

## **PENANGANAN ANAK JALANAN DI KOTA SERANG PROVINSI BANTEN**

**Titi Stiawati<sup>1</sup>, Budiman Rusli<sup>2</sup>, A. Djadja Saefullah<sup>3</sup>, Erlis Karnesih<sup>4</sup>**

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Universitas Padjadjaran Bandung

<sup>2 3 4</sup> Dosen Administrasi Publik Fisip Universitas Padjadjaran Bandung

e-mail : [titistiawati@yahoo.co.id](mailto:titistiawati@yahoo.co.id); [budiman9560@gmail.com](mailto:budiman9560@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Anak jalanan hingga saat ini terus menjadi permasalahan publik yang belum tuntas diatasi dengan baik. Fenomena ini banyak muncul di wilayah-wilayah perkotaan, yang salah satunya terjadi di Kota Serang Provinsi Banten. Penelitian ini terfokus pada implementasi kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Serang yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat. Metode penelitian yang digunakan kualitatif, pengambilan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi. Analisis data melalui reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi. Hasil penelitian ditemukan bahwa kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Serang melibatkan beberapa unsur, diantaranya Standar dan sasaran kebijakan dilakukan melalui kegiatan melibatkan dinas terkait seperti dinas sosial dan tenaga kerja. Sumberdaya yang melibatkan lembaga-lembaga sosial dan pemerhati anak jalanan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Komunikasi antar badan pelaksana dimana setiap instansi mengambil peran masing-masing dan saling bekerjasama dan menguatkan. Karakteristik pelaksana terdiri dari pelaksana penjangkaran dan proses penggiringan untuk meningkatkan keterampilan. Lingkungan sosial ekonomi dan politik dilakukan melalui pendekatan kebijakan dengan diberikan bekal untuk keterampilan agar dapat mandiri dan dikembalikan pada lingkungan keluarga serta masyarakat sekitarnya. Sikap pelaksana bagi instansi yang ditunjuk dilakukan penindakan melalui kekeluargaan dan pembinaan secara mental dan diberikan motivasi agar mereka mau kembali kerumahnya dan bisa mencari pekerjaan yang lebih baik dan lebih layak.

Kata Kunci: Anak Jalanan, Kebijakan, dan Penanganan

### **ABSTRACT**

*Street children until now continue to be a public problem that has not been resolved properly. This phenomenon arises in many urban areas, one of which occurs in Serang City, Banten Province. This research is focused on the implementation of policies on handling street children in Serang City as stipulated in the Serang City Regional Regulation Number 2 of 2010 concerning*

*prevention, eradication, and prevention of community diseases. The research method used is qualitative, data collection is done through observation, in-depth interviews and documentation. Data analysis through data reduction, data presentation, drawing conclusions or verification. The results of the study found that the policy of handling street children in the City of Serang involves several elements, including standards and policy objectives carried out through activities involving related agencies such as social services and labor. Resources that involve social institutions and observers of street children to support the implementation of policies. Communication between implementing agencies where each agency takes on their respective roles and cooperates with and strengthens each other. The characteristics of the executor consist of the organizing of the screening and the guiding process to improve skills. The socio-economic and political environment is carried out through a policy approach with provision for skills to be independent and be returned to the family and surrounding communities. The attitude of the executor for the designated agency is carried out through family and mentally mentored action and motivated so that they want to return to their homes and can find better and more decent jobs.*

*Keywords: Street Children, Policy, and Handling*

## **PENDAHULUAN**

Anak Jalanan sebagai bagian dari persoalan publik dari tahun ke tahun tidak dapat terselesaikan disebabkan minimnya program berkelanjutan yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Serang yang berorientasi pada program kerja dan penguatan kompetensi kreatifitas individu anak. Selain itu, sumberdaya penanganan dan komunikasi antar instansi tidak terkoordinir dengan baik terutama dari segi tugas dan pokok penanganan. Kondisi itulah menyebabkan organisasi tidak berjalan dengan baik dalam

menjalankan program Unicef dan Undang-undang Dasar 1945 dan pelaksanaan Undang-undang secara teknis dan secara aplikatif tertuang dalam peraturan daerah, dalam rangka penanganan anak jalanan yang berorientasi pada kesejahteraan ekonomi anak jalanan.

