

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBINAAN
ANAK JALANAN DI KOTA MEDAN**

(Studi Pada Kantor Dinas Sosial Kota Medan)

SKRIPSI

OLEH:

FINI SAULINARIA HAREFA

138520036



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

MEDAN

2017

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBINAAN
ANAK JALANAN DI KOTA MEDAN**

(Studi Pada Kantor Dinas Sosial Kota Medan)

SKRIPSI

OLEH:

FINI SAULINARIA HAREFA

138520036

Skripsi sebagai Salah Satu Syarat untuk Mendapatkan Gelar
Sarjana di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Medan Area

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

MEDAN

2017

LEMBAR PENGESAHAN

Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan
di Dinas Sosial Kota Medan
(Studi Pada Kantor Dinas Sosial Kota Medan)

Nama : Fini Saulinaria Harefa

NPM : 13.852.0036

Program Studi : Administrasi Publik

Disetujui Oleh

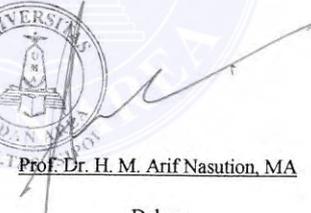
Komisi Pembimbing


Dr. Abdul Kadir, SH, M.Si

Pembimbing I


Dra. Hj Rosmala Dewi, M.Pd

Pembimbing II

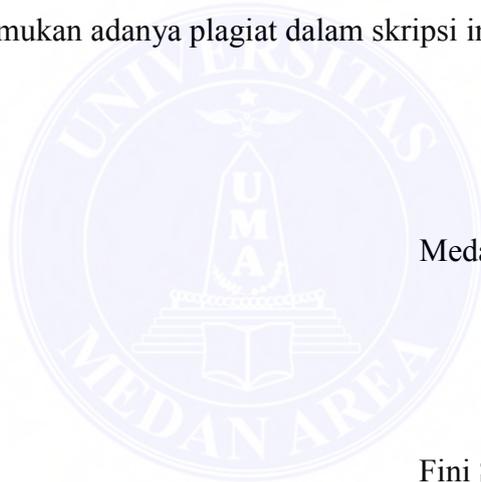

Prof. Dr. H. M. Arif Nasution, MA

Dekan

LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang saya susun, sebagai syarat memperoleh gelar sarjana administrasi publik merupakan hasil karya tulis saya sendiri. Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan skripsi ini yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah, dan etika penulisan ilmiah.

Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila di kemudian hari ditemukan adanya plagiat dalam skripsi ini.



Medan, 15 Juni 2017

Fini Saulinaria Harefa
NPM 138520036

RIWAYAT HIDUP

Penulis bernama Fini Saulinaria Harefa. Penulis dilahirkan di Lolofaoso Tabaloho pada tanggal 12 September 1995 dari Ayah Yustinus Harefa dan Ibu Yuniati Harefa. Penulis merupakan anak ke 3 (tiga) dari 3 (tiga) bersaudara.

Pada Tahun 2007 penulis lulus dari Sekolah Dasar Negeri No. 070981 Fodo, Gunungsitoli, Nias (Berijazah), Tahun 2010 penulis lulus Sekolah Menengah Pertama Negeri 5 Gunungsitoli (Berijazah), Tahun 2013 penulis lulus dari Sekolah Menengah Kejuruan Swasta Kristen BNKP Gunungsitoli (Berijazah) dan pada Tahun 2013 terdaftar sebagai mahasiswa Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Medan Area.

Penulis melaksanakan penelitian dan pengambilan data/riset di Kantor Dinas Sosial Kota Medan, Jalan Pinang Baris No. 114 B Medan.

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBINAAN ANAK JALANAN DI KOTA MEDAN

Anak jalanan merupakan anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan dan tempat-tempat umum lainnya. Keterbatasan ekonomi keluarga yang kurang dalam memenuhi kebutuhan si anak, sehingga dengan terpaksa si anak disuruh untuk bekerja ataupun inisiatif sendiri turun ke jalan karena beban keluarga yang sangat berat. Aktivitas anak jalanan di Kota Medan beranekaragam, diantaranya sebagai pengamen, pedagang rokok, pedagang koran, dan lain sebagainya. Hal ini menjadi tugas pokok dari Pemerintah Kota Medan khususnya Dinas Sosial Kota Medan untuk memberikan pembinaan kepada anak jalanan. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Medan dan untuk mengetahui kendala-kendala atau hambatan Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Medan. Metode penelitian adalah metode kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara. Hasil penelitian adalah ada dua kebijakan Dinas Sosial Kota Medan dalam pelaksanaan program pembinaan anak jalanan yaitu program penertiban dan sosialisasi dan pelatihan keterampilan. Adapun kendala yang dihadapi yaitu kurangnya kesadaran yang dimiliki oleh masyarakat serta kurangnya sarana dan prasarana dalam melaksanakan program pembinaan anak jalanan, seperti tidak adanya rumah singgah ataupun panti tempat penitipan anak. Fasilitas yang digunakan selama ini berasal dari Dinas Sosial Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan penelitian yang dilakukan peneliti di lapangan maka terlihat bahwa implementasi kebijakan program pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Medan belum maksimal ditandai dengan kurangnya fasilitas untuk menjalankan program pembinaan bagi anak jalanan serta kurangnya kesadaran bagi masyarakat khususnya orangtua untuk tidak membiarkan anaknya bekerja di jalanan.

Kata Kunci: Implementasi Program, Anak Jalanan, Dinas Sosial Kota Medan

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF POLICY PROGRAM POLICY CHILDREN IN MEDAN CITY

Street children are children who spend most of their time doing daily living activities to earn a living or roam the streets and other public places. Economic limitations, poor families in meeting the needs of the child, so the child forced to work or initiative itself down the road because of the burden of a very heavy family. This is the main task of the Government of Medan City, especially Medan City Social Service to provide guidance to street children. The purpose of this research is to know the Implementation of Policy of Program Development of Street Children in Medan City Social Service and to know the obstacles or obstacles Implementation. Policy of Street Child Development Program at Medan City Social Office. The research method is qualitative method. Technique of collecting data using observation, interview. The result of the research is there are two policies of Medan City Social Service in the implementation of street children guidance program that is controlling and socialization program and skill training. The obstacles faced are the lack of awareness possessed by the community and the lack of facilities and infrastructure in the program of street children development. Based on the research conducted by researchers in the field, it is seen that the implementation of the policy of street children development program in the Social Service of Medan City has not been maximally marked by the lack of facilities to run the training program for street children.

