunya paham bahwa pengembangan KLA sekaligus menjadi target kinerja karena beberapa pemenuhan klaster dan indikator KLA adalah juga program kerja dinas tersebut.*

Penulis juga memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan Kasi Peserta Didik pada Disdik Kota Cirebon, Ibu Ade Cahyaningsih, sebagai berikut.

*Setahu saya sudah ada keputusan walikota tentang gugus tugas KLA. Di situ disebutkan siapa saja pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan KLA. Ini bentuk legalitas bagi pihak-pihak terkait bahwa keterlibatannya sudah ditetapkan dan disahkan oleh Pemkot. Konsekuensinya, pihak-pihak itu harus dapat dipercaya untuk melaksanakan tugas sesuai bagiannya atau Pokja-nya masing-masing.*

Berdasarkan informasi-informasi tersebut dapat dinyatakan bahwa Pemerintah Kota Cirebon telah menyusun gugus tugas KLA yang melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta (dunia usaha), akademisi, (komunitas) masyarakat, dan media massa. Gugus tugas tersebut ditetapkan melalui Keputusan Walikota Nomor Nomor 463.05/Kep.402-Dpppappkb/2021 tentang Pembentukan Gugus Tugas Pengembangan Kota Layak Anak Kota Cirebon. Dalam gugus tugas tersebut, telah ditetapkan pula kelompok kerja beserta susunan anggota dan tugasnya. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa aspek legalitas pihak-pihak yang terlibat dalam pengembangan KLA telah terpenuhi.

Dalam upaya membangun kesepahaman dalam kolaborasi pengembangan KLA, Pemerintah Kota Cirebon telah mengadakan beberapa kali rapat koordinasi lintas sektor dengan berusaha menghadirkan seluruh *stakeholder*, terutama yang telah ditetapkan dalam gugus tugas KLA. Salah satunya adalah rapat koordinasi yang diadakan pada tanggal 14 Maret 2023. Hasil pengamatan penulis melalui observasi, bahwa rapat koordinasi tersebut dipimpin langsung oleh ketua gugus tugas KLA, yaitu Sekretaris Daerah Kota Cirebon dan dihadiri oleh perwakilan dari seluruh OPD. Akan tetapi beberapa pihak non-pemerintah yang diundang, terutama swasta dan media massa, tidak hadir.

c. Kapasitas melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*)

Berdasarkan wawancara dengan Subkoordinator Pemenuhan Hak Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Dian Novitasari, penulis memperoleh informasi sebagai berikut.

*Gugus tugas Kota Layak Anak sudah ada keputusan Walkot-nya. Gugus tugas ini memuat pembagian masing-masing stakeholder ke dalam kelompok kerja sesuai klaster dan indikator Kota Layak Anak. Tiap kelompok kerja sudah ditetapkan juga tugas dan kewenangannya. Jadi prosedur kerja untuk tiap kelompok sudah jelas. Kemudian harus dinyatakan di sini bahwa yang jadi leader pengembangan Kota Layak Anak adalah Sekda, tapi leading sector-nya tetap saja DP3AP2KB. Dinas ini kan yang paling kompeten untuk mengurus masalah perlindungan dan pemenuhan hak anak yang jadi acuan utama Kota Layak Anak.*

Informasi lain penulis peroleh dari hasil wawancara dengan dosen pada Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Ibu Cita Dwi Rosita, yang menyebutkan bahwa,

*Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) dan penetapan gugus tugas KLA tidak secara tegas menyebutkan alokasi sumber daya, terutama masalah anggaran. Tidak begitu jelas bagaimana penggunaan sumber daya kelompok kerja untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Mungkin yang paling jelas alokasi sumber daya ada di DP3AP2KB karena dinas ini yang tugas dan kewenangannya paling konsen dengan masalah perlindungan anak.*

Penulis juga memperoleh informasi dari Ibu Heni N., seorang tenaga kesehatan (bidan) di Kota Cirebon, sebagai berikut.

*Kalau melihat Kepwal tentang gugus tugas, di situ disebutkan yang menjadi leader adalah Sekda. Tapi kenyataannya yang banyak kerja adalah DP3AP2KB. Mungkin karena berkaitan dengan Tupoksi dinas itu. Tapi secara keseluruhan menurut saya gugus tugas KLA belum bekerja maksimal. Hanya dinas-dinas tertentu yang sibuk dengan masalah KLA, terutama DP3AP2KB, Dinkes, dan Disdik.*

Narasumber lain, yaitu Ibu Wiranti Triastuty yang merupakan fasilitator dari LSM Sekoper Cinta Kota Cirebon memberikan informasi sebagai berikut.

*Tidak jelas, apakah ada SOP atau tidak. Kalau di masing-masing dinas di Pemkot tentu sudah punya SOP untuk tiap kegiatan/program kerja. Kalau untuk KLA secara keseluruhan SOP-nya belum jelas, apalagi SOP untuk pihak-pihak di luar Pemkot (swasta dan masyarakat). Sejauh yang saya*

*tahu, pihak di luar Pemkot sekedar mengikuti apa yang dilaksanakan oleh dinas terkait (DP3AP2KB).*

Informasi-informasi di atas menggambarkan tentang kelemahan pelaksanaan pengembangan KLA. Meskipun tugas masing-masing *stakeholder* telah diatur melalui kelompok kerja sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Walikota tentang gugus tugas KLA, namun tidak ada standar baku atau standar operasional prosedur (SOP) bagi peran *stakeholder* tersebut. Sementara itu, dari hasil observasi yang penulis lakukan diperoleh temuan bahwa sentral kegiatan dalam pelaksanaan pengembangan KLA di Kota Cirebon adalah pada DP3AP2KB. Sebagaimana tercantum dalam struktur gugus tugas KLA Kota Cirebon, diketahui bahwa yang menjadi ketua adalah Sekretaris Daerah dan wakil ketua adalah Bapelitbangda dan DP3AP2KB.

Posisi sentral DP3AP2KB dalam pengembangan KLA bukan tanpa alasan mengingat sesuai nomenklaturanya, tugas dan kewenangan menyangkut perlindungan dan pemenuhan hak anak memang ada pada dinas ini. Oleh karena itu tidak mengherankan jika alokasi anggaran untuk DP3AP2KB, khususnya untuk program perlindungan dan pemenuhan hak anak, terhitung cukup besar. Namun sayangnya realisasi penggunaan anggaran yang dialokasikan belum optimal. Berdasarkan data yang penulis peroleh, diketahui bahwa pada tahun 2021, realisasi anggaran untuk program perlindungan dan pemenuhan anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon baru mencapai 59,54 persen dari nilai anggaran. Barulah pada tahun 2022 persentase realisasi anggaran meningkat menjadi 91,63 persen dari nilai anggaran.

#### 4. *Collaboration Actions*

*Collaboration action* merupakan tindak lanjut atau hasil dari dinamika kolaborasi yang bentuknya dapat bermacam-macam bergantung pada tindakan spesifik yang dilaksanakan, tanggung jawab, dan tujuan.

##### a. Konteks spesifik tindakan (*specific context action*)

Perihal tindakan yang dilaksanakan dalam kerangka pengembangan KLA di Kota Cirebon, penulis memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan Kabid Perlindungan Anak pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, sebagai berikut.

*Beberapa kali kita mengadakan rakor gugus tugas, terakhir pada tanggal 14 Maret 2023 yang lalu. Rakor dihadiri oleh seluruh jajaran instansi yang terkait. Hanya saja pihak di luar Pemkot yang diundang, hanya Bank Jabar yang hadir. Rakor terakhir itu untuk memantapkan dan menyatukan kesepahaman karena proses evaluasi penilaian KLA akan segera dilaksanakan.*

Informasi lain disampaikan oleh Wahyu, seorang reporter salah satu media di Kota Cirebon, yang menyebutkan bahwa,

*Kesepahaman di antara semua pihak yang terlibat tentu sangat penting, bukan hanya untuk pengembangan KLA tapi juga pelaksanaan program pemerintah lainnya yang memerlukan kolaborasi. Untuk itu, perlu adanya rapat atau pertemuan rutin. Yang saya tahu, rapat belum melibatkan semua pihak terkait. Hanya dinas-dinas tertentu saja yang ikut rapat, belum semua hadir.*

Informasi di atas menunjukkan bahwa salah satu langkah yang dilaksanakan dalam kolaborasi pengembangan KLA adalah rapat koordinasi guna mempertajam dan menyatukan persepsi dari seluruh *stakeholder* yang terlibat. Melalui rapat koordinasi ini diharapkan setiap *stakeholder* dapat memahami dan

kemudian melaksanakan perannya sesuai kelompok kerjanya masing-masing. Dalam rapat koordinasi tersebut juga dibahas dan ditetapkan program apa saja yang akan dilaksanakan, baik fisik maupun non-fisik, yang sekiranya akan menjadikan Kota Cirebon sebagai kota yang layak anak sehingga kota ini dapat meningkatkan predikat KLA-nya. Namun didapatkan temuan dari hasil wawancara di atas serta didukung hasil observasi penulis bahwa tidak semua *stakeholder*, terutama dari pihak non-pemerintah, hadir dalam rapat koordinasi tersebut. Kondisi ini menandakan kurang berjalannya jejaring kolaborasi yang dibangun dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon.

b. Tanggung jawab tindakan (*responsibility action*)

Sehubungan dengan tanggung jawab tindakan dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon, penulis mewawancarai Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon, Bapak Suwarso Budi W., yang menghasilkan informasi sebagai berikut.

*Ada upaya untuk mendorong sinergitas kerja sama dalam pengembangan KLA sesuai arahan Perda. Apalagi sudah ada gugus tugas yang bukan hanya terdiri dari instansi pemerintahan tetapi juga mencakup yang di luar pemerintahan. Ada juga upaya membentuk APSAI sebagai bentuk keterlibatan swasta dan dunia usaha dalam pengembangan KLA.*

Informasi selanjutnya disampaikan oleh Subkoordinator PHA pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Dian Novitasari, bahwa,

*Pengembangan KLA Kota Cirebon disandarkan pada Perda 8 Tahun 2017. Kita juga mengacu pada Permen PPPA yang baru (nomor 12 Tahun 2022) sebagai dasar pelaksanaan dan penilaian tiap indikator KLA. Peraturan yang ada jelas menyatakan harus ada kolaborasi semua pihak untuk mewujudkan KLA.*

Penulis juga memperoleh informasi tentang keterlibatan dunia usaha dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon dari dosen Universitas Swadaya Gunung Jati, Ibu Cita Dwi Rosita, sebagai berikut.

*Swasta belum terlihat keterlibatannya dalam Pengembangan KLA di Kota Cirebon. Beda dengan daerah lain, di Kota Cirebon belum terbentuk APSAI. Padahal organisasi ini diperlukan agar peran swasta bisa lebih terarah dan terlihat sehingga tidak ada kesan bahwa swasta tidak berpartisipasi dalam KLA.*

Berdasarkan informasi-informasi di atas dapat dinyatakan bahwa Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 tetap menjadi pegangan bagi gugus tugas pengembangan KLA di Kota Cirebon. Oleh karena telah terbit Peraturan Menteri PPPA yang baru yang mengatur perihal pengembangan KLA, maka pelaksanaan peraturan daerah tersebut diperkuat dan diarahkan pada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Menteri PPPA tersebut. Salah satu hal yang terus diupayakan guna melaksanakan ketentuan Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 serta Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 adalah memperkuat peran institusi non-pemerintah dalam kolaborasi pengembangan KLA. Berdasarkan kenyataan bahwa keterlibatan dunia usaha dalam kolaborasi tersebut masih belum maksimal, maka Pemerintah Kota Cirebon berusaha memperkuat peran sektor ini, antara lain melalui langkah pembentukan Asosiasi Perusahaan Sahabat Anak Indonesia (APSAI).

APSAI, yang didukung oleh Kementerian PPPA serta organisasi-organisasi perlindungan anak, seperti UNICEF, *Save The Children*, dan sebagainya, merupakan wadah sinergi dan percepatan upaya perlindungan anak terutama untuk memastikan peran serta sektor swasta di Indonesia. Sektor swasta

memiliki peran strategis untuk menjadi mitra pemerintah, yang bersama anggota masyarakat dan berbagai instansi berbasis komunitas lainnya, bersama-sama membentuk 3 (tiga) pilar utama penggerak pembangunan berorientasi pada pemenuhan hak-hak anak. Langkah Pemerintah Kota Cirebon menggalas pembentukan APSAI merupakan tindakan yang tepat karena berdasarkan hasil observasi penulis diperoleh 2 (dua) temuan menyangkut hal ini. Pertama, peran dunia usaha di Kota Cirebon dalam kolaborasi pengembangan KLA belum maksimal, bahkan dapat dikatakan belum terlihat sama sekali. *Kedua*, belum terbentuknya APSAI di Kota Cirebon menjadikan para pelaku usaha di kota ini tidak mempunyai wadah untuk mempersatukan dan menyalurkan perannya dalam pengembangan KLA.

c. Tujuan tindakan (*goals action*)

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Siti Fatimah selaku staf pada Dinas Sosial Kota Cirebon, penulis memperoleh informasi sebagai berikut.

*Tentu saja ada kegiatan monitoring dan evaluasi. Tiap dinas terkait pengembangan KLA melakukannya. Hasil evaluasi nantinya akan menjadi dasar untuk perencanaan kegiatan (RKA) yang kemudian ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DPA).*

Sementara narasumber lainnya, yaitu Subkoordinator PHA pada DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Dian Novitasari, memberikan informasi sebagai berikut.

*Ada monitoring dan evaluasi pengembangan KLA. Yang melaksanakan dinas terkait, terutama DP3AP2KB. Monitoring dilakukan untuk memastikan program dijalankan sesuai rencana dan tujuan. Evaluasi dilakukan untuk menentukan skor setiap indikator klaster KLA sehingga*

*nantinya diketahui total skor dan predikat yang dicapai. Hasil evaluasi juga berguna untuk penyusunan RKA dan penetapan DPA selanjutnya.*

Kedua informasi di atas memberikan pemahaman tentang adanya kegiatan monitoring dan evaluasi dalam implementasi pengembangan KLA di Kota Cirebon. Tindakan monitoring dilakukan untuk memastikan kesesuaian antara pelaksanaan kegiatan dengan rencana yang telah ditetapkan. Adapun tindakan evaluasi yang dilakukan mencakup 2 (dua) hal, yaitu evaluasi internal dinas dan evaluasi penilaian skor klaster KLA. Oleh karena itu, kegiatan evaluasi sangat diperlukan karena halnya akan menjadi pedoman bagi masing-masing OPD yang terlibat dalam pengembangan KLA guna penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) serta untuk penyusunan rencana kegiatan tahap selanjutnya. Adapun untuk implementasi pengembangan KLA secara keseluruhan, evaluasi dilakukan untuk menentukan skor akhir setiap indikator dalam klaster KLA sebagaimana yang telah digariskan dalam Peraturan Menteri PPPA. Skor akhir itulah yang nantinya akan menjadi acuan penentuan predikat KLA Kota Cirebon.

