

**ANALISIS KEBIJAKAN PERLINDUNGAN ANAK JALANAN DALAM  
RANGKA PENGENTASAN DARI SEGALA BENTUK EKSPLOITASI**

(Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan  
Anak Jalanan Griya Baca )

**SKRIPSI**

Disusun untuk Menempuh Ujian Sarjana Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya

Disusun Oleh:

**SYLFIA RIZZANA**

**NIM. 0910310315**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
MALANG**

**2013**

## MOTTO

**PERCAYALAH,  
BAHAGIA ITU SEDERHANA,  
KETIKA KITA PANDAI MENSYUKURI  
ADAPUN YANG TUHAN BERIKAN,  
ITULAH AWAL DARI SEBUAH  
KEBAHAGIAAN.**

***Sylfia Rizzana, 2013***

***Fabiayyiaalaaaairobbikumaatukaddhibaan  
(Maka, Nikmat Tuhanmu yang mana lagi  
yang kamu dustakan?)  
(QS-Arrahman:18)***

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Analisis Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan dalam rangka Pengentasan dari Segala Bentuk Eksploitasi (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca)

Disusun oleh : Syllfia Rizzana

NPM : 0910310315

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Malang, 22 April 2013

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota

Dr. Moch. Saleh Soeaidy, MA.  
NIP. 19540212 198103 1 006

Drs. Minto Hadi, Msi.  
NIP. 19540127 198103 1 003

**TANDA PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi

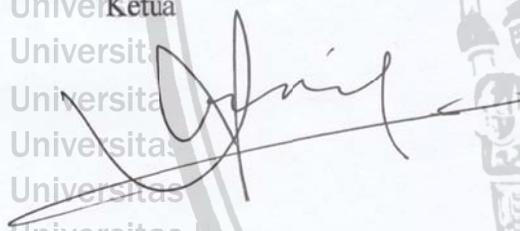
Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa  
Tanggal : 30 April 2013  
Jam : 09.00 WIB  
Skripsi Atas Nama : Sylfia Rizzana  
Judul : ANALISIS KEBIJAKAN PERLINDUNGAN ANAK JALANAN

DALAM RANGKA PENGENTASAN DARI SEGALA BENTUK  
EKSPLOITASI  
(Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan  
Anak Jalanan Griya Baca)

dan dinyatakan lulus

Ketua



**Dr. Mochammad Saleh Soeaidy, MA**  
NIP. 19540212 198103 1 006

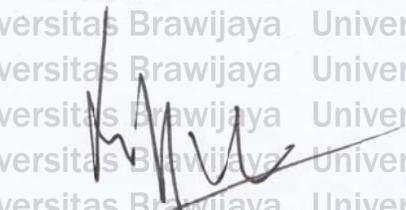
MAJELIS PENGUJI

Anggota



**Drs. Minto Hadi, M.Si**  
NIP. 19540127 198103 1 003

Anggota



**Dr. Imam Hardjanto, M.AP**

Anggota



**Drs. Sukanto, MS**  
NIP. 19591227 198601 1 001

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip oleh naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan serta daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia jika skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 Ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 24 April 2013

Mahasiswa

METERAI  
TEMPEL  
FAKES MERNBANGUN BANGSA  
TOLAK  
20

B3F9FABF42604492

KEANAKHAWANAN

6000 DJP

(SYLFIA RIZZANA)

NIM: 0910301315

## RINGKASAN

**Sylfia Rizzana. 2013. Analisis Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan dalam rangka Pengentasan dari Segala Bentuk Eksploitasi (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalan Griya Baca). Dosen Pembimbing : Mochammad Saleh Soeaidy dan Minto Hadi.**

---

Fenomena anak jalanan di Kota Malang merupakan sebuah fenomena yang tidak bisa dianggap remeh, terlebih dengan adanya berbagai kasus eksploitasi yang dekat dengan kehidupan anak jalanan, akan menjadi sebuah ancaman yang cukup membahayakan bagi keberadaan anak jalanan. Selain itu, jumlah anak jalanan di Kota Malang juga mengalami peningkatan setiap tahunnya, sehingga hal ini memerlukan penanganan dan perhatian serius dari Pemerintah Kota Malang. Sebagai wujud perhatiannya dalam penanganan masalah anak jalanan, Kota Malang mempunyai kebijakan-kebijakan terkait masalah perlindungan anak jalanan. Dengan adanya kebijakan yang mengatur tentang perlindungan anak jalanan, memunculkan tiga permasalahan, yaitu *pertama* bagaimanakah implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang, *kedua* bagaimanakah analisis dampak implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang dan *ketiga* bagaimanakah analisis upaya alternatif dalam mengatasi hambatan dari implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Metode analisis data dengan cara pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan, yakni (1) Implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang dinilai belum cukup berhasil. Hal ini dapat dilihat dari peran para aktor pelaksana yang belum maksimal. (2) Kurang berhasilnya implementasi kebijakan ini juga dapat dilihat dari pelaksanaan program-program penanganan terhadap anak jalanan. Selain itu juga pada program pemberian bantuan (*stimulant*) pada anak jalanan, dimana bantuan yang diberikan seringkali tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya. (3) Dampak dari implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan yang terjadi pada Dinas Sosial adalah Dinas Sosial mengalami kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut, karena dalam Keputusan Walikota Nomor 88 Tahun 2011, Dinas Sosial harus melakukan penanganan secara menyeluruh terhadap 28 kategori yang ada dalam PMKS tersebut, terlebih karena sebelumnya Dinas Sosial hanyalah sebuah Sub Bagian dari Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial dimana kinerjanya cukup terbatas.

*Kata Kunci : Anak jalanan, Perlindungan, Government.*

## SUMMARY

**Sylfia Rizzana. 2013. Policy Analysis of Street Child Protection in order to Alleviate All Exploitation Forms (Studies in the Social Service Department of Malang City and Empowerment Department of Street Child “Griya Baca”). Supervisor: Mochammad Saleh Soeaidy and Minto Hadi.**

---

The phenomenon of street child Malang city is an phenomenon which not cannot be underestimated, especially with the existence of various exploitation cases which is very close with street child, it will become threat for street child. Besides that, the number of street child in Malang city also increasing in each year, so it requires serious solution and attention from Government of Malang City. As a manifestation of attention on street child problem, government of Malang City has policy related with this problem. With the existence of policy about street child protection, it rises three problems, namely first is the implementation of street child protection policy in Malang City, second is on how the impact analysis of implementation of street child protection policy in Malang City and third is how to analyze alternative effort in overcoming barriers from implementation of street child protection policy in Malang City. This study used descriptive study with qualitative approach. Source of data was used are primary data and secondary data. Data collection techniques used observation, interviews and documentation. Data analysis method comprised of data collection, data reduction, data presentation, and conclusions.

The conclusions of this research are, (1) the implementation of street child protection policy in Malang City was assessed not yet quite successful. It can be seen from the implementation actor's role not maximized yet. (2) Less success of this policy implementation also can be seen from the program implementation in overcoming this problem. In addition, the aid program (stimulant) for street child, was not being used properly. (3) The Impact from implementation of street child protection policy in Social Service Department create difficulties for that department in implementing the policy because based on Keputusan Walikota No. 88 year 2011, Social Service Department must conduct action entirely for 28 categories which exist in PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial), moreover formerly Social Service Department was only a Sub ordinate of Labor and Social where their performance was quite limited.

*Keywords: Street child, Protection, Government.*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya, serta shalawat dan salam senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Analisis Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan dalam rangka Pengentasan dari Segala Bentuk Eksploitasi (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca)”**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat kelulusan untuk memperoleh gelar Sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Sumartono, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Dr. M.R. Khairul Muluk, S.Sos. M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang.
3. Bapak Dr. Mochammad Saleh Soeaidy, M.A selaku ketua pembimbing skripsi yang telah memberikan masukan, arahan, nasehat serta kesabaran yang besar dalam membimbing penulis dalam menyelesaikan tahapan skripsi.
4. Bapak Drs. Minto Hadi M.Si selaku dosen pembimbing yang selalu mengarahkan, serta membagi ilmunya kepada penulis guna penyelesaian karya tulis skripsi ini.
5. Bapak/Ibu dosen Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya yang telah memberikan ilmunya kepada penulis, semoga menjadi ilmu yang bermanfaat.
6. Seluruh staf/pegawai Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah membantu kelancaran segala urusan penelitian skripsi ini.

7. Ibuku yang paling aku sayang, terimakasih untuk semua doanya, nasehat dan semuanya. Meskipun ibu sakit, tapi ibu nggak pernah lepas buat kasih support ke Sylfi. Maaf yang teramat sangat besar karena sylfi telat menyelesaikan skripsi ini, sampai Ibu tidak punya cukup waktu buat lihat Sylfi wisuda. Semoga ibu mendapat tempat terbaik di sisih Tuhan. Skripsi ini untuk ibu, ini wujud janji Sylfi buat Ibu. I love you so much n much.

8. Ayahku, terimakasih juga untuk semuanya, untuk semua perjuangannya dan semua kepercayaan yang telah Ayah kasih buat Sylfi.

9. Mbak lina, kakak perempuanku yang paling hebat, terimakasih untuk semua pengorbanannya, terimakasih udah gantiin peran Ibu sejak Ibu meninggal, terimakasih karena selalu berusaha menuhin apa yang Sylfi mau, ngusahain segala hal yang Sylfi pengenin.

10. Mas Aan, kakak laki-lakiku yang juga sering sekali ganggu-ganggu dengan telvon-telvonnya, tapi di sisi lain juga selalu berusaha nurutin segala hal yang Sylfi mau, terimakasih banyak untuk supportnya.

11. Mas Yuyub, Alya, Mbak Binti, and all of my big family, terimakasih untuk semua keceriaannya di rumah.

12. Mandala Silam. SH, kamu yang ngajarin Sylfi buat mensyukuri apapun takdir Tuhan, ngajarin Sylfi buat pasrah dan ikhlas nerima segala hal, makasih ya udah bikin Sylfi makin dekat dengan Tuhan.

13. Sahabatku-sahabatku, Vyra, Vianda, Rindy, Shinta, yang kemana-mana selalu bareng, maksih yaa buat waktunya, Semoga bisa wisuda bareng tahun ini. Aminn.

14. Seluruh teman-temanku di Himpunan Mahasiswa Islam, terimakasih sekali untuk segala pengalaman dan segala pembelajaran dalam proses pengkaderan yang pastinya akan sangat berharga sampai kapanpun. Terimakasih banyak.

15. Seluruh pegawai Kantor Dinas Sosial Kota Malang terima kasih atas kerja sama dan bantuannya selama penelitian ini.

16. Seluruh pengurus dan adik binaan Griya Baca Kota Malang terima kasih sudah memberikan pengalaman yang teramat sangat berharga dalam hidup saya, dan membuat saya banyak belajar dalam memahami arti dari keberagaman “nasib” dan kehidupan.

17. Serta terima kasih kepada seluruh pihak yang lupa saya sebutkan, atas bantuan dan dukungannya terhadap karya tulis ini.

Penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari sempurna, maka dari itu saran dan kritik sangat diharapkan untuk perbaikan-perbaikan selanjutnya. Akhir kata, hanya ini yang dapat penulis sampaikan, semoga karya tulis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Malang, 22 April 2013

Penulis



## DAFTAR ISI

Halaman

### MOTTO

### TANDA PENGESAHAN SKRIPSI

### PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

### RINGKASAN

### SUMMARY

### KATA PENGANTAR

### DAFTAR ISI

### DAFTAR TABEL

### DAFTAR GAMBAR

## BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kontribusi Penelitian	12
E. Sistematika Penulisan	12

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik	14
1. Pengertian Kebijakan Publik	14
2. Tujuan Kebijakan	17
3. Jenis Kebijakan Publik	17
4. Sifat Kebijakan Publik	18
B. Analisis Kebijakan	19
1. Pengertian Analisis Kebijakan	19
2. Komponen Analisis Kebijakan	20
3. Model dalam Analisis Kebijakan Publik	22
C. Implementasi Kebijakan	24
1. Pengertian Implementasi Kebijakan	24
2. Langkah-Langkah dalam Implementasi Kebijakan	26
3. Pendekatan-Pendekatan Implementasi Kebijakan	28
4. Model-Model Implementasi Kebijakan	29
5. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan	36
6. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan	39
D. Perlindungan Anak	41

1. Pengertian Perlindungan Anak .....	41
2. Konsep Perlindungan Anak .....	43
E. Anak Jalanan .....	45
1. Pengertian Anak Jalanan .....	45
2. Kategori Anak Jalanan .....	47
3. Upaya Pengentasan Anak Jalanan dari Segala Eksploitasi .....	49
F. Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan .....	52
1. Konvensi Hak Anak (KHA) .....	52
2. Implementasi KHA pada Kebijakan Nasional .....	55
3. Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Malang .....	55

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	58
B. Fokus Penelitian .....	61
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	62
D. Sumber dan Jenis Data .....	63
E. Teknik Pengumpulan Data .....	64
F. Instrumen Penelitian .....	65
G. Analisis Data .....	66

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Situs dan Lokasi Penelitian .....	70
1. Dinas Sosial Kota Malang .....	70
a. Gambaran Umum .....	70
b. Lokasi .....	71
c. Visi Misi .....	71
d. Tugas Pokok dan Fungsi .....	72
e. Tujuan .....	73
f. Sasaran .....	73
g. Kebijakan .....	74
h. Program .....	75
i. Struktur Organisasi .....	76
2. Gambaran Umum Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca .....	79
a. Sejarah Lembaga .....	79
b. Motto Lembaga .....	79
c. Visi Lembaga .....	80
d. Misi Lembaga .....	80
e. Fungsi Lembaga .....	81
f. Tujuan Lembaga .....	81
B. Penyajian Data .....	82
1. Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang .....	82

a. Aktor Pelaksana .....	83
1) Dinas Sosial Kota Malang .....	83
2) Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca .....	85
b. Pelaksanaan Program .....	88
2. Analisis Dampak Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang .....	102
a. Dampak Internal Kebijakan .....	102
1) Dampak pada Dinas Sosial Kota Malang .....	103
2) Dampak pada Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca .....	105
3) Dampak pada Anak Jalanan di Kota Malang .....	106
b. Dampak Eksternal Kebijakan .....	115
1) Dampak pada Masyarakat Kota Malang .....	115
3. Analisis Upaya Alternatif dalam Mengatasi Hambatan dari Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang .....	117
a. Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia .....	117
b. Pembuatan Kebijakan yang lebih Khusus mengenai Perlindungan Anak .....	118
c. Peningkatan Sinergi antara Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat .....	120
B. Analisa dan Intepretasi .....	122
1. Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang .....	122
a. Aktor Pelaksana .....	124
1) Dinas Sosial Kota Malang .....	124
2) Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca .....	127
b. Pelaksanaan Program .....	130
2. Analisis Dampak Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang .....	132
a. Dampak Internal Kebjakan .....	136
1) Dampak pada Dinas Sosial Kota Malang .....	137
2) Dampak pada Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca .....	142
3) Dampak pada Anak Jalanan di Kota Malang .....	145
b. Dampak Eksternal Kebijakan .....	152
1) Dampak pada Masyarakat Kota Malang .....	152
3. Analisis Upaya Alternatif dalam Mengatasi Hambatan dari Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang .....	153
a. Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia .....	154
b. Pembuatan Kebijakan yang lebih Khusus mengenai Perlindungan Anak .....	158

c. Peningkatan Sinergi antara Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat .....	160
--	-----

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	164
---------------------	-----

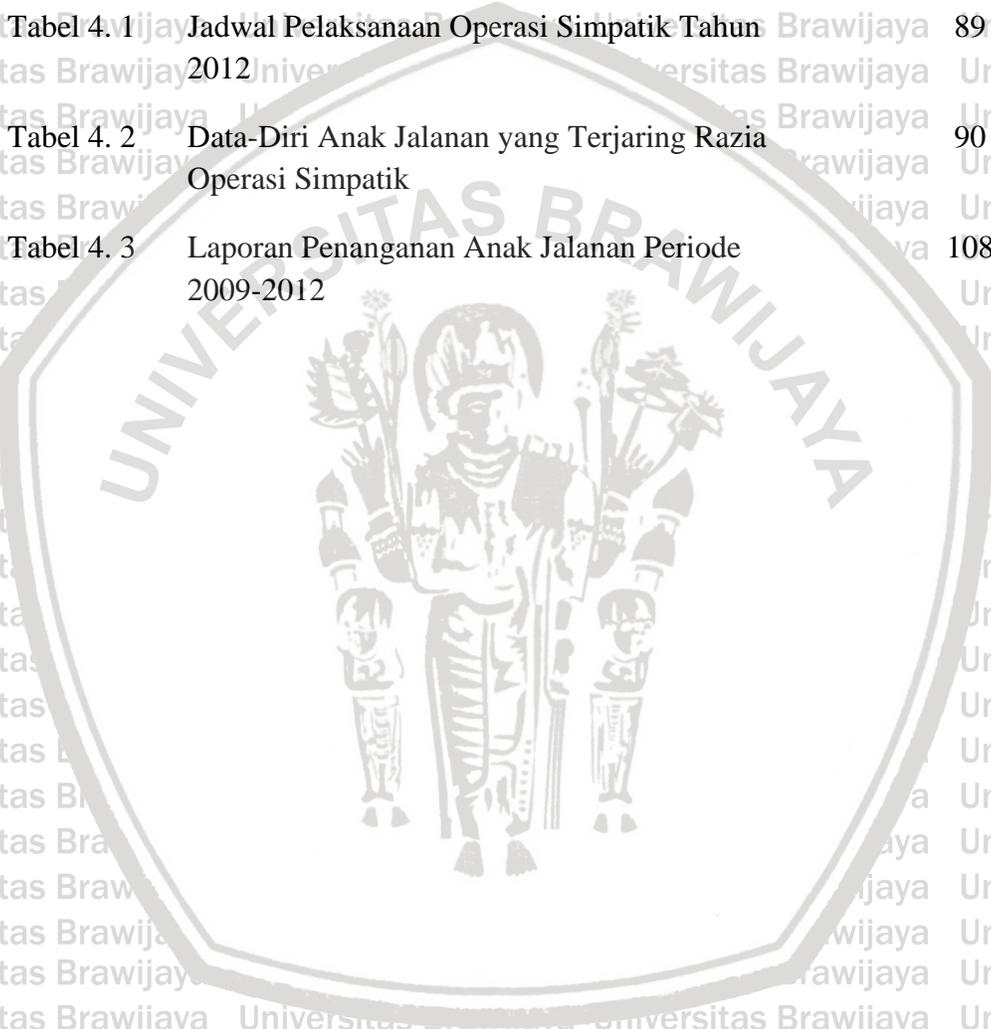
B. Saran .....	168
----------------	-----

**DAFTAR PUSTAKA**



**DAFTAR TABEL**

<b>Tabel</b>	<b>Judul</b>	<b>Halaman</b>
Tabel 4. 1	Jadwal Pelaksanaan Operasi Simpatik Tahun 2012	89
Tabel 4. 2	Data-Diri Anak Jalanan yang Terjaring Razia Operasi Simpatik	90
Tabel 4. 3	Laporan Penanganan Anak Jalanan Periode 2009-2012	108



## DAFTAR GAMBAR

No.	Judul	Halaman
Gambar 2.1	Komponen Analisis Kebijakan	21
Gambar 2.2	Proses Implementasi Kebijakan	25
Gambar 2.3	Model Proses Implementasi Kebijakan	32
Gambar 2.4	Variabel-Variabel dalam Proses Implementasi Kebijakan	34
Gambar 3.5	Analisis Data Model Interaktif	69
Gambar 4.6	Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Malang	78
Gambar 4.7	Penangkapan Anak Jalanan pada Operasi Simpatik	92
Gambar 4.8	Anak-Anak Jalanan dan Gelandangan dibawa ke LIPONSOS setelah Operasi Simpatik	93
Gambar 4.9	Pelatihan Keterampilan Tataboga dan Otomotif	97

*Thanks a Lot to*

Allah SWT, terimakasih atas segala keagungan karuniaNya

untuk Ibuku, terimakasih atas semua doanya, mungkin karena doa-doa Ibu lah yang membuat Sylfi bisa berada pada titik ini,

Terima kasih sudah mendidikku menjadi perempuan yang kuat, perempuan yang kuat untuk menjaga kesucian lahir dan batin dalam diennya,

Maaf yang teramat besar karena sylfi tidak bisa mengabdikan permintaan Ibu untuk bisa hadir di wisuda sylfi, Maaf sekali.

Semoga Ibu bisa melihat kebahagiaan ini dari sisihNya, I LOVE YOU

untuk Ayahku, terimakasih atas segalanya.

Atas semua jerih payahnya untuk memenuhi segala hal yang Sylfi butuhkan,

Terimakasih atas semua doa dan kepercayaan yang diberikan selama ini.

Untuk Mbak Lina,

Terimakasih untuk semua pengorbanannya,

Terimakasih sudah menjaga Sylfi dan menggantikan tugas Ibu untuk merawat Sylfi sejak Ibu meninggal.

Untuk Mas Aan,

Terimakasih sudah berusaha untuk memberikan segala hal yang Sylfi inginkan,

Terimakasih sudah menjadi kakak laki-lakiku yang sangat menjagaku.

Untuk sahabat-sahabatku,

Vyra, Vianda, Rindi, Mbak Mey, Shinta, terimakasih atas segala waktu, support dan kebersamaannya selama ini,

Dan juga untuk teman-teman FIA PUBLIK angkatan 2009,

Trimakasih atas semua keceriaannya dalam 4 tahun ini.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Konsep pembangunan yang mengintegrasikan masalah ekologi, ekonomi, dan sosial yang disebut dengan pembangunan berkelanjutan (sustainable development) telah disepakati secara global sejak diselenggarakannya United Nation's Conference on The Human Environment di Stockholm tahun 1972. Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan generasi yang akan datang untuk dapat memenuhi kebutuhannya (World Commission on Environment and Development (WCED 1987)). Salah-satu poin utama dalam pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan ekonomi.

Pembangunan ekonomi memang menjadi salah-satu prioritas bagi pemerintah. Melalui pertumbuhan ekonomi yang baik diharapkan pembangunan bidang-bidang yang lain juga tercapai. Namun kenyataannya proses pembangunan saat ini menghasilkan sisi positif dan negatif, seperti belum terwujudnya harapan dalam pemerataan hasil pembangunan. Salah-satu fenomena yang tampak jelas adalah fenomena kesenjangan sosial-ekonomi. Semakin tahun kesenjangan sosial-ekonomi yang terjadi pada masyarakat Indonesia terlihat semakin meningkat. Bisa kita lihat bahwa tampak sekali kondisi kemakmuran dan kelayakan hidup antara satu keluarga dengan keluarga yang lain terpaut sangat jauh. Data BPS menunjukkan sebaran angka kemiskinan sejak tahun 2000 sampai

dengan tahun 2011, jumlah penduduk miskin di pedesaan selalu lebih besar dibanding dengan perkotaan. Untuk tahun 2011, sebaran angka kemiskinan berjumlah 63,2 % ada di pedesaan, sedangkan 36,8 % berada di perkotaan.

Kesenjangan sosial-ekonomi antara desa dan kota yang terlihat jauh inilah yang seringkali memotivasi masyarakat pedesaan untuk berurbanisasi ke kota. Hal inilah yang semakin menambah permasalahan yang ada di perkotaan. Dari sekian banyak permasalahan yang muncul di perkotaan, salah-satu yang paling *urgent* adalah permasalahan anak jalanan. Semakin tahun sudah dapat dipastikan bahwa jumlah anak jalanan akan semakin meningkat. Pesatnya peningkatan jumlah anak jalanan ini terlebih terjadi di kota-kota besar di Indonesia. Data terakhir (2008) yang dilansir Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa anak jalanan di Indonesia berjumlah 154.861 jiwa. Bahkan menurut Komisi Nasional Perlindungan anak (Komnas PA, 2007) hampir separuhnya, yakni 75.000 anak jalanan berada di Jakarta. Sisanya tersebar ke kota-kota besar lainnya seperti Medan, Palembang, Batam, Serang, Bandung, Jogja, Surabaya, Malang, Semarang dan Makassar.

Adanya anak jalanan ini dialatar belakanginya oleh banyak motif, kita lihat saja yang terjadi pada Evo (7 tahun, bukan nama sebenarnya), salah satu contoh kasus yang terjadi di Jakarta. Hampir setiap hari dalam masa liburan sekolah Evo turun ke jalan. Berangkat dari Rumah di sekitar ledok Kali Code, Gowongan Pukul 8 pagi bahkan kurang, dan dia baru pulang pada sore harinya. Bersama saudara-saudaranya Evo mengumpulkan rupiah di perempatan lampu merah. Ibunya

mengawal dan mengawasi sambil berjualan koran. Setiap beberapa menit Evo menyerahkan uang yang diperoleh pada ibunya itu. (<http://m.kompasiana.com/>)

Di tataran Jawa Timur khususnya Surabaya adalah kota dengan pertumbuhan anak jalanan yang paling pesat. Bisa kita amati pertumbuhan anak jalanan Surabaya dari tahun 2001-2004, tahun 2001 mencapai 1.441 anak jalanan, tahun 2002 terhitung ada 1.852 anak jalanan, tahun 2003 mencapai 2.310 anjal, tahun 2004 mencapai 2.417 anjal. Tren meningkatnya jumlah anak jalanan di Surabaya menimbulkan pertanyaan tentang efektivitas penanganan anak jalanan di Surabaya. Dari data Dinas Sosial mencatat bahwa di tahun 2003 dari 2.310 anak jalanan tersebut 1.797 anak jalanan ialah laki-laki dan sisanya 541 anak adalah berjenis kelamin perempuan.

Kota berikutnya yang memiliki tingkat permasalahan anak jalanan yang kompleks adalah Kota Malang. Hampir di setiap persimpangan lampu pemberhentian jalan raya terdapat anak-anak jalanan dengan segala jenis kegiatannya. Keadaan dan profesi mereka sudah sangat beragam untuk saat ini, dari mulai penjual koran, penjual rokok, penyemir sepatu, tukang parkir liar dan pengamen yang dapat dikatakan “profesi terdahulu” sampai dengan “profesi terbaru” sebagai pengelap kaca jendela mobil, bahkan mungkin sebagai anak yang dilacurkan.

Meskipun pertumbuhan anak jalanan di Malang tidak sepesat di Surabaya, tapi Malang sudah termasuk sebagai salah satu kota di Indonesia dengan jumlah anak jalanan yang cukup banyak, bahkan diprediksi bahwa akhir Tahun 2012 jumlah anak jalanan di Malang akan meningkat kurang lebih menjadi 1.500 anak

jalan, padahal jumlah yang dirilis Disnakersos Kota Malang pada Tahun 2004, menunjukkan bahwa jumlah anak jalanan di Kota Malang masih berkisar antara 548 anak, dengan rincian per kecamatan sebagai berikut:

1. Kec. Lowokwaru sebanyak 63 anak;
2. Kec. Blimbing sebanyak 76 anak;
3. Kec. Sukun sebanyak 90 anak;
4. Kec. Kedungkandang sebanyak 107 anak;
5. Kec. Klojen sebanyak 212 anak.

Pesatnya pertumbuhan anak jalanan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, terlebih karena banyaknya kelahiran-kelahiran dari para orang tua yang sebelumnya memang menggelandang di jalan dan tidak mempunyai identitas, sehingga pada akhirnya ketika mereka mempunyai anak maka secara otomatis anaknya akan menjadi anak jalanan. Kondisi yang seperti inilah yang mengharuskan segera adanya perhatian khusus agar permasalahan ini bisa ditemukan solusi pemecahannya.

Menangani permasalahan anak jalanan harus dilakukan dengan serius dan membutuhkan strategi khusus. Anak jalanan memang merupakan anak-anak dengan kebutuhan khusus yang butuh perlakuan khusus pula. Khusus dalam arti bahwa memperlakukan mereka tidak bisa disamakan dengan memperlakukan anak-anak pada umumnya, karena kondisi dan lingkungan mereka yang keras yang kerap kali membentuk mereka menjadi pribadi yang keras dan *frontal*. *Se-frontal* apapun sikap mereka, mereka tidak pantas untuk mendapatkan perlakuan yang semena-mena, mereka tetap membutuhkan kasih sayang, pendidikan dan

tempat tinggal untuk kelangsungan hidup mereka. Sebagai anak-anak, mereka tetaplah menjadi aset bangsa yang harus dilindungi oleh negara, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 34 UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara; (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial kepada seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan; (3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak”.

Dengan demikian sudah jelas bahwa perlindungan terhadap warga negara harus dilakukan tanpa terkecuali, termasuk juga perlindungan anak jalanan. Hal ini juga semakin diperjelas dengan sila ke dua dan ke lima dari Pancasila yang bunyinya adalah: “*Kemanusiaan yang adil dan beradab*” dan “*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”. Konstitusi dan dasar negara sudah mengamanahkan bagaimana seharusnya hak dan kewajiban dalam memberikan perlindungan bagi semua masyarakat, termasuk juga anak-anak jalanan.

Dalam upaya mewujudkan sila-sila tersebut diatas, Indonesia telah menjadi salah-satu negara yang meratifikasi “*The World Convention On The Rights of The Child 1989* (Konvensi Hak Anak/KHA)”, dimana konvensi ini merupakan konvensi perjanjian internasional yang telah ditindaklanjuti oleh pemerintah Indonesia dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 yang menyebutkan bahwa setiap anak tanpa memandang ras, suku bangsa, jenis kelamin, asal-usul keturunan, agama maupun bahasa mempunyai hak yang meliputi empat bidang :

1. Hak atas kelangsungan hidup (*survival rights*), mencakup hak untuk mempertahankan hidup (*the rights of life*), hak atas standar yang layak pada kesehatan dan terpenuhinya pelayanan pengobatan (*the rights to the highest standard of health and medical care attainable*).

2. Hak untuk berkembang (*development rights*), mencakup hak atas pendidikan, informasi, waktu luang, kegiatan seni dan budaya, hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, serta hak anak cacat atas pelayanan, perlakuan dan pendidikan khusus.
3. Hak perlindungan (*protection rights*), mencakup perlindungan dari segala bentuk eksploitasi, perlakuan kejam serta perlakuan sewenang-wenang dalam proses peradilan pidana.
4. Hak partisipasi (*participation rights*), meliputi kebebasan menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat, serta hak ikut serta dalam pengambilan keputusan yang menyangkut dirinya.

Upaya Perlindungan bagi anak semakin diperkuat lagi dengan adanya

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Diakui bahwa hak-hak anak secara hukum (*de jure*) tidak menjamin perwujudannya secara nyata (*de facto*). Kenyataannya dari tahun ke tahun masih terlihat jelas peningkatan jumlah anak jalanan di kota-kota besar di Indonesia. Kondisi yang terpapar di atas memerlukan suatu perhatian yang terpusat dan juga pemahaman masalah yang cermat, sehingga bisa ditemukan pemecahan masalah yang tepat dan terarah guna mengimplementasikan hak-hak dasar anak dalam rangka pengentasan anak jalanan dari segala bentuk eksploitasi.

Untuk itulah diperlukan adanya kebijakan yang dapat mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang ada di pusat, sehingga di semua daerah yang ada di Indonesia juga dapat menanggulangi permasalahan anak jalanan ini, termasuk juga yang ada di Malang. Menurut Mustopadidjaja (2002:25) peran kebijakan publik disini adalah sangat strategis, hal ini sesuai dengan tujuan dari kebijakan publik yaitu untuk mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Pada sudut pandang lain, Hakim (2002:51) mengemukakan bahwa kebijakan publik juga mempelajari keputusan-keputusan

pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik.

Seperti yang telah kita ketahui bahwa beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah sebagian memang disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut

Menurut Hakim (2002:26) adalah *information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures.*

Dalam rangka mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pada tataran pusat, dengan adanya semangat otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan, memberikan kesempatan yang lebih luas bagi Pemerintah Daerah untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan dalam rangka mengatasi permasalahan anak jalanan yang didasarkan pada kebutuhan lokal. Dalam hal ini, Walikota Malang telah berusaha untuk mengupayakan penanggulangan permasalahan anak jalanan di wilayahnya, salah satunya adalah dengan menetapkan kebijakan berupa

Keputusan Walikota Malang Nomor 88 Tahun 2011 tentang Komite Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Anak jalanan merupakan bagian dari penyandang masalah kesejahteraan sosial. Berdasarkan Keputusan Walikota tersebut, penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (dimana anak jalanan termasuk di dalamnya) perlu dilakukan dengan langkah-langkah koordinasi secara terpadu dengan mengikutsertakan seluruh komponen, baik pemerintah maupun non pemerintah serta masyarakat dalam penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakannya.

Selain Keputusan Walikota terkait Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial tersebut, juga masih ada beberapa kebijakan terkait penanganan anak jalanan,

Seperti halnya Surat Keputusan tentang Pembentukan Kota Layak Anak, Surat Keputusan tentang Pembentukan Lembaga Perlindungan Anak, dan lain-lainnya.

Implementasi kebijakan-kebijakan perlindungan anak ini masih dihadapkan pada berbagai konsekuensi kebijakan yang harus segera ditemukan solusinya. Sehingga masih dibutuhkan advokasi terhadap pelaksanaannya agar sesegera mungkin dapat mengatasi permasalahan anak jalanan yang ada di Malang. Karena sebagai *out put* kebijakan, kebijakan-kebijakan yang telah ada sekarang ini memang menjadi sebuah elemen pokok yang sangat *urgent*, dibuat dan ditetapkan untuk mengatur daerah, utamanya adalah untuk menangani permasalahan anak jalanan.

Untuk memahami konsekuensi yang diharapkan dan yang tidak diharapkan dari pelaksanaan (*implementation*) kebijakan yang telah ada, tidak cukup dengan memfokuskan pada tahap implementasi, maka dibutuhkan penelaahan (*analysis*) kebijakan dengan menggunakan model analisis kebijakan publik yang tepat.