Keywords: Street Children, Program Implementation, Social Service of Medan City

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas kasih dan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan Di Kota Medan (Studi Pada Kantor Dinas Sosial Kota Medan)”.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini dapat selesai berkat bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Drs. H.M Arif Nasution, MA, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Medan Area.
2. Bapak Dr. Abdul Kadir, SH, M.Si, Dosen Pembimbing I yang memberikan bimbingan dan pengarahan dengan sabar dan bijaksana serta memberi dorongan dalam penyelesaian skripsi ini.
3. Ibu Dra. Hj. Rosmala Dewi, M.Pd, Ketua Program Studi Administrasi Publik Universitas Medan Area sekaligus Dosen Pembimbing II yang memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis.
4. Bapak dan Ibu Dosen di Fisipol UMA yang telah membekali dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu Staf Administrasi Fisipol UMA yang telah memberikan pelayanan akademis.
6. Bapak Kepala Dinas Sosial Kota Medan, Bapak Lamo M. Lumbantobing selaku staf Kepegawaian Bidang Rehabilitasi Sosial, dan seluruh staf dan pegawai Dinas Sosial Kota Medan yang telah membantu dan memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian.
7. Seluruh rekan-rekan mahasiswa/i Fisipol UMA '13 dan teman-teman terkasih seperjuangan Administrasi Publik kelas malam, Fajar, Hafis, Akbar, bang Dimas, Rafi, Linda Sari, Desy, Fani, Kak Monita, Kak Danaria, Umma, terkhusus Linda Fransiska (yang selalu setia menemani saya selama

penelitian). Terimakasih untuk kebersamaan, semangat, kerjasama, serta dukungannya.

8. Kakak senior bang Ardi, kak Evi yang telah membantu memberi semangat dan motivasi kepada penulis.
9. Terlebih-lebih kepada Kedua orang tua saya, Papa (Yustinus Harefa) dan Mama (Yuniati Harefa), Abang (Julvikar Notatema Harefa), Kakak (Cytra Febriani Harefa), Papa Sakhi/Tante (A/I.Agil Harefa), Papa talu/Mama talu (A/I.Andi Mendrofa), Abang (Andika Sefatia Mendrofa), Kakak (Fenti Oktaviani Mendrofa) beserta seluruh keluarga besarku yang saya cintai dan sayangi yang telah memberikan doa, dukungan, semangat, bimbingan dan arahan serta motivasi sekaligus bantuan dan moril kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Kritik dan saran dari pembaca sangat penulis harapkan demi kesempurnaan dan perbaikan selanjutnya. Akhirnya semoga skripsi ini dapat bermanfaat kepada pembaca, serta memberi sumbangan pemikiran pada perkembangan pendidikan selanjutnya.

Medan, Juni 2017

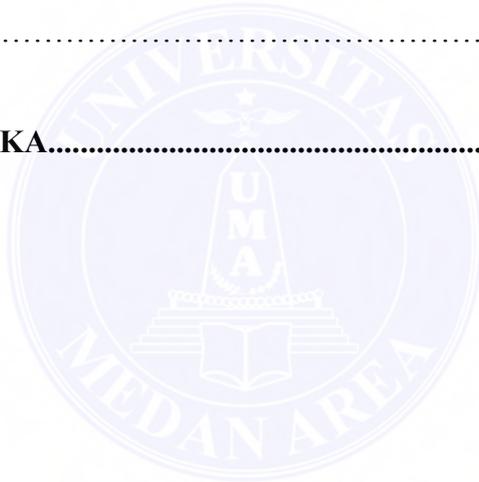
Penulis

FINI SAULINARIA HAREFA

DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
ABSTRACT.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR GAMBAR.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Pembatasan Masalah.....	6
1.3. Perumusan Masalah	6
1.4. Tujuan Penelitian	7
1.5. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan	8
2.2. Tahap-Tahap Kebijakan.....	10
2.3. Model-Model Implementasi Kebijakan	12
2.4. Pengertian Program Pembinaan	16
2.5. Sasaran Program Pembinaan.....	19
2.6. Pengertian dan Karakteristik Anak Jalanan.....	20
2.7. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Timbulnya Anak Jalanan	23
2.8. Model Pelayanan Sosial Bagi Anak Jalanan.....	25
2.9. Kerangka Berpikir	27
BAB III METODE PENELITIAN	31
3.1. Jenis Penelitian.....	31
3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian	31
3.3. Informan Penelitian.....	32
3.4. Teknik Pengumpulan Data.....	33
3.5. Teknik Analisis Data.....	34

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	35
4.1. Deskripsi Lokasi Penelitian	35
4.1.1. Sejarah Singkat Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Medan.....	35
4.1.2. Visi dan Misi Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Medan.....	36
4.1.3. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi.....	38
4.1.4. Struktur Organisasi	39
4.2. Hasil Penelitian.....	43
4.3. Analisis Data.....	49
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	54
5.1. Simpulan.....	54
5.2. Saran.....	55
DAFTAR PUSTAKA.....	57
LAMPIRAN	



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Kerangka Berpikir	30
Gambar 2	Bagan Organisasi Dinas Sosial.....	42



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Anak adalah generasi penerus bangsa yang memiliki keterbatasan dalam memahami dan melindungi diri dari berbagai pengaruh sistem yang ada dan merupakan ujung tombak perubahan dari setiap zaman. Namun sekarang ini anak yang seharusnya mendapat kasih sayang orang tua telah melangkah jauh menjadi anak jalanan. Fenomena ini muncul seiring dengan perkembangan budaya yang sudah bergeser semakin jauh menyimpang. Pergeseran nilai dan sikap anak-anak dan remaja telah terjadi dan seakan-akan sulit dibendung. Hal ini disebabkan semakin deras arus informasi yang cepat tanpa batas dan juga masalah dalam lingkungan keluarga dan masyarakat yang komitmennya sudah mengalami penurunan terhadap penerapan norma dan nilai.

Indonesia merupakan salah satu Negara berkembang, yang secara berkelanjutan melakukan pembangunan, baik fisik maupun mental untuk mencapai tujuan Negara. Perkembangan Kota melahirkan persaingan hidup sehingga muncul fenomena kehidupan yang berujung pada kemiskinan. Kota yang padat penduduk dan banyaknya keluarga yang bermasalah telah membuat semakin banyaknya anak yang kurang gizi, kurang perhatian, kurang pendidikan, kehilangan hak untuk bermain dan hidup merdeka sehingga munculnya kehidupan anak jalanan.

Anak jalanan merupakan anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari untuk mencari nafkah atau

berkeliranan di jalan dan tempat-tempat umum lainnya. Berdasarkan data terakhir yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa anak jalanan di Indonesia berjumlah 33.400 jiwa dimana hampir separuhnya berada di Jakarta dan sisanya menyebar di kota besar lainnya seperti Surabaya, Bandung dan Medan. Berdasarkan data dari Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial RI, jumlah anak jalanan di seluruh Indonesia pada tahun 2006 sebanyak 232.894 anak, tahun 2010 sebanyak 159.230 anak, tahun 2011 menurun menjadi 67.607 anak, dan pada tahun 2015 menjadi 33.400 anak. (<http://poskotanews.com>).

