

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA BENGKULU  
DALAM PENANGANAN ANAK JALANAN**



**SKRIPSI**

**Oleh  
NUSRAK ADE SYAPUTRA  
D1A010005**

**JURUSAN ILMU KESEJAHTERAAN SOSIAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS BENGKULU**

**2014**

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **Motto :**

- **Disetiap kesulitan bahkan kegagalan pasti akan ada pelajaran yang didapat dan kebahagiaan sesudahnya.**
- **Apa pun yang dikerjakan itu yang terpenting sudah melakukan proses yang maksimal, bukan hasil akhir dan waktu yang tepat Tuhan lebih tau sehingga Keputusan akhir memang ada di tangan Allah.**

**Dengan sangat penuh perjuangan, skripsi ini saya persembahkan kepada orang-orang yang saya sayangi dan sangat berharga dalam hidup saya :**

### **PERSEMBAHAN :**

- ♥ **Kedua orang tua ku papa (Nusirman, S.P) dan mama (Nasimi) yang sangat mendukung agar pendidikan anaknya tinggi, membantu dalam segala hal, dan yang tidak akan tertinggal bahkan terlupa selalu mendoakan yang terbaik untuk anak-anaknya.**
- ♥ **Dang (Fitra Diansyah) yang selalu memberikan semangat dan pelajaran agar tetap berusaha keras dalam mencapai cita-cita dan Ayuk (Sinta dan syarif) yang selalu memberi semangat agar cepat wisuda.**

- ♥ **Someone spesial (Iyaza Dwi Putri, S.Sos) yang selalu membantu mempermudah dalam segala hal dan tidak pernah mengeluh.**
- ♥ **Seluruh dosen dan mahasiswa Ilmu Kesejahteraan Sosial.**
- ♥ **Almamater kebanggaanku.**

## CURRICULUM VITAE

### 1. Riwayat Hidup

Nama : Nusrak Ade Syaputra  
TTL : Padang Leban, 11 Mei 1989  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Agama : Islam  
Nama Ayah : Nusirman,S.P  
Nama Ibu : Nasimi  
Alamat : JL.Suprpto Dalam RT 07 RW 04 No 38 Bengkulu

### 2. Riwayat Pendidikan

- Universitas Bengkulu Angkatan 2010 IKS
- SMA Plus N. 7 Kota Bengkulu 2005 - 2008
- SMP N. 3 Kab.Kaur Utara 2002 - 2005
- SD N. 48 Tinggi Ari 1996 - 2002
- TK WITRI 1 Kota Bengkulu 1995 – 1996

### 3. Aktifitas Kemahasiswaan

- Peserta Mapawaru Mahasiswa FISIP UNIB, tahun 2010
- Peserta Pengenalan Kehidupan Kampus Universitas Bengkulu, tahun 2010
- Peserta “ Sosialisasi Pencegahan, Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) di Universitas Bengkulu Tahun 2013
- Kukerta Mahasiswa UNIB periode 69 tahun 2013

### 4. Praktek Lapangan

- Praktikum I di Desa Air Sebakul Kecamatan Talang empat Kabupaten Bengkulu Tengah tentang “Pekerja Anak”
- Praktikum II di Desa Lubuk Sahung kec.sukaraja Kab.Seluma tentang “Peningkatan Pengetahuan dan Pendapatan Ibu-ibu rumah tangga miskin”
- Kukerta Mahasiswa UNIB periode 69, di Desa Air Sebakul Kecamatan Talang empat Kabupaten Bengkulu Tengah Tahun 2013

## UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam penulisan skripsi ini juga tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, arahan dan dorongan serta kerja sama dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini tidak ada kata yang paling pantas penulis ungkapkan kecuali ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu penulisan skripsi ini hingga selesai, dan secara khusus penulis ucapkan terima kasih kepada :

- ✓ Allah SWT yang senantiasa mendengar dan mengabulkan doa-doa ku.
- ✓ Papa, mama, dan dang terima kasih atas doa, semangat, bantuannya, perhatian serta sabar menanti gelar sarjana.
- ✓ Bapak Drs. Hasan Pribadi, Ph.D selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.
- ✓ Ibu Dra.Yunilisiah, M.Si, selaku ketua jurusan ilmu kesejahteraan sosial Fakultas ilmu sosial dan ilmu politik.
- ✓ Bapak Novi Hendrika Jayaputra, S.Sos, MPSSP selaku Pembimbing Utama yang telah bnyak memberikan saran dan masukan dalam penulisan Skripsi ini.
- ✓ Bapak Drs. Sudani Herman, M.Si selaku Pembimbing Pendamping dalam penulisan skripsi ini, terima kasih telah meluangkan waktu dan sabar memberikan bimbingan, arahan demi terselesaikannya skripsi ini.
- ✓ Bapak Drs. Syuplahan Gumay, M.Hum dan ibu Desy Afrita, A.KS.MP selaku pembahas dan tim penguji yang telah banyak memberikan masukan serta bersedia meluangkan waktu untuk membahas skripsi saya.

- ✓ Bapak dan ibu dosen jurusan ilmu kesejahteraan sosial tanpa terkecuali (pak cucu, pak gumay, ibu yuni, pak tamrin, pak agus, ibu desy, ibu yessy, pak dani, pak jaya, pak alex, pak parman, ibu muria, dll) yang telah membekali ilmu pengetahuan dan pengalaman berharga serta staf karyawan (yuk yet) yang telah banyak membantu di lingkungan jurusan ilmu kesejahteraan sosial, Fisip.
- ✓ Sahabat-sahabat terbaik dan seperjuangan KS angkatan 2010 yang tidak bisa disebutkan satu-satu terima kasih bantuan dan kerja sama selama masa perkuliahan.

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Bengkulu Dalam Penanganan Anak Jalanan” ini dengan baik.

Penulisan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar strata 1 Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.

Akhir kata penulis mengharapkan semoga skripsi ini benar-benar bermanfaat bagi penulis dan pihak yang lainnya. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan, untuk itu penulis memohon maaf sekaligus mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan dan perbaikan skripsi ini.

Bengkulu, Januari 2014

**Nusrak Ade Syaputra**  
**D1A010005**

## ABSTRAK

### ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA BENGKULU DALAM PENANGANAN ANAK JALANAN

Oleh :

NUSRAK ADE SYAPUTRA

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan penanganan anak jalanan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bengkulu terhadap anak jalanan di Kota Bengkulu. Penelitian ini menggunakan metode *deskriptif kualitatif* dan pada umumnya penelitian jenis ini berbentuk *studi kasus*. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi.

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Bengkulu. Teknik pengambilan informan pada penelitian ini melalui teknik *Purposive Sampling* atau disebut juga *judgemental sampling* atau sampel pertimbangan bertujuan, yaitu teknik penentuan informan yang tidak didasarkan atas strata atau pedoman. Penentuan kriteria informan pada penelitian ini terdiri dari: 1) Informan pangkal, 2) informan pokok.

Berdasarkan hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa maraknya anak jalanan di Kota Bengkulu disebabkan masih kurangnya tindakan pemerintah terhadap anak jalanan. Tindakan anak jalanan yang ada belum dapat memberikan solusi bagi anak untuk keluar dari jalanan, hal ini dapat dilihat dari beberapa faktor diantaranya: 1). Faktor Internal: a) Anak jalanan: Rendahnya pemahaman resiko saat berada di jalan, Pengaruh lingkungan, teman bergaul, mereka ada yang ikutikutan, Kecenderungan putus sekolah, merasa mudah memperoleh uang daripada sekolah. b) Keluarga: Pendidikan rata-rata sekolah dasar, Tingkat keterampilan/ pengetahuan yang kurang/ terbatas, Rumah rata-rata menyewa, Pekerjaan yang tidak tetap, Keluarganya kurang mampu. 2). Faktor Eksternal: Belum ada tindakan Pemerintah yang nyata dalam penanganan anak jalanan, Belum ada kebijakan berupa aturan formal “ Peraturan Daerah “ tentang perlindungan anak jalanan, Kurangnya Organisasi Sosial dan Relawan Sosial yang peduli penanganan anak jalanan, Kurangnya penguatan program pemberdayaan bagi keluarga anak jalanan Kurangnya pemahaman masyarakat akan masalah anak jalanan.

Kata Kunci : Analisis Kebijakan, Anak Jalanan

## **ABSTRACT**

### **CITY GOVERNMENT POLICY ANALYSIS IN HANDLING BENGKULU STREET CHILDREN**

by :

NUSRAK ADE SYAPUTRA

This study aims to determine how the policy handling street children conducted by the City of Bengkulu against street children in the city of Bengkulu . This study used a qualitative descriptive method and in general this type of research in the form of case studies . The data was collected using interview techniques , observation and documentation .

This research was conducted in the city of Bengkulu . The technique of taking informants in this study through purposive sampling technique or also called judgmental sampling or sample aims consideration , namely the technique of determining the informant that is not based on strata or guidelines . Determination of criteria for informants in this study consisted of : 1 ) the base of the informant , 2 ) principal informant .

Based on this research can be concluded that the proliferation of street children in the city of Bengkulu due to the lack of government action against street children . Actions of street children still can not provide a solution for the child to get out of the street , it can be seen from several factors including: 1 ) . Internal factors : a) Street children : Poor understanding of risks while on the road , environmental effects , friends hanging out , they are the ikutikutan , tendency to drop out of school , find it easy to earn money rather than school . b ) Family : Education the average primary school , level of skills / knowledge are lacking / limited , the average house is rented , the job is not permanent , family was less fortunate . 2 ) . External Factors : There are no real government action in the treatment of street children , yet there is a policy of formal rules " Local Rules " on the protection of street children , Lack of Social Organization and Social Volunteers who care about the handling of street children , lack of family strengthening programs for the empowerment of street children lack understanding of the problem of street children .

Keywords : Policy Analysis , Street Children

## **PERNYATAAN ORISINILITAS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini benar-benar karya saya sendiri yang belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah pada suatu perguruan tinggi atau lembaga manapun.

