

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Permasalahan klasik yang sulit dituntaskan di Negeri ini diantaranya adalah permasalahan kemiskinan yang sampai saat ini belum bisa teratasi kendatipun pemerintahan telah berulang kali berganti. Walaupun berbagai instansi pemerintah turut serta dalam pemberantasan kemiskinan dan permasalahan anak-anak jalanan, namun permasalahan ini tak kunjung selesai. Masalah penanggulangan kemiskinan dan juga permasalahan anak-anak jalanan merupakan pokok permasalahan yang harus dituntaskan dalam pembangunan suatu negara.

Salah satu akses dari krisis bidang sosial adalah tidak terpenuhinya hak dan kewajiban anak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar. Secara nyata fenomena yang bisa kita saksikan adalah bertambahnya anak jalanan. Anak-anak yang semestinya hidup dalam asuhan keluarga untuk mendapatkan kasih sayang dari keluarga. Anak-anak adalah penerus dan pewaris masa depan bangsa, dengan terpaksa harus meninggalkan orang tua dan rumahnya untuk menghidupi dirinya sendiri.

Tingkat pertumbuhan ekonomi harus diusahakan sedemikian rupa, sehingga dapat melampaui tingkat pertumbuhan penduduk. Dengan terjadinya kenaikan pendapatan, dianggap mampu menyelesaikan masalah-masalah penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan anak-anak jalanan.

Sejak bergulirnya pemberlakuan otonomi daerah sesuai UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai landasan pelaksanaan desentralisasi pemerintahan. Maka Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kebijakan pembangunan secara otonom, yang diharapkan bisa membawa semangat perubahan dalam mewujudkan tujuan pembangunan yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih ditekankan pada pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiscal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan daerah.¹ Sedangkan otonomi yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk

¹ Deddy Supriady, B. PhD., Dadang Solihin, MA., *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal.6

menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam wujud dan yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonom, berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik².

Bantul merupakan kabupaten yang memiliki tingkat kemiskinan yang cukup tinggi di Provinsi Yogyakarta. Selain itu Bantul juga merupakan daerah dimana banyak terdapat anak-anak jalanan yang hal ini juga tidak berbeda dengan daerah-daerah lain yang ada di Provinsi Yogyakarta. Ini memberikan gambaran pada aparat pemerintah daerah Kabupten Bantul untuk mengupayakan pengurangan tingkat kemiskinan dan melakukan pemberdayaan pada anak-anak jalanan yang ada.

Berbagai macam program telah di buat oleh pemerintah Kabupaten Bantul untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan mengurangi jumlah anak-anak jalanan yang ada di Kabupaten Bantul. Salah satu programnya adalah pemberdayaan masyarakat baik itu masyarakat miskin dan juga anak-anak jalanan atau Dhuafah, yang mana hal ini dimaksudkan untuk memberikan kontribusi kepada masyarakat bagaimana mengurangi tingkat kemiskinan dan

² Ibid, hal. 25.

cara pengembangan diri. Salah satu pemberdayaan yang di lakukan oleh pemerintah adalah pemberdayaan anak-anak jalanan.

Tingkat kemiskinan bukan hanya dilihat dari adanya keluarga miskin atau masyarakat kurang mampu namun di sini masalah anak jalanan juga merupakan masalah yang mempengaruhi kemiskinan yang ada di daerah ataupun pada sebuah bangsa. Berbagai macam masalah yang dihadapi anak-anak jalanan adalah disebabkan adanya berbagai faktor yang di hadapi dalam keluarga (keharmonisan dalam keluarga), faktor tuntutan kerja, faktor ekonomi keluarga dan lain-lain.

Menjadi anak jalanan bukanlah sebagai pilihan yang menyenangkan melainkan keterpaksaan yang mereka terima karena adanya sebab tertentu. Pada saat ini keberadaan anak jalanan dirasa bukan merupakan pemandangan yang aneh lagi, hampir disudut kota kita kerap menjumpainya. Oleh karena itu kalau kita menelusuri kehidupan anak jalanan, kita akan menyaksikan persoalan yang sangat kompleks yang terkadang sulit dipahami dengan logika.