Unicef memberikan batasan bahwa anak jalanan merupakan anak-anak berumur di bawah 16 tahun yang sudah melepaskan diri dari keluarga, sekolah dan lingkungan masyarakat terdekatnya, larut dalam kehidupan yang berpindah-pindah di jalan raya. Keterkaitan Unicef itu, dalam penguatan Negara telah

tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengatur penanganan anak jalanan secara jelas. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Artinya negara melalui pemerintah berkewajiban memberikan kebijakan penghidupan yang layak kepada warga negaranya sesuai harkat dan martabat kemanusiaan. Selanjutnya, Pasal 34 ayat (1) juga menyatakan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Artinya pasal yang disebutkan tersebut dalam UUD 1945 memiliki makna bahwa anak jalanan dipelihara dan diberdayakan oleh negara yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Permasalahan anak jalanan sepertinya harus terus dikaji dan ditemukan akar masalahnya, sehingga dalam penanganannya bisa dilakukan secara tepat dan tuntas. Meskipun program-program penanganan anak jalanan telah banyak dilakukan oleh pemerintah baik dari sisi preventif, kuratif

maupun rehabilitatif, akan tetapi permasalahan anak jalanan ini tidak pernah mampu terselesaikan secara tuntas. Mati satu, tumbuh seribu begitulah ungkapan yang sepertinya tepat untuk menggambarkan masalah anak jalanan tersebut. Keberadaan anak jalanan sangat mudah kita temukan seperti di perempatan-perempatan dan pinggir jalan, terminal, stasiun kereta api, pasar-pasar maupun pusat-pusat perkotaan dan tempat publik. Aktivitas yang mereka lakukan pun bermacam-macam dari mengamen, menyemir sepatu, pemulung sampai meminta-minta untuk mengemis.

Anak adalah aset bangsa yang memiliki hak untuk tumbuh dan berkembang dengan optimal, hidup di jalanan sangat membahayakan anak. Anak jalanan sering mengalami eksploitasi ekonomi oleh orang dewasa, termasuk orang tuanya; mereka rentan terhadap kekerasan fisik, sosial dan seksual; mereka juga sering terpaksa harus menjadi pengguna dan pengedar narkoba atau terlibat kejahatan. Permasalahan anak jalanan hingga saat ini terus menjadi permasalahan

publik yang belum tuntas teratasi dengan baik. Fenomena tersebut sering muncul di wilayah-wilayah perkotaan, dan hal ini terjadi di Kota Serang Provinsi Banten.

Penelitian ini terfokus pada implementasi kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Serang yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 tentang pencegahan, pemberantasan, dan penanggulangan penyakit masyarakat.

## **KAJIAN PUSTAKA**

Penelitian Ronawaty Anasiru (2011) dengan judul “Implementasi Model-Model Kebijakan Penanggulangan Anak Jalanan di Kota Makassar” penelitian tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi keberadaan anak jalanan di Kota Makassar, kebijakan penanggulangan, implementasi kebijakan, mengenali faktor pendukung dan penghambat model-model kebijakan penanganan serta mencari alternatif penanggulangan untuk menjangkau hasil yang lebih efektif dan efisien.

Hasil penelitian Ronawaty Anasiru (2011) tersebut didapatkan gambaran bahwa implementasi model-model kebijakan penanggulangan anak jalanan di Kota Makassar menggunakan beberapa tahapan pelaksanaan. Dalam pelaksanaannya digunakan empat model pendekatan yakni: (1) model pendekatan berbasis panti sosial atau *institutional based services*, (2), model pendekatan berbasis keluarga atau *family based services*, (3) model pendekatan berbasis mesyarakat atau *community based services* dan (4) model pendekatan berbasis semi panti sosial atau *half-way house services*. Adanya *political will* dan kemauan keras serta keseriusan Pemda Kota Makassar dalam hal ini Wali Kota Makassar untuk menjadikan Makassar menjadi kota yang aman, tertib dan bebas dari anak jalanan, yang penanggulangannya dilakukan oleh para pelaksana program melalui model-model pendekatan di atas, sangat mendukung program penanggulangan anak jalanan di Kota Makassar. Kurangnya koordinasi antar instansi terkait pemerintah dan

swasta serta masyarakat dalam menanggulangi anak jalanan merupakan suatu hambatan dalam implementasi model-model kebijakan penanggulangan anak jalanan di Kota Makassar. Persamaan penelitian dengan penelitian Ronawaty Anasiru yaitu sama mengkaji terakit implementasi kebijakan penanggulangan anak jalanan. Sementara perbedaannya, lokus penelitian yang berbeda dan fokus program penanganan anak jalanan yang dikaji akan lebih spesifik dikaji lebih mendalam.

Penelusuran tinjauan pustaka lain mengenai penanganan anak jalanan yaitu dilakukan Sylfia Rizzana, dkk (2013) dengan judul “Analisis Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan Dalam Rangka Pengentasan Dari Segala Bentuk Eksploitasi (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca)”. Penelitiannya mengkaji mengenai fenomena anak jalanan di Kota Malang, dengan berbagai kasus eksploitasi yang dekat dengan kehidupan anak jalanan. Penanganan masalah anak jalanan di Kota

Malang mempunyai kebijakan-kebijakan terkait masalah perlindungan anak jalanan, salah satunya adalah Keputusan Walikota No.88 Tahun 2011 tentang Komite Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang, menganalisis dampak implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang, dan menganalisis upaya alternatif dalam mengatasi hambatan dari implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang.