Bengkulu, Januari 2014

**Nusrak Ade Syaputra**  
**D1A010005**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iii
DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH .....	vi
KATA PENGANTAR .....	viii
ABSTRAK .....	ix
ABSTRACT .....	x
PERYATAAN ORISINILITAS .....	xi
DAFTAR ISI .....	xii
DAFTAR TABEL .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	6
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Pengertian Kebijakan Publik .....	8
2.2 Pengertian Anak Jalanan .....	11
2.3 Pengertian Kebijakan terhadap anak jalanan .....	18
2.4 Anak Jalanan .....	21
2.5 Hak Anak dalam Negara Kesejahteraan .....	28
2.6 Analisis Penanganan Anak Jalanan .....	30
2.7 Tindakan Dunia Usaha / Swasta dan Masyarakat .....	33

### **BAB III METODE PENELITIAN**

3.1 Jenis Penelitian .....	38
3.2 Definisi Konsep dan Definisi Operasional .....	38
3.2.1 Definisi Konsep .....	38
1. Kebijakan Publik .....	39
2. Anak Jalanan .....	40
3.2.2 Definisi Operasional .....	40
3.3 Metode Pemilihan Informan .....	41
3.4 Teknik Pengumpulan Data .....	42
3.5 Metode Analisis Data .....	44

### **BAB IV DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN**

4.1 Gambaran Umum Wilayah Penelitian .....	45
4.1.1 Letak Geografis dan Iklim .....	45
4.1.2 Historis Kota Bengkulu .....	45
4.1.3 Pemerintahan .....	48
4.1.4 Penduduk .....	48
4.1.5 Pendidikan dan Sosial .....	50
4.1.6 Visi dan Misi Kota Bengkulu .....	51
4.1.7 Dinas Sosial Kota Bengkulu .....	53
4.2 Tindakan Pemerintah Kota Bengkulu dan fenomena Anak jalanan .....	56

### **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

5.1 Kebijakan Penanggulangan anak Jalanan .....	63
---	----

**BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

6.1 Kesimpulan .....	71
1. Faktor Internal .....	71
2. Faktor eksternal .....	72
6.2 Sasaran .....	72

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Pemekaran Kecamatan dan Kelurahan di Kota Bengkulu .....	46
Tabel 2 Persebaran Unit Kerja di Pemerintah Kota Bengkulu ..	47
Tabel 3 Persebaran Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Begkulu	48

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Masalah kesejahteraan sosial dewasa ini semakin berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi yang semakin canggih. Permasalahan tersebut semakin berkembang dan semakin kompleks. Dan menuntut untuk segera dicarikan solusi terbaik untuk menangani perkembangan permasalahan kesejahteraan yang ada.

Masalah Kesejahteraan Sosial menurut Suyatno (2008) kecenderungan semakin berkembang dan semakin kompleks, baik kuantitas maupun kualitasnya. Hal tersebut menuntut kesadaran dan peran serta masyarakat untuk membantu Pemerintah menyelesaikannya. Hal ini seiring dengan amandemen keempat Undang - undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 2 yang menjelaskan bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Selanjutnya menurut Suharto ( 2007 ) merupakan masalah yang kompleks dan memerlukan penanganan lintas sektoral, lintas profesional dan lintas lembaga.

Program pekerja sosial yang dilaksanakan Pemerintah bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan sosial masyarakat. Namun terbatasnya kemampuan dan peran Pemerintah untuk menyelesaikan banyaknya permasalahan sosial menurut Gunawan dan Sugiyanto (2008) perlu mendapat dukungan dan solidaritas dari semua

pihak . Solidaritas individu, kelompok dan masyarakat dalam mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi merupakan potensi besar untuk pencegahan terhadap munculnya permasalahan sosial yang lebih besar.

Lahirnya Undang – undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak dimaksudkan untuk menjamin kelangsungan hidup dan kepribadian bangsa melalui generasi muda sebagai penerus, untuk itu harus dilakukan usaha–usaha pembinaan, pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan anak. Maka anak–anak harus dijamin , dipelihara, dan diamankan kepentingan anak itu sendiri. Bilamana memang tidak ada pihak-pihak yang dapat melaksanakan, maka hak dan kewajibanya itu menjadi tanggung jawab Negara. Jaminan itu adalah : 1 ). Jaminan anak tidak mampu, 2). Anak – anak terlantar, 3). Anak – anak yang mengalami masalah kelakuannya, 4 ). Anak – anak yang cacat rohani dan atau jasmani.

Undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak menjadi kerangka hukum yang penting bagi terjaminnya kehidupan anak. Sehingga hak-hak sebagai anak untuk memperoleh penghidupan yang layak tidak boleh diabaikan. Tidak sampai di sini saja, kehadiran Undan-undang nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, menguatkan kepada Warga Negara bahwa pelayanan kesejahteraan sosial menjadi komitmen pemerintah . Walaupun tidak secara khusus untuk anak-anak, Undang-undang tersebut memberikan suatu pendekatan yang lebih komprehensif, mutakhir dan maju terhadap Kesejahteraan Sosial daripada Undang-undang Kesejahteraan Anak. Karena Undang-undang tersebut menguraikan peran dan tanggung jawab Pemerintah (Kementerian Sosial R.I), Pemerintah Daerah dan Masyarakat: yang mencakup Jaminan Sosial, Perlindungan Sosial, Rehabilitasi Sosial

dan Pemberdayaan Sosial Kebijakan pelayanan sosial anak pada masa lalu cenderung dilaksanakan secara sektoral, jangkauan pelayanan sosial terbatas, reaktif merespon masalah yang aktual, berbasis panti/ institusi dan belum mengacu kepada acuan strategis pada peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak. Maka Pemerintah secara yuridis dan politis hendaknya mampu menjamin terciptanya kesejahteraan dan perlindungan anak.

Program Kesejahteraan Sosial Anak di Propinsi Bengkulu yang bersumber dari dana dekonsentrasi sejak tahun 2010 adalah menjadi bukti bahwa permasalahan anak harus segera mendapat respon sampai ke tingkat daerah. Sehingga secara Nasional Program Kesejahteraan Sosial Anak telah dirintis oleh Kementerian Sosial R.I. mulai tahun 2009 dan diperkuat dengan Keputusan Menteri Sosial R.I. Nomor : 15.A/HUK/ 2010 tanggal 2 Maret 2010 tentang Program Kesejahteraan Sosial Anak adalah selaras dengan Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang berkeadilan sekaligus merespon terhadap masalah anak jalanan.

Hal tersebut diperkuat lagi dengan Kesepakatan bersama antara Menteri Sosial R.I. dengan Kemendagri R.I, Kemendiknas R.I, Kemenkes R.I, Kemnag R.I, Kemkum dan HAM R.I, Kemen PP dan PA R.I dan KAPOLRI Nomor : 72/ PRS-2/ KPTS/ 2010, 460-940 A Tahun 2010,15.a/SKB/ XI/ 2010,1640/ MenKes/ PB/ XI/ 2010,MA/ 277/ 2010, B/ 32/ XII /2010,SKB.23/ Meneg.PP-PA/XI/2010 dan Nomor : B/32/XI/2010 Tentang Peningkatan Kesejahteraan Sosial Anak Jalanan. Hasil Survei Sosial Ekonomi (SUSENAS) BPS 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, juta anak atau 17,6% dari populasi anak Indonesia yaitu 58,7 juta anak .

Sedang tahun 2006 Biro Pusat Statistik ( 2011 ) mencatat bahwa jumlah anak usia di bawah 18 tahun mencapai 79.898.000 jiwa dan mengalami peningkatan menjadi 85.146.600 jiwa pada tahun 2009. Anak Balita terlantar dan hampir terlantar pada tahun 2009 adalah 17.694.000 jiwa ( 22,14% ), sementara tahun 2009 menurut Pusdatin Kemensos R.I. jumlah Anak Jalanan sebanyak 230.000 jiwa. Adapun BPS dan ILO mengestimasi jumlah anak jalanan sebanyak 320.000 jiwa pada tahun 2009. Kemudian pada tahun 2008 dari 29 Balai Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM terdapat 6.505 anak dengan kenakalan diajukan ke Pengadilan dan pada tahun 2009 menjadi 6.704 anak ( PKSA 2011:3). Selanjutnya anak dengan kecacatan pada tahun 2009 berdasarkan Pendataan Direktorat Rehabilitasi Penyandang Cacat Kementerian Sosial R.I. berjumlah 199.263 anak dalam kategori berat, sedang dan ringan.

Kemudian anak yang membutuhkan perlindungan khusus sesuai data BPS tahun 2006 (2011) berjumlah 180.000 jiwa. Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Provinsi Bengkulu ( BPS : 2010 ) adalah berjumlah 32.598 orang dan 60,32 % atau 20.904 orang termasuk dalam kategori masalah anak terlantar dan pada tahun 2006 anak jalanan berjumlah 435 orang.

Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial ( LP2KS ) Propinsi Bengkulu tahun 2008 menunjukkan bahwa persoalan anak jalanan di Propinsi Bengkulu memiliki akar kemiskinan yang ada dalam keluarga anak jalanan itu sendiri. Sehingga perlu

mendapatkan perhatian yang serius dari semua pihak dikarenakan : 1 ). Secara kuantitas terjadi peningkatan signifikan jumlah anak jalanan di Propinsi Bengkulu. 2). Secara kualitas permasalahan yang dihadapi anak jalanan sudah mulai berkembang seiring perkembangan jumlah anak jalanan yang ada. Dari data dan penelitian yang dilakukan memperlihatkan bahwa telah ditemukan anak jalanan yang menggunakan narkoba, ngelem, terlibat kriminalitas dan melakukan hubungan seksual serta cenderung putus sekolah.

Fenomena keberadaan anak jalanan di Kota Bengkulu telah mulai dirasakan oleh masyarakat seperti ketidaknyamanan di jalan raya, mengganggu kenyamanan di pusat perdagangan terutama di Jl. Suprpto dan menjadi kebiasaan yang buruk bahkan merupakan penyakit masyarakat karena telah berdampak kepada timbulnya tindak pidana (Rakyat Bengkulu, Sabtu 30 November 2011 ). Lebih ironisnya lagi tempat anak jalanan ini berada tepat di depan Kantor Walikota Bengkulu, mereka sering mengamen, meminta-minta di jalan raya itu, terlihat anak jalanan ini tidak dipelihara oleh pemerintah setempat. Seperti yang dijelaskan pada pasal 34 bahwa anak jalanan dipelihara oleh Negara, itu sama sekali tidak terlihat pada permasalahan anak jalanan di Kota Bengkulu.

