

**Pelaksanaan Program Dinas Sosial Kota Surabaya  
Dalam Menangani Anak Jalanan**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana  
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**Disusun Oleh:**

**Denny N.A Dillak**

**NIM. 0410313028**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**

**ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

**2010**

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul Skripsi : Pelaksanaan Program Dinas Sosial Kota Surabaya  
Dalam Menangani Anak Jalanan.

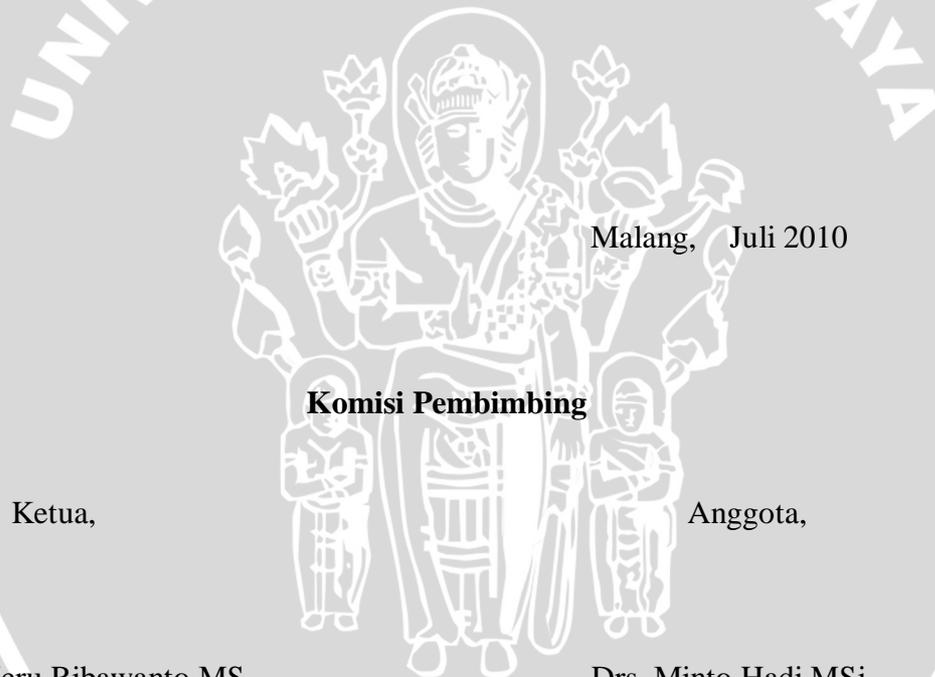
Disusun oleh : Denny N.A Dillak

NIM : 0410313028

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : Administrasi Pemerintahan Daerah



Drs. Heru Ribawanto MS

NIP.19520911 197903 1 002

Drs. Minto Hadi MSi

NIP. 19540127 198103 1 003

## TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi

Universitas Brawijaya Malang pada :

Hari : Selasa

Tanggal : 12 oktober 2010

Jam : 12.00 - 13.00

Judul : Pelaksanaan Program Dinas Sosial Kota Surabaya Dalam  
Menangani Anak Jalanan.

Disusun oleh : Denny N.A Dillak

NIM : 0410313028

Dan Dinyatakan **LULUS**

Majelis Penguji,

Ketua,

Anggota,

Drs. Heru Ribawanto MS

NIP.19520911 197903 1 002

Drs. Minto Hadi MSi

NIP. 19540127 198103 1 003

Anggota,

Anggota,

Drs. Andy Fefta Wijaya MDA, Ph,D

NIP. 19670217 199103 1 000

Drs. Suwondo, MS

NIP. 19530201 198010 1 001

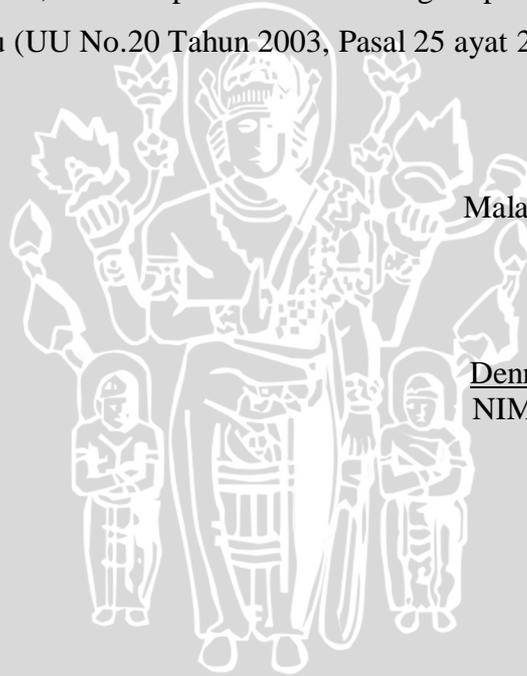
## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

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

Apabila ternyata dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia 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, Juli 2010

Denny N.A Dillak  
NIM. 0410313028



## RINGKASAN

Denny N.A Dillak, 2010. **Pelaksanaan Program Dinas Sosial Kota Surabaya Dalam Menangani Anak Jalanan.** Drs, Heru Ribawanto Ms, Drs, Minto Hadi Msi.

Fenomena anak jalanan merupakan masalah sosial yang kompleks. Seandainya memilih, menjadi anak jalanan bukan merupakan sebuah pilihan yang tepat oleh siapapun juga. Semua orang hendak hidup normal dalam keadaan yang menguntungkan baik secara material maupun non-material. Namun menjadi anak jalanan adalah sebuah konsekuensi logis dari pilihan hidup yang rumit. Keberadaan mereka selalu menyisakan masalah. Baik bagi keluarga, masyarakat bahkan bagi bangsa ini. Perhatian dan penanganan yang solutif dari pemerintah sangat jauh dari kata memuaskan. Padahal sebagai sesama manusia, mereka juga harus mendapatkan perlakuan yang adil dan beradab agar mendapatkan masa depan yang cerah bagi diri mereka, keluarga, dan bangsa ini.

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk sebagai berikut: 1) Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pelaksanaan program-program pemerintah kota Surabaya dalam menangani anak jalanan. 2) Untuk mengetahui dan mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi pemerintah kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif dengan metode penelitian kualitatif. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Penelitian bertempat di Dinas Sosial kota Surabaya.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada tiga faktor utama yang menjadi penyebab keberadaan anak jalanan yaitu faktor ekonomi (kondisi keluarga yang miskin), kekerasan dalam keluarga, dan pengaruh lingkungan sosial. Sehingga peran dinas sosial adalah menjalankan fungsi pencegahan, rehabilitatif, dan pemberdayaan anak jalanan. Yang semuanya itu di satukan dalam program-program yang telah dilakukan. Seperti razia sepuluh jalur, rumah singgah, dan kelas khusus bagi anak jalanan. Pada pelaksanaannya tingkat optimalisasi yang dirasakan belum sepenuhnya efektif. Perlu pelayanan dan pengabdian yang ekstra dalam menjalankan semua fungsi dalam hal penanganan anak jalanan. Keseriusan pemerintah daerah harus dilaksanakan dengan melibatkan semua komponen masyarakat. Baik swasta, pemuka agama, pengusaha, dunia pendidikan dan berbagai macam pemangku kepentingan lainnya dalam mengatasi fenomena anak jalanan.

## SUMMARY

Denny N. A Dillak, 2010. Realization Program of social Service Office in Surabaya to Solve Walf Problem. Drs. Heru Ribawanto Ms, Drs. Minto Hadi, Msi.

Walf's phenomenon is to become an urgent and complex social problem. Becoming a walf is not a good choice inf only they had options. Everyone expects to have normal life in good condition both material an non-material. However, being a walf is a logical consequence from the very complicated life choice. Their existence is always been a problem and also result in problem for all parties; family, society and nation. It is getting worse by the ineffective attention and solution from the government, which is far away from satisfying. As human being, they have the right to be treated equal and courteous to have brighter future for them selves, family, and nation.

Having the review, this stdy aimed to: 1) find out and describe the program implementation of Surabaya city government in handling the walf; 2) find out and describe some obstacles experienced by Surabaya city government in handling the walf. This study is a descriptivequalitative study. The data collection methods are interview, observation, and documentation. The study took place in the Social Service Office in Surabaya.

The result of the study show that there arethree main factors causing the existence of the walf: economical factor (poor family), violence in the house, and the infience of social environment. Here, , the roles of socialservice are to deliver preventive and rehabilitative functions, as well ad to empowerthe walf. These all roles have been immersed into some already conducted programs; the 'ten lines razia', stop-over house, and special class for the walf. However, the implementation of the programs is less effectively. The municipality of regional state should be more seriously involved in handling the problem with the support from the whole society components; private parties, leading religious figures, entrepreneur, education world, and other importance occupant to solve the walf problem.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis sampaikan kepada Tuhan Yesus Kristus yang telah memberikan berkat yang melimpah dan penyertaan yang tiada pernah berkesudahan, sehingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Skripsi ini di buat sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi strata-1 pada universitas brawijaya malang dengan judul **“Program Dinas Sosial Kota Surabaya Dalam Menangani Anak Jalanan.”**

Terima kasih yang mendalam penulis sampaikan kepada:

1. Bapak prof. Dr, Sumartono Ms, selaku dekan fakultas ilmu administrasi universitas brawijaya.
2. Bapak Dr Mr, Khairul Muluk S,sos, Msi, selaku ketua jurusan ilmu administrasi universitas brawijaya.
3. Bapak Drs, Heru Ribawanto Ms, selaku pembimbing I dalam penyusunan skripsi ini, yang di tengah kesibukan beliau dengan ikhlas dan penuh perhatian memberikan kritik serta saran selama penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Drs, Minto Hadi Msi, selaku pembimbing II dalam penyusunan skripsi ini, yang di tengah kesibukan beliau dengan ikhlas dan penuh perhatian memberikan kritik serta saran selama penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Drs,Eko Haryanto MM, kepala dinas sosial kota Surabaya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian di instansi yang di pimpinnya. Beserta suluruh pegawai dinas sosial.
6. Untuk orang tua, papa dan (Alm) Mama untuk dukungan doa dan kasih sayang yang begitu besar khususnya (Alm) mama yang begitu kuat memberikan inspirasi tiada henti.
7. Untuk Emilia + Riny + Ronald, Roy dan Siska yang selalu menyemangati dan memberikan dukungan doa.
8. Untuk Kurniasarry yang terus mendukung dan memberi semangat serta doa yang tiada henti.
9. Pihak-pihak lain yang turut membantu menyelesaikan skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga bimbingan dan bantuan yang telah di berikan kepada penulis mendapatkan imbalan yang setimpal dari tuhan yang maha kuasa.

Akhir kata penulis mohon maaf sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang sengaja maupun yang tidak sengaja.

Semoga Tuhan Yesus memberkati kita semua.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



Malang 21 juli 2010

Penulis

**Denny N.A Dillak**

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>TANDA PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>SURAT PERNYATAAN ORIGINALITAS SKRIPSI</b> .....	iii
<b>RINGKASAN</b> .....	iv
<b>SUMMARY</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xiii
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kontribusi Penelitian.....	8
E. Sistematika Penelitian.....	8
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
A. Pemerintahan Daerah.....	10
1. Pengertian Pemerintah Daerah.....	10
2. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	10
a. Desentralisasi.....	11
b. Dekonsentrasi.....	13
c. Otonomi Daerah.....	13
3. Peran Pemerintah Daerah.....	15
a. Selaku Stabilisator.....	15
b. Selaku Inovator.....	18
c. Selaku Modernisator .....	18
d. Selaku Pelopor.....	18
e. Selaku Pelaksana Sendiri.....	19
4. Fungsi Pemerintah Terhadap Pembangunan....	19
a. Negara Sebagai Negara Politik (Politic State).....	19
b. Negara Sebagai Negara Hukum (Legal State).....	20
c. Negara Sebagai Kesejahteraan (Welfare State).....	20

d. Negara sebagai Negara admissitratif

(administrative State) .....	21
B. Pembangunan.....	21
1. Pengertian Pembangunan.....	23
2. Tiga Hal Utama Dalam Pembangunan.....	25
3. Persyaratan Pembangunan.....	26
C. Fungsi dan Peran Dinas Sosial.....	26
D. Anak jalanan.....	27
1. Pengertian Anak jalanan.....	28
2. Ciri-ciri Penggolongan Anak Jalanan.....	29
3. Penyebab timbulnya Anak Jalanan.....	32
4. Landasan Hukum Penanggulangan Anak Jalanan Sebagai Dasar Pembentukan Kebijakan Pemerintah.....	34
E. Anak Sebagai Sebuah Konstruksi Realitas Masyarakat.....	38
1. Pandangan Masyarakat Terhadap Anak Jalanan.....	38
2. Penanganan Terhadap Anak Jalanan (Pola Pemberdayaan Anak Jalanan).....	39
3. Peran Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Sosial) Terhadap Anak Jalanan.....	43
F. Peran dan Tanggungjawab Pemerintah (Sebuah Batasan Konsep).....	45
G. Tindakan Diskriminasi Terhadap Anak Melalui Kebijakan Publik (Kritik, Wacana, dan Solusi terhadap Permasalahan Anak Jalanan).....	48

**BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian.....	52
B. Fokus Penelitian.....	52
C. Lokasi Penelitian.....	53
D. Sumber Data.....	53
E. Teknik Pengumpulan Data.....	54
F. Analisa Data.....	54

**BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Deskripsi Wilayah Penelitian.....	55
a. Gambaran Umum Kota Surabaya.....	55



1. Kondisi Geografi.....	56
2. Suku Bangsa.....	59
3. Agama dan Bahasa.....	59
4. Kependudukan.....	60
5. Perekonomian dan Seni Budaya.....	61
b. Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Surabaya.....	63
1. Profil Tugas Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Sosial).....	63
2. Sasaran Penanganan Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Sosial).....	69
3. Masalah yang Menjadi Sasaran Dinas Sosial Kota Surabaya.....	69
4. Struktur Organisasi Dinas Sosial.....	71
B. Penyajian Data Hasil Penelitian dan Pembahasan.....	72
1. Latar Belakang Adanya Anak Jalanan di Kota Surabaya.....	72
2. Program Kerja Dinas Sosial Kota Surabaya Dalam Menanggulangi Anak Jalanan.....	77
3. Peran Dinas Sosial Kota Surabaya Dalam Penanganan Masalah Sosial Lainnya.....	83
C. Analisis Data.....	92
1. Latar belakang yang menyebabkan terjadinya anak jalanan serta masalah-masalah yang dihadapi anak jalanan di kota Surabaya.....	92
2. Peran Dinas Sosial kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan.....	94
3. Program Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Sosial) Dalam Penanggulangan Anak Jalanan.....	96
<b>BAB V</b>	
<b>PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	99
B. Saran .....	102

**DAFTAR PUSTAKA**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Saat ini pemerintah gencar melakukan pembangunan. Pembangunan yang seimbang antara pembangunan fisik dan non-fisik merupakan prioritas utama pemerintah dalam melaksanakannya. Banyak hal yang saling berkaitan antara pembangunan dalam konteks-konteks tertentu. Pembangunan birokrasi yang seutuhnya memperhatikan kepentingan masyarakat banyak adalah prioritas pembangunan yang utama. Kemajuan ekonomi yang mendukung kesejahteraan dibentuk melalui tata kelola pemerinthan yang baik dan bertanggungjawab. Persoalan kekinian yang menyangkut aspek hidup orang banyak semestinya tetap menjadi prioritas dan yang utama adalah upaya pembangunan mental dan spritual kaum muda. Generasi muda adalah penerus perjalanan bangsa ini diharapkan menjadi generasi muda yang matang, memiliki intelektualitas tinggi, berjiwa besar, bermoral, serta tangguh.

Namun pada kenyataannya pembangunan mental dan moral kaum muda menemui banyak kendala dan tantangan. Tantangan terbesar yang dialami kaum muda adalah tidak semuanya memperoleh kesempatan yang seimbang dan layak dalam menemukan potensi diri secara wajar dan normal. Anak-anak yang adalah generasi muda semestinya mendapat perhatian dan dilindungi. Namun, pada kenyataannya, banyak yang melakukan peran ganda, melakukan sesuatu yang seharusnya bukan merekalah pemerannya. Fenomena ini marak terjadi, dan kita kenal sebagai anak jalanan.

Fenomena ini merupakan permasalahan kompleks yang perlu penanganan ekstra. Menjadi anak jalanan bukan merupakan pilihan yang menyenangkan. Namun permasalahan yang menderanya menjadikannya pilihan ini sulit untuk dihindari. Penanganan yang solutif dan perlindungan yang penuh tanggungjawab wajib dilakukan. Mereka adalah juga saudara kita yang sepatasnya mendapatkan kesempatan yang layak dan wajar. Sehingga menjadi pribadi dewasa yang matang dan dapat diandalkan.

Anak Terlantar RI capai 5,4 juta. Apa arti angka-angka ini bagi para pejabat berdasar yang duduk di kursi kekuasaan dan perwakilan rakyat sana. Perseteruan politik, perebutan pengaruh, perdebatan yang terus-menerus diekspose media dan ‘hanya’ berujung pada target pencitraan seakan membuktikan betapa nasib rakyat, termasuk nasib anak Indonesia hanyalah menjadi agenda kesekian dalam kamus kerja politik mereka.

Kesimpulan di atas tentu bukan tanpa bukti. Tahun 2009 Komisi Nasional Perlindungan Anak dari Departemen Sosial melansir jumlah anak terlantar di Indonesia ‘masih’ sekitar 3,4 juta. Namun belum genap satu tahun, angka ini bertambah sebanyak 2 juta anak hingga saat ini mencapai 5,4 juta. Sebuah angka yang sangat tinggi dan tak urung memunculkan pertanyaan, selama ini pemerintah ada dimana? Terlebih, data di atas bisa jadi hanya merupakan fenomena gunung es. Karena realitasnya, kehadiran anak terlantar –termasuk di antaranya anak-anak jalanan-- kini kian mudah kita temui di mana saja dan kapan saja. Wajar jika ada anekdot terkait pasal 34 ayat 1 UUD 1945, “fakir miskin dan anak terlantar (memang) dipelihara (keberadaannya) oleh negara”.

Meningkatnya jumlah anak terlantar yang sangat tinggi ini tak sepadan dengan klaim pemerintah tentang menurunnya tingkat kemiskinan di Indonesia. Tahun 2009 lalu, pemerintah mengklaim telah berhasil menurunkan angka kemiskinan hingga level 14,15%, bahkan berani memprediksi angka ini turun menjadi 13,5% di tahun 2010. Logikanya, jika tingkat kemiskinan benar menurun, berarti tingkat kesejahteraan masyarakat seharusnya meningkat. Sementara, tak bisa dipungkiri jika problem anak terlantar justru menjadi potret atau cerminan bagi realitas masyarakat dengan tingkat kesejahteraan rendah. Itulah kenapa Kementrian Sosial sendiri (dulu : Depsos) mengkatagorikan anak terlantar ke dalam kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Pertanyaannya, jika klaim pemerintah soal menurunnya tingkat kemiskinan yang berarti meningkatnya tingkat kesejahteraan itu benar, lantas siapa yang menikmatinya? Atau, jangan-jangan hitungannya memang salah?

Di satu sisi, perhatian pemerintah diharapkan mampu membawa perubahan, tetapi di sisi lain penangan dari pemerintah belum mampu menjawab persoalan sosial yang terjadi. Malah terkesan pemerintah abai dalam menangani

persoalan anak jalanan. Selama ini pemerintah hanya menyentuh bagian luar dari penanganan anak jalanan. Seperti penyediaan rumah singgah, padahal masalah sebenarnya adalah bagaimana kemiskinan dan tingkat ekonomi keluarga juga perlu dibenahi. Ketimpangan penyelesaian mengakibatkan penyelesaian yang tidak tuntas. Menyediakan masalah baru dengan solusi yang lama.

Menurut Bahtiar Chamsyah (mantan menteri sosial), penyebab anak terjerumus dalam kehidupan jalanan adalah kemiskinan. Namun, sesungguhnya hal tersebut merupakan akumulasi dari persoalan bangsa ini yang tak terselesaikan. Masalah anak jalanan, merupakan sebuah rekor fantastis bukti pemerintah abai dan lalai mengatur irama perjalanan bangsa ini.

Propinsi Jawa Timur dan Indonesia bagian Timur pada umumnya, Surabaya tak pelak adalah contoh kemajuan yang seringkali menjadi acuan pembangunan berbagai daerah. Tetapi ironisnya di saat yang sama Surabaya seringkali juga menjadi daerah tujuan utama kaum migran yang ingin merubah nasib. Sebagai sebuah metropolitan, akselerasi perkembangan kota Surabaya yang terlalu cepat harus diakui acapkali justru melahirkan distorsi. Di bawah bayang – bayang model pembangunan yang hiper-pragmatis dan hanya mengedepankan pertumbuhan ekonomi serta kalkulasi efisiensi, ternyata terbukti gagal dan malah hanya melahirkan sejumlah kesenjangan — termasuk kesenjangan pembangunan antara wilayah perkotaan dan pedesaan (Chaniago, 2001). Sekali pun benar bahwa di era millenium urban ini banyak kemajuan telah berhasil dicapai kota-kota besar dan pusat-pusat pertumbuhan seperti Surabaya. Tetapi, dampak - dampak dari perubahannya tetap berawal dan berakhir di kota besar. Perubahan ini mempengaruhi struktur lapangan kerja, demografi, kualitas hidup, pengertian tentang bekerja, serta bersatunya persoalan-persoalan lokal, regional dan bahkan internasional.

Surabaya, sebuah kota terbesar kedua di Indonesia dan juga adalah ibukota provinsi Jawa Timur merupakan sebuah kota yang juga dipenuhi permasalahan ini. Dalam sebuah kesempatan ke Surabaya, penulis memperhatikan sekitar Stasiun Gubeng, pelataran TP, dsbnya, banyak berkeliaran anak-anak jalanan yang semakin menegaskan kesemrawutan wajah ibukota Jatim ini. Sebenarnya masalah anak jalanan merupakan permasalahan yang hampir sama di setiap

daerah di Indonesia, namun Surabaya sebagai sebuah kota pusat ekonomi dan pendidikan menarik untuk dicermati lebih jauh. Hal ini demi mengkritisi kinerja pemerintah kota Surabaya terkait penanganan anak jalanan. Serta arah kebijakan pemerintah dalam menangani hal tersebut.

Di berbagai kota besar, harus diakui bahwa perkembangan pesat pola kehidupan perkotaan acapkali tidak diimbangi dengan perkembangan kemampuan kota yang berarti. Bahkan beberapa di antaranya justru menurun, baik kualitas maupun kapasitasnya. Sebagai contoh, semakin besarnya derajat penderitaan kaum miskin di perkotaan karena mengalami marginalitas ekonomi, sosial maupun akses budaya. Menajamnya masalah -masalah sosial perkotaan seperti konflik sosial, karakter kejahatan, prostitusi, anak jalanan dan endemiknya amuk massa yang menyerang rasa tertib umum. Perubahan struktur demografi penduduk kota dengan meningkatnya warga lanjut usia. Relatif menurunnya usia produktif serta kelangkaan penyediaan lapangan kerja menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam pengelolaan kebijakan publik (Ahmad, 2002: 4).

Kegagalan pembangunan dan proses marginalisasi yang terjadi di wilayah pedesaan, bukan saja telah terbukti menimbulkan derasnya migrasi penduduk yang berlebihan di wilayah kota besar, tetapi juga setumpuk masalah sosial yang menyertainya. Seperti bisa kita lihat dalam lima tahun terakhir, kota-kota besar di Propinsi Jawa Timur — khususnya Surabaya —bukan saja diserbu arus migrasi yang terus meningkat dari waktu ke waktu, tetapi di saat yang sama juga memicu munculnya berbagai permasalahan kota, seperti PKL, pemukiman kumuh, gelandangan, pengemis, tuna wisma, anak jalanan, PSK, dan lain -lain sebagainya. Yang namanya PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) di lapangan yang terjadi justru perkembangan mereka tampak makin mencemaskan. Perkembangan anak jalanan yang ada di Surabaya, misalnya, menurut prediksi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya, pada masa pasca krisis diperkirakan jumlahnya justru meningkat sekitar 30 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000, jumlah anak jalanan tercatat hanya 1.297 orang, maka pada tahun 2001 jumlah tersebut sudah melonjak dua kali lipat lebih menjadi 2.926 orang (Kompas, 5 Maret 2003).

Kebijakan penanganan anak jalanan di kota Surabaya sejauh ini cukup berjalan dengan baik dan lancar. Tetapi tidak dapat menjangkau semua anak jalanan dimana kebijakan maupun program tersebut masih belum efektif karena belum mampu mencapai target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam formasi kebijakan. Selain itu dengan adanya realitas mengenai program yang salah sasaran karena tidak dilaksanakan secara khusus untuk anak jalanan, programnya tersebut tidak berkelanjutan serta kurangnya koordinasi antar semua pihak yang seharusnya bertanggungjawab terhadap masalah ini.

Implementasi kebijakan dan program penanganan anak jalanan di kota Surabaya menjadi lebih efektif dan optimal dengan cara mengoptimalkan peraturan daerah perlindungan anak sebagai salah satu skala prioritas. Selain itu juga pemerintah kota Surabaya melalui instansi-instansi terkait harus membuat program-program yang benar-benar dikhususkan untuk penanganan dan perlindungan anak jalanan. Serta dengan didukung oleh pengalokasian sumber daya baik sumber daya manusia, dana, serta fasilitas penunjang lainnya.

Namun, tak dapat dipungkiri bahwa ada banyak kendala dan hambatan yang menjadikan kinerja pemerintah tidak kondusif dan maksimal dalam penyelenggaraan program pemberantasan masalah sosial yang termasuk anak jalanan. Masalah utama terletak pada susahny pendataan dan mengajak anak jalanan untuk bergabung dan masuk panti rehabilitasi. Baik yang dikelola sendiri oleh pemerintah daerah Surabaya, maupun oleh pihak-pihak swasta yang menaungi masalah anak jalanan. Selain itu, anak jalanan masih sangat liar dan susah dikendalikan. Hanya sebagian saja yang insyaf dan sadar untuk berubah dengan mengikuti program pemerintah penanggulangan anak jalanan. Hal lainnya adalah kekurangan biaya, padahal banyak alokasi dana untuk membiayai program pemerintah tersebut.

Untuk mengeliminasi keberadaan anak jalanan di kota Surabaya bukanlah merupakan perkara mudah namun akan lebih sulit lagi apabila upaya pengembangan yang dilakukan masih terjebak dalam program-program kerja yang penanganannya masih bersifat punitive, dan represif yang semata-mata memperlakukan anak jalanan sebagai sampah masyarakat. Hal tersebut hanya akan mencederai nurani anak jalanan dan mereka akan semakin enggan untuk

berubah apabila yang ditawarkan pemerintah malah hanya akan menjadikan mereka sebagai sampah masyarakat yang tak berguna.

Kita perhatikan di pusat keramaian kota Surabaya, sepanjang jalan-jalan utama kota itu banyak anak kecil yang berusia dalam rentang usia 6 hingga 18 tahun dalam keadaan tidak terawat mencari nafkah secara serabutan. Ada yang mengamen dan melakukan kegiatan ekonomi lainnya sebagai cara untuk menyambung hidup. Gambaran ini merupakan sebuah pemandangan yang tidak etis, yang menggambarkan kondisi bangsa ini sedang sakit. Mengalami keruntuhan moral dalam mendidik dan mencerdaskan anak bangsa. Anak Indonesia yang kurang beruntung mengenyam pendidikan di jalanan, diajari oleh kenyataan pahit yang ada di jalanan sekaligus mentertawakan diri mereka sebagai bagian dari sebuah sistem ketimpangan sosial.

Banyak faktor yang mempengaruhi, namun paling kurang mereka di beri kesempatan yang sama seperti anak-anak beruntung lainnya. Kecenderungan sosial seperti ini menjadikan kota Surabaya sebagai saran urbanisasi. Kemiskinan dan kebodohan menjadikan kota ini sebagai sasaran empuk bagi pencari kerja yang tidak memiliki kemampuan dan keahlian. Anak kecil dan orang tua renta pun 'menjajakan diri' di jalanan demi sesuap keberuntungan.