Indonesia telah menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 2013 tentang Koordinasi Penanggulangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah dalam hal ini telah banyak mengeluarkan kebijakan tentang anak jalanan. Koordinasi penanggulangan anak jalanan dalam Undang-Undang ini dilaksanakan melalui satu tim yang bersifat konsultatif dan koordinatif. Tim yang dimaksud dalam keputusan Presiden ini ialah mempunyai tugas dalam membantu Menteri Sosial dalam menetapkan kebijakan pemerintah di bidang penanggulangan anak jalanan, gelandangan dan pengemis (gepeng). Tim tersebut bekerja dalam perumusan dan perincian kebijaksanaan pelaksanaan penanggulangan anak jalanan.

Sejalan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menegaskan bahwa tujuan Negara ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang kemudian di turunkan dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa semua

orang miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara, namun pada kenyataannya tidak semua orang miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

Setiap anak pada dasarnya memiliki hak yang sama, termasuk anak jalanan, seperti yang tercantum dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convension 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 righ and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family envionment and altenative care*), kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), pendidikan, reaksi dan budaya (*education, laisure and culture activies*), dan perlindungan khusus (*special protection*). Dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak menyebutkan: “Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya”. Namun, tidak semua anak-anak di Indonesia mendapatkan pendidikan, perlindungan, dan penghidupan yang layak seperti anak jalanan.

Fenomena merebaknya anak jalanan di Indonesia merupakan persoalan sosial yang kompleks. Hidup menjadi anak jalanan bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak memiliki masa depan yang jelas, dimana keberadaan mereka sering kali menjadi masalah bagi banyak pihak keluarga, masyarakat dan Negara. Namun perhatian terhadap nasib anak jalanan tampaknya belum begitu besar, padahal mereka juga adalah saudara kita, mereka adalah amanah Tuhan yang harus dilindungi, di jamin hak-haknya,

sehingga tumbuh kembang menjadi manusia dewasa yang bermanfaat, beradab dan bermasa depan cerah.

Permasalahan anak jalanan selalu dihadapi oleh kota-kota besar di Indonesia. Kota Medan merupakan kota terbesar ketiga di Indonesia setelah Jakarta dan Surabaya, dimana Kota Medan adalah salah satu kota yang menghadapi permasalahan anak jalanan yang cukup kompleks. Tidak ada angka yang pasti jumlah anak jalanan. Diperkirakan terdapat 250 anak jalanan di Kota Medan. Fenomena sosial yang muncul sebagai akibat kondisi perekonomian saat ini salah satunya adalah perkembangan anak jalanan khususnya di kota Medan. Ada banyak faktor yang menyebabkan anak-anak terjerumus ke dalam kehidupan dijalanan, disamping kondisi ekonomi keluarga yang kurang atau tekanan kemiskinan, permasalahan anak jalanan juga tidak lepas dari ketidak harmonisan rumah tangga, pengasuhan yang terlalu keras dan pengaruh lingkungan komunitas anak. Kondisi dari faktor-faktor ini seringkali memaksa anak-anak mengambil inisiatif sendiri untuk mencari nafkah atau hidup mandiri di jalanan. Anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya dijalanan menganggap bahwa mereka lebih baik bekerja dan mencari uang untuk membantu orangtua. Mereka bisa mendapatkan penghasilan rata-rata sebesar Rp.15.000-Rp.20.000.

(<http://www.medanbisnisdaily.com/m/news/red/2015/10/04/121468/sedikitnya-600-anak-di-kota-medan-hidup-di-jalanan/>).

Aktivitas anak-anak jalanan di kota Medan beranekaragam, diantaranya sebagai pengamen, pedagang rokok, pedagang koran, penjual kerupuk, pembersih mobil/angkot dan lain sebagainya. Mereka terutama beroperasi di tempat-tempat keramaian atau umumnya berada di perempatan jalan, pasar, terminal dan pusat

perbelanjaan. Resiko-resiko yang dapat diidentifikasi antara lain menjadi korban kekerasan (penganiayaan, pemerasan, penangkapan dan perampasan modal kerja, serta eksploitasi seksual), kurang gizi (meminum mengkonsumsi minuman keras, tindakan kriminal, penyalahgunaan obat, seks bebas, serta kelangsungan hidup terancam (Huraerah, 2006:79).

Kehadiran anak jalanan yang semakin besar jumlahnya dirasakan semakin mencemaskan, karena disatu sisi dapat menimbulkan dampak negatif bagi penertiban, kebersihan dan keamanan, serta keindahan kota. Mereka juga sering kali melakukan tindakan yang tidak terpuji seperti sering berkata kotor, mengganggu ketertiban dijalanan misalnya, memaksa pengemudi kendaraan bermotor untuk memberi sejumlah uang (walaupun tidak seberapa jumlahnya). Anak-anak yang hidup dijalan sangat berbeda dengan anak-anak yang hidup dalam asuhan orang tuanya. Anak-anak dijalan hidup secara bebas. Mereka bebas melakukan apa saja yang mungkin belum patut dilakukan anak-anak seumuran mereka. Umumnya mereka terlihat berpakaian kumal, terkesan tidak rapi, merokok, mengkonsumsi minuman keras, dan sebagainya.

Melihat berbagai kondisi yang dialami anak jalanan, maka Pemerintah Kota Medan khususnya melalui Dinas Sosial Kota Medan perlu mengadakan program pembinaan anak jalanan, dimana dengan program yang nyata akan tercipta kebijakan utama untuk mengentaskan masalah anak jalanan. Disamping itu, kelanjutan dari program pembinaan anak jalanan yang dilakukan oleh Dinas Sosial adalah implementasi yang nyata dengan diharapkan terciptanya lapangan pekerjaan yang sesuai dengan usia anak dan tidak terlalu membahayakan keselamatan jiwanya sehingga mereka tidak turun ke jalanan untuk bekerja, serta

mendapat kesempatan untuk sekolah dan bermain sehingga tidak akan berpengaruh terhadap perkembangan anak. Anak pun akan terdidik melalui pekerjaan itu untuk menjadi manusia yang bertanggung jawab.

Anak jalanan juga merupakan generasi muda yang seharusnya dipersiapkan untuk mengisi pembangunan dan berperan sebagai tulang punggung keberlangsungan bangsa. Bila generasi muda tidak bisa diandalkan dikarenakan mereka hidup sebagai anak jalanan, maka keberlangsungan kehidupan bangsa juga akan terganggu.

Dari uraian diatas, penulis pun tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial dan Kota Medan”.

1.2. Pembatasan Masalah

Untuk menghindari salah pengertian atas masalah yang dijadikan objek penelitian, maka peneliti membatasi masalah yang akan dikaji sebagai berikut:

Bagaimana implementasi kebijakan program pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Medan pada bagian Bidang rehabilitasi sosial.

1.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan program pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Medan?

2. Apa kendala-kendala atau hambatan Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Medan?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Medan.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala atau hambatan Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Medan.