Seperti diberitakan oleh TVRI Bengkulu pada hari Sabtu tanggal 19 Nopember 2011 pukul 17.50 Wib, seorang anak bernama Suwito Dewa Gola Gola dan orang tuanya berprofesi tukang becak harus berjualan kantong plastik setiap hari Minggu di Pasar Tradisional Modern ( PTM ) Bengkulu. Dari data dan fakta di atas menunjukkan bahwa anak jalan mengalami trend peningkatan sehingga tidak tertangani dan Pemerintah Kota Bengkulu belum memperlihatkan keseriusan dalam

penanganannya. Sebagai contoh razia dan operasi penertiban gabungan yang dilakukan Pemerintah Kota Bengkulu oleh Satpol PP dan Polresta Bengkulu ternyata tidak menjadi solusi bagi penyelesaian masalah anak jalanan, seolah-olah hanya sebatas proses penangkapan dan pemulangan kepada keluarga ( Rakyat Bengkulu, Sabtu 30 November 2011 ).

Kondisi seperti itu bertambah buruk lagi, karena hingga saat ini pemerintah Provinsi Bengkulu dan Kota Bengkulu belum memiliki program dan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalanan ( Harian Bengkulu Ekspres 5 Agustus 2011 ). Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa penelitian seputar anak jalanan penting dilakukan dalam rangka menganalisis problematika pembiaran anak jalanan di Kota Bengkulu, penelitian ini sebelumnya telah dilakukan oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Bengkulu (2009). Perbedaan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Bengkulu penelitian yang dilakukan masih sangat luas belum terfokus pada kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu.

Dari latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentan “ Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Bengkulu dalam Penanganan Anak Jalanan”

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut maka penelitian ini memfokuskan pada : Bagaimana kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk: Mengetahui bagaimana kebijakan penanganan anak jalanan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bengkulu terhadap anak jalanan di Kota Bengkulu.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

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

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah, pengembangan wawasan dan pengetahuan serta referensi bagi penelitian masalah Anak Jalanan di Kota Bengkulu.

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

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Provinsi Bengkulu, selanjutnya dapat diupayakan kebijakan-kebijakan yang dapat menangani dengan tepat anak jalanan di kota Bengkulu.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Pengertian kebijakan publik dewasa ini begitu beragam, namun demikian tetap saja pengertian kebijakan publik berada dalam wilayah tentang apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan. Untuk mempermudah memahami makna kebijakan publik, penulis mengelaborasi dari beberapa pendapat para ahli diantaranya: Bridgman dan Davis (2004), Hogwood dan Gunn (1990). Menurut Bridgman dan Davis, kebijakaan publik tidak lebih dari pengertian mengenai “ Whatever government choose to do or not to do “. Menurut Hogwood dan Gunn, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Kebijakan publik adalah suatu instrumen yang dibuat oleh pemerintah yang berbentuk aturan-aturan umum dan atau khusus baik secara tertulis maupun tidak tertulis yang berisi pilihan-pilihan tindakan yang merupakan keharusan, larangan dan atau kebolehan yang dilakukan untuk mengatur seluruh warga masyarakat, pemerintah dan dunia usaha dengan tujuan tertentu. Hal ini terkandung lima hal yang merupakan inti sari kebijakan publik, sebagai berikut:

1. Kebijakan publik tersebut haruslah dibuat oleh institusi yang berwenang dalam hal ini adalah pemerintah yang sah; Suatu kebijakan publik yang dibuat oleh institusi yang tidak kompeten terkandung makna kebijakan publik tersebut ilegal atau

bukanlah kebijakan publik tetapi namanya hanya kebijakan saja. Contohnya: organisasi-organisasi non pemerintah, LSM, RT/RW dan organisasi profesional.

Kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi tersebut, dapat saja membuat suatu kebijakan untuk mengatur jalannya organisasinya sendiri dan tidak berlaku untuk yang lain.

2. Kebijakan publik tersebut dapat berbentuk aturan umum atau khusus atau kombinasi antara keduanya umum dan khusus; Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat berbentuk aturan umum, misalnya, kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tentang ketertiban umum. Kebijakan publik ini berlaku untuk seluruh warga masyarakat yang berada di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Sebaliknya kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tentang penggunaan pakaian dinas harian bagi pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta hanya berlaku untuk kalangan tertentu saja yakni PNS Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

3. Kebijakan publik tersebut wujudnya dapat tertulis maupun tidak tertulis. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat berwujud tertulis, misalnya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Namun demikian kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat berwujud tidak tertulis, misalnya rapat kabinet para menteri yang dilakukan satu kali dalam sebulan merupakan kebiasaan-kebiasaan yang sudah dilakukan sejak lama oleh pemerintah dan kemudian menjadi kebijakan publik.

4. Bahwa kebijakan publik, isinya adalah pilihan tindakan yang harus diperbuat, yang dilarang diperbuat dan atau boleh diperbuat oleh seluruh lapisan masyarakat, pemerintah dan dunia usaha; Kebijakan publik yang dibuat pemerintah isinya merupakan suatu keharusan misalnya, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2001 tentang Tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dan pemberian penghargaan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi Pasal 3 yang menyatakan Informasi, saran, atau pendapat dari masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, harus disampaikan secara tertulis dan disertai :

- a. Data mengenai nama dan alamat pelapor, pimpinan Organisasi Masyarakat, atau pimpinan Lembaga Swadaya Masyarakat dengan melampirkan foto kopi kartu tanda penduduk atau identitas diri lain; dan
- b. Keterangan mengenai dugaan pelaku tindak pidana korupsi dilengkapi dengan bukti-bukti permulaan.

Kebijakan publik yang dibuat pemerintah yang isinya merupakan suatu larangan contohnya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 pasal 9 ayat (4) yang menyatakan Pengguna barang/jasa dilarang mengadakan ikatan perjanjian dengan penyedia barang/jasa apabila belum tersedia anggaran atau tidak cukup tersedia anggaran yang akan mengakibatkan dilampauinya batas anggaran yang tersedia untuk kegiatan/proyek yang dibiayai dari APBN/APBD.

Kebijakan publik yang dibuat pemerintah yang isinya merupakan suatu kebolehan misalnya: Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2001 tentang Tatacara pelaksanaan peran serta masyarakat dan pemberian penghargaan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi Pasal 2 yang menyatakan, bahwa setiap

orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi.

5. Bahwa kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah tersebut pasti mempunyai tujuan tertentu; Setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah tentunya mempunyai maksud-maksud tertentu, yang tentunya diharapkan demi keadilan dan pemerataan bagi seluruh warga masyarakat.

### **2.1. Pengertian Anak Jalanan**

Anak Jalanan didefinisikan oleh Puspensos Depsos R.I (2008) adalah anak-anak yang berusia 5 – 18 th yang menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah dan berkeliaran di jalanan maupun di tempat-tempat umum. Selanjutnya pada Kesepakatan Bersama antara Menteri Sosial R.I dengan Tujuh Enam Kementerian dan Kapolri tahun 2010 tentang Peningkatan Kesejahteraan Sosial Anak Jalanan. Anak Jalanan didefinisikan sebagai anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/ atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari – hari.

Dalam bahasa Inggris diterjemahkan *street children* atau *street urchins*. Mereka merupakan anak-anak yang berada di jalanan dengan aktivitas mulai dari berjualan (*vending*) hingga mengemis (*begging*). Diperkirakan di seluruh dunia pada tahun 2010 ada sekitar 800 juta anak jalanan ([http://en wikipedia.or](http://en.wikipedia.org)). Sedang

menurut M. Ishaq (2010) kegiatan anak jalanan dikategorikan : 1). Mencari kepuasan, 2). Mengais nafkah dan 3). Tindakan asusila.

Oleh Lusk ( 2001 : 6 ) anak jalanan didefinisikan :

*“.....any girl or boy..... for whom the street ( in the widest sense of the word, including unoccupied dwellings, wasteland , etc.) has become his or her habitual abode and / or source of livelihood : and who is inadequately protected, supervised, or directed by responsible adult “.*

[ setiap anak perempuan atau laki-laki yang memanfaatkan jalanan (dalam pandangan yang luas meliputi tidak punya tempat tinggal, tinggal di tanah kosong dan sebagainya), menjadi tempat tinggal sementara dan atau sumber kehidupan; dan tidak dilindungi, didampingi ataupun diatur oleh orang dewasa yang bertanggung jawab ].

Ciri-ciri anak jalanan sebagai berikut :

- 1). Berusia antara 5 – 18 tahun.
- 2). Melakukan kegiatan atau berkeliaran di jalanan
- 3). Penampilanya kebanyakan kusam dan pakaian tidak terurus,
- 4). Mobilitas tinggi.

Menurut Sanusi ( 2001 : 6 ). Anak jalanan selalu berkembang menjadi besar sehingga berdampak kepada aspek-aspek lain :

“ Konsekuensi logis dari perkembangan kota-kota metropolitan adalah lahirnya kantong-kantong urbanisan/ migrant yang menimbulkan wilayah kumuh sebagai akibat kemiskinan yang dialami oleh warga di wilayah tersebut. Kondisi kemiskinan ini melahirkan tuntutan untuk kontribusi pendapatan dari seluruh keluarga agar dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya, tak terkecuali anak-anak di bawah umur “.

Kemudian Thamrin dan Munandar (2001:7) memberikan tipologi anak jalanan sebagai berikut :

1. Berada di tempat umum (jalanan, pasar, pertokohan, tempattempat hiburan) selama 3 – 24 jam per hari.
2. Berpendidikan rendah kebanyakan murid putus sekolah, sedikit sekali yang tamat SD.
3. Berasal dari keluarga yang tidak mampu (kebanyakan kaum urban, beberapa mereka tidak jelas keluarganya).
4. Melakukan aktivitas ekonomi (melakukan pekerjaan pada sektor informal).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Nanda (2010) menyebutkan ada beberapa ciri secara umum anak jalanan antara lain :

1. Berada di tempat umum (jalan, pasar, pertokohan, tempat hiburan) selama 24 jam.
2. Berpendidikan rendah (kebanyakan putus sekolah serta sedikit sekali lulus Sekolah Dasar).
3. Berasal dari keluarga-keluarga tidak mampu (kebanyakan kaum urban dan beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya).
4. Melakukan aktivitas ekonomi (melakukan pekerjaan sektorinformal).

Hal ini dipertegas lagi oleh Depsos R.I. (2006 : 13) bahwa ada 4 (empat) kategori anak jalanan yaitu :

- 1 ). Anak jalanan yang hidup di jalanan,
- 2 ). Anak jalanan yang bekerja di jalanan,
- 3 ). Anak jalanan yang rentan menjadi anak jalanan,

4 ). Anak jalanan yang berusia 16 tahun ke atas.