Hasil penelitian Sylfia Rizzana, dkk (2013) didapatkan bahwa implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Malang dinilai belum cukup berhasil, hal tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan program-program penanganan terhadap anak jalanan. Selain itu juga pada program pemberian bantuan (*stimulant*) pada anak jalanan, dimana bantuan yang diberikan seringkali tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Persamaannya dengan yang

dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama mengkaji mengenai analisis kebijakan perlindungan anak jalanan. Namun, perbedaannya dengan lokus yang berbeda, kemudian fokus penelitian yang dilakukan Sylfia Rizzana, dkk (2013) lebih pada perlindungan anak jalanan dari eksploitasi dari pihak yang tidak bertanggungjawab. Sementara yang dilakukan peneliti, lebih fokus pada implementasi program-program pemerintah daerah Kota Serang yang diberikan kepada anak jalanan sebagai bentuk penanganan pemberdayaan anak jalanan.

### **Implementasi Kebijakan Model Van Metter dan Van Horn**

Konsep Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut dengan *A model of The policy*. Konsep ini menjelaskan bahwa proses implementasi merupakan abstraksi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai faktor. Konsep ini menjelaskan kinerja kebijakan

yang didukung oleh beberapa faktor yang saling berkaitan.

Meter dan Horn (1975:154) menyatakan bahwa *implementation as a linear process*. Konsep ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan (program) dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut, diantaranya: (1) ukuran (standar) dan tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber kebijakan; (3) ciri-ciri atau sifat badan/ instansi pelaksana; (4) komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanan; (5) sikap para pelaksana; dan (6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan (program) konsep Meter dan Horn dijelaskan sebagai berikut:

#### 1). Standar dan Sasaran Kebijakan

Faktor ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan, Menurut Van Meter Van Horn (1975: 464) *These standards and objectives are self-evident and easily measurable in some cases*

(Standar-standar dan tujuan yang jelas dan mudah terukur dalam beberapa kasus). Standar dan sasaran kebijakan Van Meter dan Van Horn, bahwa dalam setiap kebijakan publik, hendaknya standar dan sasaran harus senantiasa dicantumkan dengan jelas di tiap tiap program, sebab jika standar dan sasaran kebijakan itu jelas maka akan dengan mudah untuk dilaksanakan, akan tetapi sebaliknya akan sering terjadi kegagalan bila standar dan sasaran tidak jelas. Standar merupakan ukuran dasar dan tujuan kebijakan itu juga akan berdampak tidak langsung pada kecenderungan para pelaksana melalui variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Selanjutnya sebagaimana yang dikemukakan oleh Pressman dan Widavsky (1973) dalam Van Meter & Van Horn bahwa "*implementation cannot succeed or fail without a good against which to judge it*" Van Meter & Van Horn (1975:464). Penetapan standar dan sasaran. Salah satunya dapat menggunakan suatu "*statement*" dari

pada pembuat kebijakan (*policy maker*), yang dapat dicerminkan dalam suatu peraturan. Garis petunjuk program, yang didalamnya telah dijelaskan kriteria-kriterianya untuk kepentingan evaluasi suatu kebijakan.

Jadi pemahaman mengenai standar dan sasaran kebijakan, bahwa kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan.

## 2). Sumber Daya

Di samping standar dan sasaran kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapatkan perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar

implementasi yang efektif. Dalam praktik implementasi kebijakan, kadang seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain juga perlu diperhitungkan yaitu sumber daya keuangan dan waktu. Ini karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten

dan kapabel telah tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan suatu implementasi kebijakan.

### 3). Komunikasi Antar Badan Pelaksana

Implementasi akan berjalan efektif bila standar dan sasaran sudah dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan standar dan sasaran dari kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari standar dan sasaran yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah sering mengalami kesulitan dalam proses



komunikasi yang kompleks, misalnya dalam penyampaian berita ke bawah dalam organisasi dan/atau organisasi lain dan kepada komunikator lain sering mengalami gangguan (*distortion*) terhadap suatu standar dan sasaran, atau sumber informasi yang sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka saat pelaksanaan kebijakan secara intensif akan lebih sulit.

Dengan demikian menurut penjelasan ini, prospek implementasi kebijakan yang efektif jangan ditentukan oleh kejelasan standar dan tujuan kebijakan saja, akan tetapi hendaknya dikomunikasikan kepada pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*) Van Meter and Van Horn, (1975:464).

Antar organisasi maupun antar pemerintah mempunyai kewenangan untuk menanggapi pencapaian kebijakan yang memuaskan atau tidak memuaskan. Selain itu juga, para pejabat-pejabat di organisasi atau pemerintahan mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku bawahan.

Di dalam hubungan antar organisasi maupun antar pemerintah, diperlukan dua hal yang penting dalam pelaksanaan kegiatan, *Pertama*, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Artinya disini bahwa pejabat-pejabat tingkat tinggi seringkali dapat melakukan banyak hal untuk memperlancar implementasi kebijakan dengan jalan membantu pejabat-pejabat bawahan menginterpretasikan peraturan-peraturan dan garis-garis pedoman pemerintah, menstrukturkan tanggapan-tanggapan terhadap inisiatif-inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis yang diperlukan yang berguna dalam melaksanakan kebijakan. *Kedua*, atasan dapat menyadarkan pada berbagai sanksi, baik positif maupun negatif.

Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya sering dilaksanakan rapat-rapat rutin secara berkala dengan tempat dan waktu yang telah ditetapkan, agar dapat mendukung komunikasi organisasi antar instansi yang berkaitan dengan program/kebijakan dengan kelompok sasaran yang

mampu memahami serta bertanggung jawab atas program yang dilaksanakan.

#### 4). Karakteristik Organisasi Pelaksana

Pusat perhatian pada organisasi pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan organisasi pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka organisasi pelaksana kebijakan itu haruslah berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhatikan manakala hendak menentukan organisasi pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula organisasi yang dilibatkan.

#### 5). Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Selain keempat faktor di atas, salah satu faktor lain yang mendukung dalam implementasi kebijakan adalah faktor di luar organisasi pelaksana itu sendiri, yang secara nyata memiliki hubungan kuat dengan organisasi pelaksana, faktor eksternal ini meliputi faktor sosial kemasyarakatan, faktor kondisi ekonomi dan faktor sosial politik melingkupi organisasi pelaksana implementasi kebijakan.

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang diberikan oleh van Metter & van Horn (1975) adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Selanjutnya lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan

kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan aspek selanjutnya yang diidentifikasi oleh Van Meter dan Van Horn (1975). Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

#### 6). Sikap Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan

yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan 'dari atas' (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusan-nya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

Van Meter dan Van Horn (1975) berpendapat bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yurisdiksi dimana kebijakan tersebut dihasilkan. Mereka kemudian mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin memengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yakni: kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

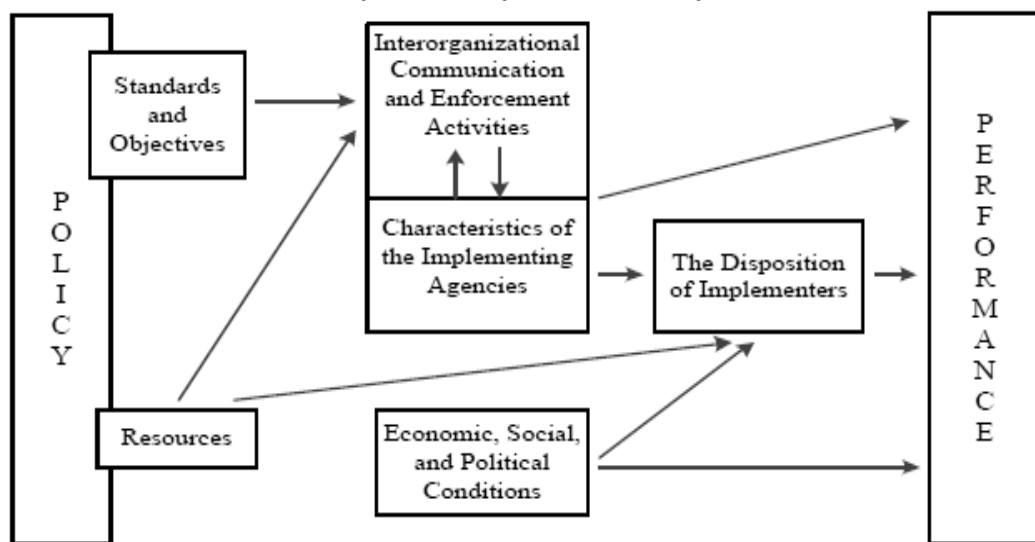
Pemahaman pelaksana tentang tujuan umum maupun standar dan sasaran kebijakan merupakan satu hal yang penting. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran

terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidaktaatan para pelaksana terhadap kebijakan. Dalam kondisi seperti inilah persepsi individu memegang peran. Dalam keadaan ketidaksesuaian kognitif, individu

terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidaktaatan para pelaksana terhadap kebijakan. Dalam kondisi seperti inilah persepsi individu memegang peran. Dalam keadaan ketidaksesuaian kognitif, individu

Adapun konsep dari Van Meter dan Van Horn (1975) dapat dilihat pada gambar sebagai berikut ini :

**Gambar 2.2**  
**Konsep Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber : Meter dan Horn (1975 : 145)

Konsep di atas menggambarkan bahwa variabel sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik serta mempengaruhi juga komunikasi antar badan pelaksana. Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi karakteristik badan pelaksana dan

sikap pelaksana serta dapat mempengaruhi kinerja program. Variabel komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan dengan saling mempengaruhi dengan karakteristik badan pelaksana, dan sikap pelaksana.

## Konsep Anak Jalanan

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

*Suharto* (2011:231) menjelaskan bahwa anak jalanan adalah “anak laki-laki atau perempuan yang mengabdikan sebagian besar waktunya untuk bekerja atau hidup di jalanan dan tempat-tempat umum seperti pasar, *mall*, terminal bis, stasiun kereta api, taman kota.”