Dari tahun ke tahun pemerintah baik itu nasional dan daerah berupaya menyelesaikan kemiskinan dan masalah-masalah sosial yang dalam hal ini masalah anak-anak jalanan termasuk dalam kategori masalah sosial yang ada di dalam negara dan daerah. Hal ini juga berlaku untuk Kabupaten Bantul di mana Sebanyak 74.362 atau 35 persen dari total penduduk Bantul masuk dalam kategori keluarga miskin.

Sedangkan jumlah pengangguran terbuka sebanyak 8,95 persen, Selain itu juga masalah anak-anak jalanan. Kemudian bertambahnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran terbuka, pasca gempa bumi 27 Mei 2006 yang hal ini telah merubah rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan menengah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

Pada tahun 2008 keberhasilan Pemerintah dalam pengentasan masalah kemiskinan belum dapat tercapai 100%, dari 15 % capaian target dalam pengentasan kemiskinan ini pemerintah hanya mencapai 12 % capaian target. Namun walaupun mendekati 15 % hal ini juga belum sepenuhnya sukses, sebab dari tidak tercapainya target tersebut karena ada beberapa masalah. Kemudian pemerintah juga belum sepenuhnya dapat menuntaskan masalah anak-anak jalanan yang ada di Bantul. Salah satu masalah adalah adanya penambahan keluarga miskin baru dan bertambahnya jumlah anak-anak jalanan yang disebabkan oleh banyak hal. Untuk mengatasi hal ini tentu pemerintah harus ekstra dalam pembuatan kebijakan dan dalam implementasi dari kebijakan yang telah di tuangkan dalam beberapa program dan kegiatan.³

Melihat masalah kemiskinan dan juga masalah anak-anak jalanan yang kompleks ini maka upaya pengentasan kemiskinan dan juga mengurangi jumlah serta memberdayakan anak-anak jalanan tidak mungkin dilaksanakan secara eksklusif, melainkan memperkenalkan dukungan dan kerjasama yang luas. Sebab itu langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul. Dalam

³ Dikutip dari *Www.Kompas@com* Kamis, tanggal 30 Januari 2009

pengentasan kemiskinan dan penanggulangan anak-anak jalanan dengan pemberdayaan ini pemerintah Kabupaten Bantul harus melakukan perencanaan yang matang berbasis pada data akurat dan data base yang tunggal. Selain itu, memberikan bantuan untuk meringankan beban biaya keluarga miskin dan santunan pada anak-anak jalanan dan juga melakukan upaya pemberdayaan.

"Beberapa permasalahan yang ditemui dalam hal pemberdayaan ekonomi masyarakat Bantul, diantaranya belum optimalnya penataan kelembagaan, keterbatasan modal, lemahnya kemampuan teknis dan kemitraan dan masalah-masalah baru yang muncul pada paska bencana. Masalah-masalah inilah yang menjadi tanggung jawab pemerintah Kabupaten Bantul".⁴

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah Kabupaten Bantul melalui Dinas Sosial telah melakukan berbagai macam program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan anak-anak jalanan. Salah satu programnya adalah pemberdayaan dan pendampingan terhadap masyarakat miskin dan juga pemberdayaan anak-anak jalanan. Namun keberhasilan ini belum mencapai target pencapaian. Sehingga di sini menimbulkan pertanyaan mengenai implementasi dari program-program yang telah di canangkan oleh pemerintah melalui Dinas Sosial apakah telah berjalan sesuai dengan yang telah di canangkan atau belum sesuai sehingga menyebabkan target dari pemerintah dalam pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan anak-anak jalanan tidak tercapai sepenuhnya.

⁴ dikutip dari www.Bantulkab.go.id Seminar Nasional di UGM oleh bapak Idham Samawi

B. RUMUSAN MASALAH

Melihat dari latar belakang diatas maka dapat diambil rumusan masalah :

1. Bagaimanakah Implementasi Program Pemberdayaan Anak Jalanan Oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul Pada Tahun 2008?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Program Pemberdayaan anak jalanan?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Dapat mengetahui bagaimana implementasi program pemberdayaan anak jalanan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul.
2. Dapat mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi program pemberdayaan anak jalanan di Kabupaten Bantul.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat penelitian yang dilakukan ini adalah :

1. Secara Akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana pelaksanaan program pemberdayaan anak jalanan di Kabupaten Bantul.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi pengetahuan bagi peneliti dan dapat memberikan sumbangsih atau masukan bagi dinas sosial dalam pemberdayaan anak jalanan dimasa yang akan datang.

E. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan penelitian sehingga aktivitas ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Definisi teori menurut Nasri Singarimbun dan Soffian Efendi adalah : "Serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep".⁵

Koentjaraningrat berpendapat bahwa : "Teori merupakan pernyataan mengenai suatu akibat atau mengenai adanya hubungan yang positif antara gejala-gejala yang diteliti dari suatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat".⁶

Sedangkan DR. Irawan Soehartono mengemukakan : "Teori merupakan proposisi yang memberikan penjelasan atau suatu gejala".

Dengan demikian teori merupakan sarana pokok yang menyatakan hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan landasan pemikiran yang digunakan sebagai kerangka dasar atau pijakan dalam penelitian ini adalah :

1. Kebijakan Publik

Istilah policy (kebijaksanaan/kebijakan) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goal), program, keputusan

⁵ Nasri Singarimbun dan Soffian Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 37

⁶ Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1993, hal. 9

undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak akan membuat masalah besar apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.

Menurut M. Irfan Islamy, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.⁷

Sedangkan menurut Carl Friendrich yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, Kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.⁸

Jadi disini kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dimana dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat baik itu dalam arti sempit ataupun dalam arti masyarakat luas.

a. Kebijakan dan Program

Berbicara mengenai kebijakan dan program maka di dalam hal ini harus diketahui terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan kebijakan dan juga yang dimaksud dengan program :

⁷ M. Irfan Islamy, : *Perumusan-Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, hal 23

⁸ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* Edisi Kedua Cetakan Pertama, Bumi Aksara Jakarta, 1997, hal.3

1) Kebijakan

Seperti yang telah dijelaskan di atas kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

2) Program

Menurut Charles O. Jones dimana program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan.⁹ Selain itu Hendiyat Soetopo dan Wasty Soemanto memiliki pengertian lain dari program yang cenderung menjelaskan mengenai setiap usaha mencapai tujuan.¹⁰

John M. Echols dan Hasan Shadily berpendapat bahwa program yaitu rencana atau rancangan mengenai apa-apa yang akan dilaksanakan.¹¹ Perlu dipahami pula Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI pun memiliki definisi yang menjelaskan tentang program kurang lebihnya adalah rancangan mengenai asas serta usaha yang akan dijalankan.

Dari beberapa definisi dapat disimpulkan bahwa program adalah rencana yang akan dijalankan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan sumber keterangan di awal tadi sudah barang

⁹ Charles O. Jones, *Kebijakan Public*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 49

¹⁰ Hendiyat soetopo dan Wasty Soemanto, *Kepemimpinan dan Supervisi Pendidikan*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal. 78

¹¹ John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 2000, hal. 450

tentu makna program disini yaitu Program-program kerja yang akan dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat miskin.

3) Implementasi Program.

Berbicara mengenai implementasi program maka terlintas oleh kita bahwa hal tersebut merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan. Kondisi di atas mengapa dikatakan demikian dikarenakan implementasi kebijakan publik itu mengandung pengertian yaitu aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik (goals of publik polices) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat (out comes).

Berdasarkan penjelasan diatas maka implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program dan tergantung hasil-hasil (out comes) itu sendiri. Merilee S. Grindle merumuskan urutan itu sebagai berikut seperti disini, "implementation : Form policy to program to out comes".¹²

Dengan adanya korelasi atau hubungan di antara implementasi kebijakan maka sudah selayaknya apabila kita memahami lebih dalam mengenai implementasi kebijakan. Pemahaman itu tidak hanya berpatokan dari definisi tetapi berkaitan pula dengan faktor-faktor

¹² Marillee S. Grindle, *Politics dan Policy Implementation in the Third world*, Princeton university Press, new Jersey, 1980, hal. 6

yang mempengaruhinya. Bersumber dari seluruh keterangan di atas maka penjelasannya adalah seperti dibawah ini.