Penyebab menjadi anak jalanan menurut Sri Sarituti ( 2008 ) adalah :

1. Kesulitan ekonomi , kebutuhan yang menempatkan seseorang harus membantu ekonomi keluarganya.
2. Ketidakharmonisan hubungan rumah tangga antara bapak dan ibu maupun orang tua anak.
3. Suasana keluarga yang kurang mendukung.
4. Kenikmatan kebebasan mengatur hidup sendiri dan menikmati kehidupan lainnya yang diharapkan diperoleh sebagai anak jalanan.

Berdasarkan pendapat di atas, anak jalanan berarti merupakan konsekuensi masalah anak dan kemiskinan dan tuntutan hidup dalam keluarga. Menurut Lusk ( 2001 : 11 ) bahwa kebanyakan mereka adalah bukan dari perilaku yang menyimpang tetapi korban dari penelantaran dan dampak dari kemiskinan justru merupakan dampak penganiayaan dan penelantaran dan kondisi rumah yang tidak tetap. Kehadiran anak jalanan merupakan sesuatu yang sangat dilematis. Di satu sisi mereka dapat mencari nafkah dan memperoleh pendapatan yang dapat membuatnya bertahan dan menopang kehidupannya. Namun disisi lain kadang mereka juga berbuat hal-hal yang merugikan orang lain misal berkata kotor, mengganggu ketertiban di jalan, merusak body mobil dengan goresan.

Lebih dari itu bahwa permasalahan anak jalanan juga sebagai obyek kekerasan, pelecehan seksual, kriminalitas dan kekerasan sosial. Menurut UNICEF yang dikutip oleh Lusk (2001), anak jalanan mempunyai resiko yang tinggi, dan menyebutkan : bahwa “ *grouped the youth into three broad categories : children at –*

*high – risk , children on – the street, and children - of – the street “ ( anak jalanan terbagi tiga kategori : anak resiko tinggi, anak yang bekerja di jalan dan anak yang hidup di jalan ).*

Anak yang mempunyai resiko tinggi (*children at – high – risk*) adalah anak - anak yang mempunyai resiko tinggi untuk menjadi anak – anak jalanan. Mereka belum menjadi anak jalanan murni, tetapi masih tinggal dengan orang tuanya. Kerentanan ini bisa dilihat dari kondisi ekonomi orang tuanya yang rentan, sehingga suatu saat bisa menjadi anak jalanan. Anak-anak seperti ini hidup di lingkungan kemiskinan absolute atau daerah slum.

Anak yang bekerja di jalan (*Children on the street*) yaitu mereka yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan atau ditempat-tempat umum lainnya untuk bekerja dan penghasilannya digunakan untuk membantu keluarganya. Anak - anak tersebut mempunyai kegiatan ekonomi (sebagai pekerja anak) di jalan dan masih berhubungan kuat dengan orang tua mereka. Sebagian penghasilan mereka di jalan diberikan kepada orang tuanya.

Anak-anak yang hidup di jalan (*chidlren of the street*) adalah mereka yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan atau di tempat-tempat umum lainnya, tetapi hanya sedikit waktu yang digunakan untuk bekerja. Meraka jarang berhubungan dengan keluarganya. Beberapa diantara mereka tidak memiliki rumah tinggal (*homeless*), mereka hidup di sembarang tempat. Banyak diantara mereka adalah anak - anak karena suatu sebab sehingga mereka lari atau pergi dari rumah. Anak-anak ini rawan terhadap perilaku salah , baik secara sosial emosional, fisik maupun seksual. Akibatnya akan mengundang resiko bagi anak seperti eksploitasi,

pekerjaan rawan kecelakaan lalu lintas, ditangkap petugas, akbiat kriminal, konflik dengan anak lain, dan sebagainya.

Keberadaan mereka di jalanan adalah bukan menjadi pilihannya, akan tetapi dipengaruhi oleh beberapa faktor pendorong turun ke jalanan :

- 1). Desakan kebutuhan ekonomi keluarga,
- 2). Suasana rumah yang membuat anak tidak betah tinggal di rumah,
- 3). Dorongan orang tua atau orang tua tidak keberatan anaknya bekerja di jalanan.

Sedangkan faktor penarik anak turun ke jalanan :

- 1). Ajakan teman,
- 2). Tersedianya jenis – jenis aktifitas /kegiatan yang dilakukan oleh anak jalanan,
- 3 ). Kedekatan rumah dengan lokasi tempat melakukan aktifitas. Kombinasi antara faktor pendorong dan penarik akan dapat menentukan anak menjadi anak jalanan.

Aris Merdeka Sirait (2010) Sekjend Komnas Perlindungan Anak mengatakan “ bahwa anak jalanan menjadi kelompok yang lebih rentan, karena dunia anak jalanan penuh ancaman, kekerasan, penjualan dan sebagainya, dan bagaimana tidak mereka hidup di jalanan tanpa ada pengasuh “. Selanjutnya ada beberapa kriteria dari rekomendasi ILO No. 190 yang dikutip dalam Jurnal PKS 2011 dinyatakan bahwa : yang termasuk jenis pelayanan terburuk bagi anak adalah pemanfaatan anak dalam pelacuran, pornografi dan kegiatan serta pekerjaan apapun yang dilakukan dalam kondisi membahayakan.

Sementara menurut Kepres No. 12 tahun 2001 bentuk – bentuk terburuk untuk anak Indonesia meliputi :

1. Segala bentuk perbudakan atau praktek sejenis perbudakan seperti penjualan dan perdagangan anak, kerja ijon, dan penghambaan, serta kerja paksa atau wajib kerja, termasuk pengerahan anak secara paksa atau wajib untuk dimanfaatkan dengan konflik bersenjata.

2. Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk pelacuran untuk produksi pornografi atau untuk pertunjukan- pertunjukan porno.

3. Pemanfaatan, penyediaan dalam penawaran anak untuk kegiatan terlarang khususnya untuk produksi dan perdagangan obat-obatan sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional relevan.

4. Pekerjaan yang sifat atau keadaan tempat pekerjaan itu dilakukan di tempat membahayakan kesehatan, keselamatan dan moral anak-anak.

UNICEF yang dikutip oleh Irwanto dalam Jurnal Program Kesejahteraan Sosial 2009 menyebutkan bahwa pekerjaan terburuk bagi anak-anak adalah pekerjaan itu menyangkut kerja penuh waktu (*full time*) pada umur terlalu dini, terlalu banyak waktu yang digunakan untuk bekerja ; pekerjaan menimbulkan tekanan fisik, social atau psikosocial yang tidak patut terjadi ; upah tidak mencukupi ; tanggung jawab terlalu banyak ; pelayanan yang menghambat akses pada pendidikan ; pekerjaan mengurangi martabat dan harga diri anak ; perbudakan dan eksploitasi seksual ; pekerjaan merusak perkembangan sosial dan psikosocial. Kemudian dipertegas lagi oleh WHO ( 2010 ) bahwa perlakuan salah dan pekerjaan buruk anak didefinisikan “ segala bentuk perlakuan buruk secara fisik dan / atau emosional (*physical / emotional*

*ebuse* ), pengabaian dan tindakan penelantaran atau eksploitasi komersial atau lainnya yang menimbulkan akibat buruk bagi kesehatan, kelangsungan hidup, perkembangan atau martabat anak “. Oleh karena itu dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah anak jalanan dalam tipologi ke dua yakni “ *children on the street* “.

Pembatasan ini dilakukan mengingat di Kota Bengkulu rata-rata anak jalanan masih sebatas beraktivitas di jalanan dan masih tinggal bersama orang tuanya.

## **2.2. Pengertian Kebijakan Terhadap Anak Jalanan**

Setiap Negara memiliki hak dan kewajiban yang ditentukan dalam hukum internasional. Hak atas kemerdekaan dan persamaan, hak untuk membela diri. Sebagai suatu Negara maka memiliki suatu wilayah dan mempunyai kekuasaan yang tertinggi dan syah dan ditaati rakyatnya. Keberadaan sebagai suatu Negara dalam rangka untuk memudahkan rakyat mencapai tujuan bersama dan cita-citanya, yang itu semua diberikan demi kesejahteraan warganya. Maka sebagai fungsi Negara adalah mengatur dan menciptakan kesejahteraan rakyatnya. Menurut Charles E. Merriam Negara berfungsi sebagai keamanan ekstern, ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan umum dan kebebasan ( [julee.blogspot.com](http://julee.blogspot.com) ) diakses tanggal 31 Oktober 2012. Pernyataan ini menunjukkan bahwa kesejahteraan rakyat menjadi indikator terhadap fungsi dan tujuan didirikannya suatu Negara.

Sejalan dengan hal tersebut, Prof.M.R.Kranenburgh menyatakan bahwa “ Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tetapi seluruh rakyat. Maka kesejahteraan rakyat adalah indikator

yang sesungguhnya “ ([insaniakademis.blogspot.com](http://insaniakademis.blogspot.com)) diakses tanggal, 30 Oktober 2012.

Ditambahkan juga oleh Dr. Goran Adamson ada empat hal yang harus disediakan oleh Negara kesejahteraan, yakni : 1). Menciptakan keamanan, 2). Mensuplai pelayanan social, 3). Mengurangi biaya sosial masyarakat, dan 4). Mengontrol angka reproduksi ([www.map.ugm.ac.id/index.php/analisis](http://www.map.ugm.ac.id/index.php/analisis)) diakses tanggal, 30 Oktober 2012.

Selanjutnya ditegaskan oleh Goran untuk menjadi Negara kesejahteraan harus memiliki social trust. Peran Negara menjadi begitu besar terhadap warganya. Memposisikan Negara sebagi “ teman “ bagi warganya. Maka teman menjadikan Negara siap dalam memberikan bantuan jika warga mengalami kesulitan dan membutuhkan bantuan. Hal senada disampaikan juga oleh Dewi Amanatun ([www.nasyiah.or.id](http://www.nasyiah.or.id)) bahwa Negara kesejahteraan memberikan peran lebih besar kepada Negara (pemerintah) dalam menjamin kesejahteraan sosial secara terencana, melembaga dan berkesinambungan.