1.5. Manfaat Penelitian

Disamping tujuan yang hendak dicapai, maka suatu penelitian harus mempunyai manfaat yang jelas. Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Secara akademis, dapat memberikan sumbangan yang positif terhadap keilmuan yang dikembangkan Administrasi Publik dan dapat bermanfaat dalam pembuatan kebijakan dalam upaya menyikapi masalah sosial.
2. Secara teoritis, dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan dan mengasah kemampuan berpikir penulis dalam menyikapi dan menganalisis masalah-masalah sosial.
3. Secara praktis, dapat digunakan sebagai bahan masukan dan informasi yang bermanfaat terutama bagi Dinas Sosial dan instansi terkait yang menangani langsung tentang masalah pembinaan anak jalanan di Kota Medan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Dalam setiap perumusan suatu kebijakan baik yang menyangkut program atau kegiatan-kegiatan selalu diiringi dengan suatu tindakan pelaksana atau implementasi. Berikut ini disampaikan beberapa pengertian implementasi kebijakan menurut para ahli.

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah (Winarno, 2014:148).

Dalam bukunya *Public Policy*, Riant Nugroho (2009 , 494-495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang”.

Seorang pakar ilmu politik, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Carl Fried memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk

menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

James Anderson juga berpendapat bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Kamus Weber merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai “Suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden”) (Wahap, 2001 : 64).

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu

maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Winarno, 2014 : 149-150).

Sedangkan menurut Grindle, implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ini menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan.

2.2. Tahap-Tahap Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-tahap kebijakan publik (Dunn, 2003:24) adalah sebagai berikut:

a. Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative / policy options*) yang ada.

c. Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

e. Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.3. Model-Model Implementasi Kebijakan

Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat di lihat dari berbagai model implementasi kebijakan.

Berikut beberapa model-model implementasi kebijakan menurut para ahli yang di kutip dalam (Mulyadi, 2016 : 66) adalah sebagai berikut:

1. Model Van Meter dan Van Horn, yang disebut sebagai proses model proses implementasi kebijakan.

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar yang mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini seperti yang diungkapkan Van Meter dan Van Horn, tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan

variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Variabel-variabel tersebut dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn sebagai berikut:

a. Standar dan sasaran kebijakan.

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan teratur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.

b. Sumber daya.

Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

c. Komunikasi antar organisasi dan penguat aktivitas.

Implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

d. Karakteristik agen pelaksana.

Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan.

e. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

f. Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.

2. Model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mulai dengan mengajukan buah pertanyaan, yakni: Prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi, berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.
2. Sumber-sumber, berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.
3. Kecenderungan-kecenderungan, berkenaan dengan kesediaan dari para implementator untuk carry out kebijakan tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
4. Struktur birokrasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi fregmentasi birokrasi karena struktur ini menjadikan proses implemensi menjadi jauh dari efektif.

3. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut kerangka analisis implementasi.

Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

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

4. Model Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2006:634) dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan.

Isi Kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
2. Jenis manfaat yang dihasilkan;
3. Derajat perubahan yang diinginkan;
4. Kedudukan pembuat kebijakan;

5. Siapa pelaksana program;
6. sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan Lingkungan Kebijakan mencakup:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
2. Karakteristik lembaga dan penguasa;
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

2.4. Pengertian Program Pembinaan

Program merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan yang berisikan langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan dan merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Jika ditinjau dari aspek tingkat pelaksanaannya, secara umum pelaksanaan terhadap program dapat dikelompokkan kedalam dua jenis, yaitu:

1. Penilaian atas perencanaan, yaitu mencoba memilih dan menetapkan prioritas terhadap berbagai alternatif dan kemungkinan atas cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Penilaian atas pelaksanaan, yaitu melakukan analisis tingkat kemajuan pelaksanaan dibandingkan dengan perencanaan, didalamnya meliputi apakah pelaksanaan program sesuai dengan apa yang direncanakan, apakah ada perubahan-perubahan sasaran maupun tujuan dari program yang sebelumnya direncanakan (Siagian dan Suriadi, 2012 : 117 – 118).

Menurut Stoner dalam (Ketaren, 2009:14) program secara harfiah diartikan sebagai rencana aktivitas atau rencana kegiatan dalam suatu wadah tertentu. Berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh Stoner tersebut maka

program meliputi seperangkat kegiatan yang relatif luas dimana program ini memperlihatkan:

- a. Langkah utama diperlukan untuk mencapai tujuan.
- b. Unit atau anggota yang bertanggungjawab untuk setiap langkah.
- c. Ukuran atau pengaturan dari setiap langkah.

Penyusunan program tidak semudah yang diperkirakan banyak orang, karena memerlukan waktu, uang dan pikiran. Tidak saja dari orang-orang yang membuatnya tetapi juga dari pihak-pihak yang akan terlibat dalam pelaksanaannya dikemudian hari. Suatu program tidak hanya diuraikan tentang kegiatan apa, tetapi juga mengenai mengapa dilakukan kegiatan tersebut. Pembuatan penyusunan program perlu diperhatikan azas-azas di bawah ini:

- a. Disusun berdasarkan analisa dan waktu.
- b. Dipilih masalah-masalah berdasarkan kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan.
- c. Ditentukan tujuan-tujuan dan cara-cara pemecahannya yang akan memberikan kepuasan kepada semua pihak.
- d. Mempunyai kekekalan tetapi luwes (fleksibel).
- e. Mempunyai keseimbangan-keseimbangan untuk keseluruhan masyarakat tetapi dengan mengutamakan yang terpenting.
- f. Ada rencana kerja yang jelas dan tetap.
- g. Merupakan suatu proses yang terus-menerus.
- h. Merupakan suatu proses pengajaran dan pembimbingan.
- i. Merupakan suatu proses koordinasi.

- j. Memberikan kesempatan untuk penilaian (evaluasi) hasil-hasil pekerjaan.

(Wiriaatmadja, 1998:69).

Menurut (Mangunhardjana, 1999 : 37) pembinaan adalah menekankan pada pengembangan manusia dari segi praktis, yaitu pengembangan sikap, kemampuan dan kecakapan. Mangunhardjana mengatakan bahwa dalam pembinaan, orang tidak sekedar dibantu untuk mempelajari ilmu murni, tetapi ilmu yang dipraktekkan tidak dibantu untuk mendapatkan pengetahuan demi pengetahuan tetapi pengetahuan untuk dijalankan. Orang terutama dilatih untuk mengenal kemampuan dan mengembangkannya agar dapat memanfaatkannya secara penuh dalam bidang hidup atau kerja mereka. Unsur pokok dalam pembinaan adalah mendapatkan sikap dan kecakapan. Pembinaan dapat diartikan proses belajar untuk melepaskan hal-hal yang dianggap sudah tidak berguna dan menggantinya dengan mempelajari pengetahuan dan praktek baru.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pembinaan berfungsi untuk menyampaikan informasi dan pengetahuan, merubah dan mengembangkan sikap, memberikan latihan, mengembangkan kecakapan dan keterampilan. Pembinaan akan berjalan dengan baik apabila seseorang telah mengikuti pembinaan yang memiliki kemampuan untuk:

- a. Melihat diri dan pelaksanaan hidup serta kerjanya.
- b. Menganalisa situasi kehidupan dan kerjanya dari segi positif dan negative.
- c. Menemukan masalah-masalah dalam kehidupan serta berusaha mengatasinya.
- d. Menemukan hal-hal yang sebaiknya diubah atau diperbaiki.

