

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Bandar Lampung merupakan gabungan dari kota kembar yaitu Tanjung Karang-Teluk Betung yang oleh karena perkembangan, sekarang telah menjadi satu kota yang luas dan berkembang. Pada saat ini Bandar Lampung terdiri atas sembilan kecamatan yaitu Teluk Betung Barat, Teluk Betung Selatan, Teluk Betung Utara, Tanjung Karang Pusat, Tanjung Karang Barat, Tanjung Karang Timur, Sukarame, Panjang dan Kedaton serta 84 desa/kelurahan sama dengan kota-kota lainnya di Indonesia. Bandar Lampung merupakan salah satu kota besar yang tidak lepas dari berbagai permasalahan, salah satunya adalah dalam masalah sosial. Fenomena sosial ini yang semakin lama semakin sulit untuk di selesaikan. Salah satu fenomena sosial ini adalah permasalahan mengenai anak jalanan.

Fenomena anak jalanan tidak lepas dari akibat krisis ekonomi yang pernah melanda bangsa Indonesia ini yang menyebabkan banyak masyarakat yang sangat terpukul, yaitu mereka yang tergolong kedalam kelompok masyarakat yang tidak stabil, mudah tergeser, rapuh, miskin, dan jauh dari jangkauan pembangunan. Kelompok inilah yang menurut Bagong Suyanto dkk, pada tahun 1997-1998 menunjukkan bahwa kelompok miskin tersebut umumnya buta hukum, jauh dari akses pelayanan publik, terisolasi dari

informasi dan koneksi, tidak memiliki patrom yang kuat, sehingga sangat tergantung pada sedikit sumber penghasilan.<sup>1</sup>

Selain itu akibat yang ditimbulkan dari keterbatasan-keterbatasan tersebut telah menyebabkan kerentanan penderitaan yang lebih parah dirasakannya. Kelompok masyarakat miskin sering jatuh miskin, lemah jasmani, dan hal ini cenderung terjadi terus menerus akibat dari konsumsi yang kurang layak dan jauh dari syarat-syarat kesehatan dan gizi.<sup>2</sup>

Keluarga miskin biasanya menjadi pangkal permasalahan sosial. Meski tidak semuanya berpangkal dari keluarga miskin, namun keluarga miskin menjadi penyebab terbesar munculnya permasalahan sosial disamping sikap mental. Dikalangan keluarga-keluarga miskin tersebut, siapa biasanya yang menjadi korban dan karenanya paling mengalami penderitaan yang amat sangat akibat dari terjadinya krisis ekonomi ? Salah satu akibat dari utang dan krisis ekonomi adalah makin berkurangnya jaminan terhadap pemenuhan hak-hak anak. Untuk dapat bertahan hidup, mereka memaksimalkan aset yang mereka miliki, khususnya tenaga, termasuk tenaga anak. Anak-anak terpaksa harus putus sekolah, berkeliaran menjadi anak jalanan dan terpaksa bekerja di usianya yang masih sangat muda dan pada umur yang sangat peka untuk tumbuh kembang dan pada masa-masa masih membutuhkan perlindungan agar dapat mencapai tingkat yang layak bagi perkembangan fisik, intelegensi, dan kepribadiannya.

---

<sup>1</sup> Suyanto, *Wajah dan Dinamika Pendidikan Anak Bangsa*, ADICITA, Yogyakarta, 2001, hal. 35.

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 35.

Anak jalanan merupakan permasalahan sosial yang sulit untuk diatasi, baik di Kota Bandar Lampung maupun kota-kota lain. Dan permasalahan anak jalanan merupakan masalah yang kompleks yang pada hulunya banyak faktor yang menjadi pemicu dan penyebabnya seperti kemiskinan, keretakan keluarga, orang tua yang tidak memahami dan tidak memenuhi kebutuhan anak dan lain-lain, sementara dihilimya menimbulkan permasalahan sosial lainnya serta gangguan terhadap keamanan dan ketertiban di jalanan khususnya dan fasilitas umum di perkotaan umumnya.

Kemiskinan akibat krisis juga akan meningkatkan eksploitasi terhadap anak dalam melakukan pekerjaannya, karena mereka tidak memerlukan pendidikan atau keahlian tertentu, seperti pemulung, pedagang asongan, pengamen, maupun penyemir sepatu. Bahkan krisis juga telah “melahirkan” anak-anak yang tergolong sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial. Anak terlantar, anak nakal, pecandu narkoba, balita terlantar, dan anak jalanan; yang jumlahnya kian hari kian meningkat.

*Hal yang senada hampir dipaparkan oleh Muhammad Joni bahwa pembangunan ekonomi telah membuat masalah lain yang lebih mengejutkan, diantaranya adalah anak jalanan (street children), pekerja anak (child labor), eksploitasi seks anak sebagai pekerja seks anak atau anak-anak yang dilacurkan (child prostitution)/perdagangan anak (child trafficking), penculikan anak dan perlakuan kekerasan (violation) serta penyiksaan terhadap anak (turtore).<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> Muhammad Joni, *Analisis Kebijakan Masalah Anak Yang Memerlukan Perlindungan Khusus*. Tidak Diterbitkan, Disampaikan pada Konfrensi Nasional III Kesejahteraan Anak di Jakarta tanggal 26-28 Oktober 2002, hal. 31.

Sehingga dapat kita rasakan bahwa permasalahan mengenai anak-anak di Indonesia kian kompleks dan semakin serius untuk segera dipecahkan oleh pemerintah. Karena permasalahan anak rawan<sup>4</sup> atau yang disebut sebagai anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus di Indonesia sangat mendesak untuk diselesaikan. Beberapa situasi bagi anak-anak rawan tersebut antara lain adalah:<sup>5</sup>

Pertama, jika anak berada dalam lingkungan dimana hubungan antara anak dengan orang-orang sekitarnya, khususnya orang dewasa, penuh dengan kekerasan atau cenderung untuk menelantarkan.

Kedua, jika anak berada dalam lingkungan yang sedang mengalami konflik bersenjata.

Ketiga, jika anak berada dalam ikatan kerja, baik formal maupun informal dimana kepentingan perkembangan dan pertumbuhan anak-anak itu kemudian tidak memperoleh perlindungan yang memadai.

Keempat, jika anak melakukan pekerjaan yang mengandung resiko kerja tinggi.

Kelima, jika anak terlibat dalam penggunaan zat-zat psikoaktif.

Keenam, jika anak yang karena kondisi fisiknya, latar belakang budaya, sosial ekonominya, maupun politik orang tuanya rentan terhadap berbagai perlakuan diskriminatif.

Ketujuh, jika anak yang karena status sosial perkawinannya rentan terhadap diskriminatif.

---

<sup>4</sup> Suyanto, *Op. Cit.*, hal. 35.

<sup>5</sup> Muhammad Joni, *Op. Cit.*, hal. 31.

Kedelapan, jika anak-anak yang berhadapan pada dan mengalami konflik dengan hukum dan harus berurusan dengan penegak hukum beserta aparatnya. Anak jalanan yang bekerja dipermasalahkan bukan karena bentuk atau kegiatan kerja itu sendiri, namun karena dampak negatif yang diderita anak ketika mereka menerjunkan diri ke dunia kerja. Sekedar contoh adalah kesempatan mereka untuk belajar menjadi berkurang atau malah hilang sama sekali. Karena telah digunakan untuk mencari nafkah dan memenuhi kebutuhan hidupnya.

Anak jalanan sangat rawan terhadap tindak kekerasan dan eksploitasi. Anak-anak jalanan rawan mengalami tindakan-tindakan tersebut, sebab umumnya pekerjaan yang mereka lakukan tidak mempunyai segmentasi usia. Mereka bekerja dibidang pekerjaan yang harusnya dilakukan oleh orang dewasa. Ini akan membuat mereka tua sebelum waktunya baik secara fisik maupun psikis. Dan tak jarang pula mereka terlibat perkelahian, pencurian, tindakan kekerasan, jual beli dan penyalahgunaan narkotika serta prostitusi demi untuk mendapatkan uang. Adanya eksploitasi terhadap anak-anak yang menjadikan sapi perahan dari perlakuan orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Dan juga terkadang mereka mendapat perlakuan kasar dan keras dari orang-orang di sekelilingnya.

Anak jalanan didukung pula dari sikap orang tua yang cenderung mendorong anaknya untuk bekerja. Bahkan tidak sedikit pula orang tua yang mengajarkan kepada anaknya secara langsung bagaimana hidup di jalanan, seperti dengan membawa anaknya disaat mereka mengemis di jalanan, mengamen di jalanan, dan sebagainya sehingga perilaku dari orang tuanya

cenderung diikuti oleh sang anak. Dan yang menjadikan anak-anak tersebut terpaksa harus meninggalkan bangku sekolahnya. Karena terpaksa harus bekerja karena bisa menghasilkan uang daripada pergi ke sekolah yang tidak menghasilkan uang atau yang tidak menjanjikan kerja yang lebih baik dimasa depannya. Ditambah lagi dengan mahalnya biaya pendidikan, sehingga tidak dapat dijangkau oleh mereka.

Problematika keluarga yang biasanya menyebabkan anak-anak tersebut lebih memilih hidupnya di jalanan. Kurangnya perhatian yang diberikan oleh orang tua bisa menyebabkan terjadinya kenakalan remaja. Karena hal seperti inilah yang memunculkan eksploitatif diantara orang tua dengan anak yang dapat menyebabkan anak merasa tidak betah berada di rumah dan cenderung lari ke jalanan yang mereka rasa lebih bebas.

Situasi kehidupan di jalan memang memberikan peluang bagi anak untuk melakukan berbagai macam kegiatan. Anak-anak jalanan biasanya menghabiskan separuh waktu mereka dengan bekerja di jalanan, dan selebihnya digunakan untuk bergaul dan bermalam dengan teman-teman sebaya. Sudah tidak asing lagi bagi kita, bila melihat mereka berkumpul dan membentuk komunitas baru antar anak jalanan. Terbentuknya komunitas-komunitas anak jalanan yang merupakan *peer group* dimana ini berfungsi sebagai 'keluarga kedua' yang justru dimanfaatkan oleh anak-anak itu sendiri atau orang lain untuk tujuan kriminalitas dan asusila. Munculnya perluasan konflik, dimana keberadaan anak-anak jalanan atau tempat-tempat ramai dan menjadi sektor informal bukan saja belum dilindungi hukum, namun pada

akhirnya menimbulkan konflik dengan berbagai pihak resmi seperti kepolisian, kamtib maupun masyarakat.

Kehidupan keras di alanan memang berdampak negatif bagi perkembangan mental dan moral anak. Sebagai anak yang seharusnya memperoleh perlindungan akan hak-haknya, terpaksa mengalami situasi-situasi ekonomi yang terlalu dini untuk diterimanya. Sehingga keadaan seperti inilah yang memaksakan mereka untuk turun ke jalan demi untuk mempertahankan kehidupannya. Dan tidak ada lagi masa kanak-kanak yang indah bagi mereka, karena seolah-olah masa kecil mereka telah dirampas untuk hidup dan bekerja keras di jalanan.

Selain menjadi anak jalanan tidak ada lagi pekerjaan yang dapat mereka lakukan, karena dengan usia mereka yang masih sangat dini yang tidak memungkinkan mereka untuk mencari nafkah. Dengan pendidikan yang rendah atau tidak berpendidikan sama sekali, maka pekerjaan yang bisa mereka lakukan hanyalah seperti pengamen, penjual koran, asongan, penyemir, pengemis dan sebagainya. Karena semua pekerjaan tersebut tidak membutuhkan ijazah ataupun gelar.

Sehingga satu-satunya tempat yang bisa menerima mereka adalah di jalanan. Di jalanan mereka bisa bebas berekspresi dan melakukan pekerjaan apa saja tanpa batasan dari apa dan siapa pun juga. Pendidikan yang rendah dan kepribadian yang belum matang akan membuat mereka tidak memiliki posisi tawar yang tinggi dalam dunia pekerjaan atau lingkungan sosial. Mereka akhirnya berfungsi sebagai pelestari kemiskinan keluarganya. Dengan

kata lain, tidak ada mobilitas vertikal yang dialami sang anak dalam perjalanan hidupnya. Dalam konteks yang kehidupan berbangsa secara keseluruhan, tentu sumber daya manusia yang demikian akan membuat daya kompetisi suatu bangsa akan rendah. Kesimpulan ini tentu dikaitkan dengan proses alamiah suatu bangsa, yakni anak sebagai penerus generasi.

Selama ini anak jalanan selalu terkesan negatif dimata masyarakat,

Karena keberadaan mereka yang terkadang mengganggu keamanan dan ketentraman masyarakat maupun jalan umum. Orang hanya tahu bahwa mereka adalah anak jalanan yang selalu menghabiskan waktunya dengan berkeliaran di jalanan dan berkumpul dengan teman-teman seprofesinya yang sama-sama sebagai anak jalanan, dan tidak jarang pula mereka membuat keonaran dengan terlibat pencurian perkelahian ataupun tindakan lainnya yang dapat mengganggu masyarakat disekitarnya. Dan sering menimbulkan konflik dengan berbagai pihak resmi, seperti pihak kepolisian, kamtib maupun masyarakat.

Kehidupan anak jalanan pada umumnya sudah tidak teratur, baik kepada orang tuanya atau kepada walinya, bahkan sebagian anak telah putus sama sekali dengan orang tuanya, mereka dikategorikan suatu kelompok yang paling sulit ditangani, mengingat mereka umunya telah hidup di jalanan dan menunjukkan perilaku yang agresif, mal-adaptif dan anti sosial.

Oleh karena itu keluhan dan tanggapan negatif sebagian masyarakat selalu diarahkan pada kelompok ini, antara lain:



1. Tidak ada tanggung jawab dari orang tua.
2. Tidak mau berusaha untuk maju.
3. Sebagai penghalang lalu lintas jalan yang berakibat rawan kecelakaan.
4. Berakibat dapat melakukan tindak kejahatan (minuman keras, obat-obatan, penggoresan kendaraan, pencurian, dsb).
5. Rentan terjangkiti penyakit (kulit, dsb).
6. Rentan menjadi korban kejahatan/pelecehan seksual .

Untuk menghilangkan berbagai macam anggapan negatif oleh sebagian masyarakat yang semakin rumit dan kompleks, diperlukan perhatian yang terencana secara dini antara lain:

1. Menciptakan dan meningkatkan kesadaran dikalangan masyarakat dan keluarga dalam rangka penanganan anak jalanan.
2. Membangun minat dan rasa peduli seluruh elemen masyarakat terhadap pengentasan anak jalanan.<sup>6</sup>

Banyak persoalan mengenai anak jalanan, mulai dari pelecehan sampai pemberian label negatif terhadap mereka, hal ini menunjukkan bahwa anak-anak tersebut merupakan fenomena yang jarang tersentuh dengan 'proyek-proyek' perlindungan akan hak-haknya. Kasus-kasus kejahatan yang melibatkan anak jalanan sebagai pelaku tindak kejahatan membawa fenomena tersendiri mengingat anak adalah individu yang masih labil emosi belum menjadi subyek hukum maka penanganan kasus kejahatan dengan pelaku anak perlu mendapat perhatian khusus.

---

<sup>6</sup> Dinas Sosial, *Makalah Seminar dan Lokakarya Menggagas Strategi Terpadu Penanggulangan Anak Jalanan di Kota Bandar Lampung*, Kamis 4 Oktober 2003, hal. 10.

Fenomena keberadaan anak jalanan di Bandar Lampung membuat masyarakat merasa resah. Karena banyaknya anak jalanan yang tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap sehingga menjadikan mereka lebih sering berkeliaran di jalanan, dan mengganggu ketentraman masyarakat. Hal ini yang juga menyebabkan anak-anak menjadi kurang mempunyai etika dalam pergaulan dan dalam kehidupan sehari-harinya didalam masyarakat karena mereka merasa bisa melakukan apa saja tanpa ada yang mengawasi dan melarang. Tidak jarang pula mereka melakukan perbuatan yang melanggar hukum dan melakukan tindakan asusila yang dapat melanggar aturan dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Dan menjadikan mereka sulit untuk diatur dan berkeliaran dimana-mana. Oleh karena itu mereka membutuhkan tempat dimana mereka bisa berlindung serta tempat yang nyaman untuk mereka singgahi, sehingga dengan adanya Rumah Singgah mereka bisa memiliki tempat tinggal yang layak dan berkumpul dengan teman-teman sebaya serta dapat berkreasi melakukan hal-hal yang positif.

Pada umumnya anak jalanan di Kota Bandar Lampung melakukan aktifitasnya karena faktor ekonomi. Keadaan ekonomi keluarga yang lemah telah memotivasi mereka bekerja untuk memperoleh penghasilan sendiri dan atau membantu keluarganya. Untuk dapat bertahan hidup ditengah kehidupan kota yang keras dan membantu orang tuanya dalam mencari nafkah, maka salah satu aktifitas yang dipilih anak adalah menjadi anak jalanan dan melakukan berbagai pekerjaan seperti menjadi pedagang asongan, penjaja koran, penyemir sepatu, pengamen maupun pemulung. Namun selain faktor

ekonomi, masih ada faktor penyebab lainnya yaitu faktor sosial dan faktor keluarga.

Dengan semakin meningkatnya jumlah anak jalanan yang ada di Bandar Lampung telah membuat masyarakat merasa resah dan terganggu, sehingga pemerintah perlu melakukan pengaturan terhadap anak jalanan, agar keberadaan mereka tidak lagi mengganggu ketentraman dan kenyamanan masyarakat yang ada disekitarnya. Oleh karena itu keberadaan anak jalanan yang ada di Bandar Lampung sangat memerlukan perhatian yang khusus dari Pemerintah.

Berdasarkan hasil pemetaan anak jalanan pada bulan Mei Tahun 2004 jumlah anak jalanan di Propinsi Lampung adalah 9.874 anak jalanan. 67% laki-laki dan 33% perempuan dengan tingkat usia anak jalanan 2,5 – 18 tahun dengan tingkat pertumbuhan 12,5 % pertahun. Dan di Kota Bandar Lampung ada 4.779 orang anak jalanan. Dan setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan sekitar kurang lebih 25%.<sup>7</sup>

Fenomena anak jalanan tidak terlepas dari kehidupan masyarakat. Karena anak jalanan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat, karena sama halnya merupakan suatu produk atau output yang dihasilkan dari proses sosial masyarakat sehingga perlu diperhatikan lebih serius secara bersama-sama.

---

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Firmansyah SH, selaku Kepala Kesejahteraan Sosial Anak dan Jompo. Wawancara Dilakukan pada tanggal 12 Desember 2005 di Kantor Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Bandar Lampung.

Oleh karena itu Pemerintah berusaha melakukan berbagai upaya untuk mengurangi dampak negatif dari kehidupan di jalan. Selain Pemerintah, yang memiliki peranan penting dalam menangani masalah ini, masyarakat dalam arti kelompok sosial maupun secara individual sebagai anggota kelompok. Dalam hal ini anak-anak jalanan cenderung mengalami kenakalan remaja karena akibat dari kondisi sosial yang kurang menguntungkan bagi perkembangan mental anak. Disisi lain, kondisi sosial yang sehat dapat diupayakan oleh masing-masing individu didalam masyarakat atau dapat pula diciptakan oleh para pemimpin yang bertanggung jawab atas keamanan, ketentraman dan kedamaian dalam lingkungan hidup masyarakat. Terwujudnya kondisi ini seharusnya diusahakan sedini mungkin sehingga segi-segi negatif tersebut tidak mengganggu atau meresahkan hidup masyarakat, terutama sekali tidak mengganggu perkembangan mental anak remaja. Dan juga secara psikologis, pemenuhan rasa kasih sayang, rasa aman, dan perhatian seharusnya diawali sedini mungkin dari dalam keluarga.

Kini sudah saatnya Pemerintah dan masyarakat secepat mungkin memberdayakan mereka sebagaimana kodratnya sebagai anak. Membantu mereka dalam memperbaiki kehidupannya dengan melindungi dan menjaga hak-hak mereka. Mengentaskan mereka dari kebodohan dan keterbelakangan pengetahuan dan teknologi serta budaya haruslah menjadi prioritas. Sebab bagaimana pun juga mereka adalah aset masa depan bangsa dan sekaligus sebagai penerus bangsa. Mereka merupakan calon pemimpin bangsa di

kemudian hari. Mereka akan mengambil alih tongkat estafet kepemimpinan dan diharapkan mampu melanjutkan pembangunan..

Salah satu kebijakan yang telah dikeluarkan dalam usaha mengatasi permasalahan anak jalanan adalah Program Kemitraan Departemen Sosial yang kemudian setelah dilikuidasi digantikan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam bentuk pengelolaan Rumah Singgah sesuai dengan SK Tim Koordinasi Kota Pemberdayaan Anak Jalanan Kota Bandar Lampung No. 400/500/52/III/2000. Adapun dana dari program ini berasal dari Anggaran Belanja Tambahan (ABT), tetapi mulai tahun 2000-2001 dana bantuan terhadap program Rumah Singgah berasal dari *HNSDP (Health Nutrition Sector Development Project)*.<sup>8</sup>

Pelaksanaan kesejahteraan sosial terhadap anak jalanan dilandasi oleh Undang-undang 1945 Pasal 34 “Fakir Miskin dan Anak Terlantar Dipelihara Oleh Negara”, yang selanjutnya diatur antara lain menurut beberapa produk peraturan Perundang-undangan terkait antara lain:

1. Undang-undang No. 6 tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial
2. Undang-undang No. 4 tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak
3. Undang-undang No. 2 tahun 1990 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
4. Undang-undang No. 10 tahun 1992 Tentang Kependudukan
5. PP No. 2 tahun 1998 Tentang Usaha Kesejahteraan Bagi Anak Bermasalah

---

<sup>8</sup> Heni Nopianti. 2002. *Studi Evaluasi Efektivitas Kebijakan Program Rumah Singgah Terhadap Penanganan Anak Jalanan di Bandar Lampung*. Skripsi tidak diterbitkan. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNILA. Bandar Lampung, hal. 13.

6. Undang-undang No. 23 tahun 1992 Tentang Kesehatan
7. PP No. 27 tahun 1990 Tentang Pendidikan Pra Sekolah
8. Keputusan Menteri Sosial RI No. HUK 3-3-8/239 tahun 1974 Tentang Panti Asuhan
9. Surat Keputusan Menteri Sosial RI No. 16 tahun 1984 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Sosial di Propinsi dan Kantor Departemen Sosial Daerah/Kabupaten/Kota
10. Surat Keputusan Menteri Sosial RI No. HUK 3-3-10/234 tahun 1974 Tentang Pemberian Bantuan Sosial dan Subsidi Kepada Badan Sosial Swasta.

Adapun tujuan dari didirikannya rumah singgah itu sendiri secara umum adalah untuk menyelamatkan dan melindungi anak agar dapat tumbuh kembang secara wajar menjadi sumber daya manusia yang produktif. Sedangkan tujuan dari program Rumah Singgah atas bantuan *HNSDP (Health Nutrition Sector Development Project)* untuk anak jalanan adalah:

1. Menyatukan anak dengan orang tua jika memungkinkan untuk memasukkan anak kekeluarga, kekeluarga pengganti, panti pesantren dan sebagainya jika diperlukan.
2. Mengurangi kebiasaan-kebiasaan buruk yang dilakukan oleh anak jalanan.
3. Mempertahankan atau mengembalikan anak jalanan ke sekolah dan meningkatkan prestasi belajar.
4. Mendidik anak jalanan menjadi warga masyarakat yang terampil dan produktif.

5. Meningkatkan pendidikan keluarga dan kemampuan orang tua dalam mengasuh dan mendidik anaknya.
6. Memberikan bantuan tambahan dengan orang tuanya agar dapat mempertahankan status kesehatan dan gizinya.<sup>9</sup>

Pelaksanaan Program Rumah Singgah di Bandar Lampung telah berjalan dari tahun 1999 hingga sekarang dan telah bekerja sama dengan beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Adapun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menerima bantuan sesuai dengan SK TKK Bandar Lampung No. 400/500/52/III/2000 adalah Pusaka Indonesia, Al-Achyar, Bina Mandiri, Bina Insani, Awipastama, Al- Khoiriyah, Lembika dan YLKAI.<sup>10</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, permasalahan penelitian yang dirumuskan adalah sebagai berikut :

*“Sejauh manakah Dinas Sosial Kota Bandar Lampung mengimplementasikan program Rumah Singgah?”.*

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk dapat mengetahui sejauh mana peran Dinas Sosial Bandar Lampung dalam menangani permasalahan anak-anak jalanan.
2. Memperoleh data dan gambaran tentang anak jalanan yang ada di Kota Bandar Lampung.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 13.

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 13.

3. Untuk mengetahui sejauh mana keefektifan Rumah Singgah dalam menangani permasalahan anak-anak jalanan yang ada di Kota Bandar Lampung.
4. Penelitian ini diharapkan juga dapat menunjukkan kepada Pemerintah tentang kebijakan program Rumah Singgah yang telah dikeluarkannya, sehingga paling tidak hasil penelitian ini dapat melahirkan rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung pada umumnya, dan Dinas Sosial Kota Bandar Lampung pada khususnya.

Dan adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dalam menyikapi masalah anak-anak terutama anak jalanan.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif dan berguna bagi Dinas Sosial Bandar Lampung. LSM yang bergerak dibidang anak jalanan, masyarakat luas dan juga kepada para mahasiswa untuk lebih memperhatikan permasalahan anak jalanan. Dengan demikian intervensi terhadap anak jalanan ini nantinya dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya, baik untuk kepentingan pembinaan sumber daya manusia maupun untuk kesejahteraan dan kepentingan anak-anak jalanan itu sendiri.
3. Memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dalam meningkatkan perhatian terhadap anak jalanan yang lebih baik dimasa yang akan datang.



4. Untuk memberikan pengetahuan kepada para pembaca mengenai sejauh mana peranan yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandar Lampung didalam menangani permasalahan anak-anak jalanan.

## D. Kerangka Dasar Teori

### 1. Pengertian Teori

Kerangka dasar teori adalah merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel yang berhubungan antara variabel yang berdasarkan konsep definisi tertentu, unsur yang paling besar peranannya. Dalam suatu penelitian adalah unsur karena inilah penulis akan mencoba mengganti permasalahan yang ada.

Menurut Muchtar Mas'ud yang dimaksud dengan teori adalah :

*"Teori adalah bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa suatu fenomena itu terjadi."*<sup>11</sup>

Adapun teori menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi yang mengutip pendapat Kerlinger FN menyebutkan bahwa :

*"Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi dengan cara merumuskan hubungan"*.<sup>12</sup>

Dan Koentjaraningrat menyebutkan bahwa:

*"Teori pada pokoknya merupakan pernyataan mengenal adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dari satu atau beberapa faktor-faktor tersebut dalam masyarakat"*.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Muchtar Mas'ud, *Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1979, hal. 216.

<sup>12</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *"Metode Penelitian Survey"* Edisi Revisi LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 31.

<sup>13</sup> Koentjaraningrat, *"Metode Penelitian Masyarakat"*, Gramedia, Jakarta, 1971.

Masri Singarimbun juga menjelaskan tentang teori, yaitu:

*“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan preposisi yang merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkan abstraksi pengertian-pengertian hubungan preposisi”.*<sup>14</sup>

Selanjutnya yang dimaksud dengan kerangka teori menurut Sanford Labovitas adalah:

*“Kerangka Teori adalah mencakup keterangan-keterangan yang menghubungkan dua variabel atau lebih dan dasar-dasar pemikiran teori yang menguraikan bagaimana dan mengapa variabel-variabel dan keterangan-keterangan yang bersangkutan ada sangkut-pautnya”.*<sup>15</sup>

## 2. Pemerintah Daerah

### a. Pemerintah

Mariun menjelaskan secara singkat pengertian tentang Pemerintah dan Pemerintahan adalah sebagai berikut :

- 1) Istilah Pemerintah menunjukkan pada bidang atau lapangan, fungsi, bidang tugas penting.
- 2) Istilah Pemerintah menunjukkan pada badan atau organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.<sup>16</sup>

Beliau juga menjelaskan tentang pengertian Pemerintah dalam arti luas dan sempit sebagai berikut:

- 1) Pemerintah dalam arti luas : segala sesuatu tugas, kewenangan, atau kekuasaan negara yang kalau mengikuti pembagian Montesquieu meliputi bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

<sup>14</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Op. Cit.*, hal. 31.

<sup>15</sup> Labovitas, Sanford, *Metode Riset Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta 1989, hal. 45.

<sup>16</sup> Mariun, *Asas-asas Ilmu Pemerintah*, BPA Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1979, hal 5.

- 2) Pemerintah dalam arti sempit : dapat diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.

Dalam tipologi intervensi Pemerintah dalam the *laissez-faire society* (masyarakat bebas) menurut Adam Smith seperti yang dikutip oleh Sri Mulyani, tugas Pemerintah adalah:<sup>17</sup>

- 1) Melindungi masyarakat dari kekerasan dan invasi yang mungkin dilakukan oleh masyarakat lain (sebagai pertahanan).
- 2) Melindungi individu dalam masyarakat dari ketidakadilan yang mungkin dilakukan oleh individu lain dalam masyarakat tersebut (administrasi dan keadilan).
- 3) Membangun sarana infrastruktur dan menyediakan barang dan jasa publik.

Fungsi dasar Pemerintah menurut Anerson seperti yang dikutip oleh Sri Mulyani adalah :

- 1) Menyediakan infrastruktur.
- 2) Menyediakan barang-barang dan jasa publik.
- 3) Menyelesaikan konflik-konflik antar kelompok.
- 4) Menumbuhkan dan memelihara kompetisi.
- 5) Menjaga kelestarian sumber daya.
- 6) Menjaga agar setiap warga negara dapat memiliki atau mempergunakan barang dan jasa publik taraf minimal yang dibutuhkannya.

---

<sup>17</sup> Sri Mulyani, Peranan Pemerintah Dalam Mekanisme Pelayanan Publik di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap, *Skripsi*, Fisipol UMY, Yogyakarta, 2001, hal 8.

7) Menjaga stabilitas ekonomi.<sup>18</sup>

Dalam menjalankan fungsi atau peranannya, pemerintah dapat menggunakan beberapa instrument sebagai berikut :

- 1) Provision/provisi, berupa alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
- 2) Subsidi (*subsidy*).
- 3) Produksi (*production*).
- 4) Pembuatan Peraturan (*regulation*).

Dari berbagai perspektif diatas terdapat banyak fungsi yang dilakukan oleh pemerintah yang di kelompokkan menjadi tiga fungsi, yaitu:<sup>19</sup>

- 1) Fungsi Pengaturan (Regulasi).

Fungsi pengaturan ini merupakan fungsi pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bersama. Fungsi pengaturan ini dilakukan baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Fungsi regulasi atau pengaturan ini secara umum terwujud dengan adanya lembaga legislatif yang salah satu fungsinya adalah membuat peraturan perundang-undangan. Namun disamping itu, fungsi pengaturan bisa juga berarti fungsi pengaturan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, baik lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif, juga departemen maupun non departemen. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pada

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

dasarnya merupakan hasil kesepakatan yang dicapai oleh komponen-komponen masyarakat dan atas dasar wewenang yang sudah diberikan oleh masyarakat.

2) Fungsi Pemberdayaan (Empowerment).

Fungsi pemberdayaan ini merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakatnya, sehingga setiap elemen masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan. Fungsi pemberdayaan ini dilakukan dalam setiap aspek kehidupan, baik ekonomi, politik, hukum, sosial, budaya, dan lain-lain.

Pada prinsipnya fungsi pemberdayaan ini merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat di segala bidang kehidupan. Namun tentu saja jika pemberdayaan itu harus dimulai dari atas maka untuk memberdayakan masyarakat, aparat pemerintah perlu diberdayakan terlebih dahulu. Tingkat pengetahuan, pemahaman, dan kesadaran politik, hukum, ekonomi, dari aparat pemerintah perlu dimantapkan sehingga pemerintah bisa memberdayakan masyarakatnya. Karena upaya pemberdayaan ini tidak terlepas dari aspek imitasi dan keteladanan dari aparat pemerintah itu sendiri

### 3) Fungsi Pelayanan.

Merupakan fungsi esensial dari pemerintah dan banyak yang dilakukan oleh eksekutif yang menyangkut kebutuhan masyarakat banyak. Hal ini karena eksekutif merupakan pelaksana dari kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan, baik oleh birokrasi pada tingkat pusat maupun daerah. Fungsi pelayanan ini merupakan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Fungsi pelayanan ini terdiri dari beberapa hal, yaitu:

- a) Menjamin keamanan warga.
- b) Memelihara ketertiban.
- c) Menjamin penerapan keadilan.
- d) Pekerjaan umum dan pelayanan.
- e) Meningkatkan kesejahteraan sosial.
- f) Menerapkan kebijakan ekonomi.
- g) Memelihara SDA/lingkungan.

Dari uraian tersebut diatas dapat diketahui bahwa peran pemerintah adalah sebagai suatu lembaga yang dibentuk oleh negara, yang mempunyai peran, tugas dan fungsi yang menyangkut kepentingan masyarakat.

#### b. Pemerintah Daerah

Peranan Pemerintah adalah sebagai lembaga yang dibentuk oleh negara yang mempunyai peran dan tugas-tugas yang menyangkut kepentingan masyarakat, yaitu

- 1) Penyediaan sarana infrastruktur.
- 2) Penyediaan barang-barang dan jasa publik.
- 3) Menjaga kelestarian alam.
- 4) Menjaga kesejahteraan masyarakat.

Dalam tugas mensejahterakan masyarakat, Pemerintah daerah menjalankan fungsi sebagai Pemerintah dalam negara kesejahteraan dengan membuat program yang secara langsung mensejahterakan masyarakat dengan :

- 1) Mewujudkan kesejahteraan hidup seluruh masyarakat.
- 2) Membentuk struktur ekonomi yang kuat.
- 3) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
- 4) Menanggulangi pengangguran.
- 5) Menciptakan lapangan usaha bagi pemerintah.

Dalam operasional Pemerintah, Pemerintah daerah berfungsi untuk menjalankan semua karyawan Pemerintah, kecuali wewenang dan politik luar negeri, pertahanan keamanan, pengadilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan, yang menyangkut kebijakan pemerintah nasional. Dalam bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kota dan daerah kabupaten meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, kebudayaan, perhubungan, industri, perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi dan tenaga kerja.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Undang-Undang No 22 Tahun 1999.

### 3. Dinas Sosial

Dinas sosial merupakan unsur pelaksana Pemerintah Propinsi yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris daerah. Dinas propinsi mempunyai tugas untuk melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana yang dimaksud diatas, maka Dinas Propinsi ini mempunyai tugas dan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
- c. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.<sup>21</sup>

Dinas Sosial Kota Bandar Lampung mempunyai fungsi pelaksanaan kewenangan Pemerintah daerah dibidang sosial dan kewenangan dekonsentrasi serta tugas Pemerintah bantuan yang diberikan oleh Pemerintah. Dan untuk melaksanakan fungsi diatas maka Dinas Sosial mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Menyusun program dan pengendalian dibidang sosial, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kehidupan Beragama.
- b. Merumuskan kebijakan teknis penyelenggaraan rehabilitasi sosial, serta pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kehidupan Beragama.

---

<sup>21</sup> Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 *Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.*



- c. Melaksanakan kegiatan rehabilitasi sosial, kesejahteraan sosial, bantuan dan sumbangan sosial, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kehidupan Beragama.
- d. Memberikan perizinan dan pelayanan umum dibidang sosial dan kewenangannya.
- e. Memfasilitasi penyelenggaraan sosial lintas kabupaten atau kota.
- f. Memberdayakan sumber dan mitra kerja di bidang sosial.
- g. Melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

#### **4. Anak Jalanan**

##### **a. Pengertian Anak Jalanan**

Bukan sesuatu yang asing lagi apabila kita mendengar mengenai anak jalanan. Fenomena keberadaan anak jalanan merupakan salah satu masalah yang sangat penting yang harus segera diatasi oleh Pemerintah. Keberadaan mereka sering kita lihat di jalanan keramaian kota. Mereka berteriak-teriak menjajakan barang-barang dagangannya, baik itu jasa maupun yang lainnya, seperti menjual koran, asongan, menyemir sepatu, mengelap mobil, ojek payung, dan lain-lain.

Anak jalanan yang berada di jalan umumnya masih berusia antara 3-16 tahun. Bahkan tidak jarang kita jumpai anak yang berusia dibawah tiga tahun ikut "berlatih" menjadi anak jalanan, yang seharusnya mereka berada dalam lingkungan keluarga yang membutuhkan kasih sayang dari keluarganya. Dan bahkan ada juga

anak balita yang sudah dilatih oleh orang tuanya untuk menjadi anak jalanan, dengan membawa atau menyuruh anaknya pada saat mengemis atau bekerja di jalanan. Karena kebutuhan hidup yang tidak dapat mereka penuhi yang membuat orang tua terpaksa untuk membawa anaknya pada saat orang tuanya mengemis atau pun mengamen di jalanan. Dan terkadang biasanya hal semacam ini dimanfaatkan oleh para orang tuanya dengan membawa anak mereka pada saat melakukan pekerjaannya di jalanan, karena agar masyarakat umum yang ada di jalanan merasa iba dan kasihan bila melihat anaknya yang masih sangat kecil, sehingga mau memberikan uangnya. Anak tersebut hanyalah dijadikan sebagai umpan saja bagi orang tuanya untuk mencari nafkah. Biasanya mereka selalu ada dikeramaian kota yang letaknya sangat strategis. Dan keberadaan mereka pun semakin lama semakin banyak.

Berdasarkan Konvensi Regional I tentang anak jalanan di Asia dikatakan bahwa :

*"Anak jalanan adalah anak-anak yang hidup di jalanan juga anak-anak yang menghabiskan waktunya untuk bekerja di jalanan untuk membiayai hidupnya, baik yang masih memiliki rumah dan keluarga maupun yang tidak lagi mempunyai keluarga".<sup>22</sup>*

Sedangkan menurut Lili I. Rilianto mendefinisikan anak jalanan sebagai berikut:

---

<sup>22</sup> Irwanto dkk, *Makalah Hasil Konvensi Regional I Tentang Anak Jalanan*, Jakarta, 1995, hal. 19.

*“Anak jalanan adalah anak-anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya dan kehidupannya di jalanan, mereka tidak memiliki tempat tinggal tetap, hidup menggelandang ditempat-tempat kumuh, menjadi gembel dan tidur ditempat yang dirasa aman oleh mereka, seperti pasar, emper toko, stasiun, gerbong kereta, kolong jembatan dan lain-lain.”<sup>23</sup>*

Pada hasil kesepakatan Lokakarya Nasional Kemiskinan dan Anak Jalanan mendefinisikan anak jalanan sebagai berikut :

*“Anak jalanan adalah anak-anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan dan ditempat-tempat umum lainnya.”<sup>24</sup>*

Anak jalanan dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu :<sup>25</sup>

- 1) Anak yang hidup atau tinggal di jalanan (*Children of the Street Living in the Street*).

Yaitu anak-anak yang hidup dan tinggal di jalanan. Pada kelompok ini kebanyakan adalah anak-anak yang tidak lagi berhubungan dengan keluarganya, tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap.

Ciri-cirinya yaitu:

- a) Putus hubungan atau lama tidak bertemu dengan orang tuanya minimal setahun yang lalu.
- b) Berada di jalanan seharian dan meluangkan 8-10 jam untuk bekerja, sisanya untuk menggelandang.

<sup>23</sup> Lili I. Rilianto, *Penanganan Anak Jalanan di Indonesia*, Makalah di Sampaikan Dalam Seminar Pemberdayaan Anak Jalanan, 1986, Bandung, hal. 81.

<sup>24</sup> Departemen Sosial, *Makalah Lokakarya Nasional Kemiskinan dan Anak Jalanan*, 1999, hal. 3.

<sup>25</sup> Heni Nopianti, *Op. Cit.*, hal. 13.

- c) Bertempat tinggal di jalanan dan tidur disembarang tempat, seperti emper, toko, kolong jembatan, taman dan lain-lain.
  - d) Tidak bersekolah lagi.
  - e) Pekerjaannya mengamen, mengemis, pemulung dan serabutan yang hasilnya untuk diri sendiri.
  - f) Rata-rata berusia dibawah 14 tahun.
- 2) Anak-anak yang bekerja di jalanan (*Children of the Street / Working Children*)

Yaitu anak-anak yang bekerja jalan, yakni anak-anak yang menghabiskan sebagian waktunya di jalanan atau tempat-tempat umum untuk membantu ekonomi keluarganya. Pada kelompok ini anak-anak masih memiliki hubungan dengan anggota keluarganya. Anak-anak ini biasanya masih sekolah.

Ciri-cirinya yaitu:

- a) Berhubungan tidak teratur dengan keluarganya, yakni pulang secara periodik misalnya seminggu sekali, sebulan sekali, dan tidak tentu, mereka umumnya berasal dari luar kota untuk bekerja di jalanan.
- b) Berada di jalanan 8-12 jam untuk bekerja dan sebagian lagi mencapai 16 jam.
- c) Bertempat tinggal dengan cara mengontrak sendiri / bersama teman, dengan orang tua/saudaranya atau ditempat kerjanya di

jalanan. Tempat tinggal umumnya kumuh yang terdiri dari orang-orang sederhana.

- d) Tidak bersekolah lagi.
- e) Pekerjaannya menjual koran, mengasong, pencuci mobil, pemulung, penyemir sepatu dan lain-lain. Bekerja merupakan kegiatan utama setelah putus sekolah terlebih diantara mereka harus membantu orang tuanya karena miskin, cacat atau tidak mampu lagi.
- f) Rata-rata berusia dibawah 16 tahun.

3) Anak yang berpotensi menjadi anak jalanan (*Vulnerable ti Become Street Children*)

Yaitu anak-anak yang berprofesi untuk menjadi anak jalanan misalnya mereka yang menjual koran di jalanan.

Ciri-cirinya yaitu:

- a) Setiap hari bertemu dengan orang tuanya (teratur).
- b) Berada di jalanan sekitar 4-6 jam untuk bekerja.
- c) Tinggal dan tidur bersama orang tua/wali.
- d) Pekerjaannya menjual koran, menjual alat tulis, menjual kantong plastik, menyemir, untuk memenuhi kebutuhan sendiri dengan orangtuanya.
- e) Rata-rata berusia dibawah 14 tahun.

Pemerintah berusaha melakukan berbagai upaya untuk mengurangi dampak negatif dari kehidupan di jalan. Dalam menangani

masalah anak jalanan dan untuk mengurangi dampak negatif kehidupan di jalan, Pemerintah telah membuat suatu program yang disebut sebagai Basis Penanganan Anak Jalanan.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mengurangi dampak negatif bagi anak-anak jalanan adalah dengan cara Basis Penanganan Anak Jalanan. Basis Penanganan Anak Jalanan ini terdiri atas 3 (tiga) tipe yaitu: Pertama, *Street Based Strategy*, yaitu penanganan yang berbasiskan jalanan, merupakan program dan kegiatan yang dirancang untuk menjangkau dan melayani anak dilingkungan mereka sendiri yaitu dijalan.

Kedua, *Centre Based Strategy*, yaitu penanganan yang berpusat di lembaga atau panti, merupakan penanganan anak jalanan oleh lembaga yang memusatkan usaha mereka pada peningkatan kesejahteraan anak sebagai pengganti keluarga. Dalam penanganan di lembaga atau panti ini terdapat beberapa jenis dan model penampungan seperti penampungan yang bersifat sementara (*drop-in centre*) dan tetap (*residential centre*).

Untuk anak jalanan yang masih bolak-balik ke jalanan biasanya di masukkan kedalam *drop-in centre* sedangkan anak jalanan yang sudah benar-benar meninggalkan jalanan akan ditempatkan dalam *residential centre*.

Ketiga, *Community Based*, penanganan yang melibatkan seluruh potensi masyarakat utamanya masyarakat atau orang tua

jalanan. Pendekatan ini bersifat preventif, yakni mencegah anak-anak turun ke jalan. Keluarga diberikan kegiatan penyuluhan pengasuhan anak dan peningkatan taraf hidup, sementara anak-anak diberi kesempatan memperoleh pendidikan formal maupun informal, pengisian waktu luang dan kegiatan lainnya. Pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan keluarga dan masyarakat agar sanggup melindungi, mengasuh dan memenuhi kebutuhan anak-anaknya.<sup>26</sup>

b. Faktor Penyebab Timbulnya Anak Jalanan

Anak jalanan merupakan masalah yang sangat krusial dalam tatanan masalah kesejahteraan anak, karena menyangkut aspek-aspek hak anak seperti kelangsungan hidup (survival), perlindungan (protection), dan perkembangan anak (developmental). Anak jalanan beresiko tinggi terhadap ancaman keselamatan dijalanan, kurang gizi, putus sekolah, penyakit menular, seks, HIV/AIDS. Selain itu juga mereka harus berhadapan dengan petugas keamanan atau kamtib, penyalahgunaan dan kesewenang-wenangan preman, serta berinteraksi dengan aktor-aktor jalanan yang mengakibatkan perkembangan pribadi yang menyimpang karena kurangnya kontrol orang tua. Anak jalanan merupakan produk masalah sosial seperti kemiskinan dan merupakan cikal bakal kemiskinan jika tidak diatasi. Oleh karenanya penanganan anak jalanan merupakan infestasi untuk mengurangi kemiskinan dan

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 20.

mendidik mereka menjadi warga yang produktif untuk menolong kelangsungan masalah kemiskinan tersebut.

Permasalahan anak jalanan selalu berkaitan dengan perubahan ekonomi, sosial, demografi dan arus urbanisasi penduduk. Berkaitan dengan masalah ekonomi sosial, demografi dan arus urbanisasi faktor pendorong anak jalanan adalah :

1) Lingkungan Anak Tersebut

Lingkungan merupakan salah satu faktor yang utama dalam menyebabkan kenakalan pada anak remaja. Karena biasanya sikap anak cenderung mengikuti orang-orang yang ada di sekelilingnya. Biasanya faktor keluarga yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan sikap dan mental anak. Kurangnya kontrol dan kasih sayang dari orang tua ataupun keluarga yang menyebabkan anak merasa tidak betah di rumah, sehingga mereka lebih memilih untuk berkeliaran di jalan dan berkumpul bersama teman-teman yang terkadang dapat berdampak negatif bagi anak tersebut. Hal seperti ini juga yang sering menyebabkan anak-anak kabur dari rumah. Karena mereka merasa lebih bebas tanpa adanya aturan dari siapapun juga. Anak-anak jalanan biasanya hidup di daerah-daerah kumuh dimana:

- a) Tidak adanya tempat untuk anak-anak bermain dan menikmati masa kanak-kanaknya.



- b) Perumahan yang sempit dan tidak sesuai dengan tempat tinggal manusia.
- c) Tidak tersedianya fasilitas yang dapat mendidik anak-anak sebagai dasar pendidikannya dan kebutuhan sosialnya.

## 2) Status Sosial Ekonomi Keluarga

Masalah anak jalanan di Indonesia sangat erat kaitannya dengan masalah kemiskinan di Indonesia, disamping adanya faktor-faktor yang lain. Jadi tidak semua anak jalanan berasal dari keluarga miskin, tetapi ada juga yang berasal dari keluarga yang mampu. Ada beberapa alasan bagi mereka yang berasal dari keluarga mampu untuk menjadi anak jalanan, seperti orang tua yang bercerai (*broken home*), kekerasan dalam keluarga, kekerasan terhadap anak (*child abuse*), kurangnya kasih sayang dari orang tua dan keluarganya, dan lain-lain. Sehingga menyebabkan mereka memilih untuk hidup bebas di jalanan sebagai rasa ketidakpuasan mereka terhadap perlakuan orang tuanya. Oleh karena itu permasalahan anak jalanan cenderung memiliki dimensi yang bervariasi. Sementara dari segi ekonomi anak jalanan cenderung berasal dari ekonomi keluarga yang berantakan dan kemiskinan.

Sedangkan kemiskinan sendiri menurut Moeljarto T. adalah:

*"Kemiskinan ditandai oleh kekurangan atau tidak mampu memenuhi tingkat kebutuhan dasar manusia, kemiskinan tersebut meliputi kebutuhan dasar yang mencakup aspek primer dan sekunder. Aspek primer biasanya berupa miskinnya aset pengetahuan dan keterampilan, sedangkan aspek sekunder berupa miskinnya jaringan sosial, sumber-*

*sumber keuangan dan informal, seperti kekurangan gizi, air, perumahan, perawatan kesehatan yang kurang baik dan pendidikan yang relatif rendah”<sup>27</sup>.*

Selain itu faktor-faktor keberadaan anak jalanan yaitu:

- a) Tingkat mikro, yakni faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarga. Pada tingkat ini, sebab yang bisa diidentifikasi dari anak dan keluarga yang berkaitan tetapi juga bisa berdiri sendiri, yakni:
  - (1) Lari dari keluarga, disuruh bekerja baik karena masih sekolah atau sudah putus sekolah, berpetualang, bermain-main, atau diajak teman.
  - (2) Sebab dari keluarga, adalah ditelantarkan, ketidakmampuan orang tua, salah satu perawatan atau kekerasan di rumah, kesulitan berhubungan dengan keluarga, tetangga, terpisah dengan orang tua, sikap-sikap yang salah terhadap anak serta keterbatasan perawatan anak yang mengakibatkan anak menghadapi masalah fisik, psikologis dan sosial.
- b) Tingkat meso, yakni faktor di masyarakat pada tingkat ini sebab yang diidentifikasi meliputi:
  - (1) Pada masyarakat miskin, anak adalah aset untuk membantu peningkatan penghasilan keluarga, anak diajarkan bekerja akibatnya anak putus sekolah.

<sup>27</sup> Moeljarto T., *Masyarakat dan Kemiskinan*, Bina Aksara, Jakarta, 1993, hal. 82.

- (2) Pada masyarakat lain, urbanisasi menjadi kebiasaan lalu diikuti anak.
  - (3) Penolakan masyarakat dan anggapan anak jalanan sebagai calon kriminal.
- c) Tingkat makro, yakni faktor yang berhubungan dengan struktur makro. Pada struktur masyarakat, sebab yang dapat diidentifikasi meliputi:
- (1) Faktor ekonomi yaitu adanya peluang kerja pada sektor informal yang tidak terlalu membutuhkan modal dan keahlian. Mereka lama di jalanan dan meninggalkan bangku sekolah. Ketimpangan desa dan kota juga mendorong urbanisasi.
  - (2) Faktor pendidikan yaitu biaya sekolah yang tinggi, perilaku guru yang diskriminatif, dan ketentuan-ketentuan teknis dan birokratis yang mengalahkan kesempatan anak belajar.
  - (3) Belum seragamnya cara pandang aparat Pemerintah yaitu ada yang memandang anak jalanan sebagai kelompok yang memerlukan perawatan (pendekatan kesejahteraan) dan yang menganggap anak jalanan sebagai pembuat masalah (pendekatan keamanan).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Direktorat Kesejahteraan Anak, Keluarga dan lanjut usia, *Modul Pelatihan Pimpinan Rumah Singgah*, Deputi Bidang Peningkatan Sosial Nasional (BKSNI), 2001, hal. 8-9.

## 5. Upaya Menangani Anak Jalanan

### a. Rumah Singgah

Rumah singgah didefinisikan sebagai suatu wahana yang dipersiapkan sebagai perantara anak jalanan dengan pihak-pihak yang akan membantu mereka. Rumah Singgah merupakan proses informal yang memberikan suasana resosialisasi terhadap sistem nilai dan norma yang berlaku dimasyarakat. Rumah Singgah merupakan tahap awal bagi seorang anak untuk memperoleh pelayanan selanjutnya, oleh karenanya penting menciptakan Rumah Singgah sebagai tempat yang aman, nyaman, menarik dan meyenangkan bagi anak jalanan.<sup>29</sup>

Rumah Singgah mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Semi Institusional, dalam bentuk ini anak jalanan boleh bebas keluar masuk baik untuk tinggal sementara maupun mengikuti kegiatan.
- 2) Hubungan Informal/kekeluargaan, hubungan antar pekerja sosial dengan anak dan sesama anak bersifat informal, seperti perkawanan atau kekeluargaan. Pekerja sosial bersifat sejajar, adil dan bersahabat dengan mereka.
- 3) Pusat kegiatan, Rumah Singgah merupakan tempat kegiatan, pusat informasi dan akses bagi seluruh kegiatan baik diluar maupun didalam Rumah Singgah.

---

<sup>29</sup> Nafsiah Mboi, *Konvensi Hak-Hak Anak*. Makalah Penelitian Anak Jalanan, Jakarta, 1999, hal. 13.

- 4) Terbuka 24 jam, anak jalanan boleh datang kapan saja siang atau malam hari untuk memberikan kesempatan perlindungan bagi mereka.
  - 5) Bebas Terbatas, di Rumah Singgah bebas untuk melakukan apa saja seperti tidur, bermain, bercengkrama, mandi, mencuci pakaian, menonton tv, dan lain-lain. Dan dilarang melakukan kegiatan yang negatif didalam Rumah Singgah.
  - 6) Partisipasi, kegiatan di Rumah Singgah dilaksanakan berdasarkan partisipasi dan kebersamaan. Pekerja sosial bersama anak jalanan memahami masalah, merencanakan, merumuskan dan melaksanakan kegiatan.
  - 7) Belajar bermasyarakat, Rumah Singgah berada ditengah-tengah masyarakat agar anak jalanan kembali belajar norma dan menunjukkan sikap dan prilaku normatif.
- b. Maksud dan Tujuan Rumah Singgah
- 1) Maksud Berdirinya Rumah Singgah
    - a) Untuk membantu Pemerintah dan masyarakat dalam upaya penanganan masalah anak-anak jalanan.
    - b) Untuk menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat agar turut berpartisipasi dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial.

- c. Untuk memantapkan dan memperluas kesempatan anak memperoleh hak-haknya selaku anak terutama dibidang pendidikan.<sup>30</sup>

## 2) Tujuan Rumah Singgah

Tujuan secara umum

*"Membantu anak jalanan mengatasi masalah-masalahnya dan menemukan alternatif untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya".<sup>31</sup>*

Tujuan secara khusus

- a) Membentuk kembali sikap dan perilaku anak yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku dimasyarakat.
- b) Mengupayakan anak-anak kembali ke rumah jika memungkinkan atau ke panti dan lembaga lainnya jika diperlukan.
- c) Memberikan berbagai alternatif pelayanan untuk pemenuhan kebutuhan anak dan menyiapkan masa depannya sehingga warga masyarakat yang produktif.<sup>32</sup>

## c. Fungsi Rumah Singgah

Adapun fungsi dari didirikannya Rumah Singgah adalah sebagai berikut:

- 1) *Tempat pertemuan (meeting point) pekerja sosial dengan anak jalanan.*

<sup>30</sup> Departemen Sosial, *Pedoman Penyelenggaraan Pembinaan Anak Jalanan Melalui Rumah Singgah*, Jakarta, 1998, hal. 18.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

Dalam fungsi ini, Rumah Singgah merupakan tempat bertemu antara pekerja sosial dengan anak jalanan untuk menciptakan persahabatan. Assessment/diagnosa, dan melakukan kegiatan program

2) *Pusat assessment dan rujukan.*

Dalam fungsi ini, Rumah Singgah menjadi tempat melakukan assessment atau diagnosis terhadap kebutuhan dan masalah anak jalanan serta melakukan rujukan (*referral*) pelayanan sosial bagi anak jalanan. Dan Rumah Singgah menjadi rujukan bagi anak jalanan terhadap kebutuhan dan masalah yang tidak terpenuhi di jalanan.

3) *Fasilitator (media perantara dengan keluarga lembaga lain).*

Dalam fungsi ini, Rumah Singgah merupakan media perantara antara anak jalanan dengan keluarga, panti, keluarga pengganti dan lembaga lainnya. Anak jalanan diharapkan tidak terus menerus bergantung kepada Rumah Singgah, melainkan dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik melalui atau setelah proses yang dijalannya. Anak jalanan diharapkan tidak terus tergantung kepada Rumah Singgah.

4) *Perlindungan*

Dalam fungsi ini, Rumah Singgah dipandang sebagai tempat anak berlindung dari kekerasan atau penyalahgunaan seks, ekonomi dan bentuk-bentuk lainnya yang terjadi di jalanan.

5) *Pusat Informasi.*

Dalam fungsi ini, Rumah Singgah menyediakan informasi berbagai hal yang berkaitan dengan kepentingan anak jalanan seperti data dan informasi tentang anak jalanan, bursa kerja, pendidikan, kursus keterampilan dan lain-lain.

6) *Kuratif-rehabilitatif (mengembalikan dan menanamkan fungsi sosial anak).*

Dalam fungsi ini, Rumah Singgah para pekerja sosial diharapkan mampu mengatasi permasalahan anak jalanan dan membetulkan sikap dan perilaku sehari-hari yang akhirnya akan mampu menumbuhkan fungsi sosial anak. Cara-cara atau intervensi professional dilakukan untuk fungsi ini termasuk menggunakan konselor yang sesuai dengan masalahnya.

7) *Akses terhadap pelayanan.*

Sebagai persinggahan, Rumah Singgah menyediakan akses kepada berbagai pelayanan sosial. Pekerja sosial membantu anak mencapai pelayanan tersebut.

8) *Resosialisasi*

Lokasi Rumah Singgah berada ditengah-tengah lingkungan masyarakat sebagai upaya mengenalkan kembali norma , situasi dan kehidupan bermasyarakat bagi anak jalanan, pada sisi lain mengarah pada pengakuan, tanggung jawab dan upaya warga masyarakat terhadap penanganan masalah anak jalanan ini.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Departemen Sosial, *Pedoman Penyelenggaraan Pembinaan Anak Jalanan Melalui Rumah Singgah*, Jakarta, hal. 21.



Penanganan di Rumah Singgah pada proses penanganan anak jalanan, dapat dibagi dalam enam kelompok, yaitu:

- 1) Penjangkauan dan pendampingan anak jalanan.
- 2) Identifikasi anak (Problem Assesment).
- 3) Resosialisasi.
- 4) Pemberdayaan untuk anak jalanan.
- 5) Pemberdayaan untuk orang tua anak jalanan.
- 6) Terminal (pengakhiran pelayanan).<sup>34</sup>

## 6. Implementasi Kebijakan

### a. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan (*Policy*) penggunaannya seringkali dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan-tujuan (*Goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar.

Kebijakan merupakan serangkaian alternatif yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan, pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan dilaksanakan.

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hal. 22.

b. Proses kebijakan

Proses kebijakan adalah keseluruhan tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan penentu pelaksanaan, penilaian dan pengendalian suatu kebijakan.

Langkah-langkah dalam proses kebijakan adalah sebagai berikut :

1) Perumusan masalah kebijakan

Merupakan suatu proses tercakup didalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan.

2) Penyusunan agenda Pemerintah

Menurut Coob dan Eldeer yang dikutip Islamy mengartikan agenda Pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan.

3) Pengesahan kebijakan

Menurut Anderson yang dikutip oleh Islamy biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion*, dan *hargaining*. *Persuasion* diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri. *Bargaining* diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-

tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.

#### 4) Evaluasi kebijakan

Menurut Charles O. Jones dikutip dari Islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik pengukuran dan metode analisisnya.

### c. Implementasi Kebijakan

#### 1) Pengertian implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan diartikan *To Implement* (mengimplementasikan) berarti *Provide The Meaning To Carrying Out* (menimbulkan akibat/ dampak terhadap sesuatu).

Kalau pendapat diatas diikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang biasanya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Instruksi Presiden, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati dan lain-lain.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier memberikan pengertian mengenai implementasi kebijakan dengan mengatakan :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian

implementasi kebijakan yaitu kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, mencakup baik itu usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

## 2) Model-model Implementasi Kebijakan

a) Model yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A. Model of Policy Implementation Process* (Model Proses Implementasi Kebijakan). Implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan :

- (1) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
- (2) Jangkauan/lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Dengan demikian tingkat keberhasilan implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

b) Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang disebut *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi).

Peran penting dari analisa implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut :

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

Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978, 1986). Model mereka ini disebut sebagai *The Top Down Approach*. Untuk mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus dipenuhi beberapa persyaratan yaitu :

- (1) Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksanaan tidak akan menimbulkan kendala serius.
- (2) Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
- (3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- (4) Kebijaksanaan didasari sebab akibat (kausalitas)
  - (a) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
  - (b) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
  - (c) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
  - (d) Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan aparat menuntut dan mendapat kebutuhan yang sempurna.

### 3) Pendekatan implementasi

#### a) *Structured Approachs*

Didasari pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula.

Untuk memperjelas hal tersebut perlu dibedakan antara :

#### (1) Perencanaan mengenai perubahan (*Planning of change*)

yaitu perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis/manajerial.

#### (2) Perencanaan untuk melakukan perubahan berlangsung jika

perubahan dipaksakan oleh pihak dari luar atau jika proses perubahan sukar diperkirakan, dikontrol dan dibendung (membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif).

#### b) *Procedural dan Managerial Approaches*

Perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan kerja dan pengawasan yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat dikenakan dan diimplementasikan, dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas tersebut.

c) *Behavioral Approachs*

Penerapan analisis perilaku ini yang tidak paling terkenal adalah pengembangan organisasi, yaitu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan. Bentuk lain adalah *Manajemen by Objectives* (MBU), pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang termuat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan analisa perilaku.

d) *Political Approachs*

Memandang bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan (koalisi kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya, jika tidak hanya kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat *incremental* pada situasi tertentu, distribusi kekuasaan dapat memungkinkan terjadinya kemacetan implementasi kebijakan walaupun kebijakan tersebut telah disahkan.

4) Variabel-variabel yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Variabel-variabel tersebut antara lain: ukuran dan tujuan, kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi antara organisasi dan aktivitas pelaksanaan (*enforcement*) karakteristik

dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaranya.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Faktor-faktor tersebut adalah :

1) Komunikasi

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaanya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

2) Sumber daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh faktor-faktor pelaksanaanya.

3) Sikap pelaksana disposisi

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

4) Struktur birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staf yang ada.

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses



implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Hal-hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independen variabel*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah :

- 1) Ukuran dan tujuan kebijaksanaan
- 2) Sumber-sumber kebijaksanaan
- 3) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- 5) Sikap pelaksana
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

#### d. Manajemen

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur.

Dari pengertian ini timbul pernyataan apa yang diatur, siapa yang

diatur dan bagaimana mengaturnya. Jadi manajemen itu merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

#### **E. Definisi Konsepsional**

Yang dimaksud dengan definisi konsepsional adalah : Suatu usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antar konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalah pahaman.

Berdasarkan kerangka dasar teori yang telah diuraikan diatas, maka dapat dikemukakan konsep yang berhubungan dengan penelitian.

##### **1. Pemerintah Daerah**

Pemerintah adalah seluruh aparatur negara atau seluruh alat-alat perlengkapan negara sebagai kesatuan yang melaksanakan seluruh tugas-tugas atau kekuatan negara atau Pemerintah dalam arti sempit, artinya Pemerintah disini adalah Pemerintah yang memenuhi kewenangan dalam bidang eksekutif.

Pemerintah adalah sebagai lembaga yang dibentuk negara yang mempunyai peran dan fungsinya masing-masing yang menyangkut kepentingan bersama dan untuk mensejahterakan masyarakat. Tugas Pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat adalah penyediaan sarana infrastruktur, penyediaan barang-barang dan jasa publik, menjaga kelestarian alam dan menjaga kesejahteraan masyarakat.

Dalam penelitian ini ditekankan terutama pada peranan Pemerintahan dalam artian sempit saja. Dalam rangka mengurus segala keaktivitasan kenegaraan termasuk aktivitas pembangunan, maka tidak

akan bisa lepas dari sistem Pemerintah yang dianut, sebab segala aktivitas tersebut tidak dapat dilaksanakan secara sentralistik dari pusat. Oleh karena itu dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan sebagai berikut:

- a. Daerah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi. Dan daerah propinsi terbagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil.
- b. Daerah satu bersifat otonom atau bersifat administratif saja, yang pengaturannya diatur dengan Undang-Undang.
- c. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Badan Perwakilan Daerah, sebab daerah juga merupakan pemerintah yang bersendikan atas dasar permusyawaratan rakyat.

Mariun menambahkan penyelenggaraan Pemerintah dibagi dan wilayah dari negara dan mengaitkan pada sistem Pemerintah. Mariun mengemukakan ada tiga sistem Pemerintahan yaitu: sentralisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi yang pada umumnya dipakai dalam penyelenggaraan urusan Pemerintah lebih lanjut, yaitu:<sup>35</sup>

*"Sentralisasi dalam pemerintah adalah sistem dimana tugas-tugas pemerintah diatur dan dilakukan oleh satu organisasi pusat yang disebut pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atas seluruh wilayah Negara. Lawan dari sentralisasi adalah desentralisasi, yaitu suatu sistem dimana bagian dari tugas-tugas Negara di sentralisasikan penyelenggaraannya kepada organisasi-organisasi yang sedikit banyak mandiri, organ pusat hanya memberi pedoman-pedoman peraturan dasar saja serta melakukan pengewasan dan koordinasi. Dalam desentralisasi (territorial) wilayah Negara dibagi-bagi kedalam daerah-daerah dan tiap-tiap daerah itu dibentuk organisasi pemerintah (pemda). Pemerintahan didaerahnya atas inisiatif dan menurut*

---

<sup>35</sup> Mariun, *Op. Cit.*, hal. 34-37.

*kebijaksanaan sendiri dalam rangka pedoman dan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.*

*Dekonsentrasi merupakan sistem yang mengandung sistem yang berlawanan dengan itu, dalam sistem ini organisasi-organisasi tidak bersifat otonom akan tetapi juga tidak berkewajiban bertanggungjawab kepada pusat. Daerah yang di dekonsentrasikan dan tugas pemerintahannya adalah dinas pemerintahan umum.*

Dalam penjelasan umum pada Undang-undang No 22 Tahun 1999 dijelaskan tentang desentralisasi dan dekonsentrasi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa desentralisasi selalu dikaitkan dengan otonomi daerah. Dalam Undang-undang dijelaskan bahwa otonomi daerah adalah merupakan hak, wewenang kewajiban daerah untuk mengatur juga mengurus rumah tangganya sendiri.

Urusan desentralisasi menjadi tanggung jawab daerah sepenuhnya dalam arti baik menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun menyangkut pembiayaan. Ketentuan ini berarti sama halnya dengan pemakaian istilah menggunakan inisiatif dan kebijaksanaan sendiri sebagaimana yang dinyatakan oleh Mariun.<sup>36</sup>

Dalam hubungannya dengan konsep organisasi maka Pemerintah, baik Pemerintah nasional maupun Pemerintah daerah menurut Mariun dimaksudkan sebagai organisasi antara lain kelompok manusia yang mempunyai tujuan bersama yang hanya dapat diselenggarakan dengan kerjasama atau usaha bersama antara kelompok itu supaya kerjasama, dapat dilakukan dengan baik, teratur, maka diadakanlah pembagian kerja dibawah suatu pimpinan.

---

<sup>36</sup> Undang-undang No 22 Tahun 1999.

## **2. Dinas Sosial Kota Bandar Lampung**

Merupakan dinas di daerah yang menangani segala permasalahan sosial yang terjadi di wilayah kota Bandar Lampung mulai dari masalah masyarakat miskin sampai dengan anak jalanan, dan dicari solusi yang tepat untuk menanggulangnya.

## **3. Anak Jalanan**

Anak jalanan adalah anak-anak yang hidup di jalanan dan menghabiskan waktunya dengan berkeliaran di jalanan mencari nafkah untuk membiayai kebutuhan hidupnya, baik mereka yang masih mempunyai keluarga ataupun tidak.

## **4. Rumah Singgah**

Rumah Singgah adalah sebagai tempat yang didirikan oleh Pemerintah untuk menampung anak-anak jalanan agar tidak berkeliaran lagi. Dengan adanya Rumah Singgah (open house) ini mereka mendapatkan tempat tinggal yang layak dan mendapat perlindungan, serta sebagai wahana yang dipersiapkan sebagai perantara antara anak jalanan dengan pihak-pihak yang akan membantu mereka.

## **5. Implementasi Kebijakan**

Kebijakan adalah pedoman yang menyeluruh baik lisan maupun tulisan yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang diberikan oleh pimpinan untuk mencapai tujuan organisasi yang realisasinya diikuti dengan perencanaan dan program kegiatan.

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

#### **F. Definisi Operasional**

Menurut Masri Singarimbun definisi operasional merupakan petunjuk bagaimana suatu variable itu bisa diukur.

Adapun definisi operasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengenai implmentasi kebijakan yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Kota Bandar Lampung dalam menangani permasalahan anak jalanan melalui program Rumah Singgah.

Aspek dan indikator dari implementasi program Rumah Singgah yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial adalah :

1. Landasan hukum bagi pelaksanaan Rumah Singgah dalam menangani permasalahan anak jalanan.
2. Kegiatan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam memberdayakan anak jalanan di Rumah Singgah.
3. Pelaksanaan implementasi program Rumah Singgah yang telah dikeluarkan oleh Dinas Sosial Kota Bandar Lampung

## G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan salah satu syarat yang harus diperoleh untuk mencapai ilmu pengetahuan. Hasil dari penelitian mempunyai manfaat yang besar untuk perkembangan ilmu pengetahuan dalam bentuk menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan ataupun gejala yang tampak dalam kehidupan sehari-hari.

Fenomena yang dilakukan oleh peneliti adalah dengan cara mengamati fenomena yang terjadi dalam kehidupan anak jalanan di Kota Bandar Lampung yang mayoritas adalah anak-anak dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Pengertian metode penelitian dikemukakan oleh Winarso Surachmad sebagai berikut:<sup>37</sup>

*“Metode penelitian adalah cara utama yang digunakan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan teknik tertentu cara utama itu selalu penyusun perhitungkan kewajaran ditinjau dan tujuan penelitian”.*

### 1. Jenis Penelitian

Dalam mencapai tujuan penelitian ini penulis menggunakan metode eksploratif. Metode eksploratif adalah:

*“Penelitian yang berusaha mencari, mengungkapkan, hal-hal baru yang belum diungkapkan sebelumnya”.*<sup>38</sup>

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, dimana dalam penelitian ini bermaksud membuat deskripsi

<sup>37</sup> Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research*, CV. Tarsito Bandung, 1978, hal. 131.

<sup>38</sup> Masri Singarimbun, *Definisi Metode Eksploratif*, Jakarta, 1989, hal. 13.

mengenai situasi-situasi dan kejadian-kejadian.<sup>39</sup> Adapun pengertian dari metode deskriptif adalah sebagai berikut:

*“Metode penelitian deskriptif adalah penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang aktual data-data yang dikumpulkan, disusun, dijelaskan, dan kemudian dianalisa”.*

Dan menurut Koentjaraningrat, penelitian deskriptif adalah:

*“Memilih atau menggunakan secara tepat sifat-sifat atau individu gejala keadaan atau kelompok tertentu untuk menentukan frekuensi adanya tertentu antara satu gejala dengan lainnya dalam masyarakat”.*

Ciri-ciri metode deskriptif adalah:<sup>40</sup>

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada sekarang, pada masalah-masalah yang aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Sedangkan tujuan yang dipergunakan dalam penelitian deskriptif ini adalah untuk memberi gambaran dari suatu sifat-sifat individual, keadaan gejala, serta yang menerangkannya sebab masalah dari satu gejala dengan gejala yang lain dalam masyarakat.<sup>41</sup>

Dan dalam hal ini penulis melakukan penelitian secara langsung terhadap obyek penelitian dengan mengumpulkan data-data yang aktual kemudian dianalisa agar dapat memecahkan masalah yang sedang diteliti dan menemukan solusi-solusi yang tepat dari masalah yang sedang diteliti.

<sup>39</sup> Sunadi Suryobrata. *“Metode Penelitian”*. Rajawali, Jakarta, 1992, hal. 18.

<sup>40</sup> Koentjaraningrat, *Op. Cit.*, hal. 175.

<sup>41</sup> Kartini Kartono, *Pengertian Metodologi Riset Sosial*, Madan Maju, Bandung, 1990, hal. 17.



## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian mengenai anak jalanan ini dilakukan di Dinas Sosial Kota Bandar Lampung dan juga di Rumah Singgah Al-Achyar Tanjung Karang Pusat Bandar Lampung, sehingga nantinya akan diketahui bagaimana Implementasi Program Rumah Singgah yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Bandar Lampung.

## 3. Unit Analisis Data

Dalam penelitian ini yang akan dijadikan sumber data atau informasi dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala dan Staf Sub Dinas Sosial Kota Bandar Lampung.
- b. Pihak LSM yang menangani permasalahan tentang anak jalanan.
- c. Pihak Rumah Singgah Al-Achyar Tanjung Karang Pusat Bandar Lampung.
- d. Anak-anak jalanan Kota Bandar Lampung.

## 4. Jenis Data

Menurut Winarno Surachmad, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, tentang proses yang sedang berlangsung, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang tampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Winarno Surachmad, *Op. Cit.*, hal. 135.

Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang tersedia, data tersebut berupa dokumentasi, kuisisioner atau hasil wawancara.

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan, maka penulis menggunakan analisis data kualitatif, yaitu data yang sudah terkumpul diperoleh dari responden atau sample di lapangan kemudian diklasifikasikan berdasarkan jenis data dan kemudian disusun secara logis dan untuk menjawab permasalahan.

Analisis dengan metode kualitatif ini digunakan karena menyesuaikan metode kualitatif yang digunakan dalam penelitian yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan cara analisis yang mengajukan secara langsung hakekat dari permasalahan yang diangkat sesuai dengan teori-teori yang dipergunakan. Karena metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif atau analisa data yang bersifat kualitatif, maka dibutuhkan penelitian data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari obyek penelitian. Adapun data yang diperoleh yaitu dengan cara mengamati secara langsung kegiatan yang mencakup aspek penelitian. Dan data yang diperoleh berasal dari sumber yang terkait dengan instansi-instansi yang berhubungan dengan penelitian, dengan melakukan interiview, penelitian

pertanyaan, langsung ke obyek penelitian dan menggunakan daftar pertanyaan.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang berkaitan dengan skripsi ini. Data diperoleh dengan studi kepustakaan (*library research*) menggunakan data yang telah tersedia berupa bahan-bahan pustaka seperti buku-buku ilmiah, jurnal artikel dan lain-lain yang dianggap relevan dalam masalah yang diteliti.

## 5. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi merupakan sejumlah subyek yang diperlukan dalam penelitian dan akan diungkap gejala atau kejadian maupun datanya sehingga nantinya akan diperoleh kesimpulan secara generalis pokok permasalahannya.<sup>43</sup> Dalam analisis yang menjadi obyek penelitian, dalam hal ini adalah anak jalanan Kota Bandar Lampung.

b. Sample

Sample merupakan *representative* atau wakil dari suatu populasi yang cukup besar jumlahnya.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Mohammad Hasyim, *Penelitian Ke Arah Penelitian Masyarakat*, CV. Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1999, hal. 21.

<sup>44</sup> Muchamad Zaenuri, *Diktat Metodologi Penelitian Sosial II*, Fisip UMY, Yogyakarta, 2001, hal. 48.

Pengambilan sample dalam penelitian ini akan dilakukan pada:

1) Dinas Sosial Kota Bandar Lampung

Sample diambil melalui wawancara yang akan dilakukan kepada Dinas Sosial Kota Bandar Lampung dari sub bagian Kesejahteraan sosial, akan diambil 3 orang staf dari bagian tersebut yang menangani program Rumah Singgah untuk anak jalanan.

2) Dari pihak LSM yang menangani permasalahan anak jalanan

Sampel diambil melalui wawancara yang akan dilakukan kepada 5 orang dari pihak LSM yang menangani permasalahan anak jalanan, dan ikut serta dalam program Rumah Singgah.

3) Dari pihak Anak Jalanan

Jumlah sample yang akan diambil adalah 10 anak jalanan Kota Bandar Lampung yang ada dalam Rumah Singgah Mitra Anak.

Dan dari hasil wawancara tersebut diharapkan agar memperoleh informasi dan jawaban yang jelas dari pihak-pihak/orang-orang yang terkait dan terlibat dalam pelaksanaan implementasi program Rumah Singgah yang telah Dikeluarkan oleh Dinas Sosial Kota Bandar Lampung. Selain itu juga kita dapat melihat bagaimana peran serta dari Dinas Sosial Kota Bandar Lampung dalam mengimplementasikan program Rumah Singgah yang telah dibuatnya, apakah Dinas Sosial Kota Bandar Lampung, khususnya di bagian Kesejahteraan Sosial benar-benar berperan serta secara penuh atau tidak.

## 6. Teknik Pengumpulan Data

### a. Observasi

Yaitu suatu model ilmiah yang dapat diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diteliti. Dalam metode ini peneliti melakukan pengamatan mengenai hal-hal yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

### b. Dokumentasi

Menurut Wiranto Surachmad teknik dokumentasi adalah <sup>45</sup>

*“Laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri atas penjelasan tertulis dengan sengaja untuk menyimpan atau meneruskan keterangan mengenai peristiwa itu”.*

Sumber data yang diperoleh dengan dua macam cara, pertama sumber primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari instansi-instansi atau pihak yang terkait dengan masalah yang akan diteliti. Dan data yang didapat berdasarkan nara sumber yang dapat dipercaya., kedua adalah data yang diperoleh dari sumber informasi yang lain berdasarkan laporan-laporan kegiatan pada obyek penelitian.

### c. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data dengan cara memberikan pertanyaan langsung (lisan atau tatap muka) kepada responden, yaitu aparat pemerintah, yaitu Departemen Sosial, pihak

---

<sup>45</sup> Winarno Surahmad, *Op. Cit.*

LSM yang menangani permasalahan anak dan pihak dari anak jalanan itu sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan data dan keterangan secara jelas tentang masalah yang akan diteliti, dan untuk memperoleh jawaban atau data yang belum terungkap dalam daftar pertanyaan.

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah anak jalanan yang ada di Kota Bandar Lampung.

## **7. Teknik Analisa Data**

Analisis data akan diolah secara sistematis. Dalam menganalisis digunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Analisis kualitatif digunakan untuk mengolah data kualitatif yang diperoleh, yaitu data yang terbentuk kata-kata, kalimat, skema dan gambar. Analisis data dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Pemilihan data yang sesuai dengan fokus penelitian kemudian mendeskripsikannya dalam hubungannya dengan teori dan empiris yang diperoleh dalam penelitian.
- b. Mengelompokkan data kemudian menyeleksi data yang diperoleh dalam penelitian tersebut menurut kualitas dan kebenarannya.
- c. Menjelaskan mengenai pengertian anak jalanan dan peranan dinas sosial
- d. Interpretasi data atau penarikan kesimpulan. Peneliti berusaha mencari makna dari data yang terkumpul, kemudian menafsirkan dan menarik kesimpulan.