Sedangkan menurut Suharto ( 2007 ) bahwa “ Negara kesejahteraan memiliki tanggung jawab pemecahan masalah-masalah kemiskinan, pengangguran, ketimpangan, keterlantaran tidak dilakukan melalui proyek-proyek sosial persial yang berjangka pendek, melainkan secara terpadu oleh program jaminan sosial, seperti pelayanan sosial, rehabilitasi sosial, tunjangan pendidikan, hari tua dan pengangguran

Sedang menurut JM. Keynes bahwa “ Negara kesejahteraan adalah menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya haruslah didasarkan pada lima pilar kenegaraan yaitu : democracy, penegakan hukum

(*role of law*), perlindungan hak azasi manusia, keadilan sosial (*social justice*) dan anti diskriminasi ” ([insaniakademisi.blogspot.com](http://insaniakademisi.blogspot.com)) diakses tanggal, 30 Oktober 2012.

Dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia, maka didirikannya Negara Indoensia telah meneguhkan janji bersama rakyat untuk mewujudkan cita-cita bangsa yakni kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indoensia. Cita-cita tersebut dirumuskan dalam pembukaan Undang-undang Dasar tahun 1945 dimana kewajiban Pemerintah adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indoensia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Lebih lanjut pada pasal 33 yang memberi kekuasaan bagi Pemerintah untuk mengelola sumber-sumber kekayaan alam yang penting untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan memberikan jaminan sosial bagi fakir miskin dan anak terlantar ( pasal 34 ).

Menurut John Locke tujuan Negara adalah menjamin suasana hukum individu secara alamiah atau menjamin hak-hak dasar setiap individu. Sedang menurut Montes Qieu Negara melindungi diri manusia sehingga dapat tercipta kehidupan yang aman, tenteram dan bahagia ([dieks.2010.wordpress.com](http://dieks.2010.wordpress.com)) diakses tanggal, 30 Oktober 2012. Dari latar belakang di atas dan sejalan dengan tujuan dan fungsi negara , maka banyak kebijakan pemerintah yang tertuang melalui undangundang dan peraturan yang mengamanatkan pada upaya Negara mensejahterakan rakyatnya. Terbitnya undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, adalah menjadi salah satu sinyal kuat pemerintah akan jaminan kesejahteraan sosial anak di Indoensia.

Undang-undang nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak adalah juga menjamin kelangsungan hidup dan kepribadian bangsa melalui generasi muda sebagai penerus. Untuk itu usaha pembinaan, pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan anak harus senantiasa mendapat perhatian. Anak-anak harus dijamin dan diamankan kepentingannya. Bilamana memang tidak ada pihak-pihak yang dapat melaksanakan, maka hak dan kewajibannya menjadi tanggung jawab Negara. Jaminan tersebut adalah : 1. Jaminan anak tidak mampu, 2 ). Anak- anak terlantar, 3). Anak-anak mengalami masalah kelakuan dan 4). Anak-anak yang cacat rohani dan jasmani.

#### **2.4. Anak Jalanan**

Anak Jalanan didefenisikan oleh Puspensos Depsos R.I (2008) adalah anak-anak yang berusia 5 – 18 th yang menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah dan berkeliaran di jalanan maupun di tempat-tempat umum. Selanjutnya pada Kesepakatan Bersama antara Menteri Sosial R.I dengan Tujuh Enam Kementerian dan Kapolri tahun 2010 tentang Peningkatan Kesejahteraan Sosial Anak Jalanan. Anak Jalanan didefenisikan sebagai anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/ atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari – hari.

Dalam bahasa Inggris diterjemahkan *street children* atau *street urchins*. Mereka merupakan anak-anak yang berada di jalanan dengan aktivitas mulai dari berjualan (*vending*) hingga mengemis (*begging*). Diperkirakan di seluruh dunia pada tahun 2010 ada sekitar 800 juta anak jalanan (<http://en.wikipedia.org>). Sedang

menurut M. Ishaq (2010) kegiatan anak jalanan dikategorikan : 1). Mencari kepuasan, 2). Mengais nafkah dan 3). Tindakan asusila.

Oleh Lusk ( 2001 : 6 ) anak jalanan didefinisikan :

*“.....any girl or boy..... for whom the street ( in the widest sense of the word, including unoccupied dwellings, wasteland , etc.) has become his or her habitual abode and / or source of livelihood : and who is inadequately protected, supervised, or directed by responsible adult “.*

[ setiap anak perempuan atau laki-laki yang memanfaatkan jalanan (dalam pandangan yang luas meliputi tidak punya tempat tinggal, tinggal di tanah kosong dan sebagainya), menjadi tempat tinggal sementara dan atau sumber kehidupan; dan tidak dilindungi, didampingi ataupun diatur oleh orang dewasa yang bertanggung jawab ].

Ciri-ciri anak jalanan sebagai berikut :

- 1). Berusia antara 5 – 18 tahun.
- 2). Melakukan kegiatan atau berkeliaran di jalanan
- 3). Penampilanya kebanyakan kusam dan pakaian tidak terurus,
- 4). Mobilitas tinggi.

3. Menurut Sanusi ( 2001 : 6 ). Anak jalanan selalu berkembang menjadi besar sehingga berdampak kepada aspek-aspek lain :

*“ Konsekuensi logis dari perkembangan kota-kota metropolitan adalah lahirnya kantong-kantong urbanisasi/ migrant yang menimbulkan wilayah kumuh sebagai akibat kemiskinan yang dialami oleh warga di wilayah tersebut. Kondisi kemiskinan ini melahirkan tuntutan untuk kontribusi pendapatan dari seluruh keluarga agar dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya, tak terkecuali anak-anak di bawah umur “.*

Kemudian Thamrin dan Munandar (2001:7) memberikan tipologi anak jalanan sebagai berikut :

4. Berada di tempat umum (jalanan, pasar, pertokoan, tempat hiburan) selama 3 – 24 jam per hari.
5. Berpendidikan rendah kebanyakan murid putus sekolah, sedikit sekali yang tamat SD.
6. Berasal dari keluarga yang tidak mampu (kebanyakan kaum urban, beberapa mereka tidak jelas keluarganya).
4. Melakukan aktivitas ekonomi (melakukan pekerjaan pada sektor informal).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Nanda (2010) menyebutkan ada beberapa ciri secara umum anak jalanan antara lain :

5. Berada di tempat umum (jalan, pasar, pertokoan, tempat hiburan) selama 24 jam.
6. Berpendidikan rendah (kebanyakan putus sekolah serta sedikit sekali lulus Sekolah Dasar).
7. Berasal dari keluarga-keluarga tidak mampu (kebanyakan kaum urban dan beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya).
8. Melakukan aktivitas ekonomi (melakukan pekerjaan sektor informal).

Hal ini dipertegas lagi oleh Depsos R.I. (2006 : 13) bahwa ada 4 (empat) kategori anak jalanan yaitu : 1 ). Anak jalanan yang hidup di jalanan, 2 ). Anak jalanan yang bekerja di jalanan, 3 ). Anak jalanan yang rentan menjadi anak jalanan , 4 ). Anak jalanan yang berusia 16 tahun ke atas.

Penyebab menjadi anak jalanan menurut Sri Sarituti ( 2008 ) adalah :

5. Kesulitan ekonomi , kebutuhan yang menempatkan seseorang harus membantu ekonomi keluarganya.
6. Ketidakharmisan hubungan rumah tangga antara bapak dan ibu maupun orang tua anak.
7. Suasana keluarga yang kurang mendukung.
8. Kenikmatan kebebasan mengatur hidup sendiri dan menikmati kehidupan lainnya yang diharapkan diperoleh sebagai anak jalanan.

Berdasarkan pendapat di atas, anak jalanan berarti merupakan konsekuensi masalah anak dan kemiskinan dan tuntutan hidup dalam keluarga. Menurut Lusk ( 2001 : 11 ) bahwa kebanyakan mereka adalah bukan dari perilaku yang menyimpang tetapi korban dari penelantaran dan dampak dari kemiskinan justru merupakan dampak penganiayaan dan penelantaran dan kondisi rumah yang tidak tetap. Kehadiran anak jalanan merupakan sesuatu yang sangat dilematis. Di satu sisi mereka dapat mencari nafkah dan memperoleh pendapatan yang dapat membuatnya bertahan dan menopang kehidupannya. Namun disisi lain kadang mereka juga berbuat hal-hal yang merugikan orang lain misal berkata kotor, mengganggu ketertiban di jalan, merusak body mobil dengan goresan.

Lebih dari itu bahwa permasalahan anak jalanan juga sebagai obyek kekerasan, pelecehan seksual, kriminalitas dan kekerasan sosial. Menurut UNICEF yang dikutip oleh Lusk (2001), anak jalanan mempunyai resiko yang tinggi, dan menyebutkan : bahwa “ *grouped the youth into three broad categories : children at – high – risk , children on – the street, and children - of – the street* “ ( anak jalanan

terbagi tiga kategori : anak resiko tinggi, anak yang bekerja di jalan dan anak yang hidup di jalan ).

Anak yang mempunyai resiko tinggi (*children at – high – risk*) adalah anak - anak yang mempunyai resiko tinggi untuk menjadi anak – anak jalanan. Mereka belum menjadi anak jalanan murni, tetapi masih tinggal dengan orang tuanya. Kerentanan ini bisa dilihat dari kondisi ekonomi orang tuanya yang rentan, sehingga suatu saat bisa menjadi anak jalanan. Anak-anak seperti ini hidup di lingkungan kemiskinan absolute atau daerah slum.

Anak yang bekerja di jalan (*Children on the street*) yaitu mereka yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan atau ditempat-tempat umum lainnya untuk bekerja dan penghasilannya digunakan untuk membantu keluarganya. Anak - anak tersebut mempunyai kegiatan ekonomi (sebagai pekerja anak) di jalan dan masih berhubungan kuat dengan orang tua mereka. Sebagian penghasilan mereka di jalan diberikan kepada orang tuanya.

Anak-anak yang hidup di jalan (*chidlren of the street*) adalah mereka yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan atau di tempat-tempat umum lainnya, tetapi hanya sedikit waktu yang digunakan untuk bekerja. Meraka jarang berhubungan dengan keluarganya. Beberapa diantara mereka tidak memiliki rumah tinggal (*homeless*), mereka hidup di sembarang tempat. Banyak diantara mereka adalah anak - anak karena suatu sebab sehingga mereka lari atau pergi dari rumah. Anak-anak ini rawan terhadap perilaku salah , baik secara sosial emosional, fisik maupun seksual. Akibatnya akan mengundang resiko bagi anak seperti eksploitasi,

pekerjaan rawan kecelakaan lalu lintas, ditangkap petugas, akbiat kriminal, konflik dengan anak lain, dan sebagainya.