Menurut Abdul Wahab bahwa kesadaran akan arti penting telah yang memperbincangkan implementasi kebijakan negara baru muncul pada akhir tahun 1960-an atau tepatnya pada awal tahun 1970-an di Amerika Serikat.¹³ Berbiacara mengenai implementasi kebijakan William N. Dunn mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu rangkaian pembuatan kebijakan yang merupakan bagian dari prosedur kebijakan khususnya dibagian pemantauan atau monitoring.

Proses implementasi kebijakan yang kita gunakan sangat bermanfaat dalam menilai tingkat kepatuhan, menentukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan serta rintangan implementasi dan menentukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahapan-tahapan tersebut.¹⁴ Berbeda dengan pendapat Santoso yang menekankan mengenai perbedaan dari pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan dimana ia berpendapat :

"Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor yang

¹³ Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka cipta, Jakarta, 1990, hal. 122

¹⁴ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan public*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hal. 24-25

mempengaruhi pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik, dengan demikian studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan apa yang terjadi.”¹⁵

Dari seluruh penjelasan diatas mengenai implementasi kebijakan maka badan-badan pemerintah disinipun berperan sekali yang mana tidak hanya bertugas dan berkewajiban dalam perumusan kebijakan serta dengan segala macam keputusan kebijakan yang dihasilkan, akan tetapi instansi tersebut juga harus memiliki tugas, kewajiban serta bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pelaksanaan kebijakan juga mengandung arti sebagai suatu rangkaian kegiatan setelah kebijakan dirumuskan dan disahkan. Suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia tanpa adanya suatu pelaksanaan, oleh karena itulah pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan. Proses pelaksanaan suatu kebijakan pada dasarnya tidak selalu mencapai keberhasilan, sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijakan namun terkadang sering pula menimbulkan kegagalan dari segi pelaksanaan.

Dari kegagalan dimana tahap selanjutnya dicari semacam pertanyaan tentang sebab-sebab timbulnya kegagalan dimana tahap

¹⁵ Amir Santoso, *Jurnal Ilmu Politik*, 3 *Suara Pengantar*, Gramedia, Jakarta, 1989, hal. 8

selanjutnya dicari jalan keluar atau solusi mengenai langkah-langkah konkrit yang bagaimana seharusnya pelaksanaan dari kebijakan itu dilaksanakan.

Dalam rangka memperjelas dari keterangan diatas, khususnya mengenai kegagalan dari pelaksanaan kebijakan, Hoorgerwerf mengutip pendapat Maarsee yang mengatakan bahwa :

”Sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dikarenakan adanya hubungan dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dan aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaannya, banyaknya dukungan bagi pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi-potensi yang ada.”¹⁶

Menganalisis isi kebijakan yang menyebabkan timbulnya kegagalan dari suatu kebijakan biasanya berupa samar-samar atau tidak jelasnya isi dari kebijakan dalam arti tujuan-tujuan tidak cukup terperinci. Hal ini akan berakibat kurangnya pegangan bagi para pelaksana dimana implementasi tersebut dapat menimbulkan perbedaan pendapat yang krusial dan juga mendasar, sehingga kebijakan tidak dapat dilaksanakan secara baik dilapangan.

Selain itu kebijakan dapat tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan biasanya dikarenakan adanya suatu pertentangan antara kebijakan yang satu dengan yang lain. Pertentangan itu dapat

¹⁶ Hoorgerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, Jakarta, 1983, hal. 163

ditimbulkan pula karena adanya jalinan hubungan komunikasi yang serasi antara pembuat kebijakan (decision maker) baik itu lembaga eksekutif (pemerintah), badan legislatif (DPR). Selain itu faktor pendukung pemegang peranan mengenai pelaksanaan dari suatu kebijakan yaitu : waktu, uang dan tenaga ahli.