##### **5. *Outcomes of Collaboration Actions***

Tujuan yang diinginkan dapat dihasilkan melalui implementasi pengembangan KLA adalah untuk meningkatkan pemenuhan hak dan perlindungan anak. Tujuan tersebut dapat tercapai antara lain melalui sinergitas kerja sama dan kolaborasi dalam penyelenggaraan KLA. Sehubungan dengan hal ini, penulis memperoleh informasi dari hasil wawancara dengan seorang kader PATBM Kelurahan Kesambi Kota Cirebon, Ibu Aan Husnu Fauzanna, sebagai berikut.

*Hasil dan manfaat pengembangan KLA tentu sangat besar, baik untuk pemerintah daerah, swasta maupun masyarakat. Dengan KLA, anak akan terlindungi dan terpenuhi haknya sehingga dapat tumbuh dan berkembang secara sehat dan aman. Kolaborasi pengembangan KLA jelas menguntungkan, pemerintah dapat melaksanakan kewajibannya melaksanakan perlindungan anak, swasta dapat berkontribusi dalam program pemerintah dan memperoleh branding image bagi perusahaannya, sementara masyarakat dapat berpartisipasi langsung dalam memenuhi hak-hak anak.*

Di lain pihak seorang kader PATBM Kelurahan Pekiringan Kota Cirebon, Bapak Lutfi Arifin, menyampaikan bahwa,

*Saya rasa belum kelihatan nyata keberhasilan perlindungan dan pemenuhan hak anak di Kota Cirebon. Masih ada kasus kekerasan terhadap anak, fasilitas untuk anak masih kurang, masih banyak lokasi dan layanan publik yang kurang ramah anak. Dan terbukti, Kota Cirebon belum mendapat predikat kota yang layak anak.*

Informasi senada disampaikan oleh dosen Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Ibu Cita Dwi Rosita, sebagai berikut.

*Saya lihat belum semua ketentuan dalam Permen, bahkan Perda sekalipun, sudah dilaksanakan dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon. Misalnya, tidak terlihat adanya kerja sama lintas sektor dalam pemenuhan hak anak, kasus kekerasan anak masih tinggi, kurangnya fasilitas umum yang ramah anak, dan sebagainya. Wajar saja jika Kota Cirebon belum bisa mendapat predikat KLA.*

Perihal belum berhasilnya Kota Cirebon meraih predikat sebagai kota yang layak anak diakui oleh Kepala DP3AP2KB Kota Cirebon, Bapak Suwarso Budi Winarno, dalam wawancara dengan penulis sebagai berikut.

*Harus diakui, kita masih banyak kelemahan sehingga Kota Cirebon belum mampu meningkatkan predikat KLA. Bahkan di tahun 2022, peringkatnya turun dari madya kembali menjadi pratama. Sebagian besar indikator belum bisa terpenuhi, skornya masih rendah. Hanya klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan yang terhitung tinggi, klaster lain masih harus*

*ditingkatkan. Kita berusaha keras agar di tahun 2023 dan selanjutnya, Kota Cirebon dapat meningkat predikatnya.*

Tujuan dari implementasi pengembangan KLA pada hakikatnya adalah terpenuhinya aspek-aspek perlindungan dan pemenuhan hak anak. **Perlindungan anak** adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Sementara pemenuhan hak anak adalah upaya untuk memenuhi hak asasi anak dengan mengambil tindakan legislatif, administratif, anggaran, hukum, dan tindakan lainnya guna menjamin anak mendapatkan **hak sipil dan kebebasan**, hak **lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif**, hak **kesehatan dasar dan kesejahteraan**, dan hak **pendidikan**, **pemanfaatan waktu luang**, dan **kegiatan budaya**.

Merujuk pada informasi yang peneliti peroleh dan kumpulkan melalui wawancara serta observasi dapat dinyatakan bahwa baik perlindungan anak maupun pemenuhan hak anak belum sepenuhnya dapat terwujud di Kota Cirebon. Hal ini didasarkan pada masih adanya kasus kekerasan terhadap anak ataupun tindak kekerasan yang melibatkan anak, masih kurangnya fasilitas publik yang ramah anak, masih terbatasnya lahan bagi anak untuk berkreasi, serta masih lemahnya kerja sama lintas sektor dalam upaya mensukseskan program Kota Cirebon sebagai kota yang ramah dan layak anak. Kondisi-kondisi tersebut mencerminkan belum mampunya Kota Cirebon mencapai skor maksimal dalam 6 (enam) aspek penilaian predikat KLA yang mengacu pada konvensi hak anak,

yaitu aspek kelembagaan, hak sipil dan kebebasan, lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, kesehatan dasar dan kesejahteraan, pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya, serta aspek perlindungan khusus.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, aspek yang skornya cukup tinggi barulah aspek kesehatan dasar dan kesejahteraan. Rendahnya skor aspek-aspek tersebut menjadikan Kota Cirebon baru mampu memperoleh predikat Madya, dan bahkan turun menjadi Pratama pada tahun 2022, dalam pengembangan KLA.

## 6. *Adaptation*

Adaptasi atau penyesuaian terhadap kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon merujuk pada hasil yang telah dicapai. Mengingat kenyataan bahwa predikat kota ini masih rendah, maka pemerintah setempat melakukan berbagai upaya guna memperkuat kolaborasi sehingga pengembangan KLA dapat memberikan hasil yang lebih baik. Hal ini didasarkan pada informasi yang penulis peroleh dari wawancara dengan Kabid Perlindungan Anak DP3AP2KB Kota Cirebon, Ibu Haniyati, sebagai berikut.

*Betul, Pemkot tidak berhenti untuk mengajak seluruh pihak terkait untuk aktif dan berkontribusi secara nyata dalam pengembangan KLA. Kita berusaha agar terbentuk sinergitas lintas sektor dalam kolaborasi yang kita lakukan dan sudah ada gugus tugas untuk hal ini, tinggal mengoptimalkan peran masing-masing pihak. Untuk mendukung kualitas pengembangan KLA, kita melakukan advokasi dan sosialisasi konvensi hak anak dan keluarga, mengoptimalkan koordinasi antarinstitusi dan lintas lembaga, juga melakukan penguatan jejaring. Kita berusaha melaksanakan aturan yang ada, yakni Permen PPPA yang terbaru tentang KLA. Memang belum ada Perda yang baru, tapi setidaknya Perda yang ada masih relevan, tinggal bagaimana kita mengoptimalkan implementasinya.*

Informasi senada disampaikan oleh salah satu staf Dinas Sosial Kota Cirebon, Ibu Siti Fatimah, bahwa,

*Pemkot berusaha mengadakan komunikasi secara intensif dan terarah secara berjenjang serta mengoptimalkan dukungan seluruh pihak dalam perlindungan anak. Untuk itu ada upaya meningkatkan koordinasi dan daya dukung tiap OPD dalam pengembangan KLA. Sampai saat ini belum ada Perda yang baru tentang KLA, tapi sudah ada Permen PPPA sebagai landasan pelaksanaannya.*

Penulis juga memperoleh informasi dari wawancara dengan fasilitator LSM Sekoper Cinta Kota Cirebon, Ibu Wiranti Triastuty, yang menyebutkan bahwa,

*Pengembangan KLA memang program pemerintah, tapi akan sukses jika ada dukungan dari masyarakat dan swasta. Oleh karena itu perlu upaya mendorong pihak-pihak di luar pemerintahan untuk berpartisipasi. Partisipasi ini sudah diatur dalam gugus tugas KLA, tinggal dioptimalkan. Untuk meningkatkan keberhasilan program, mungkin perlu dibuat Perda baru agar sesuai dengan Permen tentang KLA yang baru.*

Sementara itu, salah seorang kader PATBM Kelurahan Pekalipan Kota Cirebon, Ibu Nurhayati, menyampaikan informasi sebagai berikut.

*Kota Cirebon punya potensi yang besar untuk membangun. Pemkot harus mampu memaksimalkan seluruh potensi dan sumber daya yang ada untuk mensukseskan program-programnya, termasuk dalam mengembangkan KLA. Di sini perlu ditingkatkan upaya melibatkan swasta dan masyarakat untuk mendukung program pemerintah melindungi hak anak.*

Berdasarkan beberapa informasi dari hasil wawancara di atas dan didukung hasil observasi penulis, dapat dinyatakan tentang perlunya langkah-langkah adaptasi guna mengoptimalkan kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon. Beberapa langkah adaptasi yang dimaksud antara lain adalah merancang dan menetapkan peraturan daerah tentang pengembangan KLA yang baru dan

lebih komprehensif sehingga sesuai dengan tuntutan kebutuhan serta sesuai dengan Peraturan Menteri PPPA tentang KLA yang baru, mewujudkan wacana penguatan peran *stakeholder* non-pemerintah, mengoptimalkan sumber daya serta potensi daerah guna mendukung kolaborasi pengembangan KLA, mengoptimalkan advokasi dan sosialisasi tentang konvensi hak anak, serta memperkuat sinergitas kerja sama lintas sektor.

## 4.2 Pembahasan

### 4.2.1 Pelaksanaan Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon

Pengembangan Kota Layak Anak (KLA) merupakan salah satu perwujudan komitmen negara untuk menjamin upaya perlindungan anak dan pemenuhan hak anak sekaligus komitmen untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, khususnya Pasal 21 ayat (6) setelah Indonesia turut meratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on The Rights of The Child*). Atas dasar itu, pengembangan KLA dapat dikategorikan sebagai sebuah kebijakan publik karena merupakan pilihan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan sebagaimana pendapat Dye (1992:2) yang menyatakan bahwa secara sederhana kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “apapun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan” (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).

Sebagai sebuah kebijakan publik, pengembangan KLA harus diimplementasikan sehingga tujuan penetapannya dapat tercapai. Menurut Grindle

(1990:8-12) implementasi kebijakan menjadi proses yang penting karena seberapa baiknya sebuah kebijakan, jika tidak disiapkan dan direncanakan dengan baik pelaksanaannya maka apa yang menjadi tujuannya tidak akan terwujud.

Kebijakan publik semacam pengembangan KLA tentu melibatkan banyak pihak dan banyak kepentingan. Kondisi tersebut menyebabkan keberhasilan implementasi pengembangan KLA sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Dengan kata lain, pengembangan KLA di Kota Cirebon pun akan dipengaruhi oleh beberapa hal menyangkut *content* kebijakan tersebut serta *context* implementasinya, yang setidaknya mencakup beberapa aspek antara lain (1) kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi (*interest affected*); (2) tipe manfaat (*type of benefit*); (3) derajat perubahan yang ingin dicapai (*extent of change envision*); (4) letak pengambilan keputusan (*site of decision making*); (5) pelaksana program (*program implementer*); dan (6) sumber daya yang mendukung (*resources committed*) (Grindle, 1990:8-12).

Oleh karena melibatkan banyak pihak, implementasi pengembangan KLA membutuhkan suatu tata kelola yang memungkinkan kerja sama sinergis dari seluruh pihak terlibat atau pemangku kepentingan (*stakeholder*), yang dalam literatur administrasi publik dikenal dengan istilah tata kelola kerja kolaboratif (*collaborative governance*). Salah satu konsep *collaborative governance* dikemukakan oleh Emerson dan Nabatchi (2015) yang menawarkan model *Integrative Framework for Collaborative Governance*.

Implementasi pengembangan KLA di Kota Cirebon apabila ditinjau dari perspektif *Integrative Framework for Collaborative Governance* mencakup 6

(enam) dimensi, yaitu (1) *system context*; (2) *drivers*; (3) *collaborative dynamic*; (4) *actions*; (5) *outcomes*; dan (6) *adaptation*.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat dijelaskan runutan keterkaitan antardimensi *collaborative governance* dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon. Pengembangan KLA dilaksanakan dalam suatu *system context* yang secara garis besar menggambarkan tuntutan atas terwujudnya pemenuhan hak dan perlindungan anak. Pengembangan KLA merupakan bentuk nyata dari pelaksanaan kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022. Pemerintah Kota Cirebon sendiri telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 sebagai pedoman dalam pengembangan KLA, yang kemudian diikuti oleh pembentukan gugus tugas KLA melalui Keputusan Walikota Nomor 463.05 Tahun 2021.

*System context* bagi berlangsungnya *collaborative governance* pengembangan KLA di Kota Cirebon juga mencakup kondisi dan potensi kota ini untuk menjadi kota yang ramah anak. Sebagai kota pelabuhan dan perdagangan, perekonomian di Kota Cirebon terus mengalami perkembangan sehingga mempunyai daya tarik bagi para pelaku usaha, baik pelaku usaha lokal maupun pendatang, untuk membuka dan melakukan bisnis mereka di kota ini. Di sisi lain, situasi tersebut juga menjadikan penduduk kota ini bersifat multietnis meskipun hal ini tidak mempengaruhi kondusifnya kondisi sosial serta budaya patuh masyarakat setempat.

Ekonomi yang terus berkembang, kondisi sosial dan politik yang kondusif, budaya patuh pada masyarakat, serta adanya kebutuhan terhadap fasilitas publik yang ramah anak seharusnya menjadi pendorong bagi Kota Cirebon untuk mewujudkan KLA. Namun dari hasil penelitian diketahui bahwa belum ada kerja sama multipihak yang optimal dalam upaya-upaya mencapai predikat KLA. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya peningkatan predikat KLA, dimana Kota Cirebon baru mencapai peringkat Madya bahkan kembali turun menjadi Pratama pada tahun 2022.

Kondisi-kondisi di atas menjadi alasan perlunya dilakukan optimalisasi tata kelola kerja sama atau dikenal pula sebagai *collaborative governance* pengembangan KLA di Kota Cirebon. Untuk memenuhi hal tersebut, diketahui bahwa Walikota Cirebon telah menerbitkan Surat Keputusan Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021 tentang Gugus Tugas KLA. Dalam Surat Keputusan tersebut, secara rinci dicantumkan perihal pihak mana saja, baik pemerintah maupun non-pemerintah, yang terlibat dalam pengembangan KLA beserta peran dan tugasnya masing-masing.

Surat Keputusan Walikota Cirebon Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021 menyebutkan bahwa gugus tugas KLA diketuai oleh Sekretaris Daerah. Namun fakta penelitian menunjukkan bahwa yang menjadi *leading sector* dari pengembangan KLA di Kota Cirebon adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana (DP3AP2KB). Hal ini sesuai dengan nomenklatur serta tugas pokok dan fungsi dinas tersebut yang antara lain adalah di bidang perlindungan

anak. Diketahui pula bahwa alokasi anggaran daerah untuk DP3AP2KB terus meningkat dari tahun ke tahun dan hal ini menjadi salah satu daya dukung serta pendorong (*driver*) bagi pengembangan KLA. Daya dukung lainnya visi dan misi Pemerintah Kota Cirebon terkait dengan perlindungan anak, yang antara lain dibuktikan dengan pembentukan gugus tugas KLA dengan melibatkan seluruh OPD yang ada. Namun di sisi lain, ditemukan kenyataan bahwa peran DP3AP2KB dalam kolaborasi pengembangan KLA belum diimbangi oleh peran *stakeholder* lain, terutama dari pelaku usaha dan media massa. Adapun peran masyarakat dalam pengembangan KLA dapat dikatakan sangat bergantung pada program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Situasi di atas menyebabkan dinamika kolaborasi dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon kurang berjalan secara ideal dan optimal, dimana pengambilan seluruh keputusan tentang program dan kegiatan dilakukan hanya oleh pemerintah daerah melalui komunikasi antar-OPD. Dapat dikatakan tidak ada sama sekali andil dari *stakeholder* non-pemerintah dalam penentuan program/kegiatan pengembangan KLA. Dengan demikian, dalam pelaksanaan program/kegiatan (*action*), *stakeholder* non-pemerintah hanya mengikuti apa yang telah ditetapkan pemerintah. Berdasarkan hasil penelitian, tidak berjalannya *collaboration dynamics* yang berimbas pada tidak optimalnya *collaboration action* telah menyebabkan belum berhasilnya Kota Cirebon mewujudkan perlindungan dan pemenuhan hak anak sehingga predikat KLA yang diraih pun baru pada tingkat Madya dan Pratama. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Cirebon melalui gugus tugas Kota Layak Anak dituntut untuk melakukan berbagai

penyesuaian (*adaptation*) dalam rangka optimalisasi tata kelola kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak.