- e. Merenungkan sasaran yang ingin dicapai dalam hidup setelah mengikuti pembinaan (Mangunhardjan, 1999 : 16).

2.5. Sasaran Program Pembinaan

Seminar advokasi anak jalanan yang dikutip oleh (Soedijar, 2004 : 29) mengatakan bahwa sasaran pembinaan anak jalanan:

- a. Melindungi dan berusaha mengangkat derajat anak jalanan.
- b. Memberikan pelayanan secara teliti sehingga kesehatan dan gizi mereka tetap terjamin.
- c. Menumbuhkan rasa sadar diri, semangat kerja dan mengangkat derajat hidup mereka sendiri bahkan keluarga dan masyarakat sekitarnya.
- d. Memberikan pengarahan pada waktu bermain, rekreasi dan pada saat waktu luangnya.

Isi dari program pembinaan harus sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai. Dengan demikian sasaran tersebut akan menjadi jawaban dari permasalahan yang dihadapi para anak jalanan. Suatu pembinaan yang tidak mempunyai sasaran yang jelas dapat mengandung bahaya yang besar karena kegiatan itu tidak akan memiliki arah dan tujuan. Sasaran perlu dirumuskan dengan jelas dan tegas dan sasaran harus ada hubungannya dengan minat dan kebutuhan yang dibina.

Program pembinaan memerlukan integritas dari seluruh program pembinaan, maka:

- a. Perlu dijaga agar dalam seluruh program diciptakan variasi, metode dalam mengolah kegiatan agar program berjalan lancar, memikat dan tidak monoton serta tidak membosankan.
- b. Perlu diketahui sikap, pengalaman dan keahlian Pembina dalam bidang pembinaan. Sikap Pembina sangat menentukan cara pelaksanaan program.
(Soedijar, 2004 : 29).

2.6. Pengertian dan Karakteristik Anak Jalanan

Istilah anak jalanan pertama kali diperkenalkan di Amerika Selatan, tepatnya di Brazilia, dengan nama *Meninos de Ruas* untuk menyebut kelompok anak-anak yang hidup di jalanan dan tidak memiliki ikatan dengan keluarga. Istilah anak jalanan berbeda-beda untuk setiap tempat, misalnya di Columbia mereka disebut “*gamin*” (*urchin* atau melarat) dan “*chinces*” (kutu kasur), “*marginais*” (criminal atau marjinal) di Rio, “*pa’jaros frutero*” (perampok kecil) di Peru, “*pollilas*” (ngrengat) di Bolivia, “*resistoleros*” (perampok kecil) di Honduras, “*Bui Doi*” (anak dekil) di Vietnam, “*saligoman*” (anak menjijikkan) di Rwanda. Istilah-istilah itu sebenarnya menggambarkan bagaimana posisi anak-anak jalanan ini dalam masyarakat.

Pengertian anak jalanan telah banyak dikemukakan oleh banyak ahli. Secara khusus, anak jalanan menurut PBB adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan untuk bekerja, bermain atau beraktivitas lain. Anak jalanan tinggal di jalanan karena dicampakkan atau tercampakkan dari keluarga yang tidak mampu menanggung beban karena kemiskinan dan

kehancuran keluarganya. Anak jalanan lebih mudah tertular kebiasaan tidak sehat dari kultur jalanan, khususnya seks bebas dan penyalahgunaan obat.

Anak jalanan adalah anak-anak yang mencari nafkah di jalanan. Mereka pada umumnya bekerja sebagai pengamen, pedagang asongan, gelandangan, pengemis, penjual koran, tukang semir sepatu, pemulung, tukang parker hingga pekerja seks anak. Anak jalanan sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan dan tempat-tempat umum lainnya. Resistensinya terhadap permasalahan di jalanan cukup tinggi (Batubara, 2010:15).

Menurut Johanes dalam (Huraerah, 2006 : 80) pada seminar tentang pemberdayaan anak jalanan yang dilaksanakan Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial Bandung (STKS) menyebutkan bahwa anak jalanan adalah anak yang menghabiskan waktunya di jalanan baik untuk bekerja maupun tidak yang terdiri dari anak-anak yang mempunyai hubungan dengan keluarga dan anak yang mandiri sejak kecil karena kehilangan orangtua dan keluarga.

Dalam buku “Intervensi Psikososial” (Depsos, 2001 : 20), anak jalanan adalah anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya.

Dari definisi-definisi yang dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa anak jalanan adalah seseorang yang masih belum dewasa (secara fisik dan psikis) yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk mendapatkan uang guna mempertahankan hidupnya yang terkadang mendapat tekanan fisik atau mental dari lingkungannya.

Menurut Departemen Soisal (dalam Dwi Astutik, 2005 : 21-22), karakteristik anak jalanan terbagi dua meliputi ciri-ciri fisik dan psikis. Ciri-ciri fisik antara lain: warna kulit kusam, rambut kemerahan, kebanyakan berbadan kurus, dan pakaian tidak terurus. Sedangkan ciri-ciri psikis antara lain: mobilitas tinggi, acuh tak acuh, penuh curiga, sangat sensitif, berwatak keras, kreatif, semangat hidup tinggi, berani menanggung resiko, dan mandiri.

Konsep anak jalanan dapat diidentifikasi berdasarkan ciri dari anak jalanan tersebut. Menurut Mulandar, empat ciri yang melekat ketika seorang anak digolongkan sebagai anak jalanan, yaitu:

- a. Berada di tempat umum (jalanan, pasar, pertokoan, tempat-tempat hiburan) selama 3-24 jam sehari.
- b. Berpendidikan rendah (kebanyakan putus sekolah, sedikit sekali yang tamat SD).
- c. Berasal dari keluarga-keluarga yang tidak mampu (kebanyakan kaum urban, beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya).
- d. Melakukan aktivitas ekonomi (melakukan pekerjaan pada sektor informal).

Selain ciri khas yang melekat akan keberadaannya, anak jalanan juga dapat dibedakan dalam tiga kelompok. Menurut Surbakti, pengelompokan anak jalanan tersebut sebagai berikut:

- a. *Children on the street*; yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalanan, namun mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua mereka. Fungsi anak jalanan dalam kategori ini adalah untuk membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarganya

karena beban atau tekanan kemiskinan yang mesti ditanggung dan tidak dapat diselesaikan sendiri oleh orang tuanya.

- b. *Children of the street*; yakni anak-anak yang berpartisipasi penuh dijalanan, baik secara sosial dan ekonomi, beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tua mereka tetapi frekuensinya tidak menentu. Banyak diantara mereka adalah anak-anak yang karena suatu sebab, biasanya kekerasan, lari, atau pergi dari rumah.
- c. *Children from families of the street*; yakni anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan, walaupun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari suatu tempat ke tempat yang lain dengan segala resikonya.

2.7. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Timbulnya Anak Jalanan

Terdapat banyak faktor yang menyebabkan anak-anak terjerumus dalam kehidupan di jalanan, seperti kesulitan keuangan keluarga atau tekanan kemiskinan, ketidakharmonisan rumah tangga orangtua dan masalah khusus menyangkut hubungan anak dengan orangtua. Kombinasi dari factor-faktor ini seringkali memaksa anak-anak mengambil inisiatif mencari nafkah atau hidup mandiri di jalanan. Pada batas-batas tertentu, memang tekanan kemiskinan merupakan kondisi yang mendorong anak-anak hidup di jalanan. Bukan berarti kemiskinan merupakan satu-satunya factor determinan yang menyebabkan anak lari dari rumah dan terpaksa hidup di jalanan. Kebanyakan anak bekerja di jalanan bukanlah atas kemauan sendiri, melainkan sekitar 60% diantaranya karena dipaksa oleh orangtuanya (Bagong, 2005 : 48).

Surjana menyebutkan bahwa ada tiga tingkatan penyebab anak turun ke jalan, yakni sebagai berikut:

1. Tingkat mikro (*immediate cause*), yaitu faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarganya.
2. Tingkat meso (*underlying causes*), yaitu faktor yang ada di masyarakat.
3. Tingkat makro (*basic cause*), yaitu faktor yang berhubungan dengan struktur makro.

Pada tingkat mikro sebab yang bisa diidentifikasi dari anak dan keluarga yang berkaitan tetapi juga bisa berdiri sendiri, yakni:

- a. Lari dari keluarga, disuruh bekerja baik karena masih sekolah atau sudah putus, berpetualangan, bermain-main atau diajak teman.
- b. Sebab dari keluarga adalah terlantar. Ketidakmampuan orang tua menyediakan kebutuhan dasar, ditolak orang tua, salah perawatan atau kekerasan di rumah, kesulitan berhubungan dengan keluarga/tetangga, terpisah dengan orang tua, sikap-sikap yang salah terhadap anak, keterbatasan merawat anak yang mengakibatkan anak menghadapi masalah fisik, psikologis dan sosial.

Pada tingkat meso (masyarakat), sebab yang dapat diidentifikasi diantaranya adalah:

- a. Pada masyarakat miskin, anak-anak adalah asset untuk membantu peningkatan keluarga, anak-anak diajarkan bekerja yang berakibat keluar dari sekolah.
- b. Pada masyarakat lain, urbanisasi menjadi kebiasaan dan anak-anak mengikuti kebiasaan itu.

- c. Penolakan masyarakat dan anggapan anak jalanan sebagai calon kriminal.

Pada tingkat makro (struktur masyarakat), sebab yang dapat diidentifikasi antar lain:

- a. Ekonomi adalah peluang pekerjaan sektor informal yang tidak terlalu membutuhkan keahlian, mereka harus lama di jalanan dan meninggalkan bangku sekolah, ketimpang desa dan kota yang mendorong urbanisasi.
- b. Pendidikan adalah biaya sekolah yang tinggi, perilaku guru yang diskriminatif, dan ketentuan-ketentuan teksis yang birokratis yang mengalahkan kesempatan belajar.

2.8. Model Pelayanan Sosial Bagi Anak Jalanan

Sehubungan dengan masalah anak jalanan tersebut, maka dalam Modul Pelayanan Sosial Anak Jalanan mengembangkan 3 (tiga) model pelayanan sosial bagi anak jalanan yaitu:

1. Community Based Social Services

Pelayanan sosial terhadap anak jalanan ini dikembangkan di lingkungan masyarakat dimana anak dan keluarga anak jalanan bertempat tinggal. Pelayanan ini dilakukan dengan cara melibatkan seluruh anak dan keluarga anak jalanan serta anggota masyarakat yang lainnya dalam proses pelayanan. Tujuan pelayanan sosial ini adalah mencegah anak dari keluarga miskin terutama anak yang mempunyai resiko tinggi (*children at high risk*) menjadi anak jalanan. Diupayakan agar mereka tidak mungkin mempunyai peluang terjun ke jalan dan dimungkinkan untuk dikembalikan kepada keluarga mereka.

2. *Street Based Social Services*

Pelayanan sosial terhadap anak jalanan ini dikembangkan di lingkungan jalanan atau tempat publik lainnya, dimana anak jalanan menjalani hidup dijalan. Pelayanan ini dilakukan dengan cara melibatkan seluruh anak jalanan dan para pihak yang bersinggungan dengan kehidupan anak jalanan dalam proses pelayanan. Tujuan pelayanan sosial ini adalah mencegah anak jalanan dengan kategori anaka yang bekerja dijalan (*children of the steet*) untuk tidak terjerumus dan menjadi pelaku kejahatan. Diupayakan agar mereka menjalani kehidupan seperti semula dan dapat dipertemukan kembali dengan keluarga mereka.

3. *Centre Based Social Services*

Pelayanan sosial terhadap anak jalanan ini dikembangkan di lembaga pelayanan khusus dalam bentuk panti atau yang sejenisnya. Anak diambil dari lingkungan jalanan atau tempat publik lainnya. Mereka diberi fasilitas untuk dapat menjalani hidup seperti semula. Selain itu, pelayanan ini dilakukan untuk mengisolir mereka dari lingkungan yang dapat menjadikan diri mereka berperilaku melanggar norma. Tujuan pelayanan ini adalah untuk menyembuhkan anak jalanan dari luka-luka fisik maupun psikologis dan sosial yang dialaminya. Mereka menerima pelayanan ini untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan setelah sembuh dari pengaruh kehidupan jalanan, kemudian mereka dapat dikembalikan kepada keluarga mereka.

Masing-masing pendekatan tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan yang saling melengkapi, sehingga dalam penggunaannya antara pelayanan sosial yang satu dengan pelayanan sosial yang lain harus bersifat simultan. Pelayanan

ketiganya dapat dilakukan dalam bentuk program rumah singgah, pelayanan keliling anak jalanan, pondok sosial, rumah perlindungan anak jalanan dan pelayanan sosial alternatif lainnya.

2.9. Kerangka Berpikir

Kemiskinan bukanlah satu-satunya faktor penyebab munculnya anak jalanan. Permasalahan tersebut merupakan kenyataan social kemasyarakatan yang juga disebabkan oleh berbagai faktor seperti modernisasi, laju pertumbuhan penduduk yang tinggi, masalah disorganisasi keluarga, lingkungan dari tempat tinggal, kebodohan, urbanisasi, ketiadaan lapangan pekerjaan dan sulitnya mendapatkan layanan pendidikan. Anak jalanan bekerja dengan cara yang mudah yaitu sebagai pengamen, penjual rokok, penjual Koran, dan sebagainya. Anak-anak yang bekerja di jalanan dapat membantu keluarga dalam perekonomiannya dan kematangan pribadi. Anak yang bekerja di jalanan juga mempunyai efek samping yaitu terjadinya kemunduran fisik, anak putus sekolah dan juga kemerosotan moral.

Berdasarkan program yang telah disusun tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis maka pemerintah daerah yang dimaksud penulis dalam melaksanakannya adalah aparat yang bertanggungjawab dan berwenang yaitu Dinas Sosial Kota Medan yang telah membuat program pembinaan anak jalanan guna untuk meminimalisasikan keberadaan anak jalanan di Kota Medan.

Tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka dari itu Dinas Sosial Kota Medan membuat peraturan tentang program pembinaan anak jalanan, yaitu:

1. Program penertiban. Program penertiban yang dimaksud yaitu program yang dilakukan oleh Dinas Sosial bekerja sama dengan aparat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan pihak lain yang terlibat untuk melakukan razia di tempat-tempat umum anak jalanan bekerja dan berkeliaran.
2. Program Pelatihan Keterampilan. Program ini dilakukan dengan pemberian keterampilan kepada anak jalanan berupa kerajinan tangan dan pekerjaan lain yang bias meningkatkan bakat dan minat anak untuk bias berkarya.

Adapun manfaat yang diharapkan dari program pembinaan anak jalanan antara lain anak memiliki keterampilan seperti pembuatan kerajinan tangan, serta diharapkan anak tidak lagi kembali ke jalanan.

Berbicara tentang bagaimana implementasi suatu kebijakan dapat berjalan efektif dipengaruhi oleh beberapa faktor. Penulis mengaitkan keefektifan suatu implementasi kebijakan dengan faktor-faktor sebagai berikut:

1. Faktor Pendukung

Faktor pendukung yang dimaksud disini adalah segala hal yang sifatnya membantu tersosialisasinya kebijakan pemerintah daerah dalam hal pembinaan anak jalanan di Kota Medan yang sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

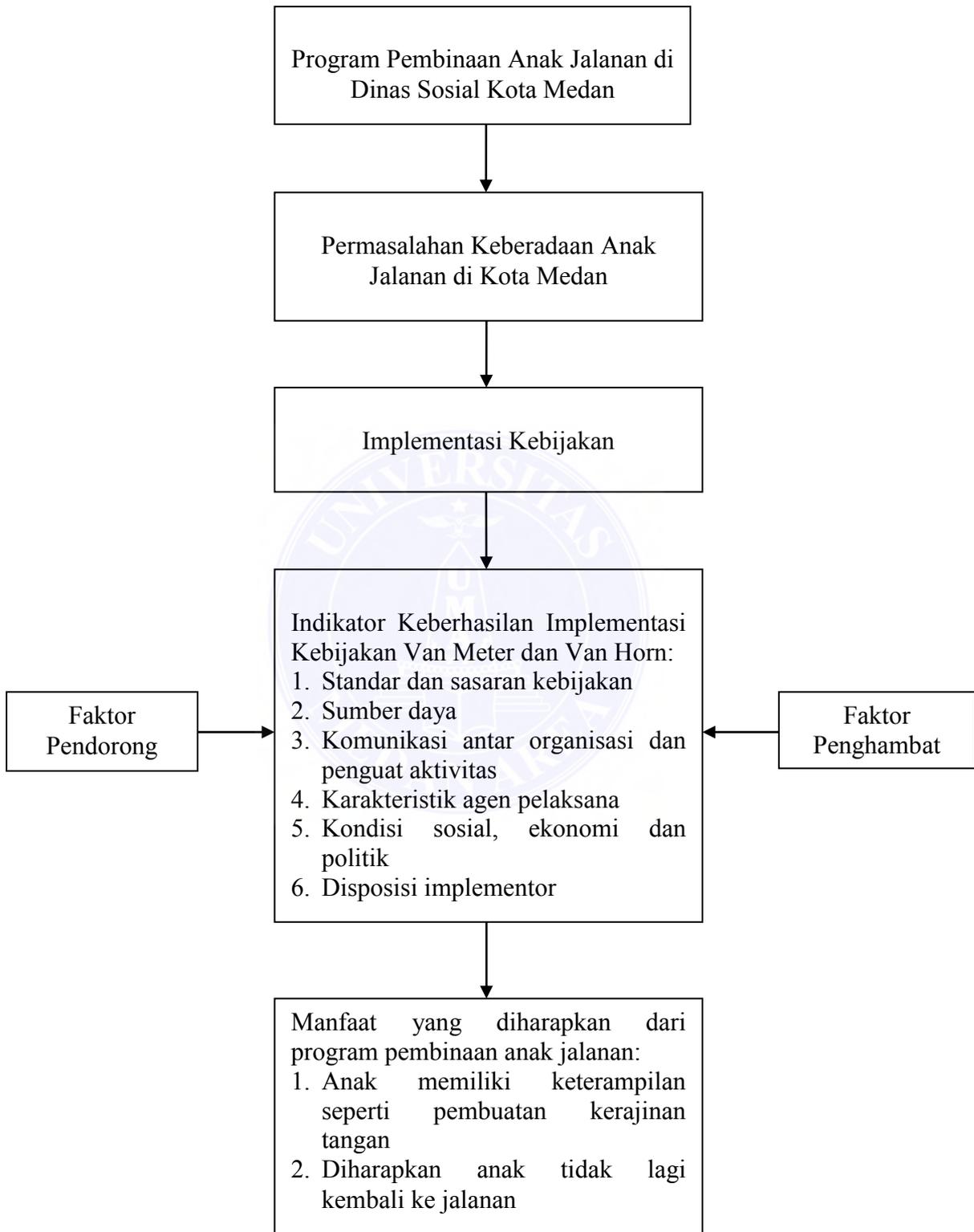
2. Faktor Penghambat

Faktor Penghambat disini merupakan segala sesuatu yang menjadi pengganjal atau penghalang terselenggaranya pembinaan anak jalanan di Kota Medan yang sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sehingga dari kebijakan tersebut maka anak diharapkan untuk dapat memiliki keterampilan seperti kerajinan tangan yang nantinya dapat dijual dan menghasilkan uang, serta anak tersebut tidak lagi turun ke jalanan untuk bekerja sebagai pengamen dan lain sebagainya.



Gambar 2.1 Bagan Kerangka Berpikir



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian “Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Medan” dapat digolongkan sebagai penelitian deskriptif.

Penelitian ini tergolong sebagai penelitian deskriptif yaitu penelitian yang dilakukan dengan tujuan menggambarkan dan mendeskripsikan objek dan fenomena yang diteliti. Termasuk di dalamnya bagaimana unsur-unsur yang ada dalam variabel penelitian itu berinteraksi satu sama lain dan apa pula produk interaksi yang berlangsung (Siagian, 2011 : 52).

Penelitian deskriptif bersifat menggambarkan dan melukiskan suatu hal berupa gambar atau foto yang di dapat dari data lapangan dan kemudian menjelaskannya dengan kata-kata. Pendekatan penelitian ini adalah berupa pendekatan kualitatif, yaitu dengan mengkaji data yang terkumpul, mempelajari data, menelaah, menyusun dalam suatu satuan. Dengan demikian penelitian ini hanya menggambarkan bagaimana implementasi kebijakan program pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Medan.

3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini, peneliti melakukan penelitian di Kantor Dinas Sosial Kota Medan, Jl. Pinang Baris No. 114 B, Medan. Penelitian dilaksanakan mulai bulan Januari sampai Maret 2017.

3.3. Informan Penelitian

Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Jadi, ia harus mempunyai banyak pengalaman tentang latar penelitian. Ia berkewajiban secara sukarela menjadi anggota tim penelitian walaupun hanya bersifat informal. Informan dengan kebaikannya dan kesuakrelaannya dapat memberikan pandangan dari segi orang dalam nilai-nilai, sikap, dan suatu proses yang menjadi latar penelitian tersebut.

Penelitian kualitatif tidak dimaksud untuk membuat generalisasi dari penelitiannya. Oleh karena itu pada penelitian kualitatif ini tidak dikenal adanya populasi dan sampel. Subjek penelitian yang telah tercermin dalam fokus penelitian tidak ditentukan secara sengaja. Subjek penelitian menjadi informasi yang akan memberikan berbagai informasi yang diperlukan selama proses penelitian.

Informan penelitian ini meliputi:

1. Informan kunci, yaitu mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Informan kunci dalam penelitian ini adalah staf bidang Rehabilitasi Sosial yang menangani tentang anak jalanan.
2. Informan utama, yaitu mereka yang terlibat langsung dalam penelitian ini yaitu anak jalanan.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan suatu cara atau proses sistematis dalam pengumpulan data, pencatatan, dan penyajian fakta untuk keperluan penelitian. Pengumpulan data informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1. Teknik pengumpulan data primer, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara langsung pada lokasi penelitian. Pengumpulan data primer dilakukan dengan menggunakan instrument sebagai berikut:
 - a. wawancara mendalam, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan memberikan pertanyaan- pertanyaan secara langsung kepada pihak-pihak yang terkait dengan suatu tujuan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan. Metode wawancara ini ditujukan untuk informan penelitian yang telah ditetapkan oleh peneliti.
 - b. Pengamatan atau Observasi partisipan, yaitu teknik pengumpulan data dengan mengamati secara langsung objek peneliti dengan mencatat gejala-gejala yang ditemukan dilapangan untuk melengkapi data- data yang diperlukan sebagai acuan yang berkenaan dengan topik penelitian.
2. Teknik pengumpulan data sekunder, yaitu merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengumpulan bahan keputusan yang dapat mendukung data primer. Teknik pengumpulan data sekunder dapat dilakukan dengan menggunakan instrument sebagai berikut:
 - a. studi dokumen, yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan atau dokumen yang ada dilokasi penelitian serta sumber-sumber lain yang relevan dengan objek penelitian.

- b. studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah, serta pendapat para ahli yang berkompetensi serta memiliki reverensi dengan masalah yang akan diteliti.

3.5. Teknik Analisis Data

Menurut Sugiyono dalam bukunya Metode Penelitian Administrasi (2011:169), kegiatan dalam analisis data adalah mengelompokkan data berdasarkan variabel dan jenis responden, menyajikan data dari tiap variabel yang diteliti untuk menjawab rumusan masalah.

Data-data yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif. Artinya, untuk analisis data tidak dipergunakan model uji statistik dengan memakai rumus-rumus tertentu, melainkan lebih ditujukan sebagai tipe penelitian deskriptif. Kutipan hasil wawancara dan observasi akan ditampilkan untuk mendukung analisis yang disampaikan sehingga pada akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan dari hasil penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagong, Suyanto. 2005. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Batubara, Hambali. 2010. *Penelitian Profil Anak Jalanan di DKI Jakarta*. Jakarta: PT. Grasindo
- Departemen Sosial. 2006. *Modul Pelayanan Sosial Anak Jalanan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial
- Dun, William. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada
- Huraerah, Abu. 2006, *Kekerasan Terhadap Anak: Fenomena Masalah Sosial Kritis di Indonesia*, Bandung: Nuansa
- Kadir, Abdul. 2015. *Studi Pemerintahan Daerah dan Pelayanan Publik*, CV.Dharma Persada- Dharmasraya
- Ketaren, Nurlela. 2009. *Asas-asas Manajemen*. Medan: USU Press
- Mangunhardjana, A. 1986. *Pembinaan, Arti, dan Metodenya*, Jakarta: Kanisius
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Mulyadi, Deddy. 2016. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, Bandung: Alfabeta
- Siagian, Matias, dan Suriadi, Agus. 2012. *Tanggung Jawab Sosial Perusahaan CSR Perspektif Pekerjaan Sosial*. Medan: Fisip USU Press
- Soedijar, A. 2004. *Penelitian Profil Anak Jalanan DKI Jakarta*, Badan Penelitian Dan Pengembangan Sosial, Jakarta: Departemen Sosial
- Sugiyono, 2011. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta

Thoha, Miftah, 2012. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada

Winarno, Budi. 2014, *Kebijakan Publik*. Yogyakarta

Wiriaatmadja, Soekandar. 1998. Pokok-pokok Penyuluhan Pertanian. Jakarta: CV. Yasaguna

Perundang-undangan

UU No. 36 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

UU No. 31 Tahun 2013 tentang Koordinasi Penanggulangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Convension on the Right of the Chil (konvensi tentang hak-hak anak).

Peraturan Wali Kota Medan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, dan Tata Kerja Perangkat Daerah

UU No. 31 Tahun 2013 tentang Koordinasi Penanggulangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

UU No. 36 Tahun 1990 tentang Hak-HakAnak

UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Sumber lain

Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan Vol. 3 No. 1 Januari - April 2011

Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial, 2010

<http://www.medanbisnisdaily.com/m/news/red/2015/10/04/121468/sedikitnya-600-anak-di-kota-medan-hidup-di-jalanan/>

<http://poskotanews.com>

DOKUMENTASI PENELITIAN



Gambar 1. Kantor Dinas Sosial Kota Medan, Jl. Pinang Baris No. 114 B, Medan



Gambar 2. Suasana Bagian Pelayanan Umum dan Ruang Tunggu di Kantor Dinas Sosial Kota Medan



Gambar 3. Dokumentasi saat wawancara peneliti kepada Informan Dinas Sosial Kota Medan



Gambar 4. Dokumentasi anak jalan dipersimpangan lampu merah Kota Medan



Gambar 5. Dokumentasi Penjaringan Anak Jalanan oleh Dinas Sosial Kota Medan