Menurut *Dunn* (2000:51-54) ada tiga bentuk model analisis kebijakan publik, yaitu model Prospektif, model Retrospektif, dan model Integratif. Model Prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan “sebelum” suatu kebijakan diterapkan. Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan ‘setelah’ suatu kebijakan diimplementasikan. Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model diatas.

Analisis kebijakan merupakan tahapan kebijakan yang penting karena bisa membantu pembuat dan pelaksana keputusan dengan memberikan informasi yang

diperoleh melalui penelitian lapangan dan analisis, memisahkan dan mengklarifikasi hambatan, mengungkap ketidakcocokan tujuan dan upayanya, memberikan alternatif baru, dan mengusulkan cara-cara menterjemahkan ide-ide kedalam kebijakan-kebijakan yang mudah diwujudkan dan dilaksanakan.

Analisis kebijakan publik mencakup dimensi kebijakan pembangunan yang relatif luas (diantaranya bidang kesejahteraan sosial). Penelaahan terhadap kebijakan publik haruslah menggunakan informasi yang memadai dan komprehensif, meliputi bentuk teori, konsep, dan model analisis terhadap implementasi, serta ketepatan dalam memilih model, dan pemahaman berbagai aspek yang menjadi fokus sasaran kebijakan.

Dalam hal ini, Dinas Sosial Kota Malang sebagai unsur pelaksana otonomi daerah dibidang sosial mempunyai andil besar dalam penanganan permasalahan anak jalanan. Sehubungan dengan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan anak jalanan, Dinas Sosial seringkali mempunyai program-program pembinaan anak jalanan, dimana nantinya dalam program itu dilakukan upaya pemberdayaan anak jalanan lewat pelatihan ketrampilan dan sejenisnya. Dalam melaksanakan program-program tersebut, Dinas Sosial tidak sendiri, disamping itu ada peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang kerap kali menjadi pendamping bagi anak-anak jalanan.

Di Malang sendiri, banyak sekali LSM yang mewadahi anak-anak jalan dan melakukan pendampingan terhadap mereka. Salah satunya adalah Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca (LPAJ Griya Baca). LPAJ Griya Baca ini mempunyai sekretariat di Jalan Kyai Tamin 1C Nomer 20 RT:10, RW:06,

Kelurahan Sukoharjo, Kecamatan Klojen Kota Malang. Biasanya setiap hari Selasa dan Sabtu antara Pukul 15.00-17.00 WIB, LPAJ ini melakukan kegiatan pembinaan terhadap anak-anak jalanan di Alun-alun Kota Malang.

Berdasarkan uraian diatas, tampak sekali tentang begitu pentingnya permasalahan anak jalanan untuk segera ditangani, karena pada akhirnya permasalahan ini juga berimplikasi terhadap permasalahan pembangunan sosial secara keseluruhan di Kota Malang. Dengan menggunakan penelaahan masalah model analisis retrospektif yang berhubungan dengan kebijakan yang telah diimplementasikan, maka penulis tertarik melakukan penelitian skripsi yang berjudul “Analisis Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan dalam rangka Pengentasan dari Segala Bentuk Eksploitasi (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca)”. Hal tersebut dilakukan sebagai salah-satu langkah untuk menganalisis apakah kebijakan perlindungan anak jalanan yang selama ini telah ada sudah bisa berjalan maksimal, sehingga mampu mereduksi jumlah anak jalanan dan mengembalikan mereka pada dunia anak-anak yang sebagaimana mestinya, sehingga mereka dapat terlindungi dari segala bentuk eksploitasi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka terdapat beberapa permasalahan penting yang memerlukan kajian mendalam dan tindakan-tindakan riil untuk mencari solusi dalam memecahkan permasalahan yang ada, yaitu:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang?
2. Bagaimanakah analisis dampak implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang?
3. Bagaimanakah analisis upaya alternatif dalam mengatasi hambatan dari implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian secara logis timbul pada waktu peneliti merumuskan masalah dan latar belakang masalah tersebut. Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini dapat ditentukan. Dalam Moleong (2001:94) menjelaskan tujuan suatu penelitian adalah untuk memecahkan masalah. Tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini antara lain:

1. Menganalisis implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang;
2. Menganalisis dampak implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang;
3. Menganalisis upaya alternatif dalam mengatasi hambatan dari implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dari sisi teoritis dan praktis:

##### **1. Manfaat Teoritis:**

a. Sebagai sumbangan pemikiran mengenai analisis kebijakan perlindungan anak jalanan dan sebagai pengembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya Kebijakan Publik dan Administrasi Pembangunan.

b. Sebagai sumbangan bahan referensi bagi calon peneliti berikutnya yang mempelajari fenomena yang sama.

##### **2. Manfaat Praktis:**

a. Memberikan informasi dan pemahaman kepada masyarakat mengenai realitas anak jalanan yang ada di sekitar mereka.

b. Memberikan informasi bermanfaat, yang dapat dijadikan acuan, pertimbangan bagi pengambil keputusan, terutama dalam menangani permasalahan perlindungan anak jalanan.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini terdiri dari 5 bab, yaitu:

##### **BAB I: PENDAHULUAN**

Pada bab pendahuluan ini berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah yang ingin diteliti, tujuan dari penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

## BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan dibahas beberapa konsep antara lain; konsep kebijakan publik, konsep analisis kebijakan, konsep implementasi kebijakan, konsep perlindungan anak, konsep anak jalanan dan yang terakhir adalah konsep kebijakan perlindungan anak di Kota Malang.

## BAB III: METODE PENELITIAN

Adalah metode penelitian yang metode penelitian yang menguraikan tentang jenis penelitian yang dilakukan oleh peneliti, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, penentuan jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

## BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Berisi hasil dan pembahasan, menguraikan tentang hasil penelitian yang berupa data-data yang berhasil dikumpulkan selama penelitian. Data yang terkumpul untuk selanjutnya dianalisa dan diinterpretasikan. Analisa dari data tersebut disusun sebagai hasil penelitian.

## BAB V: PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang dicapai dari hasil analisis data dan interpretasinya pada bab sebelumnya yang disertai dengan saran-saran oleh penulis sebagai masukan kepada Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca maupun Dinas Sosial Kota Malang sebagai Dinas yang menangani masalah anak jalanan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

##### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2002:14) istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. WI. Jenkins dalam Abdul Wahab (2008:40) menyebutkan bahwa kebijakan sebagai *“a set of interrelated decision...concerning the selection of goal and the means of achieving them within a specified situation...”* hal tersebut dapat diartikan sebagai serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait, berkenaan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu.

Sedangkan menurut J.K Friend (1974) dalam Abdul Wahab (2008:40) mengatakan bahwa *“policy is essentially a stance which, once articulated, contributes to the context within which a succession of future decision will be made”* hal tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu bentuk penyikapan tertentu yang sekali dinyatakan, akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat.

Sedangkan menurut Charles O. Jones dalam Winarno (2002:16) istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan

untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Menurut Carl Friedrich dalam Winarno (2002 :16) memberikan pengertiannya sebagai berikut :

Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Menurut Amara Raksasataya dalam Islamy (2007:17) kebijaksanaan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat tiga elemen yaitu:

1. Identifikasi dari suatu tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi.

Menurut James Anderson, dalam Islamy (2007:19) mengatakan bahwa :  
“*Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” yang artinya bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Menurut Anderson dalam Islamy (2007:19), implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah :

- (a) Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- (b) Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- (c) Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;

(d) Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

(e) Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Pressman dan Widavsky dalam Winarno (2002:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik merupakan ciri khusus kebijakan publik. Hal ini seperti yang diungkapkan David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, penasihat raja dan semacamnya. Menurut Easton, dalam Winarno (2002:18) menyatakan mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam jangka waktu yang lama oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan.

Dari pengertian kebijakan publik yang telah diuraikan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa :

(1) Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah;

(2) Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;

(3) Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

## 2. Tujuan Kebijakan

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Menurut Sunggono (1994:12) hal tersebut berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu :

- a. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator);
- b. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator);
- c. Memadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator);
- d. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor).

## 3. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson dalam Sutopo dan Sugianto (2001:5) kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :

### a. *Substantive Policies and Procedural Policies.*

*Substantive Policies* adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

### b. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies.*

*Distributive Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-

kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

c. *Material Policies*.

*Material policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

d. *Public Goods and Private Goods Policies*.

*Public Goods Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

#### 4. Sifat Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2002:19) sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu :

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik;
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang;
- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu;
- d. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan;
- e. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Definisi sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

## **B. Analisis Kebijakan**

### **1. Pengertian Analisis kebijakan**

William Dunn dalam Nugroho (2011:298) mengemukakan bahwa "*Policy analysis is an applied social science discipline wich uses multiple method of inquiry and argument to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problem*" (analisis kebijakan adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan multiple-metode untuk meneliti dan berargumen, untuk memproduk dan mentransformasi informasi yang relevan dengan kebijakan yang dapat dipergunakan dalam tatanan politik untuk mengatasi masalah kebijakan). Walter William dalam Nugroho (2011:298) berpendapat bahwa "*Policy analysis is a means of synthesizing information including research results to produce a format for policy decisions (the laying out of alternative choices) and of determining future needs for policy relevant information*" (analisis kebijakan adalah sebuah cara penyintesisan informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan format keputusan kebijakan (yang ditentukan dari sejumlah alternative pilihan) dan menentukan informasi yang relevan dengan kebijakan). Sedangkan Wildavsky dalam Parsons

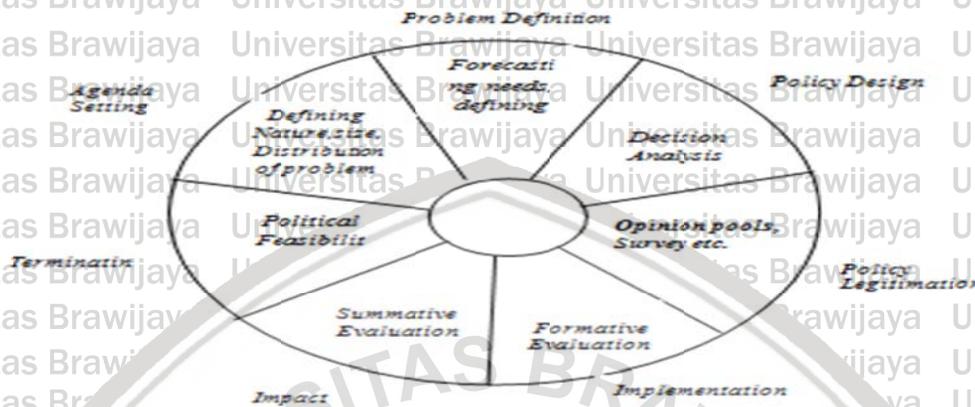
(2008:30) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah sub-bidang terapan yang isinya tidak bisa ditentukan berdasarkan batas-batas disipliner, tetapi berdasarkan hal-hal yang tampaknya sesuai dengan situasi masa dan sifat dari persoalan.

Jika mengacu pada ungkapan para ahli tersebut, analisis kebijakan merupakan sebuah studi tentang poses kebijakan melalui transformasi informasi guna mengetahui kesesuaian kebijakan dalam menyelesaikan sebuah persoalan dengan menawarkan pilihan-pilihan alternatif kebijakan. Dengan demikian analisis kebijakan sangat diperlukan dalam setiap proses kebijakan untuk mengalkulasi alternatif-alternatif kebijakan, agar ketika terjadi permasalahan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan dapat teratasi dengan alternatif kebijakan tersebut, karena mengingat bahwa kompleksitas masalah di masyarakat yang terus berkembang dan kebijakan yang dibuat juga harus disesuaikan dengan perkembangan tersebut.

## 2. Komponen-komponen Analisis Kebijakan

Palumbo dalam Prasetyo (2009:8) mengemukakan bahwa dalam analisis kebijakan terdapat beberapa komponen seperti pada gambar berikut:

Gambar 2. 1  
Komponen Analisis Kebijakan



Sumber: Palumbo dalam Prasetyo (2009:8)

Dari gambar tersebut Palumbo dalam Prasetyo (2009:8) menjelaskan komponen-komponen analisis kebijakan adalah sebagai berikut:

- a. *Agenda Setting* adalah tahapan dalam menganalisis dan menetapkan sifat dan besaran serta distribusi masalah.
- b. *Problem Definition* tahapan dalam memperkirakan kebutuhan dan menetapkan area serta kelompok sasaran.
- c. *Policy Design* (rancangan kebijakan) adalah menganalisis dan mengidentifikasi alternatif kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan (memperoleh *cost effective* alternatif).
- d. *Policy legitimation* (legitimasi kebijakan) adalah menganalisis penerimaan publik dan atau *policy stake-holder* lain terhadap suatu kebijakan atau program.
- e. *Policy implementation* (pelaksanaan kebijakan) merupakan penilaian formatif yang mengambil tempat ketika suatu kebijakan/program sedang dilaksanakan, serta menganalisis persyaratan-persyaratan yang diperlukan untuk meningkatkan kesuksesan pelaksanaan kebijakan tersebut.
- f. *Policy impact* (dampak kebijakan) menganalisis sejauh mana pelaksanaan suatu kebijakan/program memperoleh dampak seperti yang diinginkan atau ditetapkan dalam tujuan kebijakan.
- g. *Termination* (penghentian kebijakan) penilaian terhadap kebijakan dan implementasinya, yang bila ternyata jelek maka kebijakan perlu dihentikan atau diganti dengan yang lain yang lebih baik.

Terkait dengan komponen analisis kebijakan yang dikemukakan oleh *Palumbo*, maka dalam melakukan analisis kebijakan setidaknya perlu dilakukan analisa

pada masing-masing komponen tersebut sehingga dapat diketahui apakah sebuah kebijakan dalam prosesnya sudah berjalan secara tepat dan sudah mampu memberikan sebuah pemecahan terhadap sebuah permasalahan atau sebaliknya kebijakan tersebut bermasalah dan harus dihentikan. Disinilah pentingnya sebuah analisis kebijakan agar permasalahan dalam kebijakan tersebut dapat teridentifikasi dan ditemukan solusinya. Dari beberapa tahap tersebut, peneliti memfokuskan penelitian ini pada analisis implementasi kebijakan dan analisis dampak yang ditimbulkan pada saat sebuah kebijakan diimplementasikan (*formative evaluation*).

### **3. Model dalam Analisis Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar

didapat kebijakan yang lebih berkualitas. Dunn (2000:117) membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu:

1. **Analisis kebijakan prospektif.** Analisis kebijakan prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.
2. **Analisis kebijakan retrospektif.** Analisis kebijakan retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.
3. **Analisis kebijakan integratif.** Analisis kebijakan integratif adalah analisis kebijakan yang terintegrasi dimana merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan prospektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Menurut Edi Suharto (2008:87) penelaahan terhadap kebijakan sosial, baik model prospektif, retrospektif, maupun integratif didasari oleh patokan-patokan atau prinsip-prinsip umum yang membentuk kerangka analisis. Kerangka analisis tersebut secara umum berpijak pada dua pedoman, yaitu fokus dan parameter analisis. Analisis kebijakan dapat difokuskan dalam berbagai arah. Namun, 3 fokus utama yang umumnya dipilih dalam analisis kebijakan sosial meliputi :

1. Definisi masalah kebijakan. Perumusan atau pertanyaan masalah kebijakan yang akan direspon atau ingin ditanggulangi oleh kebijakan.
2. Implementasi kebijakan publik. Pertanyaan mengenai cara atau metode dengan mana kebijakan tersebut diimplementasi atau diterapkan.

Implementasi kebijakan juga mencakup pengoperasian alternatif kebijakan yang dipilih melalui program atau kegiatan.

3. Akibat-akibat kebijakan publik. Berbagai pertimbangan mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan atau akibat-akibat yang mungkin timbul sebagai dampak diterapkannya suatu kebijakan publik. Konsekuensi atau dampak yang ditimbulkan bisa bersifat positif (manfaat), maupun negatif (biaya). Akibat kebijakan bisa diprediksi sebelum diimplementasikan (model prospektif), sesudah diimplementasikan (model retrospektif), ataupun sebelum dan sesudah diimplementasikan (model integratif)

### C. Implementasi Kebijakan

#### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut dalam Wahab (1997:67) mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu.

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian ditiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (1997:65) menyatakan bahwa:

Proses implementasi adalah *“those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :

**Gambar 2. 2**  
**Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber : Bambang Sunggono (1994:139).

Dari skema diatas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai *“policy performance”*. Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya: perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai *“policy outcome”* atau *“policy impact”*. Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping *“policy performance”* yang diperoleh.

## 2. Langkah-langkah dalam Implementasi Kebijakan

Untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan, Soenarko (2005:187) mengatakan ada tiga kegiatan pokok yang penting, yaitu:

### a. *Interpretation*

Yang dimaksud dengan *interpretation* dalam implementasi kebijakan adalah usaha untuk membuat agar pelaksana kebijakan mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir itu harus diwujudkan, harus direalisasikan. Seperti yang diketahui bersama bahwa lingkungan pembentuk kebijakan (*policy environment*) berbeda dengan lingkungan pelaksana kebijakan. Oleh karena itu perlu sekali dalam kegiatan *interpretation* ini pelaksana kebijakan dapat menempatkan diri pula sebagai pembuat kebijakan tersebut. Dengan demikian maka mereka akan memahami apakah dan bagaimanakah yang sesungguhnya dikehendaki oleh pembentuk kebijakan tersebut.

### b. *Organization*

*Organization* dalam implementasi kebijakan maksudnya adalah pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu. Hal itu berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan dalam suatu sistem yang direncanakan dengan pembagian tugas dan kewajiban secara efisien.

Dengan sistem itulah maka efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan diharapkan dapat dicapai. Hal tersebut menurut Soenarko disebabkan karena sistem yang baik itu selalu mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. *Simplicity*, yaitu kewajaran dengan sifat yang sederhana dan mudah untuk diamati dan diikuti;
- b. *Accuracy*, yaitu sifat yang urut dan teratur dari rangkaian kegiatan-kegiatan implementasi kebijakan;
- c. *Economy*, ialah adanya efisiensi dalam setiap cara dan langkah, serta biaya yang harus dikeluarkan untuk program pelaksanaan;
- d. *Usefulness*, ialah adanya usaha untuk menghindarkan pelaksanaan kebijakan dari kegiatan-kegiatan yang tidak perlu.

Dalam *organization* juga dibutuhkan sistem koordinasi dan pengendalian (*control*) yang bertujuan untuk menjaga dan memelihara arah menuju tercapainya tujuan kebijakan tersebut.

### c. *Application*

*Application* adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan suatu kebijakan.

Masih mengambil pendapat dari Soenarko yang mengatakan bahwa ada dua bentuk atau gaya dalam *application* yakni *programmed implementation* dan *adapted implementation*.

Bergman dalam Soenarko (2005:191) mengatakan *programmed implementation* merupakan pelaksanaan kegiatan dalam *application* yang mengikuti seluruh ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam program yang telah ditetapkan. Selanjutnya dikemukakan oleh Bergman, bahwa dengan menggunakan bentuk atau gaya tersebut akan dapat diatasi masalah-masalah yang dapat ditimbulkan oleh:

1. Ketidakjelasan tujuan kebijakan yang disebabkan oleh salah pengertian, kekaburan dan lain-lain;
2. Peran serta dari pelaku-pelaku yang berlebihan jumlahnya;
3. Keengganan pelaksana, serta tindakan-tindakan yang tidak efektif dan tidak efisien.

Kebalikan dari *programmed implementation* adalah *adaptive implementation*.

Soenarko menjelaskan *adaptive implementation* adalah pelaksanaan kegiatan dalam *application* dengan memperhatikan kondisi dan situasi kehidupan masyarakat yang dikenai kebijakan pada waktunya. Oleh karena itu terjadi perubahan atau modifikasi dari bentuk-bentuk kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### 3. Pendekatan-pendekatan Implementasi Kebijakan

Dalam mengimplementasikan kebijakan dapat menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan tersebut sebagai acuan dalam implementasi kebijakan dengan melihat situasi dan kondisi dimana kebijakan akan diimplementasikan. Solichin (1997:96-104) kemudian menjelaskan beberapa pendekatan tersebut, seperti :

#### a. *Structural approaches (pendekatan struktural)*

Pendekatan ini menganggap bahwa kepercayaan terhadap prinsip-prinsip universal dan organisasi yang baik kini harus dirubah, yakni perhatian pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula.

#### b. *Procedural and Managerial approaches (pendekatan prosedural)*

Pendekatan ini adalah pendekatan terhadap prosedur-prosedur manajerial beserta teknik-teknik manajemen yang relevan. Disini implementasi dipandang sebagai masalah manajerial, dimana prosedur-prosedur yang dimaksud diantaranya yang menyangkut penjadwalan, perencanaan, dan pengawasan. Pendekatan ini memungkinkan untuk memperkirakan secara tepat jangka waktu

penyelesaian tiap-tiap tugas, dengan jalan memonitor setiap peluang waktu yang ada bagi penyelesaian tugas dalam jaringan kerja.

**c. Behavioral approaches (pendekatan berperilaku)**

Pendekatan ini merupakan suatu pendekatan yang lebih memusatkan pada perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan berperilaku diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat kebijakan yang baru dikeluarkan, oleh karena itu harus dijelaskan sejak awal tentang alasan, tujuan, sasaran dan perlu juga mempersiapkan sarana yang diperlukan serta musyawarah sehingga dapat memberikan pengertian yang mendalam dan akhirnya kebijakan tersebut mendapatkan dukungan. Tujuan pendekatan ini untuk menciptakan suasana paling terpercaya, terutama dengan cara pihak pimpinan menunjukkan perhatian yang besar terhadap kepentingan orang-orang atau masyarakat banyak.

**d. Political approaches (pendekatan politik)**

Pendekatan politik mengasumsikan bahwa keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh untuk memaksakan kehendaknya, dengan kata lain pendekatan ini lebih mengacu pada pola-pola kekuasaan dan pengaruhnya.

#### **4. Model-model Implementasi Kebijakan**

Model kebijakan dalam implementasi kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan tersebut dan mempunyai karakteristik sendiri-sendiri. Terdapat beberapa model implementasi kebijakan yang terus berkembang dan akhirnya seringkali digunakan dalam pola pelaksanaan kebijakan. Seperti yang telah dikemukakan oleh Solichin (1997:56-57), model-model tersebut diantaranya :

**a. "The top down approach" yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood**

**dan Lewis A. Gunn**

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan Negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Dengan model ini, implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik melalui syarat-syarat, diantaranya:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi/badan pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala serius;

2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
5. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
6. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas harus terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model ini lebih menekankan pada kebijakan aktor pelaksana dan kondisi yang mungkin terjadi di lapangan, sehingga dalam pelaksanaannya kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi telah dipersiapkan sedemikian rupa, sehingga pelaksanaan kegiatan program berjalan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.

**b. “A Model of the Policy Implementation Process” (Model Proses Implementasi Kebijakan) yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn**

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi, seberapa jauh tingkat efektivitas mekanisme mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur dan seberapa penting rasa keterikatan masing-masing dalam organisasi.

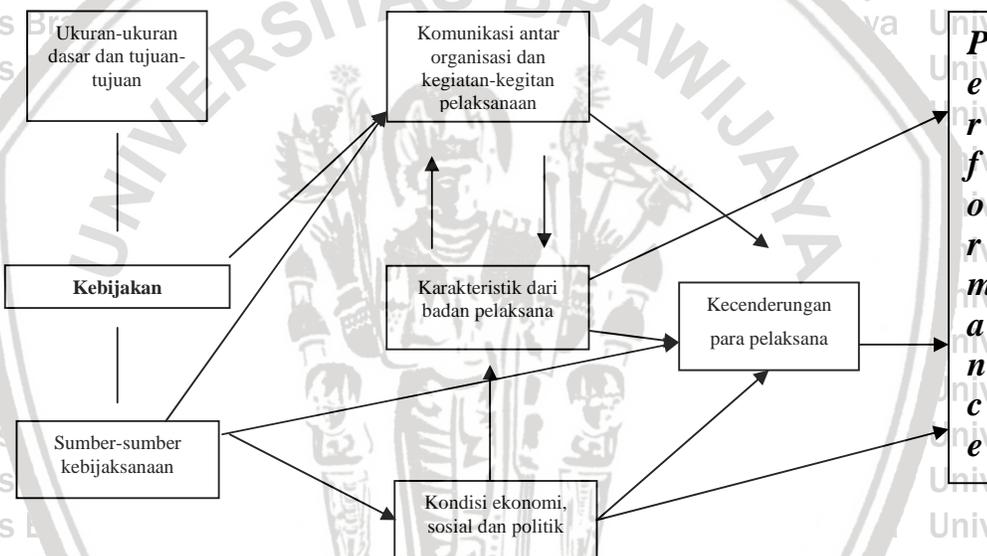
Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli ini ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Ciri-ciri atau sifat instansi pelaksana;

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
5. Sikap para pelaksana;
6. Lingkungan ekonomi, sosial, politik.

Berikut dibawah ini merupakan gambar mengenai proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn.

**Gambar 2. 3**  
**Model Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2002:111)

Variabel-variabel kebijakan bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal; sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.

### c. “A Frame Work for Implementation Analysis” (Kerangka Analisis

implementasi) yang dikembangkan oleh *Daniel Mazmanian dan Paul*

#### A. *Sabatier*

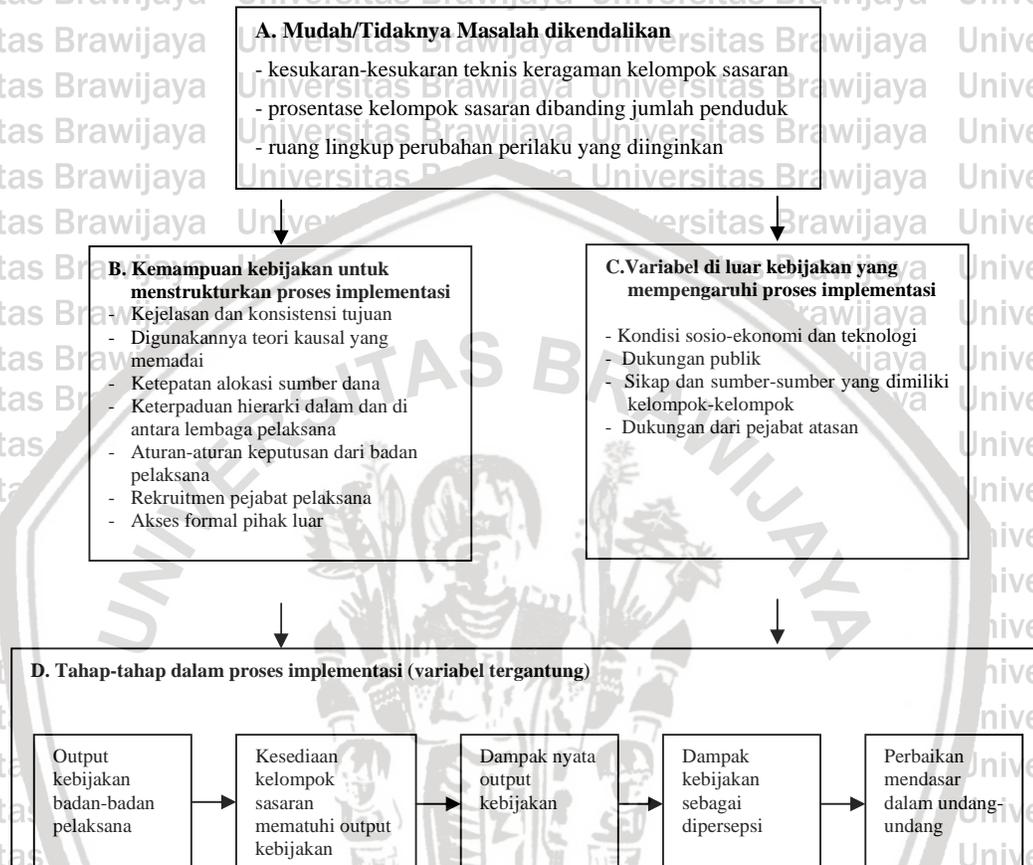
Dalam model ini, implementasi kebijakan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori dasar, yaitu :

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;
- 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya;
- 3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijaksanaan negara tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah. Pada gambar tersebut, ketiga kategori variabel tersebut disebut sebagai variabel bebas (*independent variable*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*). Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap lain, misalnya tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan-badan (instansi) pelaksana akan berpengaruh terhadap dampak nyata keputusan-keputusan tersebut.

Gambar 2. 4

## Variabel-variabel Dalam Proses Implementasi Kebijakan



Sumber: Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2011:136)

#### d. Model Merilee S. Grindle (1980)

Model Grindle dalam Nugroho (2011:132) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* kebijakan tersebut. Isi kebijakan itu mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
2. Jenis manfaat yang dihasilkan;

3. Derajat perubahan yang diinginkan;
4. Kedudukan pembuat kebijakan;
5. (siapa) pelaksana program;
6. Sumber daya yang dikerahkan

Sementara konteks implementasinya adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap.

*e. Model yang dikembangkan oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981)*

Dalam Nugroho (2011:134) model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tujuan, strategi, aktivitas dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

### **5. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Menurut Winarno (2002:102) implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor,

organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III dalam Winarno, (2002:126-151), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

#### 1. Komunikasi

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

#### 2. Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

### 3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekunsi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

### 4. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi - organisasi swasta.

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn dalam Winarno (2002:110), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

#### (a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

#### (b) Sumber-sumber kebijakan.

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

#### (c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

(d) Karakteristik badan-badan pelaksana.

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

(e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

(f) Kecenderungan para pelaksana (implementors).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson dalam Islamy (2007:108), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah;
- (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- (4) Adanya kepentingan pribadi;
- (5) Adanya hukuman-hukuman tertentu yang bila tidak melaksanakan suatu kebijaksanaan.

## 6. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono dalam Bambang Sunggono, (1994:144-145),

implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu :

a. Isi kebijakan.

*Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumberdaya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.

Menurut James Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- 1) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- 4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- 5) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan

apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

#### **D. Perlindungan Anak**

##### **1. Pengertian Perlindungan Anak**

Perlindungan anak adalah suatu hal yang wajib dilakukan oleh pemerintah, karena memberikan perlindungan terhadap anak adalah kewajiban yuridis bagi setiap warga negara Indonesia, hal ini sesuai dengan apa yang tertuang dalam UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada pasal 1 ayat (12) menyebutkan bahwa “hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara.

Perlindungan dapat diartikan sebagai usaha-usaha untuk mempertahankan, menjamin atau menjaga kemungkinan-kemungkinan yang dapat membawa kerugian terhadap sesuatu (<http://m.kompasiana.com>). Selanjutnya jika menyangkut tentang perlindungan anak, mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2002, perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Masih dalam UU Nomor 23 Tahun 2002, pengertian perlindungan anak ini selanjutnya dipersempit lagi dalam pengertian “Perlindungan Khusus untuk Anak”, yaitu perlindungan yang diberikan kepada anak dalam hal situasi darurat,

berhadapan dengan hukum, dari kelompok minoritas dan terisolasi yang dieksploitasi secara ekonomi dan atau seksual, yang diperdagangkan, yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), korban penculikan, penjualan, perdagangan, korban kekerasan baik fisik maupun mental, yang menyandang cacat, dan korban perlakuan salah dan penelantaran ([www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id))

Menurut Arif Gosita (1991:42) perlindungan anak merupakan suatu usaha untuk melindungi anak agar dapat melaksanakan hak dan kewajibannya demi perkembangan dan pertumbuhan anak secara wajar, baik fisik, mental maupun sosial. Sedangkan Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam artikel yang ditulis oleh Hapka Kurniawan dalam judul “Bentuk-Bentuk Perlindungan Anak di Indonesia” menyatakan bahwa masalah perlindungan hukum bagi anak merupakan satu sisi pendekatan untuk melindungi anak-anak Indonesia, tidak saja dengan pendekatan yuridis, tapi juga perlu pendekatan yang lebih luas, meliputi pendekatan dari sisi ekonomi, sosial dan budaya. Masih dalam sumber yang sama, perlindungan anak dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. suatu perwujudan adanya keadilan dalam masyarakat merupakan dasar utama perlindungan anak
2. suatu usaha bersama untuk melindungi anak untuk melaksanakan hak dan kewajibannya secara manusiawi dan positif
3. secara dimensional, mewujudkan perlindungan anak yang beraspek mental (<http://id.shvoong.com>)

## 2. Konsep Perlindungan Anak

Dalam melaksanakan suatu perlindungan terhadap anak harus dilakukan secara menyeluruh, untuk itulah perlu diperhatikan beberapa faktor terkait hal tersebut. Menurut Hapka Kurniawan dalam artikelnya yang berjudul “Bentuk-Bentuk Perlindungan Anak di Indonesia” menyatakan bahwa ada hal-hal yang harus diperhatikan dalam perlindungan anak, antara lain adalah:

1. Ruang lingkup perlindungan yang meliputi: jasmaniah dan rohaniah, serta keperluan primer dan sekunder;
2. Jaminan pelaksanaan perlindungan:  
hendaknya dituangkan dalam suatu peraturan yang tertulis, baik dalam bentuk Undang-undang atau Perda, yang perumusannya sederhana tetapi dapat dipertanggungjawabkan serta disebarluaskan secara merata dalam masyarakat, dimana pengaturan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi dan situasi setempat (<http://id.shvoong.com>)

Gultom mengemukakan bahwa perlindungan terhadap anak merupakan perwujudan adanya keadilan dalam suatu masyarakat, dengan demikian perlindungan anak diusahakan dalam berbagai kehidupan bernegara dan masyarakat. Demi mencapai stabilitas nasional, maka usaha perlindungan anak dibawa dalam ranah kebijakan. Melihat realitas yang berkembang saat ini, maka perlindungan terhadap anak tidak cukup hanya dengan diterbitkannya undang-undang tanpa adanya pengawalan baik berupa instrumen sosial yang berupa penyadaran masyarakat akan urgensi perlindungan anak. Undang-undang adalah sebuah konsep ideal dalam kehidupan masyarakat, ia hanya sebatas instrumen dan

aturan diatas kertas ketika tidak menyentuh realitas sosial yang ada. Arif Gosita (1991:44) mengemukakan bahwa kepastian hukum perlu diusahakan demi keberlangsungan perlindungan anak dan mencegah penyelewengan yang membawa akibat negatif dalam pelaksanaan perlindungan anak.