Berdasarkan hasil penelitian, kondisi tentang *collaborative governance* pengembangan KLA yang berlangsung di Kota Cirebon sebagaimana terpapar di atas dapat diuraikan menurut masing-masing dimensinya sebagai berikut.

### **1. System Context Kolaborasi Pengembangan Kota Layak Anak Kota Cirebon**

*Collaborative governance* pengembangan KLA sebagai kolaborasi lintas organisasi tidak berlangsung dalam ruang hampa melainkan berkembang dalam *system context* yang bersifat luas serta dinamis. Dalam *system context* terdapat 6 (enam) aspek yang akan mempengaruhi dinamika dan kinerja *collaborative governance*, yaitu (1) *public service or resources condition*; (2) *policy and legal framework*; (3) *socioeconomic and cultural characteristics*; (4) *network characteristics*; (5) *political dynamic and power relations*; dan (6) *history of conflict*.

#### **a. *Public services or resources condition***

Kota Layak Anak (KLA) merupakan kebijakan yang menuntut terciptanya lingkungan yang dapat memenuhi berbagai kebutuhan anak, baik secara sosial, budaya, ekonomi, pendidikan maupun psikologis. Secara garis besar, diketahui bahwa Kota Cirebon belum sepenuhnya mampu menyediakan pelayanan publik yang layak anak. Dari segi sarana dan prasarana fisik, pelayanan publik di Kota Cirebon yang secara lengkap memenuhi persyaratan untuk dapat disebut layak anak barulah pada fasilitas kesehatan. Bahkan salah satu Puskesmas di kota ini, yaitu

Puskesmas Kejaksan, mampu meraih penghargaan tingkat nasional sebagai fasilitas kesehatan yang ramah anak pada tahun 2019 (<https://www.pikiran-rakyat.com>).

Melalui kerja sama DP3AP2KB dengan Dinas Kesehatan, Kota Cirebon telah dapat menyelenggarakan fasilitas-fasilitas pelayanan kesehatan yang layak anak, antara lain berupa penyediaan ruang pemeriksaan khusus anak, baik normal maupun disabilitas sehingga terpisah dengan orang dewasa, pelayanan terhadap kasus kekerasan anak, pemeriksaan dokter gigi dan Posyandu remaja, penyediaan toilet khusus anak sehingga lebih terjamin kesehatan karena tidak terpapar penyakit orang dewasa, serta fasilitas kesehatan yang bebas rokok.

Selain fasilitas kesehatan, sarana pelayanan publik lain yang telah dan terus diupayakan agar layak anak adalah sarana pendidikan. Meskipun dilihat dari jumlah dan sebarannya Kota Cirebon memiliki sarana yang mencukupi untuk seluruh jenjang pendidikan, namun belum semua sekolah dilengkapi dengan sarana yang layak sehingga dapat menjadi lahan anak-anak untuk beraktivitas dengan alasan keterbatasan lahan. Alasan yang sama juga berlaku untuk masih terbatasnya ruang terbuka yang dapat berfungsi sebagai tempat bermain dan beraktivitas bagi anak.

Ketersediaan sarana dan prasarana pelayanan publik yang ramah anak tentu membutuhkan sumber daya yang tidak sedikit. Sumber daya merupakan faktor yang sangat penting bagi setiap kegiatan. Dalam kolaborasi yang rasional, diperlukan sumber daya yang memadai, yang

dapat berasal dari masing-masing *stakeholder*, baik pemerintah maupun non-pemerintah (Banga, 2018). Pendapat yang sama menyebutkan bahwa sumber daya untuk berlangsungnya *collaborative governance* bukan hanya berasal dari pemerintah, melainkan dapat juga dari masyarakat, kalangan akademisi, serta para pelaku usaha/korporat. Sumber daya dalam suatu kolaborasi dapat berupa pendanaan finansial, pembagian waktu dan peran, dukungan teknis dan administratif pelaksanaan kegiatan, pendampingan, keahlian analisis kolaborasi, pelaksana di lapangan, dan kebutuhan ahli (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020:86).

Terkait ketersediaan sumber daya untuk pengembangan KLA, Kota Cirebon mempunyai potensi yang terbilang besar. Pada sisi anggaran, Pemerintah Kota Cirebon mempunyai APBD yang tergolong besar. Kota ini juga memiliki potensi ekonomi daerah yang besar sebagai kota besar di kawasan pantai utara Pulau Jawa dimana perekonomian dan dunia usaha di kota ini terus berkembang. Potensi tersebut menyediakan opsi yang lebih luas untuk melibatkan pendanaan dari dunia usaha bagi upaya-upaya pengembangan KLA di Kota Cirebon.

b. *Policy and legal framework*

Hakikatnya, pengembangan KLA di Kota Cirebon merupakan bentuk implementasi dari kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah. Oleh karenanya, pengembangan KLA telah disaranai serangkaian regulasi tentang tata cara pelaksanaannya sekaligus juga ketentuan tentang diadakannya kolaborasi lintas sektor. Beberapa

peraturan yang dimaksud adalah: (1) Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan KLA; (2) Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan KLA; (3) Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 tentang KLA.

c. *Socioeconomic and cultural characteristic*

Masyarakat dengan latar belakang sosial ekonomi yang berbeda-beda akan memunculkan keragaman budaya, termasuk dalam cara pandang terhadap kebutuhan akan perlindungan anak dan pemenuhan hak anak. Budaya merupakan seperangkat nilai dasar yang membentuk tingkah laku (Djumara, 2020).

Ekonomi Kota Cirebon yang perkembangannya tergolong pesat dan seiring pula dengan pesatnya perkembangan teknologi komunikasi digital harus diakui turut mempengaruhi tatanan sosial dan budaya masyarakat setempat. Bahkan akses yang mudah terhadap media komunikasi dan informasi dianggap sebagai penyebab dari tingginya angka kekerasan terhadap anak di Kota Cirebon. Kondisi ini merupakan alasan tentang perlunya implementasi pengembangan KLA sehingga perkembangan sosial ekonomi tidak serta menimbulkan budaya kekerasan, terutama terhadap anak dan terlebih pada diri anak.

d. *Network characteristic*

Pengembangan Kota Layak Anak menuntut adanya kerja sama sinergis antara unsur pemerintah, orangtua, keluarga, masyarakat,

organisasi masyarakat, dunia usaha dan media massa. Kerja sama atau kolaborasi di antara pihak-pihak tersebut secara tersurat telah disyaratkan dalam kerangka kebijakan Kota Layak Anak.

- 1) Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021, pada Pasal 9 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa masyarakat, media massa, dan dunia usaha berperan dalam penyelenggaraan Kota Layak Anak. Peran masyarakat dilakukan oleh orang perseorangan, lembaga perlindungan anak, lembaga kesejahteraan sosial, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga pendidikan.
- 2) Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022, pada Pasal 3 menyebutkan bahwa penyelenggaraan KLA bertujuan untuk meningkatkan upaya pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak serta meningkatkan sinergitas dan kolaborasi semua pihak, masyarakat, dunia usaha, media massa, dan anak dalam menyelenggarakan Kota Layak Anak.
- 3) Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017, pada Pasal 3 menyebutkan bahwa tujuan pengaturan KLA adalah mewujudkan komitmen bersama antara pemerintah daerah dengan orangtua, keluarga, masyarakat, organisasi masyarakat dan dunia usaha serta media massa dalam upaya mewujudkan pembangunan yang peduli terhadap hak, kebutuhan dan kepentingan terbaik bagi anak, sehingga anak tumbuh menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif,

mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Kemudian disebutkan pula pada Pasal 19 ayat (1) dan (2) bahwa pemerintah daerah membentuk Gugus Tugas KLA melalui Keputusan Walikota yang merupakan lembaga koordinatif dengan beranggotakan unsur eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang membidangi anak, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, organisasi kepemudaan, dunia usaha, orangtua, keluarga, dan tokoh agama/masyarakat, serta forum anak.

Ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahwa kolaborasi menjadi hal penting dalam pengembangan KLA. Meskipun pengembangan KLA merupakan program pemerintah, namun keterlibatan *stakeholder* non-pemerintah merupakan keniscayaan karena pemerintah tentu melakukan kemitraan dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan publik. Kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah, termasuk dalam pengembangan KLA, dapat berupa kolaborasi internal antar-institusi, kolaborasi antara institusi pemerintah dengan pelaku usaha/korporat, dan kemitraan antara pemerintah dan lembaga masyarakat sipil (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020:43).

Meskipun kolaborasi antar-*stakeholder* merupakan hal yang penting dan bahkan telah ditetapkan dalam peraturan yang ada, namun hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi ini belum tercipta secara optimal dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon. Kolaborasi lebih

banyak dilakukan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkungan pemerintahan Kota Cirebon, sedangkan beberapa lembaga yang sebenarnya telah disebutkan dalam gugus tugas KLA cenderung berlaku pasif, bahkan tidak hadir ketika diundang mengikuti rapat koordinasi. Padahal, jejaring atau kemitraan sangat penting dalam *collaborative governance* sebagai sarana pertukaran informasi karena kemitraan berada pada tingkatan paling bawah sebelum kerja sama, koordinasi dan berpuncak pada kolaborasi (Junaidi, 2018). Bagaimanapun, *collaborative governance* sangat memerlukan kemitraan, termasuk dengan melibatkan penduduk lokal, organisasi masyarakat, sektor publik dan swasta (Gibson, 2011).

e. *Political dynamic and power relations*

Kondisi politik yang kondusif, terutama berkaitan dengan pergantian walikota-wakil walikota melalui mekanisme Pilkada serta hubungan antara eksekutif (Pemerintah Kota) dan legislatif (DPRD), dapat dianggap sebagai faktor penentu keberhasilan program Pemerintah Kota Cirebon, termasuk dalam hal pengembangan KLA. Hubungan yang harmonis di lingkungan pemerintahan daerah akan sangat mendukung bagi terlaksananya kolaborasi di antara para *stakeholder* karena dinamika politik, yang antara lain ditandai dengan pergantian pemimpin, dapat mempengaruhi posisi para *stakeholder* dan menentukan arah yang akan dituju bersama (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2011). Kolaborasi dapat pula menemui kegagalan karena kurangnya inovasi pemimpin dalam

mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Kepemimpinan yang inovatif adalah pemimpin yang dapat memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang dapat mengarahkan pada pencapaian hasil-hasil positif. Kolaborasi akan terhambat jika pemimpin dimana kolaborasi dilaksanakan tidak inovatif dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpeluang menimbulkan konflik (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020:94).

f. *History of conflict*

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kota Cirebon belum mampu memperoleh predikat KLA meskipun telah mengimplementasikan kebijakan ini sejak tahun 2017. Bahkan pada tahun 2022, terjadi penurunan peringkat dari predikat Madya menjadi Pratama. Salah satu penyebab dari hal itu adalah belum optimalnya kolaborasi di antara para *stakeholder* yang seharusnya terlibat. Pemerintah belum mampu secara optimal melibatkan, terutama potensi swasta dan media massa, dalam kolaborasi pengembangan KLA. Bahkan di antara lembaga-lembaga pemerintah pun belum terjalin kesepahaman sehingga terkesan berjalan sendiri-sendiri. Kondisi ini dapat juga terjadi karena adanya konflik kepentingan di antara *stakeholder* tersebut. Konflik dalam kolaborasi muncul dari tujuan dan harapan yang berbeda dari masing-masing *stakeholder*, dari pandangan yang berbeda tentang strategi dan dari upaya untuk melindungi atau memperbesar kontrol atas kolaborasi (Astuti,

Warsono, dan Rachim, 2020:87). Kehadiran *collaborative governance* menjadi sangat penting karena salah satu manfaatnya adalah untuk mengurangi dan mencegah konflik. Di sisi lain, perbedaan kepentingan dalam suatu kolaborasi juga dapat memicu terjadinya konflik sehingga perlu upaya menjaga agar perbedaan kepentingan di antara para *stakeholder* tidak memicu timbulnya konflik (Keban, 2014).

## **2. Driver Kolaborasi Pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon**

Implementasi pengembangan KLA memerlukan penggerak sehingga tujuan yang ditetapkan, yaitu terwujudnya kota yang layak bagi anak, dapat tercapai. Dalam model *integrative framework for collaborative governance* (Emerson dan Nabatchi, 2015:203), penggerak (*driver*) dapat berupa unsur ketidakpastian (*uncertainty*), saling ketergantungan (*interdependence*), konsekuensi insentif (*consequential incentive*) yang harus disediakan, serta kepemimpinan yang memprakarsai (*initiating leadership*).

### *a. Uncertainty*

Ketidakpastian dalam *collaborative governance* berkaitan erat dengan saling ketergantungan antar-*stakeholder*. Ketidakpastian merupakan tantangan utama dalam mengelola permasalahan publik. Ketidakpastian kolektif tentang bagaimana kelompok-kelompok berkolaborasi untuk menyelesaikan masalah (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2011). Saling ketergantungan ini pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian ketika ada *stakeholder* yang tidak berperan sebagaimana

seharusnya. Kelompok kerja Kota Layak Anak (KLA) yang telah dibentuk menjadi tidak dinamis dan tidak bekerja secara optimal sehingga tidak memberikan dampak positif terhadap kolaborasi yang berlangsung. Kondisi seperti ini berlangsung pula dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon yang diketahui diwarnai oleh kurangnya komitmen pimpinan wilayah, dalam hal ini Walikota, serta rendahnya peran *stakeholder*, terutama *stakeholder* non-pemerintahan. Selain itu, diketahui pula kurangnya peran perangkat daerah, dimana belum semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) secara aktif terlibat dalam kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA).

b. *Interdependence*

*Collaborative governance* akan berproses maksimal jika ada saling ketergantungan, yaitu suatu kondisi ketika individu dan organisasi tidak dapat mencapai sesuatu dengan usaha dan kapasitas satu pihak (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2011). Di sisi lain melalui *collaborative governance*, akan tercipta saling ketergantungan yang dinamis di antara para *stakeholder*, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat melalui koordinasi, fasilitasi dan peningkatan proses tata kelola. Adanya kondisi saling ketergantungan yang tinggi di antara para *stakeholder* akan meningkatkan komitmen untuk berkolaborasi (Suwandi dalam Sari, 2014). Perlu ditekankan di sini bahwa kolaborasi merupakan proses kegiatan kerja sama yang berkelanjutan dan saling menguntungkan (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020:78).

Untuk kasus kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon, pada dasarnya telah ada peraturan yang mengondisikan adanya ketergantungan tersebut. Peraturan yang ada telah menetapkan bahwa pengembangan KLA harus melibatkan beberapa *stakeholder*, yaitu pemerintah, swasta (dunia usaha), komunitas masyarakat, dan media massa. Meskipun pemerintah menjadi *stakeholder* utama, namun tetap dibutuhkan keterlibatan pihak swasta, masyarakat, dan media massa. Kondisi tersebut menciptakan suatu ketergantungan, baik antar-*stakeholder* di lingkungan pemerintahan maupun antara pemerintah dengan *stakeholder* non-pemerintah, terutama masyarakat. Pada kenyataannya, keterlibatan swasta atau dunia usaha serta media massa dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon belum optimal.

c. *Consequential incentive*

Insentif dalam suatu kolaborasi merupakan pendorong bagi *stakeholder* agar merasa yakin akan mendapatkan manfaat dari kolaborasi secara setara sehingga terdorong untuk terlibat dan berperan. Insentif yang dimaksud dapat berupa sumber daya, kepentingan, dan kesempatan (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2011). Proses kolaborasi akan menguat apabila para *stakeholder* melihat manfaat nyata kolaborasi. Dengan demikian, *collaborative governance* akan menguat apabila kebutuhan-kebutuhan untuk melaksanakannya tersedia (Ansell dan Gash, 2007).

Dalam kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA), khususnya di Kota Cirebon, insentif perlu diberikan untuk memastikan

peran dan kinerjanya dapat optimal. Di sisi *stakeholder* dari pemerintah daerah, insentif berupa ketersediaan sumber daya, terutama sumber daya finansial. Di sisi *stakeholder* non-pemerintah, terutama dunia usaha, insentif dapat diberikan dalam bentuk *branding* yang dapat menaikkan *image* atau citra perusahaan bersangkutan.

d. *Initiating leadership*

Kepemimpinan yang kuat, dihormati dan dipercaya oleh semua *stakeholder* akan sangat dibutuhkan dalam kolaborasi untuk mencapai keberhasilan (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020:77). Kepemimpinan semacam ini sangat diperlukan dalam penyelenggaraan program-program pemerintah, termasuk pengembangan KLA. Kepemimpinan (*leadership*) mengacu kepada sosok pemimpin yang menggunakan segala kapasitasnya untuk dapat berinisiatif memulai dan membantu mempersiapkan sumber daya dalam mendukung pelaksanaan kolaborasi (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2011).

Pada konteks kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon, Walikota telah mendelegasikan kewenangan untuk memimpin gugus tugas Kota Layak Anak (KLA) kepada Sekretaris Daerah. Sebagai ketua gugus tugas, Sekretaris Daerah harus mengembangkan inisiatif dalam menjalankan tanggung jawabnya guna mewujudkan salah satu misi Pemerintah Kota Cirebon, yaitu mewujudkan kualitas sumber daya Kota Cirebon yang berdaya saing, berbudaya dan unggul dalam segala bidang. Misi yang erat kaitannya dengan kebijakan pengembangan Kota Layak

Anak ini dapat tercapai melalui pemenuhan hak hak anak dan perlindungan khusus anak sebagai generasi penerus yang berkualitas tanpa kekerasan dan diskriminasi.

### **3. *Collaboration Dynamics* Kolaborasi Pengembangan KLA di Kota Cirebon**

*Collaboration dynamics* menunjukkan bagaimana kolaborasi dalam pengembangan KLA mulai bergerak dimana para *stakeholder* maju menuju tindakan-tindakan. Dalam *collaboration dynamic*, terdapat 3 (tiga) aspek penting yang menunjukkan kapasitas bagi berlangsungnya kolaborasi di antara para *stakeholder*, yaitu: (1) keterlibatan berprinsip (*principled engagement*); (2) motivasi bersama (*shared motivation*); dan (3) kapasitas melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*).

#### **a. *Principled engagement***

Keterlibatan berprinsip merupakan awal terbentuknya suatu kolaborasi yang baik, dimana setiap *stakeholder* menemukan dan mendefinisikan masalah yang dihadapi berikut alternatif pemecahannya serta memusyawarahkannya sehingga terjadi kesepahaman. Keterlibatan berprinsip merupakan keadaan ketika para *stakeholder* yang berbeda pandangan dan pemahaman dapat menemukan titik temu dan secara bersama mendefinisikan masalah, tujuan, dan kepentingan bersama. Sebagai langkah awal, maka perlu ditetapkan pihak mana saja yang akan dilibatkan dalam kolaborasi. Namun demikian, penambahan *stakeholder* tetap terbuka untuk dilakukan (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2011).

Konsep ideal mengenai keterlibatan berprinsip sebagaimana tersebut di atas diketahui belum dapat terwujud dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon. Meskipun telah ditetapkan bahwa yang menjadi ketua gugus tugas KLA adalah Sekretaris Daerah Kota Cirebon, namun diketahui bahwa yang memegang peran dalam penentuan dan penetapan program serta kegiatan adalah DP3AP2KB. Kolaborasi yang berlangsung memang mengundang keterlibatan *stakeholder* non-pemerintah, seperti swasta dan media massa, untuk ikut merumuskan, menentukan dan menetapkan program yang akan dilaksanakan. Akan tetapi upaya menghadirkan pihak-pihak tersebut sulit terwujud karena tidak ada respons ketika diundang hadir dalam rapat koordinasi KLA.

b. *Shared motivation*

Motivasi bersama dalam suatu kolaborasi merupakan bentuk dari adanya kepercayaan dan pemahaman bersama serta legitimasi para *stakeholder* yang terlibat. Kepercayaan dan pemahaman bersama serta legitimasi, akan mengerucut pada terbentuknya motivasi bersama (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020:84). Setiap *stakeholder* harus sadar untuk saling menghargai perbedaan kepentingan sehingga muncul rasa saling percaya, saling berkomitmen, dan berkeyakinan bahwa memang diperlukan kolaborasi untuk menyelesaikan masalah sebagai prioritas utama.

Pada kasus kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon, pemerintah daerah setempat telah menyusun gugus tugas KLA yang

melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta (dunia usaha), akademisi, (komunitas) masyarakat, dan media massa. Sebagai bentuk legitimasi, gugus tersebut ditetapkan melalui Keputusan Walikota Nomor 463.05/Kep.402-Dpppappkb/2021. Guna membangun kesepahaman dalam kolaborasi pengembangan KLA, gugus tugas ini mengadakan rapat koordinasi dengan mengundang kehadiran seluruh *stakeholder* yang tercantum dalam susunan gugus tugas KLA. Namun upaya membangun motivasi bersama di antara para *stakeholder* pengembangan KLA sulit dilakukan karena beberapa pihak non-pemerintah yang diundang, terutama swasta dan media massa, tidak hadir dalam rapat koordinasi.

c. *Capacity for joint action*

Kemampuan, kapasitas, dan kapabilitas para *stakeholder* yang berkolaborasi tentu tidak sama, terutama berkenaan dengan masalah sumber daya. Oleh karena itu, kolaborasi yang berlangsung harus dapat mengatasi perbedaan tersebut melalui suatu kombinasi kerja yang tepat sehingga setiap elemen fungsional dapat menghasilkan tindakan yang efektif (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2011). Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan mengadakan suatu prosedur yang berisi aturan-aturan umum dan protokol-protokol kegiatan. Pada kolaborasi yang kompleks dan berdurasi panjang, aturan formal seperti halnya landasan hukum kolaborasi, akan lebih dibutuhkan (Astuti, Warsono, dan Rachim, 2020:84).

Sejalan dengan pendapat tersebut, hasil penelitian menunjukkan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon hakikatnya telah memiliki legitimasi melalui penetapan gugus tugas KLA. Di sisi lain, hasil penelitian juga menunjukkan adanya kelemahan kolaborasi tersebut karena tidak ada standar baku bagi peran para *stakeholder* meskipun tugas masing-masing *stakeholder* telah diatur melalui kelompok kerja.

Sebagaimana tercantum dalam struktur gugus tugas KLA Kota Cirebon, diketahui bahwa yang menjadi ketua adalah Sekretaris Daerah dan wakil ketua adalah Kepala Bapelitbangda dan Kepala DP3AP2KB. Terlepas dari struktur kepemimpinan tersebut, peran DP3AP2KB justru menjadi yang paling dominan.

Posisi sentral DP3AP2KB dalam pengembangan KLA bagaimanapun terkait erat dengan tugas dan kewenangan dinas ini dalam hal perlindungan anak dan pemenuhan hak anak. Karenanya alokasi anggaran untuk DP3AP2KB, khususnya untuk program perlindungan anak dan pemenuhan hak anak terhitung cukup besar, meskipun realisasi penggunaan anggaran tersebut belum optimal.

#### **4. Collaboration Actions**

*Collaboration action* merupakan tindak lanjut sekaligus hasil dari *collaboration dynamics* yang berlangsung. Dalam perspektif *integrative framework for collaborative governance*, *collaboration action* mencakup

setidaknya 3 (tiga) hal yaitu: (1) konteks spesifik tindakan (*specific context action*); tanggung jawab tindakan (*responsibility action*); dan (3) tujuan tindakan (*goals action*) (Emerson dan Nabatchi, 2015:82). Berdasarkan hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa tindakan nyata yang dilaksanakan dalam proses kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon meliputi:

a. Rapat koordinasi

Rapat koordinasi dalam rangka kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA) dimaksudkan untuk menyatukan persepsi dan pemahaman seluruh *stakeholder* yang terlibat sehingga dapat melaksanakan perannya sesuai kelompok kerja masing-masing. Namun diketahui bahwa tidak semua *stakeholder*, terutama dari pihak non-pemerintah, hadir dalam rapat koordinasi tersebut yang sekaligus mencerminkan kurang berjalannya jejaring kolaborasi yang dibangun dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon.

b. Penguatan peran dan tanggung jawab *stakeholder*

Dalam hal ini dilakukan penegasan bahwa pengembangan KLA didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 dengan tetap mengacu pada Peraturan Menteri PPPA yang baru. Salah satu hal yang terus diupayakan adalah memperkuat peran institusi non-pemerintah, antara lain dengan menggagas pembentukan Asosiasi Perusahaan Sahabat Anak Indonesia (APSAI) di Kota Cirebon. Organisasi semacam APSAI diperlukan untuk memastikan peran sektor swasta

sehingga para pelaku usaha di kota ini mempunyai wadah untuk mempersatukan dan menyalurkan perannya dalam pengembangan KLA.

c. Monitoring dan evaluasi

Kegiatan monitoring dan evaluasi dalam implementasi pengembangan KLA di Kota Cirebon dilakukan untuk memastikan kesesuaian antara pelaksanaan kegiatan dengan rencana yang telah ditetapkan. Evaluasi mencakup 2 (dua) hal, yaitu evaluasi internal dinas dan evaluasi penilaian skor klaster KLA. Hasil evaluasi selanjutnya menjadi pedoman bagi masing-masing OPD untuk penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) serta untuk penyusunan rencana kegiatan tahap selanjutnya. Adapun evaluasi penilaian dilakukan untuk menentukan skor akhir setiap klaster KLA sebagaimana ketentuan dalam Peraturan Menteri PPPA sebagai dasar penentuan predikat KLA Kota Cirebon.

## **5. *Outcomes of Collaboration Actions***

*Outcomes of collaborative actions* merupakan hasil dari tindakan-tindakan yang dilaksanakan (Emerson dan Nabatchi, 2015:82). Dalam konteks pengembangan KLA di Kota Cirebon, *outcomes* yang diharapkan adalah terwujudnya perlindungan anak dan terpenuhinya hak anak serta diperolehnya predikat kota ini sebagai kota yang layak anak.

Mengacu pada hasil penelitian dapat dikatakan bahwa secara empiris, kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon belum memberikan *outcomes* yang optimal. Dengan kata lain, terwujudnya KLA di Kota Cirebon sebagai hasil

akhir dari implementasi kebijakan pengembangan KLA belum mencapai kesuksesan. Hal ini didasarkan pada 2 (dua) hal, yaitu:

- a. Kota Cirebon baru mampu meraih predikat Pratama pada tahun pertama evaluasi KLA (tahun 2017) kemudian meningkat ke predikat Madya pada tahun 2018-2021, tetapi kembali ke predikat Pratama pada tahun 2022.
- b. Masih ditemui kenyataan tentang adanya kasus kekerasan terhadap anak ataupun tindak kekerasan yang melibatkan anak, kurangnya fasilitas publik yang ramah anak, terbatasnya lahan bagi anak untuk berkreasi, serta lemahnya kemitraan dalam pengembangan KLA.

#### **6. *Adaptation***

Meskipun dianggap kurang menonjol, namun *adaptation* atau adaptasi tidak dapat diabaikan begitu saja dalam siklus *collaborative governance*. Adaptasi diperlukan manakala *outcomes* dari kolaborasi yang dilaksanakan tidak atau belum memenuhi harapan sehingga perlu dipertimbangkan adanya penyesuaian-penyesuaian, khususnya dalam proses *collaboration dynamic*. Adaptasi dapat berupa adaptasi kelembagaan, adaptasi kerja sama di antara para *stakeholder*, adaptasi kondisi sumber daya secara lebih luas (Emerson dan Nabatchi, 2015:85).

Sehubungan dengan *outcome* dari kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon yang belum memenuhi harapan, maka proses adaptasi sangat perlu untuk dilakukan. Beberapa langkah adaptasi yang diperlukan dalam hal ini meliputi:

- a. Perancangan dan penetapan peraturan daerah tentang pengembangan KLA yang lebih komprehensif sehingga sesuai dengan tuntutan kebutuhan serta sesuai dengan Peraturan Menteri PPPA yang baru.

- b. Segera melaksanakan penguatan peran *stakeholder* non-pemerintah, terutama dunia usaha dan media massa.
- c. Mengoptimalkan sumber daya serta potensi daerah guna mendukung kolaborasi pengembangan KLA
- d. Mengoptimalkan advokasi dan sosialisasi tentang konvensi hak anak, serta memperkuat sinergitas kerja sama lintas sektor.

#### **4.2.2 Faktor Penghambat Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon masih mengandung berbagai kelemahan yang bersifat administrasi dan kelembagaan serta belum terpenuhinya indikator-indikator yang tercakup dalam klaster penilaian KLA. Kelemahan atau kekurangan tersebut sekaligus juga menjadi penghambat bagi pengembangan Kota Cirebon sebagai kota yang layak dan ramah anak.

##### **1. Penghambat berupa faktor administrasi dan kelembagaan**

Sebagaimana telah dikemukakan, hasil penelitian ini menunjukkan adanya beberapa permasalahan menyangkut administrasi dan kelembagaan yang menghambat pengembangan KLA di Kota Cirebon. Permasalahan yang dimaksud antara lain adalah berkaitan dengan ketersediaan data, baik data profil anak maupun data pendukung yang harus dilampirkan untuk keperluan evaluasi penilaian. Diketahui bahwa beberapa data pendukung tidak sesuai atau belum disahkan oleh pejabat yang berwenang serta terdapatnya beberapa data yang

muncul secara berulang sehingga kesahihan data tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Kondisi lain berkenaan dengan masalah ketersediaan data yang menghambat pengembangan KLA adalah dalam hal data tentang pencegahan dan penanganan Anak Memerlukan Perlindungan Khusus (AMPK) dimana data yang tersedia belum mencerminkan seluruh jenis AMPK melainkan cenderung lebih fokus pada kasus tindak kekerasan. Kasus-kasus lain seperti anak korban pornografi, narkoba dan zat adiktif (NAPZA), serta terinfeksi HIV/AIDS berikut jenis layanan yang diberikan tidak secara apik tercatat dan didatakan sehingga sulit dibuktikan meskipun kasus tersebut benar-benar ada.

Cerminan dari kelemahan sisi administrasi dan kelembagaan lainnya sebagai penghambat pengembangan KLA adalah tidak adanya dokumentasi serta pencatatan bentuk kemitraan yang terjalin. Pemerintah Kota Cirebon juga belum mempunyai profil KLA yang berguna untuk mendukung penetapan kebijakan, produk hukum daerah, dan terutama dokumen Rencana Aksi Daerah (RAD). Sementara itu, sampai dengan saat ini belum ada wacana pembentukan peraturan daerah yang baru sebagai respons terhadap adanya Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 serta belum optimalnya proses sekaligus hasil pengembangan KLA.

## 2. Penghambat berupa kelemahan dalam kolaborasi antar-*stakeholder* pengembangan KLA

Kelemahan administrasi berupa tidak adanya dokumentasi serta pencatatan jejaring kemitraan ternyata juga diikuti oleh rendahnya komitmen para

*stakeholder*, terutama instansi pengampu, dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pengembangan KLA. Kondisi ini jelas menyulitkan karena menyebabkan pelaksanaan program yang sebenarnya ditujukan dalam rangka pengembangan KLA justru tidak atau belum mewakili 5 (lima) klaster pemenuhan hak-hak anak yang mengacu pada konvensi hak anak. Imbas dari kondisi tersebut adalah pada rendahnya skor sebagian besar indikator yang terangkum dalam kelima klaster penilaian KLA.

Pada sisi lain, kolaborasi antar-*stakeholder* juga terkendala pada kurangnya kemampuan Pemerintah Kota Cirebon untuk berinovasi guna kepentingan pengembangan KLA. Kegiatan yang mencerminkan inovasi baru berupa kerja sama dengan suatu organisasi budaya asal Korea Selatan. Inovasi yang melibatkan organisasi kemasyarakatan di lokal Kota Cirebon justru kurang terlihat, padahal di kota ini terdapat berbagai komunitas masyarakat seni, forum anak, forum jurnalis, dan sebagainya. Terkait masalah inovasi dalam membangun kolaborasi pengembangan KLA adalah belum terbentuknya Asosiasi Pengusaha Sahabat Anak Indonesia (APSAI) sebagai wadah bagi keterlibatan dunia usaha di Kota Cirebon. Posisi penting dunia usaha dalam kolaborasi pengembangan KLA seharusnya menjadi motivasi bagi Pemerintah Kota Cirebon untuk mendorong segera terbentuknya APSAI.

Sementara itu, kolaborasi antar-*stakeholder* dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon juga diketahui belum diiringi upaya optimal untuk menyertakan pihak-pihak yang terlibat gugus tugas KLA dalam pelatihan dan sertifikasi konvensi hak anak. Selain sumber daya pengelola di level OPD, individu-individu

kader serta pengelola berbagai lembaga dan fasilitas ramah anak, seperti halnya P2TP2A, PATBM, LPA, dan sebagainya, juga memerlukan pelatihan dan sertifikasi konvensi hak anak.

### 3. Penghambat berupa faktor pemenuhan indikator penilaian Kota Layak Anak

Ada 6 (enam) klaster penilaian Kota Layak Anak (KLA), yaitu klaster administrasi dan kelembagaan serta 5 (lima) klaster yang diadopsi dari Konvensi Hak Anak (KHA). Sehubungan dengan kelima klaster KHA, diketahui hanya klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan yang memiliki skor penilaian tinggi, sementara skor penilaian 4 (empat) klaster lainnya masih jauh dari skor maksimal. Rendahnya skor tersebut diketahui merupakan akibat antara lain dari terhambatnya kolaborasi yang melibatkan partisipasi anak secara aktif dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah, termasuk dalam pengembangan Kota Layak Anak (KLA). Keberadaan Forum Anak Cirebon (FAC) yang telah berusia lebih dari satu dekade seakan terabaikan dalam proses pembangunan daerah Kota Cirebon.

Kondisi selanjutnya yang menghambat pemenuhan klaster KHA dalam pengembangan Kota Layak Anak (KLA) adalah ketersediaan satuan pendidikan atau sekolah yang ramah anak (SRA) pada setiap jenjang pendidikan. Berdasarkan data yang tersedia pada Dinas Pendidikan, di Kota Cirebon terdapat 138 unit sekolah untuk jenjang TK/RA, 181 unit sekolah untuk tingkat SD/MI, 58 unit pada jenjang SMP/MTs, serta 52 unit untuk jenjang SMA/SMK/MA. Dari keseluruhan jumlah unit sekolah tersebut (429 unit), baru kurang dari 25 persennya (lebih kurang 100 unit sekolah) yang dapat dikatakan sebagai sekolah

yang ramah anak. Dari segi sumber daya pendidik sebenarnya telah mencukupi, namun pada segi fasilitas fisik diketahui bahwa sebagian besar sekolah yang ada di Kota Cirebon belum mampu menyediakan fasilitas yang ramah anak sebagai area berkreasi bagi peserta didik dengan alasan keterbatasan lahan.

Alasan yang sama, yaitu keterbatasan lahan ternyata juga berlaku pada masih kurangnya fasilitas publik bagi anak untuk bermain dan beraktivitas di luar jam sekolah. Sampai saat ini, Kota Cirebon masih kekurangan ruang terbuka hijau serta hutan kota yang dapat difungsikan serta dimanfaatkan oleh anak untuk bermain dan/atau berkreasi. Di sisi lain, Pemerintah Kota Cirebon nyatanya juga belum mempunyai standarisasi yang jelas untuk berbagai fasilitas ramah anak yang telah ada, seperti Pusat Informasi Sahabat Anak (PISA) dan Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA).

Kurangnya fasilitas ruang publik yang ramah anak menjadi semakin terasa manakala keberpihakan dunia usaha, bahkan pemerintah daerah, terhadap hak anak untuk hidup nyaman dan sehat dengan melaksanakan serta mematuhi ketentuan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) belum optimal. Meskipun telah ada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur perihal KTR, namun langkah pelaksanaan dan pengawasannya belum optimal. Di penjuru Kota Cirebon, bahkan di lokasi-lokasi yang jelas-jelas diharuskan bebas asap rokok, masih terpasang iklan dan promosi produk rokok. *Sponsorship* dari perusahaan rokok pada berbagai kegiatan di wilayah Kota Cirebon juga masih banyak, serta pelanggaran-pelanggaran KTR lainnya.

Selain persoalan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang berkaitan dengan kenyamanan dan kesehatan anak-anak, Kota Cirebon ternyata juga masih menghadapi permasalahan berkaitan dengan angka *stunting* pada anak bawah usia lima tahun (Balita). Hasil pemantauan rutin yang diolah melalui aplikasi Elektronik Pencatatan dan Pelaporan Gizi Berbasis Masyarakat (EPPGBM), prevalensi Balita *stunting* di Kota Cirebon pada tahun 2020 adalah 13,6 persen, menurun pada tahun 2021 menjadi 13,4 persen dan kembali turun hingga 12,83 persen pada tahun 2022. Namun berbeda jauh dengan data tersebut, diketahui bahwa data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) tahun 2021 menunjukkan prevalensi *stunting* di Kota Cirebon mencapai 30,6 persen. Angka tersebut menempatkan Kota Cirebon pada urutan keempat tertinggi kasus *stunting* di level Provinsi Jawa Barat bersama Kabupaten Garut, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Bandung. Angka itu pun masih jauh di atas ambang batas yang ditetapkan oleh WHO, yaitu 20 persen.

Faktor selanjutnya yang menghambat Kota Cirebon gagal memenuhi skor maksimal penilaian klaster Kota Layak Anak (KLA) adalah terkait belum optimalnya pengelolaan media Informasi yang Layak Anak (ILA). Sampai dengan saat ini, tidak tersedia data pengakses yang terpilah umur serta tidak adanya pengawasan terhadap konten informasi. Pengelolaan ILA sangat diperlukan mengingat lalu lintas informasi pada zaman ini begitu cepat, vulgar, dan cenderung sulit dikontrol, seiring dengan pesatnya perkembangan teknologi internet. Jangkauan masyarakat yang semakin luas untuk mengakses internet dan semakin masifnya kepemilikan *gadget*, semisal komputer dan *handphone* berbasis

*android*, menjadikan setiap orang, termasuk anak-anak, dapat mengakses secara bebas media-media *online*. Di sisi lain, tingginya konsumsi masyarakat terhadap jaringan internet juga telah menggiring media massa cetak (koran dan majalah) beralih ‘jalur’ menjadi media *online*.

Kebebasan mengakses informasi secara *online* yang tidak terkontrol secara langsung maupun tidak langsung dapat membahayakan kehidupan dan proses tumbuh anak-anak, terutama secara psikologis. Banyak pihak berpendapat tentang adanya korelasi antara penggunaan internet dan tayangan di media *online* dengan tingginya angka kasus kekerasan terhadap anak, atau malah kasus kekerasan yang dilakukan oleh anak.

Fenomena tentang faktor penghambat keberhasilan pengembangan KLA sebagaimana dijelaskan di atas bukan hanya terjadi di Kota Cirebon. Permasalahan mengenai lemahnya kolaborasi antar-*stakeholder* serta pemenuhan indikator penilaian Kota Layak Anak (KLA) juga dialami oleh kabupaten/kota lain, salah satunya Kota Depok. Berdasarkan penelitian Jeanne Novaline Tedja (2016), diketahui bahwa Kota Depok menjadi salah satu kota yang ditunjuk oleh Kementerian PPPA sebagai kota uji coba KLA pada akhir tahun 2010. Alasan pemilihan Kota Depok adalah karena lokasinya yang strategis sebagai daerah penyangga Ibu kota, selain karena laju pertumbuhan penduduk kota ini yang demikian pesat. Pemerintah Kota Depok merespons penunjukkan tersebut dengan menjadikan KLA sebagai salah satu program andalan yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2011—2016.

Kenyataannya, sampai dengan saat ini Kota Depok baru mampu mencapai predikat Kota Layak Anak (KLA) Nindya dengan rentang skor antara 701 – 800 untuk 24 indikator penilaian. Bahkan, predikat KLA Nindya tersebut sempat digugat sehubungan dengan adanya polemik penggusuran SDN 1 Pondok Cina serta penilaian lembaga Setara Institute yang mengkategorikan Kota Depok sebagai kota paling intoleran (<https://www.kemenpppa.go.id>, 12/9/2022). Tidak meningkatnya predikat KLA yang dialami Kota Depok juga disebabkan oleh tingkat kasus kekerasan terhadap anak atau yang melibatkan anak. Penelitian Reviansyah Ramadhan (2015) menyebutkan bahwa *trend* kasus kekerasan anak di Kota Depok cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan penelitian Diki Ardyansyah Purwono (2022) menyebutkan bahwa angka kasus kekerasan terhadap anak di Kota Depok mencapai 2.700 kasus selama periode 2019-2020.

Menurut penelitian Jeanne Novaline Tedja (2016), Kota Depok menghadapi masalah terkait kurang baiknya interpretasi tentang pengembangan KLA sehingga menyebabkan rendahnya partisipasi pihak-pihak non-pemerintah dan masyarakat, khususnya masyarakat di tingkat RW. Kondisi tersebut berimbas pada kurangnya kreativitas komunitas dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan perlindungan anak dan pemenuhan hak anak. Diketahui bahwa di Kota Depok, baru terbentuk 284 RW ramah anak yang tersebar di 63 kelurahan dan dari 1.775 sekolah, baru sekitar 1.000 yang terklasifikasi sebagai sekolah ramah anak (SRA). Atas dasar itu, Pemerintah Kota Depok terus berupaya mewujudkan target 50 persen RW ramah anak dari 928 RW serta mengupayakan seluruh sekolah termasuk kategori sebagai SRA.

#### **4.2.3 Model *Collaborative Governance* Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon**

Suatu model adalah sesuatu yang menunjuk pada susunan simbol-simbol dan aturan pelaksanaan yang kita bayangkan sebagai pasangan dengan dunia nyata. Didalam ilmu pengetahuan, model merupakan *copy* yang menggambarkan keadaan atau obyek yang kompleks dengan penyederhanaan atau pemurnian guna memudahkan pemahaman keadaan atau obyek yang dimaksud. Model merupakan bentuk ideal (*idealtipe*) dari keadaan sebenarnya (Pamudji, 1990:48). Model seakan-akan merupakan persamaan atau contoh perumpamaan (paradigma) antara dunia kenyataan dengan gambaran pemikiran yang disederhanakan (Pamudji, 1990:49).

Terdapat macam-macam model yang dapat dibedakan ke dalam dua golongan yaitu : 1). model yang bersifat deskriptif; 2). model yang bersifat *explanatory*. Model yang bersifat deskriptif menggambarkan atau melukiskan obyek atau sistem secara “apa adanya”. Meskipun demikian, teori administrasi negara sebenarnya tidak hanya menerangkan “apa adanya sekarang” tetapi juga “apa yang seharusnya ada” (Pamudji, 1990:48), demikian juga model yang baik harus bersifat deskriptif (menggambarkan kondisi eksisting) dan bersifat normatif (menggambarkan kondisi ideal atau yang seharusnya ada).

Sedangkan model yang bersifat *explanatory* merupakan model pengambilan keputusan yang melibatkan partisipasi aktif dari berbagai pihak dalam proses pengambilan keputusan serta menekankan pada pemahaman terhadap kondisi situasional yang ada di lapangan. Model ini menerapkan pendekatan yang

mengintegrasikan berbagai perspektif dari para pihak yang terkait untuk mencapai konsensus atas suatu keputusan.

Model ini bertujuan untuk menjembatani perbedaan dan mengintegrasikan perspektif yang beragam untuk menghasilkan keputusan yang lebih efektif dan berkelanjutan. Dengan demikian, model ini lebih banyak terfokus pada proses yang dijalankan daripada hasil akhir keputusan itu sendiri.

Model explanatory Collaborative Governance melibatkan beberapa elemen penting seperti:

1. Persiapan: Persiapan yang matang sebelum memulai kolaborasi penting dilakukan, termasuk dengan pengembangan strategi, identifikasi pihak-pihak terkait untuk tampil bersama dan memberi kepercayaan pihak lain.

2. Kolaborasi, komunikasi, dan koordinasi: Tahapan ini melibatkan komunikasi terbuka dan transparan antara para pihak yang terlibat untuk memutuskan dan menjalin kolaborasi untuk berkontribusi pada pengambilan keputusan.

3. Analisis: Dilakukan dengan mempertimbangkan kebutuhan semua pihak, memahami lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan teknis yang terkait.

4. Implementasi: Seluruh keputusan yang telah ditemukan diimplementasikan. Hal ini terjadi dengan menciptakan kerjasama, Asas kebijakan atau pengambilan keputusan, termasuk pengembangan program, pengelolaan bagian sumber daya dan membantu pendanaan yang dibutuhkan.

5. Evaluasi dan penyesuaian: Evaluasi berfungsi sebagai alat pengukur kinerja, organisasi atau kelompok kerja dalam sebuah kolaborasi. Tujuannya

adalah untuk mengevaluasi kinerja yang telah dilakukan oleh mereka, dan melakukan penyesuaian bila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan kebutuhan atau capaian target.

Model ini dalam penerapan *Collaborative Governance* sangat efektif dalam menangani isu-isu kompleks yang melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang beragam, terutama untuk mengatasi berbagai isu sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dengan mengintegrasikan berbagai perspektif, strategi kolaboratif diharapkan dapat menghasilkan keputusan yang lebih baik dan berkelanjutan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan teori yang diambil oleh penulis, mengambil teori collaborative governance dari Emerson & Nabatchi (2015:27-85), yang mengatakan bahwa terdapat enam faktor yang mempengaruhinya dengan sub factor dan sub variabel sebagai berikut :

- 1). *System context*, meliputi *Public service or resources condition*, *Policy and legal framework*, *Socioeconomic and cultural characteristics*, *Network characteristics*, *Political dynamics and power relations*, dan *History of conflict*;
- 2). *Drivers*, meliputi *Uncertainty*, *Interdependence*, *Consequential incentive*, dan *Initiating leadership*;
- 3). *Collaboration dynamics* meliputi *Principled engagement* (*Discovery*, *Definition*, *Deliberation*, dan *Determination*), *Shared motivation* (*Trust*, *Mutual understanding*, *Internal legitimacy*, dan *Commitment*), *Capacity for joint action* (*Procedural and institutional arrangement*, *Leadership*, *Knowledge*, dan *Resources*);
- 4). *Collaborative actions*, meliputi *Securing endorsements*; *Enacting new policy measures, laws and regulations*; *Marshalling resources, deploying staff*; *siting and permitting facilities*; *Building or cleaning up*

*sites; Carrying out new management practices; Monitoring implementation; dan Enforcing compliance; 5). Outcomes of collaborative actions ; external effect, include the intermediate changes in conditions necessary to reach target goals and the resulting effect of accomplishing these goals; 6). Adaptation, meliputi Institutional adaptation, Adaptation within and between the participants in Collaborative Governance Regime, serta Adaptation in the targeted resources and service conditions, and also in the larger system context.*

### 4.3 Novelty

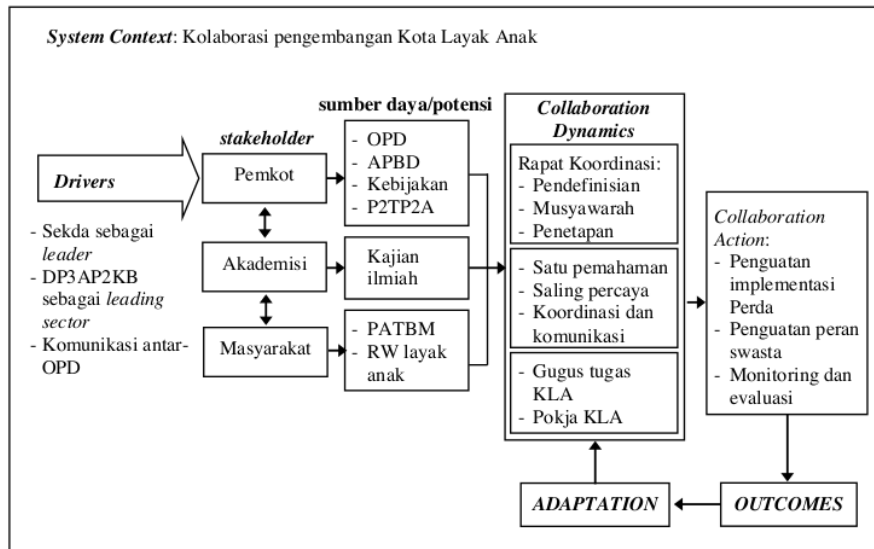
Penelitian ini mengungkapkan berbagai fakta tentang kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon yang hasilnya dapat ditampilkan dalam bentuk matriks sebagai berikut :

**Tabel 4.6**  
**Matriks Collaborative Governance Pengembangan KLA di Kota Cirebon**

<i>System Context</i>	<i>Drivers</i>	<i>Collaboration Dynamics</i>
<b>Public services or resources condition:</b> - Kebutuhan fasilitas publik yang ramah anak - Potensi daerah untuk pengembangan KLA	<b>Uncertainty:</b> - Kurangnya komitmen pimpinan wilayah - Kurangnya peran <i>stakeholder</i>	<b>Principled engagement:</b> - Peran dominan pemerintah dalam penentuan dan penetapan program - Tidak ada keterlibatan <i>stakeholder</i> non-pemerintah dalam penentuan program
<b>Policy and legal framework:</b> - Perpres No. 25 Th. 2021 - Permen PPPA No. 12 Th. 2022 - Perda Kota Cirebon No. 8/2017 - Kepwalkot No.463.05/ 2021	<b>Interdependence:</b> - Saling kebergantungan di antara instansi pemerintah - Kurang terlibatnya dunia usaha - Saling kebergantungan instansi pemerintah dengan masyarakat	<b>Shared Motivation:</b> - Upaya koordinasi antar- <i>stakeholder</i> - Ada legalitas keterlibatan <i>stakeholder</i> (Kepwalkot 463.05/2021)
<b>Socioeconomic and cultural characteristic:</b> - Perkembangan ekonomi daerah - Kondisi sosial yang baik - Budaya patuh	<b>Consequential incentive:</b> - Peningkatan anggaran - <i>Branding</i> bagi <i>stakeholder</i> non-pemerintah	<b>Capacity for joint action:</b> - Ada SOP bagi setiap <i>stakeholder</i> - DP3AP2KB sebagai <i>leading sector</i> - Alokasi sumber daya kurang optimal
<b>Network characteristic:</b> - Kerja sama antar- <i>stakeholder</i> belum optimal	<b>Initiating leadership:</b> - Visi dan misi Pemkot yang pro hak anak	
<b>Political dynamic and power relations:</b> - Kondisi politik daerah kondusif - Hubungan eksekutif-legislatif	- Perlunya peningkatan komitmen Pemkot - Perlu adanya inovasi Pemkot	
<b>History of conflict:</b> - Kegagalan meningkatkan predikat KLA		
<i>Collaboration actions</i>	<i>Outcomes</i>	<i>Adaptation</i>
<b>Specific context action:</b> - Rapat koordinasi gugus tugas	<b>Eksternal effect:</b> - Terwujudnya perlindungan dan pemenuhan hak anak	<b>Potensial transformative changes:</b> - Perancangan Perda KLA yang baru - Penguatan peran <i>stakeholder</i> non-pemerintah - Optimalisasi sumber daya - Advokasi dan sosialisasi konvensi hak anak - Membangun sinergitas lintas sektor
<b>Responsibility action:</b> - Penguatan implementasi Perda KLA - Penguatan peran dunia usaha melalui APSAI	<b>Resulting effect:</b> - Peningkatan predikat KLA	
<b>Goals action:</b> - Monitoring dan evaluasi		

Sumber: hasil penelitian (2022-2023)

Berdasarkan diagnostik yang tercantum dalam tabel di atas, dapat digambarkan model eksisting dari *collaborative governance* pengembangan KLA di Kota Cirebon sebagai berikut :



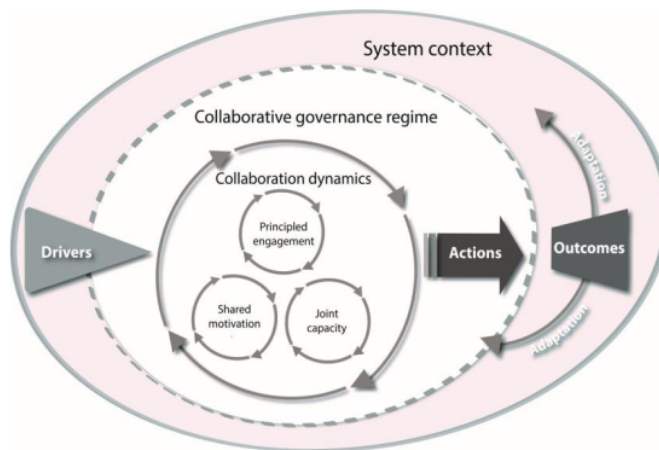
**Gambar 4.3**  
**Model Eksisting Kolaborasi Pengembangan Kota Layak Anak**  
**di Kota Cirebon**

Model eksisting sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 4.3 menginformasikan bahwa *collaborative governance* pengembangan KLA di Kota Cirebon belum efektif dan belum menampilkan keterlibatan unsur swasta (dunia usaha) serta media massa. Kondisi ini sekaligus mencerminkan belum optimalnya implementasi kebijakan pengembangan KLA secara utuh mengingat peraturan yang ada menuntut adanya keterlibatan dunia usaha dan media massa.

Peran Pemerintah Kota Cirebon dalam kolaborasi pengembangan KLA yang telah berhasil menggandeng unsur akademisi dan masyarakat perlu

diimbangi dengan peningkatan peran pihak-pihak non-pemerintah lainnya, yaitu pelaku usaha dan media massa. Dengan demikian, selain memenuhi ketentuan regulasi, hal ini akan menjadikan kolaborasi pengembangan KLA dapat utuh sebagai kolaborasi *pentahelix*.

Emerson dan Nabatchi (2015:27) membuat sebuah model yang dikenal sebagai *Integrative Framework for Collaboration Governance* melalui gambar sebagai berikut.



**Gambar 4.4**  
***Integrative Framework for Collaboration Governance***  
(Emerson dan Nabatchi, 2015:27)

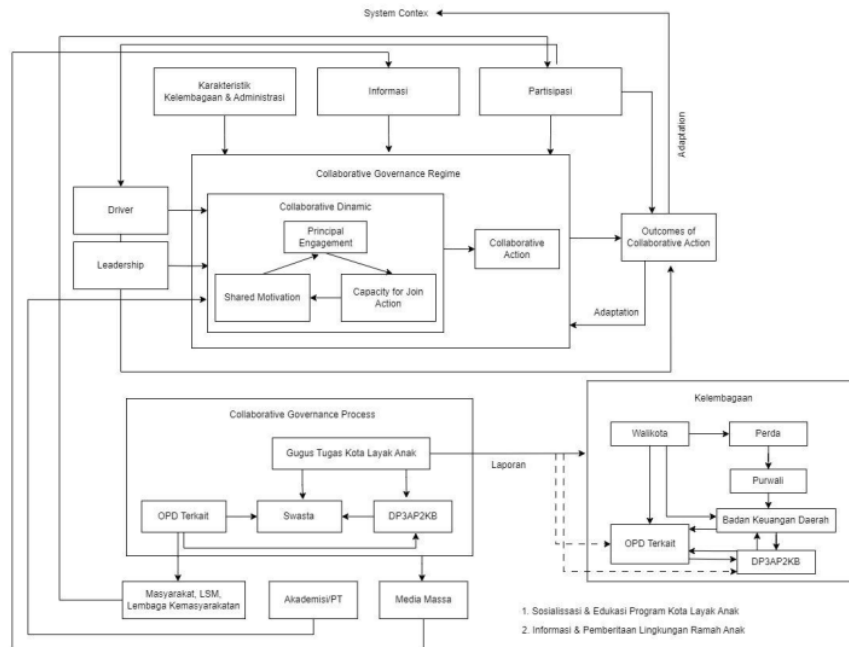
Konsep *collaborative governance* yang ditawarkan oleh Emerson dan Nabatchi melalui model di atas tidak membatasi tata kelola kolaboratif hanya pada pengaturan formal, pengaturan yang diprakarsai oleh negara, dan keterlibatan antara pemangku kepentingan pemerintah dan non-pemerintah. Emerson dan Nabatchi menggunakan istilah *multipartner governance* yang dapat mencakup

kemitraan antara negara, swasta, maupun masyarakat. Dengan demikian model ini menyediakan peluang bagi *stakeholder* non-pemerintah untuk lebih terlibat dalam kolaborasi yang dibangun. Selain itu, kelebihan model dari Emerson dan Nabatchi adalah pada sifat iteratif atau pengulangan, baik dalam skala *collaboration dynamic* maupun dalam *collaborative governance* secara keseluruhan dengan adanya dimensi *adaptation*. Sifat iteratif tersebut memungkinkan dilakukannya perbaikan dan penyesuaian dalam kolaborasi yang berlangsung apabila *outcomes* yang dihasilkan tidak sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Model *Integrative Framework for Collaboration Governance* yang digagas oleh Emerson dan Nabatchi tidak secara tegas menyebutkan siapa saja pihak-pihak yang menjalin kolaborasi dan perannya masing-masing, serta bentuk kolaborasi yang terjadi. Namun demikian, model ini memungkinkan semua *stakeholder* berlaku sebagai mitra sejajar sehingga nuansa *bottom-up* akan lebih terasa karena kegiatan yang dilaksanakan tidak bersifat instruktif. Artinya, semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi sudah dapat memberikan perannya pada saat pendefinisian masalah serta penentuan dan penetapan program/kegiatan, yaitu dalam proses *collaboration dynamic*. Oleh karena itu, model *Integrative Framework for Collaboration Governance* relevan untuk diterapkan dalam pengembangan KLA karena kebijakan ini menuntut berlangsungnya kerja sama multipihak dari *stakeholder* pemerintah dan non-pemerintah.

Merujuk pada kelebihan serta kekurangan model *Integrative Framework for Collaboration Governance* serta berdasarkan hasil penelitian ini, maka konsep

dari Emerson dan Nabatchi tersebut dapat dimodifikasi sehingga menghasilkan model sebagaimana tergambar berikut ini :

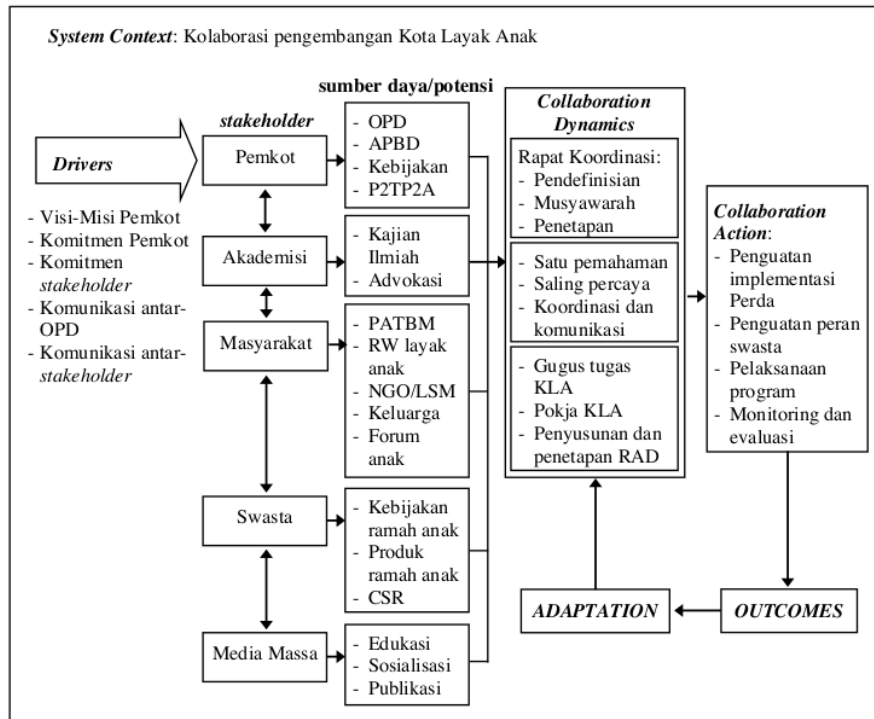


**Gambar 4.5**  
**Kolaborasi Pengembangan KLA Berdasarkan**  
*Integrative Framework for Collaborative Governance*

Berpijak pada model di atas dapat dikemukakan model yang dianggap lebih ideal untuk kolaborasi pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon adalah model bagan diatas, dimana. model tersebut menempatkan pemerintah, akademisi, masyarakat, swasta, dan media massa. Melalui sumber daya dan potensinya masing-masing, kelima pihak tersebut membentuk kolaborasi *pentahelix* serta menjalankan perannya sebagai mitra sejajar dalam *collaboration dynamic* dan berlanjut hingga tahap *collaboration actions*.

Drivers sendiri dapat berupa visi misi, komitmen dan komunikasi, dengan *shared motivation* dapat berupa adanya saling kepercayaan, kordinasi dan komunikasi antar *stakeholder*, didalam menjalankan pengembangan KLA ini diperlukan pembahasan, musyawarah dan juga penentuan program dengan mengambil dari *principal engagement* dan juga diperlukan kerja bersama dari gugus tugas dan pokja dalam penentuan Rencana Aksi Daerah (RAD) dalam kapasitas *joint capacity*, pengembangan Kota Layak Anak tidak lepas dari dukungan regulasi dalam pelaksanaannya, untuk itu pengembangan atau perubahan perda dan didukung perwali mutlak diperlukan agar stakeholder terutama pihak swasta pun merasa ada dasar bergerak untuk melaksanakan program KLA ini secara bersama-sama, terpadu dan terintegrasi.

Adapun pengembangan pentahelix nya dapat tergambar dibawah ini :



**Gambar 4.6**  
**Kolaborasi *Pentahelix* Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon**

Model di atas secara tegas menuntut adanya keterlibatan multipihak (*pentahelix*) sebagai *stakeholder* kolaborasi, yaitu pemerintah, akademisi, masyarakat, swasta, dan media massa. Model *pentahelix* merupakan konsep yang komprehensif untuk diterapkan dalam *collaborative governance* pengembangan KLA karena sangat berguna untuk menyelesaikan masalah multipihak dimana pemangku kepentingan mewakili berbagai kepentingan pada satu lokasi (Sturesson, Lindmark, dan Roos, 2009). Model *pentahelix* mendefinisikan *stakeholder* menjadi 5 (lima) kelompok, yaitu pemerintah, dunia usaha, akademisi, masyarakat dan/atau *non-government organization* (NGO), serta media massa (Mohr dan Spekman, 1994). Kelima *stakeholder* tersebut diharapkan dapat saling berinteraksi dalam suatu kolaborasi yang sinergis sehingga benar-benar mewakili kepentingan publik, khususnya dalam mewujudkan kota yang layak anak.

**1. Pemerintah**

Pemerintah yang dimaksud di sini adalah Pemerintah Kota Cirebon meliputi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait, seperti Bapelitbangda, DP3AP2KB, Dinsos, Disdik, Dispora, DKIS, dan sebagainya. Selain OPD, tercakup pula DPRD, Kejari, Pengadilan Negeri, LAPAS, TNI, Polri, Kantor

Kementerian Agama Kota Cirebon, dan lembaga bentukan pemerintah semisal P2TP2A.

Pemerintah merupakan *stakeholder* utama dalam kolaborasi pengembangan KLA didasarkan pada setidaknya alasan-alasan berikut.

- a. Pengembangan KLA adalah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan menjadi program kerja pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Cirebon.
- b. Pemerintah menjadi *stakeholder* yang mempunyai dukungan sumber daya terbesar, khususnya sumber daya finansial yang bersumber dari APBD.
- c. Pemerintah menjadi pihak yang memiliki kewenangan membuat dan menetapkan kebijakan-kebijakan pendukung bagi implementasi pengembangan KLA.
- d. Pemerintah mempunyai kewenangan sekaligus sumber daya untuk pembentukan kelurahan layak anak dan RW layak anak.

## 2. Akademisi

Kalangan akademisi, khususnya dalam hal ini perguruan tinggi, sangat relevan untuk dilibatkan dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon. Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 8 Tahun 2017 dan Keputusan Walikota Cirebon Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021 juga telah menetapkan perguruan tinggi sebagai salah satu pihak yang terlibat dalam Gugus Tugas KLA. Selain melalui kajian ilmiah, keterlibatan perguruan tinggi adalah memberikan advokasi bagi anak yang menghadapi masalah hukum serta ikut bergerak dalam sosialisasi terkait pengembangan KLA.

Patut disayangkan bahwa potensi kalangan akademisi yang ada di Kota Cirebon belum seluruhnya dilibatkan dalam pengembangan KLA. Hal ini terlihat dari susunan Gugus Tugas KLA dimana yang termasuk di dalamnya baru dari Universitas Swadaya Gunung Jati (UGJ). Padahal, di kota ini juga terdapat beberapa perguruan tinggi selain UGJ, seperti Sekolah Tinggi Farmasi Muhammadiyah, [Institut Agama Islam Cirebon](#), Kademi Kesehatan An-Nasher, [Akademi Kebidanan Graha Husada](#), [Institut Studi Islam Fahmina](#), STIE Cirebon, STIE Yasmi, Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Cirebon, dan sebagainya.

Potensi lain dari kalangan perguruan tinggi adalah peran mahasiswa yang cukup strategis dalam upaya perlindungan anak. Kementerian PPPA juga telah mengadakan suatu platform *Nextgen Networking* guna mendorong inisiatif mahasiswa sebagai agen perlindungan anak. Platform ini merupakan sebuah gagasan berjejaring bagi mahasiswa seluruh Indonesia untuk melakukan upaya pencegahan dan sosialisasi perlindungan anak di lingkungannya. Di dalamnya, kalangan mahasiswa dapat melakukan sosialisasi dan mendiskusikan isu-isu perlindungan anak serta upaya pencegahan kekerasan pada anak. Nextgen Networking terbentuk dari hasil inisiasi, konsep, serta design yang berasal dari mahasiswa berikut dengan pengelolaannya, meskipun bukan merupakan organisasi atau badan.

### 3. Masyarakat

Masyarakat sangat perlu dilibatkan dalam kolaborasi pengembangan KLA karena kebijakan ini pada hakikatnya ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Keterlibatan masyarakat, termasuk anak-anak, dalam kolaborasi pengembangan

KLA dapat disalurkan melalui berbagai komunitas, lembaga swadaya masyarakat, ataupun organisasi non-pemerintah (NGO). Dalam Gugus Tugas KLA pun telah disebutkan beberapa komunitas dan organisasi yang memungkinkan keterlibatan masyarakat, seperti Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) yang ada di level kelurahan, Forum Anak Cirebon, Komunitas Anak Cirebon, Yayasan Cirebon Peduli Anak Bangsa, dan organisasi-organisasi lainnya yang konsen terhadap perlindungan anak. Melalui komunitas dan organisasi tersebut, masyarakat dapat menyalurkan aspirasi serta partisipasinya dalam pengembangan KLA di Kota Cirebon.

#### 4. Sektor swasta atau dunia usaha

Kota Cirebon mempunyai potensi yang besar dari sisi perkembangan ekonomi daerah yang tergolong pesat. Kondisi tersebut memungkinkan sektor swasta untuk mengembangkan usahanya di kota ini. Banyaknya pelaku usaha dapat dilibatkan secara langsung dalam kolaborasi pengembangan KLA.

Pelaku usaha mempunyai peran penting dalam mendukung pembangunan anak serta terlibat dalam kolaborasi pengembangan KLA. Pelaku usaha juga mempunyai kewajiban sosial melalui *Corporate Social Responsibility* (CSR). Beberapa bentuk partisipasi pelaku usaha dalam kolaborasi pengembangan KLA antara lain adalah melalui kebijakan perusahaan yang peduli anak, produk yang aman bagi anak, dan skema CSR bagi perlindungan dan pemenuhan hak anak.

Pentingnya pelibatan pelaku usaha dalam kolaborasi pengembangan KLA merupakan argumen penting untuk mendorong terbentuknya Asosiasi Pengusaha Sahabat Anak Indonesia (APSAI). Hal ini perlu dilakukan mengingat sampai saat

ini APSAI belum juga terbentuk di Kota Cirebon, sementara di daerah lain APSAI telah menunjukkan kiprahnya.

## 5. Media Massa

Media massa adalah *stakeholder* kelima yang patut dilibatkan dalam kolaborasi *pentahelix* pengembangan KLA di Kota Cirebon. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah semua media massa, termasuk pula media sosial. Media massa merupakan *stakeholder* yang dapat berperan sebagai jembatan untuk menyampaikan edukasi, mengkomunikasikan, serta mensosialisasikan program-program pemerintah, termasuk pengembangan KLA. Untuk itu, dalam kolaborasi pengembangan KLA media massa bukan hanya memberitakan, tetapi juga turut mensosialisasikan program-program, misalnya melalui iklan layanan masyarakat.

Peluang dilibatkannya media massa dalam kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon sangat besar mengingat di kota ini telah ada pengurus cabang Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Forum Jurnalis Cirebon (FJC), serta Forum Wartawan Cirebon (FWC). Selain itu, di Kota Cirebon juga berkembang beberapa media massa yang meskipun dikelola di tingkat lokal tetapi jangkauan informasinya sangat luas mengingat operasinya berbasis *online*. Beberapa media yang dimaksud antara lain adalah [www.korancirebon.com](http://www.korancirebon.com), [www.suaracirebon.com](http://www.suaracirebon.com), [www.mediacirebon.co](http://www.mediacirebon.co), [www.fajarcirebon.com](http://www.fajarcirebon.com), [www.radarcirebon.com](http://www.radarcirebon.com) (yang mencakup [radarcirebon.tv](http://radarcirebon.tv) dan [radarcirebon.disway.id](http://radarcirebon.disway.id)), [www.tribuncirebon.com](http://www.tribuncirebon.com), [www.rakyatcirebon.disway.id](http://www.rakyatcirebon.disway.id), [www.kabarcirebon.com](http://www.kabarcirebon.com), [www.koranintijaya.com](http://www.koranintijaya.com), dan sebagainya.

Beberapa penelitian terdahulu tentang pengembangan KLA lebih berfokus pada implementasi kebijakan, tetapi hasilnya tetap menyoroti aspek lemahnya kerjasama antar-*stakeholder*. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Mahendra (2017) yang mengkaji implementasi kebijakan kota layak anak bidang kesehatan ramah anak dimana diperoleh temuan bahwa belum semua Puskesmas mampu melaksanakan pelayanan kesehatan ramah anak dan hal ini disebabkan antara lain oleh minimnya kerjasama antar-*stakeholder* pada implementasi kebijakan kesehatan ramah anak. Adapun penelitian tentang *collaborative governance* juga telah dilakukan oleh berbagai pihak, di antaranya oleh Hidayat (2020) yang menganalisis *collaborative governance* tanggung jawab sosial dan lingkungan. Hasil penelitian Hidayat menunjukkan bahwa *collaborative governance* di Kota Cirebon untuk tanggung jawab sosial lingkungan masih lemah dikarenakan masih rendahnya komunikasi antara pemerintah daerah dan dunia usaha.

Kedua penelitian di atas memperlihatkan bahwa faktor komunikasi memegang peranan penting dalam kerja sama antar-*stakeholder* dalam suatu kolaborasi yang melibatkan pemerintah dan non-pemerintah. Terlepas dari itu, belum ada penelitian yang membahas tentang keterlibatan media massa dalam *collaborative governance* pengembangan Kota Layak Anak (KLA).

Hasil penelitian ini beserta pembahasannya menunjukkan bahwa kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon belum sepenuhnya melibatkan pihak swasta (dunia usaha/pelaku usaha) serta media massa, padahal kedua pihak ini mempunyai potensi yang besar serta pengaruh bagi terwujudnya kota yang layak anak. Pelibatan dua pihak tersebut dalam *collaborative governance*

pengembangan KLA, termasuk di Kota Cirebon, menjadi sangat penting sehingga akan terbangun kolaborasi multipihak berpola *pentahelix* yang mencakup kerja sama antara pemerintah, akademisi, masyarakat, dunia usaha, dan media massa.

Pentingnya pelibatan media massa, termasuk media sosial, dalam kolaborasi pengembangan KLA didasarkan pada argumen bahwa unsur media massa memiliki peran strategis, antara lain yaitu untuk meningkatkan cakupan pemahaman tentang perlindungan anak dan pemenuhan hak anak. Sehubungan dengan fungsi-fungsinya, media massa sangat berpengaruh bagi perkembangan masyarakat secara umum, termasuk perkembangan anak. Sejumlah fungsi media massa antara lain adalah fungsi *surveillance* atau pengawasan, korelasi, transmisi budaya, dan hiburan. Fungsi transmisi budaya dapat dimaknai sebagai suatu proses penanaman nilai budaya dan pesan sosial kepada generasi berikutnya (Luciana, 2004:1). Penggunaan media massa adalah untuk tujuan memberi informasi, menghibur atau membujuk (Vivian, 2008:450). Fungsi media massa dalam masyarakat adalah menyiarkan informasi (*to inform*), mendidik (*to educate*), menghibur (*to entertain*), dan mempengaruhi (*to influence*) (Effendy, 2001:149-150).

Setidaknya ada 4 (empat) komitmen yang dapat dibangun media massa dalam kolaborasi pengembangan KLA, yaitu:

1. Tidak memberitakan informasi yang berdampak buruk terhadap anak.
2. Mempublikasikan informasi tentang perlindungan anak dan pemenuhan hak anak yang sudah dilakukan oleh pemerintah serta lembaga-lembaga terkait lainnya.

3. Menyediakan akses dan informasi yang layak bagi anak.
4. Menyediakan sumber daya jurnalistik yang responsif gender dan anak.

Keempat komitmen di atas telah mencakup peran edukasi, sosialisasi dan publikasi yang ramah anak. Hal ini pun telah menjadi ketentuan yang tercakup dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak dimana pada Pasal 72 disebutkan bahwa peran media massa dilakukan melalui penyebaran informasi dan materi edukasi yang bermanfaat dari aspek sosial, budaya, pendidikan, agama, dan kesehatan anak dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.

Komitmen media massa, baik secara individu para pekerja pers maupun perusahaan pers, dalam kolaborasi pengembangan KLA juga dapat ditunjukkan dengan mematuhi ketentuan jurnalistik yang telah digariskan oleh Dewan Pers melalui Peraturan Nomor 1/PERATURAN-DP/2019 tentang Pedoman Pemberitaan Ramah Anak. Peraturan tersebut merinci 12 (dua belas) ketentuan sebagai berikut.

1. Wartawan merahasiakan identitas anak dalam memberitakan informasi tentang anak khususnya yang diduga, disangka, didakwa melakukan pelanggaran hukum atau dipidana atas kejahatannya.
2. Wartawan memberitakan secara faktual dengan kalimat/narasi/visual/audio yang bernuansa positif, empati, dan/atau tidak membuat deskripsi/rekonstruksi peristiwa yang bersifat seksual dan sadistik.
3. Wartawan tidak mencari atau menggali informasi mengenai hal-hal di luar kapasitas anak untuk menjawabnya seperti peristiwa kematian, perceraian,

perselingkuhan orangtuanya dan/atau keluarga, serta kekerasan atau kejahatan, konflik dan bencana yang menimbulkan dampak traumatik.

4. Wartawan dapat mengambil visual untuk melengkapi informasi tentang peristiwa anak terkait persoalan hukum, namun tidak menyiarkan visual dan audio identitas atau asosiasi identitas anak.
5. Wartawan dalam membuat berita yang bernuansa positif, prestasi, atau pencapaian, mempertimbangkan dampak psikologis anak dan efek negatif pemberitaan yang berlebihan.
6. Wartawan tidak menggali informasi dan tidak memberitakan keberadaan anak yang berada dalam perlindungan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Wartawan tidak mewawancarai saksi anak dalam kasus yang pelaku kejahatannya belum ditangkap/ditahan.
7. Wartawan menghindari pengungkapan identitas pelaku kejahatan seksual yang mengaitkan hubungan darah/keluarga antara korban anak dengan pelaku.
8. Apabila sudah diberitakan, maka wartawan segera menghentikan pengungkapan identitas anak. Khusus untuk media siber, berita yang menyebutkan identitas dan sudah dimuat, diedit ulang agar identitas anak tersebut tidak terungkap.
9. Dalam hal berita anak hilang atau disandera diperbolehkan mengungkapkan identitas anak, tapi apabila kemudian diketahui keberadaannya, maka dalam pemberitaan berikutnya, segala identitas anak tidak boleh dipublikasikan dan pemberitaan sebelumnya dihapuskan.

10. Wartawan tidak memberitakan identitas anak yang dilibatkan oleh orang dewasa dalam kegiatan yang terkait kegiatan politik dan yang mengandung SARA.
11. Wartawan tidak memberitakan tentang anak dengan menggunakan materi (video/foto /status/audio) dari media sosial.
12. Dalam peradilan anak, wartawan menghormati ketentuan dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Sehubungan dengan perkembangan pesat di bidang teknologi komunikasi dan informasi sehingga menyebabkan terjadinya pergeseran media pemberitaan, dari yang tadinya berupa media cetak (koran, tabloid, majalah) menjadi media *online* atau media *siber*, maka pelaku media massa pun perlu meningkatkan azas kehati-hatian. Hal ini terkait dengan karakter media *online* yang mempunyai kecepatan (aktualitas) dan pembaruan (*updating*) informasi, interaktif, personalisasi, kapasitas muatan besar, terhubung dengan pengguna lain (*hyperlink*), serta mudah diakses (Barata, 2016:8).

Selain media massa *mainstream*, keterlibatan media sosial dalam kolaborasi pengembangan KLA juga penting untuk dipertimbangkan. Media sosial didefinisikan sebagai ideologi dan teknologi Web 2.0 yang memungkinkan penciptaan dan pertukaran *user*-orang dapat membuat *webpage* pribadi, kemudian terhubung dengan teman-teman untuk berbagi informasi dan berkomunikasi. Jika media tradisional menggunakan media cetak dan media *broadcast*, maka media sosial menggunakan internet. Media sosial mengajak siapa saja yang tertarik untuk berpartisipasi dengan memberi kontribusi dan *feedback* secara terbuka,

memberi komentar, serta membagi informasi dalam waktu yang cepat dan tak terbatas (Andreas Kaplan dan Michael Haenlein dalam Carr dan Hayes, 2015).

Pada kasus kolaborasi pengembangan KLA di Kota Cirebon, Dinas Komunikasi Informasi dan Statistik (DKIS) perlu memberdayakan keterlibatan Relawan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kota Cirebon secara lebih maksimal. Hal ini sangat penting mengingat adanya anggapan bahwa media sosial seringkali menjadi sumber penyebab terjadinya kekerasan terhadap anak ataupun kasus kekerasan yang melibatkan anak sebagai pelakunya. Keterlibatan komunitas relawan tersebut dapat mendukung upaya mengarahkan media sosial sebagai alat untuk mengkomunikasikan berbagai hal terkait pengembangan KLA.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, penulis menarik beberapa kesimpulan tentang *collaborative governance* dalam pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon sebagai berikut.

4. Pengembangan Kota Layak Anak di Kota Cirebon belum berjalan secara efektif sehingga kota ini belum mampu meraih predikat sebagai kota yang layak anak. Berdasarkan kriteria skor evaluasi Kota Layak Anak (KLA) yang mencakup 7 (tujuh) klaster penilaian, hanya satu klaster yang hampir mencapai skor maksimal yaitu klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan. Diketahui bahwa dalam *collaboration governance* pada dimensi *system context*, pengembangan Kota Layak anak (KLA) di Kota Cirebon belum melibatkan seluruh *stakeholder*, terutama dari pihak non-pemerintah, berikut sumber daya dan potensi yang ada. Pada dimensi *driver*, peranan kepala daerah belum optimal, terlihat dari belum tersusunnya Rencana Aksi Daerah (RAD) dan belum terbentuknya peraturan daerah baru, mengikuti revisi peraturan Menteri PPPA terkait dengan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak, pun demikian dengan kolaborasi yang berjalan menempatkan lembaga pemerintahan sebagai *leader* sekaligus *leading sector* dimana komunikasi berlangsung

hanya di antara Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait, dan hal ini mencerminkan dominannya *stakeholder* pemerintah. Dominasi lembaga pemerintah semakin kentara pada dimensi *collaboration dynamic*, dimana pendefinisian masalah berikut solusinya, musyawarah dan penetapan program/kegiatan, mutlak dilakukan oleh pemerintah daerah sehingga kurang mengakomodasi aspirasi dan kepentingan pihak non-pemerintah, terutama dunia usaha dan media massa.

5. Terdapat faktor-faktor yang menghambat keefektifan pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon, yaitu :
  - a. Faktor administrasi dan kelembagaan, antara lain berupa:
    - 1) Kurangnya ketersediaan data, baik data profil anak maupun data pendukung;
    - 2) tidak adanya dokumentasi dan pencatatan bentuk kemitraan serta kurangnya eviden semua kegiatan yang berkenaan dengan anak;
    - 3) belum dimilikinya profil Kota Layak Anak (KLA) sebagai landasan penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD);
    - 4) Belum ada pembentukan peraturan daerah yang baru tentang KLA;
    - 5) Belum terbentuknya konvensi hak anak.
  - b. Faktor penggerak (drivers) perhatian dan komitmen dari pemangku kepentingan dalam hal ini pengambil kebijakan tertinggi di daerah yaitu Walikota belum dirasakan komitmen penggerakannya untuk

mewujudkan Kota Layak Anak yang terlihat dari pembuatan rencana aksi daerah yang belum melibatkan anak dan belum menjurus ke program pembangunan dengan program pemberian hak-hak anak serta lambatnya dinamisasi perubahan peraturan daerah yang mengikuti perubahan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, juga klaster dan standarisasi penilaian dari kementerian yang terlalu rinci dan detail mengakibatkan Kota Cirebon agak kesulitan untuk mencapai standar penilaian raihan Kota Layak Anak.

- c. Kelemahan dalam kolaborasi antar-*stakeholder*, berupa:
  - 1) rendahnya komitmen para *stakeholder*;
  - 2) kurangnya kemampuan Pemerintah Kota Cirebon untuk berinovasi;
  - 3) belum terbentuknya Asosiasi Pengusaha Sahabat Anak Indonesia (APSAI);
  - 4) Kurangnya pelatihan dan sertifikasi konvensi hak anak.
- d. Faktor pemenuhan indikator penilaian Kota Layak Anak (KLA) :
  - 1) Kurangnya pelibatan partisipasi anak dalam penyusunan rencana pembangunan daerah, termasuk dalam pengembangan KLA;
  - 2) ketersediaan sekolah ramah anak (SRA);
  - 3) keterbatasan fasilitas publik bagi anak;
  - 4) prevalensi angka *stunting* pada anak Balita yang signifikan tinggi;
  - 5) belum optimalnya pengelolaan media Informasi yang Layak Anak

6. Model *Collaborative Governance* yang efektif untuk pengembangan Kota Layak Anak (KLA) adalah dengan mengambil model *integrative framework for collaborative governance* dengan penerapan kolaborasi berbasis pentahelix, Melalui model ini, seluruh *stakeholder* dapat terlibat kerja sama sebagai mitra sejajar sehingga pengembangan KLA dapat dioptimalkan mulai dari proses pendefinisian masalah, perencanaan program/kegiatan sampai dengan pelaksanaannya. Selain itu, dapat pula dilakukan penyesuaian-penyesuaian apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa *outcomes* yang dicapai tidak sesuai dengan yang direncanakan. Kolaborasi *pentahelix* juga memungkinkan pelibatan media massa secara lebih optimal karena media massa, termasuk media sosial, merupakan sarana yang efektif untuk melakukan sosialisasi dan edukasi tentang Kota Layak Anak (KLA).

## 5.2 Saran

### 5.2.1 Saran Akademis

Berdasarkan hasil penelitian, dapat dikemukakan saran akademis sebagai berikut.

1. Pengembangan Kota Layak Anak (KLA) yang telah dituangkan dalam sebuah kebijakan peraturan daerah menuntut adanya kolaborasi yang melibatkan berbagai pihak, baik dari pemerintah maupun non-pemerintah. Namun kebijakan tersebut tidak secara tegas menetapkan bentuk atau

model kolaborasi yang tepat untuk diterapkan. Penelitian ini mengkaji kolaborasi pengembangan KLA dari perspektif *Integrative Framework for Collaborative Governance* dalam upaya menemukan model kolaborasi yang tepat agar pengembangan Kota Layak Anak (KLA) dapat efektif. Disarankan kepada penelitian selanjutnya untuk mengembangkan model *collaborative governance* dengan menggunakan perspektif yang lain, yang dapat diterapkan untuk lebih mengefektifkan pengembangan Kota Layak Anak (KLA).

2. Suatu *collaborative governance* tidak lepas dari berbagai hal yang dapat mempengaruhinya. Berdasarkan hal itu, disarankan kepada penelitian selanjutnya untuk menyertakan kajian tentang faktor-faktor yang sekiranya dapat mempengaruhi keefektifan *collaborative governance*, khususnya dalam pengembangan KLA.

### **5.2.2 Saran Praktis**

*Collaborative governance* pengembangan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Cirebon belum berjalan secara efektif. Diketahui pula ada berbagai faktor penghambat sehingga kota ini belum mampu meraih predikat sebagai kota yang layak anak. Berdasarkan hal itu, diajukan saran sebagai berikut.

1. Pemerintah Kota Cirebon hendaknya mengoptimalkan koordinasi internal di antara Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk menjamin ketersediaan data tentang profil anak dan data pendukungnya.

Ketersediaan data tersebut sangat diperlukan untuk kepentingan penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD) dalam rangka pengembangan Kota Layak Anak.

2. Pemerintah Kota Cirebon dan seluruh pihak yang merupakan *stakeholder* pengembangan KLA hendaknya berkomitmen penuh untuk terlibat aktif sesuai peran dan tugasnya sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Wali Kota Cirebon Nomor 463.05/Kep.402-DPPPAPPKB/2021 tentang Pembentukan Gugus Tugas Pengembangan Kota Layak Anak Kota Cirebon. Juga pemimpin daerah dalam hal ini Walikota agar lebih berkomitmen dan agresif menciptakan program-program pembangunan pemberian hak-hak anak.
3. Pemerintah Kota Cirebon melalui gusus tugas pengembangan KLA hendaknya mengoptimalkan pemenuhan indikator-indikator Kota Layak Anak (KLA) dengan langkah-langkah antara lain:
  - a. menginisiasi pembentukan Asosiasi Pengusaha Sahabat Anak Indonesia (APSAI) sebagai upaya mendorong peran para pelaku usaha;
  - b. memperbanyak kegiatan pelatihan dan sertifikasi konvensi hak anak;
  - c. memperkuat komitmen lembaga pendidikan untuk memastikan terselenggaranya sekolah ramah anak (SRA);
  - d. mengupayakan penyediaan fasilitas publik bagi anak untuk berkreativitas;
  - e. mengoptimalkan implementasi regulasi daerah yang terkait dengan kepentingan pemenuhan hak anak dan perlindungan hak anak;

- f. mengoptimalkan peran PUSPAGA dan organisasi sejenis dalam usaha-usaha mengatasi *stunting* pada anak Balita;
- g. mengoptimalkan peran media massa dalam sosialisasi dan edukasi berbagai hal yang berkaitan dengan program dan kegiatan pengembangan Kota Layak Anak (KLA);
- h. mendorong media massa untuk konsisten dan sustainable serta continuitas membuat berita yang berpihak ke anak dengan isi berita yang ramah anak;
- i. mengoptimalkan kerja sama Dinas Komunikasi Informasi dan Statistik (DKIS) dengan Relawan Teknologi Informasi dan Komunikasi guna pemanfaatan media sosial sebagai sarana pengkomunikasian, sosialisasi dan edukasi tentang pengembangan KLA sekaligus menangkal pemberitaan yang menyesatkan (*hoax*) serta bermuatan konten negatif atau berbahaya bagi anak.

### **5.2.3 Saran Kebijakan**

Mengingat pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2022 serta perkembangan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat di daerah yang demikian dinamis, maka disarankan kepada Pemerintah Kota Cirebon untuk:

1. Memperbaharui Peraturan Daerah tentang pengembangan Kota Layak Anak (KLA) beserta peraturan pelaksanaannya sehingga lebih sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi dan sesuai dengan dinamika sosial kemasyarakatan yang berlangsung di daerah.
2. Mengakomodasi keterlibatan anak secara langsung ataupun melalui forum/organisasi yang mewakili kepentingan anak dalam pembuatan kebijakan daerah, khususnya yang menyangkut kepentingan anak.
3. Mengoptimalkan implementasi regulasi daerah yang mendukung pengembangan Kota Layak Anak (KLA).
4. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) pun untuk dapat mengkaji lebih dalam lagi perihal standar penilaian yang diberikan dengan klasterisasi penilaian dengan menggolongkan jenis atau type daerah.

# Disertasi Siti Khumayah DIS

---

## ORIGINALITY REPORT

---

29%  
SIMILARITY INDEX

29%  
INTERNET SOURCES

10%  
PUBLICATIONS

11%  
STUDENT PAPERS

---

## MATCH ALL SOURCES (ONLY SELECTED SOURCE PRINTED)

---

7%  
★ es.scribd.com  
Internet Source

---

Exclude quotes      Off  
Exclude bibliography      Off

Exclude matches      Off