Pemerintah kota Surabaya terkesan mengabaikan perhatian dan penanganan yang serius terkait masalah sosial anak jalanan. Koordinasi dan kerjasama yang penting harus dibangun oleh berbagai elemen yang mempunyai tanggungjawab. Antara pimpinan kota, pemerintah propinsi, dan lembaga-lembaga lainnya demi penanganan anak jalanan yang terstruktur, substantif dan solutif demi pengembangan kualitas hidup mereka. Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan dalam pasal 34 bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, dan undang-undang No. 1 tahun 1946 KUHP Pasal 504 dan 505 mengenai ketertiban umum, maka pemerintah semestinya harus memiliki langkah nyata dalam penanganannya. Penanganan terhadap anak jalanan tersebut sangat diperlukan sebab keberadaan anak jalanan akan memunculkan permasalahan akut lainnya. Semisal kekerasan di jalanan dan penyimpangan seksual serta permasalahan lainnya seperti keamanan dan ketertiban umum.

Saat ini sudah ada beberapa langkah nyata yang dilakukan oleh berbagai pihak yang peduli pada keberadaan anak jalanan. Namun usaha tersebut dilakukan secara parsial, belum menyeluruh dan bertahap, padahal proses pendampingan anak jalanan perlu dilakukan secara menyeluruh, bertahap dan berkelanjutan secara menyeluruh dalam arti aspek sosial, ekonomi, psikis, mental dan spiritual agar mereka dapat tumbuh secara utuh dan bertanggungjawab.

Persoalan anak jalanan merupakan sebuah masalah sosial yang menyerupai fenomena gunung es, hanya menampilkan bagian atasnya tetapi masih menyisakan banyak permasalahan lain yang terkubur dalam masalah akut ini. Perhatian dan peran serta tanggungjawab negara, dalam hal ini pemerintah daerah kota Surabaya amat diperlukan demi perbaikan kualitas hidup dan tercapainya kesejahteraan sosial di kalangan anak jalanan. Sederhananya, perlu perbaikan dan kesadaran demi penghidupan mereka yang lebih layak.

## **B. Perumusan Masalah**

Semakin bertambahnya jumlah penduduk, kepadatan penduduk yang tinggi, urbanisasi yang bertambah setiap tahun termasuk permasalahan anak jalanan merupakan masalah yang rumit dan merupakan masalah sosial yang heterogen.

Keberadaan anak jalanan untuk turun ke jalan karena adanya desakan ekonomi keluarga, rendahnya pendidikan, keadaan keluarga yang kurang mendukung (kemiskinan), merupakan permasalahan akut lainnya yang juga turut membantu meluasnya keberadaan anak jalanan.

Dari permasalahan dan latar belakang keberadaan anak jalanan yang sudah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan program-program pemerintah dalam penanganan anak jalanan di kota Surabaya.
2. kendala-kendala pemerintah kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan di kota Surabaya.

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang dilakukan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pelaksanaan program-program pemerintah kota Surabaya dalam menangani anak jalanan.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi pemerintah kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan.

### D. Kontribusi Penelitian

#### a. Bagi Penulis

Sebagai bahan masukan dan pembanding untuk menerapkan ilmu dan teori-teori yang telah penulis dapatkan selama masa perkuliahan dalam praktik dan kenyataan yang berlaku.

#### b. Bagi Universitas

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah kepustakaan sehingga terdapat tambahan referensi sebagai sarana pengembangan ilmu.

#### c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi dan masukan bagi pemerintah sebagai saran sosial demi perbaikan dan pengembangan serta meningkatnya peran dan tanggungjawabnya terhadap anak jalanan.

### E. Sistematika pembahasan

Dalam memahami suatu penulisan karya ilmiah, diperlukan pemikiran yang sistematis dan terencana, sehingga dapat terarah pada maksud dan tujuan penelitian ini. Sistematika penulisan skripsi ini terbagi dalam 5 bab, yaitu bab pendahuluan (Bab I), bab tinjauan pustaka (Bab II), bab metode penelitian (Bab III), bab hasil penelitian dan pembahasan (Bab IV), dan bab penutup (Bab V).

Untuk lebih memperjelas sistematika penulisan, diuraikan sebagai berikut:

1. Bab I tentang Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang masalah dan permasalahan masalah yang merupakan titik pangkal dari penelitian, tujuan penelitian, dan kontribusi penelitian.

2. Bab II mengenai peran dan tanggungjawab pemerintah kota Surabaya, pengertian-pengertian anak jalanan, ciri dan penggolongan mereka serta ulasan lain mengenai anak jalanan.
3. Bab III berisi tentang metode penelitian yang berisi tentang jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, instrumen penelitian, metode analisis data.
4. Bab IV tentang pembahasan hasil penelitian dan pembahasan yaitu termasuk gambaran umum kota Surabaya, kegiatan dinas kesejahteraan sosial kota Surabaya, dan kegiatan pemerintah lainnya terkait penanggulangan masalah anak jalanan.
5. Bab V adalah penutup tentang kesimpulan dan saran yang dibuat oleh penulis sendiri.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Pemerintah Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pengaturan pembagian wilayah menjadikan proses penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih konkret.

##### 1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

##### 2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sebagai pelaksanaan pasal 18 UUD 1945 di bidang ketatanegaraan pemerintah Republik Indonesia melakukan pembagian daerah dengan susunan pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang pemerintah daerah. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- Pasal 1, No.2 Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan

tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

- Pasal 2 ayat (3) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.
- Pasal 2 ayat (4) Pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.
- Pasal 3 ayat (1-b) Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah Pasal 3.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, terdapat beberapa catatan yang menjadi rambu-rambu penyelenggaraan yaitu asas Penyelenggaraan Pemerintahan. Yakni sebagai berikut:

1. asas kepastian hukum;
2. asas tertib penyelenggara negara;
3. asas kepentingan umum;
4. asas keterbukaan;
5. asas proporsionalitas;
6. asas profesionalitas;
7. asas akuntabilitas;
8. asas efisiensi; dan
9. asas efektifitas.

Pergeseran sentralistik ke arah desentralisasi, konsekuensinya ditandai dengan pelaksanaan *local government* yang memiliki tiga esensi yaitu pertama pemerintah daerah sebagai organ yang melaksanakan fungsi yang didesentralisasikan, kedua sebagai pemerintah daerah yang mengacu pada fungsi yang dijalankan dalam kerangka desentralisasi, dan ketiga sebagai daerah otonom lokasi dimana lokalitas berada dalam membentuk kesatuan hukum sendiri yang meskipun tidak berdaulat tetapi memiliki hak untuk mengurus dirinya sendiri.

#### **a. Desentralisasi**

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah atau otda yang memberikan

sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah atau pemda. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat. Penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. dengan adanya desentralisasi maka muncullan otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. dengan adanya desentralisasi maka muncullan otonomi bagi suatu pemerintahan daerah.

Berbagai macam pengertian desentralisasi mengacu pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004 pasal 7, menempatkan masyarakat sebagai pilar utama pemerintah daerah. Ada empat kerangka yang hendak dicapai menurut kerangka desentralisasi yakni:

1. Memberdayakan masyarakat
2. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat
3. Meningkatkan peran serta masyarakat
4. Mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Hal ini karena pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia menghendaki agar penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada masyarakat. Masyarakat dilibatkan dalam proses pembangunan daerah.

### **b. Dekonsentrasi**

Menurut Kaho (1997:9) dekonsentrasi adalah pelimpahan kekuasaan dan alat perlengkapan negara yang ditingkatkan lebih atas kepada bawahannya guna memperlancar pekerjaan dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Acuannya adalah pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 8 yang berbunyi sebagai berikut Dekonsentrasi adalah merupakan pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi.

Otonomi daerah melatarbelakangi adanya hal ini. Yakni adanya tugas-tugas pemerintah pusat yang harus dilakukan di daerah. Kecuali kebijakan kewenangan politik luar negeri, bidang hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lain yang diatur dalam Undang-undang.

### **c. Otonomi Daerah**

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:

- Nilai Unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara ("Eenheidstaat"), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan; dan
- Nilai dasar Desentralisasi Teritorial, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

Dikaitkan dengan dua nilai dasar tersebut di atas, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian sebagian kekuasaan dan kewenangan tersebut.

Adapun titik berat pelaksanaan otonomi daerah adalah pada Daerah Tingkat II (Dati II) dengan beberapa dasar pertimbangan:

- Dimensi Politik, Dati II dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga resiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim;
- Dimensi Administratif, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif;
- Dati II adalah daerah "ujung tombak" pelaksanaan pembangunan sehingga Dati II-lah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya.

Atas dasar itulah, prinsip otonomi yang dianut adalah:

- Nyata, otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif di daerah;
- Bertanggung jawab, pemberian otonomi diselaraskan/diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air; dan
- Dinamis, pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju

### 3. Peran Pemerintah Daerah

Sejak diberlakukan penerapan UU No 22 tahun 1999 telah terjadi pergeseran model pemerintahan daerah dari yang semula menganut model efisiensi struktural ke arah model demokrasi. Penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah menuntut adanya partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara bangsa. Desentralisasi (devolusi) dan dekonsentrasi merupakan keniscayaan dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum, artinya dianutnya desentralisasi tidak perlu meninggalkan sentralisasi. Partisipasi dan kemandirian di sini adalah berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan atas prakarsa sendiri yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. (Bambang Supriyono, 2005).

Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Peran pemerintah tak dapat dielakkan dalam proses pembangunan. Menurut Siagian (2006: 142-149): pemerintah memainkan peranan yang dominan dalam proses pembangunan, antara lain:

#### a. Selaku Stabilisator

Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang yang situasi politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan serta pertahanannya labil. Selain itu diakui bahwa dalam kondisi kehidupan kenegaraan dan masyarakat yang tidak stabil, sukar mengharapkan terselenggaranya berbagai kegiatan pembangunan. Oleh karena itu, peran pemerintah sebagai stabilisator sangat penting dan harus dimainkan secara efektif.

Peran sebagai stabilisator ini mencakup:

1. Stabilisator di bidang politik
2. Stabilisator di bidang ekonomi
3. Stabilisator di bidang sosial budaya

## 1. Dalam bidang politik.

Dalam hal ini pemerintah menjamin bahwa kehidupan politik bangsa tidak dirongrong bangsa lain. Sehingga tercipta kestabilan salam bangsa. Rongrongan dari luar biasanya dari negara kuat adkuasa tang ingin memantapkan pengaruhnya dan menebar hegemoni. Kegiatan pembangunan tidak akan berlangsung mantap tanpa adanya kestabilan politik. Pemerinth yang berperan penting dalam hal ini.

## 2. Dalam Bidang Ekonomi

Kecenderungan globalisasi merupakan gambaran umum aktivitas ekonomi dalam milenium ketiga. Kecenderungan tersebut mempersyaratkan perubahan pada tataran implementatif dalam format ekonomi baru. Format ekonomi baru tersebut harus memuat distribusi kewenangan yang adil antara negara dengan publik. Dalam kerangka itu maka sangat relevan membicarakan format ekonomi yang memposisikan daerah/lokal sebagai mitra seimbang dengan kekuatan ekonomi pusat. Pola yang mengarah pada desentralisasi ini memungkinkan setiap komponen dan pelaku ekonomi berperan aktif dan berpartisipasi dalam keputusan-keputusan pembangunan ekonomi. Masyarakat madani sebagai sebuah keputusan politik, juga memberi ruang yang luas terhadap pelaksanaan demokrasi ekonomi dan partisipasi luas masyarakat, maka sehubungan dengan itu, konsep desentralisasi menjadi lebih bernas dalam konstelasi perubahan paradigma pembangunan ekonomi. Sehingga wacana peran pemerintah dalam mekanisme pasar menjadi relevan dan menarik dalam format baru ekonomi.

Intervensi pemerintah telah menjadi fenomena umum dalam pembangunan ekonomi terutama di negara-negara berkembang. Intervensi yang melebihi kapasitas ternyata telah mendorong terjadinya distorsi ekonomi. Karena kecenderungan tersebut di ikuti oleh moralitas yang lemah dari pelaku-pelaku ekonomi yang telah berubah menjadi rezim ekonomi yang serakah dan tidak efisien. Oleh sebab itu, paradigma baru seyogyanya memposisikan intervensi pemerintah sebagai faktor pendorong efisiensi perekonomian bilamana proses pengalokasian sumberdaya, dalam beberapa hal, tidak mungkin diserahkan kepada mekanisme pasar. Dengan demikian, peran pemerintah harus dapat dilihat sebagai

komplemen dari mekanisme pasar. Dan untuk menuju peran yang lebih efektif, maka perlu dukungan kerangka hukum (regulatory framework) dan institusi hukum yang amanah.

Peran ideal pemerintah, seperti yang dimaksud di atas, sudah sejak lama digariskan dalam ekonomi klasik, demikian pula secara imperatip konstitusi kita telah mengaturnya. Oleh sebab itu, masalah krusial yang harus dibenahi adalah komitmen yang lebih tegas dari pelaku-pelaku ekonomi terhadap hal tersebut. Rendahnya komitmen memiliki kecenderungan linier dengan kearifan moralitas untuk mengarahkan perilaku pelaku-pelaku ekonomi khususnya di tingkat mikro ekonomi.

### **3. Bidang Sosial Budaya**

Pemahaman dan implementasi demokrasi yang tidak komprehensif telah menjurus pada kebebasan yang tak terkendali. Sebagian masyarakat merasa bebas untuk berbuat apa saja tanpa mengindahkan hukum. Kebebasan dan unjuk kekuatan telah menjadi model dan instrumen untuk menyampaikan tuntutan, yang bila tidak dikendalikan secara hati-hati berpotensi untuk menjadi tindakan-tindakan anarkis yang sangat meresahkan dan mengganggu kehidupan normal masyarakat. Dengan demikian kedewasaan dan sikap-sikap elegan masyarakat semestinya menjadi hal kunci pelaksanaan tatanan kehidupan yang lebih baik.

Dalam hal ini pemerintah bertugas dalam menciptakan iklim kehidupan yang layak berdasarkan atas azas kemanusiaan yang adil, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik terutama bagi kelompok masyarakat miskin dan anak terlantar, memantapkan penanganan PMKS, mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosial, serta memberikan pelayanan yang memadai bagi masyarakat. Disamping itu menciptakan iklim kehidupan masyarakat yang layak dan kondusif melalui pembangunan ketahanan masyarakat dan penanggulangan degradasi moral masyarakat dalam upaya meningkatkan partisipasinya di bidang ekonomi dan sosial dari tingkat propinsi sampai tingkat kelurahan, termasuk memperjuangkan terwujudnya kesejahteraan dan keadilan gender di berbagai bidang kehidupan.

### **b. Selaku Inovator**

Ditinjau dari segi administrasi pembangunan, inovasi berarti temuan baru, metode baru, sistem baru, dan yang terpenting adalah cara berpikir baru. Dengan demikian selaku inovator, pemerintah sebagai keseluruhan harus menjadi sumber dari hal-hal baru tersebut (teman, metode, sistem, cara berpikir). Prakondisi yang harus terpenuhi agar peran pemerintah sebagai inovator dapat berjalan secara efektif antara lain:

1. Pemerintah perlu memiliki tingkat keabsahan (*legitimacy*) yang tinggi
2. Menerapkan inovasi di lingkungan birokrasi pemerintahan terlebih dahulu
3. Inovasi yang sifatnya kendeptional
4. Inovasi sistem, prosedur dan metode kerja

### **c. Selaku Modernisator**

Melalui pembangunan, setiap negara ingin menjadi negara yang modern. Berbagai implikasi pernyataan tersebut antara lain ialah kuat, mandiri, diperlakukan sederajat oleh negara-negara lain. Keadaan demikian tentu tidak akan terwujud dengan sendirinya. Untuk mewujudkannya diperlukan pembangunan yang sistematis, programatis dan berkelanjutan. Pemerintah bertugas untuk “menggiring” masyarakat ke arah kehidupan modern seperti itu. Pengalaman banyak menunjukkan bahwa agar pemerintah mampu memainkan peranan penting itu, proses modernisasi harus terjadi di lingkungan birokrasi pemerintahan sendiri.

### **d. Selaku Pelopor**

Telah disebutkan sebelumnya bahwa pemerintah haruslah memulai menerapkan inovasi dalam tubuh pemerintahan terlebih dahulu. Secara eksplisit, pandangan itu juga berarti bahwa pemerintah harus memainkan peranan selaku pelopor, aparat pemerintah harus menjadi panutan (*role model*) bagi seluruh masyarakat. Dengan kepeloporan –misalnya dalam bekerja seproduktif mungkin dengan pemanfaatan waktu sebaik-baiknya dengan orientasi hasil semaksimal mungkin– warga negara akan relatif mudah merubah pandangannya, persepsi,

cara berpikir, cara bertindak dan cara bekerja yang pada akhirnya pasti akan memperlancar jalannya roda pembangunan nasional.

#### e. Selaku pelaksana sendiri

Tidak semua bidang pembangunan dapat dilaksanakan oleh pemerintah sendiri tanpa bantuan atau diserahkan kepada pihak swasta, antara lain masalah pendidikan, pemberian pelayanan kesehatan, pembangunan sarana transportasi dan sebagainya. Untuk itu, pemerintah masih dituntut untuk berperan sebagai pelaksana sendiri berbagai kegiatan meskipun diharapkan bahwa makin maju suatu masyarakat makin berkurang pula intensitas peranan tersebut.

#### 4. Fungsi pemerintah terhadap pembangunan

Mengenai fungsi pemerintah terhadap pembangunan ini, akan diuraikan terkait dengan empat predikat negara yang kesemuanya menambah fungsi pemerintah dalam pembangunan seperti yang diungkapkan oleh Sondang P. Siagian.

##### a) Negara sebagai negara politik (*politic state*)

Fungsi pokok negara berkaitan dengan “negara politik (*politic state*) adalah sebagai berikut:

- Memelihara ketertiban dan keamanan. Fungsi ini merupakan fungsi yang amat penting karena apabila suatu negara tidak mampu memelihara ketertiban dan keamanan di dalam masyarakat pasti ketenangan tidak akan dapat dinikmati.
- Fungsi pertahanan dan keamanan. Fungsi ini berkaitan erat dengan kenyataan bahwa suatu negara merupakan kesatuan politik dan ekonomi yang merdeka dan berdaulat. Setiap negara pasti berupaya sekuat tenaga agar kemerdekaan dan kedaulatannya bukan hanya diakui tetapi juga tidak diganggu oleh pihak lain. Fungsi pemeliharaan keamanan nasional ini sangat penting karena juga berkenaan dengan adanya negara yang merasa lebih kuat dari negara lain untuk menyebarkan dan memperluas hegemoninya.

- Fungsi diplomatik Setiap negara yang merdeka dan berdaulat memelihara hubungan diplomatik dengan negara-negara lain berdasarkan berbagai prinsip yang diakui secara internasional seperti kedudukan sama tinggi dan sama rendah, saling menghormati kedaulatan masing-masing, tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Hubungan antar negara seperti ini telah dilaksanakan sejak adanya berbagai negara di dunia.
- Fungsi perpajakan Fungsi perpajakan sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara politik timbul sangat dini dalam sejarah pertumbuhan negara. Fungsi ini timbul karena pemerintah memerlukan dana untuk membiayai seluruh kegiatan pemerintahan yang memang perlu dilaksanakan. Fungsi perpajakan di samping sebagai cara untuk mengumpulkan dana yang diperlukan pemerintah dalam menjalankan fungsinya, sekaligus merupakan instrumen untuk memantau kesediaan masyarakat untuk menunaikan salah satu kewajiban pentingnya kepada negara dan bangsanya.

b) **Negara sebagai negara hukum (*legal state*)**

Sebagai konsekuensi dari dinamika masyarakat, para warga negara semakin sadar akan pentingnya perolehan haknya dan pentingnya penunaian kewajiban kepada negara dan pemerintah meskipun gejala umum menunjukkan bahwa biasanya perolehan hak lebih menonjol ketimbang penunaian kewajiban. Banyak jenis hak yang ingin diperoleh masyarakat, antara lain:

- Perlindungan atas jiwa dan harta
  - Perlakuan yang tidak diskriminatif di mata hukum
  - Penyelesaian konflik atau masalah melalui jalur hukum
  - Tidak tercabutnya hak-haknya sebagai warga negara serta tidak diperlakukan semena-mena oleh siapa pun juga, termasuk oleh pemerintah atau penguasa. Di sini, pemerintah berfungsi untuk menjamin terjaganya hak-hak warga negaranya tersebut.
- c) **Negara sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*)**
- Meskipun peningkatan kesejahteraan rakyat bukan semata-mata menjadi beban pemerintah, karena berbagai kelompok di masyarakat –seperti para

usahawan melallui penunaian kewajibannya– harus turut serta memikulnya. Tidak dapat disangkal bahwa jika kontribusi berbagai kelompok di masyarakat tidak memadai atau bahkan mungkin sangat kecil, pemerintahlah yang bertanggung jawab untuk melakukannya.

d) **Negara sebagai negara administratif (*administrativec state*)**

Di sini, fungsi-fungsi pemerintah selaku pemegang kekuasaan yang “didelegasikan” oleh rakyat kepadanya –seperti fungsi politik, fungsi diplomasi, fungsi penegakan hukum, dll– tetap berlaku. Akan tetapi di samping semua fungsi tersebut, terdapat dua fungsi lagi, yaitu:

- Fungsi pengaturan (*regulatory function*)

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan. Pelaksanaan dan kebijaksanaan tersebut dapat merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi warga masyarakat melakukan kegiatan-kegiatan tertentu akan tetapi dapat pula berupa pembatasan kalau diyakini bahwa pembatasan tersebut adalah untuk kepentingan rakyat sebagai keseluruhan. Salah satu bentuk fungsi pengaturan yang diselenggarakan oleh pemerintah ialah fungsi perijinan.

- Fungsi pelayanan kepada masyarakat (*service function*)

Dalam suatu negara administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga negaranya.

(Dr. Sondang P. Siagian, MPA. 1983. “*Administrasi Pembangunan: Knsep, Dimensi dan Strateginya*”. Jakarta: PT Gunung Agung)

## B. Pembangunan

Konsepsi pembangunan sesungguhnya tidak perlu dihubungkan dengan aspek-aspek spasial. Pembangunan yang sering dirumuskan melalui kebijakan ekonomi dalam banyak hal membuktikan keberhasilan. Hal ini antara lain dapat

dilukiskan di negara-negara Singapura, Hongkong, Australia, dan negara-negara maju lain. Kebijakan pembangunan di negara-negara tersebut umumnya dirumuskan secara konseptual dengan melibatkan pertimbangan dari aspek sosial lingkungan serta didukung mekanisme politik yang bertanggung jawab sehingga setiap kebijakan pembangunan dapat diuraikan kembali secara transparan, adil dan memenuhi kaidah-kaidah perencanaan. Dalam aspek sosial, bukan saja aspirasi masyarakat ikut dipertimbangkan tetapi juga keberadaan lembaga-lembaga sosial (social capital) juga ikut dipelihara bahkan fungsinya ditingkatkan. Sementara dalam aspek lingkungan, aspek fungsi kelestarian natural capital juga sangat diperhatikan demi kepentingan umat manusia. Dari semua itu, yang terpenting pengambilan keputusan juga berjalan sangat bersih dari beragam perilaku lobi yang bernuansa kekurangan (moral hazard) yang dipenuhi kepentingan tertentu (vested interest) dari keuntungan semata (rent seeking).

Demikianlah, hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat secara adil melintasi (menembus) batas ruang (inter-region) dan waktu (inter-generation). Implikasinya kajian aspek spasial menjadi kurang relevan dalam keadaan empirik yang telah dilukiskan di atas (Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004).

Namun demikian, konsepsi pembangunan yang dikemukakan di atas sejalan dengan kajian terhadapnya maupun implementasi diberbagai negara dan wilayah lain, dikemukakan berbagai kelemahan. Kelemahan tersebut muncul seiring ditemukannya fenomena yang khas, antara lain kesenjangan, kemiskinan, pengelolaan public good yang tidak tepat, lemahnya mekanisme kelembagaan dan sistem politik yang kurang berkeadilan. Kelemahan-kelemahan itulah yang menjadi penyebab hambatan terhadap gerakan maupun aliran penduduk, barang dan jasa, prestasi, dan keuntungan (benefit) dan kerugian (cost) di dalamnya. Seluruh sumberdaya ekonomi dan non-ekonomi menjadi terdistorsi alirannya sehingga divergence menjadi makin parah. Akibatnya, hasil pembangunan menjadi mudah diketemukan antar wilayah, sektor, kelompok masyarakat, maupun pelaku ekonomi. implisit, juga terjadi dichotomy antar waktu dicerminkan oleh ketidakpercayaan terhadap sumberdaya saat ini karena penuh dengan berbagai resiko (high inter temporal opportunity cost). Keadaan ini bukan

saja jauh dari nilai-nilai moral tapi juga cerminan dari kehancuran (in sustainability). Ikut main di dalam permasalahan di atas adalah mekanisme pasar yang beroperasi tanpa batas. Perilaku ini tidak mampu dihambat karena beroperasi sangat massif, terus-menerus, dan dapat dite-rima oleh logika ekonomi disamping didukung oleh kebanyakan kebijakan ekonomi secara sistematis.

Kecendrungan globalisasi dan regionalisasi membawa sekaligus tantangan dan peluang baru bagi proses pembangunan di Indonesia. Dalam era seperti ini, kondisi persaingan antar pelaku ekonomi (badan usaha dan/atau negara) akan semakin tajam. Dalam kondisi persaingan yang sangat tajam ini, tiap pelaku pembangunan (tanpa kecuali) dituntut menerapkan dan mengimplementasikan secara efisien dan efektif strategi bersaing yang tepat (Kuncoro, 2004). Dalam konteks ini diperlukan "strategi berperang" modern untuk memenangkan persaingan dalam lingkungan hiperkompetitif diperlukan tiga hal (D'Aveni, 1995), pertama, visi terhadap perubahan dan gangguan. Kedua, kapabilitas, dengan mempertahankan dan mengembangkan kapasitas yang fleksibel dan cepat merespon setiap perubahan. Ketiga, taktik yang mempengaruhi arah dan gerakan pesaing.

### **1. Pengertian Pembangunan**

Sejauh ini serangkaian pemikiran tentang pembangunan telah berkembang, mulai dari perspektif sosiologi klasik (Durkheim, Weber, dan Marx), pandangan Marxis, modernisasi oleh Rostow, strukturalisme bersama modernisasi memperkaya ulasan pendahuluan pembangunan sosial, hingga pembangunan berkelanjutan. Namun, ada tema-tema pokok yang menjadi pesan di dalamnya.

Dalam hal ini, pembangunan dapat diartikan sebagai `suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk me-menuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi (Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004). Tema pertama adalah koordinasi, yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan seperti yang telah dibahas sebelumnya. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Adapun

mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya yang mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil. Tema ketiga mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat.

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan (Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005).

Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (nation building)”. Sedangkan Ginanjar Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengidentikan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, di mana pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing-masing mempunyai latar belakang, azas dan hakikat yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan (Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005).

Pembangunan (development) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh system sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Alexander 1994). Portes (1976) mendefinisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan

budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Menurut Deddy T. Tikson (2005) bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosial-ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan, antara lain, dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, disamping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan dan spiritualisme ke materialisme/sekularisme. Pergeseran dari penilaian yang tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (community/group). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (progress), pertumbuhan dan diversifikasi. Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli di atas, pembangunan adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana. Sedangkan perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan (Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005).