Menurut Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA), anak jalanan dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

1. *Children of The Street*. Yaitu, anak jalanan yang hidup di jalanan selama 24 jam. Makan, tinggal, tidur, dan bekerja di jalan. Tidak ada lagi kontak dengan keluarga, tidak lagi pulang ke rumah (meskipun ada) dan tidak lagi bersekolah.
2. *Children on The Street*. Yaitu, kategori anak jalanan yang masih memiliki keluarga dan

pulang ke rumah. Sebagian ada yang bersekolah. Mereka bekerja di jalanan untuk membantu orang tua, keluarga termasuk untuk kebutuhan pribadi seperti untuk membayar biaya sekolah.

3. *Children Vulnerable to Be on The Street*. Yaitu, kelompok anak yang berteman dengan kedua tipe di atas dan terkadang ikut-ikutan turun ke jalan. Mereka merasa tertarik untuk hidup di jalanan.

Selanjutnya Departemen Sosial Republik Indonesia membagi anak jalanan ke dalam beberapa tipe, yaitu :

1. Anak jalanan yang masih memiliki dan tinggal dengan orang tua.
2. Anak jalanan yang masih memiliki orang tua tetapi tidak tinggal dengan orang tua.
3. Anak jalanan yang sudah tidak memiliki orang tua tetapi tinggal dengan keluarga.
4. Anak jalanan yang sudah tidak memiliki orang tua dan tidak tinggal dengan keluarga.

Menurut Dinas Sosial Kota Serang (2014 : 4), yaitu :  
“ Anak jalanan adalah anak yang yang

melewatkan atau memanfaatkan sebagian waktunya untuk melakukan kegiatan sehari-hari di jalanan termasuk lingkungan pasar, pertokoan, dan pusat-pusat keramaian lainnya untuk mencari nafkah “.

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Banten, terdapat beberapa kriteria anak jalanan, yaitu:

1. Anak yang hidup dan mencari penghidupan di jalanan.
2. Anak yang hidup dan mencari perlindungan di jalan dengan cara tertentu.
3. Anak yang mencari nafkah di jalan tetapi pulang ke rumah setiap hari.
4. Anak Baru Gede (ABG) yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalan, tetapi tidak untuk mencari nafkah.

## **METODE PENELITIAN**

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif, sebuah penelitian yang didasarkan pada fenomena, gejala, fakta, atau informasi sosial. Adapun penelitian ini memfokuskan penelitiannya pada bagaimana

implementasi kebijakan dalam penanganan anak jalanan di Kota Serang Provinsi Banten. Penelitian ini mengeksplorasi dari suatu sistem yang terbatas secara mendetail, pengumpulan data secara mendalam dengan menelaah sebanyak mungkin data mengenai subjek yang diteliti (Creswell, 1998:61-62). Dalam penelitian ini peneliti mengeksplorasi berbagai informasi dari berbagai literatur-literatur dan dokumen-dokumen serta peraturan-peraturan perundangan yang berlaku.

Pemilihan informan dilakukan secara *purposive*, dimana informan yang diambil adalah Kepala Dinas Sosial, Kabid pelayanan dan rehabilitasi sosial, Kasi pelayanan dan perlindungan sosial anak dan lansia, Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja, anak jalanan, orangtua anak jalanan dan masyarakat. Analisis data dilakukan tidak hanya setelah pengumpulan data, melainkan juga pada waktu proses pengumpulan data. Setiap aspek pengumpulan data, peneliti senantiasa sekaligus melakukan analisis. Bahwa analisis data terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi

secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi (Miles dan Huberman, 1992:16).

## **HASIL PENELITIAN**

### **Karakteristik Anak Jalanan**

Karakteristik penanganan anak jalanan sebelum terbitnya Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010, Tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat dilakukan penanganan secara parsial dan lebih dilakukan tidak termobilisasi dengan baik oleh berbagai instansi yang terkait. Penanganan yang tidak termobilisasi dengan baik itulah, sehingga anak jalanan tidak tertangani dengan baik secara tuntas dan bahkan anak jalanan bermunculan baik anak jalanan berasal dari kota Serang sendiri maupun dari luar Kota Serang. Sejak lahirnya Perda No. 2 tahun 2010, penanganan anak jalanan sudah terkonsentrasi secara baik, karena sudah ada pegangan secara bersama-sama dari pihak instansi yang terkait. Instansi dinas sosial,

dinas tenaga kerja dan dinas pendidikan dan pihak lembaga-lembaga sosial pemerhati anak jalanan sebagai mitra pemerintah telah mulai mengambil peran masing-masing.

Rendahnya kualitas pendidikan anak jalanan di Kota Serang menjadi salah satu penyebab anak turun kejalan. Anak jalanan kebanyakan memiliki pendidikan rendah dan ada yang tidak sekolah serta putus sekolah. Kondisi tersebut menjadi salah satu faktor anak jalanan sulit bersaing dan masuk di dunia kerja. Rendahnya pendidikan menyebabkan keterampilan mereka minim di dunia pekerjaan. Desakan ekonomi dan kemiskinan menyebabkan anak jalanan mencari rezeki di jalanan. Pekerjaan mereka rata-rata seperti menjadi pengamen, mengemis. Tempat beraksi mereka seperti di lampu merah dan tempat-tempat publik yang diharapkan oleh mereka bisa berbelas kasih dengan cara membagi rezekinya atau membagi uang recehnya kepada mereka. Pendidikan yang rendah ditopang oleh ketidak berdayaan orang tua mereka dan mengarahkan

anak untuk mencari dan memberikan tambahan nafkah orang tuanya.

Tingkat pendidikan anak jalanan di Kota Serang dari data Dinas Sosial Tahun 2018 diketahui bahwa jumlah anak jalanan yang terdata sebanyak 133 anak jalanan. Dari data tersebut ada sebanyak 79 anak jalanan atau sekitar 70 persen yang tidak pernah sekolah, mereka sejak lahir sudah terbiasa bergelut hidup di jalanan dan tidak pernah sekolah. Selanjutnya anak yang sedang proses menempuh sekolah dan bahkan terancam putus sekolah pada tingkatan Sekolah Dasar (SD) dan tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) ada sebanyak 24 anak atau sekitar 21 persen. Selanjutnya, anak jalanan yang lulus dan menamatkan sekolah SD dan SMP ada sebanyak 10 anak atau 10 persen dari data anak jalanan yang terdata di Dinas Sosial Kota Serang.

Karakteristik anak jalanan tidak bisa melanjutkan sekolah karena faktor ekonomi yang lemah dan keinginan atau motivasi untuk sekolah cukup rendah. Faktor tersebut karena faktor keluarga yang kurang memotivasi dan kurang

mendukung, faktor lingkungan bermain, sehingga memaksa mereka harus memperthankan pergaulan dan mencari pekerjaan dengan turun ke jalan. Pekerjaan mereka kebanyakan mengamen di pemberhentian lampu merah sudut-sudut kota yang ramai kendaraan serta pekerjaan memintaminta mengharap belas kasihan masyarakat.

Jadi anak jalanan di wilayah Kota Serang yang tersebar di beberapa titik mangkal beroprasinya aktivitas anak jalanan di Kota Serang tersebut, memiliki berbagai macam latarbelakang yang beragam. Alasan yang muncul diantaranya, karena faktor internal keluarga akibat ekonomi keluarga yang lemah atau kemiskinan dan pendidikan yang rendah. Penyebab faktor internal dalam keluarga tersebut menimbulkan munculnya anak jalanan atau sering disebut faktor kemiskinan keluarga. Kemiskinan ini diperparah oleh rendahnya pendidikan keluarga itu sendiri, sehingga kedua orang tua tidak mempunyai pandangan yang tepat terhadap masa depan anaknya.



Dari sisi faktor budaya banyak terjadi pelanggaran nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat, hal ini nampak pada perilaku anak jalanan yang berusaha mendapatkan uang untuk digunakan seperti bermain judi, minum minuman keras, seks bebas diantara kelompok anak jalanan, merokok dan penyalahgunaan narkoba. Anak jalanan tersebut mulai terkontaminasi perilaku orang dewasa atau yang populer disebut preman jalanan.

Munculnya fenomena anak jalanan karena disebabkan kebijakan pembangunan yang kurang menyentuh azas pemerataan antara pusat dengan daerah, sehingga pusat-pusat keramaian hanya muncul di daerah perkotaan. Tidak semua keluarga miskin dapat atau memperoleh akses pelayanan sosial (gratis) yang menjadi haknya, baik pelayanan kesehatan, pendidikan, maupun pelayanan publik lainnya dan kebijakan penanganan masalah anak jalanan kurang tuntas hingga ke akarnya, dan hanya dilakukan represif atau hanya pada permukaan saja.

Anak-anak yang terjun sebagai pekerja informal tersebut, bukan karena disebabkan faktor miskin semata, akan tetapi persoalan mentalitas juga menjadi perhatian penting. Mereka tidak memiliki semangat atau motivasi untuk memikirkan masa depannya, mereka mudah terpengaruh ajakan orang dewasa untuk hidup bebas dan mencari uang untuk digunakan sebebaskan mereka inginkan. Dalam usia yang masih belia mereka tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan dunia kerja dewasa ini. Selain itu orang tua mereka belum berperan penting dalam berkembangnya mentalitas anak jalanan sehingga kehidupannya menjadi semakin terpuruk.

Mentalitas karakter masyarakat untuk memanfaatkan *charity* (belas kasihan) yang menciptakan perilaku anak jalanan menjadi salah satu penyumbang penyebab maraknya anak jalanan. Kebiasaan perilaku masyarakat pengguna jalan yang memiliki solidaritas tinggi terhadap permasalahan kemiskinan menjadi peluang penghasilan bagi anak

jalanan dan keluarga atau orang tuanya.

Mereka, anak jalanan masuk dalam lingkaran anak jalanan tidak hanya disebabkan oleh faktor ekonomi, melainkan juga faktor budaya. Sering terjadi pelanggaran nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat, hal ini nampak pada perilaku anak jalanan yang berusaha mendapatkan uang untuk digunakan seperti bermain judi, minum minuman keras, seks bebas diantara kelompok anak jalanan, merokok dan penyalahgunaan narkoba. Anak jalanan tersebut mulai terkontaminasi perilaku orang dewasa atau yang populer disebut preman jalanan.

### **Implementasi Kebijakan Penanganan Anak Jalanan**

Implementasi kebijakan penanganan anak jalanan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010, Tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat dilakukan melalui melibatkan elemen yang terkait. Pemerintah Daerah dan masyarakat sudah berupaya melakukan

pembinaan terhadap anak jalanan yang dipandang menjadi salah satu penyakit masyarakat yang harus dituntaskan. Masyarakat juga selain mengajak untuk tidak memberikan uang kepada anak jalanan yang melakukan aktivitas seperti pengamen dan meminta-minta di lampu merah atau tempat keramaian sehingga ada rasa jera kepada anak jalanan untuk tidak melakukan aktivitasnya. Kemudian membantu pemahaman dan pola pandangnya terhadap pencarian kebutuhan hidup agar menanamkan rasa malu jika meminta-minta.

Sebagaimana konsep Van Meter dan Horn (2002 : 46) bahwa standar dan sasaran implementasi kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Serang belum terlihat jelas apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan tersebut. Kejelasan dan sasaran kebijakan tidak terlalu tegas dapat dilihat secara spesifik sehingga program-program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Serang belum dapat dilihat secara tegas keberhasilannya.

Kebijakan yang melibatkan beberapa unsur konsep di atas

diantaranya Standar dan sasaran kebijakan dilakukan melalui kegiatan melibatkan dinas terkait diantaranya dinas sosial dan tenaga kerja untuk secara bersama-sama menyiapkan sarana pendukung pelatihan bagi anak jalanan; Sumberdaya dalam penanganan anak jalanan pemerintah Kota Serang melibatkan lembaga-lembaga sosial dan pemerhati anak jalanan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Sumber daya dalam penanganan anak jalanan di kota Serang seperti sumber daya manusia diantaranya dari Dinas Sosial, Satuan Polisi Pamong Praja yang merupakan bagian dari perangkat daerah dalam penegakan Peraturan Daerah dan pelaksanaan kebijakan daerah dibidang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Selanjutnya perda memberikan pembatasan bahwa Tim adalah Tim pengendalian dan pengawasan Peraturan Daerah yang keanggotaannya terdiri dari Dinas Sosial atau Instansi dan pihak terkait lainnya. Selain itu dipertegas pula oleh Perda bahwa Pejabat yang berwenang adalah pejabat atau pegawai yang diberi tugas di bidang

tertentu sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

Komunikasi antar badan pelaksana, sebagaimana dalam perda bahwa setiap instansi mengambil peran masing-masing dan saling bekerjasama dan menguatkan, misalnya dinas sosial membina kader-kader pendampingan anak jalanan dan di integrasikan dengan dinas tenaga kerja dalam hal memberikan pelatihan kompetensi bagi anak jalanan. Hubungan Antar organisasi maupun antar OPD pemerintah mempunyai kewenangan untuk menangani pencapaian kebijakan pengentasan anak jalanan. Dinas Sosial Kota Serang dalam menangani permasalahan anak jalanan melakukan kemitraan dengan pihak luar. Dalam hal ini mitra komunikasi antar lembaga penanganan anak jalanan. Diantaranya dengan Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (I-PSM), Lembaga yang bergerak di bidang sosial, Personal TAGANA, Karang Taruna, Panti Pemerintah, Panti Swasta, Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat (WKSBM), Kelompok Usaha

Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM), Usaha Sosial Ekonomi Produktif Keluarga Miskin (USEP-KM), Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK). Kemitraan Dinas Sosial Kota Serang yang banyak menangani masalah anak jalanan yaitu dengan dengan Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM).

Karakteristik dalam pelaksana dalam penanganan anak jalanan dibagi pelaksana penjaringan dan proses penggiringan untuk meningkatkan keterampilan, misalnya Satpol PP bekerjasama dengan dinas sosial. Karakteristik dalam suatu lembaga yang ada di Kota Serang ini sangat berpengaruh terhadap pelaksana kebijakan yang dibuat lalu dilaksanakan, seperti halnya Satpol PP Kota Serang, yang tujuannya adalah hanya sebagai eksekutor dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Lingkungan sosial ekonomi dan politik, penanganan anak jalanan dilakukan melalui pendekatan kebijakan dan diberikan bekal untuk keterampilan agar dapat mandiri dan kemudian dikembalikan pada lingkungan keluarga dan masyarakat

sekitarnya; Sikap Pelaksana bagi instansi yang ditunjuk oleh perda dalam menangani anak jalanan dilakukan penindakan melalui kekeluargaan dan pembinaan secara mental dan diberikan motivasi agar mereka mau kembali kerumahnya dan bisa mencari pekerjaan yang lebih baik dan lebih layak.

Sikap pelaksana kebijakan penanganan anak jalanan dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan terhadap kepentingan organisasi dan kepentingan pribadi. Intensitas disposisi para pelaksana kebijakan dapat mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan, Kurang atau terbatasnya intensitas disposisi akan dapat menyebabkan gagalnya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

## **SIMPULAN**

Implementasi kebijakan penanganan anak jalanan yang melibatkan beberapa unsur diantaranya Standar dan sasaran kebijakan dilakukan melalui kegiatan melibatkan dinas terkait diantaranya

dinas sosial dan tenaga kerja untuk secara bersama-sama menyiapkan sarana pendukung pelatihan bagi anak jalanan; Sumberdaya dalam penanganan anak jalanan pemerintah Kota Serang melibatkan lembaga-lembaga sosial dan pemerhati anak jalanan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan; Komunikasi antar badan pelaksana, sebagaimana dalam perda bahwa setiap instansi mengambil peran masing-masing dan saling bekerjasama dan menguatkan, misalnya dinas sosial membina kader-kader pendampingan anak jalanan dan diintegrasikan dengan dinas tenaga kerja dalam hal memberikan pelatihan kompetensi bagi anak jalanan; Karakteristik dalam pelaksana dalam penanganan anak jalanan dibagi pelaksana penjangkaran dan proses penggiringan untuk meningkatkan keterampilan, misalnya Satpol PP bekerjasama dengan dinas sosial; Lingkungan sosial ekonomi dan politik, penanganan anak jalanan dilakukan melalui pendekatan kebijakan dan diberikan bekal untuk keterampilan agar dapat mandiri dan kemudian dikembalikan pada lingkungan

keluarga dan masyarakat sekitarnya; Sikap Pelaksana bagi instansi yang ditunjuk oleh perda dalam menangani anak jalanan dilakukan penindakan melalui kekeluargaan dan pembinaan secara mental dan diberikan motivasi agar mereka mau kembali kerumahnya dan bisa mencari pekerjaan yang lebih baik dan lebih layak.

## **SARAN**

Proses penanganan anak jalanan selama ini sudah dilakukan secara terkoordinasi secara terintegrasi, namun dari aspek solidnya pihak yang terkait belum secara sepenuhnya bergerak secara bersama-sama. Hal itu terjadi karena minimnya sarana dan prasarana pendukung serta sumberdaya yang mendukung hanya lebih mengandalkan pada biaya yang tersedia, sehingga ketergantungan anggaran sangat tinggi. Penanganan anak jalanan dibutuhkan komitmen secara bersama-sama dengan membentuk tim secara khusus dari berbagai instansi dan ditugaskan secara khusus penangan anak jalanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anasiru, Ronawaty. 2011. Implementasi Model-Model Kebijakan Penanggulangan Anak Jalanan di Kota Makassar, *Sosiokonsepsia*, Vol. 16 No. 02, Tahun 2011.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Banten. 2014. *Pemutakhiran data Bidang Sosial dan Ketenagakerjaan*.
- Creswell, John W. 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design, Choosing Among Five Traditions*. California: Sage Publication.
- Departemen Sosial Republik Indonesia Direktorat Jenderal Pelayanan Rehabilitasi Sosial Direktorat Bina Pelayanan Sosial Anak. 2005. Petunjuk Pelaksanaan Pelayanan Sosial Anak Jalanan.
- Dinas Sosial Kota Serang, 2014. *Pemutakhiran Data Hasil Reunifikasi Anak Jalanan*, Dinas Sosial Kota Serang.
- Dinas Sosial Provinsi Banten, 2016. *Laporan Anak Jalanan Berdasarkan Kabupaten/Kota di Provinsi Banten Tahun 2015*. Dinsos Banten.
- Moleong, J. Lexy. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT.Remaja Rosdakarya.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman., 1992, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*, Jakarta: Univesitas Indonesia (UI Press).
- Nugroho, Riant. 2012. *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*. Jakarta: Gramedia.
- Ramadhan, Rizki Rahadian. 2014. Implementasi peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Anak Jalanan Kota Samarinda, *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Volume 2, Nomer 2, 2014: 2151-2160.
- Rizzana, Sylfia. dkk. 2013. Analisis Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan Dalam Rangka Pengentasan Dari Segala Bentuk Eksploitasi (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang dan Lembaga Pemberdayaan Anak Jalanan Griya Baca), *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol.1 No.3, h 174-182, Tahun 2013.
- Tahir, Arifin. 2014. *Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung. Alfabeta.

Van Meter, Donald and Carl E. Van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework*, Department of Political Science. Ohio State University.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Anak Jalanan.

Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kota Serang.