Keberadaan mereka di jalanan adalah bukan menjadi pilihannya, akan tetapi dipengaruhi oleh beberapa faktor pendorong turun ke jalanan : 1 ). Desakan kebutuhan ekonomi keluarga, 2). Suasana rumah yang membuat anak tidak betah tinggal di rumah, 3). Dorongan orang tua atau orang tua tidak keberatan anaknya bekerja di jalanan. Sedangkan faktor penarik anak turun ke jalanan : 1 ). Ajakan teman, 2). Tersedianya jenis – jenis aktifitas /kegiatan yang dilakukan oleh anak jalanan, 3 ). Kedekatan rumah dengan lokasi tempat melakukan aktifitas. Kombinasi antara faktor pendorong dan penarik akan dapat menentukan anak menjadi anak jalanan.

Aris Merdeka Sirait (2010) Sekjend Komnas Perlindungan Anak mengatakan “ bahwa anak jalanan menjadi kelompok yang lebih rentan, karena dunia anak jalanan penuh ancaman, kekerasan, penjualan dan sebagainya, dan bagaimana tidak mereka hidup di jalanan tanpa ada pengasuh “. Selanjutnya ada beberapa kriteria dari rekomendasi ILO No. 190 yang dikutip dalam Jurnal PKS 2011 dinyatakan bahwa : yang termasuk jenis pelayanan terburuk bagi anak adalah pemanfaatan anak dalam pelacuran, pornografi dan kegiatan serta pekerjaan apapun yang dilakukan dalam kondisi membahayakan.

Sementara menurut Kepres No. 12 tahun 2001 bentuk – bentuk terburuk untuk anak Indonesia meliputi :

5. Segala bentuk perbudakan atau praktek sejenis perbudakan seperti penjualan dan perdagangan anak, kerja ijon, dan penghambaan, serta kerja paksa atau wajib

kerja, termasuk pengerahan anak secara paksa atau wajib untuk dimanfaatkan dengan konflik bersenjata.

6. Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk pelacuran untuk produksi pornografi atau untuk pertunjukan- pertunjukan porno.
7. Pemanfaatan, penyediaan dalam penawaran anak untuk kegiatan terlarang khususnya untuk produksi dan perdagangan obat-obatan sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional relevan.
8. Pekerjaan yang sifat atau keadaan tempat pekerjaan itu dilakukan di tempat membahayakan kesehatan, keselamatan dan moral anak-anak.

UNICEF yang dikutip oleh Irwanto dalam Jurnal Program Kesejahteraan Sosial 2009 menyebutkan bahwa pekerjaan terburuk bagi anak-anak adalah pekerjaan itu menyangkut kerja penuh waktu (*full time*) pada umur terlalu dini, terlalu banyak waktu yang digunakan untuk bekerja ; pekerjaan menimbulkan tekanan fisik, social atau psikosocial yang tidak patut terjadi ; upah tidak mencukupi ; tanggung jawab terlalu banyak ; pelayanan yang menghambat akses pada pendidikan ; pekerjaan mengurangi martabat dan harga diri anak ; perbudakan dan eksploitasi seksual ; pekerjaan merusak perkembangan sosial dan psikosocial. Kemudian dipertegas lagi oleh WHO ( 2010 ) bahwa perlakuan salah dan pekerjaan buruk anak didefinisikan “ segala bentuk perlakuan buruk secara fisik dan / atau emosional (*physical / emotional abuse*), pengabaian dan tindakan penelantaran atau eksploitasi komersial atau lainnya yang menimbulkan akibat buruk bagi kesehatan, kelangsungan hidup, perkembangan atau martabat anak “. Oleh karena itu dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah anak jalanan dalam tipologi ke dua yakni “ *children on the street* “.

Pembatasan ini dilakukan mengingat di Kota Bengkulu rata-rata anak jalanan masih sebatas beraktivitas di jalanan dan masih tinggal bersama orang tuanya.

#### **2.4 Hak Anak dalam Negara Kesejahteraan**

Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan. Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua.

Setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri. Dalam hal karena suatu sebab orang tuanya tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak, atau anak dalam keadaan terlantar maka anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial. Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.

Selain hak anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus. Setiap anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan. Setiap anak berhak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri.

Setiap anak yang menyandang cacat berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial. Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan:

- a. diskriminasi;
- b. eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual;
- c. penelantaran;
- d. kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan;
- e. ketidakadilan; dan
- f. perlakuan salah lainnya.

Dalam hal orang tua, wali atau pengasuh anak melakukan segala bentuk perlakuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka pelaku dikenakan pemberatan hukuman.

Setiap anak berhak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir.

Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari :

- a. penyalahgunaan dalam kegiatan politik;
- b. pelibatan dalam sengketa bersenjata;
- c. pelibatan dalam kerusuhan sosial;
- d. pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan; dan
- e. pelibatan dalam peperangan.

Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi. Setiap anak berhak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum. Penangkapan, penahanan, atau tindak pidana penjara anak hanya dilakukan apabila sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir.

Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk :

- mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa;
- memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku; dan
- membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum.

Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan. Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya.

## **2.5 Analisis Penanganan Anak Jalanan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan analisis berarti sebuah proses menguraikan pokok masalah dari berbagai bagiannya guna mendapatkan penelaahan dan pemahaman yang benar terhadap masalah secara menyeluruh. Drummefan ( 2012 ).

Dwi Prabowo Darminto dan Rifka Julianti (2011) mengatakan bahwa:

“Analisis merupakan sebuah langkah penjabaran sebuah permasalahan dari setiap bagian dan penelaahan bagian itu untuk mendapatkan pemahaman yang tepat serta arti yang keseluruhan dari masalah tersebut. Ditambahkan oleh Winardi analisis diartikan sebagai sebuah tindakan yang didalamnya termuat aktivitas seperti penguraian, pembedaan dan pemilahan sesuatu untuk kemudian digolongkan serta dikelompokkan kembali berdasarkan criteria tertentu.”

Dari pendapat diatas dalam kontek penelitian ini analisis dimaksudkan adalah proses menjabarkan, menelaah tindakan dan permasalahan anak jalanan di Kota Bengkulu sehingga diperoleh pemahaman yang tepat. Tindakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata dasar tindak yang berarti langkah dan perbuatan.

Sedang mendapat akhiran “an” berarti sesuatu yang dilakukan atau tindakan yang dilakukan untuk mengatasi sesuatu.

Tindakan Pemerintah terhadap anak jalanan pada masa lalu cenderung dilaksanakan secara sektoral, jangkauan pelayanan terbatas, mengedepankan pendekatan institusi/ panti sosial dan dilaksanakan tanpa rencana strategis nasional. Untuk itu pada masa mendatang diperlukan program kesejahteraan sosial anak yang terpadu, berkelanjutan, menjangkau seluruh anak yang mengalami masalah sosial, melalui system dan program kesejahteraan sosial anak yang melembaga dan professional dengan mengedepankan peran dan tanggung jawab keluarga dan masyarakat.

Program Kesejahteraan Sosial Anak selaras dengan Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2010 tentang percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional. Program kesejahteraan sosial anak sesuai dengan Keputusan Menteri Sosial R.I. Nomor 15/HUK/2010 adalah sebagai upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar fisik anak, yang meliputi kebutuhan bantuan/ subsidi pemenuhan kebutuhan dasar, aksesibilitas pelayanan sosial dasar, dan penguatan orang tua/ keluarga dan penguatan lembaga kesejahteraan sosial. Tindakan anak jalanan di Kota Bengkulu saat ini memungkinkan untuk dianalisis sehingga akan diperoleh berbagai evaluasi dan masukan . Hal ini berarti bahwa analisis tindakan anak jalanan harus menekankan pada suatu kenyataan bahwa area kebijakan yang dianalisis dari berbagai kerangka teori, sehingga dibutuhkan seni dan keahlian, kreativitas dan keterampilan teknis.

Maka analisis program kesejahteraan sosial harus mampu menampilkan informasi/ data kuantitatif dan kualitatif, pendekatan masalah dan penggunaan metode yang tepat untuk menguji kemungkinan kebijakan jika perlu diusulkan (2008:5).

Segal dan Bruzy (2008) menyatakan bahwa sistem kesejahteraan sosial tersebut dapat dianalisis terhadap empat bagian yang saling berhubungan yaitu : isu-isu atau masalah sosial, tujuan-tujuan kebijakan, legislasi/ regulasi dan program kesejahteraan sosial . Sehingga disinilah tindakan anak jalanan akan dianalisis secara nyata melalui implementasinya. Maka analisis erat kaitanya dengan pelaksanaan suatu program yang yang sering disebut dengan implementasi. Menurut Mufianto ( 2003 ) bahwa analisis menyangkut tiga komponen dalam proses manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Selanjutnya untuk melakukan evaluasi program meliputi masukan ( *input* ), proses ( *process* ), keluaran/ hasil ( *output* ) dan umpan balik .

Analisis tindakan-tindakan sangat dibutuhkan agar dapat menilai suatu perjalanan program dan memperkirakan pelaksanaan dan kelanjutan program, meningkatkan efektifitas manajemen dan evaluasi program, menjelaskan penggunaan keuangan dan dapat memberikan kontribusi dan pengetahuan metodologi sosial . Mufianto dalam Firdaus ( 2009 ) Untuk itu analisis program kesejahteraan sosial dalam hal ini dimaksudkan dalam rangka penelaahan yang menghasilkan informasi sedemikian rupa yang dapat dijadikan dasar-dasar pertimbangan , memberikan penilaian-penilaian terhadap penerapan program sehingga diharapkan memperoleh alternatif -alternatif perbaikannya.

Patton dan Sawacki ( dalam Sekjen Depsos R.I., 2008 ) membagi proses analisis tindakan dalam 6 tahap yaitu : 1). Melihat, memahami dan merinci masalah, 2). Menyusun kriteria evaluasi, 3 ). Mengidentifikasi kebijakan-kebijakan alternatif, 4). Mengevaluasi kebijakan-kebijakan alternative 5 ). Memperlihatkan dan menyeleksi kebijakan-kebijakan alternatif dan 6 ). Memonitor hasil.