Adapun kejelasan dari ketiga faktor diatas yaitu pertama mengenai segi waktu, dimana dari aspek waktu kita dapat mengukur apakah kebijakan tersebut apabila dilihat dari segi waktu pelaksanaan dapat memungkinkan terealisasi atau tidak. Uang (sumber daya finansial) merupakan faktor pendukung yang memegang peranan yang sangat penting disebabkan seluruh kebijakan tidak dapat terlaksana bila sumber finansial tidak tersedia atau tercukupi. Perlu ditekankan pula kedua aspek tersebutpun tidak akan berjalan dengan baik apabila aspek-aspek ketiga ini tidak terpenuhi yaitu mengenai tenaga ahli, melalui tenaga ahli mereka berusaha mendesain kebijakan dengan memperhatikan potensi yang dimiliki baik itu aspek waktu maupun aspek keuangan.

Implementasi dari kebijakan publik selain itu dalam aspek tersebut ditentukan pula oleh pelaksanaan dalam birokrasi khususnya mengenai pembagian potensi-potensi diantara aktor-aktor yang bersangkutan baik itu kewenangan maupun tanggung jawab dimana

yang lazim terjadi sebab tidak ada batasan-batasan yang jelas terhadap kedua hal tersebut diatas.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas ternyata variabel-variabel dari implementasi kebijakan terpenuhi juga oleh karakter rezim yang berkuasa dan berhubungan dengan sistem politik yang ada. Rezim yang otoriter lebih cenderung mengembangkan kebijakan yang implementasi pada kepentingan kelompok serta tanpa memperdulikan masyarakat banyak.

Jadi keberhasilan implementasi kebijakan dimana akan berhubungan dengan implementasi program guna mencapai maksud dan tujuan yang diinginkan, khususnya yang berhubungan dengan kebijakan publik harus memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut : isi kebijakan, disposisi atau sikap pelaksana, sumber daya (waktu, keuangan dan tenaga ahli), mekanisme birokrasi, konteks politik atau karakter rezim serta sistem politik yang ada.

2. Pemberdayaan Masyarakat

"Pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan".¹⁷

¹⁷ Prijono Onny S dan A. M. W. Pranarka, 1996, *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta.

Salah satu produk organisasi adalah pemberdayaan masyarakat. Maka produk pemberdayaan masyarakat di dalam Negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*.¹⁸

1. *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. *responsibility* atau tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang di masyarakat.

Beragam definisi pemberdayaan menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk

¹⁸ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press 2005, hal. 147

pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial; yaitu masyarakat miskin yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Pengertian pemberdayaan sebagai tujuan seringkali digunakan sebagai indikator keberhasilan pemberdayaan sebagai sebuah proses. Keberhasilan pemberdayaan dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan, dan kemampuan kultural dan politis jenis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu : 'kekuasaan di dalam' (power within), 'kekuasaan untuk' (power to), 'kekuasaan atas' (power over), dan 'kekuasaan dengan' (power with).

3. Pemberdayaan Anak Jalanan

Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami kemiskinan ataupun yang mengalami hal-hal sosial seperti anak jalanan atau anak terlantar. Tujuan dari pemberdayaan adalah menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial.

Masyarakat beranggapan bahwa anak jalanan adalah semua orang yang mencari penghidupan dijalanan (persimpangan jalan atau tempat-tempat yang ada dijalanan) baik itu sebagai pengemis, pengamen, tukang lap motor / mobil atau bahkan yang menjadi pedagang asongan tanpa tahu dan memperhatikan usia mereka. Namun disini yang termasuk anak jalanan adalah sesuai dengan peristilahan bahwa yang dimaksud anak adalah yang dibatasi oleh usia yaitu dari usia 6-21 tahun atau belum menikah. Namun sini berbeda kenyataannya, bahwa yang mereka maksud dengan anak jalanan adalah mereka yang hidup dijalanan tanpa terkecuali.

Kondisi yang memaksa anak untuk berkeliaran atau mencari nafkah dijalanan dengan menghabiskan sebagian waktunya merupakan penyimpangan fungsi sosial anak. Penyimpangan lainnya yang juga terjadi terhadap hak-hak anaka adalah terabaikannya pelayanan kesehatan, pendidikan, bermain dan waktu luang, hak untuk mendapatkan kehidupan yang layak (makanan, air bersih dan tempat untuk hidup), mempelajari kebudayaan, kebebasan dan eksploitasi, dan banyak penyimpangan lainnya.

Berbagai macam alasan anak mengapa mereka turun dan hidup dijalanan. Baik itu karena tuntutan ekonomi keluarga sehingga mereka terpaksa harus menjadi pengemis atau pengamen dijalanan. Ingin kebebasan dalam berekspresi, serta faktor dari keluarga yang kurang harmonis ataupun kurang perhatian dari keluarga, dimana hal ini menyebabkan anak-anak melampiaskan emosi dijalanan.

Menurut Yayasan Bina Sejahtera Indonesia (BAHTERA) yang banyak berkecimpung dalam penanganan masalah anak jalanan, seorang anak dapat dikategorikan sebagai anak jalanan apa bila memiliki beberapa kriteria di bawah ini :

- a. Anak yang hidup dan mencari penghidupan di jalan dengan ciri-ciri sebagai berikut :
 - 1) Hidup mandiri dan bebas.
 - 2) Tidur disembarang tempat atau daerah tertentu sebagai daerah tempat mangkal.
 - 3) Mencari nafkah dimanapun mereka berada atau mempunyai pekerjaan tetap seperti pemulung, pengemis, penyemir sepatu.
 - 4) Tidak ada hubungan dengan orang tua atau jarang berhubungan dengan orang tua.
 - 5) Mobilitas cukup tinggi, perpindahan dari satu tempat mangkal ketempat mangkal lainnya didalam kota atau berpindah kota.
- b. Anak yang hidup dan mencari penghidupan di jalan dengan cara-cara tertentu, ciri-cirinya adalah :
 1. Mencari nafkah dengan usaha tertentu, seperti pedagang asongan, jual koran, semir sepatu, calo, kernet, kuli angkutan dipasar.
 2. Tidur bersama kelompoknya dengan cara sewa kamar ukuran kecil untuk 5-15 anak atau tidur disuatu tempat tanpa bayar, seperti masjid, kamar yang disediakan oleh pedagang kelontong dengan catatan anak

asongan harus membeli barang dagangannya dari pemilik toko kelontong tersebut.

3. Hubungan dengan keluarga dilakukan sekitar 1-3 bulan sekali.
 4. Sebagian penghasilan ditabung untuk keperluan hidup orang tua dan anak-anaknya didesa.
- c. Anak yang mencari nafkah di jalan tetapi pulang kerumah tiap hari, ciri-cirinya :
1. Masih ada hubungannya dengan keluarga orang tua, "hubungan kejiwaan tidak hangat"
 2. Tidak sekolah/putus sekolah SD atau SMP
 3. Rumah sempit dan didaerah kumuh
 4. Anak berperan sebagai "breadwinner" dalam keluarga
 5. Pengaruh prilaku jalanan lebih dominan daripada pengaruh keluarga
- d. Anak Baru Gede (ABG) yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalan, tetapi tidak untuk mencari nafkah, ciri-cirinya adalah :
1. Berasal dari keluarga yang tidak harmonis, namun masih ada kontak dengan orang tua
 2. Pergaulan seks bebas baik laki-laki maupun perempuan, pada beberapa anak perempuan mengalami kehamilan dan rawan untuk terlibat porstitusi.
 3. Sebagian besar masih bersekolah atau setengah bersekolah (sering bolos).

4. Berada dijalanan dari sore hingga pagi hari

5. Sebagian dari mereka sudah mengenal minuman keras dan penyalahgunaan obat terlarang

4. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Program Pemberdayaan Anak-anak Jalanan

Menurut Webster dalam Solichin Abdul Wahab, peran penting dari implementasi Negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada proses implementasi.¹⁹

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya. Aktifitas komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksanaan, karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaraannya.²⁰

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yang diungkapkan Amir Santoso adalah :

a. Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksana.

¹⁹ Abdul Wahab Solichin, op.cit, hal.14

²⁰ Amir Santoso, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Renika Cipta, Jakarta, 1990, hal. 9

b. Komunikasi

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

c. Sikap Pelaksana/disposisi

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

d. Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan struktur yang ada, tidak statis tetapi memberdayakan masyarakat yang ada.

Sedangkan menurut Merilee S. Grindle :

a. Isi Kebijakan

1. Keputusan yang dipengaruhi
2. Tipe manfaat
3. Jangkauan perubahan
4. Posisi pembuat kebijakan.
5. Pelaksana program

b. Konteks Implementasi

1. Kekuasaan dan strategi aparat yang dilibatkan
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap

Dari kedua kutipan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan kegiatan atau tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, kelompok pemerintah (Negara) yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan yang tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap implementasi program pemberdayaan anak jalanan diantaranya adalah :

- a. Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dari badan pelaksana ataupun elit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksanaan program.
- b. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap, kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesedian agar instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elit politik, juga kepatuhan penerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan.

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

Salah satu fungsi dari konsepsional adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran atau pengertian tentang variabel-variabel penelitian yang akan diuji

antara konsep yang satu dengan yang lain, agar tidak terjadi kesalahpahaman.

Definisi konseptual yang digunakan adalah :

1. Kebijakan Publik

kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dimana dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat baik itu dalam arti sempit ataupun dalam arti masyarakat luas.

2. Program

Program adalah tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam suatu kebijaksanaan. Serta program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi.

3. Implementasi Program

Implementasi program adalah pelaksana kebijakan-kebijakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat ataupun kelompok pemerintah atau swasta yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

4. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat adalah pemberian bantuan kepada masyarakat dengan cara pemberian modal usaha atau pendampingan.

5. Anak Jalanan

Anak jalanan adalah anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah dan berkeliaran di jalanan atau ditempat-tempat umum lainnya.

6. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan atau Program Pemberdayaan anak-anak jalanan

Faktor-faktor dapat mempengaruhi implementasi kebijakan ataupun program. Sebab adanya partisipasi masyarakat yang mendukung isi kebijakan pemerintah yang juga didukung oleh beberapa faktor-faktor lain. Sehingga faktor inilah yang menjadi penentu keberhasilan suatu kebijakan, namun tidak menutup kemungkinan faktor-faktor ini juga menyebabkan kegagalan dalam implementasi.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan langkah yang penting dalam suatu penelitian. Definisi operasional adalah bagaimana cara mengukur atau melihat suatu variabel sehingga penelitian ini akan benar dan terarah dengan baik dan jelas.

Dalam skripsi ini akan difokuskan pada program pemberdayaan anak jalanan yang ada di Kabupaten Bantul di lihat dari implementasi dari program tersebut oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul. Indikator-indikator yang di angkat adalah :

1. Cakupan program Dinas Sosial dalam pemberdayaan masyarakat dimana disini yang diangkat adalah program pemberdayaan anak jalanan antara lain adalah :

A. Pengentasan anak-anak jalanan melalui Rumah Singgah Hapara.

Kegiatan yang dilakukan :

- 1) Penjangkauan
- 2) Motivasi
- 3) Penerimaan di rumah singgah
- 4) Bimbingan mental
- 5) Penyaluran
 - a) Kembali ke keluarga/daerah asal
 - b) Dirujuk/ditempatkan ke panti sosial
 - c) Dirujuk ke lembaga lain

B. Usaha Ekonomi Produktif

- 1) Penjualan Barang Bekas Limbah
- 2) Toko Hafara

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program pemberdayaan anak jalanan yaitu :**a. Komunikasi diukur dengan indikator :**

- 1) Kejelasan dalam memberikan perintah kepada aparat pelaksana
- 2) Koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan program pemberdayaan masyarakat.

b. Sumber daya diukur dengan indikator :

- 1) Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan.
- 2) Tersedianya waktu yang cukup untuk dapat mengalokasikan dana.

c. Disposisi/sikap pelaksana diukur dengan indikator :

- 1) Pengetahuan dan kemampuan yang cukup dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kegiatan.