## **2. Tiga Hal Utama Dalam Pembangunan**

Beberapa ahli menganjurkan bahwa pembangunan suatu daerah haruslah mencakup tiga inti nilai (Kuncoro, 2000; Todaro, 2000):

- Ketahanan (*Sustenance*): kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (pangan, papan, kesehatan, dan proteksi) untuk mempertahankan hidup.
- Harga diri (*Self Esteem*): pembangunan haruslah memanusiakan orang. Dalam arti luas pembangunan suatu daerah haruslah meningkatkan kebanggaan sebagai manusia yang berada di daerah itu.
- Freedom from servitude: kebebasan bagi setiap individu suatu negara untuk berpikir, berkembang, berperilaku, dan berusaha untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

### 3. Persyaratan Pembangunan:

Menurut Suryono (2004: 37), setidaknya ada lima persyaratan pembangunan yaitu:

1. Kemampuan
2. Kebersamaan
3. Kekuasaan
4. Ketahanan
5. Saling Ketergantungan

### C. Fungsi dan Peran Dinas Sosial

Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Surabaya diatur dalam

1. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Bab II Pasal 3 bagian (4))
2. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Bab III Bagian Ketiga Paragraf 15 Pasal 32)
3. Peraturan Walikota Surabaya No. 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya (Bab I Pasal 2)
4. Peraturan Walikota Surabaya No. 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya (Bab II Bagian Kelimabelas)

Dengan tugas pokok pelaksanaan dan fungsi yang diatur dalam pasal-pasal peraturan sebagai berikut:

1. Dinas Sosial mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan

Bidang :

- a. Pekerjaan Umum ;
- b. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ;
- c. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera ;
- d. Sosial ;
- e. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian. (Pasal 225)

2. Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 225, Dinas Sosial mempunyai fungsi:

- a. perumusan kebijakan teknis di bidang sosial ;
- b. penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum ;
- c. pembinaan dan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 225 ;
- d. pengelolaan ketatausahaan Dinas ; dan
- e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya. (Pasal 226)

#### **D. Anak Jalanan**

Anak jalanan bukan sumber masalah. Keberadaan anak jalanan di setiap persimpangan jalan adalah fenomena, gejala tentang gambaran nyata kondisi kemiskinan suatu kota dan gambaran kemiskinan bangsa kita. Penanganan anak jalanan harus dilakukan secara profesional. Jika tidak, berpotensi *lost generation*. Perlu pendampingan yang baik bagi para anak jalanan. Yang diberikan pendampingan tidak hanya anak jalanan, tetapi juga orangtuanya. Orangtuanya diberikan pelatihan dan diberi modal usaha. Sedangkan kepada anaknya, ada tutorial yang menangani masalah pendidikan mereka. Sehingga potret anak jalanan sebagai sumber akut permasalahan sosial bangsa ini terselesaikan.

Sebelum masuk ke pembahasan-pembahasan selanjutnya penting untuk mengetahui dan perlu penjabaran lebih lanjut terkait anak jalanan.

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

Anak jalanan adalah sebuah istilah umum yang mengacu pada anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi di jalanan, namun masih memiliki hubungan dengan keluarganya. Tapi hingga kini belum ada pengertian anak jalanan yang dapat dijadikan acuan bagi semua pihak.

Mengenai usia anak, dunia telah menyepakati pada deklarasi dunia mengenai kelangsungan hidup, perkembangan dan perlindungan anak. Pertemuan puncak dunia untuk anak-anak di PBB, New York pada tanggal 30 September 1990 telah menyetujui sebagai berikut:

*For the purpose of the present convention, a child means every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.*

Yang dimaksudkan anak dalam konvensi ini adalah setiap orang yang berusia dibawah 18 tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak ditentukan bahwa usia anak dicapai lebih awal.

Di Indonesia mengenai usia ditoleransi usia 21 tahun dengan catatan belum kawin. Hal ini disebabkan karena usia tersebut masih dianggap rawan dalam artian belum dapat berdiri sendiri, mandiri dan mudah terpengaruh.

Menteri Sosial RI merumuskan beberapa pengertian terkait anak jalanan, sebagai berikut:

- a. Anak jalanan adalah anak-anak yang hidup di jalanan, putus sekolah, dan tidak lagi memiliki hubungan dengan keluarga.
- b. Anak jalanan adalah anak-anak yang hidup di jalan, putus sekolah dan tetapi masih memiliki hubungan dengan keluarganya meskipun hubungan tersebut tidak berlangsung dengan teratur.
- c. Anak jalanan adalah anak-anak yang bersekolah dan anak putus sekolah yang meluangkan waktunya di jalan tetapi masih memiliki hubungan yang teratur dengan keluarganya.

Menurut Departemen Sosial, pengertian anak jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian waktunya untuk mencari nafkah (Depsos, Aura No. 26, 1997).

Menurut Undang Undang Nomor 4 Tahun 1979 Bab II Pasal 2 tentang Kesejahteraan Anak, dijelaskan bahwa anak pada dasarnya berhak mendapatkan kesejahteraan, perawatan, pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dalam kehidupan sosial, mendapatkan pemeliharaan dan perlindungan baik sebelum atau sesudah lahir serta mendapatkan perlindungan terhadap lingkungan yang membahayakan atau menghambat pertumbuhan.

Sedangkan menurut UNICEF (1986), anak jalanan adalah anak yang berusia kurang dari 16 tahun yang bekerja di jalan-jalan perkotaan, tanpa perlindungan dan mereka menghabiskan waktu dijalanan atau alasan mereka berada dijalanan. Begitu pula dalam Konvensi Regional I tentang Anak Jalanan di Asia pada tahun 1989 juga disebutkan bahwa anak jalanan adalah anak yang hidup dijalanan dan anak yang menghabiskan waktunya untuk bekerja dijalanan guna membiayai hidupnya, baik yang masih memiliki rumah dan keluarga maupun mereka yang sudah tidak memiliki keluarga lagi.

Pengertian-pengertian ini membatasi konsep bahwa anak jalanan adalah anak-anak yang meluangkan waktu mayoritasnya di jalanan baik untuk bekerja maupun tidak tetapi masih memiliki hubungan yang teratur ataupun tidak berhubungan sama sekali dengan keluarganya, ataupun baik yang bersekolah maupun yang tidak bersekolah sama sekali.

## 2. Ciri-ciri dan Penggolongan Anak Jalanan

Dari hasil penelitian yayasan Nanda (1996 : 112) ada beberapa ciri secara umum anak jalanan antara lain :

- a. Berada di tempat umum (jalanan, pasar, pertokoan, tempat-tempat hiburan) selama 24 jam.
- b. Berpendidikan rendah (kebanyakan putus sekolah, serta sedikit sekali yang lulus SD)
- c. Berasal dari keluarga-keluarga ~~tidak mampu~~ (kebanyakan kaum urban dan beberapa diantaranya ~~tidak jelas~~ keluarganya).
- d. Melakukan aktifitas ekonomi (~~melakukan pekerjaan pada sektor informal~~).

Keterlibatan anak jalanan dalam kegiatan ekonomi akan berdampak kurang baik bagi perkembangan dan masa depan anak, kondisi ini jelas tidak

menguntungkan bahkan cenderung membutuhkan terhadap masa depan mereka, mengingat anak adalah aset masa depan bangsa.

Menurut M. Ishaq (2000), ada tiga kategori kegiatan anak jalanan, yakni : (1) mencari kepuasan; (2) mengais nafkah; dan (3) tindakan asusila. Kegiatan anak jalanan itu erat kaitannya dengan tempat mereka mangkal sehari-hari, yakni di alun-alun, bioskop, jalan raya, simpang jalan, stasiun kereta api, terminal, pasar, pertokoan, dan mall.

Ditengah ketiadaan pengertian untuk anak jalanan, dapat ditemui adanya pengelompokan anak jalanan berdasar hubungan mereka dengan keluarga. Sementara itu menurut **International Conference on Street Children (1986)**, dijelaskan bahwa anak jalanan pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam tiga kategori yaitu: yaitu *children on the street* dan *children of the street*. Namun pada perkembangannya ada penambahan kategori, yaitu *children in the street* atau sering disebut juga *children from families of the street*.

1. Pengertian untuk ***children on the street*** adalah anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi di jalanan yang masih memiliki hubungan dengan keluarga. Ada dua kelompok anak jalanan dalam kategori ini, yaitu: anak-anak yang tinggal bersama orangtuanya dan senantiasa pulang ke rumah setiap hari, dan anak-anak yang melakukan kegiatan ekonomi dan tinggal di jalanan namun masih mempertahankan hubungan dengan keluarga dengan cara pulang baik berkala ataupun dengan jadwal yang tidak rutin.

Kelompok ini bercirikan:

- a. Berhubungan tak teratur dengan keluarganya, yakni pulang secara periodik misalnya seminggu sekali, sebulan sekali, dan tak tentu mereka umumnya berasal dari luar kota untuk bekerja di jalanan;
- b. Berada di jalanan 8-12 jam untuk bekerja dan sebagian lagi mencapai 16 jam;
- c. Bertempat tinggal dengan cara mengontak sendiri/bersama teman, dengan orang tua/saudara/ditempat kerjanya di jalanan.
- d. Tempat tinggal umumnya rumah yang terdidi dari orang-orang sederhana;
- e. Tidak bersekolah lagi;

- f. Pekerjaannya menjual koran, pengasong, pencuci mobil, pemulung, penyemir sepatu, dan lain-lain. Bekerja merupakan kegiatan utama setelah putus sekolah terlebih diantara mereka harus membantu orang tua yang cacat atau tidak mampu.
- g. Rata-rata berusia di bawah 16 tahun.

2. *Children of the street* adalah anak-anak yang menghabiskan seluruh atau sebagian besar waktunya di jalanan dan tidak memiliki hubungan atau ia memutuskan hubungan dengan orangtua atau keluarganya. Biasanya kelompok ini tinggal dan bekerja di jalanan. Tidak mempunyai rumah, tinggal di emperan toko, stasiun dan terminal, kolong jembatan dan taman-taman kota. Pada umumnya berasal dari keluarga berkonflik. Misalnya: ayah dan ibu bercerai, penyiksaan dari orang tua dan konflik-konflik lainnya.

Pada kelompok ini kebanyakan adalah anak-anak yang tidak lagi berhubungan dengan keluarganya, tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap. Anak-anak pada kelompok ini mempunyai ciri-ciri:

- a. Putus hubungan atau lama tidak bertemu dengan orang tuanya minimal setahun sekali;
- b. Berada di jalanan seharian dan meluangkan 8-10 jam untuk bekerja, sisanya untuk menggelandang;
- c. Tidak bersekolah lagi;
- d. Bertempat tinggal di jalanan dan tidur di sembarang tempat, seperti emper toko, kolong jembatan, dan lain-lain;
- e. Pekerjaannya mengamen, mengemis, pemulung dan serabutan yang hasilnya untuk diri sendiri;
- f. Rata-rata berusia di bawah 14 tahun.

3. Anak-anak yang berpotensi menjadi anak jalanan (ulnerable to become street children).

Mereka adalah anak-anak yang sering berhubungan dengan jalanan seperti menjual koran. Ciri-ciri dari anak yang termasuk kelompok ini adalah:

- a. Setiap hari bertemu dengan orang tua;
- b. Berada di jalanan sekitar 4-6 jam untuk berkerja;
- c. Tinggal dan tidur bersama orang tua atau walirya;

- d. Pekerjaannya menjual koran, pengamen, menjual alat-alat tulis, menjual kantong plastik penyemir, untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan orang tuanya;
- e. Rata-rata berusia di bawah 14 tahun.

(Sumber: <http://blog.unila.ac.id/abdulsyani/files/2009/08/solusi-sosiologis-penanganan-anjal.pdf>)

### 3. Penyebab Timbulnya Anak Jalanan

Seiring dengan berkembangnya waktu, fenomena anak jalanan atau pekerja anak banyak terkait dengan alasan ekonomi keluarga (kemiskinan) dan kesempatan untuk memperoleh pendidikan. Pendapatan orangtua yang sangat sedikit tidak mampu lagi untuk mencukupi kebutuhan hidup keluarga sehingga memaksa mereka untuk ikut bekerja. Di lain pihak, biaya pendidikan di Indonesia yang masih relatif tinggi telah ikut pula memperkecil kesempatan mereka untuk mengikuti pendidikan.

Menurut Surya Mulandar (1996:177), penyebab dari fenomena anak bekerja antara lain:

1. Tekanan ekonomi keluarga
2. Dipaksa orang tua
3. Diculik dan terpaksa bekerja oleh orang yang lebih dewasa
4. Asumsi bahwa dengan bekerja bisa digunakan sebagai sarana bermain
5. Pembenaran dari budaya bahwa sejak kecil anak harus bekerja.

Orangtua yang tidak bisa memenuhi kebutuhan anak maka mereka telah melanggar terhadap hak-hak anak mereka, hal ini jika kita mengacu pada UU Nomor 4 tahun 1974 tentang kesejahteraan anak, disebutkan bahwa kesejahteraan anak yang dapat menjamin kehidupan dan penghidupan, yang dapat menjamin pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar, baik secara jasmani, rohani maupun sosial adalah tanggung jawab orang tua. Namun jika kita lihat dari sisi ketidak berdayaan orangtua mereka untuk memenuhi kebutuhan keluarga, maka tentunya merupakan suatu pilihan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi bagi anak untuk membantu mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga dengan cara bekerja.

dan merelakan diri untuk kehilangan masa kanak-kanak yang seharusnya diisi dengan bermain dan bersenang-senang, bukan bekerja membanting tulang.

(Sumber: <http://digilib.itb.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jiptumm-gdl-res-2000-dwi-1287-anakjalana>)

Keadaan kota mengundang maraknya anak jalanan. Kota yang padat penduduknya dan banyak keluarga bermasalah membuat anak yang kurang gizi, kurang perhatian, kurang pendidikan, kurang kasih sayang dan kehangatan jiwa, serta kehilangan hak untuk bermain, bergembira, bermasyarakat, dan hidup merdeka, atau bahkan mengakibatkan anak-anak dianiaya batin, fisik, dan seksual oleh keluarga, teman, orang lain lebih dewasa.

Di antara anak-anak jalanan, sebagian ada yang sering berpindah antar kota. Mereka tumbuh dan berkembang dengan latar kehidupan jalanan dan akrab dengan kemiskinan, penganiayaan, dan hilangnya kasih sayang, sehingga memberatkan jiwa dan membuatnya berperilaku negatif. Seorang anak yang terhempas dari keluarganya, lantas menjadi anak jalanan disebabkan oleh banyak hal. Penganiayaan kepada anak merupakan penyebab utama anak menjadi anak jalanan. Penganiayaan itu meliputi mental dan fisik mereka. Lain daripada itu, pada umumnya anak jalanan berasal dari keluarga yang pekerjaannya berat dan ekonominya lemah.

Menurut Tata Sudrajat (1998), ada beberapa faktor yang menyebabkan seorang anak menjadi anak jalanan, baik pada tingkat mikro maupun makro, yaitu:

1. Tingkat mikro (***Immediate causes***)

Yaitu faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarganya, seperti lari dari keluarga, dipaksa bekerja, berpetualang, diajak teman, kemiskinan keluarga, ditolak/kekerasan/terpisah dari orang tua dan lain-lain.

2. Tingkat meso (***underlying causes***)

Yaitu faktor masyarakat yang mengajarkan anak untuk bekerja, sehingga suatu saat menjadi keharusan dan kemudian meninggalkan sekolah, kebiasaan pergi ke kota untuk mencari pekerjaan pada suatu masyarakat karena keterbatasan kemampuan didaerahnya, penolakan anak jalanan oleh masyarakat yang menyebabkan mereka makin lama dijalan dan lain-lain.

3. Tingkat Makro (***basic cause***)

Yaitu faktor yang berhubungan dengan struktur makro, seperti peluang kerja pada sektor informal yang tidak terlalu membutuhkan modal dan keahlian yang besar, urbanisasi, biaya pendidikan yang tinggi dan perilaku guru yang diskriminatif, belum adanya kesamaan persepsi instansi pemerintah terhadap anak jalanan.

Sementara itu menurut Makmur Sanusi (1996), beberapa faktor yang menjadi pendorong munculnya anak jalanan khususnya di Indonesia adalah:

1. Lingkungan anak tersebut.

Dalam hal ini lingkungan dan kondisi kehidupan keluarga merupakan penyebab utama timbulnya masalah kenakalan remaja dan kaburnya anak dari rumah. Umumnya anak jalanan ini hidup didaerah-daerah kumuh, yang ditandai :

- a. Tidak adanya tempat untuk anak-anak bermain dan menikmati sa lanak-kanaknya;
- b. Perumahan yang sempit dan tidak sesuai untuk tempat tinggal manusia;
- c. Tersedianya fasilitas yang tidak memadai untuk anak-anak sebagai dasar pendidikan dan kebutuhan sosial mereka.

2. Status sosial ekonomi keluarga yaitu faktor kemiskinan;

3. Faktor kekerasan dalam keluarga dan keretakan hubungan dalam kehidupan rumah tangga orang tua.

**4. Landasan Hukum Penanggulangan Anak Jalanan Sebagai Dasar Pembentuk Kebijakan Pemerintah**

Permasalahan pekerja anak, tidak hanya terletak pada standar perburuhan internasional atau *international labour standard*, namun lebih relevan dengan permasalahan pekerja anak. Sejak berdirinya ILO yaitu setelah berakhirnya Perang Dunia I pada tahun 1919, masalah pekerja anak telah menjadi salah satu pusat perhatiannya dan masalah ini telah dicantumkan pada pembukaan konstitusi ILO.

Pada tahun itu pula ILO mengeluarkan *Convention No. 5* yang isinya melarang anak-anak dibawah 14 tahun untuk bekerja di sektor industri ,(Pandji Putranto, 2000). Setelah itu paling tidak ILO telah mengadopsi lebih dari 15

konvensi yang secara substansial sangat berkaitan langsung dengan permasalahan anak terutama para pekerja anak. Konvensi-konvensi itu antara lain:

1. Konvensi No. 5/1919 mengenai Batasan Usia Kerja untuk Industri;
2. Konvensi No. 6/1919 mengenai Batasan Kerja Malam buat Orang Muda;
3. Konvensi No. 7/1920 mengenai Batasan untuk Pekerja Laut;
4. Konvensi No. 10/1921 mengenai Batasan Usia Minimum untuk Pekerjaan di Pertanian;
5. Konvensi No. 15/1921 mengenai Batasan Usia Kerja Sebagai Juru Api dan Juru Mudi di Kapal;
6. Konvensi No. 33/1932 mengenai Batasan Usia Kerja Non Industri;
7. Konvensi No. 58/1936 mengenai Batasan Usia Kerja di Laut (revisi);
8. Konvensi No. 59/1937 mengenai Batasan Usia Kerja pada Industri (revisi);
9. Konvensi No. 60/1937 mengenai Batasan Usia Kerja pada Pekerja Non Industri (revisi);
10. Konvensi No. 77/1946 mengenai Pemeriksaan Kesehatan pada Tenaga Kerja Usia Muda di Industri;
11. Konvensi No. 78/1946 mengenai Pemeriksaan Kesehatan bagi Tenaga Muda pada Pekerjaan Non Industri;
12. Konvensi No. 79/1946 mengenai Kerja Malam bagi Orang Muda pada Pekerjaan Non Industri;
13. Konvensi No. 90/1948 mengenai Kerja Malam bagi Orang Muda pada Industri (revisi);
14. Konvensi No. 112/1959 mengenai Batasan Usia sebagai Nelayan;
15. Konvensi No. 123/1965 mengenai Batasan Usia untuk Pekerjaan-pekerjaan di Bawah Tanah;
16. Konvensi No. 138/1973 mengenai Batasan Usia Minimum untuk Bekerja;
17. Konvensi No. 182/1999 mengenai Pekerjaan-pekerjaan yang Terburuk yang dilakukan oleh Anak-anak (*worst forms of child labour*).

Berdasarkan konvensi-konvensi di atas, maka yang paling komprehensif dan relevan terhadap permasalahan pekerja anak adalah Konvensi ILO No. 138/1973 yang diikuti dengan Rekomendasi No. 146 yang didalamnya ada pengaturan perlindungan tenaga kerja anak yang komprehensif, tegas dan

fleksibel, karena adanya perbedaan antara negara-negara yang sedang berkembang dengan yang sudah maju. Disamping itu konvensi ini juga membolehkan anak yang usianya 13-15 tahun untuk melakukan pekerjaan yang ringan, dengan syarat tidak menimbulkan sesuatu yang buruk bagi kesehatan dan pertumbuhannya.

Sementara itu menurut World Summit for Children tahun 1990 di New York (dalam Joni Muhammad, 1999) yang kemudian melahirkan Konvensi Hak Anak, dijelaskan bahwa paling tidak ada 4 hak anak yaitu:

1. Hak terhadap kelangsungan hidup, yaitu hak-hak anak yang meliputi hak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup dan hak untuk memperoleh standar kesehatan tertinggi dan perawatan yang sebaik-baiknya;
2. Hak terhadap perlindungan, yaitu yang meliputi hak perlindungan dari diskriminasi, tindak kekerasan dan keterlantaran bagi anak yang tidak mempunyai keluarga bagi anak-anak pengungsi;
3. Hak untuk tumbuh kembang, yaitu hak yang meliputi segala bentuk pendidikan (formal-informal) dan hak untuk mencapai standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak;
4. Hak untuk berpartisipasi, yaitu hak anak 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*).

Kebijakan nasional Indonesia yang membahas tentang perlindungan terhadap hak-hak anak, antara lain tertulis dalam Pasal 34 UUD 1945 yang menjelaskan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara. Pasal ini paling tidak memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan anak terutama memenuhi kebutuhan dan hak anak yang dalam kondisi terlantar.

Selain itu dalam GBHN 1999-2004 di dalam beberapa klausul atau babnya telah secara eksplisit menyebutkan, terutama Bab IV mengenai arah kebijakan yang mencakup kebijakan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, dan sosial budaya. Beberapa bidang yang menyebutkan masalah anak secara spesifik adalah bidang ekonomi, pendidikan dan sosial budaya, yang berbunyi sebagai berikut:

**a. Bidang Ekonomi, Ayat (4):**

Mengupayakan kehidupan yang layak berdasarkan atas/kemanusiaan yang adil bagi masyarakat, terutama bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar dengan mengembangkan sistem dana jaminan sosial.

**b. Bidang Pendidikan, Ayat (7) :**

Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif, oleh seluruh komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya.

**c. Bidang Sosial dan Budaya, Ayat (1) Kesehatan dan kesejahteraan sosial :**

(j) Meningkatkan kepedulian terhadap penyandang cacat, fakir miskin, dan anak terlantar, serta kelompok rentan sosial melalui penyediaan lapangan kerja yang seluas-luasnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial.

Begitu pula dalam Undang Undang No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak dalam Bab II Pasal 2 juga disebutkan bahwa anak berhak mendapatkan kesejahteraan, perawatan, pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dalam kehidupan sosial, mendapatkan pemeliharaan dan perlindungan baik sebelum atau sesudah lahir serta mendapatkan perlindungan terhadap lingkungan yang membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangan dengan wajar.

Berdasarkan pada aturan-aturan yang jelas dan tegas di atas, seharusnya bangsa Indonesia khususnya pemerintah Indonesia lebih proaktif dalam menyelesaikan permasalahan anak, terutama anak jalanan yang kian hari kian kompleks. Namun demikian menurut Emil Salim dalam Sambutan Rakernas YKAI 1999 dinyatakan bahwa realitas menunjukkan bahwa pada takaran makro, isue anak di Indonesia masih dianggap *non marketable*, tidak diacuhkan, sehingga kepentingan anak terpinggirkan.

Marginalisasi tersebut seperti tampak pada beberapa indikator bahwa anak tidak masuk dalam *platform* politik partai, DPR tidak pernah membicarakan secara khusus permasalahan anak dan isue anak. Anak selalu menjadi sasaran gugatan tanpa berusaha memahami permasalahan mereka, bahkan media pun kurang meminati permasalahan mengenai isue anak. Disamping itu persoalan anak selalu dipandang sebagai permasalahan domestik atau persoalan privat

sehingga konsep kepemilikan begitu kuat, bahkan barangkali juga adanya usaha *dehumanisasi sistematis* dalam masyarakat bernegara, sehingga gerakan yang sistematis dari atas ke bawah dan menempatkan anak selalu berada pada struktur terbawah dalam setiap pembahasannya.

## **E. Anak Jalanan Sebagai Sebuah Konstruksi Realitas Masyarakat**

### **1. Pandangan Masyarakat Terhadap Anak Jalanan**

Sebagian anak jalanan harus mempertahankan hidupnya dengan cara yang secara sosial kurang dan bahkan dianggap tidak dapat diterima. Hal ini karena tantangan yang dihadapi oleh anak jalanan pada umumnya berbeda dari keadaan yang normal di masyarakat. Dalam banyak kasus, anak jalanan sering hidup dan berkembang di bawah tekanan dan stigma atau seringkali dicap sebagai pengganggu ketertiban. Perilaku anak jalanan tersebut sebenarnya merupakan konsekuensi logis dan stigma sosial dan keterasingannya dalam masyarakat. Tidak ada yang berpihak terhadap anak-anak jalanan tersebut. Bahkan sebenarnya perilaku anak-anak jalanan tersebut mencerminkan perilaku masyarakat dalam memperlakukannya serta harapan masyarakat terhadap perilakunya (Suyanto dan Sri Sanituti, 2001).

Berdasarkan perilakunya yang kadang tidak sesuai dengan tatanan normatif di masyarakat dan bahkan dianggap mengganggu ketertiban umum maka banyak perlakuan kasar dan cenderung sadis ke mereka. Hal tersebut atau langkah yang diambil dengan mengasari mereka sudah dianggap sebagai langkah yang tepat dan bermanfaat dalam menyelesaikan permasalahan sosial masyarakat.

Tetapi di sisi lain, ketika perlakuan yang diberlakukan ke mereka dengan penuh perhatian dan sikap empati maka perlakuan tersebut merupakan sebuah jalan keluar yang terbaik dalam menyelesaikan kasus anak jalanan. Anak jalanan yang dikasari sebagai sebuah jalan keluar penyelesaian permasalahan, maka akan menemui sebuah kebuntuan penyelesaian. Dengan demikian, hidup sehari-hari anak jalanan sesungguhnya di bawah bayang-bayang ancaman represi negara sekaligus masyarakat yang siap memangsa anak-anaknya sendiri. Ini semua menandai adanya krisis dalam masyarakat perkotaan.

Berhadapan dengan dua kekuatan besar, masyarakat dan negara, anak jalanan seringkali bertindak pasif atau menerima begitu saja tindakan yang dialaminya. Sering kali anak jalanan tidak memiliki daya untuk melawannya. Godoy (1999) menunjukkan ketidakberdayaan atau pasifitas anak jalanan antara lain disebabkan oleh proses transformasi dimana anak jalanan sendiri menerima realitas yang diberikan oleh pihak lain. Ada tiga tahapan yang membuat anak jalanan menjadi pasif. Pertama, anak jalanan tidak tahu bahwa ia berada dalam pengalaman yang berbahaya dan tertekan (*naming*). Kedua, kegagalan melihat dirinya sebagai korban membuat ia menyalahkan diri sebagai bentuk tanggung jawab atas pengalamannya (*blaming*). Terakhir ia tidak tahu harus menuntut siapa yang harus bertanggung jawab atas pengalaman hidupnya yang secara keseluruhan berada dalam bahaya (*claiming*).

Dengan segala kekurangan dan keterbatasan hidup, anak-anak tersebut sudah terbiasa dengan kerasnya hidup. Sehingga tidak merasa memerlukan belas kasihan. Kepada mereka, belas kasihan saja tidak cukup, tetapi pengakuan, penerimaan, dan dukungan bagi kesetiaan dalam menjalani hidup.

## **2. Penangan Terhadap Anak Jalanan (Pola Pemberdayaan Anak Jalanan)**

Melihat kenyataan di atas maka diperlukan beberapa alternatif model yang mungkin dapat digunakan untuk menangani permasalahan anak jalanan. Ada beberapa konsep pola penangan terhadap anak jalanan yaitu:

### **a. Family Base**

Adalah model dengan memberdayakan keluarga anak jalanan melalui beberapa metode yaitu memberi modal usaha, memberikan tambahan makanan, dan memberikan penyuluhan tentang keberfungsian keluarga. Dalam model ini diupayakan peran aktif keluarga dalam menumbuhkan dan membina anak jalanan.

### **b. Institutional Base**

Model pemberdayaan melalui lembaga-lembaga sosial di masyarakat dengan menjalin networking melalui berbagai instansi baik lembaga pemerintahan maupun lembaga sosial lainnya.

c. Multy System Base

Model pemberdayaan melalui jaringan sistem yang ada mulai dari masyarakat, anak jalanan itu sendiri, keluarga anak jalanan, masyarakat, pemerhati anak jalanan, akademisi, aparat penegak hukum dan berbagai instansi lainnya.

Adapun beberapa solusi yang mulai dijalankan dan sedang dilaksanakan di beberapa kota besar. Menurut Dirjen Bina Kesejahteraan Sosial, (1999), dikeluarkannya kebijakan rumah singgah atau open house ini didasarkan pada pertimbangan bahwa diberbagai negara sudah digunakan untuk menangani masalah anak jalanan. Disamping itu juga dapat digunakan untuk melengkapi berbagai pendekatan yang sudah lama dikenal yaitu street based (berpusat di jalanan), center based (berpusat di panti), dan community based (berpusat di masyarakat).

Sementara itu tujuan dari rumah singgah secara umum adalah untuk menyelamatkan dan melindungi anak agar dapat tumbuh kembang secara wajar sehingga dapat menjadi sumber daya manusia yang produktif. Sedangkan tujuan khususnya adalah:

1. Menyatukan anak dengan orang tua dan jika memungkinkan memasukkan anak ke keluarga pengganti, panti pesantren dan sebagainya;
2. Mengurangi kebiasaan-kebiasaan buruk yang dilakukan anak jalanan;
3. Mempertahankan/mengembalikan anak jalanan ke sekolah dan meningkatkan prestasi belajar;
4. Mendidik anak jalanan menjadi warga masyarakat yang terampil dan produktif;
5. Meningkatkan pendidikan keluarga dan kemampuan orang tua dalam mengasuh dan mendidik anaknya;
6. Memberikan bantuan tambahan dengan orang tuanya agar dapat mempertahankan status kesehatan dan gizinya.

Perlu pemberdayaan yang memadai bagi anak jalanan yang semestinya mencakup seluruh aspek sosial kemasyarakatan. Agar mereka menjadi masyarakat atau bagian dari masyarakat yang berdaya. Mampu mempertahankan hidup dan menjadi mandiri dengan segala kemampuan yang mereka punyai. Anak jalanan adalah bagian yang tak terpisahkan dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat yang

berdaya adalah mereka yang memperoleh pemahaman dan mampu mengawasi daya-daya sosial, ekonomi, dan politik sehingga harkat dan martabatnya meningkat.

Lebih jauh, Kindervatter (1979 : 13) mendefinisikan pemberdayaan atau empowering sebagai *"people gaining an understanding of and control over social, economic, and/or political forces in order to improve their standing in society"*. Anak jalanan adalah anak yang terkategori tak berdaya. Mereka merupakan korban berbagai penyimpangan dari oknum-oknum yang tak bertanggung jawab. Untuk itu, mereka perlu diberdayakan melalui demokratisasi, pembangkitan ekonomi kerakyatan, keadilan dan penegakan hukum, partisipasi politik, serta pendidikan luar sekolah.

Anak jalanan, pada hakikatnya, adalah "anak-anak", sama dengan anak-anak lainnya yang bukan anak jalanan. Mereka membutuhkan pendidikan. Pemenuhan pendidikan itu haruslah memperhatikan aspek perkembangan fisik dan mental mereka. Sebab, anak bukanlah orang dewasa yang berukuran kecil. Anak mempunyai dunianya sendiri dan berbeda dengan orang dewasa. Kita tak cukup memberinya makan dan minum saja, atau hanya melindunginya di sebuah rumah, karena anak membutuhkan kasih sayang. Kasih sayang adalah fundamen pendidikan. Tanpa kasih, pendidikan ideal tak mungkin dijalankan. Pendidikan tanpa cinta menjadi kering tak menarik.

Dalam mendidik anak, ibu dan ayah harus sepaham. Mereka harus bertindak sebagai sahabat anak, kompak dengan guru, sabar sebagai benteng perlindungan bagi anak, menjadi teladan, rajin bercerita, memilihkan mainan, melatih disiplin, mengajari bekerja, dan meluruskan sifat buruk anaknya (misalnya : berkata kotor, berkelahi, suka melawan, pelanggaran sengaja, mengamuk, keras kepala, selalu menolak, penakut, manja, nakal). Keluarga yang ideal dan kondusif bagi tumbuh-kembangnya anak, sangat didambakan pula oleh anak-anak jalanan. Keluarga ideal bagi tumbuh kembang anak itu dapat digambarkan sebagai berikut :

Pendidikan, pada prinsipnya, hendaknya mempertahankan anak yang masih sekolah dan mendorong mereka melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Selain itu, juga memfasilitasi anak yang tak lagi bersekolah ke program

pendidikan luar sekolah yang setara dengan sekolah. Program itu antara lain berupa : Kejar Paket A dan Kejar Paket B yang merupakan program pendidikan setara SD/SLTP dan pelatihan-pelatihan.

Khusus untuk anak jalanan, menurut Ishaq (2000), pendidikan luar sekolah yang sesuai adalah dengan melakukan proses pembelajaran yang dilaksanakan dalam wadah "rumah singgah" dan PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat), yaitu : anak jalanan dilayani di rumah singgah, sedangkan anak rentan ke jalan dan orang dewasa dilayani dalam rumah singgah. Rumah singgah itu dipadukan dengan-sekaligus menerapkan-pendekatan kelompok dan CBE (Community Based Education, pendidikan berbasis masyarakat) serta strategi pembelajaran partisipatif dan kolaboratif (participative and collaborative learning strategy).

Program pendidikan yang terselenggara itu, antara lain, dapat berupa : Kejar Usaha; Kejar Paket A (setara SD); Kejar Paket B (setara SLTP); bimbingan belajar; Diktagama (pendidikan watak dan dialog keagamaan); Latorma (pelatihan olahraga dan bermain); Sinata (sinauwisata); Lasentif (pelatihan seni dan kreativitas); Kelompok Bermain; Kampanye KHA (Konvensi Hak Anak-anak); FBR (forum berbagi rasa); dan pelatihan Taruna Mandiri (M. Ishaq, 2000 : 371). Materi pembelajarannya mencakup : agama dan kewarganegaraan; calistung (membaca-menulis-berhitung); hidup bermasyarakat; serta kreativitas dan wirausaha.

Prestasi belajar dan keberhasilan program dievaluasi dengan tahapan self-evaluation berikut : (1) penetapan tujuan belajar; (2) perumusan kriteria keberhasilan belajar; (3) pemantauan kegiatan belajar; serta (4) penetapan prestasi belajar dan keberhasilan program. Hasil evaluasi itu diungkapkan pada akhir masing-masing kegiatan melalui laporan lisan atau tertulis.

Hasil evaluasi kegiatan belajar insidental dilaporkan secara lisan atau ditempel pada papan pengumuman yang terdapat di rumah singgah atau PKBM, sedangkan hasil evaluasi kegiatan belajar berkesinambungan dilaporkan melalui buku raport. Adapun keberhasilan program diungkapkan secara berkala : harian, mingguan, bulanan, dan tahunan. (Sumber: PEMBERDAYAAN ANAK JALANAN //arachm\_21@yahoo.com)

### 3. Peran Pemerintah Kota Surabaya (dinas sosial) Terhadap Anak Jalanan

Pemerintah, dalam hal ini pemerintah kota Surabaya dituntut untuk menyelesaikan permasalahan sosial yang juga marak terjadi di kota Surabaya. Yaitu permasalahan anak jalanan. Walaupun seharusnya penanganan masalah anak jalanan adalah menjadi tanggungjawab seluruh elemen masyarakat, tetapi dalam kapasitas pemerintahan (baca: negara), merupakan sebuah prioritas utama sebuah pembangunan non-fisik yang berkesinambungan ini. Anak jalanan perlu perhatian lebih khusus dan utama. Hal ini apabila tanpa perhatian khusus dari pemerintah, maka akan menyebabkan berbagai macam persoalan sosial lainnya. Semisal tindakan kriminal, seks bebas, ketertiban kota yang terganggu, dan lain sebagainya.

Tugas dan fungsi pemerintah kota Surabaya dalam hal ini dinas Kesejahteraan Sosial dalam menangani anak jalanan yaitu membina dan memfasilitasi anak jalanan yang ada di kota Surabaya. Saat ini, dibandingkan Jakarta memang perkembangan dan tingkat kepadatan penduduk kota Surabaya masih tergolong jauh. Tetapi, tanda-tanda bahwa pada tahun-tahun mendatang Surabaya akan berkembang seperti Jakarta bukanlah sesuatu yang mustahil. Kalau di Jakarta pada tahun 2015 nanti, penduduk kota diramalkan bakal menjadi kota berpenduduk terbanyak nomor lima di dunia dengan jumlah penduduk mencapai 21,2 juta jiwa — di bawah Tokyo (28,7 juta), Bombay (27,4 juta), Lagos (24,4 juta), dan Shanghai (23,4 juta), maka tidak mustahil jumlah penduduk kota Surabaya akan melonjak menjadi 4 -5 juta jiwa. Menurut T.G. McGee — seorang pakar perkotaan dari Universitas British Columbia — bersama-sama dengan Jakarta-Bandung dan Yogyakarta-Semarang, Surabaya-Malang akan berkembang menjadi kawasan mega –urban atau Extended Metropolitan Region, yakni sebuah kawasan perkotaan yang amat luas dengan jumlah penduduk besar, melebihi ukuran metropolitan. Ini berarti beban yang mesti ditanggung kota Surabaya bukan saja masalah -masalah internal akibat tekanan pertumbuhan penduduk asli atau persoalan pengaturan tata ruang dan penyediaan perumahan serta fasilitas publik bagi penduduk kota Surabaya sendiri, melainkan juga beban eksternal yang muncul akibat masuknya arus migran dari kota-kota menengah di

sekitarnya, seperti Malang, Sidoarjo, Gresik, Lamongan, Mojokerto, Pasuruan, Bangkalan, Jombang, dan bahkan daerah lain yang agak jauh seperti Bojonegoro, Lumajang, Madiun, dan sebagainya.

Bentuk dari pembinaan dan fasilitasi tersebut seperti:

1. Kedisiplinan
2. Mental
3. Agama
4. Kursus-kursus seperti musik, mengemudi, bengkel, menjahit, dan salon

Untuk mewujudkan tugas dan fungsi pemerintah kota Surabaya dalam menangani anak jalanan, maka pemerintah menyusun program yang dilaksanakan secara bertahap sebagai berikut:

1. Program Sapaan

Sapaan dilakukan petugas dengan cara terjun langsung ke lokasi dimana para anak jalanan berada dan memberikan pengarahan dan motivasi agar para anak jalanan tersebut tidak lagi kembali ke jalanan. Hal ini sesuai dengan teori motivasi, dimana setiap motivasi penting dalam setiap usaha seseorang atau sekelompok orang yang bekerjasama dalam pencapaian tujuan tertentu.

2. Program Pendekatan/ Pembinaan

Pendekatan atau pembinaan yaitu anak jalanan hasil razia dilokalisir ke suatu lokasi untuk diberi pengarahan atau pembinaan selama tiga hari. Kemudian anak hasil binaan diberikan pilihan apakah mereka ingin tetap di panti atau kembali ke orang tua/ keluarga mereka.

3. Program Pelatihan

Pelaksanaan tersebut dilakukan dengan menjalin kerjasama dengan Dinas Ketertiban Kota Surabaya dan runah singgah. Penyusunan program-program tersebut diharapkan dapat mencegah anak jalanan tersebut kembali ke jalan.

Sesungguhnya program tersebut, apabila dikaji lebih jauh memang masih jauh dari kata sempurna dalam hal penyelesaian masalah anak jalanan. Terkesan pemerintah asal meletakkan program tanpa memperhitungkan berbagai aspek

yang menyebabkan adanya jalanan. Dalam penyusunan kebijakan, harapannya adalah kesinkronannya dengan UUD 1945 dan beberapa peraturan terkait penanganan anak jalanan.

Dengan demikian kita bisa melihat bahwa apakah benar-benar program yang diterapkan adalah sebuah kebutuhan bagi penanganan permasalahan ataukah hanya sekedar sebuah proyek pemerintah yang hanya akan menghabiskan anggaran tapi nihil hasil.

#### **F. Peran dan Tanggungjawab Pemerintah (Sebuah Batasan Konsep)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah. Pemerintah Daerah dapat berupa:

- \* Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov), yang terdiri atas Gubernur dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah
- \* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pemkab/Pemkot) yang terdiri atas Bupati/Walikota dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Pemerintahan merupakan kegiatan memerintah yang dilakukan oleh pemerintah yang melakukan kekuasaan memerintah atas nama negara terhadap orang yang diperintah (masyarakat). Pemerintah berperan dalam melaksanakan kebijakan yang berorientasi kepada rakyat dan bertanggungjawab terhadapnya.

Peranan berasal dari kata *peran*. Peran memiliki makna yaitu seperangkat tingkat diharapkan yang dimiliki oleh yang berkedudukan di masyarakat. Sedangkan peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1989).

Tanggung jawab menurut kamus besar Bahasa Indonesia W. J. S. Poerwadarminta adalah “keadaan wajib menanggung segala sesuatunya” artinya jika ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya. Tanggung jawab ini pula memiliki arti yang lebih jauh bila memakai imbuhan, contohnya ber-, bertanggung jawab dalam kamus tersebut diartikan dengan “suatu sikap seseorang yang secara sadar dan berani mau mengakui apa yang dilakukan, kemudian ia berani memikul segala resikonya”. Dalam artian lain, tanggung jawab meminjam istilahnya Bung Hatta adalah integritas individual.

Pengertian tanggung jawab memang seringkali terasa sulit untuk menerangkannya dengan tepat. Adakalanya tanggung jawab dikaitkan dengan keharusan untuk berbuat sesuatu, atau kadang-kadang dihubungkan dengan kesedihan untuk menerima konsekuensi dari suatu perbuatan. Banyaknya bentuk tanggung jawab ini menyebabkan terasa sulit merumuskannya dalam bentuk kata-kata yang sederhana dan mudah dimengerti. Tetapi kalau kita amati lebih jauh, pengertian tanggung jawab selalu berkisar pada kesadaran untuk melakukan, kesediaan untuk melakukan, dan kemampuan untuk melakukan. Dalam kebudayaan kita, umumnya "tanggung jawab" diartikan sebagai keharusan untuk "menanggung" dan "menjawab" dalam pengertian lain yaitu suatu keharusan untuk menanggung akibat yang ditimbulkan oleh perilaku seseorang dalam rangka menjawab suatu persoalan.

Berbagai upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah kota dalam usaha mengatasi anak jalanan dipertanian dilaksanakan dengan melibatkan semua unsur yang terkait baik instansi pemerintah, International Labour Organization

(ILO) maupun organisasi kemasyarakatan non pemerintah (NGO) yang fokus dalam upaya pendampingan dan perlindungan pekerja anak. Sementara itu Twikromo (1999: 247) melihat bahwa setidaknya ada dua pendekatan yang lazim digunakan dalam menanggulangi masalah anak jalanan yaitu: Pertama, Penanggulangan preventif. Biasanya dibawa kesituasi formal, cara semacam ini cenderung dilaksanakan di dalam kelas dengan jumlah peserta yang cukup besar, seperti situasi formal yang mana bimbingan, latihan dan pendekatan bisa diselenggarakan secara individual di jalanan, dan Kedua, Penanggulangan represif. Dilakukan secara terorganisir dan instansi pemerintah untuk mengurangi atau mencegah meluasnya pengaruh masalah anak jalanan seperti razia. Upaya penanggulangan secara represif biasanya dilaksanakan oleh pemerintah kota ketika melihat aktifitas anak jalanan telah mengganggu ketertiban umum/perkotaan. Pendekatan yang dilaksanakan sebagai upaya mengurai persoalan anak jalanan diperkotaan tentunya memerlukan perhatian pemerintah kota dalam bentuk kebijaksanaan pemerintahan yang sejalan dengan tujuan pembangunan perkotaan itu sendiri tanpa harus mengorbankan aspek pembangunan lainnya. Carl J. Friedrich dalam Soenarko (2005: 42) melihat bahwa kebijaksanaan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan.

#### **G. Tindakan Diskriminasi terhadap Anak melalui Kebijakan Publik (Kritik Wacana dan Solusi Terhadap Permasalahan Anak Jalanan)**

Tindakan diskriminasi terhadap anak dilakukan oleh negara melalui kebijakan publik yang terformulasikan ke dalam regulasi dan anggaran publik. Diskriminasi tersebut diindikasikan dengan ketidakmauan (*unwilling*) dan ketidakmampuan (*uncapable*) negara untuk menempatkan kepentingan terbaik anak sebagai prioritas penetapan kebijakan publiknya. Kewajiban afirmatif yang menjadi konsekuensi yuridis bagi Pemerintah Republik Indonesia, tidak nampak dalam langkah-langkah implementasi. Pada akhirnya, pilihan politik ini

berdampak pada terhambatnya penikmatan hak-hak anak yang seharusnya melekat pada setiap individu anak seperti yang telah dijamin dalam instrumen hukum hak asasi manusia.

Selain itu, instrumen hukum yang seharusnya menghilangkan praktek-praktek diskriminasi terhadap anak yang terjadi di dalam kehidupan sosial masyarakat belum nampak. Kondisi ini disebabkan karena instrumen hukum nasional secara substansi tidak selaras dengan substansi instrumen hukum hak asasi internasional yang menjamin pemenuhan hak-hak anak. Kemudian instrumen hukum nasional ini dijadikan rujukan oleh alat-alat negara.

Prinsip "*equality before the law*" yang seharusnya menempatkan permasalahan anak setara dengan permasalahan kenegaraan lainnya, tidak nampak dalam praktek-praktek kenegaraan. Hal ini disebabkan adanya kesenjangan relasi kuasa antara pengambil kebijakan dengan anak-anak. Anak-anak secara struktur sosial menempati lapisan bawah, tentu saja secara politik tidak mendapatkan akses untuk dilibatkan pelaksanaan jalannya pemerintahan. Kata persamaan seharusnya dimaknai tidak hanya pada akses terhadap penerapan pemenuhan hak asasi manusia yang sama bagi anak-anak tetapi juga persamaan terhadap manfaat atau pada hasilnya (*equality of acces, equality of opportunity and equality of result*). Selanjutnya, dalam titik ini negara dilekati 2 (dua) unsur kewajiban negara untuk menghargai, melindungi, dan memenuhi HAM, yakni : (i) kewajiban mengenai tindakan (*obligation of conduct*) dan (ii) kewajiban mengenai hasil (*obligation of result*). Kewajiban yang pertama membutuhkan tindakan yang diperhitungkan dengan cermat untuk menjamin dipenuhinya suatu hak tertentu. Sedangkan kewajiban yang kedua, mengharuskan negara untuk mencapai target tertentu guna memenuhi standar substantif terinci. Anggaran publik yang disusun berbasis pemenuhan hak anak menjadi konsekuensi logis, politik, dan yuridisnya. Oleh karenanya politik kebijakan anggaran publik sudah semestinya merealisasikan tujuan negara tersebut. Pencapaian hasil dari suatu hak memang tergantung pada ketersediaan finansial yang memadai dan sumber daya yang lain. Namun, kurangnya sumber daya tidak mengurangi kewajiban negara untuk menjamin sedikitnya tingkat minimum dari hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya bagi semua penduduk.

Terkait dengan hal ini, *General Comment* Komite Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB Nomor 3 (1990) tentang Sifat dari Kewajiban-Kewajiban Negara Peserta (*On the Nature of State Obligations*) menegaskan bahwa realisasi progresif memiliki batas-batas. Dalam hal halangan sumber daya, negara harus menjamin sedikitnya tingkat minimal dari tiap-tiap hak untuk dipenuhi. Dengan kata lain, terdapat ambang batas di mana keterbatasan sumber daya tidak dapat dijadikan dalih bagi negara untuk mengingkari atau tidak mampu memenuhi hak-hak tersebut. Ambang batas inilah yang disebut sebagai *minimum core content of rights*, di mana negara harus segera mewujudkan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya warga negaranya.

Dalam konteks pemenuhan hak atas pendidikan dan kesehatan, Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*Committee on Economic, Social, and Cultural*) telah menetapkan kriteria terpenuhinya hak-hak tersebut dalam komentar umumnya, sebagai berikut:

- Hak atas pendidikan dikatakan telah terpenuhi apabila indikator-indikator di bawah ini terpenuhi, yakni:
  - (1) Ketersediaan (*availability*): keberfungsian institusi pendidikan dan program-program pendidikan mesti dapat tersedia secara layak bagi semua orang.
  - (2) Aksesibilitas (*accessibility*): setiap orang punya akses atas lembaga, institusi dan program-program pendidikan tanpa diskriminasi. Prinsip non diskriminasi, dimaknai bahwa pendidikan harus dapat diakses bagi semua orang, khususnya kelompok rentan. Dalam hal ini aksesibilitas pendidikan diartikan biaya pendidikan mesti terjangkau.
  - (3) Akseptibilitas (*acceptability*): format, substansi pendidikan seperti kurikulum, metode pengajaran mesti berkesesuaian dengan situasi, kondisi dan budaya siswa;
  - (4) Adaptibilitas (*adaptability*): pendidikan mesti fleksibel, dapat disesuaikan dengan perubahan situasi masyarakat.
- Hak atas kesehatan dikatakan telah terpenuhi apabila indikator-indikator di bawah ini terpenuhi, yakni:
  - (1) Ketersediaan (*availability*): keberfungsian fasilitas kesehatan, obat-

obatan dan pelayanan kesehatan publik serta program-program kesehatan mesti dapat dinikmati oleh setiap orang.

- (2) Aksesibilitas (*accessibility*) : fasilitas dan layanan kesehatan mesti dapat diakses secara layak bagi semua orang tanpa diskriminasi. Prinsip non diskriminasi mensyaratkan bahwa kelompok yang rentan semestinya mendapatkan jaminan pemenuhan hak atas kesehatan.
- (3) Akseptabilitas (*acceptability*) : semua fasilitas kesehatan mesti dilaksanakan berdasarkan etika medis dan kebudayaan, seperti penghormatan budaya individu, minoritas, penduduk dan komunitas, dan memenuhi prinsip-prinsip sensitive gender.
- (4) Kualitas (*quality*) : prinsip kualitas mempunyai arti secara medis dan ilmu pengetahuan (*scientifically*) layak dan berkualitas baik.

Kritik ini muncul sebagai bentuk perhatian terhadap pelaksanaan penanggulangan masalah anak jalanan di kota Surabaya yang terkesan tidak jels dan sekedar sebagai sebuah proyek basah. Pemerintah selalu berdalih bahwa masalah anak jalanan merupakan masalah kompleks yang membutuhkan perhatian semua pihak, namu di pihak lain tidak ada hal nyata yang dilakukan oleh pemerintah untuk menanggulangnya. Masalah yang ada tetaplah menjadi masalah pelik tanpa ada bukti nyata penanggulangan yang serius.

Masalah kesehatan dan pendidikan adalah merupakan prioritas sesungguhnya dari sebuah tanggungjawab pengentasan masalah anak jalanan dan pemberdayaan generasi bangsa ini. Ketika masalah ini mendapat perhatian penuh diimbangi dengan kelayakan ekonomi keluarga maka yang terjadi adalah kesejahteraan yang layak bagi masyarakat. Kesejahteraan menjadi jaminan. Namun yang terjadi adalah masyarakat kita sangat jauh dari pengertian kesejahteraan yang seharusnya mereka alami.

Jawa Timur dengan ibukotanya Surabaya merupakan kota dengan tingkatan populasi terbesar setelah DKI Jakarta seharusnya mewaspadaai fenomena ini. Apalagi persoalan bencana yang terjadi di daerah-daerah disamping masalah lumpur lapindo yang telah mengusir hingga 30.000 jiwa dari tanah kelahirannya dan entah kemana mereka yang terusur ini pergi. Masalah yang demikian kompleks ini hanya akan menjadi lingkaran setan yang senantiasa mengusir

kesejahteraan dari masyarakat kota Surabaya. Program pemerintah dalam menangani anak jalanan belum sepenuhnya sempurna dan menyelesaikan persoalan. Masalah yang ada hanyalah merupakan masalah yang tak akan berkesudahan. Perlu kepedulian ekstra dan tanggungjawab dalam penyelesaiannya.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini akan memakai paradigma kualitatif. Penelitian kualitatif adalah salah satu pendekatan utama yang pada dasarnya adalah sebuah label atau nama yang bersifat umum dari sebuah rumpun besar metodologi penelitian. Paradigma penelitian merupakan falsafah yang mendasari suatu metodologi riset.

Jenis penelitiannya adalah penelitian deskriptif. Pada riset berjenis deskriptif data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Jenis riset ini bertujuan membuat deskripsi secara sistematis, faktual, dan akurat tentang fakta-fakta dan sifat objek tertentu. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut mungkin berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi, catatan atau memo, dan dokumen resmi lainnya.

Pada penulisan laporan demikian, peneliti menganalisis data terkait anak jalanan yang sangat kaya tersebut dan sejauh mungkin dalam bentuk aslinya. Hal itu hendaknya dilakukan seperti orang merajut, sehingga setiap bagian ditelaah satu demi satu.

#### B. Fokus Penelitian

Menurut Moleong (2007:237) fokus penelitian adalah suatu pembatasan terhadap masalah-masalah yang akan dibahas dalam metode penelitian kualitatif yang berfungsi sebagai:

1. membatasi fokus studi dan fokus penelitian dan membatasi bidang-bidang inkuiri (masukan) misalnya ketika peneliti membatasi pada upaya menemukan teori-teori dasar, maka penelitian lainnya tidak dimanfaatkan lagi.
2. Memenuhi kriteria inklusi-eksklusi suatu informasi yang diperoleh di lapangan. Dengan adanya fokus penelitian, maka seseorang peneliti dapat mengetahui data mana yang akan diambil dari data-data yang sedang dikumpulkan.

Sehubungan dengan penelitian terkait peran dan tanggungjawab pemerintah dalam menangani anak jalanan, maka fokus penelitiannya adalah:

1. Latar belakang timbul dan maraknya anak jalanan di kota Surabaya.
2. Program Pemerintah Kota Surabaya dalam menanggulangi anak jalanan, seperti:
  - Program 10 (sepuluh) jalur
  - Rumah Singgah
  - Kelas Khusus
3. Peran Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Sosial dalam penanganan anak jalanan yang meliputi: Pencegahan, Rehabilitatif, Pemberdayaan, Perlindungan dan Program Rumah Singgah.

### **C. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah lokasi atau tempat yang dijadikan objek penelitian. Lokasi penelitian berhubungan dengan keseluruhan wilayah/ daerah tempat fenomena atau peristiwa dapat ditangkap. Dalam penelitian ini, peneliti mengambil lokasi di Kota Surabaya dengan alasan:

1. Karena kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta, dimana anak jalanan semakin hari semakin meningkat dan berpotensi memperluas kantong-kantong anak jalanan.
2. Banyaknya pusat keramaian, perbelanjaan, stasiun dan terminal di Kota Surabaya yang berpotensi sebagai tempat anak jalanan.

### **D. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer

Data yang diambil secara langsung ini adalah penelitian dengan cara melakukan wawancara dan observasi mengenai peran pemerintah kota Surabaya terhadap penanganan anak jalanan. Untuk mendapatkan data yang akurat, dibutuhkan berbagai sumber data yang nantinya akan dimintai keterangan melalui proses wawancara yang berkaitan dengan relevansi dari masalah yang diteliti.

Penelitian subyek dalam penelitian ini adalah karena mereka merupakan bagian yang secara langsung dalam pemecahan masalah yang diteliti. Yaitu:

- a. Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Surabaya
  - b. Anak Jalanan
2. Data Sekunder

Data yang diambil sebagai data pendukung dari data primer. Yaitu berupa literatur-literatur atau referensi mengenai program-program pemerintah terhadap penanganan anak jalanan.

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

Metode pengumpulan data adalah cara yang digunakan oleh peneliti dalam pengumpulan data. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Observasi (Pengamatan)  
Merupakan teknik penelitian dengan pengamatan yang dilaksanakan secara langsung atau mengadakan pencatatan secara sistematis dari keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diteliti.
- b. Interview (Wawancara)  
Merupakan cara untuk memperoleh data dengan cara melakukan tanya jawab secara langsung terhadap narasumber yang penulis tentukan untuk memperoleh data yang akurat dan berpegang pada interview serta pertanyaan yang muncul pada saat wawancara.
- c. Dokumenter

### **F. Analisis Data**

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan analisis data deskriptif kualitatif. Menurut Effendi dan Singarimbun (1989:263) analisis data memiliki serangkaian proses untuk melakukan interpretasi dalam rangka mencari makna dan implikasi yang luas dari hasil-hasil penelitian. Data diperoleh dari lapangan harus diolah dan diberikan perspektif sehingga mampu menjawab serangkaian pertanyaan penelitian yang diajukan lebih lanjut.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Deskripsi Wilayah Penelitian

##### a. Gambaran Umum Kota Surabaya

Asal kata "SURABAYA" adalah dari kata "SURA" dan "BAYA". Bukti sejarah menunjukkan bahwa Surabaya sudah ada jauh sebelum zaman kolonial, seperti yang tercantum dalam prasasti Trowulan I, berangka 1358 M. Dalam prasasti tersebut terungkap bahwa Surabaya (churabhaya) masih berupa desa ditepian sungai Brantas sebagai salah satu tempat penyeberangan penting sepanjang sungai Brantas.

Surabaya (Surabhaya) juga tercantum dalam pujasastra Negara Kertagama yang ditulis oleh Prapanca tentang perjalanan pesiar baginda Hayam Wuruk pada tahun 1365 dalam pupuh XVII (bait ke-5, baris terakhir). Walaupun bukti tertulis tertua mencantumkan nama Surabaya berangka tahun 1358 M (prasasti Trowulan) & 1365 M (Negara Kertagama), para ahli menduga bahwa Surabaya sudah ada sebelum tahun-tahun tsb.

Menurut hipotesis Von Faber, Surabaya didirikan tahun 1275 M oleh Raja Kertanegara sebagai tempat pemukiman baru bagi prajuritnya yang berhasil menumpas pemberontakan Kemuruhan tahun 1270 M. Hipotesis yang lain mengatakan bahwa Surabaya dulu bernama Ujung Galuh.

Versi lain mengatakan bahwa nama Surabaya berasal dari cerita tentang perkelahian hidup dan mati Adipati Jayengrono dan Sawunggaling. Konon setelah mengalahkan tentara Tartar, Raden Wijaya mendirikan sebuah kraton di Ujunggaluh, dan menempatkan Adipati Jayengrono untuk memimpin daerah itu. Lama-lama karena menguasai ilmu Buaya, Jayengrono makin kuat dan mandiri sehingga mengancam kedaulatan Majapahit. Untuk menaklukkan Jayengrono diutuslah Sawunggaling yang menguasai ilmu Sura. Adu kesaktian dilakukan di pinggir Sungai Kalimas dekat Paneleh. Perkelahian adu kesaktian itu berlangsung selama tujuh hari tujuh malam dan berakhir dengan tragis, karena keduanya meninggal kehabisan tenaga.

Kata "Surabaya" juga sering diartikan secara filosofis sebagai lambang perjuangan antara darat dan air, antara tanah dan air. Selain itu, dari kata Surabaya juga muncul mitos pertempuran antara ikan Suro (Sura) dan Boyo (Baya atau Buaya), yang menimbulkan dugaan bahwa nama Surabaya muncul setelah terjadinya peperangan antara ikan Sura dan Buaya (Baya). Supaya tidak menimbulkan kesimpang-siuran dalam masyarakat maka Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya, dijabat oleh Bapak Soeparno, mengeluarkan Surat Keputusan No. 64/WK/75 tentang penetapan hari jadi kota Surabaya. Surat Keputusan tersebut menetapkan tanggal 31 Mei 1293 sebagai tanggal hari jadi kota Surabaya. Tanggal tersebut ditetapkan atas kesepakatan sekelompok sejarawan yang dibentuk oleh pemerintah kota bahwa nama Surabaya berasal dari kata "sura ing bhaya" yang berarti "keberanian menghadapi bahaya" diambil dari babak dikalahkannya pasukan Mongol oleh pasukan Jawa pimpinan Raden Wijaya pada tanggal 31 Mei 1293.

### 1. Kondisi Geografi

Surabaya terletak di tepi pantai utara provinsi Jawa Timur. Wilayahnya berbatasan dengan Selat Madura di Utara dan Timur, Kabupaten Sidoarjo di Selatan, serta Kabupaten Gresik di Barat. Surabaya berada pada dataran rendah, ketinggian antara 3 - 6 m di atas permukaan laut kecuali di bagian Selatan terdapat 2 bukit landai yaitu di daerah Lidah dan Gayungan ketinggiannya antara 25 - 50 m di atas permukaan laut dan di bagian barat sedikit bergelombang. Surabaya terdapat muara Kali Mas, yakni satu dari dua pecahan Sungai Brantas. luas wilayah kota surabaya adalah 374,36 km<sup>2</sup>.

Letak : 07° 9"- 07° 21" Lintang Selatan dan 112° 36" - 112° 54" Bujur Timur

Ketinggian : 3 - 6 meter di atas permukaan air laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25-50 meter di atas permukaan air laut

Batas Wilayah : Sebelah Utara : Selat Madura

Sebelah Timur : Selat Madura

Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo

Sebelah Barat : Kabupaten Gresik

Luas Wilayah : 52.087 Ha dengan 63,45 persen atau 33,048 Ha dari luas total wilayah merupakan daratan dan selebihnya sekitar 36.55 persen atau 19.039 Ha merupakan wilayah laut yang dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Jumlah : 31

Kecamatan

Jumlah Desa : 163

/Kelurahan

Kelembapan : rata-rata minimum 42% dan maksimum 96%

Udara

Tekanan Udara : rata-rata minimum 1.005,38 Mbs dan maksimum 1.014,41 Mbs

Temperatur : rata-rata minimum 23,3 °C dan maksimum 35,2 °C

Musim

kemarau : Mei – Oktober

Musim hujan : Nopember – April

Curah Hujan : rata-rata 183,2 mm, curah hujan diatas 200 mm terjadi pada bulan Desember s/d Mei

Kecepatan

Angin : rata-rata 7,0 Knot dan maksimum 26,3 Knot

Arah Angin : Januari : Barat-Barat Laut

Terbanyak Februari : Barat Laut

Maret : Barat

April : Timur

Mei : Timur

Juni : Timur

Juli : Timur

Agustus : Timur

September : Timur

Oktober : Timur

Nopember : Timur

Desember : Timur

Penguapan : rata-rata 165,2

Panci Terbuka

Struktur Tanah : terdiri atas tanah aluvial, hasil endapan sungai dan pantai, di bagian barat terdapat perbukitan yang mengandung kapur tinggi

Topografi : 80% dataran rendah, ketinggian 3-6 m, kemiringan < 3 %  
20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5-15%

Lambang Kota Surabaya yang berlaku sampai saat ini ditetapkan oleh DPRS Kota Besar Surabaya dengan Putusan no. 34/DPRDS tanggal 19 Juni 1955, diperkuat dengan Keputusan Presiden R.I. No. 193 tahun 1956 tanggal 14 Desember 1956 yang isinya :



1. Lambang berbentuk perisai segi enam yang distilir (gesty leer), yang maksudnya melindungi Kota Besar Surabaya.

2. Lukisan Tugu Pahlawan melambangkan kepahlawanan putera-puteri Surabaya dalam mempertahankan Kemerdekaan melawan kaum penjajah.
3. Lukisan ikan Sura dan Baya yang berarti Sura Ing Baya melambangkan sifat keberanian putera-puteri Surabaya yang tidak gentar menghadapi sesuatu bahaya.
4. Warna-warna biru, hitam, perak (putih) dan emas (kuning) dibuat sejernih dan secermelang mungkin, agar dengan demikian dihasilkan suatu lambang yang memuaskan.

## 2. Suku Bangsa

Suku Jawa (48%) adalah suku bangsa mayoritas di Surabaya. Dibanding dengan masyarakat Jawa pada umumnya, Suku Jawa di Surabaya memiliki temperamen yang sedikit lebih *keras* dan *egaliter*. Salah satu penyebabnya adalah jauhnya Surabaya dari kraton yang dipandang sebagai *pusat* budaya Jawa. Surabaya juga menjadi tempat tinggal berbagai suku bangsa di Indonesia, termasuk suku Madura (13%), Tionghoa (27%), dan Arab (8%). Lain-lain (4%). Sebagai pusat pendidikan, Surabaya juga menjadi tempat tinggal mahasiswa dari berbagai daerah dari seluruh Indonesia, bahkan di antara mereka juga membentuk wadah komunitas tersendiri. Sebagai pusat komersial regional, banyak warga asing (ekspatriat) yang tinggal di daerah Surabaya, terutama di daerah Surabaya Barat.

## 3. Agama dan Bahasa

Agama Islam adalah agama mayoritas penduduk Surabaya. Surabaya merupakan salah satu pusat penyebaran agama Islam yang paling awal di tanah Jawa. Masjid Ampel didirikan pada abad ke-15 oleh Sunan Ampel, salah satu pioner walisongo. Agama lain yang dianut adalah Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu.

Di Surabaya juga dijumpai penganut Islam Syiah dalam jumlah yang cukup signifikan. Walaupun Islam merupakan mayoritas di Surabaya kerukunan umat Beragama saling menghormati, menghargai dan saling

menolong untuk sesamanya cukuplah besar, niat masyarakat Surabaya dalam menjalankan Amal Ibadahnya. Tidak hanya itu saja banyaknya yayasan-yayasan sosial yang berazaskan Agama juga banyak, mereka bekerja sama dalam kegiatan Bhakti sosial. Bahkan ada satu wadah Kerukunan Umat Beragama di Surabaya yang sering Exist dalam menyikapi suatu problem sosial manusia agar tidak mudah terprovokasi oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab yang akan merusak persatuan dan kesatuan Bangsa Indonesia pada umumnya serta masyarakat Jawa Timur khususnya. Surabaya adalah rumah dari beberapa gereja besar Indonesia. Dan banyak sekte atau aliran gereja yang muncul di kota Surabaya

Surabaya memiliki dialek khas Bahasa Jawa yang dikenal dengan Boso Suroboyoan. Dialek ini dituturkan di daerah Surabaya dan sekitarnya, dan memiliki pengaruh di bagian timur Provinsi Jawa Timur. Dialek ini dikenal egaliter, blak-blakan, dan tidak mengenal ragam tingkatan bahasa seperti Bahasa Jawa standar pada umumnya. Masyarakat Surabaya dikenal cukup fanatik dan bangga terhadap bahasanya. Tetapi oleh peradaban yang sudah maju dan banyaknya pendatang yang datang ke surabaya yang telah mencampurkan bahasa suroboyo, jawa ngoko dan madura, bahasa asli suroboyo sudah punah. Contoh Njegog:Belok, Ndherok:Berhenti, Gog:Paklek/Om, Maklik:Bulek/tante.

#### **4. Kependudukan**

Berdasarkan data yang tercatat di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, sampai dengan Bulan Desember 2007. Jumlah penduduk Kota Surabaya yang terdaftar di Kartu keluarga hingga Desember 2007 adalah 2.861.928 jiwa atau sebanyak 755.914 Kepala keluarga. Komposisi penduduk Kota Surabaya pada Tahun 2007 berdasarkan jenis kelamin sebanyak 1.437.682 jiwa penduduk laki-laki (50,23 %) dan 1.424.246 (49,77 %) jiwa penduduk perempuan.

Sedangkan dilihat dari komposisi kelompok umur/struktur usia pada tahun 2007 penduduk Kota Surabaya dapat dijelaskan bahwa proporsi terbanyak

adalah pada kelompok usia 36 – 45 Tahun (524.829 jiwa) dan 46-59 Tahun (464.205 jiwa).

Jika dilihat dari komposisi penduduk kota Surabaya pada tahun 2007 berdasarkan profesi dapat dijelaskan bahwa terbanyak adalah pegawai swasta sejumlah 684.581 jiwa, selanjutnya adalah sebagai ibu rumah tangga sejumlah 527.343 jiwa dan sebagai pelajar sebanyak 448.551 jiwa. Komposisi penduduk kota Surabaya berdasarkan pendidikan pada tahun 2007 terbanyak adalah pada tingkat pendidikan SLTA (772.133 jiwa) kemudian SD (769.728 jiwa) serta tidak sekolah (616.240 jiwa).

Kota Surabaya merupakan kota lama yang berkembang hingga mencapai bentuknya seperti saat ini. Awalnya masyarakat tinggal dalam perkampungan. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk 1,2 % setahun, tentu saja kebutuhan akan perumahan sangat besar. Masyarakat dapat menetap dalam perkampungan padat ataupun memilih berpindah ke real estate yang lebih teratur. Pilihan kelas real estate pun sangat beragam. Hunian bertaraf internasional yang dilengkapi dengan padang golf dengan keamanan yang ketat juga tersedia di sini.

Seperti di belahan manapun di dunia, dikotomi miskin dan kaya tentu saja juga terjadi di Surabaya. Akan tetapi masing-masing dapat berdampingan dengan damai, dan tidak menjadi alasan hidup di Surabaya menjadi kurang nyaman.

## **5. Perekonomian dan Seni Budaya**

Sebagai kota metropolitan, Surabaya menjadi pusat kegiatan perekonomian di daerah Jawa Timur dan sekitarnya. Sebagian besar penduduknya bergerak dalam bidang jasa, industri, dan perdagangan. Banyak perusahaan besar yang berkantor pusat di Surabaya, seperti PT Sampoerna Tbk, Maspion, Wing's Group, Unilever, dan PT PAL. Kawasan industri di Surabaya diantaranya Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER) dan Margomulyo.

Dewasa ini terdapat belasan mal-mal besar dan puluhan supermarket besar. Pusat perbelanjaan modern ternama diantaranya: Tunjungan Plaza, Pakuwon Trade Center dan Supermall Pakuwon Indah (satu gedung), Mal Galaxy, Golden City Mall, Bubutan Junction (BG Junction), Royal Plaza, City

of Tomorrow (CiTo), Surabaya Town Square (Sutos), Hi Tech Mall, Maspion Square, MEX Building, Pasar Atum Mall, ITC Surabaya, Plaza Marina (dahulu Sinar Fontana), dan Plasa Surabaya yang oleh masyarakat Surabaya lebih dikenal dengan Delta Plaza serta yang paling baru saat ini adalah Empire Palace, yang sekaligus merupakan wedding mal pertama di Indonesia. Sedangkan pusat perbelanjaan tradisional ternama diantaranya Pasar Turi, Pasar Atom, dan Darmo Trade Center (DTC) yang dahulunya adalah Pasar Wonokromo.

Surabaya dikenal memiliki kesenian khas:

- \* Ludruk, adalah seni pertunjukan drama yang menceritakan kehidupan rakyat sehari-hari.
- \* Tari Remo, adalah tarian selamat datang yang umumnya dipersembahkan untuk tamu istimewa
- \* Kidungan, adalah pantun yang dilagukan, dan mengandung unsur humor

Selain kesenian khas diatas, budaya panggilan arek (sebutan khas Surabaya) diterjemahkan sebagai Cak untuk laki-laki dan Ning untuk wanita. Sebagai upaya untuk melestarikan budaya, setiap satu tahun sekali diadakan pemilihan Cak & Ning Surabaya. Cak & Ning Surabaya dan para finalis terpilih merupakan duta wisata dan ikon generasi muda kota Surabaya.

Setiap setahun sekali diadakan Festival Cak Durasim (FCD), yakni sebuah festival seni untuk melestarikan budaya Surabaya dan Jawa Timur pada umumnya. Festival Cak Durasim ini biasanya diadakan di Gedung Cak Durasim, Surabaya. Selain itu ada juga Festival Seni Surabaya (FSS) yang mengangkat segala macam bentuk kesenian misalnya teater, tari, musik, seminar sastra, pameran lukisan. pengisi acara biasanya selain dari kelompok seni di surabaya juga berasal dari luar surabaya. diramaikan pula pemutaran film layar tancap, pameran kaos oblong dan lain sebagainya. diadakan setiap satu tahun sekali di bulan juni bertempat di Balai Pemuda.

## b. Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Surabaya

### 1. Profil Tugas Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Sosial)

Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini Dinas Sosial Kota Surabaya memiliki beberapa tugas pokok pelayanan dalam bidang sosial kemasyarakatan dengan dasar hukum organisasinya sebagai berikut:

- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Bab II Pasal 3 bagian (4))
- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Bab III Bagian Ketiga Paragraf 15 Pasal 32)
- Peraturan Walikota Surabaya No. 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya (Bab I Pasal 2)
- Peraturan Walikota Surabaya No. 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya (Bab II Bagian Kelimabelas)

Tugas-tugas tersebut antara lain:

#### Ø Bidang Bina Organisasi dan Swadaya Sosial:

- a. pelaksanaan seleksi dan kelengkapan bahan usulan untuk penetapan akreditasi dan sertifikasi;
- b. pemberian bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi, dan fasilitasi bidang sosial skala kota;
- c. pelaksanaan identifikasi sasaran penanggulangan masalah sosial skala kota;
- d. penggalian dan pendayagunaan PSKS skala kota;
- e. pengembangan dan pendayagunaan PSKS skala kota;
- f. pelaksanaan program/kegiatan bidang sosial skala kota;
- g. penyediaan sarana dan prasarana sosial skala kota;
- h. pengusulan calon peserta pendidikan profesi pekerjaan sosial skala kota;
- i. pengusulan calon peserta pendidikan dan pelatihan pekerja sosial skala kota;
- j. pengembangan jaringan sistem informasi kesejahteraan sosial skala kota;
- k. pemberian penghargaan di bidang sosial skala kota;
- l. penanggung jawab terhadap penyelenggaraan Hari Kesetiaan Sosial Nasional tingkat kota;
- m. pengendalian pengumpulan uang atau barang skala kota;
- n. pengendalian dan pelaksanaan undian di tingkat kota;

- o. pemberian rekomendasi pengangkatan anak skala kota.

(1) Seksi Bina Organisasi Sosial mempunyai fungsi :

- a. menyiapkan bahan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis di bidang bina organisasi sosial;
- b. menyiapkan bahan pelaksanaan rencana program dan petunjuk teknis di bidang bina organisasi sosial;
- c. menyiapkan bahan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga dan instansi lain di bidang bina organisasi sosial ;
- d. menyiapkan bahan pengawasan dan pengendalian di bidang bina organisasi sosial ;
- e. menyiapkan bahan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas ;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Bina Organisasi dan Swadaya Sosial sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(2) Seksi Bina Swadaya Sosial mempunyai fungsi :

- a. menyiapkan bahan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis di bidang bina swadaya sosial ;
- b. menyiapkan bahan pelaksanaan rencana program dan petunjuk teknis di bidang bina swadaya sosial ;
- c. menyiapkan bahan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga dan instansi lain di bidang bina swadaya sosial ;
- d. menyiapkan bahan pengawasan dan pengendalian di bidang bina swadaya sosial ;
- e. menyiapkan bahan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas ;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Bina Organisasi dan Swadaya Sosial sesuai dengan tugas dan fungsinya.

**Ø Bidang Rehabilitasi Sosial**

Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Sosial di bidang rehabilitasi sosial. Rincian tugas Bidang Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 233, sebagai berikut :

- a. penetapan peraturan daerah tentang kebijakan dan strategi penanggulangan permukiman kumuh/nelayan di wilayah kota;
- b. penetapan peraturan daerah tentang pencegahan timbulnya permukiman kumuh di wilayah kota;
- c. pelaksanaan pengawasan dan pengendalian permukiman kumuh di wilayah kota;
- d. pelaksanaan evaluasi pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di kota;
- e. pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan NSPK di kota;
- f. penyelenggaraan dukungan operasional, pencegahan dan bahaya NAPZA skala kota;
- g. penetapan perkiraan sasaran pelayanan, pencegahan dan bahaya NAPZA skala kota;
- h. penyerasian dan penetapan kriteria serta kelayakan tempat pelayanan termasuk pencegahan dan bahaya NAPZA skala kota;
- i. penyelenggaraan pelayanan termasuk pencegahan dan bahaya NAPZA skala kota;
- j. penyelenggaraan kemitraan pelaksanaan termasuk pencegahan dan bahaya NAPZA baik antara sektor pemerintah dengan sektor LSOM skala kota;
- k. penetapan fasilitas pelaksanaan termasuk pencegahan dan bahaya NAPZA baik antara sektor pemerintah dengan sektor LSOM skala kota;
- l. pelaksanaan termasuk pencegahan dan bahaya NAPZA baik antara sektor pemerintah dengan sektor LSOM skala kota;
- m. penetapan sasaran termasuk pencegahan dan bahaya NAPZA skala kota;
- n. penetapan prioritas kegiatan termasuk pencegahan dan bahaya NAPZA skala kota;
- o. pemanfaatan tenaga SDM pengelola, pendidik dan konselor pencegahan bahaya NAPZA baik antara sektor pemerintah dengan sektor LSOM skala kota;
- p. pemberian bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi, dan fasilitasi bidang sosial skala kota;

- q. pelaksanaan identifikasi sasaran penanggulangan masalah sosial skala kota;
- r. pelaksanaan program/kegiatan bidang sosial skala kota;
- s. penyediaan sarana dan prasarana sosial skala kota.

(1) Seksi Rehabilitasi Anak dan Tuna Sosial mempunyai fungsi :

- a. menyiapkan bahan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis di bidang rehabilitasi anak dan tuna sosial ;
- b. menyiapkan bahan pelaksanaan rencana program dan petunjuk teknis di bidang rehabilitasi anak dan tuna sosial ;
- c. menyiapkan bahan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga dan instansi lain di bidang rehabilitasi anak dan tuna sosial ;
- d. menyiapkan bahan pengawasan dan pengendalian di bidang rehabilitasi anak dan tuna sosial ;
- e. menyiapkan bahan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas ;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(2) Seksi Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh dan Penyandang Cacat mempunyai fungsi:

- a. menyiapkan bahan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis di bidang rehabilitasi sosial daerah kumuh dan penyandang cacat ;
- b. menyiapkan bahan pelaksanaan rencana program dan petunjuk teknis di bidang rehabilitasi sosial daerah kumuh dan penyandang cacat ;
- c. menyiapkan bahan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga dan instansi lain di bidang rehabilitasi sosial daerah kumuh dan penyandang cacat ;
- d. menyiapkan bahan pengawasan dan pengendalian di bidang rehabilitasi sosial daerah kumuh dan penyandang cacat ;
- e. menyiapkan bahan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas ;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial sesuai dengan tugas dan fungsinya.

## Ø Bidang Bina Sosial Keagamaan dan Perlindungan Sosial

Bidang Bina Sosial Keagamaan dan Perlindungan Sosial mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Sosial di bidang bina sosial keagamaan dan perlindungan sosial. Rincian tugas Bidang Bina Sosial Keagamaan dan Perlindungan Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 236, sebagai berikut:

- a. penanganan bencana alam tingkat kota;
- b. penyelenggaraan kebijakan kota perlindungan perempuan terutama perlindungan terhadap perempuan lanjut usia dan penyandang cacat, dan perempuan di daerah konflik dan daerah yang terkena bencana skala kota;
- c. pemberian fasilitasi pengintegrasian kebijakan kota perlindungan perempuan terutama perlindungan perempuan lanjut usia dan penyandang cacat, dan perempuan di daerah konflik dan daerah yang terkena bencana skala kota;
- d. pelaksanaan koordinasi pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan terutama perlindungan perempuan lanjut usia dan penyandang cacat, dan perempuan di daerah konflik dan daerah yang terkena bencana skala kota;
- e. pemberian bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi, dan fasilitasi bidang sosial skala kota.
- f. pelaksanaan identifikasi sasaran penanggulangan masalah sosial skala kota;
- g. pelaksanaan program/kegiatan bidang sosial skala kota;
- h. penyediaan sarana dan prasarana sosial skala kota;
- i. penyiapan bahan kelengkapan usulan penganugerahan satya lencana kebakti sosial kepada Presiden, Gubernur dan Menteri Sosial;
- j. pelestarian nilai-nilai kepahlawanan, keperintisan dan kejurgan serta nilai-nilai kesetiaan sosial sesuai pedoman yang ditetapkan di pusat atau provinsi skala kota.
- k. pembangunan, perbaikan, pemeliharaan, TMP di kota;
- l. penyiapan bahan kelengkapan usulan penganugerahan gelar Pahlawan Nasional dan Perintis Kemerdekaan;

- m. penanggulangan korban bencana skala kota.
- n. Pelaksanaan dan pengembangan jaminan sosial bagi penyandang cacat fisik dan mental, lanjut usia tidak potensial terlarut yang berasal dari masyarakat rentan dan tidak mampu skala kota
- o. Penyelenggaraan sosial keagamaan skala kota.

(1) Seksi Bina Sosial Keagamaan mempunyai fungsi :

- a. menyiapkan bahan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis di bidang bina sosial keagamaan;
- b. menyiapkan bahan pelaksanaan rencana program dan petunjuk teknis di bidang bina sosial keagamaan;
- c. menyiapkan bahan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga dan instansi lain di bidang bina sosial keagamaan;
- d. menyiapkan bahan pengawasan dan pengendalian di bidang bina sosial keagamaan;
- e. menyiapkan bahan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas ;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Bina Sosial Keagamaan dan Perlindungan Sosial sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(2) Seksi Perlindungan Sosial mempunyai fungsi :

- a. menyiapkan bahan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis di bidang perlindungan sosial;
- b. menyiapkan bahan pelaksanaan rencana program dan petunjuk teknis di bidang perlindungan sosial;
- c. menyiapkan bahan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga dan instansi lain di bidang perlindungan sosial;
- d. menyiapkan bahan pengawasan dan pengendalian bidang perlindungan sosial;
- e. menyiapkan bahan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Bina Sosial Keagamaan dan Perlindungan Sosial sesuai dengan tugas dan fungsinya.

## 2. Sasaran Penanganan Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Sosial)

Sasaran penanganan Dinas Sosial Kota Surabaya antara lain meliputi:

- a. Individu, keluarga, kelompok dan masyarakat baik yang tergolong rentan maupun penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)
- b. Sumber dukungan penyelenggaraan usaha kesejahteraan sosial yang dapat memberikan pelayanan langsung kepada penyandang masalah sosial seperti Organisasi Sosial, Karang Taruna, Pekerja Sosial Masyarakat (PMS), dan lain-lain.

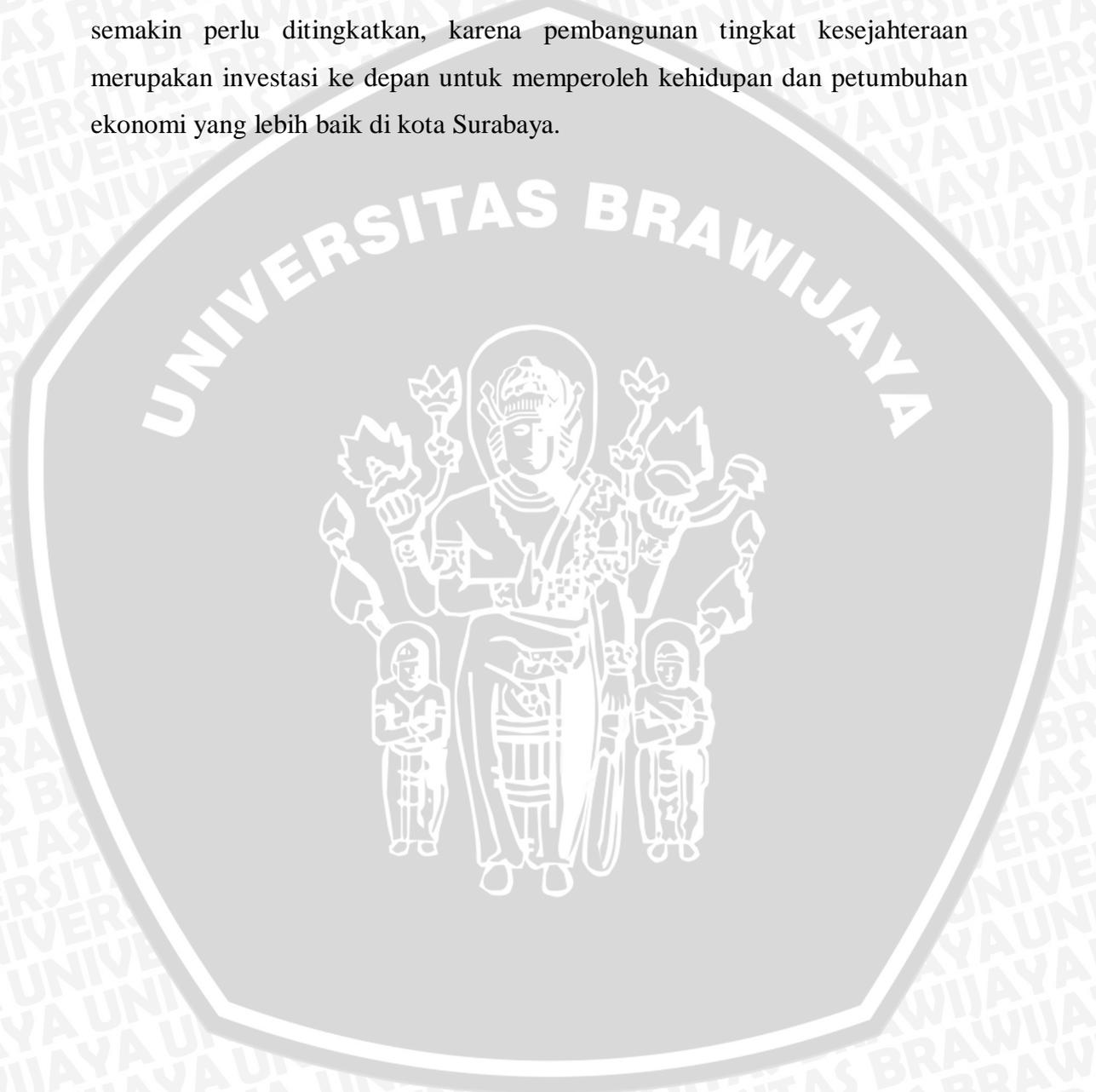
### **3. masalah yang menjadi sasaran penanganan Dinas Sosial Kota Surabaya.**

Adapun jenis permasalahan sosial tersebut antara lain:

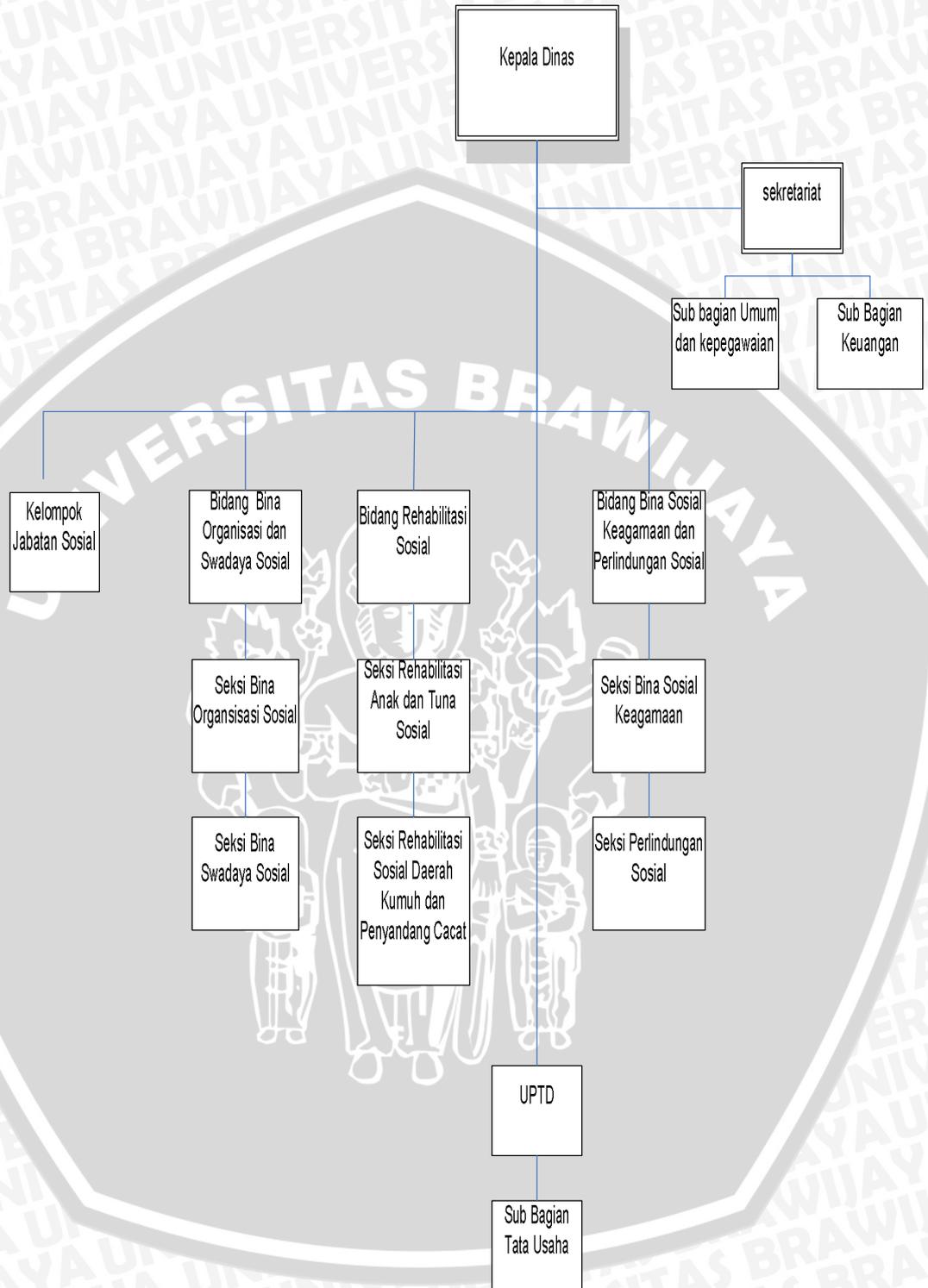
- a. Anak balita terlantar
- b. Anak terlantar
- c. Anak korban kekerasan
- d. Anak nakal
- e. Anak jalanan
- f. Anak cacat
- g. Wanita rawan sosial ekonomi
- h. Wanita korban kekerasan
- i. Lanjut usia terlantar
- j. Lanjut usia korban kekerasan
- k. Penyandang cacat
- l. Penyandang cacat bekas penyakit kronis
- m. Tuna susila
- n. Pengemis
- o. Gelandangan
- p. Bekas narapidana
- q. Korban penyalahgunaan napza
- r. Keluarga fakir miskin
- s. Keluarga berumah tak layak huni
- t. Keluarga bermasalah sosial psikologis
- u. Komunitas adat terpencil
- v. Masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana

- w. Korban bencana alam
- x. Korban bencana sosial/ pengungsi
- y. Pekerja migran terlantar
- z. Pengidap HIV/ AIDS

Hal ini semakin menunjukkan bahwa pembangunan bidang kesejahteraan semakin perlu ditingkatkan, karena pembangunan tingkat kesejahteraan merupakan investasi ke depan untuk memperoleh kehidupan dan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik di kota Surabaya.



#### 4. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Surabaya



## B. Penyajian Data Hasil Penelitian

Pada bagian ini akan diuraikan hasil temuan penelitian terkait dengan rumusan masalah penelitian yaitu faktor-faktor yang melatarbelakangi timbulnya anak jalanan serta masalah-masalah yang dihadapi anak jalanan di kota Surabaya dan peran Dinas Sosial kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan.

### 1. Latar Belakang Adanya Anak Jalanan Di Kota Surabaya

Seperti pada penjelasan yang terdahulu, banyak faktor yang menyebabkan adanya anak jalanan. Mulai dari permasalahan ekonomi, keluarga, hingga berbagai macam alasan mendasar lainnya. Fenomena anak jalanan merupakan sebuah permasalahan yang sesegera mungkin perlu tindakan nyata dalam penanganan. Peran dinas sosial dan semua aparat terkait diharapkan dapat memaksimalkan kinerja demi tujuan yang lebih baik. Yaitu, dapat ditanggulangnya masalah anak jalanan.

Berdasarkan hasil penelitian, banyak varian yang menyebabkan kemiskinan dan anak terpaksa turun ke jalan diantaranya adalah:

- a. Orang tua bekerja di sektor informal seperti tukang becak, pedagang sayur, pedagang kaki lima, tukang batu, pemulung dan sebagainya.
- b. Orang tua bekerja serabutan.
- c. Beban tanggungan hidup yang besar.
- d. Orang tua menganggur atau tidak memiliki pekerjaan

Dalam keadaan semacam ini, seseorang anak berisiko untuk dijadikan sebagai tenaga kerja yang bisa menghasilkan uang. Sehingga tidak sedikit anak yang bekerja di jalanan karena dieksploitasi oleh orang tuanya sendiri.

Tekanan ekonomi keluarga biasanya banyak menjadikan anak turun ke jalanan. Namun kasus perceraian orang tua dan tindakan kekerasan dalam keluarga menjadi penyebab utamanya. Selain itu faktor lingkungan dan pengaruh sosial seperti kawasan padat penduduk dan kawasan kumuh yang berdekatan dengan tempat-tempat umum seperti terminal, stasiun yang menyebabkan anak langsung ke tempat tersebut setelah sekolah atau sebaliknya.

Dalam wawancara dengan Dra. Ariani Nurwati, kepala seksi rehabilitasi anak dan tuna sosial, diketahui beberapa aspek yang menyebabkan anak turun ke jalanan diantaranya sebagai berikut:

*Lingkungan keluarga merupakan faktor yang mendukung anak turun ke jalanan. Orang tua yang tidak bekerja seringkali mempekerjakan anak sebagai pekerja. Sehingga anak tumbuh sebagai pribadi yang tidak utuh. Di menghabiskan waktu yang seharusnya normal bagi anak seusianya dengan bekerja yang tidak wajar. Banyak anak yang bermain di pusat keramaian sekaligus bekerja misalnya meminta uang dengan mengamen atau menyemir sepatu. Di Surabaya, disetiap perempatan jalan, stasiun, terminal banyak anak kecil bergerombol dan mengamen. Itulah rezeki yang mereka cari dan mereka sangat menikmatinya walaupun pekerjaan itu tidak layak untuk mereka (Wawancara 12 Mei 2010)*

Hal senada juga diungkapkan lebih lanjut oleh Kepala Dinas Sosial Drs. Eko Haryanto, MM yang mengungkapkan latar belakang sebagai berikut:

*Ketidakmampuan keluarga dalam bidang ekonomi juga tak dapat dihindarkan menjadi faktor penyebab maraknya anak jalanan. Hal ini seperti efek domino, faktor yang satu yang menyebabkan yang lainnya juga terjadi, tak dapat dihindarkan. Faktor ekonomi menyebabkan tingkat kemiskinan cenderung naik, sehingga konflik yang terjadi dalam rumah keluarga miskin kerap terjadi, sehingga anak banyak melarikan diri ke jalanan. Selain itu faktor pergaulan, seringkali diajak teman untuk mencari uang dengan caranya mereka di jalanan. Sehingga tak dapat dihindari bahwa, marak juga kasus Seks bebas, narkoba, tawuran, perkelahian bahkan tindakan kekerasan lainnya seperti pembunuhan yang terjadi. (Wawancara 10 Mei 2010).*

Mengenai pelaksanaan program kerja terkait penanganan masalah anak jalanan, lanjut beliau:

*“Saat ini pelaksanaan program kerja sudah meningkat cukup signifikan. Namun beberapa kendala yang sering dialami petugas ketiga melakukan tugasnya. Seperti ketika razia, banyak yang*

*melarikan diri karena kebebasan mereka terancam dengan adanya razia dari para petugas. Padahal ini merupakan langkah yang baik agar mereka semua ditampung dan tidak lagi berkeliaran di tempat-tempat umum. Mengenai kelas khusus tentunya juga ada kendala, mereka bahkan sama sekali tidak mau datang untuk belajar. Segala cara sudah dilakukan, mulai dengan pendekatan personal bahkan dengan paksaan. Mungkin perlu terobosan lain dalam mengatasinya. Yang efektif mungkin hanya rumah singgah. Kita tetap memprioritaskan namun juga tidak mengabaikan pelaksanaan program lainnya. Perlu dukungan semua pihak. Baik pemerintah, swasta, sektor pendidikan dan sebagainya. Bahkan adik-adik mahasiswa pun amat kami butuhkan sumbangsih pemikiran untuk mengatasi keadaan ini bersama-sama". (Wawancara di hari yang sama).*

Secara garis besar ada beberapa aspek utama prioritas permasalahan yang dihadapi antara lain:

Aspek	Permasalahan Yang Dihadapi
Pendidikan	Sebagian besar putus sekolah karena waktunya habis di jalan dan tiadanya biaya
Kesehatan	Rentan penyakit kulit, PMS dan paru-paru
Makanan	Seadanya
Penyalahgunakan obatn terlarang dan zat adiktif lainnya	Minuman keras, pil KB dan sebagainya
Resiko kerja	Tertabrak atau pengaruh sampah
Intimidasi	Menjadi sasaran tindak kekerasan anak jalanan yang lebih dewasa, kelompok lain, petugas dan razia.
Tempat tinggal	Umumnya disembarang tempat, pemukiman kumuh
Hubungan dengan keluarga	Umumnya renggang dan bahkan tidak berhubungan sama sekali

Dalam beberapa kesempatan bertemu dengan anak jalanan, banyak cerita dan sharing yang mereka bagikan seputar alasan mereka bekerja di jalanan.

Seperti yang penulis alami ketika bertemu Wahyu, anak jalanan di Stasiun Gubeng yang menuturkan perihal alasannya:

*"Keluarga saya miskin. Ayah bercerai dengan ibu dan tak tahu dimana ayah sekarang. Ibu bekerja di Taiwan sebagai TKW dan aku dititipkan dirumah nenek di Sidoarjo. Teman-temanku yang mengajak aku bekerja sebagai pengamen. Memang berat, tapi tidak ada pilihan lain, nenek juga sering sakit-sakitan dan tiada biaya. Makanya aku bekerja" (Wawancara 20 Mei 2010)*

Keadaan keluarga dan juga pengaruh lingkungan adalah juga satu dari sekian faktor yang menyebabkan anak turun ke jalanan. Banyak hal yang mereka alami ketika berada di jalanan, mulai dari aksi kekerasan yang didapat dan intimidasi yang seringkali terjadi. Hal ini sesuai dengan penuturan Zain, seorang anak jalanan yang bekerja di seputran terminal Purabaya :

*"Kita sering diteror oleh preman terminal unuk menyerahkan hasil ngamen kami ke mereka. Kami diancam dipukuli dan tidak boleh beroperasi lagi. Tidak ada pilihan lain selain memberikan hasil ngamen ke mereka. Temn-teman lain juga mengalami hal yang sama. Kami ketakutan tapi tidak bisa melawan" (Wawancara 20 Mei 2010)*

Selain itu mereka seringkali tidak makan dan tidur di emperan pusat perbelanjaan, ruko-ruko, terminal, pom bensin dan stasiun. Kehidupan ini yang menyebabkan mereka menjadi liar dan sulit diatur. Bahkan banyak diantaranya yang buta huruf. Amin menuturkan:

*"Makan sekali saja sudah beruntung. Kami jarang makan, kadang mencari makanan sisa yang dibuang orang. Kami juga tidur disembarangan tempat. Kalo sudah capek dimana saja bisa dipakai untuk istirahat. Kadang di terminal, ruko, taman kota dan tempat nyaman untuk beristirahat."*

Disinggung tentang pendidikan, ia melanjutkan:

*"Aku putus sekolah sejak kelas dua. Orang tuaku tidak bekerja, hanya ibuku yang jadi pemulung. Ayah hanya dirumah, bermain judi. Sering memukul ibu. Aku lari saja ke jalan karena takut kalau*

*dipukul juga. Aku kasihan sama ibu, tapi aku juga tidak bisa berbuat apa-apa. Aku benci ayahku. Lebih baik aku dijalan saja.”(Wawancara 21 Mei 2010)*

Banyak faktor yang menyebabkan timbulnya anak jalanan. Sehingga tindakan pemerintah yang tepat amat dibutuhkan dalam menanggulangi penyebab hal tersebut. Jangan sampai hal ini menjadi fenomena yang tak ada habisnya. Perlu perhatian dan tanggapan dari semua pihak untuk menanggulangi hal ini.

Dalam wawancara penulis dengan seorang anak jalanan mengenai program pemerintah terkait penanggulangan anak jalanan, informan berkisah ketika diwawancarai pada tanggal 22 Mei 2010:

*”Aku belum merasa ada bantuan dari pemerintah untuk aku dan teman-teman. Yah mas dari dulu ya kita seperti ini-ini saja. Makan maupun minum cari sendiri. Kadang dari ngamen, semir sepatu atau bantu apa saja yang penting dapat duit. Syukur-syukur bisa buat makan sekali. Kalo nggak, ya nggak makan sama sekali. Aku tau rumah singgah, dan kelas khusus tapi malas kesana. Terlalu banyak aturan. Gak bebas. Kalo program yang razia itu sering kita liat dan untungnya kami lolos dari razia petugas. hehehe... (Wawancara dengan Andi, 10 tahun)*

Lain lagi kisah yang dituturkan Suherman, anak jalanan di Stasiun Wonokromo:

*”Aku dulu dirazia ketika lagi ngamen di stasiun Wonokromo. Polisi Pamong Praja menyeret kami ke dalam truk-truk dan dibawa ke panti. Aku dan semua teman dibawa. Kecuali yang kabur, sekarang gak tau mereka dimana. Aku bersyukur bisa dididik di panti. Banyak ilmu yang aku dapat. Sekarang aku bekerja di Bengkel. Aku kesini (baca. Stasiun Wonokromo) untuk temuin temanku. Sekalian ajak mereka ke panti”. (Wawancara 23 Mei 2010)*

Mengenai kelas khusus dan Razia sepuluh jalur, Rahmat dan Afandi mengisahkan:

*“Seminggu hampir 3 kali kami dirazia. Razia dilakukan hanya pada jalur-jalur tertentu saja. Tidak tetap jadi kita harus cukup waspada*

*seandainya saat itu kita masuk dalam jalur razia. Memang ada yang ditangkap, tapi banyak yang melarikan diri kalau tahu sudah ada razia yang dilakukan. Gampang saja melarikan diri, toh kami seharian dijalan. Jadi yah kita kejar-kejaran saja sama petugas..heheheh.... Kita udah kebal terhadap razia, palingan ditangkap kita lari lagi. Hanya berkejaran antara petugas dan kami. Itu saja.” (Wawancara 24 Mei 2010)*

Afandi menisahkan mengenai kelas khusus:

*“Kita diminta untuk ke Tegalsari, belajar sore hari. Ada temanku yang ikut, aku juga pernah ikut. Namun gak enak belajar, enakan di jalan saja cari duit. Lagipula jauh harus ke Tegalsari. Trus ngapai di dalam kelas kalo selanjutnya gak tau mau ngapain... Kalo aku pikir mending dibikin di setiap tempat sekitar Surabaya biar kita gak jauh-jauh ke sana (baca: Tegalsari)....”*

Pelaksanaan program pemerintah seperti pedang bermata dua. Suatu saat benar-benar bermanfaat, di saat yang lain tidak berdampak positif apapun bagi anak jalanan. Formulasi kebijakan yang efektif patut di lakukan demi sebuah pencapaian yang baik dan bermanfaat.

## **2. Program Kerja Dinas sosial Kota Surabaya Dalam Menanggulangi Anak Jalanan.**

Anak jalanan sebagaimana yang diulas dalam catatan-catatan terdahulu pada Bab II, merupakan kelompok anak-anak yang meluangkan waktu mayoritasnya di jalanan baik untuk bekerja maupun tidak tetapi masih memiliki hubungan yang teratur ataupun tidak berhubungan sama sekali dengan keluarganya, ataupun baik yang bersekolah maupun yang tidak bersekolah sama sekali. Pemerintah Kota mempunyai tanggungjawab dalam menangani permasalahan sosial ini agar permasalahan yang ditimbulkan tidak menjadi masalah yang lebih besar nantinya. Dalam kapasitas ini, Pemerintah Kota Surabaya berperan besar mengamalkan Undang-undang Dasar RI dan berbagai macam konsensus Internasional terkait anak Jalanan.

Misi penanggulangan anak jalanan, oleh dinas sosial kota Surabaya adalah juga merupakan upaya pemerintah dalam menekan seminimal mungkin adanya

anak jalanan di Kota Surabaya. Dalam penelitian dan pengamatan penulis, salah satu tugas dari dinas sosial adalah pelayanan terhadap penyandang masalah sosial, seperti:

- Anak Jalanan
- Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)
- Lansia
- Bekas Napi
- PSK (Pekerja Seks Komersial)
- Pengidap HIV/ AIDS

Misi pelayanan ini merupakan tekad pemerintah kota Surabaya dalam mengurangi angka penyandang masalah kesejahteraan sosial. Masalah sosial adalah sebuah fenomena kompleks yang seringkali terjadi dan marak ada di kota-kota besar seperti di Surabaya. Sebagai kota dengan jumlah penduduk terbesar ke dua di Indonesia, tentunya hal ini merupakan masalah yang tidak mudah. Tetapi beberapa alternatif yang ditawarkan dan menjadi program andalan pemerintah dalam hal ini dinas sosial kota Surabaya adalah sebagai berikut:

1. Razia Sepuluh Jalur (10 Jalur)

Adalah sebuah terobosan lama yang tetap dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengurangi angka anak jalanan. Walaupun program ini bersifat sementara dan tidak permanen dalam menyelesaikan permasalahan anak jalanan, tetapi tetap efektif dilakukan. Hal ini karena meminimalkan kesemrawutan kota yang ditimbulkan oleh anak jalanan. Yang turut bekerjasama dalam program ini adalah Dinas Sosial sebagai penanggungjawab, dibantu oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Pol PP), dan Bangkesbangpolinmas kota Surabaya. Razia ini dilakukan secara bergantian di setiap sepuluh jalur keramaian yang ada di kota Surabaya.

Dari hasil razia ini, anak jalanan yang tertangkap akan di data secara lengkap dengan menanyakan:

- § Nama
- § Umur

- § Tempat tinggal
- § Nama orang tua
- § dan keterangan resmi lainnya

Kemudian, bagi anak-anak yang masih memiliki orang tua ataupun keluarga, akan dikembalikan kepada keluarga dengan dibina terlebih dahulu. Sedangkan anak-anak yang tidak memiliki orang tua akan dibawa ke Liposos (Lingkungan pondok sosial). Di tempat ini, anak-anak yang tertangkap ketika razia akan dibina secara bertahap dan berkelanjutan selama 3 sampai 6 bulan. Mereka diajarkan melukis, otomotif, membatik, salon, bermain musik, dll. Usia rata-rata anak jalanan yang berhasil dijarah oleh dinas sosial adalah 12 hingga 24 tahun. Kecenderungan jumlah anak jalanan menurun setiap tahunnya. Sebagai perbandingan, tahun 2009 jumlah anak jalanan yang terjaring adalah sebanyak 200 anak dan yang dijarah pada tahun 2010 adalah sebanyak 150 anak. Memang target yang tercapai adalah jumlah menurun, namun yang menjadi kendala adalah apakah jumlah ini sebanding dengan permasalahan sosial yang terjadi.

## 2. Rumah Singgah

Dikeluarkannya kebijakan rumah singgah atau open house ini didasarkan pada pertimbangan bahwa diberbagai negara sudah digunakan untuk menangani masalah anak jalanan. Disamping itu juga dapat digunakan untuk melengkapi berbagai pendekatan yang sudah lama dikenal yaitu street based (berpusat di jalanan), center based (berpusat di panti), dan community based (berpusat di masyarakat). Sementara itu tujuan dari rumah singgah secara umum adalah untuk menyelamatkan dan melindungi anak agar dapat tumbuh kembang secara wajar sehingga dapat menjadi sumber daya manusia yang produktif. Sedangkan tujuan khususnya adalah:

- a. Menyatukan anak dengan orang tua dan jika memungkinkan memasukkan anak ke keluarga pengganti panti pesantren dan sebagainya;
- b. Mengurangi kebiasaan-kebiasaan buruk yang dilakukan anak jalanan;

- c. Mempertahankan/mengembalikan anak jalanan ke sekolah dan meningkatkan prestasi belajar;
- d. Mendidik anak jalanan menjadi warga masyarakat yang terampil dan produktif;
- e. Meningkatkan pendidikan keluarga dan kemampuan orang tua dalam mengasuh dan mendidik anaknya;
- f. Memberikan bantuan tambahan dengan orang tuanya agar dapat mempertahankan status kesehatan dan gizinya.

Namun demikian, dalam realitasnya pelaksanaan kebijakan rumah singgah ini ternyata belum mampu secara efektif menangani masalah anak jalanan. Hal ini mungkin disebabkan oleh lemahnya sistem pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial dan lemahnya manajemen pengelolaan para pengurus rumah singgah. Disamping itu, karena perilaku para anak jalanan itu sendiri yang dianggap kurang bertanggung jawab, sebagai akibat kurang dilakukannya pendekatan secara mendalam terhadap sikap dan perilaku mereka dalam kehidupan sehari-hari. Kurang efektifnya peran rumah singgah ini kemudian menimbulkan anggapan bahwa pelaksanaan penanganan anak jalanan tersebut hanya dijadikan lahan untuk mencari keuntungan pribadi oleh oknum-oknum tertentu. Mencermati penerapan kebijakan pengelolaan rumah singgah tersebut, terdapat indikasi bahwa Pemerintah Daerah melalui Dinas Kesejahteraan Sosial belum sepenuhnya mampu melakukan penanganan masalah anak jalanan secara optimal. Hal ini terbukti bahwa sampai saat ini kuantitas anak jalanan nampak masih terus meningkat yang tersebar di berbagai sudut kota di Surabaya. Ada dua rumah singgah yang terpantau oleh penulis dari sekian banyak pusat pendidikan anak jalanan yaitu:

- Rumah Singgah Kharisma di Jln. Bumiarjo no. 33
- Rumah Singgah Alang-alang di Jln. Gunung Sari no. 24

Sebuah rumah sederhana yang menghadap Kali Surabaya di Jalan Gunungsari 24, Surabaya tampak seperti layaknya rumah-rumah lain di kawasan itu, yang membedakan adalah puluhan anak yang bermain-

main dan keluar masuk rumah. Mereka tampak ceria dan gembira. Itulah suasana keseharian Sanggar Alang Alang, sebuah rumah singgah dan tempat pembinaan anak-anak jalanan di Kota Surabaya.

Didit Hari Purnomo (56 tahun) atau biasa dipanggil Didit HP, seorang jurnalis senior TVRI Surabaya yang juga seniman dan budayawan terkemuka di Surabaya, yang mendirikan Sanggar Alang Alang pada tanggal 16 April 1999. Sanggar ini didirikan karena begitu banyak anak yang terlantar dan hidup di jalanan kota yang dirazia namun tanpa solusi untuk mengatasi akar permasalahan. “Setelah dirazia tentu saja mereka akan balik lagi hidup di jalanan,” ujar Didit. Jika banyak anggapan bahwa anak jalanan merupakan penyakit sosial yang sulit diatasi dan menjadi sampah masyarakat yang hanya merusak ketertiban dan keindahan kota, tidak demikian bagi Didit. Didit menolak dengan tegas istilah “anak jalanan”. Menurutnya, yang benar adalah “anak negeri”, mengacu pada pasal 34 UUD 1945 tentang kewajiban negara untuk memelihara dan mengasuh anak-anak terlantar serta fakir miskin.

Kerja keras Didit bertahun-tahun pun berbuah hasil. Anak-anak negeri yang dulunya tampak kumuh, liar, jorok dan berpakaian sekenanya lambat laun berubah menjadi lebih rapi, santun, dan sopan. Saat hadir di kegiatan sanggar, anak-anak diwajibkan untuk memakai pakaian yang bersih dan rapi. Selain itu mereka juga diajarkan untuk berlaku sopan kepada sesama dan orang yang lebih tua. Dengan bantuan berbagai pihak sanggar ini juga memberikan pelajaran sekolah umum kepada anak-anak. Metode belajar yang interaktif dan menyenangkan pun diciptakan agar mudah diserap anak-anak yang rata-rata sudah bertahun-tahun hidup di jalanan dan tidak sempat mengecap bangku sekolah.

### 3. Kelas khusus Anak Jalanan

Kelas khusus merupakan program terobosan baru yang digalakkan oleh pemerintah kota Surabaya dalam hal pengembangan dan

peningkatan kompetensi pendidikan bagi anak jalanan. Saat ini, masalah pendidikan juga merupakan permasalahan urgent yang harus juga segera ditangani. Permasalahan akan bertambah besar, ketika anak jalanan yang berkeliaran di jalanan juga ternyata tidak memiliki pendidikan yang cukup.

Sehingga terobosan membuka kelas khusus bagi anak jalanan dipandang sebagai sebuah terobosan baru bagi peningkatan kompetensi tersebut. Saat ini, jumlah anak jalanan yang terus meningkat membawa banyak permasalahan sosial yang terus bertumpuk. Di samping itu program pengentasan kemiskinan dan buta huruf menjadi prioritas penting dalam pembangunan nasional yang digalakkan.

Di Surabaya, program ini bertujuan agak mempersiapkan anak jalanan mengikuti kejar paket C. Secara khusus setiap sekolah di kecamatan Tegalsari menyediakan kelas khusus bagi anak jalanan. Mulai dari tingkatan Sekolah Dasar hingga tingkat SMP. Namun yang menjadi kendala adalah:

- Tidak semua anak jalanan mengikuti program pendidikan yang tersedia pada setiap kelas khusus.
- Anak jalanan lebih suka berada di jalanan daripada harus masuk dan belajar di kelas.
- Waktu bermain bagi mereka lebih penting daripada waktu belajar di dalam kelas.

Pemerintah kota Surabaya membebaskan segala jenis pembayaran uang sekolah bagi penyelenggaraan pendidikan dan setiap anak di sekolah khusus tersebut. Anak jalanan hanya belajar dan mempersiapkan diri secara baik karena semua akomodasi berupa perlengkapan belajar dan pembayaran dibebaskan oleh pemerintah kota Surabaya.

### **3. Peranan Dinas Sosial kota surabaya Dalam Penanganan Masalah Sosial Lainnya**

Adapun program penanganan masalah sosial lainnya yang juga merupakan prioritas pemerintah Kota Surabaya, yaitu antara lain:

### Ø Peningkatan Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial

Program ini bertujuan untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi penduduk lanjut usia, penyandang cacat, anak terlantar, korban narkoba dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Potensi kesejahteraan mencakup perorangan, keluarga, kelompok masyarakat dan lembaga/organisasi pelayanan sosial yang memiliki dan memanfaatkan kemampuannya dalam mengembangkan taraf kesejahteraan sosial bagi diri, keluarga dan lingkungannya, serta bagi mereka yang masih mengalami permasalahan dalam memelihara, memperbaiki dan meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya. Sasaran yang akan dicapai adalah: (1) meningkatnya perlindungan dan pelayanan sosial terhadap penduduk usia lanjut, penyandang cacat dan anak terlantar, (2) meningkatnya jumlah pelayanan sosial dasar dan fasilitas umum yang menyediakan aksesibilitas bagi penduduk lanjut usia, cacat dan cacat veteran, (3) meningkatnya jumlah penyandang cacat yang dapat terserap dalam dunia usaha, (4) meningkatnya kualitas pelayanan dan rehabilitasi sosial terhadap anak nbalita terlantar, anak jalanan dan korban narkoba, (5) meningkatnya pelayanan dan rehabilitasi sosial terhadap korban tindak kekerasan dan tuna sosial, (6) meningkatnya jumlah penerima jaminan dan asuransi sosial, (7) meningkatnya jumlah model pelayanan standar yang diterapkan dalam penyelenggaraan pelayanan sosial, dan (8) meningkatnya jumlah peraturan perundangan daerah yang tidak diskriminatif terhadap penduduk cacat dan kelompok rentan lainnya.

Kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah: (1) memberdayakan anak terlantar termasuk anak jalanan melalui pelatihan dan pendidikan, (2) menyebarkan informasi tentang hak-hak anak serta perlindungan sosial bagi anak perempuan dan lanjut usia, (3) menetapkan peraturan perundangan-undangan dan memberikan kemudahan akses pelayanan sosial dan fasilitas umum bagi lanjut usia, veteran dan penyandang cacat, (4) melakukan rehabilitasi dan perlindungan sosial bagi penyandang cacat, anak nakal dan anak korban narkoba, (5) melakukan rehabilitasi tuna sosial, (6) memberdayakan perempuan rawan sosial dan ekonomi, (7)

memberikan bantuan bagi korban bencana baik bencana alam maupun akibat ulah manusia, (8) meningkatkan jumlah dan kemampuan Tenaga Kerja Sukarela Mandiri (TKSM), relawan sosial, organisasi sosial kemasyarakatan, Karang Taruna, organisasi kepemudaan, lembaga-lembaga perlindungan sosial, lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan, (9) melakukan pembinaan dan penanganan PMKS serta penyuluhan sosial, (10) memberikan penghargaan bagi pihak-pihak yang berperan aktif menyelenggarakan pelayanan sosial, (11) meningkatkan sumbangan sosial masyarakat, (12) mengembangkan program jaminan, perlindungan dan asuransi kesejahteraan sosial, dan (13) memberdayakan masyarakat miskin melalui pembinaan keterampilan dan kewirausahaan.

#### Ø **Peningkatan Peran serta Sosial Masyarakat**

Program ini bertujuan untuk menumbuh-kembangkan kreativitas dalam masyarakat sehingga dapat mewujudkan kehidupan yang harmonis dalam bermasyarakat, memberdayakan individu dan keluarga untuk lebih berperan menjadi pekerja sosial di lingkungan masing-masing dengan cara mengikuti pelatihan-pelatihan dalam penyelenggaraan pelayanan sosial. Perilaku sosial dari masyarakat yang diharapkan adalah yang bersifat proaktif.

Sasaran yang akan dicapai adalah: (1) meningkatnya jumlah dan kualitas TKSM, Orsos/LSM dan dunia usaha yang berperan aktif dalam memberikan pelayanan sosial termasuk dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba, (2) berkurangnya proporsi peran pemerintah dibanding masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan sosial, (3) meningkatnya perlindungan pada anak-anak jalanan yang tidak bersekolah, serta (4) meningkatnya jumlah pekerja sosial dan TKSM terdidik yang didayagunakan dalam penyelenggaraan pelayanan sosial. Kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah (1) melakukan penelitian dan pengembangan kesejahteraan sosial, (2) melakukan perencanaan, pendayagunaan, pelatihan, dan pendidikan tenaga kesejahteraan sosial, (3) menyusun standarisasi pelayanan sosial, (4) meningkatkan kualitas tenaga dan lembaga pelayanan sosial, (5) mengembangkan sistem legislasi

kesejahteraan sosial, dan (6) meningkatkan peranserta masyarakat dalam kegiatan pembangunan.

### Ø **Peningkatan Ketahanan Masyarakat dan Penanggulangan Kemiskinan**

Program ini bertujuan untuk menciptakan pola kebijakan dalam penanganan masalah kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat, utamanya penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) untuk terwujudnya ketahanan sosial masyarakat dan terlindunginya masyarakat dari dampak penyelenggaraan pembangunan dan perubahan sosial yang cepat melalui wadah jaringan kerja. Peningkatan ketahanan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan antara lain ditandai oleh meningkatnya kesadaran dan kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan dasar, sosial dan psikologis anggotanya. Ketahanan masyarakat juga ditunjukkan oleh kemampuan keluarga dalam menangkal pengaruh budaya asing yang negatif bagi anggotanya serta dalam mencegah dan menanggulangi kerawanan sosial.

Sasaran yang akan dicapai adalah (1) meningkatnya pembinaan terhadap PMKS dalam hal keterampilan untuk dapat hidup mandiri tanpa merugikan orang lain, (2) meningkatnya penyuluhan tentang sadar hukum dan bahaya narkoba, (3) menurunnya tingkat kerawanan sosial, (4) meningkatnya pelayanan dan bantuan pada korban bencana, (5) meningkatnya jumlah masyarakat yang dapat mengakses informasi dan sumber daya ekonomi bagi peningkatan ketahanan masyarakat, (6) menurunnya jumlah penduduk miskin di Propinsi DKI Jakarta, (7) terpenuhinya kebutuhan pangan bagi keluarga miskin, (8) tersedianya pelayanan pendidikan bagi keluarga miskin, dan (9) meningkatnya pelayanan kesehatan dasar bagi keluarga miskin .

Kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah: (1) meningkatkan kepedulian terhadap proses perkembangan dini anak, (2) meningkatkan upaya mengurangi kemiskinan dengan sistem semacam Jaring Pengaman Sosial (JPS), (3) meningkatkan pencegahan kecelakaan, (4) meningkatkan upaya kesehatan jiwa masyarakat sesuai dengan potensi dan budaya setempat, (5)

menyelenggarakan bimbingan pendidikan luar sekolah/non formal bagi anak jalanan, (6) memberikan beasiswa bagi pelajar berprestasi yang tidak mampu, dan (7) memberikan penyuluhan dan pelayanan kesehatan bagi masyarakat tidak mampu.

#### Ø **Peningkatan Pemberdayaan Perempuan**

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan sebagai individu, yaitu sebagai insan dan sumber daya pembangunan, sebagai bagian dari keluarga yang merupakan dasar terbentuknya generasi sekarang dan masa yang akan datang, sebagai makhluk sosial yang berharga di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Program ini berguna untuk meningkatkan kualitas dan peranan perempuan terutama di bidang-bidang hukum, ekonomi, politik, pendidikan, sosial dan budaya, dengan tetap memperdulikan kodrat sebagai perempuan dalam keharmonisan rumah tangga.

Sasaran yang akan dituju dalam program ini adalah: (1) meningkatnya peranan perempuan dalam berbagai bidang kehidupan, (2) menurunnya persentase buta huruf perempuan, (3) meningkatnya tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan, (4) meningkatnya jumlah dan proporsi perempuan yang menamatkan sekolah pada setiap jenjang pendidikan, dan (5) berkurangnya tindak diskriminasi terhadap perempuan di dunia kerja.

Kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah: (1) mengintegrasikan kebijakan pembangunan pemberdayaan perempuan ke dalam berbagai kebijakan pembangunan lainnya secara terpadu, (2) melakukan pengkajian kebijakan pembangunan pemberdayaan perempuan dalam rangka mencari alternatif-alternatif kebijakan lebih efektif, (3) melaksanakan promosi, advokasi dan sosialisasi, serta (4) melakukan penelitian dan pengembangan masalah-masalah gender sesuai dengan kondisi sosial budaya dan agama serta perkembangan masyarakat kota Surabaya, termasuk pemanfaatan dan pendayagunaan hasilnya bagi upaya penguatan dan pengarusutamaan gender.

.Masalah sosial dan kemiskinan di kota Surabaya perlu mendapat penanganan yang serius melalui upaya pemberdayaan maupun pemenuhan kebutuhan dasar. Dari hasil verifikasi data keluarga miskin di Kota Surabaya terjadi peningkatan jumlah Kepala Keluarga (KK) atau jiwa miskin yaitu : 90.084 KK atau 323.789 pada tahun 2003 jiwa meningkat menjadi 103.462 KK atau 367.849 jiwa pada tahun 2005, atau terjadi kenaikan rata-rata sebesar 13,60 %. Selain itu masalah ketenagakerjaan perlu mendapatkan perhatian melalui peningkatan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) dan menekan permasalahan dan kecelakaan ketenagakerjaan. Sebagai langkah peningkatan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah dan penanganan penyandang masalah sosial dan upaya menekan angka kemiskinan serta bidang ketenagakerjaan, maka tujuan yang ada dalam misi ini ditetapkan sebagai berikut :

Di berbagai kota besar, harus diakui bahwa perkembangan pesat pola kehidupan perkotaan acapkali tidak diimbangi dengan perkembangan kemampuan kota yang berarti. Bahkan beberapa di antaranya justru menurun, baik kualitas maupun kapasitasnya. Sebagai contoh, semakin besarnya derajat penderitaan kaum miskin di perkotaan karena mengalami marginalitas ekonomi, sosial maupun akses budaya. Menajamnya masalah -masalah sosial perkotaan seperti konflik sosial, karakter kejahatan, prostitusi, anak jalanan dan endemiknya amuk massa yang menyerang rasa tertib umum. Perubahan struktur demografi penduduk kota dengan meningkatnya warga lanjut usia. Relatif menurunnya usia produktif serta kelangkaan penyediaan lapangan kerja menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam pengelolaan kebijakan publik (Ahmad, 2002: 4). Kegagalan pembangunan dan proses marginalisasi yang terjadi di wilayah pedesaan, bukan saja telah terbukti menimbulkan derasnya migrasi penduduk yang berlebihan di wilayah kota besar, tetapi juga setumpuk masalah sosial yang menyertainya. Seperti bisa kita lihat dalam lima tahun terakhir, kota-kota besar di Propinsi Jawa Timur khususnya Surabaya, bukan saja diserbu arus migrasi yang terus meningkat dari waktu ke waktu, tetapi di saat yang sama juga memicu munculnya berbagai permasalahan kota, seperti PKL, permukiman kumuh, gelandangan, pengemis, tuna wisma, anak jalanan, PSK, dan lain -lain sebagainya. Yang namanya PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) di lapangan yang terjadi justru

perkembangan mereka tampak makin mencemaskan. Perkembangan anak jalanan yang ada di Surabaya, misalnya, menurut prediksi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya, pada masa pasca krisis diperkirakan jumlahnya justru meningkat sekitar 30 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000, jumlah anak jalanan tercatat hanya 1.297 orang, maka pada tahun 2001 jumlah tersebut sudah melonjak dua kali lipat lebih menjadi 2.926 orang (Kompas, 5 Maret 2003).

#### **a. Tantangan**

- Meningkatnya jumlah penyandang masalah sosial di Kota Surabaya akibat urbanisasi berlebih
- Perkembangan anak jalanan semakin banyak dan mencemaskan
- Tidak dimilikinya aset produksi yang memadai dan kurangnya kemampuan keluarga miskin dalam upaya pengembangan produktif dan kegiatan diversifikasi usaha.

Kondisi tersebut disebabkan oleh :

- Pendidikan yang dimiliki kurang memadai sehingga kemampuan masyarakat miskin untuk membuka usaha alternatif sangat terbatas dan
- Keterbatasan aset produksi yang dimiliki oleh keluarga miskin juga telah mengakibatkan situasi yang dihadapi semakin sulit.

#### **b. Kendala**

- Belum optimalnya pelayanan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)
- Rendahnya akses keluarga miskin pada fasilitas publik (sarana air bersih, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, pemukiman yang layak)
- Meningkatnya jumlah keluarga miskin dan keterbatasan akses keluarga miskin.
- Lemahnya koordinasi dalam pelaksanaan program kemiskinan sehingga seringkali tumpang tindih dan kurang terfokus, untuk itu perlu upaya pengembangan kebijakan pengelolaan program penanggulangan kemiskinan "Satu Pintu" baik dalam penentuan kelompok maupun wilayah sasaran.

### c. Sasaran

- Meningkatnya pelayanan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Diharapkan pelayanan bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dapat meningkat dari 4,6 % pada Tahun 2005 menjadi 16,2 % pada Tahun 2010.

(data:<http://journal.unair.ac.id/filerPDF/PENYANDANG%20MASALAH%20KESEJAHTERAAN%20SOSIAL.pdf>)

- Meningkatnya penanganan keluarga miskin kota diharapkan dengan meningkatnya penanganan keluarga miskin sehingga akan berdampak, antara lain:
  - Makin banyaknya warga miskin yang mendapatkan pelayanan dasar
  - Makin banyaknya warga miskin yang mendapat pemberdayaan ekonomi
  - Makin banyaknya warga miskin yang meningkat kualitas lingkungan hidup, permukiman dan perumahannya.

### d. Kebijakan

- Dalam upaya mencapai sasaran tersebut, kebijakan pembangunan yang ditetapkan adalah Pemberdayaan masyarakat miskin dan penyandang masalah sosial. Untuk menjalankan kebijakan tersebut dilaksanakan melalui Fungsi perlindungan sosial yang didukung oleh program-program pembangunan yaitu: Program Penanggulangan Masalah Sosial.

Perhatian pemerintah kota Surabaya teramat besar dalam penyelenggaraan program penanggulangan masalah sosial. Namun yang terjadi adalah pelaksanaan program pemerintah yang tidak tepat guna dan tidak tepat sasaran. Dalam wawancara penulis dengan kepala seksi rehabilitasi anak dan tuna sosial yaitu Dra. Ariani Nurwati, dikatakan bahwa pelaksanaan ini belum berjalan sesuai dengan target.

Banyak kritik yang dilayangkan kepada pemerintah kota Surabaya, baik dari para peneliti dan pemerhati masalah sosial mengenai pelaksanaan program penanggulangan masalah sosial yang tercakup di dalamnya yaitu masalah anak

jalan. Tidak ada sesuatu hal yang baru yang dilakukan dan berhasil. Yang ada hanyalah proses duplikat dari setiap program yang pernah dilakukan dan akan terus dilakukan.

Kemajuan pembangunan kota masih menyisakan berbagai masalah sosial yang pelik. Ada beberapa faktor penyebab antara lain

- Jumlah penduduk yang besar menyisakan problem sosial tersendiri.
- Pembangunan yang lebih menitik beratkan pada sektor ekonomi dan pembangunan fisik
- Akibat over urbanization
- SDM rendah

Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) kota Surabaya tahun 2008: Jumlah anak jalanan: 1.276, jumlah anak cacat: 1.051, jumlah anak terlantar di luar panti asuhan: 648, jumlah anak nakal: 245, jumlah anak korban tindak kekerasan: 39, total semuanya adalah 3.259. Sangat riskan ketika jumlah yang terus bertambah dan tetap menjadi data-data statistika yang kosong. Hal ini karena proses penanggulangannya hanyalah sebatas wacana dan tanpa pendayagunaan aparat dalam mengelola program yang disebutkan di atas dengan baik.

Pemerintah kota mempunyai 4 UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) :

1. UPTD Keputih Sukolilo
2. UPTD Wonorejo
3. UPTD Kalijudan
4. UPTD Panti Rehabilitasi Kusta

Banyak macam proses pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya di samping program terobosan dan unggulan yang sudah dilakukan di atas. Hal lainnya adalah program-program pemberdayaan yang dilakukan bagi penyandang masalah sosial masyarakat. Masalah sosial memang tak terselesaikan, namu tekad pemerintah yang tertuang dalam program lanjutannya adalah sebagai berikut:

Ø **Pembinaan anak sistem panti:**

Pembentukan lembaga pusat perlindungan sosial anak di Wonorejo Surabaya dengan sasaran garapannya adalah anak-anak yang mendapatkan

perhatian khusus. (anak jalanan, anak terlantar di luar panti, anak cacat) dengan sistem panti, kapasitas tampung 45 anak. Kegiatan yang dilakukan adalah pembinaan mental agama, pembinaan dan pengembangan anak berkebutuhan khusus atau anak cacat, pembinaan minat dan bakat kemampuan seni, pembinaan keolahragaan, pelatihan ketrampilan.

Ø Pembinaan anak sistem non panti tahun 2008:

- Bimbingan sosial dan pelatihan ketrampilan bagi 250 anak jalanan atau anak terlantar
- Pelatihan perubahan perilaku bagi anjal atau antar: *life dyanamic basic training dan achievement motivation training*
- Magang otomotif sepeda motor bagi 20 anak jalanan
- Bimbingan sosial dan pelatihan ketrampilan bagi orang tua anjal atau antar sejumlah 75 orang
- Pelatihan ketrampilan 25 anak bagi anak korban trafficking
- Pemenuhan kebutuhan dasar (sembako) bagi panti – panti sosial
- Razia kedisiplinan terhadap bahaya narkoba bagi siswa SMA Negeri dan swasta sebanyak 30 sekolah
- Lomba lukis dengan topik "Bahaya Narkoba" di ikuti 300 siswa SMA
- Pelatihan pemantapan terhadap kader anti napza berbasis masyarakat se kota surabaya(31 kelurahan: 155 orang)

Berbagai macam program ini merupakan program pencegahan yang akan berdampak buruk bagi

Ø Pembinaan anak sistem non panti tahun 2009:

- Pembinaan dan pelatihan kesejahteraan sosial bagi anak jalanan atau anak terlantar sebanyak 200 anak.
- Pembinaan mental atau perubahan perilaku bagi anak jalanan sebanyak 45 anak.
- Bimbingan sosial dan pelatihan ketrampilan bagi eksploitasi seks komersial anak sebanyak 15 anak.
- Magang di perusahaan otomotif sepeda motor sebanyak 20 anak.

- Pemenuhan kebutuhan dasar permakanaan dan sembako bagi panti – panti sosial ada 43 lembaga.

### C. Analisis Data

#### 1. Latar belakang yang menyebabkan terjadinya anak jalanan serta masalah-masalah yang dihadapi anak jalanan di kota Surabaya

Uraian dan wawancara mengenai maraknya anak jalanan menjadi kunci jawaban terkait maraknya masalah yang ditimbulkan. Fenomena timbulnya anak jalanan dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa bagian. Hal paling mendasar dan utama adalah faktor keluarga dan lingkungan dimana mereka tumbuh. Faktor itulah yang pertama-tama menerjunkan mereka ke alam liar di jalanan. Anak-anak kecil dipaksakan oleh lingkungan dan keluarga untuk turun ke jalanan dan bekerja mencari uang sendiri. Kemiskinan yang diderita oleh keluarganya menyebabkan mereka terkatung-katung hidupnya dan dengan terpaksa mencari cara untuk menghimpun uang demi kehidupan mereka sendiri. Mereka turun ke jalan dengan cara mengikuti orang tua yang pada saat yang sama juga sudah bekerja serabutan di jalanan. Baik sebagai peminta-minta maupun pekerjaan lainnya di jalanan. Ataupun karena pengaruh pergaulan di lingkungan tempat mereka tinggal. Biasanya di daerah-daerah kumuh dan pinggiran. Faktor lingkungan juga sangat kuat mendorong anak-anak untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak pantas dilakukan oleh anak-anak. Selain itu faktor kekerasan yang mereka terima menyebabkan mereka lari dari rumah. Pelarian ini juga merupakan faktor berikutnya. Kekerasan yang dilakukan oleh orang tua dan tindakan kasar lainnya yang mereka terima menyebabkan mereka mengambil jalan pintas yaitu dengan mencari kebebasan diluar. Kebebasan itu didapat dengan hidup secara bebas dan mencari uang sendiri tanpa menerima perlakuan kasar dari orang tua. Namun yang terjadi adalah kerawanan hiduplah yang mereka peroleh. Karena hidup di luar adalah hidup yang keras dan penuh resiko.

Faktor utama yang menyebabkan anak hidup dan mencari nafkah di jalanan menurut Irwanto (2000:104) adalah (1) faktor sosio-ekonomik makro;(2) berkurangnya modal sosial dalam masyarakat;(3) kekerasan dalam rumah

tangga:(4) kejadian trumatik;(5) sektor ekonomi informal di daerah perkotaan:(6) keberadaan subkultural jalanan.

Hasil penelitian tentang anak jalanan di kota Surabaya menunjukkan beberapa faktor yang menjadi prioritas permasalahan yang dihadapi. Antara lain: pendidikan, kekerasan (intimidasi), penyalahgunaan obat-obat terlarang, kesehatan, tempat tinggal, hubungan dengan keluarga, makanan dan risiko kerja. Minat anak jalan terhadap dunia pendidikan relatif rendah. Padahal program kelas khusus telah dicanangkan pemerintah sebagai terobosan pendidikan bagi anak jalanan. Namun kesempatan belajar dan waktu efektif yang sudah dihabiskan untuk bekerja dan bermain-main di jalanan menyebabkan minat pendidikan terabaikan. Anak jalanan juga sering mendapatkan intimidasi dari para preman atau ulah orang-orang yang tidak bertanggungjawab. Mereka mengambil manfaat adanya anak jalanan. Uang hasil pekerjaan anak jalanan diminta secara paksa dengan ancaman kekerasan. Intimidasi ini tidak dapat dihindarkan, karena mereka bekerja dengan risiko yang harus mereka tanggung sendiri akibatnya. Ketidakterdayaan menjadi teman setia mereka dalam menghadapi para preman yang selalu mengintimidasi. Akibat hidup bebas di jalanan, tidak jarang banyak anak jalanan yang tersandung pemakaian obat-obatan terlarang. Terkadang mereka diberi atau lebih ironis lagi uang hasil kerja dipakai untuk membeli barang haram tersebut. Akibatnya mereka membahayakan diri mereka sendiri dengan melakukan seks bebas, perkelahian dan tindakan anarkis lainnya. Aspek kesehatan dan ancaman kesehatan sering menjadi masalah utama apabila dikaitkan dengan kebersihan dan kenyamanan. Mereka jarang makan, bahkan bisa saja tidak makan sama sekali. Terkadang juga lingkungan yang kumuh dan kotor serta acapkali menghabiskan waktu yang tidak normal bagi anak-anak menjadi ancaman bagi kesehatan mereka yang masih belia. Tempat tinggal mereka pada umumnya tidak memenuhi standar kesehatan dan tidak layak huni. Disamping itu aspek resiko kerja yang dihadapi, hubungan mereka dengan keluarga serta gizi yang tidak memadai juga merupakan permasalahan yang sering mereka derita.

Dengan melihat kompleksnya permasalahan yang timbul dan dihadapi oleh anak jalanan, maka menjadi tugas besar bagi pemerintah beserta jajarannya melalui dinas sosial kota Surabaya, LSM-LSM dan berbagai elemen lainnya yang

peduli untuk membantu meringankan masalah-masalah yang dihadapi anak jalanan.

## 2. Peran Dinas Sosial kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan

Sejak diberlakukan penerapan UU No 22 tahun 1999 telah terjadi pergeseran model pemerintahan daerah dari yang semula menganut model efisiensi struktural ke arah model demokrasi. Penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah menuntut adanya partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara bangsa. Desentralisasi (devolusi) dan dekonsentrasi merupakan keniscayaan dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum, artinya dianutnya desentralisasi tidak perlu meninggalkan sentralisasi. Partisipasi dan kemandirian di sini adalah berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan atas prakarsa sendiri yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. (Bambang Supriyono, 2005).

Menurut UUD 1945, “anak terlantar itu dipelihara oleh negara”. Artinya pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pembinaan anak-anak terlantar, termasuk anak jalanan. Hak-hak asasi anak terlantar dan anak jalanan, pada hakekatnya sama dengan hak-hak asasi manusia pada umumnya, seperti halnya tercantum dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Convention on the Right of the Child (Konvensi tentang hak-hak Anak). Mereka perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya anak, yaitu hak sipil dan kemerdekaan (*civil right and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family environment and alternative care*), kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), pendidikan, rekreasi dan budaya (*education, laisure and culture activites*), dan perlindungan khusus (*special protection*).

Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Badan Pusat Statistik Republik Indonesia tahun 1998 memperlihatkan bahwa anak jalanan secara nasional berjumlah sekitar 2,8 juta anak. Dua tahun kemudian, tahun 2000, angka tersebut mengalami kenaikan sekitar 5,4%, sehingga jumlahnya menjadi 3,1 juta

anak. Pada tahun yang sama, anak yang tergolong rawan menjadi anak jalanan berjumlah 10,3 juta anak atau 17,6% dari populasi anak di Indonesia, yaitu 58,7 juta anak (Soewignyo, 2002). Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa kualitas hidup dan masa depan anak-anak sangat memprihatinkan, padahal mereka adalah aset, investasi SDM dan sekaligus tumpuan masa depan bangsa. Jika kondisi dan kualitas hidup anak kita memprihatinkan, berarti masa depan bangsa dan negara juga kurang menggembirakan. Bahkan, tidak tertutup kemungkinan, sebagian dari anak bangsa kita mengalami *lost generation* (generasi yang hilang).

SUSENAS tahun 2000 juga menunjukkan bahwa salah satu faktor ketidakberhasilan pembangunan nasional dalam berbagai bidang itu, antara lain, disebabkan oleh minimnya perhatian pemerintah dan semua pihak terhadap eksistensi keluarga. Perhatian dan treatment yang terfokus pada “keluarga sebagai basis dan sistem pemberdayaan” yang menjadi pilar utama kehidupan berbangsa dan bernegara relatif belum menjadi komitmen bersama dan usaha yang serius dari banyak pihak. Padahal, masyarakat dan negara yang sehat, kuat, cerdas, dan berkualitas dipastikan karena tumbuh dan berkembang dari dan dalam lingkungan keluarga yang sehat, kuat, cerdas dan berkualitas. Dengan demikian, masalah anak termasuk anak jalanan perlu adanya penanganan yang berbasis keluarga, karena keluarga adalah penanggung jawab pertama dan utama masa depan anak-anak mereka. Dinas sosial menjalankan perannya sebagai aparatur pemerintah yang membidangi bidang sosial. Meliputi di dalamnya bidang kesejahteraan sosial yang notabene adalah juga mengurus masalah anak jalanan. Saat ini Dinas sosial telah berperan sebagaimana mestinya dalam mensukseskan peran pemerintah dalam menanggulangi anak jalanan. Dengan cara menjalankan kebijakan pemberdayaan masyarakat kecil serta membantu jalan keluar bagi mereka dari kesulitan yang dialami.

Namun yang menjadi kendala adalah upaya maksimal tersebut masih terbentur dengan banyak variabel lainnya yakni dana dan pro-aktif masyarakat dalam mendukung program yang telah dijalankan. Masalah dana merupakan masalah yang sangat akut dan penting sehingga amat besar dampaknya terhadap kapasitas pelayanan yang akan diberikan. Dinas sosial lalai, bahwa mereka menangani masalah-masalah sosial yang membutuhkan perhatian lebih pada

pelayanan daripada hitung-menghitung kalkulasi anggaran tiap tahunnya. Hal ini di satu sisi menegaskan bahwa pola pelayanan publik yang diberikan masih terkesan parsial dan tidak menyeluruh. Sangat miris mengetahuinya tapi hal ini tentunya semakin menegaskan bahwa aparat pemerintah kurang tanggap. Alhasil, program yang dikeluarkan hanya sebatas alat proyek dan terkesan tidak serius dalam menggarap program tersebut.

Hanya tiga program unggulan yang dikeluarkan pemerintah kota Surabaya dalam penanganan masalah anak jalanan. Memang pengukuran kinerja tidak bisa dilakukan hanya dengan jumlah program, namun cukup menggambarkan bahwa pemerintah kurang serius dalam upaya penanganan anak jalanan. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah seolah-olah tidak siap menanganinya karena program yang adapun bukan program pencegahan. Memang tidak bisa saling mempersalahkan, namun dalam kategori ini pemerintah melalui dinas sosial perlu lebih serius dalam membuat kebijakan terkait anak jalanan dan perlu pelayanan lebih kepada mereka sebagai tanggungjawab negara yang diatur di dalam Undang-undang.

### **3. Program Pemerintah Kota Surabaya (Dinas Sosial) Dalam Penanggulangan Anak Jalanan**

Dunham dalam sumarnonugroho (1998:28) mengemukakan bahwa kesejahteraan sosial dapat diidentifikasi sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberikan perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas, pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan dan pencegahan.

Sehubungan dengan bermacam tanggungjawab yang diemban oleh negara dan yang dijalankan oleh pemerintah daerah, maka pemerintah kota Surabaya pun telah melakukan berbagai macam terobosan penanganan anak jalanan. Tanggungjawab pendidikan telah dilakukan dengan membuat terobosan baru

dalam hal menyediakan kelas khusus yang dilaksanakan setelah kelas reguler selesai belajar. Terobosan ini dilakukan untuk meningkatkan program dan perhatian pemerintah terhadap pendidikan anak bangsa. Program ini merupakan terobosan baru dan pertama dari pemerintah kota Surabaya. Anak jalanan diberi kesempatan untuk belajar di sekolah-sekolah di kecamatan Tegalsari. Program ini bertujuan mempersiapkan anak jalanan mengikuti program paket C. Seluruh sekolah di kecamatan Tegalsari telah disediakan secara khusus bagi anak jalanan. Guru dan fasilitas lainnya telah disiapkan, sehingga anak jalanan diharapkan dapat menghadiri proses belajar mengajar di layaknya sekolah umum lainnya. Namun banyak anak jalanan yang tidak menggunakan fasilitas sekolah khusus. Mereka berasalan bahwa kelas khusus hanya memotong waktu mereka mencari uang. Point ini menegaskan rendahnya kesadaran untuk bertumbuh dan berkembang sesuai dengan harapan agar mereka menjadi lebih baik dan terdidik.

Tanggungjawab lainnya adalah dengan mengadakan Razia 10 Jalur. Pelaksanaannya adalah dengan melakukan razia oleh pihak-pihak terkait terhadap anak jalanan. Anak jalanan yang terjaring razia akan dikirim ke panti-panti sosial untuk mendapatkan penyuluhan dan tindakan rehabilitatif lainnya. Anak jalanan akan diberi bekal keterampilan seperti otomotif, perbengkelan, seni musik dan lain sebagainya. Modal ini sebagai bekal bagi mereka dalam mencari pekerjaan yang layak bagi mereka dan kehidupannya kelak.

Selain itu, rumah singgah merupakan alternatif lainnya. Anak jalanan ditampung dan dibina oleh pengelola rumah singgah. Mereka dibina dengan berbagai macam tindakan edukatif dan etika. Anak jalanan mendapatkan porsi yang layak sebagaimana anak kecil normal pada umumnya.

Harapannya adalah semuanya bisa dilaksanakan dengan baik dan membawa perubahan dan dampak yang positif bagi anak jalanan. Merekalah yang membutuhkan tindakan yang cerdas dan tanggap dalam menyelesaikan masalah yang mereka hadapi. Permasalah itu tampaknya tidak mampu mereka tanggung sendiri tanpa perhatian dan dorongan dari pemerintah. Sehingga, untuk meredakan sekaligus mengurangi derita yang mereka yang alami maka pemerintah kota Surabaya melakukan tiga program besar seperti yang tersebutkan di atas. Sejauh ini program tersebut berjalan dengan lancar walaupun masih ada beberapa kendala

yang dihadapi oleh pemerintah sebagai pelaksana dalam menghadapi para anak jalanan.



## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Permasalahan anak jalanan di Surabaya dan berbagai kota besar lainnya di Indonesia, harus diakui bahwa perkembangan pesat pola kehidupan perkotaan acapkali tidak diimbangi dengan perkembangan kemampuan kota yang berarti. Bahkan beberapa di antaranya justru menurun, baik kualitas maupun kapasitasnya. Sebagai contoh, semakin besarnya derajat penderitaan kaum miskin di perkotaan karena mengalami marginalitas ekonomi, sosial maupun akses budaya. Menajamnya masalah -masalah sosial perkotaan seperti konflik sosial, karakter kejahatan, prostitusi, anak jalanan dan endemiknya amuk massa yang menyerang rasa tertib umum. Perubahan struktur demografi penduduk kota dengan meningkatnya warga lanjut usia. Relatif menurunnya usia produktif serta kelangkaan penyediaan lapangan kerja menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam pengelolaan kebijakan publik

Kegagalan pembangunan dan proses marginalisasi yang terjadi di wilayah pedesaan, bukan saja telah terbukti menimbulkan derasnya migrasi penduduk yang berlebihan di wilayah kota besar, tetapi juga setumpuk masalah sosial yang menyertainya. Seperti bisa kita lihat dalam lima tahun terakhir, kota-kota besar di Propinsi Jawa Timur — khususnya Surabaya —bukan saja diserbu arus migrasi yang terus meningkat dari waktu ke waktu, tetapi di saat yang sama juga memicu munculnya berbagai permasalahan kota, seperti PKL, permukiman kumuh, gelandangan, pengemis, tuna wisma, anak jalanan, PSK, dan lain -lain sebagainya.

Yang namanya PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial), alih -alih jumlahnya makin menurun, di lapangan yang terjadi justru perkembangan mereka tampak makin mencemaskan. Perkembangan anak jalanan yang ada di Surabaya, misalnya, menurut prediksi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya, pada masa pasca krisis diperkirakan jumlahnya justru meningkat sekitar 30 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000, jumlah anak jalanan tercatat hanya 1.297 orang, maka pada tahun 2001 jumlah tersebut sudah melonjak dua kali lipat lebih menjadi 2.926 orang (Kompas, 5 Maret 2003).

Walaupun di tahun 2008 dan 2009 perbandingan anak jalanan yang berhasil dijaring menurun namun tidak dapat diklaim bahwa hal tersebut adalah karena pennggulungannya yang benar-benar substantif dan solutif.

Mengenai kriteria anak jalanan memang sangat kompleks dan cukup mengundang banyak perdebatan. Namun, mengenai usia anak dunia telah menyepakati pada deklarasi dunia mengenai kelangsungan hidup, perkembangan dan perlindungan anak. Pertemuan puncak dunia untuk anak-anak di PBB, New York pada tanggal 30 September 1990 telah menyetujui sebagai berikut:

*For the purpose of the present convention, a child means every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.*

Yang dimaksudkan anak dalam konvensi ini adalah setiap orang yang berusia dibawah 18 tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak ditentukan bahwa usia anak dicapai lebih awal.

Di Indonesia mengenai usia ditoleransi usia 21 tahun dengan catatan belum kawin. Hal ini disebabkan karena usia tersebut masih dianggap rawan dalam artian belum dapat berdiri sendiri, mandiri dan mudah terpengaruh.

Beberapa faktor yang menyebabkan seorang anak menjadi anak jalanan, baik pada tingkat mikro maupun makro, yaitu:

- Tingkat mikro (Immediate causes), yaitu faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarganya. Faktor ini merupakan hal terdekat yang menyebabkan anak bekerja. Masalahnya adalah kesejahteraan keluarga dan pemenuhan kebutuhan keluarga yang tidak mencukupi dan bahkan kurang dan tidak ada sama sekali. Umumnya mereka adalah keluarga miskin.
- Tingkat meso (underlying causes), yaitu faktor masyarakat yang mengajarkan anak untuk bekerja. Pandangan ini menyebabkan bahwa mencari kerja secepatnya entah itu baik atau tidak namun yang penting mendapatkan uang dan ekonomi tercukupi.
- Tingkat Makro (basic cause), yaitu faktor yang berhubungan dengan struktur makro, seperti peluang kerja pada sektor informal yang tidak

terlalu membutuhkan modal dan keahlian yang besar. Selain itu masalah pendidikan, kesejahteraan sosial yang mempengaruhi anak untuk segera 'turun gunung' untuk bekerja sendiri.

Makin bertambahnya jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan tersebut terjadi karena secara umum kelompok masyarakat yang paling terpuak oleh masalah ekonomi yang berkepanjangan adalah mereka yang tergolong ke dalam kelompok masyarakat yang tidak stabil, mudah tergeser, rapuh, miskin dan jauh dari jangkauan pembangunan. Kelompok inilah yang disebut sebagai *massa rentan, kelompok marjinal atau masyarakat miskin*. Kelompok miskin tersebut umumnya buta hukum, jauh dari akses pelayanan publik, terisolasi dari informasi dan koneksi, tidak memiliki patron yang kuat, sehingga sangat tergantung pada sedikit sumber penghasilan.

Dampak yang ditimbulkan dari keterbatasan-keterbatasan tersebut telah menyebabkan kerentanan penderitaan yang lebih parah. Oleh karena itu kelompok masyarakat miskin sering mengalami gangguan kejiwaan maupun fisik sebagai akibat dari ketidakmampuannya dalam memenuhi berbagai kebutuhan dasar hidupnya dalam waktu yang cenderung berkepanjangan. Di wilayah perkotaan, keberadaan kelompok tersebut akan terlihat pada sederetan perkampungan kumuh atau disebut dengan daerah *slum area*. Secara umum yang termasuk ke dalam kelompok masyarakat miskin itu adalah tukang becak, pembantu rumah tangga, kuli bangunan, pedagang kaki lima, dan sebagainya yang kebanyakan bekerja disektor informal. Sedangkan pada masyarakat perdesaan, kelompok yang sangat rentan biasanya buruh tani, petani gurem, buruh perkebunan, dan lainnya yang tidak memiliki penghasilan tetap.

Ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar keluarga tersebut telah berakibat buruk pada status gizi dan kesehatan serta kualitas anak, yang jelas-jelas mempengaruhi tingkat kesejahteraan anak itu sendiri. Oleh karena itu dikhawatirkan akan timbul suatu generasi yang tingkat kecerdasan, kesehatan fisik dan mentalnya berkurang, sehingga akan terjadi *lost generation*. Kemiskinan akibat krisis juga akan meningkatkan eksploitasi terhadap anak dalam melakukan pekerjaan yang tidak memerlukan pendidikan atau keahlian tertentu, seperti pemulung, pedagang asongan, dan prostitusi. Disamping itu krisis ekonomi juga

melahirkan anak-anak yang tergolong sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial, seperti anak terlantar, anak nakal, pecandu narkoba, balita terlantar, anak jalanan dan lain sebagainya yang jumlahnya kian hari kian meningkat.

## B. Saran

Ada beberapa solusi yang ditawarkan dalam penanganan anak jalanan di kota Surabaya yang diusulkan adalah sebagai berikut:

- Perlu adanya kesepakatan upaya pengadaan dana melalui APBD baik dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.
- Perlu adanya komitmen bersama antar pihak terkait tentang penanganan anak jalanan baik melalui pembinaan terhadap anak jalanan dalam kategori di bawah umur, yatim piatu, dan remaja.
- perlu penyeragaman visi dan misi dalam penanganan masalah anak jalanan.
- Perlu adanya pusat informasi penyaluran dan pengentasan anak jalanan melalui partisipasi aktif berbagai pihak yang terkait.
- Perlu adanya kontrol yang ketat terhadap pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap penanganan masalah anak jalanan agar tidak terjadi manipulasi dana maupun data.
- Dinas Kesejahteraan Sosial harus senantiasa melakukan upaya jemput sosial terhadap para anak jalanan dengan menggunakan pendekatan kultural, fungsional, manusiawi dan simpatik

Selain itu dalam rangka menangani masalah anak jalanan tersebut, maka ada beberapa buah pemikiran yang dianggap baik sebagai sebuah solusi tambahan antara lain sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah melalui Dinas Kesejahteraan Sosial secara terpadu bersama-sama dengan pihak legislatif, dinas instansi, lembaga dan organisasi sosial lainnya agar menyepakati upaya pendanaan secara rutin melalui APBD baik dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Dengan demikian diharapkan pembinaan anak jalanan secara operasional dapat berkesinambungan. Hal ini bisa menjadi solusi apabila

masalah dana yang kurang menjadi masalah penghambat penyelenggaraan program penanggulangan anak jalanan.

2. Dengan memanfaatkan dana yang tersedia diharapkan Dinas Kesejahteraan Sosial dapat memiliki komitmen yang kuat dan berkiprah secara langsung dalam upaya penanganan masalah anak jalanan dengan mengangkat para anak jalanan tersebut keluar dari kebiasaannya sehari-hari, dan melakukan pembinaan keterampilan sesuai dengan usia, bakat, minat dan kemampuannya masing-masing, agar mereka tidak memiliki keinginan untuk kembali kejalanan. Pembinaan tersebut diantaranya dapat dilakukan:

- Bagi anak jalanan dalam kategori di bawah umur, seyogyanya pihak yang terkait melakukan pembinaan terhadap orang tuanya dengan memberi bantuan modal usaha ekonomi produktif sesuai dengan bakat, minat dan keterampilan yang dimiliki. Dengan demikian diharapkan orang tuanya dapat kembali mendidik dan mengasuh anaknya tanpa ketergantungan dan mengganggu ketertiban pengguna jalan raya .
- Bagi anak jalanan dalam kategori di bawah umur yang sudah tidak memiliki orang tua (yatim piatu), seyogyanya pihak yang terkait melakukan pembinaan dengan menempatkan pada orang tua asuh atau panti asuhan. Hal ini diharapkan agar mereka memiliki kesadaran yang tinggi untuk tidak kembali kejalanan yang selama ini meresahkan masyarakat pengguna jalan.
- Bagi anak jalanan dalam kategori remaja, seyogyanya pihak yang terkait melakukan pembinaan keterampilan tertentu yang produktif sesuai dengan pangsa pasar. Hal ini diharapkan agar setelah mereka keluar dari pembinaan dapat hidup secara mandiri.
- Bagi anak jalanan dalam kategori remaja yang tergolong sering melakukan perilaku menyimpang dan kejahatan, seyogyanya pihak yang terkait dengan bekerjasama dengan aparat kepolisian melakukan penjarangan secara tegas untuk kemudian dititipkan pada lembaga-lembaga tertentu yang bergerak pada bidang

pembinaan mental spiritual. Sebagai tindak lanjut dari pembinaan ini, maka selanjutnya melakukan pembinaan keterampilan tertentu yang produktif sesuai dengan pangsa pasar. Hal ini diharapkan agar setelah mereka keluar dari pembinaan dapat hidup secara mandiri.

3. Untuk menghindari terjadinya benturan sikap dan pandangan antara lembaga penanganan HAM dengan aparat keamanan, antara pemerintah dengan pengguna jalan, maka pihak-pihak yang terkait perlu melakukan penyeragaman visi dan misi yang berkaitan dengan keberadaan anak jalanan.
4. Dinas Kesejahteraan Sosial harus segera melakukan upaya yang bersifat lintas sektoral dengan melibatkan berbagai pihak, baik swasta, pemerintah, pribadi atau kelompok yang didalamnya terdiri dari kaum profesional, praktisi, akademisi dari berbagai disiplin ilmu, tokoh-tokoh masyarakat maupun agama yang diharapkan mampu memberikan jalan keluar terbaik bagi penanganan dan pemanfaatan para anak jalanan. Upaya itu antara lain pihak-pihak tersebut agar berpartisipasi secara aktif baik dalam menginformasikan, menyalurkan terhadap pihak terkait di atas, atau secara langsung melakukan pembinaan sesuai dengan bidangnya secara kelembagaan, sekaligus sesuai pula dengan bakat, minat dan keterampilan para anak jalanan yang bersangkutan.
5. Dinas Kesejahteraan Sosial harus melakukan upaya kemitraan dengan berbagai Lembaga Swadaya Kemasyarakatan (LSK) dengan kendali utama tetap berada pada Dinas Kesejahteraan Sosial, yang disertai dengan kontrol yang ketat. Disamping itu pemilihan Lembaga Swadaya Kemasyarakatan sebagai mitra kerja harus dilakukan secara selektif dan profesional. Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan manipulasi dana maupun data yang berkaitan dengan penanganan anak jalanan.
6. Dinas Kesejahteraan Sosial harus senantiasa melakukan upaya jemput sosial terhadap para anak jalanan dengan menggunakan pendekatan kultural, fungsional, manusiawi dan simpatik, sehingga dapat menumbuhkan kesadaran dan pola pikir baru untuk mengikuti berbagai pembinaan yang ditawarkan tanpa paksaan. Disamping itu mereka juga

harus merasakan adanya jaminan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik melalui pemberian berbagai bekal pengetahuan maupun keterampilan produktif, yang hasilnya dapat dipasarkan ke berbagai tempat melalui kerja sama antara Dinas Kesejahteraan Sosial dengan berbagai pihak.

Dengan berbagai upaya di atas, diharapkan penanganan terhadap anak-anak jalanan dapat berhasil efektif, dan mampu memberikan harapan hidup yang lebih baik dalam menyongsong masa depannya. Anak merupakan bagian dari sejarah bangsa ini yang akan menjadi generasi penerus. Maka tidaklah berlebihan apabila pemerintah memperlakukan mereka dengan istimewa, dan anak jalanan adalah bagian utama tersebut. Hal ini disebabkan karena anak jalanan tergolong dalam kategori rawan. Perhatian dan kerjasama semua pihak amat dibutuhkan dalam kasus ini dan dengan demikian masalah ini secara perlahan dapat teratasi.



## DAFTAR PUSTAKA

Bakhit, Izzedin (ed.). 2001, *Menggempur Akar-Akar Kemiskinan*. Jakarta. Yakoma-PGI.

Balugh, Benjamin. 2000. *Kerangka Kebijakan Masalah-Masalah Anak*. Disampaikan pada Konferensi Nasional III Kesejahteraan Anak di Jakarta, 26-28 Oktober 2000.

Budihardjo, Eko (ed.).1998. *Sejumlah Masalah Permukiman Kota*. Bandung: Penerbit Alumni.

Dewanta, Awan Setya dkk. 1995. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.

Depsos RI. 1999. *Pedoman Penyelenggaraan Pembinaan Anak Jalanan Melalui Rumah Singgah*. Dirjen Bina Kesejahteraan Sosial, Jakarta.

Gilbert, Alan & Josef Gugler.1996. *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Goldthorpe, J.E. 1992. *Sosiologi Dunia Ketiga, Kesenjangan dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.

Herlianto, 1996. *Urbanisasi dan Pembangunan Kota*. Bandung: Penerbit Alumni.

Husken, Frans, Mario Putten, Jan-Paul Dirkse (eds.). 1997. *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru*. Jakarta: Kerjasama Perwakilan KITLV dan Gramedia Widiasarana Indonesia.

Hauser, Phlilip M. 1985. *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan, Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Hariadi, Sri Sanituti & Bagong Suyanto. 1999. *Anak Jalanan di Jawa Timur: Masalah dan Upaya Penanganannya*. Surabaya: Kerjasama LPA Jatim, BK3S dan Kanwil Depsos Jatim.

Irwanto dkk. 1995, *Pekerja Anak di Tiga Kota Besar: Jakarta , Surabaya, Medan*. Jakarta: Unicef dan Pusat Penelitian Unika Atma Jaya.

Irwanto, Muhammad Farid & Jeffry Anwar, 1999. *Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus di Indonesia: Analisis Situasi*. Jakarta: Kerjasama PKPM Unika Atmajaya Jakarta, Departemen Sosial, dan UNICEF.

Mahasin, Aswab (ed.),1984. *Gelandangan, Pandangan Ilmuwan Sosial*. Jakarta: LP3ES.

Rachbini, Didik J. (ed.), 1995. *Negara dan kemiskinan di Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan.

Soto, Hernando de. 1991. *Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Soegijoko, Budhy Tjahjati S dan BS Kusbiantoro. 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Grasindo.

Suyanto, Bagong, 1996. *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*. Yogyakarta: Aditya Media.

Suyanto, Bagong dkk. 2001. *Penyusunan Rencana Induk Pengentasan kemiskinan di Kota Surabaya*. Surabaya: Bappeko Surabaya bekerjasama dengan Lutfansah.

Sularto, ST. ed. 2000. *Seandainya Aku Bukan Anakmu*. Kompas, Jakarta.

Sumodiningrat, Gunawan. 1987. *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Bina Rena Pariwara.

Syafiie, Inu Kencana. 2007. *Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Mandar Maju

Syamsul Hadi. 2005. *Strategi Pembangunan, Mahatir & Soeharto*. Jakarta: Japan Foundation.

Widjaja, HAW. 2009. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Rajawali Pers

#### Sumber Internet:

Dinas Sosial, 2010. "Situs Resmi Pemerintah Kota Surabaya", diakses dari <http://www.surabaya.go.id>

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah diakses dari <http://www.hukumonline.com>

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, diakses dari <http://journal.unair.ac.id/>

Pemerintah Daerah Di Indonesia, diakses dari <http://id.wikipedia.org/>

Rumah Singgah Alang-alang, diakses dari <http://www.tzuchi.or.id>

Anak Jalanan, diakses dari <http://id.wikipedia.org>



KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
*FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI*

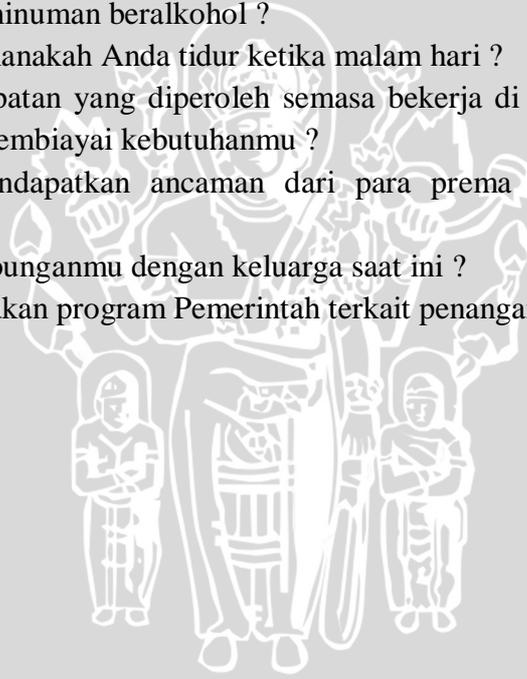
**(FACULTY OF ADMINISTRATIVE SCIENCE)**

Jl. Mayjen Haryono No.163 Malang 65145;  
Telp. (0341) 553737, 568914, 558226 Fax. (0341) 558227;  
Website: [fia.ub.ac.id](http://fia.ub.ac.id) E-mail: [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id)

Program Studi: •S1 Adm. Publik •S1 Adm. Bisnis •DIII Kesekretariatan •DIII Pariwisata •Magister Ilmu Administrasi Publik & Bisnis, dan •S3 Ilmu Administrasi

## PEDOMAN WAWANCARA UNTUK “ANAK JALANAN”

1. Faktor apa sajakah yang mendorong Anda untuk turun ke jalanan ?
2. Masalah apa sajakah yang dihadapi ketika berada/ hidup di jalanan ?
3. Apakah sewaktu tinggal di jalanan pernah mengkonsumsi obat-obatan terlarang dan minuman beralkohol ?
4. Di jalanan, dimanakah Anda tidur ketika malam hari ?
5. Apakah pendapatan yang diperoleh semasa bekerja di jalanan Anda rasa cukup untuk membiayai kebutuhanmu ?
6. Pernahkah mendapatkan ancaman dari para preman ketika bekerja di jalanan ?
7. Bagaimana hubunganmu dengan keluarga saat ini ?
8. Apakah merasakan program Pemerintah terkait penanganan anak jalanan ?





KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**(FACULTY OF ADMINISTRATIVE SCIENCE)**

Jl. Mayjen Haryono No.163 Malang 65145;  
Telp. (0341) 553737, 568914, 558226 Fax. (0341) 558227;  
Website: [fia.ub.ac.id](http://fia.ub.ac.id) E-mail: [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id)

Program Studi: •S1 Adm. Publik •S1 Adm. Bisnis •DIII Kesekretariatan •DIII Pariwisata •Magister Ilmu Administrasi Publik & Bisnis, dan •S3 Ilmu Administrasi

## PEDOMAN WAWANCARA PENELITIAN

1. Apa yang melatarbelakangi timbulnya anak jalanan di kota Surabaya ?
2. Bagaimana peran Dinas Sosial kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan ?
3. Kegiatan pencegahan apa saja yang dilakukan oleh Dinas Sosial kota Surabaya terhadap anak jalanan ?
4. Penjaringan anak jalanan dengan cara 'Razia Sepuluh Jalur' bertujuan untuk apa ?
5. Kegiatan rehabilitasi apa saja yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial kota Surabaya terhadap anak jalanan ?
6. Langkah apa sajakah yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial kota Surabaya dalam fungsi rehabilitasi terhadap anak jalanan ?
7. Kegiatan pemberdayaan apa sajakah yang telah dilakukan ?
8. Siapa sajakah yang menjadi partner kerjasama Dinas Sosial kota Surabaya dalam penanganan anak jalanan ?
9. Bagaimana kegiatan perlindungan anak jalanan dilaksanakan ?
10. Apakah pelaksanaan program unggulan yang dicanangkan oleh Dinas Sosial kota Surabaya sudah mencapai target yang hendak dicapai ?
11. Kendala apa sajakah yang sering terjadi dalam pelaksanaan program penanggulangan anak jalanan ?