Menurut Duncan Mac Rae, Jr yang dikutip oleh William N. Dunn dalam Solly Lubis ( 2007 ), analisis kebijakan melibatkan berbagai disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat “ *deskriptif*, *evaluative* dan *prespektif* “. Maka melalui analisis ini dapat dipetik jawaban dan informasi disertai argument yang rasional mengenai 3 macam pertanyaan :

1. Apakah nilai ( *value* ) paradigmatis yang menjadi tolok ukur kinerja berhasil mendasari upaya pemecahan masalah.
2. Fakta atau realitas lapangan, berupa apa saja yang menghambat secara destruktif, ataupun yang mendukung secara konstruktif dalam rangka upaya pencapaian nilai-nilai.
3. Tindakan ( *action* ) berbentuk apa yang dipandang berhasil dalam pencapaian nilai.

## **2.6. Tindakan Dunia Usaha / Swasta dan Masyarakat.**

Penanganan anak jalanan tidaklah menjadi urusan Pemerintah semata, melainkan harus didukung partisipatif masyarakat dan dunia usaha. Sehingga penanganan akan lebih terintegrasi, seperti dinyatakan Irwanto (2001: 9) bahwa : “ pemahaman terhadap situasi anak jalanan saja tidak akan memberikan jalan keluar yang efektif. Agar sebuah intervensi efektif, maka diperlukan pemahaman yang

menyeluruh mengenai masyarakat dan keluarga-keluarga anak jalanan. Pemahaman makro (structural) dan mikro (dinamika keluarga) sangat dibutuhkan “.

Adidananta ( 2006 : 9 ) mengemukakan pengalamannya dalam menangani anak jalanan adalah sebagai berikut : “ mengingat anak – anak adalah situasi yang sangat bersifat sementara ( mereka tidak lagi dikategorikan anak – anak selepas usia 18 tahun ) maka sangatlah mendesak untuk menghadirkan substitusi keluarga atau bahkan komunitas ke dalam keseharian anak jalanan.

Dengan hadirnya atmosfer keluarga atau kemasyarakatan maka pemenuhan hak kanak – kanak mereka yang sangat singkat itu lebih dimungkinkan “. Sementara Lusk ( 2001 : 10 ) memandang dari sudut intervensi Pekerja Sosial menjadi 5 strategi yaitu :

1. *Social action, eg. Legislative reform* ( aksi sosial, contoh : pembaharuan legislative ).
2. *Use of Community resource, eq., program improvement* ( penggunaan sumber daya masyarakat, contoh : perbaikan program )
3. *Economic system adaptation, eg. Job training* ( adaptasi system ekonomi, contoh : penempatan tugas )
4. *Micro-environmental intervention, eg. Groupwork* ( intervensi lingkungan makro, contoh : kerja dengan kelompok )
5. *Individual counseling, eg. Therapeutic or correctional* ( bimbingan perseorangan, contoh : terapeutik dan koreksional ).

Selanjutnya Sudrajat ( 2006 : 10 ) membagi tiga model penanganan anak jalanan yaitu :

1. *Community based* adalah model penanganan yang berpusat di masyarakat dengan menitik beratkan pada fungsi – fungsi keluarga dan potensi seluruh masyarakat. Tujuan akhir adalah anak tidak menjadi anak jalanan atau sekalipun di jalan, mereka tetap berada di lingkungan keluarga. Kegiatan ini meliputi penyuluhan dan bimbingan , kesempatan anak untuk memperoleh pendidikan dan kegiatan waktu luang .
2. *Street based* adalah kegiatan di jalan, tempat di mana anak – anak jalanan beroperasi. Pekerja Sosial / petugas datang mengunjungi, menciptakan perkawanan, mendampingi dan menjadi sahabat untuk keluh kesah mereka. Anak-anak yang sudah tidak teratur berhubungan dengan keluarga, memperoleh kakak atau orang tua pengganti dengan adanya pekerja sosial/ petugas.
3. *Centre based* adalah kegiatan di panti, untuk anak – anak yang sudah putus dengan keluarga. Panti menjadi lembaga pengganti keluarga untuk anak – anak dan memenuhi kebutuhan anak seperti kesehatan, pendidikan, keterampilan, waktu luang, makan, tempat tinggal, pekerjaan dan sebagainya.

Dunia Usaha dan Masyarakat yang ikut Peduli dalam penanganan anak jalanan adalah :

1. Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) dan Pekerja Sosial.

Kehadiran LSM/ NGO dan pekerja social adalah memberikan warna tersendiri dan peran yang positif membantu Pemerintah sehingga penanganan anak jalanan dapat optimal. Oleh LUSK (2001:10) bahwa intervensi Pekerja Sosial adalah sangat strategis karena mencakup 4 pendekatan seperti berlaku di Amerika Latin, meliputi :

- 1). Pendekatan koreksional ( *correctional* ), 2). Pendekatan rehabilitasi *reabilitatif*),

3). Pendekatan yang dilakukan di jalan ( *street education* ), dan 4). Pencegahan ( *preventif* ). Contoh konkrit adalah Lembaga Perlindungan Anak ( LPA ) adalah wahana kesejahteraan sosial yang melaksanakan pelayanan perlindungan bagi anak, yang bersifat independent dan non pemerintah serta memfokuskan kegiatan semata-mata untuk kepentingan dan kesejahteraan anak . ( Pedoman LPA : Depsos R.I ). Termasuk didalamnya adalah *Woman Crisis Centre* ( WCC ) adalah Lembaga Sosial Masyarakat yang bergerak pada perlindungan dan pendampingan terhadap tindak kekerasan perempuan dan anak. Lembaga ini sebagai wujud kepedulian terhadap masalah yang dihadapi terutama anak yang menghadapi masalah. Maka di sini akan memperoleh pembinaan dan pendampingan sesuai kebutuhan korban ( anak ).

## 2. Kepedulian Sosial Dunia Usaha

PerLuncuran program Pemerintah tentang kewajiban dan Kepedulian Sosial Dunia Usaha atau *Coorporate Social Responsibility* ( CSR ) yang diperkuat dengan Peraturan Menteri Sosial R.I. Nomor 12 tahun 2012 telah dicanangkan dengan maksud agar dapat menyisihkan dana untuk kepedulian masalah – masalah sosial di lingkungannya. Namun sampai sekarang niat baik tersebut masih terlalu sedikit yang merespon.

### **2.4. Analisis Penanganan Anak Jalanan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan analisis berarti sebuah proses menguraikan pokok masalah dari berbagai bagiannya guna mendapatkan penelaahan dan pemahaman yang benar terhadap masalah secara menyeluruh. Drummeffan ( 2012 ).

Dwi Prabowo Darminto dan Rifka Julianti (2011) mengatakan bahwa:

“Analisis merupakan sebuah langkah penjabaran sebuah permasalahan dari setiap bagian dan penelaahan bagian itu untuk mendapatkan pemahaman yang tepat serta arti yang keseluruhan dari masalah tersebut. Ditambahkan oleh Winardi analisis diartikan sebagai sebuah tindakan yang didalamnya termuat aktivitas seperti penguraian, pembedaan dan pemilahan sesuatu untuk kemudian digolongkan serta dikelompokkan kembali berdasarkan kriteria tertentu.”

Dari pendapat diatas dalam konteks penelitian ini analisis dimaksudkan adalah proses menjabarkan, menelaah tindakan dan permasalahan anak jalanan di Kota Bengkulu sehingga diperoleh pemahaman yang tepat. Tindakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata dasar tindak yang berarti langkah dan perbuatan. Sedang mendapat akhiran “an” berarti sesuatu yang dilakukan atau tindakan yang dilakukan untuk mengatasi sesuatu.

Tindakan Pemerintah terhadap anak jalanan pada masa lalu cenderung dilaksanakan secara sektoral, jangkauan pelayanan terbatas, mengedepankan pendekatan institusi/ panti sosial dan dilaksanakan tanpa rencana strategis nasional. Untuk itu pada masa mendatang diperlukan program kesejahteraan sosial anak yang terpadu, berkelanjutan, menjangkau seluruh anak yang mengalami masalah sosial, melalui system dan program kesejahteraan sosial anak yang melembaga dan professional dengan mengedepankan peran dan tanggung jawab keluarga dan masyarakat.

Program Kesejahteraan Sosial Anak selaras dengan Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2010 tentang percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional. Program kesejahteraan sosial anak sesuai dengan Keputusan Menteri Sosial R.I. Nomor 15/HUK/2010 adalah sebagai upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan

oleh Pemerintah Daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar fisik anak, yang meliputi kebutuhan bantuan/ subsidi pemenuhan kebutuhan dasar, aksesibilitas pelayanan sosial dasar, dan penguatan orang tua/ keluarga dan penguatan lembaga kesejahteraan sosial. Tindakan anak jalanan di Kota Bengkulu saat ini memungkinkan untuk dianalisis sehingga akan diperoleh berbagai evaluasi dan masukan . Hal ini berarti bahwa analisis tindakan anak jalanan harus menekankan pada suatu kenyataan bahwa area kebijakan yang dianalisis dari berbagai kerangka teori, sehingga dibutuhkan seni dan keahlian, kreativitas dan keterampilan teknis.

Maka analisis program kesejahteraan sosial harus mampu menampilkan informasi/ data kuantitatif dan kualitatif, pendekatan masalah dan penggunaan metode yang tepat untuk menguji kemungkinan kebijakan jika perlu diusulkan (2008:5).

Segal dan Bruzy (2008) menyatakan bahwa sistem kesejahteraan sosial tersebut dapat dianalisis terhadap empat bagian yang saling berhubungan yaitu : isu-isu atau masalah sosial, tujuan-tujuan kebijakan, legislasi/ regulasi dan program kesejahteraan sosial . Sehingga disinilah tindakan anak jalanan akan dianalisis secara nyata melalui implementasinya. Maka analisis erat kaitanya dengan pelaksanaan suatu program yang yang sering disebut dengan implementasi. Menurut Mufianto ( 2003 ) bahwa analisis menyangkut tiga komponen dalam proses manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Selanjutnya untuk melakukan evaluasi program meliputi masukan ( *in put* ), proses ( *process* ), keluaran/ hasil ( *out put* ) dan umpan balik .

Analisis tindakan-tindakan sangat dibutuhkan agar dapat menilai suatu perjalanan program dan memperkirakan pelaksanaan dan kelanjutan program, meningkatkan efektifitas manajemen dan evaluasi program, menjelaskan penggunaan keuangan dan dapat memberikan kontribusi dan pengetahuan metodologi sosial . Mufianto dalam Firdaus ( 2009 ) Untuk itu analisis program kesejahteraan sosial dalam hal ini dimaksudkan dalam rangka penelaahan yang menghasilkan informasi sedemikian rupa yang dapat dijadikan dasar-dasar pertimbangan , memberikan penilaian-penilaian terhadap penerapan program sehingga diharapkan memperoleh alternatif -alternatif perbaikannya.