- 2) Kesesuaian antara kebijakan dengan aturan pelaksana.
- d. Struktur birokrasi diukur dengan indikator :
- 1) Kejelasan struktur birokrasi pemerintah sebagai penanggung jawab pelaksana program.
 - 2) Pelaksana yang efektif dari pelaksanaan kebijakan program pemberdayaan anak jalanan.

H. METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Maka metode penelitian yang nantinya akan digunakan penulis untuk melakukan penelitian lapangan. Dalam hal ini metode penelitian meliputi :

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, penelitian yang dilakukan ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif pada dasarnya berakar pada alamiah sebagai satu kesatuan yang utuh mengandalkan manusia sebagai alat penelitian. Metode ini mengandalkan analisa data secara induktif, mengarahkan sasaran penelitiannya pada usaha menemukan teori dari dasar dan bersifat deskriptif.

”manusia digunakan sebagai instrument penelitian karena lebih mampu menyesuaikan diri pada situasi yang tidak tentu dan dapat membangun suasana yang tidak terkatakan disamping yang terkatakan”.²¹

Metode kualitatif digunakan atas dasar spesifikasi obyek penelitian dan agar didapat informasi yang mendalam tentang obyek kajian dan memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini dan melihat antara variabel-variabel yang ada. Dalam penelitian deskriptif kualitatif mencakup beberapa teknik diantaranya penyelidikan yang menuturkan, menganalisis serta mengklarifikasi penyelidikan dengan teknik interview, observasi atau dengan daftar pertanyaan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Merupakan data yang didapat langsung dari obyek penelitian dengan cara mengamati secara langsung suatu instansi yang mencakup aspek-aspek penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang didapat dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang terkait dengan penelitian. Data yang didapat dari arsip maupun dokumen dari Dinas yang terkait, buku-buku yang menunjang yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

²¹ Meleong L, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung. hal. 4

2. Lokasi Penelitian

Daerah atau lokasi yang menjadi objek penelitian ini adalah Dinas Sosial Kabupaten Bantul dan LSM Hafara. Alasan melakukan penelitian di Dinas Sosial Kabupaten Bantul dan Hafara karena ingin mengetahui bagaimana implementasi dari program pemberdayaan anak jalanan yang ada di Kabupaten Bantul.

3. Unit Analisis

Untuk mendukung penelitian ini unit analisis ini adalah unit analisis kepada individu dimana diambil dari Dinas Sosial Kabupaten Bantul dan juga LSM Hafara. Sebagai responden adalah Kepala Dinas, beserta para pegawai Dinas Sosial dan juga pengelola Hafara. Adapun teknik atau cara penentuan sampel dilihat dari bagian staf dan seksi program pemberdayaan anak jalanan serta pengelola LSM Hafara

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Menurut Sutrisno Hadi, observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diteliti.²² Oleh karena itu penulis akan melakukan pengamatan secara langsung terhadap gejala-gejala yang diseliki dengan maksud untuk meyakinkan kebenaran data yang diperoleh dari interview.

²² Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1990, hal. 136

b. Teknik Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dokumentasi adalah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen atau dengan teknik pengumpulan data dengan melihat dan mencatat data yang sudah ada serta dari berbagai literatur, seperti : Buku-buku, media massa, serta sumber- sumber lain yang menunjang yang terkait dengan penelitian.

c. Teknik Wawancara atau Interview

Metode pengumpulan data dengan wawancara atau tanya jawab antara peneliti dengan responden secara tatap muka, dengan maksud untuk mengetahui atau mendapatkan informasi atau data-data yang belum valid.

5. Teknik Analisis Data

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan, maka penulis menggunakan analisis data kualitatif, yaitu data yang sudah terkumpul diperoleh responden atau sampel dilapangan kemudian diklasifikasikan berdasarkan jenis data-data kemudian disusun secara logis untuk untuk menjawab berbagai permasalahan.²³

Langkah-langkah analisis data :

1. Mengumpulkan data-data dokumentasi atau dari responden
2. Mengklasifikasikan berdasarkan jenis data
3. Menyusun secara logis untuk menjawab berbagai permasalahan

²³ Winarno Surachmad, *pengantar penelitian ilmiah*, Tarsito, Bandung 1982, hal. 140