Perlindungan anak pada dasarnya harus memiliki manfaat baik bagi anak, orang tua, maupun bagi pemerintah. Hal ini terjadi karena anak merupakan aset masa depan baik bagi dirinya, orang tua maupun bagi bangsa dimana mereka tinggal. Diperlukan adanya koordinasi dalam perlindungan anak, sehingga bisa mencegah ketidakseimbangan upaya perlindungan anak secara keseluruhan.

Upaya peningkatan kesejahteraan dan perlindungan khusus untuk anak juga tercakup dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 yang merupakan tahap kedua dari pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Selanjutnya RPJMN (2010-2014) menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun Rencana Strategis kementerian/lembaga (Reinstra-KL) dan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun/menyesuaikan rencana pembangunan daerahnya masing-masing dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional. Untuk pelaksanaan lebih lanjut, RPJMN dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang akan menjadi pedoman bagi penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Lebih lanjut dalam RPJMN 2010-2014 berbagai permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan perlindungan anak adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan akses terhadap layanan pemenuhan hak tumbuh kembang anak, termasuk pengembangan anak usia dini yang holistik dan integratif;
2. Meningkatkan perlindungan anak dari segala bentuk kekerasan dan diskriminasi;
3. Meningkatkan kapasitas kelembagaan perlindungan anak.

Kebijakan peningkatan perlindungan anak dalam RPJMN (2010-2014) diarahkan untuk:

1. Peningkatan akses terhadap pelayanan yang berkualitas, peningkatan partisipasi anak dalam pembangunan, dan upaya menciptakan lingkungan yang ramah anak dalam rangka mendukung tumbuh kembang dan kelangsungan hidup anak;
2. Peningkatan perlindungan anak dari kekerasan dan diskriminasi, dan;
3. Peningkatan efektivitas kelembagaan perlindungan anak.

#### **E. Anak Jalanan**

##### **1. Pengertian Anak Jalanan**

Banyak ahli yang mendefinisikan pengertian anak jalanan. Anak jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalan untuk bekerja, bermain atau beraktifitas lain. Mereka hidup di jalanan karena di campakkan atau tercampak dari keluarga yang tidak mampu menanggung beban karena kemiskinan ataupun ketidak harmonisan keluarganya. Umumnya mereka bekerja sebagai pengasong, pemulung, pengamen, penjual koran, penyemir sepatu, dan lain-lain. Hidup di jalanan sangat beresiko bagi mereka, mereka menghadapi resiko lalu lintas, pemerasan, perkelahian dan kekerasan yang lain. Mereka akan

lebih mudah tertular kebiasaan yang tidak sehat dari kultur jalanan, khususnya seks bebas dan penyalahgunaan obat-obatan terlarang. Yang lebih memprihatinkan bagi lingkungan akan mendorong mereka menjadi obyek seksual seperti sodomi atau pelacuran.

Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur mendefinisikan anak jalanan sebagai berikut:

Anak yang tersisih, marjinal dan terabaikan dari perlakuan kasih sayang yang merupakan akibat dari kebiasaan mereka pada usia dini di mana mereka harus berhadapan dengan lingkungan yang keras dan tidak bersahabat. Marjinal karena mereka melakukan pekerjaan yang tidak jelas jenjang kariernya, kurang dihargai dan umunya juga tidak menjanjikan prospek apapun di masa depan. Rentan karena resiko yang harus ditanggung akibat jam kerja yang sangat rawan. Sedangkan disebut eksploitatif karena mereka biasanya memiliki posisi tawar menawar (*bargaining position*), dan cenderung menjadi objek perlakuan yang sewenang-wenang dari ulah preman atau oknum aparat yang tidak bertanggung jawab. (<http://www.dinsos.jatim.go.id>)

Secara umum anak jalanan adalah anak yang berusia 6-18 tahun yang berjenis kelamin laki-laki dan perempuan, tinggal maupun tidak tinggal dengan orang tua, masih sekolah maupun sudah putus sekolah dan mempunyai pekerjaan yang secara kontinyu maupun sambilan di jalan.

Secara khusus anak jalanan adalah anak yang hidup di jalanan yakni anak yang sudah putus hubungan dengan orang tuanya, masih sekolah maupun sudah putus sekolah tetapi masih dengan orang tuanya. Anak yang rentan menjadi anak jalanan yakni anak yang masih tinggal dengan orang tuanya namun sudah mencari nafkah di jalanan.

Putranto (1990:11) dalam studi kualitatifnya mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang berusia 6-15 tahun yang tidak bersekolah lagi dan tinggal tidak

bersama orang tua mereka dan bekerja seharian untuk memperoleh penghasilan di jalanan, persimpangan dan tempat-tempat umum.

Berdasarkan berbagai definisi dari berbagai sumber di atas dapat disimpulkan bahwa anak jalanan adalah anak yang berusia 6-21 tahun yang bersekolah maupun sudah putus sekolah, bersama orang tuanya atau tinggal sendiri tanpa orang tua, yang bekerja di jalanan atau tempat umum lainnya yang dapat mengganggu ketentraman dan keselamatan dirinya.

## **2. Kategori Anak Jalanan**

Sebagai bagian dari pekerja anak (*child labour*), anak jalanan termasuk kelompok anak rawan, dalam arti psikologis, sosial maupun fisik rentan terhadap berbagai bentuk ancaman karena tidak adanya perlindungan sosial yang memadai. Menurut Farid (1997:8) anak jalanan bukanlah suatu yang homogen. Mereka cukup beragam dan dapat dibedakan atas dasar pekerjaannya, hubungan dengan orang tua atau orang dewasa terdekat, waktu dan jenis kegiatannya di jalanan, serta jenis kelaminnya.

Secara garis besar menurut Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur (2002:8) anak jalanan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok yaitu:

- a. *Children on the street*, yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalan, tetapi masih mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua dan rumahnya. Fungsi anak jalanan pada kategori ini adalah membantu memeperkuat ekonomi keluarga.
- b. *Children of the street*, yaitu anak jalanan yang berpartisipasi penuh di jalanan, baik secara sosial maupun ekonomi. Frekuensi hubungan dengan orang tua tidak menentu, banyak diantaranya sengaja pergi atau lari dari rumah karena mengalami kekerasan atau perlakuan salah, baik secara emosional, fisik maupun sosial.
- c. *Children from families from the street*, merupakan anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan. Hubungan keluarga cukup erat, tetapi

hidup mereka terombang-ambing di satu tempat ke tempat yang lain dengan segala resiko hidup menggelandang.

Guzman (1992:32) membagi anak jalanan menjadi dua kategori yakni:

1. Anak yang bekerja di jalan tetapi tidak tinggal di jalan, mempunyai keluarga yang menunggu kepulangan mereka setelah bekerja. Merupakan kelompok mayoritas anak jalanan sekitar 60-65%.
2. Anak yang tak hanya bekerja di jalan tetapi juga hidup di jalan setelah lari dari keluarga, biasanya mereka menyembunyikan informasi mengenai keluarganya karena takut dikembalikan kepada keluarganya tersebut, berjumlah sekitar 5-10% dari seluruh anak jalanan di jalan dalam waktu yang cukup lama tanpa mengetahui atau lupa tempat tinggalnya.

Jefri Anwar dalam Prasadja dan Agustian (2002:6) mengemukakan bahwa anak jalanan terdiri dari dua kategori yaitu:

“(1) Anak yang hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan atau di tempat-tempat umum lainnya, namun hanya sedikit waktu yang mereka pergunakan untuk bekerja; (2) Anak yang bekerja di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan atau di tempat-tempat umum lainnya untuk bekerja dan penghasilannya dipergunakan untuk membantu keluarga”.

Sedangkan Hadi Utama dalam Prasadja dan Agustian (2002:8) menyebutkan

empat kategori anak jalanan yaitu:

“(1) Anak yang hidup dan mencari penghidupan di jalanan (gelandangan). Mereka ini pada umumnya jarang atau hampir tidak pernah pulang ke keluarganya, atau memang sudah tidak memiliki hubungan dengan keluarganya; (2) Anak yang memiliki penghidupan di jalanan tetapi mempunyai tempat tinggal tetap seperti mengontrak atau ditampung oleh “majikan”. Disini frekuensi anak jalanan pulang ke rumah orang tuanya perminggu, perbulan, pertriwulan dan lain sebagainya; (3) Anak yang mencari penghidupan di jalanan dan pulang ke rumah tiap hari; (4) Anak baru gede (ABG) bermasalah”.

Menurut standar pelayanan sosial anak jalanan melalui Rumah Singgah (2004:14), ciri-ciri anak jalanan yang bekerja di jalanan adalah

- (1) berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya yaitu pulang secara periodik dan mereka pada umumnya berasal dari luar kota yang bekerja di jalanan, (2) berada di jalanan sekitar 8 sampai 12 jam untuk bekerja, sebagian mencapai 16 jam, (3) bertempat tinggal dengan cara mengontrak sendiri atau bersama teman, dengan orang tua atau saudara atau di tempat kerjanya di jalanan, (4) tidak bersekolah lagi.

Berdasar pada kategori di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa anak jalanan adalah anak yang dalam keseharian hidupnya penuh dengan permasalahan, baik dengan keluarga, orang di sekitar mereka, maupun dengan aparat pemerintah terutama dengan para pamong yang berusaha menertibkan mereka. Mereka merelakan sebagian besar waktunya untuk bekerja di jalanan agar memperoleh penghasilan sebagai bekal hidup mereka.

Keterlibatan anak dalam kegiatan ekonomi akan berdampak kurang baik bagi perkembangan dan masa depan anak. Kondisi ini jelas akan menimbulkan dampak bagi masa depan mereka, mengingat anak adalah aset masa depan bangsa, untuk itu keberadaannya harus dilindungi, baik fisik, mental, spiritual maupun soaialnya agar mereka menjadi sumber daya manusia yang handal dan berkualitas.

### **3. Upaya Pengentasan Anak Jalanan dari Segala Bentuk Eksploitasi**

Yang dimaksud dengan pengentasan anak adalah usaha untuk memberikan bimbingan dan pembinaan baik fisik, mental dan sosial kepada anak agar dapat tumbuh dan berkembang secara wajar. Usaha pengentasan ini dapat dilakukan oleh Panti Asuhan, asuhan keluarga atau pengangkatan anak (Pasal 6 ayat 2 PP.No.2 Tahun 1988). Pengentasan anak ditujukan untuk mengembalikan dan menanamkan fungsi sosial anak. Fungsi ini mencakup suatu kombinasi dari berbagai keahlian teknik dan fasilitas-fasilitas khusus yang ditujukan guna tercapainya pemeliharaan fisik, penyesuaian sosial dan psikologis, penyuluhan dan bimbingan pribadi maupun kerja, latihan kerja serta penempatannya.

Seperti yang diutarakan oleh Jessica C. Sallas dalam penelitiannya terhadap anak jalanan di kota Iloilo:

“... a kind of moral values and norms of street life, inspires to the development of modes of children behaviors, and that the street life generates a street culture as its sub-culture. Those children lost their norms, there is no guidance by a mother, nor explanation by a teacher, nor example by a father. They learn from all the people surrounding them and begin to think according to the circumstances where they live. They become so sensitive to whatever they look at in TV, film, events along the streets, as well as opinions of their companions. Moreover, the set of values assembled through their perception and experiences on the street, exchange with each other, and they individuality identify them self according to their self created values”

Terjemahan bebasnya: (... jenis nilai-nilai moral dan norma-norma dari kehidupan jalanan memberi inspirasi pada perkembangan pola perilaku anak-anak, dan bahwa kehidupan jalanan mengeneralisasikan kebudayaan jalanan sebagai kebudayaan sub-kultural. Anak-anak yang kehilangan norma-norma mereka, tidak ada panduan dari seorang ibu maupun penjelasan dari seorang guru ataupun contoh dari seorang ayah. Mereka belajar dari semua orang di sekeliling mereka dan mulai berpikir sesuai dengan situasi di mana mereka hidup. Mereka menjadi sangat sensitif terhadap apapun yang mereka lihat di televisi, film, kejadian-kejadian di jalanan, seperti halnya pendapat-pendapat dari kelompok mereka. Terlebih, kumpulan dari nilai-nilai yang digabungkan melalui persepsi dan pengalaman-pengalaman mereka di jalanan, saling berganti satu dengan yang lain, dan mereka mengidentifikasi individualitas mereka sendiri sesuai dengan nilai-nilai yang mereka ciptakan sendiri).

Dari pernyataan tersebut jelas sekali tegambarkan bahwa sulit sekali merubah budaya yang telah tertanam pada anak jalanan yang telah lama berkecimpung dalam komunitas kehidupan jalanan untuk kembali ke masyarakat seperti sediakala. Belum lagi apabila latar belakang budaya di jalanan tersebut diakumulasi dengan latar belakang ekonomi dari anak jalanan, maka pengkajiannya akan berlanjut pada masalah eksploitasi ekonomi yang sangat mungkin terjadi pada anak jalanan.

Seperti apa yang diutarakan mengenai latar belakang timbulnya anak jalanan, maka sebagian besar alasan utama yang membuat mereka terhempas di kehidupan jalanan adalah masalah ekonomi dan keluarga. Anak-anak ini memutuskan untuk tinggal di jalanan lantaran kenyataan keadaan di jalanan yang membiarkan

mereka tetap hidup tanpa kewajiban formal yang utama di mana mereka tidak dapat memenuhinya dan kenyataan bahwa dengan pekerjaan mereka di jalan dapat mendatangkan rejeki untuk mencukupi kebutuhan hidup mereka. Tujuan inilah yang membawa mereka untuk mencari nafkah dengan pekerjaan yang berbeda, seperti penjual koran, penjual makanan, pengemis, pengamen bahkan mungkin dieksploitasi dengan cara menjajakan dirinya.

Eksploitasi berasal dari bahasa Inggris: *eksploitation* yang berarti politik pemanfaatan yang secara sewenang-wenang terlalu berlebihan terhadap sesuatu subyek hanya untuk kepentingan ekonomi semata tanpa mempertimbangkan rasa kepatuhan, keadilan serta kompensasi kesejahteraan (<http://www.wikipedia2012.com>). Secara empiris menurut Bagong (2010:45), banyak bukti menunjukkan bahwa keterlibatan anak-anak dalam aktivitas ekonomi baik disektor formal maupun informal yang terlalu dini cenderung rawan eksploitasi, terkadang berbahaya dan mengganggu perkembangan fisik, psikologis dan sosial anak

Anak-anak ini telah dihadapkan pada tanggungjawab untuk bekerja dan mencari nafkah pada usia dini. Uang yang mereka hasilkan dipergunakan untuk kebutuhan sendiri meskipun terkadang sebagian uangnya dibagikan untuk gerombolannya atau mungkin juga untuk pelindungnya dan mungkin juga untuk keluarganya. Tampak dengan jelas realita anak jalanan yang identik dengan eksploitasi pada dirinya. Pada usia mereka yang seharusnya masih merasakan pergi ke sekolah, bermain dengan teman-teman mereka, mendapatkan perhatian baik materi maupun rohani dari kedua orang tuanya dan segala kebutuhan sosial

lainnya, tapi semua itu tidak bisa lagi mereka dapatkan seperti anak normal lainnya.

Yang dimaksud dengan eksploitasi di sini adalah, segala bentuk “aktivitas kerja” anak jalanan baik yang terpaksa (atas perintah orang lain dan orang tua) maupun yang dengan sendirinya mereka lakukan atas inisiatif mereka sendiri.

Dikatakan “aktivitas kerja” karena apapun jenis kegiatan yang mereka lakukan di jalanan (tanpa membutuhkan dasar-dasar ketrampilan formil tertentu seperti layaknya orang bekerja), selama menghasilkan uang, maka dapat dikatakan bahwa mereka sebenarnya adalah pekerja-pekerja jalanan.

## **F. Kebijakan-kebijakan Perlindungan terhadap Anak Jalanan**

### **1. Konvensi Hak Anak (KHA)**

Isu terkait perlindungan anak merupakan sebuah isu internasional, dimana anak mendapat perhatian khusus karena keberadaan mereka yang rentan terhadap eksploitasi, penelantaran, bahkan penganiayaan dan lain sebagainya. Bentuk kesepakatan internasional untuk melindungi seluruh hak-hak anak diwujudkan dalam bentuk Konvensi Hak Anak (KHA).

Konvensi Hak Anak merupakan instrumen yang berupa rumusan prinsip-prinsip dan ketentuan perlindungan hukum mengenai hak-hak anak yang merupakan sebuah perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia yang memasukkan unsur-unsur hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Perumusan naskah KHA dimulai sejak 1979 dan dalam waktu sepuluh tahun kemudian, tepatnya pada tanggal 20 November 1989, naskah terakhir konvensi dapat diterima dan disetujui dengan suara bulat oleh Majelis

Umum PBB. Sesuai ketentuan Pasal 49 ayat (1), KHA diberlakukan sebagai hukum HAM Internasional pada 2 September 1990.

Dalam waktu kurang dari 1 tahun, tepatnya pada September 1990, telah ada 20 negara yang secara sah telah menandatangani konvensi ini dan kemudian memberlakukannya. Indonesia termasuk salah satu dari 20 negara yang telah melakukan ratifikasi KHA dan mengundangkannya untuk menjadi hukum nasional. Indonesia meratifikasi KHA melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tertanggal 25 Agustus 1990. Dengan ratifikasi itu, Indonesia secara teknis telah dengan sukarela mengikatkan diri pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam KHA, sesuai dengan pasal 49 ayat (2). KHA dinyatakan berlaku di Indonesia sejak tanggal 5 Oktober 1990.

KHA mengatur tentang pengakuan hak-hak anak yang dapat dibagi menjadi beberapa bagian. Bagian-bagian tersebut antara lain yaitu:

- a. Penegasan hak-hak anak;
- b. Perlindungan anak-anak oleh negara;
- c. Peran serta berbagai pihak (pemerintah, masyarakat dan swasta) dalam menjamin penghormatan terhadap hak-hak anak.

Substansi atau materi KHA mendeskripsikan secara detil, menyeluruh mengenai apa saja yang merupakan hak-hak anak. Hak-hak anak yang diatur adalah hak-hak yang secara tradisional melekat atau dimiliki anak yang memerlukan perlakuan dan perlindungan hukum.

Materi-materi yang diatur dalam KHA mencakup materi-materi mengenai hak-hak anak dan mekanisme implementasi hak anak oleh negara peserta ratifikasi

KHA. Materi-materi itu dapat dikelompokkan dalam 4 kategori hak-hak anak, yaitu:

- a. Hak-hak terhadap kelangsungan hidup (*Survival Rights*), yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi hak-hak anak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup (*The Rights of the highest standards of health and medical care attainable*);
- b. Hak terhadap perlindungan (*Protection Rights*), yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi hak perlindungan dan diskriminasi, tindak kekerasan dan keterlantaran bagi anak yang tidak mempunyai keluarga (bagi anak-anak pengungsi);
- c. Hak untuk tumbuh kembang (*Development Rights*), yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi segala bentuk pendidikan (formal dan informal), dan hak untuk mencapai standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial (anak);
- d. Hak untuk berpartisipasi (*participation rights*), yaitu hak-hak anak dalam KHA yang meliputi hak untuk menyatakan pendapat dalam segala hal yang mempengaruhi anak (*the rights of a child to express her/his views in all matters affecting that child*).

## **2. Implementasi KHA pada Kebijakan Nasional**

Sebagai produk kebijakan, KHA diratifikasi ke dalam kebijakan nasional dengan Keppres No. 36 Tahun 1990 harus diterapkan dalam kaidah kebijakan nasional. Penerapan kebijakan tersebut dapat dilakukan oleh negara dengan menyelenggarakan program anak, dan juga membuat peraturan-peraturan turunan

lain yang bersandar kepada KHA. Pada dasarnya penerapan kebijakan yang terdapat dalam KHA ke dalam kebijakan nasional merupakan suatu keharusan atau kewajiban yang dilakukan oleh negara peserta KHA.

Pelaksanaan di lapangan akan dapat dijalankan secara efektif dan efisien apabila pelaksanaan nilai-nilai KHA tersebut disesuaikan dengan karakteristik sosial dan budaya dari Bangsa Indonesia. Penyesuaian ini diperlukan karena nilai-nilai yang ada dalam KHA merupakan nilai-nilai baru yang sebelumnya tidak dikenal oleh struktur masyarakat Indonesia. Penyesuaian nilai juga diperlukan terhadap materi-materi kebijakan lainnya, karena implementasi kebijakan tidak bisa hanya dilakukan secara teoritis tetapi juga berkenaan dengan hal-hal yang menentukan bagaimana kebijakan tersebut berlaku di masyarakat.

### **3. Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Malang**

Sebagai badan pemerintah tingkat daerah, Pemerintah kota Malang bertanggungjawab untuk melaksanakan undang-undang yang telah disahkan oleh badan legislatif agar dapat melayani masyarakat dengan sebaik mungkin.

Kekuasaan yang diturunkan lewat otonomi daerah menjadi salah-satu mandat bahwa Kota Malang sebagai bagian dari pengemban kewajiban utama pemerintah dan bertanggungjawab untuk mengeluarkan kebijakan terkait perlindungan anak.

Selanjutnya, Pemerintah Kota Malang juga bertanggungjawab untuk menghindari terjadinya pelanggaran hak-hak semua anak, tidak terkecuali dengan hak anak-anak jalanan.

Beberapa produk kebijakan terkait perlindungan anak di Kota Malang tersebut antara lain adalah:

1. Perwal No.65 Tahun 2008 membentuk Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat (BKBPBM) dengan salah-satu fungsinya sebagai pelaksana fasilitas perlindungan hukum hak perempuan dan anak serta penyelesaian permasalahan perempuan dan anak.
2. Surat Keputusan No.63 Tahun 2005 tentang Pembentukan Tim Pusat Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak yang berbasis Gender di Kota Malang.
3. Surat Keputusan No.176 Tahun 2006 tentang Komisi dan Kelompok Kerja (POKJA) Perlindungan Anak dan Perempuan Kota Malang.
4. Surat Keputusan No.279 Tahun 2006 tentang Rencana Aksi Komisi Perlindungan Anak dan Perempuan Kota Malang.
5. Peraturan Daerah No.2 Tahun 2008 tentang Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk Catatan Sipil
6. Surat Keputusan Kepala BAPPEKO Malang No.5 Tahun 2008 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Anak Kota Malang.
7. Surat Keputusan No.188.45/195/35.73.112/2010 Tahun 2010 tentang Gugus Tugas Kota Layak Anak.
8. Surat Keputusan Walikota Malang No.188.45/88/35.73.112/2011 tentang Komite Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

Dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Metodologi dan Riset*, Kartono (1996:20) mengelompokkan metode-metode ilmiah tersebut menjadi metodologi penelitian dan metode penelitian. Metodologi ialah ajaran mengenai metode-metode yang digunakan dalam proses penelitian atau dalam arti lain metodologi adalah ajaran tentang metode-metode. Sedangkan metode penelitian adalah cara-cara berpikir dan berbuat yang dipersiapkan dengan baik-baik untuk mengadakan penelitian dan untuk mencapai tujuan-tujuan penelitian. Dalam arti lain metode penelitian adalah cara mengajar.

### A. Jenis Penelitian

Menurut Sugiyono (2005:3-4) metode penelitian administrasi atau manajemen dapat diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dibuktikan dan dikembangkan suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah dalam bidang administrasi dan manajemen.

Selanjutnya menurut Faisal (1992:73), jenis-jenis penelitian dapat digolongkan menjadi tiga, pertama adalah penelitian eksplanasi, yaitu suatu

penelitian yang dimaksudkan untuk menemukan dan mengembangkan teori, sehingga hasil atau produk penelitiannya dapat menjelaskan kenapa dan atau mengapa variabel apa saja yang mempengaruhi terjadinya suatu gejala atau kenyataan tertentu; kedua adalah penelitian deskriptif, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk melukiskan atau menggambarkan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti, tanpa mempersoalkan hubungan antar variabel.

Dalam suatu penelitian diperlukan metode yang sesuai dengan pokok permasalahan dan tujuan penelitian serta obyeknya. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian dengan pendekatan kualitatif menurut Bogdan dan Taylor yang dikutip oleh Moleong (2001:4) adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pengertian metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

Penelitian ini berusaha mendeskripsikan mengenai sejauh mana pelaksanaan perlindungan terhadap anak jalanan dalam rangka pengentasan anak jalanan dari segala bentuk eksploitasi. Selain itu juga membahas tentang kondisi dan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan perlindungan anak jalanan tersebut. Berdasarkan uraian di atas maka pendekatan ini adalah kualitatif. Bagdan dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang mnghasilkan data deskriptif berupa kata-kata, tertulis atau lisan dari orang dan

perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara utuh. Jadi dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau orang ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandang sebagai bagian dari suatu keutuhan.

Penulis berusaha memberikan gambaran secara tepat dengan jelas mengenai sifat-sifat atau keadaan, situasi kondisi, gejala atau perkembangan gejala dalam hubungan antara obyek penelitian dengan gejala kemasyarakatan lainnya.

Berkenaan dengan penelitian deskriptif dalam Koentjaraningrat (1991:291) dinyatakan sebagai berikut:

“Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang mempunyai tujuan untuk menggambarkan secara tepat tentang sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok-kelompok tertentu untuk menentukan frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain di masyarakat.”

Penelitian deskriptif menurut Sugiyono (2005:11) adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel yang lain.

Dengan demikian dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif, karena dengan jenis penelitian deskriptif peneliti dapat menggambarkan dan mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada secara aktual serta mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa.

## B. Fokus Penelitian

Menurut Moloeng (2001:297) fokus penelitian adalah penetapan masalah yang menjadi pusat perhatian dalam suatu penelitian. Atau segala sesuatu yang menjadi pusat perhatian peneliti, dalam hal ini mengkhususkan data-data yang berkaitan dengan judul atau topik penelitian yang akan diteliti untuk diambil data-datanya, sehingga mempermudah peneliti menemukan serta memilih data-data manayang diperlukan untuk suatu penelitian.

Pembatasan fokus akan sangat penting berkaitan dengan masalah maupun data yang akan dikumpulkan dan diolah untuk dianalisa. Maka agar penelitian ini nantinya lebih terarah dan mudah dalam pencarian data, terlebih dahulu harus ditetapkan fokusnya.

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah:

1. Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang, meliputi:
  - a. Aktor Pelaksana, terdiri dari:
    - 1) Dinas Sosial Kota Malang;
    - 2) Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca.
  - b. Pelaksanaan Program.
2. Analisis Dampak Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang, meliputi:
  - a. Dampak Internal Kebijakan, terdiri dari:
    - 1) Dampak pada Dinas Sosial Kota Malang;
    - 2) Dampak pada Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca;

3) Dampak pada Anak Jalanan di Kota Malang.

b. Dampak Eksternal Kebijakan, terdiri dari:

1) Dampak pada Masyarakat Kota Malang.

3. Analisis Upaya Alternatif dalam Mengatasi Hambatan dari Implementasi

Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang, meliputi:

a. Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia;

b. Pembuatan Kebijakan yang lebih Khusus mengenai Perlindungan Anak;

c. Peningkatan Sinergi antara Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat.

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian ini dilakukan. Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Malang. Peneliti mengambil lokasi penelitian di daerah ini dengan pertimbangan bahwa jumlah anak jalanan di kota Malang yang terus mengalami peningkatan, tetapi disisi lain belum ada Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur mengenai permasalahan tersebut, dan selama ini Pemerintah Kota Malang hanya menggunakan produk kebijakan berupa turunan dari kebijakan pemerintahan pusat ataupun dengan Keputusan Walikota yang itupun belum secara khusus mengatur tentang perlindungan anak jalanan.

Sedangkan situs penelitian adalah tempat dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang akan diteliti. Dalam penelitian ini yang menjadi situs penelitian adalah Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca, karena Dinas Sosial sebagai dinas yang

terkait dan mempunyai wewenang dalam menangani permasalahan anak jalanan, sedangkan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca sebagai salah-satu lembaga sosial yang selama ini telah menangani permasalahan anak jalanan yang ada di Kota Malang.

#### **D. Sumber dan Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini adalah menyangkut jenis data yang dapat memberikan dan mengungkapkan informasi tentang permasalahan yang sedang dikaji oleh peneliti. Berdasarkan jenis datanya, data dapat dibedakan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder.

##### **1. Data Primer;**

Data primer merupakan sumber-sumber dasar yang merupakan bukti atau saksi utama dari kejadian yang lalu. Data primer ini diperoleh secara langsung dan dikumpulkan oleh peneliti melalui proses wawancara dengan beberapa responden, meliputi:

- a. Staf Dinas Sosial Kota Malang;
- b. Pengurus Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca;
- c. Beberapa anak jalanan yang menjadi binaan dari Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca.

##### **2. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang mencakup informasi yang telah dikumpulkan dan hanya relevan dengan permasalahan yang ada. Terdapat beberapa keunggulan menggunakan data sekunder, yaitu:

- a. Data sekunder sudah tersedia;
- b. Untuk mendapatkan data sekunder, waktu dan biaya yang dibutuhkan lebih sedikit daripada waktu untuk mendapatkan data primer;
- c. Biasanya data sekunder dapat diperoleh secara gratis.

Data sekunder dalam penelitian ini dapat diperoleh melalui:

- a. Dokumen-dokumen penting dari Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial Kota Malang;
- b. Arsip-arsip LPAJ Griya Baca Kota Malang;
- c. Beberapa jurnal dari internet.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data adalah cara-cara yang dipergunakan untuk memperoleh data di lapangan. Adapun teknik-teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Studi Kepustakaan**

Studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara menggunakan beberapa literatur, artikel, jurnal, undang-undang dan sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

##### **2. Studi Lapangan**

Studi lapangan adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan langsung ke lapangan. Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Wawancara (*interview*)

Merupakan teknik pengumpulan data di mana peneliti berhadapan langsung dengan narasumber untuk mendapatkan informasi sesuai dengan data yang berkaitan dengan judul penelitian ini. Wawancara ini dilakukan oleh peneliti dengan melibatkan beberapa anak jalanan yang menjadi binaan dari Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca.

b. Observasi

Yaitu cara memperoleh data dengan melakukan pengamatan langsung terhadap obyek penelitian dengan menggunakan seluruh alat indera. Pengamatan dilakukan untuk memperoleh data-data berdasarkan kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan dengan melakukan pendekatan-pendekatan hal-hal yang berkaitan dengan penelitian.

c. Dokumentasi

Teknik dokumentasi ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan yang sudah tersedia di lokasi penelitian.

**F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian merupakan alat bantu yang digunakan dalam proses pengumpulan data yang berwujud saran/benda. Instrumen yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah:

### 1. Peneliti Sendiri.

Salah satu ciri peneliti kualitatif adalah memasukan manusia atau peneliti sendiri sebagai alat pengumpul data utama. Hal ini berpengaruh terutama dalam proses wawancara dan analisa data.

### 2. Pedoman Wawancara (*Interview Guide*)

Yaitu berupa daftar pertanyaan yang di ajukan kepada informan penelitian dan biasanya digunakan oleh peneliti sebagai kerangka dasar dalam mengadakan wawancara dengan aktor yang terlibat sebagai sumber data dalam penelitian ini.

### 3. Catatan Lapangan (*Field Note*)

Yaitu merupakan catatan untuk mencatat hasil-hasil wawancara dan pengamatan yang dilakukan di lapangan.

Sedangkan alat-alat seperti kertas serta alat-alat tulis sebagai alat pelengkap untuk membantu pencatatan di lapangan guna kelancaran dalam penelitian.

## G. Analisis Data

Data yang telah terkumpul selanjutnya diolah oleh peneliti melalui proses pengolahan data atau analisa data. Menurut Singarimbun (1989:263) bahwa “analisa data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.”

Analisis data merupakan tahap yang sangat menentukan dalam keseluruhan proses penelitian. Hal ini karena analisis data menyangkut kekuatan analisis dan kemampuan dalam mendeskripsikan data situasi, peristiwa dan konsepsi yang

merupakan bagian dari obyek penelitian. Dengan analisis data dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah.

Pada penelitian ini, penulis menggunakan analisis yang dianggap sesuai untuk menginterpretasikan fenomena yang diteliti yaitu melalui analisis deskriptif. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Suharsimi dan Arikunto (1990:245) bahwa, “analisis deskriptif adalah analisis yang digunakan untuk memperoleh suatu gambaran atau suatu fenomena”. Penelitian deskriptif tidak dimaksudkan menguji data tetapi hanya berusaha menggambarkan apa adanya tentang suatu variabel, gejala atau keadaan. Selanjutnya dalam menganalisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang telah tersedia dari berbagai sumber yaitu dari wawancara, pengamatan dan pencatatan maupun laporan yang ada. Berdasarkan hal tersebut maka peneliti berusaha menganalisis kebijakan perlindungan anak jalanan yang ada di Kota Malang dalam rangka pengentasan dari segala bentuk eksploitasi.

Sebagai langkah untuk menganalisis data sebagaimana yang dinyatakan Miles dan Huberman (1992:16) diantaranya sebagai berikut:

#### 1. Reduksi Data

Reduksi data dimaksudkan sebagai proses pemilihan, pemusatan, perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan tranformasi data kasar yang muncul dari catatan penulis di lapangan. Data yang diperoleh dari lapangan tersebut kemudian direduksi oleh peneliti dengan cara klasifikasi data dan selanjutnya dilakukan pilihan terhadap data yang diperoleh. Kemudian dari data itu dipilih mana yang relevan dan mana yang tidak relevan dengan permasalahan dan fokus penelitian

yang akan diangkat. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung sampai laporan akhir tersusun.

## 2. Penyajian Data

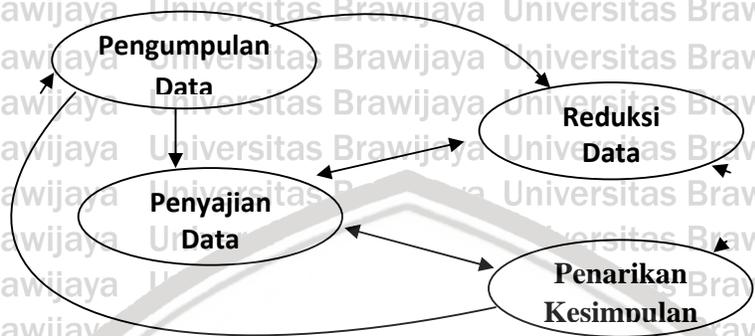
Penyajian data dimaksudkan sebagai sekumpulan informasi yang tersusun, yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan penyajian data ini, kita dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus kita lakukan. Hal ini dilakukan agar memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian, sehingga dari data tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan.

Adapun bentuk penyajian data yang paling umum digunakan adalah dalam bentuk teks uraian.

## 3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dalam penelitian kualitatif dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung. Dapat dikatakan bahwa penarikan kesimpulan merupakan suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh selama penelitian berlangsung. Dari hasil data-data yang diperoleh dari lapangan tersebut kemudian dikumpulkan serta dianalisa untuk dapat ditarik kesimpulannya.

**Gambar 3. 5**  
**Analisis Data Model Interaktif**



Sumber : Milles dan Hubberman

Keempat komponen itu saling mempengaruhi dan mempunyai keterkaitan.

Pertama-tama peneliti melakukan penelitian di lapangan dengan mengadakan wawancara atau observasi yang disebut tahap pengumpulan data. Karena data yang dikumpulkan banyak maka diadakan reduksi data. Setelah direduksi kemudian disajikan data, selain itu pengumpulan data juga digunakan untuk penyajian data. Apabila ketiga tahapan tersebut selesai dilakukan, maka diambil suatu kesimpulan atau verifikasi.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN PEMBAHASAN

#### A. Situs dan Lokasi Penelitian

##### 1. Dinas Sosial Kota Malang

###### a. Gambaran Umum

Dinas Sosial Kota Malang (Dinsos) merupakan pecahan dari Bidang Sosial yang sebelumnya berada di bawah naungan Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial (Disnakersos). Pada awal tahun 2013 ini Dinas Sosial resmi pecah dinas dan berdiri sendiri. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai konsekuensinya maka Pemerintah Kota Malang sebagai daerah otonom mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas dasar kebijakan dan inisiatif pembiayaan serta dilakukan oleh perangkat daerah sendiri, di samping dana dari pemerintah pusat yang telah diatur dalam Undang-Undang.

Dinas Sosial Kota Malang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah di Bidang Sosial yang meliputi perencanaan dan pelaksanaan urusan sosial serta pengendaliannya sesuai dengan kebijaksanaan Walikota. Untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah yang benar-benar sehat atau untuk mewujudkan kesesuaian antar prinsip dan praktek

Penyelenggaraan otonomi daerah yang benar-benar sehat atau untuk mewujudkan kesesuaian antara prinsip dan praktek penyelenggaraan Otonomi

Daerah, maka Pemerintah Kota Malang dengan Peraturan Walikota Malang Nomor 55 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas, Fungsi dan Tatakerja Dinas Sosial

Kota Malang telah menentukan Dinas Sosial sebagai salah satu perangkat daerah untuk melaksanakan fungsi sosial dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab.

#### **b. Lokasi**

Dinas Sosial Kota Malang saat ini beralamat di Jalan Raya Sulfat Nomor 12.

Dinas Sosial sebagai unsur pelaksana Pemerintah Kota Malang dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab bagi

Pemerintah Kota Malang dengan tetap memperhatikan upaya-upaya peningkatan pelayanan masyarakat di Bidang Sosial.

#### **c. Visi dan Misi**

##### **1. Visi**

Sejalan dengan visi Pemerintah Kota dan tugas pokok Dinas Sosial Kota Malang maka visi Dinas Sosial adalah menciptakan perlindungan dan

kesejahteraan sosial. Dalam visi tersebut dijelaskan bahwa Dinas Sosial Kota Malang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya memprioritaskan pada

dilaksanakan pelatihan-pelatihan keterampilan untuk meningkatkan penyandang cacat, anak jalanan, dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)

dalam rangka mengurangi ketimpangan sosial yang terdapat dalam masyarakat.

## **2. Misi**

Untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan, maka Dinas Sosial Kota Malang mempunyai misi sesuai mandat yang diterima sebagai berikut:

- a. Meningkatkan pengawasan dan pembinaan serta peyuluhan dibidang sosial;
- b. Menetapkan sistem informasi bidang sosial;
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan bidang sosial.

## **d. Tugas Pokok dan Fungsi**

### **1). Tugas Pokok**

Tugas pokok Dinas Sosial Kota Malang adalah melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dibidang kesejahteraan sosial.

### **2). Fungsi**

Sedangkan fungsi Dinas Sosial Kota Malang adalah:

- a. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan dibidang kesejahteraan sosial;
- b. Penyusunan bahan perumusan kebijakan dibidang kesejahteraan sosial;
- c. Pelaksanaan pemberian bantuan kesejahteraan masyarakat bagi anak terlantar, lanjut usia, anak putus sekolah dan penyandang masalah sosial;
- d. Pelaksanaan penyiapan bahan pemberian rekomendasi perijinan bidang kesejahteraan sosial, pengumpulan uang, barang dan sumbangan lainnya;
- e. Pelaksanaan pembinaan dibidang keagamaan, kepemudaan dan keolahragaan;
- f. Pelaksanaan rehabilitasi sosial, bantuan sosial dan perlindungan sosial bagi penyandang masalah sosial;
- g. Pelaksanaan penyiapan penganugerahan tanda kehormatan/jasa;

- h. Pelaksanaan pelayanan sosial termasuk jaminan dan rehabilitasi sosial;
- i. Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
- j. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya melalui Asisten Administrasi Pembangunan.

#### **e. Tujuan**

Tujuan adalah sesuatu yang atau apa yang akan dicapai atau dihasilkan dalam jangka waktu satu sampai dengan lima tahunan. Tujuan yang ingin diwujudkan

Dinas Sosial dalam kurun waktu lima tahun (2009-2013) ditetapkan sebagai berikut:

1. Meningkatkan pelayanan administrasi, sarana dan prasarana bidang sosial;
2. Menciptakan kualitas SDM dan kinerja bidang sosial;
3. Meningkatkan kualitas kelembagaan sosial bagi anak jalanan, anak cacat dan WTS.

#### **f. Sasaran**

Sasaran adalah hasil yang akan dicapai secara nyata oleh Dinas Sosial Kota

Malang dalam rumusan yang lebih spesifik, terukur dalam kurun waktu yang lebih pendek dari tujuan. Adapun sasaran yang ingin dicapai oleh Dinas Sosial adalah

sebagai berikut:

1. Terciptanya kelancaran pelayanan administrasi, keamanan dan kebersihan kantor;
2. Terwujudnya kualitas sumber daya manusia dan terpeliharanya sarana dan prasarana aparatur;
3. Tersedianya tenaga kerja dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan pasar kerja;

- 73
4. Terlaksananya penanganan masalah sosial bagi orang terlantar dan sakit HIV/AIDS;
  5. Terlaksananya bimbingan dan terwujudnya keamndirian anak cacat;
  6. Terbentuknya anak jalanan yang mandiri dan berketerampilan;
  7. Trebentuknya tertib anak jalanan, rasia gelandangan, pengemis dan WTS pada tempatnya.

#### **g. Kebijakan**

Setelah tujuan dan sasaran ditetapkan, maka cara pencapaian ditetapkan melalui kebijakan-kebijakan internal dan eksternal yaitu kebijakan yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial dalam rangka mengatur, mendorong dan memfasilitasi kegiatan-kegiatan masyarakat. Kebijakan ini merupakan strategi implementasi bagi Kepala Dinas Sosial dalam kaitannya dengan pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kota Malang.

#### **1). Kebijakan Internal yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Sosial Kota**

**Malang adalah:**

- a) Meningkatkan pelayanan dengan menyediakan sarana dan prasarana perkantoran;
- b) Meningkatkan dan memelihara sarana dan prasaran aparatur;
- c) Menyediakan dan memperluas informasi/pelaporan data sosial.

#### **2). Kebijakan eksternal yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Sosial Kota**

**Malang adalah:**

- a) Membuka lapangan kerja baru;
- b) Menyelenggarakan pelatihan kewirausahaan dan keterampilan

- c) Melaksanakan pemulangan orang terlantar ke daerah asal dan penyuluhan HIV/AIDS;
- d) Meningkatkan pembinaan, bimbingan, pelatihan bagi penyandang cacat, anak jalanan dan Wanita Tuna Susila (WTS).

#### **h. Program**

Program adalah kumpulan kegiatan nyata, sistematis dan terpadu yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa instansi pemerintah ataupun dalam rangka kerjasama dengan masyarakat guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini program tahun 2009-2013 yang telah dirumuskan oleh Dinas Sosial Kota Malang adalah:

1. Pelayanan administrasi perkantoran;
2. Peningkatan sarana dan prasarana aparatur;
3. Peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan sistem keuangan;
4. Peningkatan kesempatan kerja;
5. Pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial;
6. Pembinaan para penyandang cacat;
7. Pembinaan panti asuhan;
8. Pemberdayaan lembaga kesejahteraan sosial.

## **i. Struktur Organisasi**

Adapun Peraturan Walikota Malang Nomor 55 Tahun 2012 tentang uraian, tugas, fungsi dan tata kerja, maka struktur organisasi Dinas Sosial Kota Malang adalah sebagai berikut:

1. Kepala Dinas: Ir. R. Imam Santoso, M.Si

2. Sekretaris: Deddy Setiawan, SH, MH

yang terdiri dari:

a) Kasubag Penyusunan Program: Emmi Ristantien, SE, M.Si

b) Kasubag Keuangan: Marisa Setyorini, SP

c) Kasubag Umum: Diana Prabaningtyas, S.Sos, MM

3. Unsur pelaksana yaitu:

a) Kabid Rehabilitasi Sosial: Dra. Alwiyah, MM

yang terdiri dari:

1) Kasi Rehabilitasi Sosial Penyandang Cacat: Laily Qodariyah, Aks

2) Kasi Rehabilitasi Sosial Anak dan Lanjut Usia:

Ayati Mahmudah, SE

3) Kasi Rehabilitasi Sosial Penyandang Tuna Sosial:

Drs. H. Suyanto, S.IP, MA

b) Kabid Pemberdayaan Sosial: Dra. Pipih Triastuti

terdiri dari:

1) Kasi Pembinaan Partisipasi Sosial Masyarakat dan Penyuluhan

Sosial: Sumarti

2) Kasi Pembinaan Kepahlawanan, Keperintisan dan Kesetiakawanan

Sosial: Sri Tugas Wijiastutik

3) Kasi Pemberdayaan Sosial Fakir Miskin:

Dra. Yanuarti Sukandarisdanti, M.AP

c) Kabid Bantuan dan Perlindungan Sosial: Syaiful Isman, SH

terdiri dari:

1) Kasi Bantuan Sosial dan Korban Bencana: Sabardi, S.Ag, MM

2) Kasi Bantuan Advokasi dan Perlindungan Sosial:

Bambang Pangestu Adi, SH

3) Kasi Pengelolaan Sumber Dana Sosial dan Jaminan Sosial:

Drs. Agus Sunarhadi





## 2. Gambaran Umum Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya

### Baca

#### a) Sejarah Lembaga

Griya Baca adalah suatu Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan di Kota Malang yang disahkan dengan akte notaris Faisal A. Weber, SH dengan Nomor:

11 Tanggal 9 Februari 2007. Griya Baca didirikan pada tanggal 8 Oktober 2006

oleh para aktivis mahasiswa yang peduli dengan anak jalanan dan berdedikasi terhadap pembinaan moral anak jalanan sebagai upaya untuk mempercepat terwujudnya lingkungan bebas anak jalanan serta mencetak generasi bangsa yang memiliki moralitas tinggi.

Sampai pada saat ini, jangkauan Griya Baca hanya berpusat pada alun-alun Kota Malang tetapi memiliki anak-anak binaan dari berbagai daerah seperti Jagalan, Muharto dan sukun. Lembaga ini memiliki prioritas dalam pengembangan *life skill* anak jalanan, peningkatan mental *building* wirausaha pada anak jalanan dan pengembangan religiusitas anak jalanan. Griya Baca merupakan lembaga pemberdayaan anak jalanan yang bersifat independen.

#### b) Motto Lembaga

Griya Baca mempunyai motto “Berbagi Asa dan Karya”, artinya setiap anak bangsa mempunyai hak dan kesempatan yang sama secara fitrah untuk membangun diri melalui harapan dan impiannya. Setiap anak bangsa juga mendambakan sentuhan kasih sayang dari lingkungan fisik dan *socio-culture* yang ada di sekitarnya, karena itu Griya Baca berusaha memberikan pendampingan dan advokasi yang terus menerus disertai dengan karya nyata sebagai bekal

keterampilan hidup anak jalanan, sehingga dapat menjadi bekal kemandirian bagi mereka.

#### c) Visi Lembaga

Membentuk anak jalanan menjadi generasi yang mempunyai kompetensi diri, berakhlak dan mempunyai *self-awareness* yang tinggi dalam merubah keadaannya menjadi kehidupan yang lebih baik.

#### d) Misi Lembaga

1. Memberikan bekal yang mendasar tentang akidah islam, konsepsi syukur dan motivasi yang bersumber pada fofrah diri sebagai seorang anak;
2. Melaksanakan pembinaan secara berkelanjutan meliputi aspek afektif, kognitif dan psikomotorik;
3. Meningkatkan *life skill* anak jalanan sebagai bekal kemandirian dlam bidang ekonomi, maupun aspek sosial kemasyarakatan tempat mereka berinteraksi dan bersosialisasi;
4. Menanamkan kesadaran diri yang tinggi kepada anak jalanan dengan membudayakan berfikir positif dalam menghadapi segala situasi di lingkungannya;
5. Menumbuhkan motivasi diri yang terus menerus dalam mencapai masa depan dan cita-citanya;
6. Menjadikan Griya Baca sebagai lembaga yang dibangun atas rasa kasih dan sayang.

**e) Fungsi Lembaga**

1. Menjadi lembaga swadaya masyarakat yang secara rutin memberikan pembinaan akademik dan non akademik kepada anak jalanan;
2. Mendampingi dan mengarahkan anak jalanan untuk menemukan jati diri dan cita-citanya;
3. Mensosialisasikan kepada masyarakat bahwa anak jalanan memiliki hak yang sama sebagai bagian dari bangsa Indonesia sehingga keberadaannya bukan untuk dimarginalkan;
4. Memberdayakan anak jalanan dengan penggalian potensi yang mereka miliki dan memfasilitasinya untuk kembali ke sektor formal;
5. Menjadi lembaga yang mengadvokasi dan memberikan perlindungan dalam bentuk pendampingan yang bersahabat;
6. Menumbuhkan minat baca pada anak jalanan dan memotivasi mereka untuk menempuh pendidikan formal maupun informal;
7. Sebagai sarana untuk menurunkan laju pertumbuhan anak jalanan di Kota Malang.

**f) Tujuan Lembaga**

1. Menanamkan nilai-nilai spiritual dan moral kepada anak jalanan;
2. Menumbuhkan kebiasaan yang positif kepada anak jalanan sebagai langkah awal untuk berubah tanpa ada rasa pemaksaan;
3. Memberikan pendidikan yang cukup kepada anak jalanan sehingga dapat terbebas dari kebodohan dan buta huruf melalui pembinaan yang berkelanjutan;

4. Memberikan penyadaran pada masyarakat luas untuk berparadigma positif pada anak jalanan dan berkeinginan untuk berkontribusi dalam penyelesaiannya.

## **B. Penyajian Data Fokus Penelitian**

### **1. Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang**

Adanya undang-undang yang mengatur tentang perlindungan anak merupakan sebuah upaya yang berusaha dilakukan pemerintah pusat untuk memberikan perlindungan hak pada semua anak tanpa adanya diskriminasi. Diawali dengan adanya keputusan pemerintah pusat untuk meratifikasi Konferensi Hak Anak (KHA). Konvensi ini merupakan konvensi perjanjian internasional yang berisi tentang rumusan prinsip-prinsip dan ketentuan perlindungan hukum mengenai hak-hak anak yang merupakan sebuah perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia yang memasukkan unsur-unsur hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Konvensi Hak Anak (KHA) telah ditindaklanjuti oleh pemerintah Indonesia dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, selanjutnya diperkuat dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang Perlindungan Anak (UUPA) menjadi landasan bagi setiap kebijakan yang berkaitan dengan upaya perlindungan terhadap anak, termasuk dalam upaya perlindungan anak jalanan. Dalam menangani permasalahan anak jalanan, kebijakan yang dijadikan landasan oleh Pemerintah Kota Malang adalah

Keputusan Walikota Malang Nomor 88 tentang Komite Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

**a. Aktor Pelaksana**

**1) Dinas Sosial Kota Malang**

Dinas Sosial merupakan dinas yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan peraturan perundangan yang telah disahkan oleh DPRD Kota Malang agar dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah, Dinas Sosial bertugas sebagai pelaksana dalam kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Kota Malang, salah satu pelaksanaan kebijakan yang menjadi tanggungjawab Dinas Sosial adalah kebijakan yang menyangkut permasalahan sosial, termasuk mengenai kebijakan dalam pemberian perlindungan terhadap anak jalanan.

Mengacu pada Keputusan Walikota Malang Nomor 88 tahun 2011, anak jalanan dimasukkan sebagai salah satu kategori dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Dalam Keputusan Walikota ini menyatakan bahwa untuk melakukan penanganan terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) perlu dilakukan dengan upaya koordinasi secara terpadu dengan mengikutsertakan seluruh komponen, baik dari pihak pemerintah maupun non pemerintah, juga peran serta masyarakat luas dalam pelaksanaan kebijakan ini.

Untuk mempermudah dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, dibentuk suatu Komite Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dibawah pengarahannya dari Walikota Malang dan dibawah tanggungjawab dari Sekretaris Daerah Kota Malang serta Asisten Administrasi Daerah Kota Malang, dimana yang bertindak

sebagai ketua pelaksana adalah Kepala Dinas Sosial Kota Malang. Komite ini dianggotai oleh beberapa dinas yang nantinya akan terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, seperti halnya Dinas Pendidikan Kota Malang, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang, Satuan Polisi Pemong Praja Kota Malang, Forum Pekerja Sosial Masyarakat Kota Malang, dan masih banyak lagi yang elemen-elemen lainnya.

Kinerja Komite Penanganan PMKS ini antara lain adalah:

- a) Menyelenggarakan koordinasi kegiatan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS);
- b) Menyiapkan data, menyusun/merumuskan kebijakan dan rencana kegiatan program penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS);
- c) Melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi secara terpadu, terarah dan terinci terhadap pelaksanaan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan non Pemerintah serta masyarakat;
- d) Melaksanakan kegiatan pemantauan dan evaluasi penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) secara lintas organisasi Pemerintah dan non Pemerintah serta masyarakat terhadap semua perkembangan pelaksanaan kegiatan serta merumuskan pemecahan masalah yang timbul;
- e) Melaporkan dan mempertanggungjawabkan hasil pelaksanaan tugas Komite kepada Walikota Malang melalui Sekretaris Daerah.

Isi dari Peraturan Walikota Nomor 88 mencakup hal-hal yang masih bersifat umum. Yang dimaksud dengan umum adalah karena PMKS ini terdiri dari 28

kategori, dan anak jalanan hanya salah satu bagian dari PMKS. 28 kategori yang termasuk PMKS antara lain adalah: anak balita terlantar, anak terlantar, anak korban tindak kekerasan atau yang diperlakukan salah, anak nakal, **anak jalanan**, anak cacat, wanita rawan sosial ekonomi, wanita yang menjadi korban tindak kekerasan, lanjut usia terlantar, lanjut usia yang menjadi korban tindak kekerasan, penyandang cacat, bekas penyandang penyakit kronis, tunasusila, pengemis, gelandangan, gelandangan psikotik, bekas narapidana, korban penyalahgunaan NAPZA, keluarga fakir miskin, keluarga berumah tak layak huni, keluarga bermasalah sosial psikologis, komunitas adat terpencil, masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana, korban bencana alam, korban bencana sosial/pengungsi, pekerja migran terlantar, pengidap HIV/AIDS dan keluarga rentan.

**b) Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca**

Pada kenyataan di lapangan, LSM akan lebih dekat dengan anak jalanan, karena mereka berinteraksi secara langsung, sehingga tepat sekali jika dalam pelaksanaan perlindungan anak jalanan ini pihak pemerintah mengajak kerjasama LSM-LSM agar kebijakan yang ada dapat berjalan lebih efektif dan tepat sasaran, karena seringkali LSM lebih mengetahui tentang kondisi anak-anak jalanan secara lebih detail.

LPAJ Griya Baca merupakan salah-satu LSM yang fokus dalam menangani anak jalanan. Dalam kegiatannya, Griya Baca juga bekerjasama dengan Dinas Sosial Kota Malang terkait dengan pelaksanaan Keputusan Walikota Malang Nomor 88 Tahun 2011 tentang Komite Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), khususnya permasalahan perlindungan anak jalanan.

Kegiatan Griya Baca dirancang dengan menatik dan tidak membosankan, paduan dari *education*, *edutainment*, dan *small grouping method*, mengedepankan *learning by doing* dan *learning by experience* melalui motto “Berbagi Asa dan karya”. Program dari Griya Baca diantaranya adalah:

1. *Achivement Motivation Training* (AMT) dengan anak jalanan yang menjadi anak-anak binaan;
2. Bhakti sosial dengan keluarga anak jalanan;
3. Pembinaan rutin dua kali dalam satu minggu;
4. Pembinaan orang tua;
5. Pelatihan *life skill event*
6. *Training-training* pembina, adik binaan dan pengembangan diri lainnya.

Selain kegiatan-kegiatan tersebut di atas, Griya Baca juga mengadakan berbagai program berbobot sebagai upaya pembinaan anak jalanan dalam rangka menyiapkan SDM yang berkualitas, dengan harapan agar nantinya mereka dapat menjadi generasi penerus bangsa yang memiliki moralitas tinggi meski sebagian dari mereka tidak sekolah, sehingga SDM yang diharapkan tidak hanya matang dari segi intelektual saja, tetapi juga matang secara moral dan spiritual karena strategi Griya Baca untuk problematika sosial ini fokus pada perubahan mental.

Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan untuk anak-anak binaan Griya Baca meliputi:

1. Pembinaan rutin dua kali dalam satu minggu, yaitu pada hari Selasa dan Sabtu (akademik dan non akademik);
2. *Outbond* anak jalanan;

3. Gebyar musik anak jalanan;
4. Studi wisata;
5. Dunia kreasi anak jalanan (beragam perlombaan seperti mewarnai, musik jalanan, baca Al-Qur'an dan lainnya);
6. *Ramadhan on the street* (buka puasa bersama, pengajian dan bhakti sosial);
7. Latihan tari satu kali dalam satu minggu;

Anak jalanan yang menjadi fokus dari penanganan Griya Baca adalah anak jalanan yang berada di kawasan Jagalan, Muharto, Sukun, alun-alun dan sekitarnya. Griya Baca menerapkan konsep *child center community development*, karena itu Griya Baca menyadari bahwa agar proses advokasi dan pemberdayaan anak jalanan berjalan dengan efektif dan progresif, maka dibutuhkan penanganan terhadap orang tua dan masyarakat termarginalkan yang ada di sekitar mereka.

Kriteria anak-anak yang menjadi binaan Griya Baca meliputi anak jalanan, anak yang memiliki orang tua atau keluarga yang berprofesi di jalanan (pengemis, pemulung, pengamen dan sebagainya) dan juga anak-anak dari kalangan keluarga pra-sejahtera. Pendampingan terhadap anak-anak binaan Griya Baca dilakukan melalui program pembinaan yang dilakukan setiap hari Selasa dan Sabtu pukul 16.00-17.30 bertempat di alun-alun Kota Malang. Pendampingan secara intensif 24 jam tidak mungkin dilakukan karena status lembaga yang berbeda dengan rumah singgah.

## **b. Pelaksanaan Program**

Dinas Sosial Kota Malang telah melakukan serangkaian program terkait dalam pelaksanaan kebijakan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), termasuk dalam hal perlindungan anak jalanan. Perlindungan anak jalanan yang dilakukan oleh Dinas Sosial mengacu pada tiga hal yang disebut dengan “3 fungsi utama penanganan anak jalanan”, antara lain terdiri dari

### **1) Fungsi pencegahan**

Dinas Sosial Kota Malang melakukan fungsi pencegahan dengan cara sosialisasi kepada anak jalanan. Sosialisasi ini dapat dilakukan melalui kerjasama dengan LSM ataupun pihak-pihak lain yang terkait. Tujuan dari sosialisasi ini adalah untuk memberikan mereka pemahaman jika jalanan bukan merupakan tempat yang sesuai bagi mereka, untuk itulah diberikan pengenalan jika Dinas Sosial dapat membantu mereka untuk tidak lagi turun ke jalan dengan mengikuti serangkaian prosedur penanganan anak jalanan, dari mulai pendataan, sampai pada pemberdayaan. Proses sosialisasi ini tidak serta merta dapat berjalan dengan maksimal, sebagai alternatif pencegahan yang lain, Dinas Sosial bekerjasama dengan Satpol-PP untuk melakukan kegiatan razia anak jalanan. Operasi penertiban anak jalanan ini disebut dengan “Operasi Simpatik”. Kegiatan Operasi Simpatik ini tidak hanya dilakukan oleh Satpol-PP, tetapi ada tim terkait yang bekerjasama dalam kegiatan ini, tim tersebut adalah gabungan dari Dinas Sosial, Satpol-PP, Polresta Kota Malang, Kementerian Agama Kota Malang dan Dinas Ketenagakerjaan Kota Malang. Pada tahun 2012 kemarin, telah dilakukan sembilan kali Operasi Simpatik, dari bulan Maret sampai Nopember. Berikut

adalah data tentang pelaksanaan kegiatan Operasi Simpatik yang diperoleh dari Dinas Sosial Kota Malang.

**Tabel 4. 1**  
**Jadwal Pelaksanaan Operasi Simpatik Tahun 2012**

NO	Tahapan Pelaksanaan	Tanggal Pelaksanaan
1	Razia ke-1	23-25 Maret
2	Razia ke-2	2-4 Mei
3	Razia ke-3	12-14 Juni
4	Razia ke-4	2-4 Juli
5	Razia ke-5	29-31 Agustus
6	Razia ke-6	19-21 September
7	Razia ke-7	15-17 Oktober
8	Razia ke-8	1-3 Nopember
9	Razia ke-9	20-22 Nopember

Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2012

Bagi anak jalanan yang terjaring Operasi Simpatik akan didata oleh Dinas Sosial untuk mendapatkan penanganan-penanganan lebih lanjut. Berikut adalah data identitas dari anak-anak jalanan yang terjaring dalam Operasi Simpatik pada periode ke-1 dan ke-2

Tabel 4. 2

## Data Diri Anak Jalanan yang Terjaring Razia Operasi Simpatik 2012

NO	NAMA	UMUR (THN)	ALAMAT
1.	Bekti Suhendro	17	Jl. Juanda RT.06 RW.05 Kel. Jodipan Malang
2.	Deni Alfianto	18	Bakalan Krajan Sukun
3.	Zaenal Arifin	16	Wonokoyo Kedungkandang Kota Malang
4.	Junaedi	18	Bandulan Gang I Kota Malang
5.	Wawan Efendi	16	Buring Kedungkandang Kota Malang
6.	Syahrul	18	Jl. Blitar No 12 Kota Malang
7.	Susanto	18	Jl. Blitar No 12 Malang
8.	M. Saifoedin	16	Muharto RT 08/ 08 Kota Malang
9.	Simon Adreas	14	Jl. Gatot Kaca RT 28/ 04 Kec. Wagir Kab. Malang
10.	Saiful	14	Jl. Kol. Sugiono Gang 5 Kotalama Kedungkandang
11.	Agustin	17	Tanjungrejo Sukun Malang
12.	Adie Sahputra	17	Jl. Sebuku Gang 23 /52 Rt. 09 Rw.08 Kel. BunulRejo Kec. Blimbing
13.	Gunawan	18	Jl. Sebuku Gang 23 /52 Rt. 09 Rw.08 Kel. BunulRejo Kec. Blimbing
14.	Candra Septiadi	16	Jl. Kol. Sugiono Gg 5 Rt. 13 Rw.03 Kel. Mergosono Kec. Kedung Kandang

15.	Doni Ipung	18	Jl. Batu Amarel RT 07 RW 04 Kel. Pandanwangi
16.	Mistirokah	16	Jl. Sebuku No 31 RT 02 RW 08 Kel. Bunulrejo Kel. Blimbing
17.	Ari	18	Jl. Kol. Sugiono Gg VII Kel. Mergosono Kec. Kedungkandang
18.	Miftakhul Jannah	14	Jl. Sebuku Gg XIV RT 04 RW 08 Kel. Bunulrejo Kec. Blimbing
19.	Febri Dwi Laksana	18	Jl. Ketapang Gg 2
20.	Rizal Purbo Sejati	17	Jl. Junggul Bumiayu
21.	Muhammad Rosi	17	Wonokoyo
22.	Timor Mahatma	16	Jl. Junggul Bumiayu
23.	Rizky Aqidatus Sofia	18	Jl. Mayjen Sungkono
24.	Indah Wulandari	14	Jl. Mayjen Sungkono
25.	Sri Rahayu	16	Jl. Mayjen Sungkono
26.	Gusty Aditya Pradana	16	Jl. Mayjen Sungkono
27.	Joko Wahyudi	17	Jl. Junggul Bumiayu
28.	Bambang	17	Jl. Mayjen Sungkono
29.	Sri Adi Maulana Rizal	16	Jl. Mayjen Sungkono

Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2012

**Gambar 7**  
**Penangkapan anak jalanan pada Operasi Simpatik**



*Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2012*

## 2) Fungsi Rehabilitasi

Anak jalanan yang hasil razia Operasi Simpatik, selanjutnya di data untuk kemudian ditampung pada LIPONSOS. Dinas Sosial memiliki LIPONSOS (Lingkungan Pondok Sosial) yang merupakan suatu tempat yang memang disediakan untuk membina anak-anak jalanan yang terjaring dalam razia. Anak-anak jalanan ini akan ditampung selama beberapa hari di LIPONSOS sebagai upaya rehabilitasi. Selama masa penampungan di LIPONSOS tersebut mereka akan mendapatkan pembinaan.

Materi pembinaan yang diberikan dalam upaya rehabilitasi di LIPONSOS antara lain adalah pembinaan mental, keagamaan, dan motivasi-motivasi sebagai upaya penyadaran agar mereka tidak kembali ke jalan. Setelah dari LIPONSOS, anak-anak jalanan ini akan dirujuk ke UPT-UPT (Unit Pelayanan Terpadu) yang berada di Provinsi Jawa Timur untuk mendapatkan pembinaan lebih lanjut dengan persetujuan keluarga, bagi anak jalanan yang masih dibawah asuhan keluarga.

Dalam fase ini Dinas Sosial Kota Malang bekerjasama dengan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, Dinas Sosial juga bekerjasama dengan panti-panti asuhan untuk merujuk anak jalanan yang tidak memiliki tempat tinggal tetap dan sudah tidak memiliki keluarga ataupun orang tua.

**Gambar 4. 8**

**Anak-Anak Jalanan dan Gelandangan dibawa ke LIPONSOS setelah Operasi Simpatik**



*Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2012*

### 3) Fungsi Pemberdayaan

Bagi anak-anak jalanan yang dirujuk di UPT akan menjalani kegiatan bimbingan sosial dan pelatihan, inilah yang dimaksud dengan upaya dinas sosial dalam fungsi pemberdayaan. Pemberdayaan ini dimaksudkan agar nantinya anak-anak jalanan tersebut dapat memiliki keterampilan tertentu yang nantinya dapat mereka jadikan bekal dalam bekerja, hal inilah yang diharapkan secara perlahan dapat membuat mereka berhenti menjadi anak jalanan dan terhindar dari berbagai macam eksploitasi. Pelaksanaan dari upaya pemberdayaan ini dimulai dari tahapan identifikasi atau pendataan anak jalanan. Proses pendataan dilakukan dengan skema *by name by address*, maksudnya adalah setiap anak jalanan didata

sesuai dengan nama dan tempat tinggalnya (bagi yang masih mempunyai tempat tinggal). Bagi yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, alamatnya dapat diisi dengan lokasi yang sering mereka jadikan tempat “beroperasi”, karena biasanya setiap anak jalanan mempunyai tempat-tempat tertentu yang mereka jadikan sebagai “target operasi”. Selain melalui razia, pendataan ini bisa dilakukan melalui kerjasama yang dilakukan Dinas Sosial dengan LSM-LSM yang bergerak menangani anak jalanan. Hampir sebagian anak jalanan merupakan anak binaan dari LSM tertentu, sehingga masing-masing LSM yang menaungi mereka akan memiliki data terkait anak-anak jalanan yang menjadi binaannya tersebut.

Setelah dilakukan pendataan/identifikasi, selanjutnya data yang ada akan diseleksi. Proses seleksi bertujuan untuk lebih memudahkan dalam penanganan selanjutnya. Jika ada anak jalanan yang masih berusia sekolah ataupun dia masih bersekolah, maka akan dikembalikan ke orang tuanya untuk kembali disekolahkan, dan apabila mengalami kesulitan dalam biaya sekolah, maka melalui kerjasamanya dengan Dinas Pendidikan dan dinas-dinas terkait lainnya maka Dinas Sosial akan melakukan advokasi, dibantu dengan upaya advokasi dan pendampingan yang dilakukan secara rutin oleh LSM-LSM terkait. Bagi yang sudah tidak memiliki tempat tinggal dan tidak memiliki orang tua, seperti yang telah dipaparkan pada bahasan sebelumnya, bahwa mereka akan dicarikan orang tua asuh atau ditempatkan pada panti-panti asuhan, agar mereka dapat kembali melanjutkan pendidikannya dan tidak lagi tinggal di jalanan.

Bagi anak jalanan yang telah putus sekolah dan tidak menginginkan untuk disekolahkan kembali, Dinas Sosial akan melakukan *pemlotingan* atau seleksi

terhadap anak-anak jalanan yang telah terdata untuk kemudian diikuti dalam pelatihan-pelatihan keterampilan bagi mereka yang lolos seleksi, bagi yang tidak lolos seleksi mereka akan dipulangkan ke daerah asalnya. Proses seleksi ini juga dimaksudkan agar pelatihan yang diikuti oleh anak-anak jalanan ini sesuai dengan minat dan kemampuannya, agar nantinya tidak terjadi salah sasaran yang pada akhirnya menyebabkan pelatihan ini tidak berhasil dengan maksimal.

Untuk memastikan bahwa data yang didapat dan telah *terploting* merupakan data yang benar, maka Dinas Sosial melakukan *home-visit*, mengunjungi tempat tinggal mereka (bagi yang masih memiliki tempat tinggal), ataupun *mengkroscek* pada LSM yang membina mereka, dan memastikan bahwa data yang didapat adalah sesuai pada kondisi lapangan yang sebenarnya. Agar lebih akurat dan bisa lebih dipertanggungjawabkan lagi kebenarannya, biasanya Dinas Sosial bekerjasama dengan perangkat masyarakat setempat, semisal petugas dari Kelurahan, RT/RW.

Tidak hanya berhenti pada proses *home-visit*, selanjutnya dilakukan tahapan *assessment* untuk dapat mengetahui latar belakang anak jalanan secara lebih menyeluruh. Dalam proses ini, para relawan (seperti halnya pekerja sosial, ataupun relawan-relawan yang tergabung dalam LSM-LSM) melakukan pengidentifikasian terhadap anak jalanan untuk mendapatkan data yang selengkap-lengkapnyanya tentang mereka. Tidak hanya sekedar nama dan alamat tempat tinggal atau daerah operasi saja, tapi juga terkait latar belakang keluarga mereka, sampai pada alasan yang menyebabkan mereka pada akhirnya “turun ke jalan”. Proses ini memerlukan waktu yang tidak singkat, karena untuk menggali

informasi terkait hal yang menyangkut kehidupan pribadi anak jalanan, harus dimulai dengan pendekatan secara khusus dan personal, sampai pada akhirnya mereka merasa nyaman dan terbuka. Tidak jarang diantara anak jalanan yang seakan terlihat terbuka, tetapi pada akhirnya terbukti bahwa apa yang dia katakan tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya.

Setelah semua data terkumpul secara rinci, dibuatlah sebuah “rencana intervensi”. Yang dimaksud dengan rencana intervensi ini adalah upaya yang dilakukan Dinas Sosial untuk memasukkan mereka dalam rangkaian pelatihan keterampilan yang disebut dengan “Program Bimbingan Sosial dan Keterampilan”. Program ini terdiri dari berbagai macam jenis pelatihan keterampilan bagi anak-anak jalanan. Pembagian jenis pelatihan yang akan diikuti oleh anak jalanan ini disesuaikan dengan hasil *pemlotingan* yang telah dilakukan dalam proses sebelumnya.

Apabila pembagian anak-anak jalanan yang akan diikutkan dalam program bimbingan sosial dan keterampilan ini sudah *fix*, langkah selanjutnya adalah mengajak mereka untuk berpartisipasi sebagai peserta dalam program tersebut.

Tujuan dari program ini adalah agar anak-anak jalanan mempunyai keterampilan-keterampilan tertentu yang nantinya dapat mereka jadikan sebagai modal dalam bekerja, sehingga mereka tidak lagi mengandalkan pekerjaannya sebagai pengemis, pengamen atau pekerjaan-pekerjaan serupa lainnya yang sebenarnya sangat berbahaya dan rawan eksploitasi tersebut. Dalam pelatihan keterampilan ini mereka akan dilatih sesuai dengan bakat dan minat masing-masing oleh

instruktur-instruktur profesional. Berbagai jenis pelatihan yang pernah dilakukan oleh Dinas Sosial antara lain adalah:

- a) Kegiatan bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan tata-boga;
- b) Kegiatan bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan otomotif;
- c) Kegiatan bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan fotografi;
- d) Kegiatan bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan kursus mengemudi dan mendapatkan SIM A.

**Gambar 4. 9**  
**Pelatihan Keterampilan Tataboga dan Otomotif**



*Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2012*

Dalam melakukan pelatihan, terdapat dua kategori program pelatihan, yaitu reguler dan percepatan. Program reguler merupakan program pelatihan dananya berasal dari APBD, jenis program pelatihannya antara lain adalah pelatihan tata-boga. Untuk program percepatan adalah program pelatihan yang didanai langsung oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, jenis pelatihan program percepatan pada tahun 2012 antara lain adalah pelatihan otomotif dan tata-boga. program

percepatan ini diadakan empat kali selama tahun 2012, sehingga anak jalanan yang mengikuti program percepatan ini-pun dibagi menjadi empat angkatan.

Ketika pelatihan ini selesai, sebagai tindaklanjutnya maka mereka akan mendapatkan bantuan *stimulant* sesuai dengan pelatihan keterampilan yang mereka ikuti. Seperti halnya mereka yang mengikuti pelatihan keterampilan tataboga maka selanjutnya akan mendapatkan bantuan berupa peralatan masak, bahan masak, gerobak jualan, dan sebagainya. Bagi yang telah mengikuti pelatihan otomotif mendapatkan bantuan berupa peralatan perbengkelan seperti kompresor dan lain-lainnya. Bagi yang telah mengikuti pelatihan fotografi mendapatkan bantuan berupa pemberian kamera SLR. Bagi yang telah mengikuti pelatihan dan kursus mengemudi, setelah kursus akan mendapatkan SIM A.

Pemberian bantuan ini akan dipantau oleh Dinas Sosial sebagai bagian dari proses monitoring dan evaluasi. Seperti halnya yang diungkapkan oleh salah seorang Pekerja Sosial pada Dinas Sosial Kota Malang,

“Setelah diberikan pelatihan keterampilan dan bantuan stimulant untuk mendukung niat anak-anak jalanan ini dalam berwirausaha, selanjutnya akan dilakukan monitoring dan evaluasi atas bantuan tersebut. Hal ini ditujukan untuk mengetahui sejauhmana mereka memanfaatkan bantuan yang telah diberikan. Apabila mereka berhasil mengembangkan usahanya, maka pada kesempatan berikutnya mereka akan diberikan bantuan permodalan untuk lebih mengembangkan usahanya. Dari anak jalanan yang telah dibina, biasanya 40%-50% yang berhasil. Hal ini sangat dipengaruhi oleh karakter masing-masing anak jalanan”.

Pelaksanaan program pemberdayaan ini diharapkan dapat memberikan pengaruh positif bagi anak-anak jalanan, karena selain diberikan pelatihan-pelatihan keterampilan, mereka juga diberikan bimbingan sosial dan motivasi-motivasi agar dapat merubah pola-pikir dan karakter mereka ke arah yang lebih baik, sehingga

tujuan utama dari serangkaian program ini dapat tercapai, yaitu mengembalikan mereka dalam lingkungan yang semestinya dan tidak lagi menjadi anak jalanan.

Program bimbingan sosial dan pelatihan ini juga melibatkan LSM seperti halnya Griya Baca. Beberapa kegiatan dari Griya Baca yang bekerjasama dengan Dinas Sosial antara lain seperti halnya pelatihan otomotif, dan fotografi. Dalam pelatihan otomotif yang telah dilakukan beberapa waktu yang lalu Griya Baca mengikutsertakan lima anak binaannya, antara lain ada Hendro, Sigit, Rukiman, Rizki dan Bambang. Griya Baca mendapatkan bantuan *stimulant* berupa kompresor. Bantuan kompresor ini diharapkan dapat menjadi fasilitas yang dapat dimanfaatkan anak-anak jalanan untuk memulai berwirausaha secara mandiri. Tetapi karena pengawasan dari pihak-pihak terkait yang kurang maksimal, pada akhirnya bantuan ini disalahgunakan oleh sebagian dari mereka. Kompresor yang harusnya dapat menjadi fasilitas penunjang tersebut mereka jual. Fenomena ini menjadi wajar saja terjadi, terlebih jika melihat lingkungan anak-anak jalanan yang menyebabkan mereka cenderung berfikir pendek, apa yang dapat mereka lakukan untuk mendapatkan uang dengan cepat, itulah yang akan mereka pilih, tidak ada lagi pemikiran ke depan untuk merubah kehidupan menjadi lebih baik, apalagi dengan berhenti menjadi anak jalanan, karena sebagian mereka merasa bekerja mengamen, meminta, dan berbagai macam pekerjaan di jalanan tersebut lebih mudah dan lebih cepat menghasilkan uang. Tidak hanya itu, tekanan dari anak-anak jalanan lain yang tidak mendapatkan bantuan juga menjadi faktor pemicu lain, sehingga terjadi seperti unsur eksploitasi di sini. Seperti yang diungkapkan oleh salah seorang mantan pimpinan Griya Baca:

Memang ada tekanan dari pihak-pihak tertentu yang berkeinginan untuk mengeksploitasir adik-adik, sehingga mereka merasa takut untuk menjalankan usahanya, makanya pada akhirnya mereka memilih untuk menjual barang-barang bantuan yang diperoleh dari pelatihan. Hal ini tidak mengherankan, karena memang mereka berada di lingkungan yang rawan sekali dengan tindakan eksploitasi, sehingga ada ketakutan tersendiri, takut bila kompresornya di curilah, dirusaklah, apalah lain-lainnya itu, makanya sebelum itu semua terjadi, mereka merasa menjual adalah pilihan yang paling aman. Bagi mereka yang masih memiliki keluarga, keluarga mereka pun tidak mendukung sepenuhnya upaya anak-anaknya untuk berusaha, bahkan terkadang juga meminta anaknya untuk menjual alat-alat itu untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Kami sebagai LSM yang menaungi mereka pun tidak bisa berbuat banyak, karena waktu mereka bersama kami hanya beberapa jam saja, dan sebagian besar waktu mereka habiskan di lingkungan mereka. Berbagai usaha juga sudah berusaha kami lakukan, termasuk usaha untuk mengamankan kompresor bantuan tersebut agar dipergunakan di sekitar Sekretariat Griya Baca saja, tapi ada saja pihak yang berusaha mensabotase. Mereka mengarang cerita dan beralasan bahwa pihak Griya Baca berusaha menyalahgunakan bantuan hanya karena kami tidak mengizinkan mereka secara leluasa membawa kompresor tersebut pulang ke rumah. Kami akui, memang kami berada di tengah-tengah lingkungan yang rawan, dan butuh penyikapan yang ekstra hati-hati dalam melakukan segala tindakan. Hal baikpun bisa menjadi buruk di sini, jika tidak disampaikan dengan teliti dan hati-hati.

Dinas Sosial sudah berusaha mengantisipasi hal ini dengan melakukan evaluasi dan monitoring, tetapi karena tindakan evaluasi dan monitoring ini hanya dilakukan dalam jangka waktu tertentu saja, itupun tenggang waktunya relatif jarang, akhirnya praktik penyalahgunaan bantuan ini masih saja terjadi. Adanya penyalahgunaan ini sangat disayangkan sekali, padahal jika mereka dapat memanfaatkan bantuan yang ada, maka dalam pengembangan usaha selanjutnya dari pihak Dinas Sosial akan memberikan tambahan modal.

Fenomena serupa juga terjadi pada saat Griya Baca bekerjasama dengan Dinas Sosial dalam kegiatan bimbingan sosial dan pelatihan fotografi yang diadakan di Surabaya. Dari Griya Baca mengirimkan empat anak binaannya antara lain adalah Darmawan, Hasana, Robi dan Nur Mariana. Setelah mengikuti

pelatihan keterampilan tersebut, setiap anak diberi bantuan berupa kamera SLR sebagai modal untuk mengasah keterampilannya dan agar dapat dimanfaatkan sebagai modal dalam usaha. Pada kenyataannya, kamera tersebut tidak mampu mereka manfaatkan sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh Dinas Sosial. Kemampuan mereka yang belum seberapa dalam mengoperasikan kamera, juga kondisi mereka yang terlalau tidak memungkinkan jika mereka menggeluti dunia fotografi, menyebabkan bantuan ini tidak mencapai output seperti yang diharapkan. Tidak hanya itu, kamera yang diterima oleh salah satu anak atas nama Robi, sudah tidak dapat ditemukan keberadaannya. Kondisi mereka yang lebih sering berada di jalan juga cukup menyulitkan untuk melakukan pemantauan.

Upaya yang dilakukan Griya Baca terkait perlindungan anak jalanan tidak hanya sebatas upaya pemberdayaan, tetapi Griya Baca juga melakukan advokasi pada anak-anak binaanya dalam hal pengakuan hak sipil, pendidikan dan juga kesehatan. Griya Baca mengadakan pendataan secara berkala pada anak-anak binaanya yang belum mempunyai akta kelahiran, untuk selanjutnya diadvokasi dan diupayakan pengurusan akta kelahiran gratis. Selain itu, Griya Baca juga mempunyai program kegiatan yang dinamai dengan “Ayo Sekolah”. Ayo sekolah ini merupakan program advokasi yang ditujukan bagi anak-anak binaan Griya Baca yang ingin melanjutkan sekolahnya. Griya Baca akan melakukan advokasi pada anak-anak binaanya agar mereka bisa tetap bersekolah dengan gratis. Upaya itu dapat terlaksana karena Griya Baca bekerjasama dengan beberapa pihak, antara lain ada Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, dan juga beberapa pihak swasta sebagai penyumbang dana. Selain upaya advokasi dibidang pendidikan, advokasi

dibidang kesehatan juga diupayakan oleh Griya Baca, upaya itu dilakukan dengan cara membantu anak-anak Griya Baca, serta keluarga dari anak binaanya untuk mendapatkan kartu jaminan kesehatan, agar ketika mereka berobat bisa mendapatkan keringanan biaya pengobatan.

## **2. Analisis Dampak Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang**

### **a. Dampak Internal Kebijakan**

Adanya undang-undang yang mengatur tentang perlindungan anak merupakan sebuah upaya yang berusaha dilakukan pemerintah pusat untuk memberikan perlindungan hak pada semua anak tanpa adanya diskriminasi. Diawali dengan ratifikasi Konferensi Hak Anak (KHA) yang di dalamnya telah menjelaskan tentang perlindungan yang wajib diberikan pada seorang anak, kemudian oleh pemerintah *dibreakdown* dengan kebijakan-kebijakan pendukung seperti halnya disahkannya Undang-Undang Perlindungan Anak (UUPA) nomor 23 tahun 2002. UUPA ini menjadi acuan bagi semua kebijakan yang berkaitan dengan pemberian perlindungan hak anak, termasuk juga bagi beberapa kebijakan yang diambil Pemerintah Kota Malang yang didalamnya membahas tentang penanganan anak jalanan sepertihalnya kebijakan terkait Penanganan PMKS dan Pembentukan KLA, sehingga penanganan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mengatasi permasalahan anak jalanan, tidak mencederai hak-hak yang mereka miliki sebagai seorang anak.

### 1) Dampak pada Dinas Sosial Kota Malang

Selama ini Pemerintah Kota Malang melalui Dinas Sosial telah melakukan serangkaian upaya dalam mengatasi permasalahan anak jalanan. Telah ada program-program kerja khusus yang diagendakan oleh Dinas Sosial terkait dengan penyikapan terhadap fenomena anak jalanan, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial terkait dalam implementasi dari Peraturan Walikota Nomor 88 tahun 2011 tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) tersebut antara lain adalah:

1. Kerjasama Dinas Sosial dengan LSM-LSM di kota Malang yang *concern* menangani anak jalanan;
2. Kegiatan razia yang dilakukan Dinas Sosial yang bekerjasama dengan Satpol-PP dan Polresta Kota Malang;
3. Kegiatan pembinaan dan bimbingan sosial pada anak jalanan di LIPONSOS yang bekerjasama dengan Departemen Agama dan dinas-dinas lain;
4. Program pelatihan-pelatihan keterampilan yang bertujuan untuk memberikan bekal keterampilan bagi anak.

Segala upaya yang dilakukan tersebut bertujuan untuk menekan pertumbuhan anak jalanan di Kota Malang. Beberapa tahun terakhir ini pertumbuhan anak jalanan di Kota Malang memang terus mengalami peningkatan. Adanya pelatihan keterampilan bagi anak jalanan tersebut diharapkan dapat memeberikan bekal bagi mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, sehingga pada akhirnya mereka tidak lagi kembali pada kehidupan jalanannya.

Jika melihat pada peraturan Walikota Nomor 88 Tahun 2011, di dalamnya ada 28 kategori Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), dimana anak jalanan adalah salah satu dari kategori tersebut. 28 kategori yang ada dalam kebijakan ini mengakibatkan penanganan pada masing-masing kategori tidak dapat dilakukan dengan maksimal, karena fokusnya harus terpecah pada banyaknya kategori yang harus ditangani. Hal tersebut juga diakui oleh salah seorang pegawai Dinas Sosial, beliau mengatakan:

PMKS itu ada 28 kategori mbak, dan kategori yang banyak itu sebenarnya juga menyulitkan pihak Dinas sosial dalam menanganinya, apalagi permasalahan disetiap kategori kan beda-beda, jadi penanganannya juga beda, terkadang mana yang penting dan situasinya sangat *urgent* yang kita dahulukan, yang lainnya kita pending dulu. Makanya kita tidak bisa hanya terfokus pada penanganan anjal, harus dibagi dengan penanganan permasalahan-permasalahan yang lain, seperti WTS, gelandangan, dan lain-lainnya. Apalagi beberapa tahun kemarin kita masih belum menjadi Dinas, hanya sebatas Bidang Sosial yang ada dalam Disnakersos. Mungkin dengan sekarang sudah menjadi Dinas kedepannya bisa lebih fokus lagi dalam penanganan anjal.

Seperti halnya yang diungkapkan oleh salah seorang pegawai Dinas Sosial di atas, beliau menjelaskan bahwa Dinas sosial baru saja resmi menjadi Dinas per-Januari 2013, sebelumnya, segala penanganan permasalahan sosial ditangani oleh Bagian Sosial dari Dinas Tenaga Kerja dan Sosial (Disnakersos), hal ini juga yang selama ini menyebabkan kurang maksimalnya penanganan masalah anak jalanan, karena kinerja sebuah bidang adalah sangat terbatas, dan sumberdaya manusia yang ada di dalamnya juga tidak kalah terbatas, sehingga hal ini menyulitkan gerak bagian sosial untuk menangani permasalahan yang ada, terlebih jika harus membagi fokus pada 28 kategori PMKS, karena terbatasnya gerak sedangkan fokus permasalahan yang harus ditangani cukup banyak, menyebabkan banyak

penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang tidak terfokus dengan baik, termasuk juga pada permasalahan anak jalanan.

## 2) Dampak pada Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ)

### Griya baca

Memberikan penanganan kepada anak jalanan tidak bisa serta merta dilakukan dan kemudian langsung berhasil, butuh pendekatan personal yang intensif untuk dapat masuk dalam dunia mereka, karena jika mereka belum merasa nyaman maka dipastikan akan melakukan perlawanan, seperti yang diungkapkan oleh salah seorang pengurus Griya Baca sebagai berikut ini:

“untuk masuk pada komunitas mereka butuh waktu lama, saya saja sekitar satu tahun setelah bergabung dengan Griya Baca baru bisa benar-benar akrab dengan adik-adik.”

Pernyataan tersebut juga diperkuat oleh salah seorang dewan pembina yang sampai sekarang masih aktif bersama pengurus untuk mengadakan pembinaan anak-anak jalanan di Alun-alun, beliau mengatakan demikian,

“Pada awal berdiri, Griya Baca tidak langsung diterima oleh anak-anak jalanan dan orang tuanya (bagi yang masih punya orang tua), bahkan juga ditolak lingkungan komunitas jalanan. Misalnya saja sebagian orang tua yang anaknya menjadi anak jalanan, mereka khawatir jika mengikuti kegiatan yang diadakan oleh Griya Baca, maka waktu mereka untuk minta-minta dan *ngamen* di jalan akan berkurang, otomatis nanti penghasilannya juga berkurang, itu yang membuat orang tua mereka jadi merasa rugi. Akhirnya kita berinisiatif untuk menghitung waktu yang tersita dari adik-adik setiap kali mereka mengikuti kegiatan GB, nanti untuk setiap jamnya akan kita nominalkan dengan uang. Baru setelah ada kesepakatan seperti itu, mulai banyak yang bergabung dengan GB. Memang tidak mudah untuk mendekati mereka, tidak bisa *instant*, dulu ibu juga prosesnya lama sampai akhirnya bisa dekat dengan adik-adikmu ini, apalagi sampai bisa dapat kepercayaan dari orang tua mereka untuk selalu mengikutkan anak mereka dalam pembinaan, itu malah jauh lebih sulit lagi prosesnya.”

Peran LSM sangat besar pada penanganan terhadap anak jalanan, karena dalam kenyataannya LSM adalah pihak yang mempunyai hubungan langsung

dengan anak-anak jalanan. Permasalahan anak-anak jalanan semakin lama memang semakin kompleks dan berkembang, mulai dari permasalahannya dengan dirinya sendiri, dengan komunitasnya, dengan masyarakat, sampai yang saat ini marak adalah permasalahannya dengan aparat, seperti halnya Satpol-PP, karena seringkali tindakan Satpol-PP yang mengadakan penangkapan pada mereka memicu perlawanan balik dari anak-anak jalanan ini yang pada akhirnya menimbulkan bentrok dan kericuhan. Fenomena inilah yang semakin membuat hubungan antara aparat dan anak jalanan menjadi kurang baik. Jika antara Pemerintah dan LSM mempunyai hubungan dan komunikasi yang baik, LSM bisa menjadi fasilitator untuk menghubungkan antara pemerintah dengan anak jalanan.

### **3) Dampak pada Anak Jalanan di Kota Malang**

Kebijakan perlindungan anak jalanan yang merupakan bagian dari kebijakan perlindungan khusus anak, harusnya dapat menjadi jaminan untuk mereka agar memperoleh haknya, termasuk bagi mereka yang selama ini hidupnya berada di jalan. Anak jalanan juga mempunyai hak untuk diakui identitasnya, diakui secara sah oleh negara dan menjadi bagian sah dari keluarganya, untuk itulah hak-hak sipil dan kemerdekaan seorang anak ini harus dipenuhi. Sebagai wujud dari upaya tersebut, Pemerintah Kota Malang memberikan bantuan pengurusan akte gratis bagi anak jalanan. Sesuai dengan yang dilansir oleh Radar Malang pada Sabtu, 9 Februari 2012, total ada 375 anak jalanan yang mendapat bantuan pengurusan akta kelahiran secara cuma-cuma. Pengurusan akta kelahiran adalah hal yang penting, karena tanpa akte kelahiran seorang anak akan kehilangan hak sipilnya,

termasuk hak untuk mendapatkan pendidikan, sampai pada hak untuk mendapatkan jaminan kesehatan.

Selama ini, banyak sekali anak jalanan yang kesulitan untuk dikembalikan ke lingkungan mereka yang seharusnya, termasuk jika berkaitan dengan upaya untuk memasukkan mereka ke sekolah-sekolah formal, kendala utamanya karena memang mereka tidak mempunyai akta kelahiran. Anak jalanan ini adalah anak dari keluarga pra sejahtera, dan keluarga merekapun tidak memiliki kelengkapan dokumen kependudukan dan identitas kependudukan yang jelas. Kebanyakan mereka berasal dari luar Kota Malang, tetapi karena pekerjaannya, pada akhirnya mereka sudah menetap lama di Kota Malang tanpa identitas yang jelas. sebagai contohnya adalah yang terjadi pada Rohim, anak binaan dari Griya Baca ini adalah korban dari kekerasan yang dilakukan oleh keluarganya, ketika diadvokasi oleh Griya Baca agar dia mendapat pengobatan, pada akhirnya dia tidak bisa mendapatkan keringanan biaya pengobatan karena dia tidak mempunyai akta kelahiran dan secara otomatis dia tidak mempunyai Kartu Keluarga (KK) yang menjadi syarat untuk mengurus keringanan biaya pengobatan tersebut. Tidak hanya itu, pada saat Rohim berkeinginan untuk melanjutkan sekolah, dia juga mengalami kesulitan ketika akan dimasukkan pada sekolah-sekolah formal, terlebih pada sekolah Negeri, dan penyebabnya sama, karena dia tidak mempunyai akta kelahiran. Dari adanya pengurusan akta kelahiran gratis, meskipun cenderung telat, karena baru terealisasikan tahun 2013 ini, tapi diharapkan dapat mengembalikan hak dari anak jalanan yang selama ini tidak mereka dapatkan.

Jika kembali pada kebijakan PMKS, yaitu keputusan Walikota Malang Nomor 88 Tahun 2011 yang saat ini dijadikan payung kebijakan dalam penanganan permasalahan anak jalanan, kebijakan tersebut bukanlah merupakan kebijakan baru, tetapi merupakan penyempurnaan dari kebijakan PMKS yang telah ada sebelumnya yang disahkan dalam Keputusan Walikota Nomor 6 Tahun 2009. Dalam rentan waktu tiga tahun setelah kebijakan ini disahkan, dan setelah berbagai macam program kerja terkait perlindungan anak jalanan ini dilaksanakan, pada kenyataannya jumlah anak jalanan masih belum mengalami penurunan, dan tiap tahun jumlahnya masih bertambah. Untuk peningkatan jumlahnya, lebih jelas dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 4. 3**  
**Laporan Penanganan Anak Jalanan Periode 2009-2012**

TAHUN	Jumlah Anak Jalanan	
	Telah Ditangani	Belum Ditangani
2009	70	38
2010	120	7
2011	100	387
2012	59	495

Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2012

Jika melihat pada tabel di atas, pada tahun 2010, tepatnya satu tahun setelah disahkannya kebijakan PMKS yang pertama, yaitu Keputusan Walikota Nomor 6 Tahun 2009, memang masih terjadi peningkatan jumlah anak jalanan, tetapi jumlah anak jalanan yang berhasil ditanganani oleh Dinas Sosial mengalami kenaikan, dari total 127 anak jalanan, sekitar 95% telah ditanganani oleh Dinas Sosial. Menginjak tahun 2011, dimana pada Februari 2011 adalah disahkannya penyempurnaan dari kebijakan PMKS ditahun sebelumnya, yaitu ditetapkannya Keputusan Walikota Nomor 88 Tahun 2011, tujuan dari penyempurnaan ini

adalah untuk mengubah susunan komite penanganan PMKS agar dapat berjalan dengan lebih maksimal. Tetapi pada kenyataannya, jumlah anak jalanan tetap meningkat pesat, bahkan dari tahun 2010 sampai 2011 peningkatannya sampai empat kali lipat. Tidak hanya itu, kinerja penanganan terhadap anak jalanan juga terlihat menurun, hal ini dapat dilihat dari jumlah anak jalanan yang berhasil ditangani oleh Dinas Sosial pada tahun 2011 hanyalah sekitar 2% dari total 487 anak jalanan, dan menginjak tahun 2012 jumlah anak jalanan bertambah lagi 67 anak, meskipun memang dari 554 anak jalanan, 59 anak atau sekitar 10% telah berhasil ditangani oleh Dinas Sosial.

Dari data yang ada di atas, tampak bahwa hingga saat ini kebijakan PMKS yang berkaitan dengan penanganan anak jalanan belum mampu untuk menekan pertumbuhan anak jalanan, karena pada kenyataannya jumlah anak jalanan masih saja mengalami peningkatan. Tidak hanya itu, adanya razia anak jalanan, atau yang dikenal dengan Operasi Simpatik, sepertinya kurang berjalan efektif. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa adanya operasi ini bahkan memicu adanya kericuhan-kericuhan antara aparat dan anak jalanan, bahkan tidak jarang terjadi tindakan kekerasan akibat perlawanan yang dilakukan oleh anak jalanan yang menolak untuk ditangkap. Fenomena ini jelas sekali bertentangan dengan kebijakan yang telah ada, terlebih Kota Malang juga merupakan bagian dari agenda pengembangan Kota Layak Anak (KLA), di mana salah satu indikator dari KLA adalah “tidak adanya anak-anak yang menjadi korban kekerasan”.

Inti dari kebijakan perlindungan anak jalanan ini adalah agar mereka dapat terlindungi hak dan kewajibannya sehingga terhindar dari segala jenis eksploitasi.

Kondisi anak-anak yang hidup dijalanan sangat rentan terhadap segala jenis eksploitasi, baik eksploitasi ekonomi, eksploitasi seksual, *trafficking* dan lain sebagainya, sehingga mereka benar-benar membutuhkan untuk mendapat perlindungan dari situasi-situasi eksploitatif tersebut, termasuk juga dari oknum-oknumnya. Ketua Lembaga Perlindungan Anak (LPA) mengungkapkan bahwa anak-anak jalanan di Kota Malang adalah target dari *trafficking*, beliau mengungkapkan :

Beberapa waktu lalu kami dihubungi oleh Kepolisian Denpasar mbak, ternyata ada anak-anak jalanan yang berasal dari Malang terkena razia di sana, mereka bekerja di tempat-tempat hiburan malam dan karaoke, akhirnya kita berusaha untuk mengadvokasi dan menjemput mereka. Mereka mengaku bahwa saat mau berangkat ke Bali, mereka dijanjikan untuk diberikan pekerjaan sebagai pelayan *restaurant* oleh seorang oknum, tapi ternyata setelah di sana mereka dimasukkan sebagai pekerja *club* malam dan sejenis itu, sampai ada beberapa dari mereka yang juga dipaksa untuk melayani om om.

Ketua LPA tersebut juga mengungkapkan bahwa beberapa waktu yang lalu juga ada pemberitahuan dari Kepolisian Kota Blitar, bahwa ada anak jalanan dari Kota Malang yang terjaring di sana dan terlibat kasus hukum, dan sampai saat ini anak ini masih berada pada Lembaga Permasyarakatan Anak (Lapas Anak) Blitar. Dari adanya beberapa kasus tersebut nampak bahwa dampak dari kebijakan PMKS yang didalamnya mengatur tentang anak jalanan, belum dapat dirasakan sepenuhnya oleh anak jalanan, terbukti dengan banyaknya kasus-kasus eksploitasi yang masih mereka alami, dan masih belum dapat ditangani secara baik.

Secara umum kondisi anak jalanan yang ada di Malang dapat dikategorikan menjadi dua kelompok, kelompok pertama adalah anak jalanan yang benar-benar hidup di jalan, dikatakan demikian karena mereka menghabiskan 24 jam waktu yang mereka miliki untuk hidup di jalan. Mereka sudah tidak lagi pulang ke

rumah orang tua mereka, bahkan ada banyak diantara mereka yang sudah jauh dengan orang tua mereka dan sudah tidak pernah lagi bertemu, dalam jangka waktu yang lama. Kita lihat saja yang terjadi pada Rohim, usianya baru menginjak 17 tahun, biasanya anak ini mengamen dan membuat pertunjukan sulap di kawasan alun-alun. Rohim bukan anak asli Malang, tapi dia berasal dari Madura.

Sudah hampir dua tahun lebih Rohim berada di Malang dan tidak pernah pulang lagi ke rumah orang tuanya.

“Di rumah itu nggak enak mbak, nggak bebas. Meskipun aku dipaksa pulang, aku tetep nggak mau. Enakan di sini bebas, aku bisa semauku. Sebenarnya kadang aku juga kangen sma ibuku, tapi aku nggak seneng di rumah, soalnya orang tuaku banyak nuntut”

(Sebenarnya Rohim menjawab dengan bahasa campuran antara Bahasa Madura dan Bahasa Indonesia, tapi karena penulis kesulitan untuk memahami dan menuliskan, akhirnya dalam teks ini dituliskan utuh dengan bahasa Indonesia, karena pada saat proses wawancara berlangsung waktu itu juga ada teman dari Rohim yang membantu menterjemahkan bahasanya dengan Bahasa Indonesia).

Kondisi anak jalanan yang ke dua adalah anak jalanan yang masih pulang ke rumah orang tuanya. Jadi hanya pada waktu-waktu tertentu saja dia turun ke jalanan untuk mencari uang, ada yang menjadi peminta-minta, pengamen, pengelap kaca mobil dan lain sebagainya. Diantara mereka bahkan ada yang masih sekolah, biasanya anak jalanan yang masih sekolah ini mulai turun ke jalan dari siang hari, ketika mereka sudah pulang sekolah. Sebut saja yang terjadi pada Tina, dia biasa mengamen di perempatan lampu merah ITN dan di sekitar Matos.

Usia Tina baru 13 tahun, tahun 2012 kemarin ini dia baru saja masuk SMP.

Biasanya Tina mulai mengamen dari siang sepulang sekolah sampai malam hari.

Tina masih mempunyai dua orang tua lengkap, rumahnya berada di daerah Muharto.

Hal yang hampir serupa juga dialami oleh Dita. Bersama kedua saudaranya

Dita biasanya beroperasi di daerah sekitar Plasa Dieng. Jika Dita meminta-minta di dekat ATM BRI yang berada di sebelah tempat parkir yang ada di luar Plasa dieng, maka kedua adiknya mengamen di perempatan lampu merah yang berada di dekat Plasa Dieng. Mereka bertiga menjadi anak jalanan karena keadaan.

Beberapa bulan yang lalu ayah mereka meninggal, padahal ayahnya inilah yang selama ini menjadi tulang punggung keluarga mereka. beberapa bulan setelah ayahnya meninggal ibu mereka jatuh sakit, sampai saat ini. Akhirnya mereka memutuskan menjadi anak jalanan, karena memang hanya itu yang mereka bertiga bisa lakukan untuk terus melanjutkan hidupnya dan ibunya. Mereka mengamen dan meminta-minta untuk kemudian hasilnya dipakai mencukupi kebutuhan sehari-hari, untuk makan, dan juga untuk biaya dua saudara mereka yang masih sekolah. Bahkan seringkali uang yang mereka bertiga dapatkan dalam bekerja seharian tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan makan pada hari itu, belum lagi jika harus bertemu dengan preman-preman yang biasanya “memeras” mereka.

Dari fenomena ini dapat dikatakan bahwa tanpa sadar seorang anak telah tereksplotasi. Eksploitasi ini tidak harus diartikan dengan suatu kondisi dengan tekanan dan paksaan dari pihak tertentu, tapi seorang anak juga dapat dikatakan menjadi bagian dari eksploitasi ketika dia tidak lagi mendapatkan hak-haknya sebagai seorang anak, dan karena keadaan yang sulit itu pula dia harus menggantikan peran kedua orang tuanya untuk memenuhi kebutuhan keluarga

mereka. Di sinilah sisi eksploitasi itu nampak, karena anak-anak itu sudah tercerabut dari lingkungan yang seharusnya, kemudian masuk pada lingkungan lain (dalam hal ini lingkungan jalanan) yang membebani mereka dengan tanggungjawab yang lebih besar dan berbahaya bagi keselamatan dirinya.

Ketika Dita dan kedua saudaranya mengalami eksploitasi ekonomi tanpa mereka sadari, berbeda lagi yang dialami oleh Maulid. Usia Maulid baru menginjak delapan tahun, dia masih duduk di kelas 1 SD. Keluarganya memang tergolong keluarga prasejahtera, ayahnya bekerja sebagai pemulung. Untuk menambah pendapatan keluarganya, kadang ibunya meminta-minta dan mengamen dengan mengajak Maulid. Katika ditanya alasan kenapa mengajak anaknya, dia menjawab bahwa jika dia mengamen mengajak Maulid pendapatannya jauh lebih besar dibandingkan ketika dia harus mengamen sendiri. Biasanya Maulid diajak ibunya mengamen sepulang sekolah.

Secara tidak langsung, tindakan orang tua yang demikian itu adalah tindakan yang mengeksploitasi anaknya sendiri, karena dia sudah melibatkan anaknya dalam usahanya untuk mencari nafkah, dan menjadikan anaknya sebagai aset untuk memperoleh pendapatan yang lebih besar. Maulid memang melakukannya tanpa rasa terpaksa, karena dia hanya menuruti kemauan orang tuanya, dan dia menganggap saat dia berada di jalan itu sama halnya ketika dia diajak bermain-main sepulang sekolah. Tetapi apa yang dilakukan orang tua Maulid sama sekali tidak dapat dibenarkan, karena hal itu sama artinya dengan mendidik anaknya untuk menjadi anak jalanan. Hal ini akan berimbas pada pertumbuhan psikologisnya karena jalanan memang bukan tempat yang sesuai untuk anak

seumur Maulid, dan memang tidak seharusnya dia dilibatkan dalam aktivitas pekerjaan orang tuanya, apapun kondisinya.

Fenomena-fenomena di atas merupakan berbagai hal yang pada akhirnya melatarbelakangi seorang anak menjadi anak jalanan. Berbagai alasan tersebut tidak selayaknya menjadi pembener dari keberadaan anak-anak jalanan. Ketika ada yang menanyakan tentang dimanakah permasalahan dari anak jalanan, maka jawabannya adalah anak jalanan itu sendiri. setiap anak jalanan adalah anak yang “bermasalah”, bermasalah disini dalam artian bahwa ada suatu proses didikan yang salah sehingga menyebabkan seorang anak berada di jalan, karena jalanan bukan tempat yang aman untuk mereka. Jalanan terlalu berbahaya dan rawan dengan segala bentuk eksploitasi, terlebih eksploitasi ekonomi. Untuk itulah perlu adanya sebuah penanganan untuk mengembalikan anak-anak jalanan ini pada lingkungan yang semestinya, sehingga mereka dapat kembali merasakan dunia anak-anak mereka tanpa harus merasa terbebani dengan tekanan dan tanggungjawab-tanggungjawab yang belum semestinya mereka pikul.

Kondisi anak jalanan yang dijelaskan di atas menjadi bukti bahwa dampak dari implementasi kebijakan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) belum sepenuhnya mampu untuk memberikan perlindungan terhadap anak jalanan.

## **b. Dampak Eksternal Kebijakan**

### **1) Dampak pada Masyarakat Kota Malang**

Permasalahan anak jalanan bukan hanya permasalahan yang menyangkut tentang individunya sendiri, tapi permasalahan ini berkembang menjadi sebuah permasalahan yang kompleks, dimulai dari permasalahan pada keluarganya, permasalahan dengan aparat pemerintah, ataupun permasalahan pada lingkungan sekitarnya, termasuk pada masyarakat umum.

Sebagai contoh imbasnya adalah ketika anak-anak ini menjadi peminta-minta di lampu merah, yang menjadi sasarannya adalah masyarakat yang berada di lampu merah tersebut. Belum lagi sebagian anak-anak jalanan yang kadangkala mempunyai kebiasaan yang kurang baik, seperti mabuk minuman keras dan lain-lainnya yang seringkali aktivitas itu dilakukan di tempat-tempat umum. Seperti halnya yang seringkali dilakukan oleh beberapa anak jalanan yang beroperasi di Alun-alun Kota Malang.

Berbagai macam alasan yang mereka katakan ketika ditanya mengapa melakukan hal yang sedemikian rupa, seperti mabuk-mabukan dan lain sebagainya. Sebagian ada yang mengatakan untuk menghilangkan *stress*.

Sebagian lagi mengatakan untuk bisa terlihat keren, karena ketika mereka terlihat mabuk maka orang akan segan dan takut untuk menolak memberikan uang ketika mereka mengamen atau meminta-minta. Ada lagi diantaranya yang mengatakan bahwa dengan mabuk, entah itu minum minuman keras atau meminum pil ekstasi, yang jelas ketika mereka dalam keadaan tidak sadar akan membuat diri mereka menjadi lebih percaya diri, dan mereka tidak akan merasa capek meskipun mereka

sudah mengamen seharian, bahkan jika harus berjalan jauh untuk berpindah tempat mengamen ataupun meminta-minta. Kondisi mereka yang terpengaruh alkohol akan sangat mengganggu dan membahayakan orang-orang yang ada di sekitarnya.

Di luar dari kenakalan-kenakalan yang dilakukan oleh anak jalanan, tidak semua masyarakat mengetahui bahwa terdapat sebuah kebijakan yang mengatur tentang pemberian perlindungan terhadap anak jalanan. hal ini bisa dilihat dari sebagian sikap masyarakat yang acuh tak acuh terhadap fenomena anak jalanan yang ada di sekelilingnya, seakan menganggap anak jalanan hanya sebagai pengganggu ketertiban umum dan pengganggu kenyamanan sehingga keberadaan mereka harus disingkirkan. Untuk itulah diperlukan adanya sosial tentang kebijakan tentang perlindungan anak kepada masyarakat, agar masyarakat juga dapat berpartisipasi dalam memberikan perlindungan terhadap anak jalanan dan masyarakat dapat mengetahui bagaimana sikapnya seharusnya menyikapi anak jalanan yang ada di sekitarnya.

### **3. Analisis Upaya Alternatif dalam Mengatasi Hambatan dari Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan**

#### **a. Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia**

Tahun 2013 ini Dinas Sosial Kota Malang merupakan dinas baru yang merupakan pecahan dari Bagian Sosial yang terdapat pada Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Malang. Sebagai dinas yang baru berdiri, sebagian besar pegawai yang berada dalam lingkungan Dinas Sosial Kota Malang merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) hasil mutasi dari dinas-dinas lain. Pada saat peneliti

menanyakan tentang penanganan permasalahan anak jalanan pada salah-satu staff, mereka menjawab bahwa mereka belum mengetahui dengan jelas tentang permasalahan tersebut.

Selain itu, dokumen-dokumen pada Dinas Sosial yang baru juga belum tertata dengan rapi, sehingga pada saat penulis menanyakan beberapa laporan kegiatan terkait penanganan anak jalanan, pihak Dinas Sosial kesulitan untuk memberikan data secara lengkap, karena sejak perpindahan dinas sampai disahkannya Dinas Sosial yang baru, perpindahan dan penataan arsip dan dokumen belum dilakukan secara menyeluruh.

Terkait hal tersebut di atas, diperlukan adanya upaya untuk mempersiapkan Dinas Sosial menjadi dinas yang benar-benar professional. Bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang baru dimutasikan, hendaknya mempelajari tentang Tugas Pokok dan Fungsi dari masing-masing bagian, agar mereka juga lebih memahami mengenai *Job Disk* masing-masing. Selain itu, profesionalitas hendaknya juga lebih ditingkatkan dengan segera menyelesaikan permasalahan penataan arsip dan dokumen, sehingga tidak lagi mengalami kesulitan dalam melanjutkan kinerja dari Bagian Sosial yang sebelumnya ada pada Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial.

#### **b. Pembuatan Kebijakan yang lebih Khusus mengenai Perlindungan Anak**

Penanganan permasalahan anak jalanan jika dimasukkan dalam kebijakan PMKS masih terlalu umum, sehingga tidak mengherankan jika kebijakan ini belum mampu memberikan dampak positif bagi anak jalanan itu sendiri, dan banyak anak jalanan yang belum dapat terlindungi dari adanya kebijakan tersebut.

Adanya kebijakan yang isinya masih terlalu umum dan kurang tepat sasaran merupakan salah satu imbas dari kurangnya koordinasi yang baik antar *stakeholders* terkait, hal ini seperti halnya yang diungkapkan oleh bapak Ketua Lembaga Perlindungan Anak, beliau mengungkapkan bahwa:

Memang selama ini kebijakan yang menyangkut tentang anak jalanan masih belum fokus, karena Kota Malang sendiri juga belum mempunyai Perda yang khusus mengatur masalah ini, terlebih masalah perlindungan anak. Selama ini upaya yang dilakukan Dinas cenderung mengarah pada upaya-upaya pemberdayaan, padahal kan anak jalanan itu tidak hanya butuh diberdayakan mbak, bahkan mereka lebih membutuhkan bentuk advokasi berupa perlindungan, inilah nantinya yang dapat membebaskan mereka dari segala eksploitasi karena mereka itu bagian dari korban BPTA (Bentuk Pekerjaan Terburuk Anak).

Meningkatnya jumlah anak jalanan setiap tahunnya seharusnya menjadi perhatian tersendiri bagi pemerintah untuk lebih serius lagi dalam menanganinya. Pada tahun 2009, pemerintah menetapkan Peraturan menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 2 Tahun 2009 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak, dan pada tahun 2010 Kota Malang ditunjuk sebagai salah satu pengembang Kota Layak anak (KLA). Penunjukkan Malang sebagai pengembang Kota Layak Anak selanjutnya ditindak lanjuti dengan Keputusan Walikota Malang Nomor 45 Tahun 2010 tentang Pembentukan Gugus Tugas Kota Layak Anak, yang diperbarui lagi pada tahun 2011 dengan Peraturan Walikota Nomor 185 Tahun 2011. Gugus Tugas ini mengatur tentang beberapa tanggungjawab, salah satunya adalah mengenai penyusunan Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak (KLA) sebagai instrumen dalam mewujudkan Malang sebagai Kota Layak Anak (KLA) dan mengimplementasikan kebijakan perlindungan anak melalui perumusan strategi dan perencanaan pembangunan Kota Malang secara menyeluruh dan berkelanjutan sesuai dengan indikator Kota Layak Anak (KLA).

Salah satu indikator bagi Kota Layak Anak adalah adanya kebijakan mengenai Peraturan Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak. Jika Kota Malang sudah ditetapkan menjadi bagian dari pengembangan Kota Layak Anak, maka Kota Malang harus mempunyai Peraturan Daerah tersebut. Terkait dengan permasalahan perlindungan anak jalanan, dengan adanya Perda Perlindungan Perempuan dan Anak, maka upaya dan tindakan dalam perlindungan anak jalanan akan lebih fokus, tidak seperti pada Keputusan Walikota Nomor 88 mengenai Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dimana fokusnya masih terpecah dalam 28 kategori.

Tahun 2013 ini adalah tahun ke-3 Kota Malang sebagai pengembang Kota Layak Anak (KLA), tetapi sampai tahun ini masih belum ada Peraturan Daerah Terkait Perlindungan Perempuan dan Anak, untuk itu perlu disegerakan untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak.

**c. Peningkatan Sinergi antara Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat**

Permasalahan anak jalanan merupakan sebuah permasalahan yang kompleks, sehingga membutuhkan penanganan yang *hollistic*, untuk itulah dibutuhkan kerjasama dan koordinasi yang baik antara *stakeholders*, mulai dari pembuatan kebijakan, implementasi, sampai pada evaluasinya. Di Kota Malang sendiri sudah ada forum-forum *hearing* terkait pembahasan permasalahan anak jalanan, seperti pertemuan antara pihak Pemerintah, LSM dan juga akademisi, tetapi sering kali pelaksanaan hasil dari *hearing* tersebut hanya dilaksanakan dan diawasi oleh pihak-pihak tertentu, sehingga tidak ada yang mengetahui secara jelas dan pasti

apakah indikator-indikator yang telah disepakakati dari hasil *hearing* tersebut sudah terlaksana dengan baik atau belum.

Untuk membuat kebijakan yang terkait dengan permasalahan anak jalanan, sudah sepantasnya pemerintah bekerjasama dengan pihak-pihak yang memang dekat dengan komunitas anak jalanan tersebut, yang bersentuhan langsung dengan mereka, agar kebijakannya tepat sasaran. Selain itu dalam pelaksanaan kebijakan, koordinasi antar *stakeholders* juga harus tetap dijaga, dalam hal ini Dinas Sosial sebagai dinas yang menangani permasalahan-permasalahan sosial, dan LSM-LSM peduli anak jalanan, harus mempunyai visi yang sejalan, karena selama ini tampak ada *gap* antara Dinas dan LSM-LSM tertentu, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman yang menyebabkan putusya kerjasama antara keduanya. Seperti halnya ketika Dinas Sosial saat bekerjasama dengan Satpol-PP untuk melakukan razia, setelah dilakukan razia, anak-anak jalanan yang terjaring akan dikumpulkan di LIPONSOS, dan seringkali ketika akan dilakukan pembinaan, ada LSM-LSM tertentu yang menjemput anak binaannya tersebut, fenomena seperti inilah yang membuat penanganan anak jalanan menjadi kurang maksimal, karena kurang adanya saling dukung antara *stakeholders* terkait. Seperti yang diungkapkan oleh salah seorang Pekerja Sosial (Peksos) yang bekerja di Dinas Sosial Kota Malang mengatakan bahwa:

Selama ini memang ada beberapa LSM yang kinerjanya kurang sesuai dengan kami, karena mereka cenderung *resistance* dengan program-program yang kami lakukan, bukannya mendukung malah seringkali menjadi penghambat dari program-program kami dengan sikap mereka yang susah diatur dan frontal. Tapi memang tidak semua LSM seperti itu, disisi lain juga masih ada beberapa LSM yang memang cukup membantu kami dalam program-program terkait anjal.

Dari ungkapan tersebut tampak bahwa selama ini terjadi koordinasi yang kurang baik antara Dinas Sosial dan LSM, hal ini harus segera dituntaskan mengingat pentingnya kerjasama antara kedua belah pihak. Apabila terjalin kerjasama yang baik antara keduanya, ini akan dapat memudahkan penanganan anak jalanan, karena memang LSM adalah pihak yang lebih *intens* berhubungan langsung dengan anak jalanan.

Koordinasi yang baik antara pihak-pihak tersebut, baik Lembaga Legislatif selaku pembuat kebijakan, Dinas Sosial selaku impelentator kebijakan, LSM sebagai lembaga yang menaungi anak jalanan dan lebih dekat dengan komunitas-komunitas jalanan, juga anak jalanan itu sendiri sebagai target kebijakan, jika semuanya disatukan dalam sebuah hubungan koordinasi yang baik, maka pembuatan kebijakan yang tepat sasaran akan dapat tercapai. Jika kebijakan yang dibuat sudah jelas arah dan indikatornya, sebagai impelementator kebijakan tersebut, Dinas Sosial tidak akan lagi mengalami kesulitan dalam menentukan program kerja ataupun menentukan prioritas penanganan. Begitupun juga dengan LSM dan anak jalanan, LSM akan lebih paham mengenai program kerja yang menjadi agenda dari Dinas Sosial yang melibatkan mereka dan harus mereka dukung. Begitupun juga terkait cara mereka dalam menangani dan memberikan perlindungan bagi anak jalanan yang menjadi anak binaannya, upaya perlindungan yang mereka berikan tidak akan lagi bertentang dengan upaya penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial. Mendekati anak jalanan lewat LSM akan dapat lebih mempermudah Dinas Sosial, karena beberapa LSM sudah mempunyai data yang lengkap tentang anak-anak binaannya, dan mereka lebih

mampu untuk mengendalikan anak-anak jalanan, terlebih jika mengingat sikap anak jalanan yang cenderung frontal apabila harus berhubungan dengan aparat. LSM harus dapat berperan sebagai penghubung antara anak jalanan dan pemerintah, dalam hal ini adalah pihak Dinas Sosial ataupun pihak pembuat kebijakan, sehingga nantinya kebijakan yang dibuat adalah kebijakan yang isinya benar-benar dapat menjadi *problem solving* bagi permasalahan yang ada.

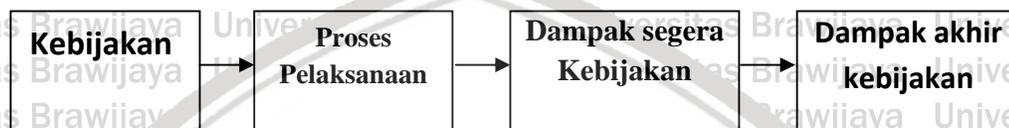
### C. Analisa dan Intepretasi

#### 1. Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang

Implementasi kebijakan didefinisikan dengan berbagai macam pengertian oleh para ahli. Pengertian secara bahasa dalam kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carryingout* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effectto* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut dalam Wahab (1997:67) disimpulkan bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. Seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (1997:65), menyatakan bahwa proses implementasi adalah “*those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions*” (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan). Dari pernyataan-pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa sebuah kebijakan publik

baru akan dapat diimplementasikan apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

**Gambar 2**  
**Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber : Bambang Sunggono (1994:139)

Jika ditinjau dari teori proses implementasi kebijakan seperti apa yang ada di atas, maka dapat dikatakan bahwa pada mulanya, kebijakan perlindungan anak jalanan ini berawal dari Konferensi Hak Anak yang diratifikasi Pemerintah Indonesia dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, kemudian banyak dibuat undang-undang terkait permasalahan pemenuhan hak-hak anak, salah satunya adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-undang ini menjamin untuk terpenuhinya hak-hak yang ada pada anak, tidak terkecuali pada anak jalanan. Terkait dengan permasalahan anak jalanan yang ada di Kota Malang, sesuai dengan amanah yang tertulis dalam kebijakan tersebut, maka Pemerintah Kota Malang berkewajiban untuk memiliki kebijakan yang didalamnya mengatur tentang jaminan perlindungan hak dan kewajiban bagi anak jalanan. Pemerintah Kota Malang memiliki Keputusan Walikota Nomor 88 tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dimana ada 28 kategori penyandang masalah kesejahteraan sosial, dan anak jalanan adalah salah-satu diantara kategori tersebut.

## a. Aktor Pelaksana

### 1) Dinas Sosial Kota Malang

Menurut Soenarko (2005:187) ada tiga kegiatan pokok yang penting yang harus dilakukan untuk mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan, dalam konteks ini adalah kebijakan perlindungan anak jalanan, salah satu dari tiga kegiatan pokok tersebut antara lain adalah *Interpretation*. Yang dimaksud dengan *interpretation* dalam implementasi kebijakan adalah usaha untuk membuat agar pelaksana kebijakan mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir yang harus diwujudkan dan direalisasikan.

Dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak jalanan, Dinas sosial sebagai salah-satu dinas yang bertugas untuk melaksanakan kebijakan ini, harus memahami tugas pokok dan fungsinya. Jika yang diamanahkan dalam kebijakan adalah sebuah upaya untuk melakukan perlindungan, maka harus didukung dengan program-program yang terkait dengan upaya perlindungan.

Selama ini Dinas Sosial Kota Malang lebih cenderung menangani terkait permasalahan pemberdayaan. Seperti halnya yang diungkapkan oleh salah satu staff dari bagian sosial bahwa selama ini peranan Dinas Sosial adalah menangani masalah pemberdayaan anak jalanan, menurutnya dengan melakukan suatu upaya pemberdayaan melalui pelatihan-pelatihan keterampilan, maka secara tidak langsung akan dapat memberikan kesempatan bagi anak jalanan untuk belajar hal lain, yang nantinya dari pelatihan keterampilan tersebut diharapkan akan dapat

menjadi modal bagi mereka untuk bekerja dengan layak dan tidak lagi kembali menjadi anak jalanan.

Pada kenyataannya, anak jalanan tidak hanya membutuhkan peran pemberdayaan, tetapi mereka juga perlu dilindungi dari aspek-aspek yang lain, terlebih karena mereka berada pada lingkungan yang rawan akan berbagai macam eksploitasi. Menjadi anak jalanan dapat dikategorikan sebagai bagian dari pekerjaan terburuk bagi anak, sehingga mereka membutuhkan perlindungan, sesuai dengan yang tertulis dalam Undang-Undang Perlindungan Anak bahwa setiap anak berhak untuk dijamin dan dipenuhi hak-haknya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapatkan perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi. Anak jalanan dapat dikategorikan sebagai anak dalam situasi khusus, atau UNICEF menyebutnya sebagai *children in especially difficult circumstance* (CEDC), dikatakan demikian karena kebutuhan-kebutuhan anak jalanan ini tidak terpenuhi seperti halnya yang terjadi pada anak-anak normal pada umumnya, mereka juga rentan mengalami kekerasan, karena aktivitasnya di jalanan yang akhirnya menyebabkan mereka berada di luar lingkungan keluarga, karena semua kondisi tersebut anak jalanan membutuhkan proteksi berupa kebijakan khusus sehingga mereka mendapatkan jaminan keamanan bagi diri mereka sendiri.

Untuk itulah, dengan adanya Undang-Undang Perlindungan Anak pada dasarnya anak jalanan tidak hanya berhak untuk mendapatkan kesempatan berupa pemberdayaan, tetapi upaya perlindungan yang diberikan kepada mereka seharusnya bisa lebih dari itu. Peran inilah yang kurang ditunjukkan oleh Dinas

Sosial sebagai salah-satu dinas yang berwenang untuk mengimplementasikan kebijakan perlindungan anak jalanan ini.

Sebuah implementasi kebijakan dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan tersebut sebagai acuan dalam implementasi kebijakan dengan melihat situasi dan kondisi dimana kebijakan akan diimplementasikan. Solichin (1997:96-104) kemudian menjelaskan beberapa pendekatan tersebut, seperti:

**a. *Structural approaches (pendekatan struktural)***

Pendekatan ini menganggap bahwa kepercayaan terhadap prinsip-prinsip universal dan organisasi yang baik kini harus dirubah, yakni perhatian pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula.

**b. *Procedural and Managerial approaches (pendekatan prosedural)***

Pendekatan ini adalah pendekatan terhadap prosedur-prosedur manajerial beserta teknik- teknik manajemen yang relevan. Pendekatan ini memungkinkan untuk memperkirakan secara tepat jangka waktu penyelesaian tiap-tiap tugas, dengan jalan memonitor setiap peluang waktu yang ada bagi penyelesaian tugas dalam jaringan kerja.

**c. *Behavioral approaches (pendekatan berperilaku)***

Pendekatan ini merupakan suatu pendekatan yang lebih memusatkan pada perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Tujuan pendekatan ini untuk menciptakan suasana paling terpercaya, terutama dengan cara pihak pimpinan menunjukkan perhatian yang besar terhadap kepentingan orang-orang atau masyarakat banyak.

**d. *Political approaches (pendekatan politik)***

Pendekatan politik mengasumsikan bahwa keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh untuk memaksakan kehendaknya, dengan kata lain pendekatan ini lebih mengacu pada pola-pola kekuasaan dan pengaruhnya.

Dari beberapa pendekatan yang telah dijelaskan di atas, maka pendekatan yang dipergunakan dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan ini adalah pendekatan prosedural dan manajerial. Hal ini dikarenakan bahwa

kebijakan ini bersifat *top-down* dimana partisipasi masyarakat hanya sebatas mobilisasi massa, sehingga prosedur pelaksanaan serta pelaksana kebijakan atau implementor (dalam konteks ini adalah Dinas Sosial Kota Malang) memiliki peran yang sangat penting dalam keberhasilan pelaksanaannya.

## 2) Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca

Dalam memberikan upaya perlindungan bagi anak jalanan, Griya Baca mempunyai serangkaian program untuk melaksanakan tujuan tersebut. Griya Baca menyadari bahwa upaya perlindungan ini harus dilakukan secara menyeluruh, tidak hanya terfokus pada anak jalannya, tetapi juga melakukan upaya penanganan pada lingkungan sekitar anak jalanan tersebut, termasuk pada lingkungan keluarganya, untuk itulah pendekatan yang luas perlu dilakukan dalam upaya pemberian perlindungan bagi anak jalanan tersebut. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, pendekatan yang lebih luas yang diperlukan untuk memberikan perlindungan bagi anak meliputi pendekatan dari sisi hukum, ekonomi, sosial dan budaya (<http://id.shvoong.com>).

Griya Baca telah melakukan berbagai upaya pengentasan anak jalanan dengan berbagai pelatihan keterampilan dan pemberian motivasi yang diadakan atas kerjasama dengan beberapa pihak, salah satunya adalah dengan pihak Dinas Sosial. Upaya pelatihan yang diadakan oleh pihak Griya Baca tidak hanya terfokus pada anak jalanan yang menjadi binaanya, tetapi juga melibatkan orang tua ataupun keluarga dari anak jalanan tersebut, hal ini sesuai dengan konsep pembinaanya yang dilakukan oleh Griya Baca yaitu "*child center community development*". Inti dari konsep ini adalah Griya Baca berusaha untuk melakukan

upaya advokasi dan pemberdayaan anak jalanan dengan maksimal, dan untuk mendukung hal tersebut maka dibutuhkan penanganan secara menyeluruh, termasuk juga melibatkan orang tua, maupun masyarakat yang ada disekitarnya, hal ini juga dapat dikatakan sebagai pendekatan terpadu antara ekonomi, sosial dan budaya. Pengentasan kondisi perekonomian tersebut akan sulit dilakukan jika kondisi lingkungan sosial tidak mendukung, karena pengaruh budaya yang terbentuk dari lingkungan sosial akan sangat besar, untuk itulah dibutuhkan penanganan secara menyeluruh.

Perlunya penanganan yang menyeluruh dalam perlindungan anak jalanan seperti halnya yang dilakukan oleh Griya Baca tersebut, sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Hapka Kurniawan. Hapka kurniawan menambahkan bahwa untuk melakukan sebuah perlindungan yang menyeluruh, harus memperhatikan hal-hal berikut:

1. Ruang lingkup perlindungan yang meliputi: jasmaniah dan rohaniah, serta keperluan primer dan sekunder;
2. Jaminan pelaksanaan perlindungan: hendaknya dituangkan dalam suatu peraturan yang tertulis, baik dalam bentuk Undang-undang atau Perda, yang perumusannya sederhana tetapi dapat dipertanggungjawabkan serta disebarluaskan secara merata dalam masyarakat, dimana pengaturan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi dan situasi setempat (<http://id.shvoong.com>).

Jika melihat pada pernyataannya Hapka Kurniawan di atas, pelaksanaan perlindungan anak jalanan yang dilakukan oleh Griya Baca, masih sebatas pemberian perlindungan jasmani, rohani, serta keperluan primer dan sekunder, tetapi Griya Baca belum mampu secara maksimal untuk mengupayakan sebuah jaminan pelaksanaan perlindungan bagi anak jalanan tersebut, seperti yang diakui oleh beberapa pengurus Griya Baca, selama ini memang Griya Baca dan LSM-

LSM anak jalanan yang lain, kerap kali diundang untuk menghadiri acara koordinasi penanganan anak jalanan yang diadakan oleh Pemerintah Kota Malang, sebagai salah-satu contohnya adalah seperti halnya yang telah penulis ungkapkan di atas, yaitu pada saat diundang untuk penyusunan RAD KLA, tetapi pada kenyataannya, realisasi dari agenda-agenda yang telah diputuskan pada saat itu tidak membawa pengaruh yang besar, dan sebagian dari indikator yang diputuskan, sampai sekarang masih belum terealisasi dan masih sebatas wacana, seperti adanya Ranperda Perlindungan Anak dan Perempuan yang sampai saat ini masih belum diketahui tindak lanjutnya sudah sejauhmana.

Pelaksanaan perlindungan anak jalanan akan berjalan dengan lebih maksimal jika didukung dengan peraturan-peraturan dalam bentuk kebijakan yang secara jelas mengatur bagaimana sebuah perlindungan itu seharusnya diberikan, sehingga setiap stakeholders yang mempunyai tanggungjawab dalam memberikan perlindungan ini mengetahui secara jelas tugas dan tanggungjawabnya seperti apa, termasuk juga pada Griya Baca.

#### **b. Pelaksanaan Program**

Dalam implementasinya, kebijakan perlindungan anak jalanan harus didukung oleh beberapa faktor yang nantinya dapat membuat kebijakan itu menjadi terimplementasi dengan baik, sehingga tujuan dari kebijakan untuk mengentaskan anak jalanan dari segala bentuk eksploitasi dapat tercapai.

Menurut Soenarko (2005:187), salah satu dari tiga kegiatan pokok yang harus dilakukan untuk mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan adalah

**Application.** *Application* adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-

peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan suatu kebijakan. Banyak program yang dibuat sebagai wujud realisasi dari kebijakan perlindungan anak jalanan, dimulai program penertipan anak jalanan, untuk kemudian didata dan diikuti dalam pelatihan-pelatihan keterampilan. Selain itu untuk melindungi hak-hak sipil anak jalanan agar mereka mendapat kesempatan yang sama dengan anak-anak lainnya baik untuk bersekolah atau kebutuhan lain-lainnya, Dinas Sosial menyediakan kesempatan untuk pembuatan akta kelahiran gratis.

Dalam pelaksanaan berbagai macam program kerja ini, Dinas Sosial juga bekerjasama dengan dinas-dinas terkait lainnya, Sebagai contoh jika akan dilakukan penertiban anak jalanan, maka Dinas Sosial akan bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP), untuk selanjutnya terkait masalah pendataan, Dinas Sosial bekerjasama dengan Forum Pekerja Sosial Masyarakat. Sama halnya pada saat Dinas Sosial membuat program untuk melakukan pembuatan akta kelahiran gratis bagi anak-anak jalanan, maka Dinas Sosial akan bekerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Selain aspek *Application* Soenarko (2005:187) juga memasukkan faktor **Organization** sebagai aspek penting dalam pencapaian keberhasilan kebijakan. *Organization* dalam implementasi kebijakan maksudnya adalah pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu. Hal itu berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan dalam suatu sistem yang direncanakan dengan pembagian

tugas dan kewajiban secara efisien. Dengan sistem itulah maka efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan diharapkan dapat dicapai.

Dalam *organization* dibutuhkan sistem koordinasi dan **pengendalian** (**control**) yang bertujuan untuk menjaga dan memelihara arah menuju tercapainya tujuan kebijakan tersebut. Fungsi pengendalian ini adalah agar dapat diketahui sejauhmana kebijakan tersebut dapat berjalan. Begitupun juga dengan kebijakan perlindungan anak jalanan yang ada di Kota Malang, harus ada kontrol yang dapat memastikan bahwa Dinas Sosial sebagai dinas yang berwenang dapat menjalankan tupoksi sebagaimana mestinya, sehingga mejadi jelas bagaimana seharusnya Dinas Sosial menjalankan peranannya terkait perlindungan yang harusnya diberikan terhadap anak jalanan.

## **2. Analisis Dampak Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang**

Bicara tentang analisis kebijakan, William Dunn dalam Nugroho (2011:298) mengemukakan bahwa "*Policy analysis is an applied social science discipline wich uses multiple method of inquiry and argument to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problem*" (analisis kebijakan adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan multiple-metode untuk meneliti dan berargumen, untuk memproduk dan mentransformasi informasi yang relevan dengan kebijakan yang dapat dipergunakan dalam tatanan politik untuk mengatasi masalah kebijakan).

Jadi analisis kebijakan ini diperlukan untuk membuat kebijakan lebih sesuai dan tepat dalam menangani permasalahan yang ada. Dalam pendapat yang lain Walter

William dalam Nugroho (2011:298) berpendapat bahwa “*Policy analysis is a means of synthesizing information including research results to produce a format for policy decisions (the laying out of alternative choices) and of determining future needs for policy relevant information*” (analisis kebijakan adalah sebuah cara penyintesisan informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan format keputusan kebijakan (yang ditentukan dari sejumlah alternative pilihan) dan menentukan informasi yang relevan dengan kebijakan).

Analisis kebijakan ini diperlukan agar peran dari sebuah kebijakan dapat menjadi lebih efektif. Keefektifan ini dinilai dari kemampuan sebuah kebijakan dalam menyelesaikan sebuah permasalahan, jika memang ada bagian dari kebijakan yang dirasa belum tepat sasaran, diberikan gambaran-gambaran atau alternatif-alternatif kebijakan sebagai hasil dari analisis kebijakan yang telah dilakukan sebelumnya, yang nantinya dari proses analisis ini bertujuan untuk lebih menyempurnakan kebijakan yang sebelumnya dan menjadikan pelaksanaan kebijakan menjadi lebih tepat sasaran dengan adanya alternatif-alternatif kebijakan yang ada. Alternatif kebijakan ini sangat diperlukan, mengingat dalam sebuah kebijakan, permasalahan yang dihadapi dapat terus berkembang mengikuti kompleksitas perkembangan permasalahan yang ada pada masyarakat.

Analisis kebijakan ini bertujuan memberikan rekomendasi dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak jalanan yang ada di Kota Malang, agar kebijakan perlindungan anak jalanan ini dapat mengentaskan anak jalanan dari segala bentuk eksploitasi yang ada. Dalam sebuah analisis kebijakan, terdapat berbagai macam

model analisis. Jika melihat dari pendapat Dunn (2000:117), dia membedakan analisis kebijakan menjadi tiga model, yaitu:

1. **Analisis kebijakan prospektif.** Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.
2. **Analisis kebijakan retrospektif.** Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.
3. **Analisis kebijakan integratif.** Analisis Kebijakan Intergratif adalah analisis kebijakan yang terintegrasi dimana merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Model analisis kebijakan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah model **analisis kebijakan retrospektif**, karena kebijakan perlindungan anak jalanan ini sudah lama ada, baik pada tingkat pusat maupun daerah, jika pada tingkat pusat ada UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, sedangkan di Kota Malang telah disahkan beberapa Peraturan Walikota, antara lain Peraturan Walikota Nomor 88 Tahun 2011, Peraturan Walikota Nomor 195 Tahun 2011, dan Peraturan Walikota Nomor 196 Tahun 2011. Analisis kebijakan ini dimaksudkan untuk menganalisis sejauhmana dampak yang ditimbulkan pada saat sebuah kebijakan diimplementasikan (*formative evaluation*), sehingga dapat diketahui sejauhmana kebijakan tersebut dalam memberikan

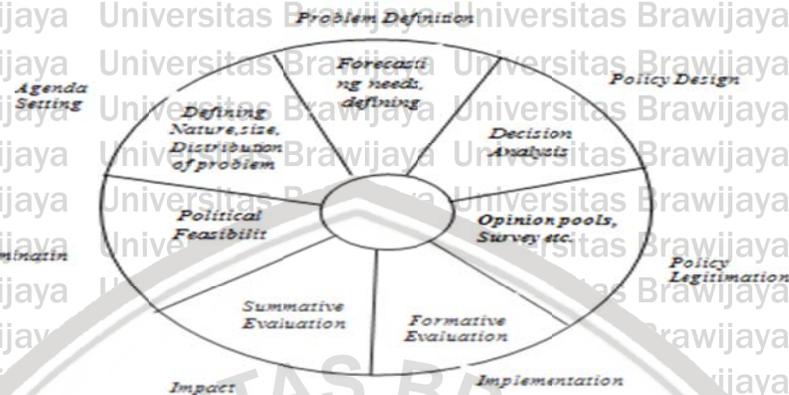
perlindungan terhadap anak jalanan agar mereka dapat terselamatkan dari segala bentuk eksploitasi.

Menurut Edi Suharto (2008:87) penelaahan terhadap kebijakan sosial, baik model prospektif, retrospektif, maupun integratif didasari oleh patokan-patokan atau prinsip-prinsip umum yang membentuk kerangka analisis. Kerangka analisis tersebut secara umum berpijak pada dua pedoman, yaitu fokus dan parameter analisis. Analisis kebijakan dapat difokuskan dalam berbagai arah. Namun, 3 fokus utama yang umumnya dipilih dalam analisis kebijakan sosial meliputi :

1. Definisi masalah kebijakan. Perumusan atau pertanyaan masalah kebijakan yang akan direspon atau ingin ditanggulangi oleh kebijakan.
2. Implementasi kebijakan publik. Pertanyaan mengenai cara atau metode dengan mana kebijakan tersebut diimplementasi atau diterapkan. Implementasi kebijakan juga mencakup pengoperasian alternatif kebijakan yang dipilih melalui program atau kegiatan.
3. Akibat-akibat kebijakan publik. Berbagai pertimbangan mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan atau akibat-akibat yang mungkin timbul sebagai dampak diterapkannya suatu kebijakan publik. Konsekuensi atau dampak yang ditimbulkan bisa bersifat positif (manfaat), maupun negatif (biaya). Akibat kebijakan bisa diprediksi sebelum diimplementasikan (model prospektif) sesudah diimplementasikan (model retrospektif), ataupun sebelum dan sesudah diimplementasikan (model integratif)

Dalam menganalisis sebuah kebijakan, ada beberapa komponen yang harus dipenuhi. Menurut Palumbo dalam Prasetyo (2009:8) menjelaskan komponen-komponen analisis kebijakan adalah sebagai berikut:

**Gambar 1**  
**Komponen Analisis Kebijakan**



Sumber: Palumbo dalam Prasetyo (2009:8)

- Agenda Setting* adalah tahapan dalam menganalisis dan menetapkan sifat dan besaran serta distribusi masalah.
- Problem Definition* tahapan dalam memperkirakan kebutuhan dan menetapkan area serta kelompok sasaran.
- Policy Design* (rancangan kebijakan) adalah menganalisis dan mengidentifikasi alternatif kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan (memperoleh cost effective alternatif)
- Policy legitimation* (legitimasi kebijakan) adalah menganalisis penerimaan publik dan atau policy stakeholder lain terhadap suatu kebijakan atau program.
- Policy implementation* (pelaksanaan kebijakan) merupakan penilaian formatif yang mengambil tempat ketika suatu kebijakan/program sedang dilaksanakan, serta menganalisis persyaratan-persyaratan yang diperlukan untuk meningkatkan kesuksesan pelaksanaan kebijakan tersebut.
- Policy impact* (dampak kebijakan) menganalisis sejauh mana pelaksanaan suatu kebijakan/program memperoleh dampak seperti yang diinginkan atau ditetapkan dalam tujuan kebijakan.
- Termination* (Penghentian kebijakan) penilaian terhadap kebijakan dan implementasinya, yang bila ternyata jelek maka kebijakan perlu dihentikan atau diganti dengan yang lain yang lebih baik.

Karena fokus dalam penelitian ini menggunakan analisis kebijakan dengan **model restropektif**, maka dari beberapa tahap tersebut, pembahasan yang akan dilakukan lebih difokuskan pada **analisis implementasi kebijakan dan analisis dampak yang ditimbulkan pada saat sebuah kebijakan telah diimplementasikan (*formative evaluation*)**.

Dampak dari implementasi kebijakan tidak selalu positif, tetapi bisa juga negatif, seperti halnya pada kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang.

Adanya analisis kebijakan ini adalah untuk mengetahui seberapa besar dampak dari adanya kebijakan tersebut, seperti halnya yang dikemukakan oleh Palumbo dalam Prasetyo (2009:8) yang mengemukakan bahwa analisis dampak ini adalah untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan suatu kebijakan/program dalam memperoleh dampak, apakah seperti yang diinginkan atau ditetapkan dalam tujuan kebijakan.

#### **a. Dampak Internal Kebijakan**

Dampak internal kebijakan adalah dampak yang terjadi pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan ini, baik sebagai subjek kebijakan, seperti halnya Dinas Sosial dan Lembaga Swadaya Masyarakat (dalam konteks ini adalah Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca), maupun yang terlibat sebagai objek kebijakan, yaitu anak jalanan.

##### **1) Dampak pada Dinas Sosial Kota Malang**

Jika dilakukan analisis pada pelaksanaan program sebagai bagian dari upaya implementasi kebijakan yang dilakukan Dinas Sosial, ada beberapa hambatan yang ditemui oleh Dinas Sosial. Apabila dianalisis dari teori yang ditulis oleh Bambang Sunggono dalam Bambang Sunggono (1994:144-145), beberapa hambatan yang dialami Dinas Sosial adalah terkait masalah-masalah berikut:

### a) Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung, masing-masing mempunyai informasi yang penting, yang perlu dan sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik, sehingga adanya gangguan komunikasi akan dapat mengganggu proses informasi.

Pada Dinas Sosial sendiri, komunikasi antar pegawainya berjalan dengan baik, yang kurang baik adalah komunikasi antara Dinas Sosial dengan pihak luar yang terkait dengan penanganan anak jalanan ini, seperti halnya dengan Pemerintah Kota, dengan LSM, ataupun dengan anak jalanan itu sendiri. Alur informasi yang kurang baik dengan Pemerintah Kota selaku pembuat Keputusan Walikota tampak ketika adanya kebijakan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dalam pelaksanaannya seakan memaksakan pihak Dinas Sosial agar mereka bisa mampu *menghandle* 28 kategori yang tercantum dalam kebijakan tersebut, terlebih juga kebijakan tersebut telah dipitaskan sejak tahun 2010, dan pada saat itu Dinas Sosial belum terbentuk, tetapi masih sebatas Bagian Sosial yang berada dibawah naungan Dinas Tenaga Kerja dan Sosial (Disnaker) Kota Malang. Akibatnya pelaksanaan dari kebijakan ini tidak bisa berjalan maksimal.

Alur informasi yang berjalan kurang baik tidak hanya dengan Pemerintah Kota saja, tetapi juga pihak LSM, hal ini sering menimbulkan kesalahpahaman yang pada akhirnya menimbulkan hubungan Dinas Sosial menjadi renggang dengan LSM-LSM yang menaungi anak-anak jalanan. Renggangnya hubungan ini semakin membuat arus informasi tidak bisa diterima dengan baik, sebagai

contoh, ketika diadakan operasi razia anak jalanan, seringkali tidak ada koordinasi dengan LSM, akibatnya ada beberapa LSM yang menyikapinya dengan tidak mau bekerjasama menyerahkan anak binaanya untuk mengikuti pembinaan setelah adanya razia. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Ibu Putri selaku pekerja sosial di Dinas Sosial, bahwa seringkali ada LSM-LSM tertentu yang menjemput anak binaan ketika mereka sedang mengikuti proses pembinaan di LIPONSOS.

Hal tersebut tentu menunjukkan bahwa LSM tersebut tidak memberikan dukungan terhadap program kerja Dinas Sosial. Belum lagi mengenai LSM-LSM di Kota Malang yang seringkali sulit dimintai tentang profil anak jalanan binaannya beserta jumlahnya, sehingga Dinas Sosial sendiri tidak mempunyai data pasti tentang jumlah anak jalanan yang ada di Kota Malang. Ibu Titis juga mengungkapkan bahwa Dinas Sosial sudah berupaya untuk mendatangi LSM-LSM yang *concern* menangani anak jalanan untuk mendapatkan data mengenai profil mereka beserta anak-anak binaannya, sehingga Dinas Sosial tidak mengalami kesulitan ketika akan mengadakan *pemlotingan* terkait pengikutsertaan anak jalanan binaan LSM-LSM tertentu dalam pelatihan-pelatihan keterampilan.

#### **b) Dukungan**

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada proses implementasinya tidak cukup dukungan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Pada tahun 2013 ini, setelah Dinas Sosial sudah berdiri sendiri, tidak hanya sebatas bagian dari Disnakersos, diharapkan dapat bekerja lebih maksimal. Seperti halnya yang dikatakan Ibu Titis bahwa setelah adanya pemecahan Dinas ini

diharapkan kinerja Dinas Sosial akan lebih maksimal, karena lingkup kerjanya juga lebih luas dan sumberdaya manusia yang juga sudah bertambah.

Adanya pecah dinas ini memang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dari kinerja Dinas Sosial, tetapi di sisi lain permasalahan yang muncul dari pecah dinas ini adalah ketika pegawai yang ditempatkan pada beberapa bagian yang ada di Dinas Sosial adalah mutasi dari dinas-dinas lain dengan latar belakang yang jauh berbeda, ada yang dari Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan, dan lain sebagainya, sehingga sebagian dari mereka masih belum memahami tentang tugas pokok dan fungsinya seperti apa.

Tidak hanya itu, kelengkapan sebuah struktur kedinasan juga masih belum selesai dengan tuntas, seperti halnya ketika dimintai tentang profil Dinas Sosial yang baru, menyangkut visi-misi dan tupoksi, Dinas Sosial juga belum memilikinya, atas saran dari salah seorang pegawai di sana, jika menginginkan untuk mengangkat profil Dinas Sosial, untuk sementara waktu gambaran umum tentang Dinas Sosial bisa mempergunakan gambaran umum Disnakersos yang dulu, dengan beberapa bagian yang dihilangkan jika itu bukan menyangkut bagian dari Dinas Sosial tetapi masuk pada bagian Dinas Ketenagakerjaan.

### c) Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam kebijakan perlindungan anak jalanan ini pelaku yang terlibat dalam implementasi kebijakan ini adalah pemerintah, LSM, masyarakat luas dan anak jalanan itu sendiri. Kebijakan yang berkaitan dengan

anak jalanan ini menjadi tidak efektif karena adanya pembagian potensi yang tidak sesuai, atau kurang dipahami antar aktor yang terlibat.

Ketidakhahaman mengenai potensi masing-masing secara otomatis akan menghambat implementasi kebijakan. Sebagai contoh ketika Dinas Sosial mempunyai program pemberdayaan anak jalanan dengan memberikan pelatihan keterampilan, setelah masa pelatihan selesai, diberikan bantuan modal pada anak jalanan tersebut untuk menjalankan usahanya, modal tersebut berupa uang dan perlengkapan usaha. Pada kenyataan di lapangan, tidak semua fasilitas yang diberikan Dinas Sosial ini dimanfaatkan dengan baik. Pihak Griya Baca sendiri mengakui bahwa pada saat pemberian bantuan berupa kamera setelah adanya pelatihan keterampilan fotografi, kamera tersebut tidak bisa diketahui lagi keberadaannya. Tidak hanya kameranya yang tidak ada, bahkan ketika pihak Griya Baca mencari anak bersangkutan yang menerima bantuan kamera, anak tersebut juga sudah tidak diketahui keberadaannya.

Inilah yang menjadi kendala tersendiri disetiap pemberian bantuan berupa barang kepada anak-anak jalanan. Pihak LSM yang menaungi merekapun mengalami kesulitan dalam melakukan *controlling*, menurut pengakuan Sri Utomo, pimpinan LPAJ Griya Baca mengungkapkan bahwa kesulitan pengawasan itu juga terkait dengan lingkungan yang ada di sekitar anak jalanan, anak-anak tersebut tidak 24 jam berada dan berkumpul dengan pengurus Griya Baca, tetapi sebagian besar waktu mereka dihabiskan di jalan dan walaupun bagi mereka yang mempunyai tempat tinggal, orang-orang yang berada di lingkungan tempat tinggal mereka itupun memberikan pengaruh yang kurang baik, termasuk

dari pihak keluarga yang terkadang justru memberikan saran untuk menjual barang bantuan tersebut agar uangnya dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Sepertinya kesalahan tidak hanya terjadi karena latar belakang dari anak jalanan tersebut, tapi juga dari pihak LSM yang kurang mampu untuk mengontrol anak binaannya, bisa jadi hal ini karena hubungan yang kurang intens antara pihak LSM dan anak binaannya yang menyebabkan kurangnya komunikasi. Tidak hanya pihak LSM, pihak Dinas Sosialpun sepertinya juga kurang intens dalam melakukan pengawasan dan evaluasi pada program pemberdayaan tersebut. Seperti halnya yang penulis amati, pihak Dinas Sosial kota Malang baru mengadakan satu kali evaluasi sejak diberikannya bantuan berupa kamera pada akhir tahun 2011 lalu, sidak tersebut dilakukan pada pertengahan Bulan Agustus 2012, dan sidak itupun baru dilakukan karena pada saat itu ada pihak dari Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur yang juga ingin melakukan evaluasi keberhasilan dari pelatihan fotografi yang telah dilakukan.

Fenomena yang terjadi menunjukkan adanya pembagian potensi yang kurang berimbang, dan kurang disadari satu sama lain peranannya sejauh apa. Akibatnya terjadi ketidak efektifan program yang menyebabkan gagalnya upaya pemberdayaan.

## **2) Dampak pada Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya**

### **Baca**

Upaya LPAJ Griya Baca dalam memberikan perlindungan terhadap anak jalanan dilakukan dengan berbagai macam cara dan dengan berbagai macam

pendekatan. Tidak dapat dipungkiri bahwa selama ini LSM adalah pihak yang paling dekat dengan komunitas anak jalanan, karena pada kenyataannya merekalah yang mempunyai kegiatan dan berdamai langsung dengan anak jalanan. Upaya perlindungan anak jalanan mempunyai cakupan yang sangat luas karena memang anak-anak jalanan berada dalam lingkungan yang rawan dan eksploitatif, sehingga mereka memang membutuhkan upaya perlindungan khusus yang sangat kompleks. Perlindungan dapat diartikan sebagai usaha-usaha untuk mempertahankan, menjamin atau menjaga kemungkinan-kemungkinan yang dapat membawa kerugian terhadap sesuatu (<http://m.kompasiana.com>). Selanjutnya, jika menyangkut tentang perlindungan anak, mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2002, perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Masih dalam UU Nomor 23 Tahun 2002, adanya perlindungan anak ini dipersempit lagi dalam pengertian perlindungan khusus untuk anak, termasuk anak jalanan adalah yang termasuk dalam perlindungan khusus tersebut.

Dikategorikan dalam perlindungan khusus karena mereka mempunyai lingkungan yang berbeda dengan lingkungan normal seperti halnya anak-anak pada umumnya.

Dalam Undang-Undang tersebut dikatakan bahwa perlindungan khusus untuk anak yaitu perlindungan yang diberikan kepada anak dalam hal situasi darurat, berhadapan dengan hukum, dari kelompok minoritas dan terisolasi yang dieksploitasi secara ekonomi dan atau seksual, yang diperdagangkan, yang

menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), korban penculikan, penjualan, perdagangan, korban kekerasan baik fisik maupun mental, yang menyandang cacat, dan korban perlakuan salah dan penelantaran ([www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id))

Sebagai wujud perlindungan seperti halnya yang tercantum dalam Undang-Undang Perlindungan Anak (UUPA) dan juga pada Keputusan Walikota tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Griya Baca melakukan serangkaian advokasi pada anak jalanan. Upaya perlindungan tersebut diupayakan Griya Baca dengan membuat usulan terkait poin-poin kebijakan yang terkait dengan perlindungan anak jalanan, seperti halnya pada saat Griya Baca diundang dalam Penyesuaian Rencana Aksi Daerah Kota Kayak Anak (RAD KLA). Upaya perlindungan dari sisi kebijakan ini juga terkait perlindungan hak-hak mereka secara sipil. Terkait dengan perlindungan hak-hak sipil anak jalanan, kerap kali Griya Baca mengadvokasi pembuatan akta kelahiran gratis bagi anak-anak binaan mereka, karena akta kelahiran ini merupakan hal yang teramat penting.

Selain upaya tersebut di atas, penanganan anak jalanan juga harus dilakukan melalui pendekatan dari sisi ekonomi, sosial dan budaya. Seperti yang diketahui bahwa sebagian besar motif seorang anak menjadi anak jalanan adalah karena permasalahan ekonomi yang ada dikeluarganya. Dalam menghadapi permasalahan ini, Griya Baca melakukan berbagai upaya pengentasan mereka dari kehidupan jalanan dengan berbagai pelatihan keterampilan dan pemberian motivasi yang diadakan atas kerjasama dengan beberapa pihak, salah satunya adalah pihak Dinas Sosial. Upaya pelatihan yang diadakan oleh pihak Griya Baca tidak hanya

terfokus pada anak jalanan yang menjadi binaanya, tetapi juga melibatkan orang tua ataupun keluarga dari anak jalanan tersebut, hal ini sesuai dengan konsep pembinaan yang dilakukan oleh Griya Baca yaitu "*child center community development*". Inti dari konsep ini adalah Griya Baca berusaha untuk melakukan upaya advokasi dan pemberdayaan anak jalanan dengan maksimal, dan untuk mendukung hal tersebut maka dibutuhkan penanganan secara menyeluruh, termasuk juga melibatkan orang tua, maupun masyarakat yang ada disekitarnya, hal ini juga dapat dikatakan sebagai pendekatan terpadu antara ekonomi, sosial dan budaya. Pengentasan kondisi perekonomian tersebut akan sulit dilakukan jika kondisi lingkungan sosial tidak mendukung, karena pengaruh budaya yang terbentuk dari lingkungan sosial akan sangat besar, untuk itulah dibutuhkan penanganan secara menyeluruh.

### **3) Dampak pada Anak Jalanan di Kota Malang**

Fenomena permasalahan anak jalanan merupakan fenomena yang muncul sebagai bagian dari kemiskinan perkotaan. Kemiskinan perkotaan ini merupakan imbas dari pembangunan perkotaan yang menjadikan kota sebagai pusat kegiatan perekonomian. Sebagai pusat kegiatan perekonomian, kota dianggap mampu menghadirkan banyak lapangan pekerjaan sehingga menjadi daya tarik yang kuat bagi orang-orang desa yang menginginkan kehidupan yang lebih baik. Permasalahannya adalah ketika penduduk kota semakin bertambah tetapi tidak diimbangi dengan bertambahnya lapangan pekerjaan, akibatnya banyak orang yang mempertahankan hidupnya dengan bekerja dan berbekal kemampuan seadanya. Dari fenomena kemiskinan yang ada di kota inilah yang pada akhirnya

melahirkan keluarga-keluarga prasejahtera. Tuntutan kehidupan perkotaan membuat mereka semakin terdesak hingga akhirnya memutuskan untuk melakukan pekerjaan apapun demi menyambung dan mempertahankan hidupnya, hal inilah yang juga terjadi pada anak jalanan.

Ada tiga penyebab munculnya fenomena anak jalanan yakni:

- a. Tingkat mikro (*immediate causes*), yakni faktor-faktor yang berhubungan dengan situasi anak dan keluarganya.
- b. Tingkat meso (*underlying causes*), yakni faktor-faktor yang ada di masyarakat tempat anak dan keluarga berada.
- c. Tingkat makro (*basic causes*), yakni faktor-faktor yang berhubungan dengan struktur makro dari masyarakat, seperti kebudayaan.

(<http://www.wikipedia2012.com>).

Putranto (1990:11) dalam studi kualitatifnya mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang berusia 6-15 tahun yang tidak bersekolah lagi dan tinggal tidak bersama orang tua mereka dan bekerja seharian untuk memperoleh penghasilan di jalanan, persimpangan dan tempat-tempat umum. Pengertian di atas merupakan ungkapan sebagian kondisi yang ada pada anak jalanan. Di Kota Malang sendiri, kondisi anak jalanan sangat beranekaragam. Bahkan telah dikemukakan oleh Farid (1997:8) bahwa anak jalanan memang bukanlah suatu yang homogen, mereka cukup beragam dan dapat dibedakan atas dasar pekerjaannya, hubungan dengan orang tua atau orang dewasa terdekat, waktu dan jenis kegiatannya di jalanan, serta jenis kelaminnya.

Fenomena heterogenitas anak jalanan ini dibedakan menjadi tiga kelompok oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur (2002:8), antara lain yaitu:

a. *Children on the street*, yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalan, tetapi masih mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua dan rumahnya. Fungsi anak jalanan pada kategori ini adalah membantu memeperkuat ekonomi keluarga.

b. *Children of the street*, yaitu anak jalanan yang berpartisipasi penuh di jalanan, baik secara sosial maupun ekonomi. Frekuensi hubungan dengan orang tua tidak menentu, banyak diantaranya sengaja pergi atau lari dari rumah karena mengalami kekerasan atau perlakuan salah baik secara emosional, fisik maupun sosial.

c. *Children from families from the street*, merupakan anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan. Hubungan keluarga cukup erat, tetapi hidup mereka terombang-ambing di satu tempat ke tempat yang lain dengan segala resiko hidup menggelandang.

Berbagai kategori anak jalanan ini merupakan pengaruh dari latar belakang mereka, karena pada dasarnya mereka mempunyai alasan-alasan berbeda yang melatarbelakangi mereka menjadi anak jalanan.

Keterlibatan anak jalanan dalam suatu aktivitas ekonomi akan menimbulkan dampak yang kurang baik bagi perkembangannya, baik secara fisik maupun psikis, seperti halnya yang diungkapkan oleh Bagong (2010:54) yang menyatakan bahwa banyak bukti menunjukkan bahwa keterlibatan anak-anak dalam aktivitas ekonomi baik disektor formal maupun informal yang terlalu dini cenderung rawan eksploitasi, terkadang berbahaya dan mengganggu perkembangan fisik, psikologis dan sosial anak. Secara fisik, dengan waktu kerja mereka yang tidak tentu dan tidak ada batasan akan berakibat kurang baik terhadap kondisi kesehatan mereka.

Tidak hanya itu, jalanan merupakan tempat yang rawan, apalagi ketika mereka harus meminta-minta ataupun mengamen di lampu merah dan diantara banyak kendaraan yang lalu lalang maka akan sangat rawan sekali dengan terjadinya kecelakaan.

Secara psikis, keberadaan mereka yang lebih sering di jalan tentu akan berdampak pada perilaku dan pola pikir, karena jalanan bukan merupakan tempat yang sesuai untuk anak-anak. Tempat mereka di jalanan rawan sekali dengan segala bentuk eksploitasi, baik eksploitasi ekonomi, eksploitasi seksual, maupun penelantaran.

Kerawanan anak jalanan sebagai korban eksploitasi, memunculkan tuntutan tersendiri, yaitu tuntutan tentang adanya perlindungan bagi anak jalanan, agar hak-hak mereka dapat terjaga seperti halnya anak-anak pada umumnya. Perlindungan dapat diartikan sebagai usaha-usaha untuk mempertahankan, menjamin atau menjaga kemungkinan-kemungkinan yang dapat membawa kerugian terhadap sesuatu (<http://m.kompasiana.com>).Selanjutnya, jika menyangkut tentang perlindungan anak, mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menjelaskan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Perlindungan anak ini harus dilakukan secara adil, tidak terkecuali pada anak jalanan, sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 34 UUD 1945 ayat 1 yang menyatakan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara” dan juga diperjelas dengan sila ke dua dan ke lima dari Pancasila yang bunyinya adalah: “*Kemanusiaan yang adil dan beradab*” dan “*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”, maka sudah jelas bahwa perlindungan terhadap anak jalanan ini merupakan hal yang wajib untuk ditegakkan.

Kondisi anak jalanan berbeda dengan anak-anak pada umumnya, karena hal tersebutlah maka perlindungan yang mereka butuhkanpun secara otomatis akan berbeda dengan kebutuhan perlindungan layaknya anak-anak pada umumnya.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2002 dijelaskan lebih rinci bahwa perlindungan anak ini dipersempit lagi pengertiannya, dan perlindungan anak jalanan tergolong pada “Perlindungan Khusus untuk Anak”, yaitu perlindungan yang diberikan kepada anak dalam hal situasi darurat, berhadapan dengan hukum, dari kelompok minoritas dan terisolasi yang dieksploitasi secara ekonomi dan atau seksual, yang diperdagangkan, yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), korban penculikan, penjualan, perdagangan, korban kekerasan baik fisik maupun mental, yang menyandang cacat, dan korban perlakuan salah dan penelantaran ([www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id))

Upaya perlindungan terhadap anak jalanan ini harus dilakukan secara menyeluruh. Dalam konsep perlindungan anak, Hapka Kurniawan menyatakan bahwa ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam upaya perlindungan anak, antara lain adalah:

1. Ruang lingkup perlindungan yang meliputi:

jasmaniah dan rohaniah, serta keperluan primer dan sekunder;

2. Jaminan pelaksanaan perlindungan:

hendaknya dituangkan dalam suatu peraturan yang tertulis, baik dalam bentuk Undang-undang atau Perda, yang perumusannya sederhana tetapi dapat dipertanggungjawabkan serta disebarluaskan secara merata dalam masyarakat,

dimana pengaturan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi dan situasi setempat (<http://id.shvoong.com>).

Untuk memberikan jaminan dalam pelaksanaan perlindungan anak jalanan ini, memang sangat diperlukan untuk ditindaklanjuti dalam bentuk kebijakan yang pasal-pasalnya mengatur dengan jelas seperti apa perlindungan itu harusnya dilakukan, dan juga menjelaskan secara rinci tentang sanksi-sanksi yang dikenakan jika terdapat suatu penyelewengan yang dilakukan dalam sebuah tindakan perlindungan. Kebijakan dan perundangan-undangan merupakan sebuah konsep ideal dalam kehidupan masyarakat, dimana dia hanya sebatas instrumen dan aturan diatas kertas ketika tidak menyentuh realitas sosial yang ada, untuk itulah maka perlindungan terhadap anak jalanan tidak cukup hanya dengan diterbitkannya kebijakan perundang-undangan tanpa adanya pengawalan baik berupa instrumen sosial yang berupa penyadaran masyarakat akan urgensi perlindungan anak. Untuk itulah sangat dibutuhkan adanya koordinasi yang baik yang dapat menjaga agar pelaksanaan perlindungan anak jalanan ini dapat berjalan dengan seimbang.

Dampak dari implementasi kebijakan perlindungan anak ini bisa dilihat dari seberapa jauh tujuan-tujuan kebijakan ini dapat tercapai. Jika dihubungkan dengan konsep perlindungan anak yang ditulis oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam artikel yang ditulis oleh Hapka Kurniawan dalam judul “Bentuk-Bentuk Perlindungan Anak di Indonesia”, maka inti dari dilaksanakannya kebijakan perlindungan anak jalanan harus dapat memenuhi unsur-unsur berikut:

1. Perwujudan adanya keadilan dalam masyarakat merupakan dasar utama perlindungan anak. Inti dari konsep perlindungan yang pertama ini adalah adanya sebuah perlakuan yang adil terhadap semua anak, termasuk pada anak jalanan. Adanya kebijakan ini paling tidak dapat menjadi penyadaran bagi masyarakat bahwa anak jalanan juga berhak untuk mendapatkan perlakuan yang sama seperti anak-anak pada umumnya, dan dengan adanya kebijakan yang berisi perlindungan terhadap anak jalanan, paling tidak dapat membeberikan penyadaran bagi masyarakat jika anak jalanan tidak berhak untuk diperlakukan semena-mena dan mereka juga mempunyai hak untuk mendapat perlindungan. Jika melihat kebijakan yang ada di Kota Malang, baik terkait kebijakan PMKS maupun KLA, kemungkinan besar sebagian besar masyarakat tidak mengetahuinya, dan juga belum ada upaya dari pemerintah terkait sosialisasi kebijakan tersebut, hal ini dapat terlihat jelas ketika masih banyak orang tua-orang tua yang mengeksploitasi anaknya sendiri untuk menjadi anak jalanan dan memperlakukan mereka dengan tidak semestinya.

2. Suatu usaha bersama untuk melindungi anak dalam melaksanakan hak dan kewajibannya secara manusiawi dan positif. Dengan adanya kebijakan perlindungan anak, seharusnya dapat menjadi jaminan bagi setiap anak untuk mendapatkan hak dan kewajibannya secara utuh, apapun kondisinya, termasuk juga pada anak jalanan. Anak jalanan merupakan BPTA (Bentuk Pekerjaan Terburuk bagi Anak), dimana dalam Undang-Undang Perlindungan Anak mengamanahkan untuk menghapuskan kondisi tersebut, termasuk juga

dalam Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak, Pemerintah Kota Malang juga sudah mengagendakan untuk menanggulangi permasalahan tersebut, tetapi sampai pada tahun ini pertumbuhan anak jalanan di Kota Malang masih terus mengalami peningkatan.

3. Secara dimensional, mewujudkan perlindungan anak yang beraspek mental.

Adanya kebijakan perlindungan anak ini, khususnya perlindungan khusus untuk anak, secara otomatis dimaksudkan untuk melindungi mereka tidak hanya dari segi fisik saja, tetapi juga dari segi psikis, terlebih pada anak jalanan. Sampai saat ini upaya perlindungan secara mental ini sudah diupayakan, baik oleh Pemerintah Kota Malang melalui Dinas Sosial yang setiap selesai melakukan operasi simpatik penertiban anak jalanan diadakan kegiatan pembinaan berupa penyadaran dan motivasi-motivasi, agar anak jalanan tersebut tidak lagi kembali ke jalan. Hal serupa juga kerap kali dilakukan oleh pihak LSM, dalam hal ini Griya Baca juga sering melakukan *training, motivation*, juga kegiatan pembinaan dengan materi keagamaan. Tetapi hal ini tampaknya belum memberikan pengaruh besar kepada anak jalanan, disamping jumlah anak jalanan yang terus meningkat, juga disertai dengan ulah nakal mereka, seperti halnya mereka yang sering minum-minuman keras, sering terlibat tawuran antar *genk*, ada juga yang terlibat kegiatan pelecehan seksual, dan lain sebagainya.

Dari beberapa fenomena yang terjadi di atas, terlihat bahwa dampak adanya kebijakan perlindungan anak jalanan tidak terlalu berimbas pada kehidupan anak jalanan itu sendiri, dari berbagai faktor yang dikemukakan pada konsep

perlindungan anak, hanya sebagian kecil yang dapat terimplementasikan, itupun tampaknya tidak memberikan dampak perubahan yang cukup besar bagi keberadaan anak-anak jalanan.

#### **b. Dampak Eksternal**

Dampak eksternal merupakan dampak yang terjadi di luar dari sasaran utama sebuah kebijakan, dimana eksternal ini adalah efek yang terjadi secara tidak langsung.

##### **1) Dampak pada Masyarakat Kota Malang**

Masyarakat merupakan salah-satu bagian dari kelompok yang merasakan dampak dari adanya kebijakan anak jalanan, karena keberadaan anak jalanan yang berada di tengah-tengah masyarakat. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Palumbo dalam Prasetyo (2009:8) bahwa analisis dampak ini adalah untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan suatu kebijakan/program dalam memperoleh dampak, apakah seperti yang diinginkan atau ditetapkan dalam tujuan kebijakan.

Pada kenyataannya di masyarakat, fenomena anak jalanan masih menjadi fenomena yang memprihatinkan sampai sekarang ini, terlebih jika melihat anak-anak jalanan beroperasi di lampu merah-lampu merah yang dapat mengganggu lalu-lintas dan kondisi ini sangat membahayakan keselamatan mereka. Selain itu praktik anak-anak jalanan yang terkadang meminta-minta dengan cara memaksa juga masih sering terjadi. Sepertinya sampai saat ini masyarakat masih belum merasakan adanya dampak dari Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan.

### **3. Analisis Upaya Alternatif dalam Mengatasi Hambatan dari Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Malang**

Analisis kebijakan ini diperlukan agar peran dari sebuah kebijakan dapat menjadi lebih efektif. Keefektifan ini dinilai dari kemampuan sebuah kebijakan dalam menyelesaikan sebuah permasalahan, jika memang ada bagian dari kebijakan yang dirasa belum tepat sasaran, diberikan gambaran-gambaran atau alternatif-alternatif kebijakan sebagai hasil dari analisis kebijakan yang telah dilakukan sebelumnya, yang nantinya dari proses analisis ini bertujuan untuk lebih menyempurnakan kebijakan yang sebelumnya dan menjadikan pelaksanaan kebijakan menjadi lebih tepat sasaran dengan adanya alternatif-alternatif kebijakan yang ada.

Alternatif kebijakan ini sangat diperlukan, mengingat dalam sebuah kebijakan, permasalahan yang dihadapi dapat terus berkembang mengikuti kompleksitas perkembangan permasalahan yang ada pada masyarakat. Analisis kebijakan ini bertujuan memberikan rekomendasi dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak jalanan yang ada di Kota Malang, agar kebijakan perlindungan anak jalanan ini dapat mengentaskan anak jalanan dari segala bentuk eksploitasi yang ada. Perumusan alternatif dalam sebuah analisis kebijakan bersumber dari hambatan-hambatan yang dialami dalam proses implementasi kebijakan, setelah itu hambatan tersebut diidentifikasi agar dapat ditemukan solusi alternatif yang dapat menyelesaikan hambatan tersebut. Beberapa alternatif kebijakan yang disarankan penulis dalam Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan adalah terkait Peningkatan kapasitas sumberdaya manusia, dibuatnya kebijakan yang lebih

khusus terkait perlindungan anak, peningkatan sinergi antara Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

#### a. Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia

Kebijakan yang berkaitan dengan Perlindungan Anak Jalanan, diperlukan analisis yang mendalam untuk memberikan solusi terhadap permasalahan-permasalahan yang menjadi hamatan dari implementasi kebijakan tersebut dalam rangka mendukung implementasi kebijakan ini agar dapat berjalan dengan maksimal.

Jika melihat pada Teori Implementasi Kebijakan George Edward III dalam Winarno, (2002 :126-151), faktor-faktor yang dapat mendukung implementasi kebijakan adalah:

##### a) Komunikasi

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni **transmisi, kejelasan (*clarity*) dan konsistensi**. Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah **transmisi**. Sebagai implementator kebijakan, Dinas Sosial harus menyadari tanggungjawab dari setiap program kerja yang telah diagendakan sebagai bentuk realisasi wujud dari upaya perlindungan untuk anak jalanan, untuk itu setiap program kerja yang dibuat harus dipertimbangkan secara matang, terkait analisis keberhasilan maupun kendala yang akan dihadapi dalam pelaksanaan program-program tersebut, hal itu diperlukan agar dapat meminimalisir terjadinya kegagalan pelaksanaan program kerja yang dapat menyebabkan pelaksanaan perlindungan anak jalanan tidak dapat berjalan dengan maksimal.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah **kejelasan**.

Sebelum mengimplementasikan kebijakan dengan membuat program-program kerja, Dinas Sosial sebagai implementator harus sudah terlebih dahulu memahami dengan jelas tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan perlindungan anak jalanan tersebut, sehingga kebijakan ini dapat terealisasi dengan benar dan tepat sasaran.

Jika inti dari kebijakan yang diturunkan dari UUPA adalah melindungi hak-hak anak, termasuk anak jalanan yang merupakan kategori dari anak berkebutuhan khusus, maka kebijakan yang dibuat di daerah haruslah sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut, dan sebagai implementator kebijakan, Dinas Sosial harus memahami dengan baik hal tersebut dan mengkomunikasikan dengan pihak Pemerintah Kota selaku pembuat kebijakan

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah **konsistensi**.

Jika pemerintah menginginkan kebijakan perlindungan anak jalanan ini dapat berjalan dengan efektif, maka perintah-perintah pelaksanaannya harus konsisten dan jelas. Ketika salah-satu pasal dalam UUPA mengamanatkan untuk melakukan perlindungan terhadap semua anak, tidak terkecuali anak jalanan, maka harus dijalankan dengan konsisten, jangan sampai ada pergeseran dalam mamaknai tujuan kebijakan tersebut, misalnya seringkali terjadi kesalahpahaman yaitu Dinas Sosial yang memaknai peranannya dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah hanya sebatas memberdayakan anak jalanan, bukan untuk mewujudkan upaya perlindungan secara utuh dan lebih menyeluruh. Terjadinya hal ini menyebabkan kesalahpahaman dalam memaknai tujuan kebijakan, untuk itu dibutuhkan

komunikasi yang baik demi menciptakan pemahaman yang lebih mendalam mengenai tujuan kebijakan yang sebenarnya.

#### **b) Sumber-sumber**

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik. Pada Dinas Sosial Kota Malang, khususnya tahun 2013 ini, telah terjadi mutasi pegawai besar-besaran, dan sebagian dari pegawai/staff yang sekarang berada pada Dinas Sosial Kota Malang adalah mutasi dari beberapa dinas, seperti Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian, dan lain sebagainya. Hal ini menjadi kendala tersendiri bagi peneliti ketika melakukan penelitian dan proses wawancara, karena hanya sebagian dari pegawai Dinas Sosial yang paham mengenai tugas-tugas yang harus dilakukan terkait peranannya dalam perlindungan anak jalanan. Proses wawancara hanya dapat dilakukan kepada para pegawai yang telah lama bekerja di sana, yang memang selama ini sudah mengetahui program-program kerja yang telah dan akan diagendakan oleh Dinas Sosial.

#### **c) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku**

Dinas Sosial harus dapat menjadi implementator kebijakan perlindungan anak jalanan ini dengan baik, untuk itu setiap staff haruslah memahami benar tujuan dari kebijakan ini, sehingga dapat menyikapi dengan baik. Dengan adanya penyikapan yang baik terhadap suatu kebijakan, itu berarti bahwa para staff yang terlibat sebagai aktor implementator ini dapat dikatakan telah memeberikan

dukungan terhadap teralisasinya tujuan dari kebijakan, dan kemungkinan besar jika hal itu terjadi, maka mereka akan menjalankan kewajibannya untuk menjalankan setiap program kerja sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan kebijakan awal, sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan linier. Apapun kondisinya, meskipun Dinas Sosial pada saat ini memiliki banyak staff barunya hasil mutasi-mutasi dari dinas-dinas lain, tapi Dinas Sosial harus dapat mengkoordinasikan semuanya dengan baik, agar peran Dinas Sosial dapat berjalan maksimal.

#### **d) Struktur Birokrasi**

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi- organisasi swasta. Sebagai pelaksana dari kebijakan yang terkait dengan perlindungan anak jalanan, Dinas Sosial tidak bekerja sendiri. Seperti yang telah dipaparkan di atas bahwa dalam kinerjanya, Dinas Sosial bekerja sama dengan dinas-dinas lain, seperti Dinas Pendidikan, Dinas Pencatatan Sipil, Dinas Kesehatan, dan lain-lainnya. Pembagian tugas itu didasarkan pada kewenangan masing-masing Dinas, sebagai contoh dalam pembuatan akta kelahiran gratis bagi anak jalanan, tugas pendataan dan pemberkasan dilakukan oleh Dinas Sosial yang bekerjasama dengan Pekerja Sosial dan LSM, selanjutnya dilimpahkan ke Dinas Pencatatan Sipil untuk diproses lebih lanjutnya. Setelah akta jadi, akan diberikan kembali pada Dinas Sosial, biasanya Dinas Sosial bekerjasama dengan LSM-LSM untuk pembagian akta. untuk menjaga agar kerjasama ini dapat berjalan

dengan baik maka pola komunikasi dan pembagian tugas yang dilakukan dengan baik.

**b. Pembuatan Kebijakan yang lebih Khusus mengenai Perlindungan Anak**

Kebijakan publik merupakan sebuah kebijakan yang mempunyai keterkaitan satu dengan yang lain, terlebih jika konteksnya pada kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah, maka harus mengacu pada kebijakan pemerintah pusat yang menjadi turunannya. Menurut Sunggono (1994:12), tujuan dari dibuatnya suatu kebijakan publik adalah:

1. Memelihara ketertiban umum;
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal;
3. Memadukan berbagai aktivitas;
4. Menunjuk dan membagi benda material dan non material.

Seperti halnya kebijakan perlindungan anak jalanan yang ada di Kota Malang, bahwa inti utama dari diimplementasikannya kebijakan ini adalah harus memenuhi tujuan tersebut di atas, jika ada banyak faktor yang belum terpenuhi dari tujuan utama sebuah kebijakan publik, maka dapat dikatakan ada hal yang perlu dievaluasi terkait dengan inefisiensi kebijakan tersebut. Adanya inefisiensi pada implementasi sebuah kebijakan pasti karena adanya hambatan yang ditemui pada saat proses implementasi kebijakan.

Menurut Bambang Sunggono dalam Bambang Sunggono, (1994:144-145) implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, antara lain adalah:

1. Isi kebijakan;

2. Informasi;
3. Dukungan;
4. Pembagian potensi.

Dari beberapa faktor penghambat tersebut di atas yang nampaknya menjadi penghambat utama dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang adalah faktor terkait isi kebijakan. Seperti yang diketahui bersama bahwa sampai pada saat ini, Kota Malang masih belum mempunyai kebijakan yang secara khusus mengatur masalah perlindungan anak secara umum, dan perlindungan anak jalanan secara khusus. Seperti yang telah dijelaskan pada beberapa bahasan sebelumnya bahwa selama ini Pemerintah Kota Malang memakai kebijakan Penanganan PMKS sebagai payung hukum utama dalam penanganan permasalahan anak jalanan, termasuk juga dalam permasalahan perlindungan bagi anak jalanan. Dalam PMKS ada 28 kategori yang harus ditangani, dan anak jalanan adalah satu diantara beberapa kategori tersebut. hal inilah yang menjadi kendala yang utama, karena ada 28 indikator, maka secara otomatis penanganan yang harus dilakukan untuk setiap indikator tersebut tidak diperinci dengan jelas. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa kebijakan mengenai PMKS ini masih bersifat sangat umum, dan karena lingkupnya yang terlalu luas tersebut pada akhirnya mengakibatkan isi kebijakannya masih tampak bias.

Biasnya isi kebijakan berakibat pada kurang fokusnya penanganan permasalahan anak jalanan, padahal jika melihat kondisi pertumbuhan anak jalanan di Kota Malang yang setiap tahunnya mengalami peningkatan, seharusnya

Pemerintah Kota Malang melihat fenomena ini menjadi sebuah kondisi *urgent* yang harus ditangani dengan serius, terlebih karena Pemerintah Pusat juga sudah mengagendakan kebijakan-kebijakan yang secara jelas menegaskan tentang pentingnya adanya sebuah kebijakan pada setiap daerah yang mengatur tentang perlindungan hak-hak anak secara adil.

### **c. Peningkatan Sinergi antara Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat**

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan, dibutuhkan sarana dan prasarana yang memadai untuk mengupayakan agar sebuah kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik, seperti halnya yang dikemukakan oleh Wahab (1997:67) bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. Jika dihubungkan dalam sebuah implementasi kebijakan, pernyataan tersebut mempunyai arti bahwa sebuah kebijakan itu tidak hanya untuk dibuat dan disahkan, setelah itu dianggap selesai begitu saja. Tentu tidak demikian, tetapi adanya sebuah kebijakan yang telah disahkan, menuntut untuk diimplementasikan agar dapat dilihat seberapa besar dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut dalam menyelesaikan sebuah permasalahan, begitupun juga seharusnya yang terjadi pada kebijakan perlindungan anak jalanan. Adanya kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah pusat harus di *breakdown* oleh Pemerintah Daerah, dalam konteks ini adalah Pemerintah Kota Malang.

Kebijakan perlindungan anak jalanan merupakan sebuah kebijakan yang kompleks sehingga untuk menyelesaikan kompleksitas permasalahan tersebut

tidak hanya menjadi tanggungjawab satu *stakeholder*, tetapi dibutuhkan kerjasama *multiple stakeholder* untuk menangani permasalahan anak jalanan ini. Dalam hal ini, yang mempunyai peran penting yaitu Pemerintah Kota Malang sebagai pembuat payung kebijakan harus mampu *membreakdown* kebijakan dari Pemerintah Pusat, dan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota ini setidaknya harus lebih jelas dan lebih fokus lagi, agar ketika kemudian kebijakan ini diimplementasikan, implementator kebijakan tersebut dapat memahami dengan jelas maksud dan tujuan kebijakan. Di samping Pemerintah Kota Malang, ada dinas-dinas lain yang bertugas sebagai implementator kebijakan ini, seperti halnya Dinas Sosial Kota Malang.

Selama ini Dinas Sosial Kota Malang adalah dinas yang menjadi penanggungjawab dalam penanganan permasalahan anak jalanan, tetapi Dinas Sosial bukan menjadi satu-satunya dinas yang bertanggungjawab dalam menangani permasalahan ini. Dinas Sosial juga bekerjasama dengan dinas-dinas lain, seperti halnya ketika dilakukan operasi simpatik penangkapan anak jalanan, Dinas Sosial bekerjasama dengan Satpol-PP untuk melakukan razia, dan setelah dilakukan razia, untuk melakukan pembinaan mental dan spiritual anak jalanan, Dinas Sosial bekerjasama dengan Departemen Agama untuk memberikan materi pembinaan dan motivasi, dan masih banyak jenis kerjasama dengan dinas-dinas lainnya.

Kerjasama yang dilakukan oleh Dinas Sosial terkait penanganan anak jalanan, tidak hanya kerjasama antar dinas/antar instansi pemerintah, melainkan juga dengan LSM yang *concern* dalam menangani anak jalanan, salah satunya

adalah LPAJ Griya Baca. Adanya kerjasama dengan LSM adalah hal yang penting untuk dilakukan, karena LSM merupakan pihak yang mempunyai hubungan kedekatan langsung dengan anak jalanan.

Dikatakan oleh salah seorang Pekerja Sosial pada Dinas Sosial bahwa selama ini Dinas Sosial cenderung bersebarang pemikiran dengan LSM-LSM anak jalanan. Perbedaan visi misi inilah yang pada akhirnya dapat mengganggu komunikasi dan kerjasama antara kedua belah pihak. Sinergi yang kurang baik antara Dinas Sosial dan LSM ini nampak ketika penulis menanyakan tentang data-data LSM yang sekarang bekerjasama dengan Dinas Sosial, data yang dimiliki ternyata adalah data lama, ada LSM yang sudah tidak aktif tetapi masih ada dalam data Dinas Sosial, selain itu juga data pengurus yang terdapat pada Dinas Sosial adalah data-data yang sudah lama, sebagai contoh data Griya Baca pada Dinas Sosial, di sana masih tertulis bahwa pimpinan pada LSM ini adalah Novita Anggraini, tetapi pada kenyataannya pimpinan dari Griya Baca saat ini adalah saudara Sri Utomo, dan Novita Anggraini adalah pimpinan Griya Baca pada periode dua tahun yang lalu.

Sinergisitas yang kurang baik antara Dinas Sosial dan LSM harus segera diselesaikan, mengingat pentingnya kejasama antara kedua belah pihak, karena sebagai pihak yang lebih *intens* berhubungan langsung dengan anak jalanan, seharusnya LSM dapat menjadi fasilitator dan penghubung antara pemerintah dan anak jalanan. Begitupun sebaliknya Dinas Sosial dan pihak-pihak dari Pemerintah Kota harus mampu merangkul LSM-LSM terkait, hal ini juga untuk lebih

memudahkan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan agar tepat sasaran.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan peneliti, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang dinilai belum cukup berhasil. Hal ini dapat dilihat dari peran para aktor pelaksana yang belum maksimal. Beberapa aktor pelaksana tersebut adalah Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dalam penelitian ini diwakili oleh Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (LPAJ) Griya Baca. Dinas Sosial yang merupakan Dinas yang baru terbentuk pada Januari 2013 lalu belum mempunyai kesiapan yang cukup untuk mengimplementasikan kebijakan ini dengan maksimal. Selama ini penanganan anak jalanan yang dilakukan oleh Dinas Sosial cenderung pada upaya pemberdayaan, padahal pada kenyataannya anak jalanan memerlukan upaya perlindungan yang lebih dari itu. Selain itu, kerjasama antar aktor dalam implementasi kebijakan ini juga belum berjalan dengan maksimal, seperti halnya antara Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan (Griya Baca) dimana diantara keduanya tidak memiliki hubungan komunikasi yang baik.
2. Kurang berhasilnya implementasi kebijakan ini juga dapat dilihat dari pelaksanaan program-program penanganan terhadap anak jalanan, seperti

adanya razia anak jalanan yang seringkali bukan menyelesaikan masalah tetapi memicu masalah baru dengan adanya tindakan-tindakan perlawanan yang dilakukan anak jalanan. Selain itu juga pada program pemberian bantuan (*stimulant*) pada anak jalanan, dimana bantuan yang diberikan seringkali tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, sehingga tujuan dari diadakannya program pelatihan untuk memberikan keterampilan bagi mereka, agar mereka bisa memiliki pekerjaan dari keterampilan tersebut, tidak berjalan sesuai harapan.

3. Dampak dari implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan yang terjadi pada Dinas Sosial pada kenyataannya adalah Dinas Sosial mengalami kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut, karena dalam Keputusan Walikota Nomor 88 Tahun 2011 terkait Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Dinas Sosial harus melakukan penanganan secara menyeluruh terhadap 28 kategori yang ada dalam PMKS tersebut, terlebih karena sebelumnya Dinas Sosial hanyalah sebuah Sub Bagian dari Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial dimana kinerjanya cukup terbatas. Mungkin dengan dibentuknya Dinas Sosial baru akan lebih memudahkan Dinas Sosial untuk melakukan penanganan secara maksimal, tentunya jika segala sarana dan prasarana dari dinas yang baru terbentuk ini sudah cukup memadai.
4. Dampak pada Lembaga Swadaya Masyarakat dapat dilihat ketika terjalin kerjasama antara Dinas Sosial dengan LSM-LSM terkait dengan program-program penanganan anak jalanan, termasuk juga yang terjadi pada Griya Baca. Dari hasil kerjasama yang dilakukan dengan Dinas Sosial, tidak

semuanya dapat dikawal dengan baik. Ada beberapa dari kelalaian yang dilakukan Griya Baca dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terkait dengan pemberian bantuan usaha yang diberikan oleh Dinas Sosial kepada anak binaanya, akibatnya ada beberapa bantuan (*stimulant*) yang tidak tepat sasaran dan tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Di luar dari kegagalan proses pengawalan tersebut, Griya Baca juga mempunyai serangkain program diluar kerjasamanya dengan Dinas Sosial terkait pemberian upaya perlindungan terhadap anak jalanan, seperti halnya upaya untuk menyekolahkan anak binaannya yang putus sekolah, membantu keringanan biaya sekolah dan biaya pengobatan.

5. Dampak yang paling nyata yang langsung dialami oleh sebaian anak jalanan adalah ketika adanya pembuatan akta kelahiran gratis, sehingga mereka bisa mendapatkan pengakuan hak sipilnya. Di luar itu, permasalahan anak jalanan masih erat sekali dengan permasalahan eksploitasi. Masih banyak anak-anak jalanan yang sampai sekarang masih tereksplotasi secara ekonomi, seksual dan lainnya, dan kebijakan perlindungan anak jalanan yang sekarang ini ada belum menyentuh hal-hal tersebut. sehingga bisa dikatakan bahwa kebijakan perlindungan anak jalanan ini belum sepenuhnya mampu untuk memberikan perlindungan bagi anak jalanan, apalagi untuk mengentaskan mereka dari segala bentuk eksploitasi.

6. Adanya anak jalanan di beberapa tempat umum pasti akan menimbulkan dampak dan reaksi sendiri bagi masyarakat Kota Malang, terlebih jika ada sebagian dari anak jalanan yang beroperasi di lampu-lampu merah, dan hal ini

akan berdampak luas. Tidak banyak masyarakat yang mengetahui tentang adanya kebijakan perlindungan bagi anak jalanan, hal itu bisa dilihat dari stigma mereka yang cenderung menganggap anak jalanan sebagai anak-anak yang hanya pantas untuk disingkirkan agar karena keberadaan mereka yang mengganggu ketertiban umum, untuk itulah dibutuhkan sosialisasi tentang kebijakan Perlindungan Anak kepada masyarakat agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam menangani permasalahan anak jalanan.

7. Adanya pembentukan Dinas Sosial baru, perlu disikapi dengan peningkatan sumberdaya manusia, karena sebagian dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berada pada lingkungan Dinas Sosial merupakan hasil memutasi dari Dinas Dinas lain yang ada pada lingkungan Pemerintah Kota Malang. selain itu berkas-berkas yang berhubungan dengan Dinas Sosial juga harus segera dilengkapi.

8. Dijadikannya Keputusan Walikota Tentang Penyandang Masalah Ksesjahteraan Sosial (PMKS) yang di dalamnya terdapat 28 kategori, masih terlalu umum untuk menyikapi permasalahan terkait anak jalanan, karena jumlah anak jalanan Kota Malang yang semakin bertambah setiap tahunnya menuntut pemerintah untuk melakukan penyikapan yang lebih khusus. Untuk itulah diperlukan adanya kebijakan yang lebih khusus mengenai perlindungan anak, sehingga tampak lebih jelas mengenai azas-azas perlindungan yang harusnya diberikan kepada anak jalanan.

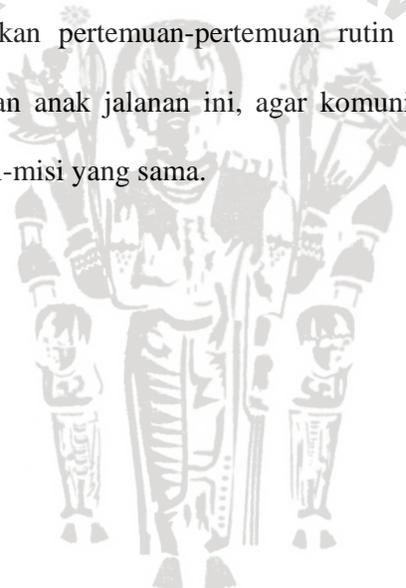
9. Selama ini, hubungan antara Dinas Sosial dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tampak renggang, hal ini karena pola komunikasi yang terjalin adalah tidak cukup baik, akibatnya menyulitkan Dinas Sosial untuk melakukan koordinasi terkait dengan penanganan permasalahan anak jalanan, untuk itu diperlukan peningkatan sinergisitas antara pihak Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), karena pada kenyataannya LSM adalah pihak yang mempunyai kedekatan secara langsung terhadap anak jalanan sehingga mereka lebih mengetahui tentang permasalahan yang terjadi pada anak jalanan.

## **B. Saran**

1. Dengan adanya pembentukan Dinas Sosial baru, memerlukan kesiapan yang lebih matang lagi, kesiapan ini terkait pada kemampuan sumberdaya manusia, maupun pada sarana prasarananya. Untuk menanggulangi hal tersebut, dibutuhkan pelatihan kerja pada para pegawainya, agar masing-masing pegawai memahami dan menguasai tugasnya. Selain itu diperlukan adanya disiplin kerja terkait masalah administrasi dan pengolahan, sehingga meski Dinas Sosial ini baru terbentuk, tetapi segala data dan arsipnya sudah tertata dengan rapi.
2. Permasalahan anak jalanan di Kota Malang merupakan sebuah permasalahan yang urgent, jika hanya mempergunakan Keputusan Walikota Nomor 88 Tahun 2011, maka unsur perlindungan yang ada di dalamnya masih terlalu umum, untuk itu dibutuhkan kebijakan yang lebih khusus mengenai

perlindungan anak, sehingga pelaksanaan perlindungan terhadap anak jalanan dapat dengan lebih maksimal dan adanya kebijakan perlindungan tersebut dapat mereduksi jumlah anak jalanan serta menghindarkan mereka dari segala bentuk eksploitasi.

3. Untuk mendukung implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan ini agar berjalan dengan baik, dibutuhkan adanya sinergisitas yang baik antara aktor-aktor yang terlibat di dalamnya, karena dalam proses implementasi kebijakan tersebut dibutuhkan kerrjasama dan komunikasi yang baik. Karena itu perlu diadakan pertemuan-pertemuan rutin antara antara aktor-aktor terkait penanganan anak jalanan ini, agar komunikasinya tetap terjaga dan memiliki satu visi-misi yang sama.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Allen, W and M. Kilvington. 2004. *Stakeholder Ananlysis*. Manaaki Whenua Landcare Research.
- Arikunto, Suharsimi. 1990. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Dinas Sosial Propinsi Jawa Timur. 2002. *Penanganan Anak Jalanan, Dinas Sosial Surabaya*.
- Departemen Sosial Republik Indonesia. 2004. *Standar Pelayanan Anak Jalanan melalui Rumah Singgah*.
- Dunn, William N. 2000. *Public Policy Analysis*. Yogyakarta: Gadjahmada.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2011. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Farid, M. 1997. *Pekerja Anak, Upaya Implementasi Konvensi Hak Anak di Indonesia dan Konvensi ILO (no. 138) Jurnal Analisis Sosial edisi 5 Mei 1997*. Bandung: AKATIGA.
- Gosita, Arief. 1991. *Masalah Perlindungan Anak*. Yogyakarta: Liberty.
- Guzman, SL. 1992. *Helping Stress Children, National Asociation for Social Work Education inc. National Project on Street Children (DCW, NSCD/UNICEF)*.
- Hakim, Abdul. 2002. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: Ekonisia Kampus Fakultas Ekonomi UII.

Islamy, M. Irfan. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*.

Jakarta: Bumi Aksara.

Kartini, Kartono. 1990. *Pengantar Metodologi dan Riset Sosial*. Bandung:

Mandar Maju.

Koentjoroningrat. 1991. *Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT. Gramedia.

Miles, M.B & Huberman, A.M. (1992). *Analisis Data Kualitatif*: Penerjemah

Tjetjep Rohendi R. Universitas Indonesia Press.

Moleong, Lexy J. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja

Rosdakarya.

AR, Mustopadidjaja. 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik: formulasi,*

*implementasi dan evaluasi kerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Prasadj, Heru dan Agustian, Muniarti. 2002. *Anak Jalanan dan Kekerasan*.

Jakarta: Pusat Kajian Pengembangan Masyarakat Universitas Katolik Atma

Jaya.

Parson, Wayne. 2008. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik*. Edisi

*Pertama*. Cetakan ke Tiga. Dialih Bahasakan oleh Tri Wibowo Santoso.

Jakarta: Kencana.

Prasetyo, Bambang. 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja

Grafindo Persada.

Putranto, Pandji. 1990. *Penelitian Anak Jalanan: Kasus di Pasar Senin Jakarta*.

Jakarta: Bekerjasama dengan Yayasan Childhope Philipina.

Faisal, Sanapsiah. 1992. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: PT. Rajawali

Press.

Saraswati, Rika, S.H CN M.Hum. 2009. *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*.

Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Singarimbun, Masri. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: Pustaka LP3ES.

Sugiyono, Prof Dr. 2005. *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta.

Suharto, Edi. 2008. *Analisis Kebijakan Publik Edisi ke-4*. Bandung: Alfabeta.

Soenaariko, 2005. *Public Policy (Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah)*. Surabaya: Airlangga University Press.

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sutopo, dan Sugianto. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Solichin, Abdul Wahab. 1997. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

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

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

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 *tentang Pengesahan Konyensi Hak-Hak Anak*.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 *tentang Perlindungan Anak*.

Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/88/35.73.112/2011 *tentang Komite Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial*.

Surat Keputusan No.188.45/195/35.73.112/2010 Tahun 2010 tentang Gugus

Tugas Kota Layak Anak.

### **ARTIKEL**

Anonymous, 2012. *Pengertian Anak Jalanan*. Diakses Kamis, 13 September 2012, dari (<http://www.dinsosjatim.go.id/>).

Anonymous, 2012. Rumah Singgah. Diakses Jumat 12 Oktober 2012, dari (<http://www.damandiri.or.id/>).

Anonymous, 2010. "Potret Buram Anak-anak Jalanan Dihari Nasional", diakses pada 11 September 2012 dari <http://www.malang-post.com/menufeature/52860-potret-buram-anak-anak-jalanan-di-hari-anak-nasional>.

Anonymous, 2005. "*Eksplorasi Anak*", diakses pada 11 September 2012 dari <http://benradit.wordpress.com/category/eksplorasi-anak>.  
<http://digilib.umm.ac.id>.

Anonymous, 2012. "Kesenjangan Ekonomi", diakses pada 30 Oktober 2012 dari <http://www.rimanews.com/read/20120521/63335/kesenjangan-ekonomi-melebar-akibat-pertumbuhan-tanpa-pemerataan>.

Anonymous, 2012. "Teori Kebijakan Publik", diakses pada 31 oktober 2012 dari <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/03/teori-kebijakan-publik.html>.

# CURRICULUM VITAE

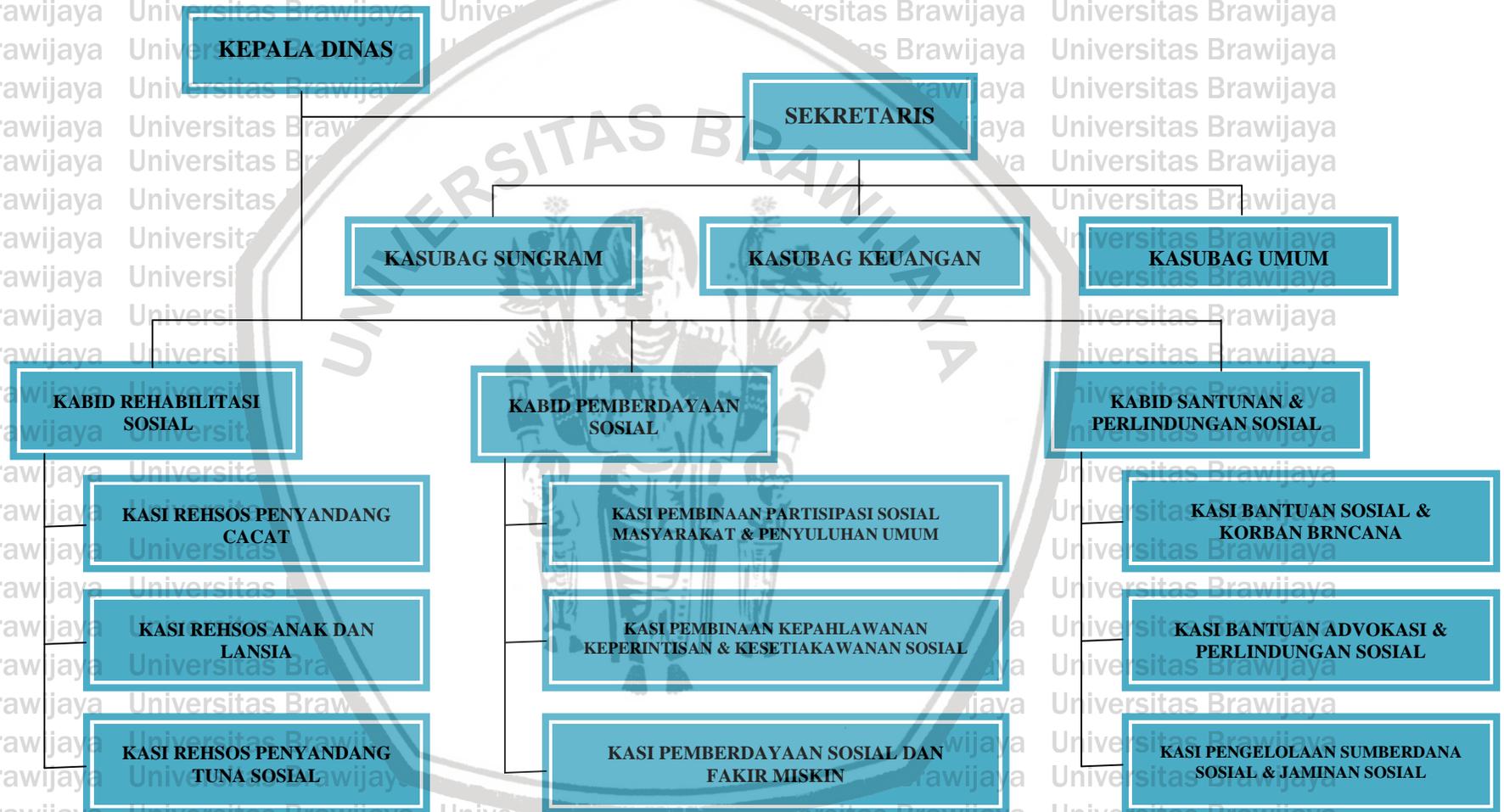


Nama : Sylfia Rizzana  
Nomor Induk : 0910310315  
Mahasiswa  
Tempat dan tanggal lahir : Lamongan, 20 Maret 1991

Pendidikan :  
1. SDN 1 Sumberdadi Tamat tahun 2003  
2. SMPN 2 Mantup Tamat tahun 2006  
3. SMAN 2 Lamongan Tamat tahun 2009

Judul Skripsi : Analisis Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan dalam rangka Pengentasan dari Segala Bentuk Eksploitasi (Studi pada Dinas Sosisal Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Gria Baca)

**Gambar 4.6**  
**Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Malang**



Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2012