Patton dan Sawacki ( dalam Sekjen Depsos R.I., 2008 ) membagi proses analisis tindakan dalam 6 tahap yaitu : 1). Melihat, memahami dan merinci masalah, 2). Menyusun kriteria evaluasi, 3 ). Mengidentifikasi kebijakan-kebijakan alternatif, 4). Mengevaluasi kebijakan-kebijakan alternative 5 ). Memperlihatkan dan menyeleksi kebijakan-kebijakan alternatif dan 6 ). Memonitor hasil.

Menurut Duncan Mac Rae, Jr yang dikutip oleh William N. Dunn dalam Solly Lubis ( 2007 ), analisis kebijakan melibatkan berbagai disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat “ *deskriptif, evaluative dan prespektif* “.

Maka melalui analisis ini dapat dipetik jawaban dan informasi disertai argument yang rasional mengenai 3 macam pertanyaan :

4. Apakah nilai ( *value* ) paradigmatic yang menjadi tolok ukur kinerja berhasil mendasari upaya pemecahan masalah.
5. Fakta atau realitas lapangan, berupa apa saja yang menghambat secara destruktif, ataupun yang mendukung secara konstruktif dalam rangka upaya pencapaian nilai-nilai.
6. Tindakan ( *action* ) berbentuk apa yang dipandang berhasil dalam pencapaian nilai.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini bermaksud untuk memberikan gambaran secara rinci tentang kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu. Atas dasar ini, penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Widiyarini, (2005) mengatakan bahwa penelitian deskriptif kualitatif adalah sebuah metode penelitian yang memaparkan seluruh fakta dan peristiwa lapangan dan merupakan serangkaian penelitian yang mencoba untuk mengedepankan proses dengan harapan akan memperoleh hasil penelitian akurat dan bukan rekayasa semata.

#### **3.2 Definisi Konsep dan Definisi Operasional**

Tindakan sosial yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tindakan yang melatarbelakangi anak menjadi seorang anak jalanan. Serta bentuk tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi Bengkulu dalam menangani anak jalanan yang ada di di simpang lima suprtpto kota Bengkulu.

##### **3.2.1 Definisi Konsep**

1. Kebijakan publik (*Hogwood dan Gunn*) adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Kebijakan publik adalah suatu instrumen yang dibuat oleh pemerintah yang berbentuk aturan-aturan umum dan atau khusus baik secara tertulis maupun tidak tertulis yang berisi pilihan-pilihan tindakan yang merupakan keharusan, larangan dan atau kebolehan yang

dilakukan untuk mengatur seluruh warga masyarakat, pemerintah dan dunia usaha dengan tujuan tertentu. Hal ini terkandung lima hal yang merupakan inti sari kebijakan publik, sebagai berikut:

1. Kebijakan publik tersebut haruslah dibuat oleh institusi yang berwenang dalam hal ini adalah pemerintah yang sah; Suatu kebijakan publik yang dibuat oleh institusi yang tidak kompeten terkandung makna kebijakan publik tersebut ilegal atau bukanlah kebijakan publik tetapi namanya hanya kebijakan saja. Contohnya: organisasi-organisasi non pemerintah, LSM, RT/RW dan organisasi profesional.

Kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi tersebut, dapat saja membuat suatu kebijakan untuk mengatur jalannya organisasinya sendiri dan tidak berlaku untuk yang lain.

2. Kebijakan publik tersebut dapat berbentuk aturan umum atau khusus atau kombinasi antara keduanya umum dan khusus; Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat berbentuk aturan umum, misalnya, kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tentang ketertiban umum. Kebijakan publik ini berlaku untuk seluruh warga masyarakat yang berada di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Sebaliknya kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tentang penggunaan pakaian dinas harian bagi pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta hanya berlaku untuk kalangan tertentu saja yakni PNS Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

3. Kebijakan publik tersebut wujudnya dapat tertulis maupun tidak tertulis. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat berwujud tertulis, misalnya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Namun demikian kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat berwujud tidak tertulis, misalnya rapat kabinet para menteri yang dilakukan satu kali dalam sebulan merupakan kebiasaan-kebiasaan yang sudah dilakukan sejak lama oleh pemerintah dan kemudian menjadi kebijakan publik.

4. Bahwa kebijakan publik, isinya adalah pilihan tindakan yang harus diperbuat, yang dilarang diperbuat dan atau boleh diperbuat oleh seluruh lapisan masyarakat, pemerintah dan dunia usaha

## **2. Anak Jalanan**

Anak Jalanan didefinisikan sebagai anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/ atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari – hari.

### **3.2.2 Definisi Operasional**

1. Penanggulangan anak jalanan melalui kebijakan berupa peraturan tertulis maupun peraturan tidak tertulis.
2. Peraturan yang dibuat oleh organisasi non pemerintah
3. Kebijakan pemerintah daerah dalam menangani anak jalanan di provinsi Bengkulu.
4. Tindakan penanggulangan anak jalanan berupa tindakan yang boleh diperbuat dan tindakan yang tidak boleh diperbuat.
5. Anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari dan bekerja di jalanan.

### 3.3 Metode Pemilihan Informan

Sugiyono (2011) mengatakan bahwa informan adalah orang yang dapat memberikan penjelasan yang kaya warna, detil, dan komprehensif menyangkut apa, siapa, dimana, kapan, bagaimana dan mengapa, misalnya, satu peristiwa terjadi atau justru tidak terjadi. Informan menempati kedudukan yang sangat penting dalam penelitian kualitatif, tanpa informan tidak ada informasi dan tanpa informasi jelas tidak akan ada studi. Sasaran dalam penelitian ini yaitu Pemerintah Daerah Kota Bengkulu yang merupakan informan pokok.

Berdasarkan pengertian tersebut maka peneliti menentukan teknik pengambilan informan pada penelitian ini melalui teknik *Purposive Sampling* atau disebut juga *judgemental sampling* atau sampel pertimbangan bertujuan, yaitu teknik penentuan informan yang tidak didasarkan atas strata atau pedoman, akan tetapi berdasarkan atas adanya tujuan tertentu yang tetap berhubungan dengan permasalahan penelitian dengan penentuan kriteria informan sebagai berikut:

1. Informan Pangkal

Informan pangkal adalah orang yang memahami permasalahan dan dapat memberikan informasi yang jelas yang diperlukan dalam penelitian ini. Adapun informan dalam penelitian ini adalah anak jalanan di simpang lima Suprpto Kota Bengkulu.

2. Informan pokok

Informan pokok adalah orang yang secara langsung terlibat dalam kegiatan yang sedang diteliti. Informan dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kota

Bengkulu, serta bersedia untuk memberikan keterangan atau diwawancarai peneliti yang memiliki kriteria sebagai berikut :

1. Aparat / Petugas Pemerintah Daerah Kota Bengkulu
2. Sudah bertugas / masa kerja selama 5 tahun
3. Mereka yang bertugas menangani anak jalanan
4. Mengerti tentang program mengenai anak jalanan
5. Mereka yang mempunyai kesempatan atau waktu untuk memberikan informasi.

### **3.3 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengambilan data pada penelitian ini diantaranya sebagai berikut :

#### **A. Wawancara**

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interview*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewer*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Koentjoroningrat (2001) mengatakan bahwa untuk memperdalam perolehan data dan informasi peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur dalam bentuk wawancara terarah yang dilakukan secara mendalam (*depth interview*). Pada pelaksanaan wawancara semi terstruktur, mula-mula peneliti menanyakan serentetan pertanyaan yang sudah terstruktur dan kemudian satu persatu diperdalam untuk mengorek keterangan lebih lanjut mengenai hal yang diteliti (Arikunto, 1999). Teknik ini dilakukan karena peneliti ingin mendapatkan informasi yang jelas dan mendalam tentang berbagai aspek, terutama yang mempunyai peran menentukan dalam organisasi dengan tidak menutup kemungkinan hadirnya informan

lain yang mempunyai data-data yang valid dan relevan. Disini peneliti akan melakukan wawancara dengan keluarga yang memiliki permasalahan dengan anak sehingga dengan melakukan wawancara tersebut akan diperoleh data-data mengenai analisis kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu

## **B. Observasi**

Observasi merupakan pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis dan dengan sengaja melalui pengamatan secara langsung terhadap segala objek yang diselidiki guna melengkapi data yang diperoleh dari hasil wawancara. Disini peneliti mengamati terlebih dahulu tentang lokasi penelitian sehingga nantinya akan mendapat kepastian tentang lokasi penelitian. Pengamatan penelitian akan dilaksanakan di Kota Bengkulu. Objek yang diamati pada penelitian ini adalah anak jalanan di Simpang Lima Suprpto Kota Bengkulu.

## **C. Dokumentasi**

Dokumentasi dalam hal ini adalah kegiatan peneliti dalam menggali informasi dan data yang bersumber dari buku-buku, perda, peraturan-peraturan, arsip-arsip maupun foto-foto yang ada di lingkungan objek penelitian dan dokumen-dokumen lain yang ada hubungannya dengan penulisan penelitian ini.

### **3.4 Metode Analisis Data**

Tahapan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari empat alur, kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu:

- a. Pengumpulan data
- b. Reduksi data
- c. Display data, dan
- d. Simpulan/ verifikasi.

Tahapan-tahapan tersebut merupakan proses siklus dan interaktif sehingga dilakukan secara berulang-ulang sampai ditemukan jawaban dari masalah yang diteliti (Miles dan Huberman, 2002). Reduksi data dalam penelitian ini dilakukan dengan mempelajari dan membuat abstraksi. Pada proses ini peneliti meringkas data yang diperoleh dari lapangan sehingga diperoleh data yang sesuai dengan tujuan penelitian.

Display (penyajian) data dilakukan dengan cara menyusun data yang telah direduksi dalam bentuk tes naratif dan dipilah-pilah sesuai dengan permasalahan penelitian. Berdasarkan permasalahan yang telah direduksi dan disajikan, maka peneliti mengambil kesimpulan berdasarkan fenomena-fenomena yang paling banyak muncul untuk permasalahan penelitian.

Tahapan analisis yang digunakan di atas pada dasarnya adalah untuk menjawab masalah bagaimana menganalisis kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu.