

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Permasalahan demografi dan ketidakseimbangan pemerataan pembangunan kota dan desa di rata-rata negara berkembang seperti Indonesia telah memberikan dampak terhadap problematika sosial. Kecenderungan peningkatan jumlah penduduk yang cukup tajam terutama dipedesaan, seringkali tidak diimbangi dengan pembangunan infrastruktur yang menyediakan berbagai fasilitas dan lapangan kerja yang dibutuhkan oleh warga masyarakatnya. Pada akhirnya kecenderungan yang terjadi adalah pola urbanisasi menjadi pilihan bagi warga masyarakat untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Problematika keterbatasan kemampuan kota dan pengangguran tersebut seringkali menjadi isu utama bagi muncul dan berkembangnya permasalahan sosial di perkotaan dan upaya mengatasinya (Ahmad, 2002:4).

Di berbagai kota besar pada negara berkembang seperti di Indonesia, harus diakui bahwa perkembangan pola kehidupan perkotaan yang semakin pesat seringkali tidak diimbangi dengan perkembangan kemampuan kota yang berarti. Bahkan beberapa di antaranya justru menurun, baik secara kualitas maupun kapasitasnya. Sebagai contoh, semakin meningkatnya kompleksitas permasalahan kemiskinan di perkotaan karena mengalami marginalitas terhadap akses ekonomi, sosial maupun budaya.

Ketidakseimbangan pembangunan dan proses marginalisasi yang terjadi di wilayah pedesaan, bukan saja telah terbukti menimbulkan derasny arus migrasi penduduk yang berlebihan ke wilayah kota besar, tetapi juga dengan setumpuk permasalahan sosial yang menyertainya. Seperti bisa kita lihat dalam lima tahun terakhir, kota-kota besar di Propinsi Jawa Timur khususnya Surabaya, bukan saja diserbu arus migrasi yang terus meningkat dari waktu ke waktu, tetapi di saat yang sama juga memicu munculnya berbagai permasalahan kota, seperti pedagang kaki lima (PKL), permukiman kumuh, gelandangan (tuna wisma), pengemis, pemulung, anak jalanan, tuna susila, dan lain sebagainya (Kompas, 5 Maret 2003).

Saat ini, jika dibandingkan dengan Kota Jakarta memang perkembangan dan tingkat kepadatan penduduk Kota Surabaya masih tergolong lebih rendah. Tetapi, kecenderungan pada pendatang Kota Surabaya akan berkembang pesat bukanlah sesuatu yang mustahil untuk memberikan dampak pada bertambahnya jumlah penduduk yang akan melonjak cukup tajam. Menurut T.G. McGee seorang pakar perkotaan dari Universitas British Columbia menyatakan bahwa tahun 2015 Kota Jakarta bersama-sama dengan Bandung, Yogyakarta, Semarang, Surabaya akan berkembang menjadi kawasan mega urban atau *Extended Metropolitan Region*, yakni sebuah kawasan perkotaan yang amat luas dengan jumlah penduduk besar, melebihi ukuran metropolitan. Hal ini berarti beban yang harus ditanggung kota Surabaya bukan saja masalah-masalah internal akibat tekanan pertumbuhan penduduk asli atau persoalan pengaturan tata ruang dan penyediaan permukiman, serta fasilitas publik bagi penduduk Kota Surabaya

sendiri, melainkan juga beban eksternal yang muncul akibat masuknya arus migran dari kota-kota menengah di sekitarnya, seperti Malang, Sidoarjo, Gresik, Lamongan, Mojokerto, Pasuruan, Bangkalan, Jombang, dan bahkan daerah lain yang agak jauh, seperti Bojonegoro, Lumajang, Madiun, dan sebagainya.

Menurut data yang ada, saat ini jumlah penduduk Kota Surabaya hanya sekitar 2,6 juta. Tetapi, jumlah penduduk riil dan berbagai permasalahan sosial yang ditimbulkannya sebagai kawasan mega-urban, sesungguhnya telah keluar dari batas-batas administratif wilayah kota tersebut. Penduduk di sekitar kawasan Kota Surabaya, khususnya wilayah Gerbangkertasusila yang secara administratif bukan termasuk penduduk Kota Surabaya mereka sebagian adalah bekerja, membelanjakan uang, dan hidup sebagai warga Kota Surabaya. Bahkan, yang memprihatinkan, tidak sedikit pula dari mereka yang kemudian mengadu nasib menjadi migran liar dan masuk ke sektor informal, baik yang legal maupun yang illegal (Sudarso, 2006).

Sebetulnya, sepanjang pemerintah Kota Surabaya mampu memenuhi kebutuhan warga masyarakat di kawasan mega-urban ini melalui pelayanan publik yang disediakan, kemungkinan sepesat apapun perkembangan kota tidak akan menjadi masalah. Tetapi, persoalan akan menjadi lain, ketika kemampuan pemerintah kota tidak mampu untuk menyediakan fasilitas pelayanan publik dan melayani kebutuhan warganya yang senantiasa bertambah dengan pesat ini. Di sejumlah kota besar di Indonesia seperti Surabaya, ketika arus pendatang yang masuk makin banyak, sementara kemampuan pemerintah kota sendiri relatif terbatas, maka muncul gejala-gejala kejenuhan kota-kota. Kondisi

ini pada akhirnya sempat menimbulkan gagasan dari sebagian ahli dan penata kota untuk berupaya membendung arus urbanisasi itu, atau setidaknya mengurangi, dan kalau perlu menutup kota tersebut dari para pendatang baru (Ahmad, 2002: 60).

Wilayah perkotaan dengan kepadatan penduduk yang sangat tinggi tentu sangat rentan terhadap munculnya gesekan-gesekan dalam kehidupan sosial yang berdampak pada timbulnya permasalahan sosial perkotaan khususnya pada daerah-daerah yang padat penduduknya. Berbagai permasalahan sosial perkotaan, seperti di Surabaya salah satunya adalah adanya pengemis dan anak jalanan banyak memadati di wilayah perkotaan. Banyaknya anak jalanan di Surabaya ini menunjukkan adanya permasalahan kesejahteraan sosial yang perlu diperhatikan oleh pemerintah, mengingat anak-anak merupakan “generasi penerus” dalam pembangunan sebuah bangsa. Kegagalan menangani anak jalanan sama artinya dengan membiarkan satu generasi yang hilang dalam mewujudkan kesinambungan pembangunan bangsa, sehingga diperlukan adanya penyelenggaraan kesejahteraan sosial seperti pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 pasal 4 menyebutkan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Dalam Undang-undang tersebut juga tertulis bahwa untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Jumlah anak jalanan cenderung terus meningkat. Krisis ekonomi yang terjadi pada akhir tahun 1990-an, menunjukkan adanya kenaikan sekitar 400% sebagaimana dinyatakan oleh Menteri Sosial pada saat itu (Kompas, 4 Desember 1999). Depsos memperkirakan ada sekitar 50,000 anak jalanan. Berdasarkan data BPS tahun 2009, ada sekitar 230,000 anak jalanan di Indonesia. Anak Jalanan di Kota Surabaya menunjukkan peningkatan jumlah dari tahun ke tahun. Jumlah anak jalanan pada tahun 2011 mencapai 1.441 anak jalanan, tahun 2012 terhitung ada 1.852 anak jalanan, tahun 2013 mencapai 2.310 anak jalanan, tahun 2014 mencapai 2.417 anak jalanan.

Tren kenaikan anak jalanan di Surabaya menimbulkan pertanyaan tentang efektivitas penanganan anak jalanan di Surabaya. Dari data Dinas Sosial mencatat bahwa di tahun 2013 dari 2.310 anak jalanan tersebut 1.797 anak jalanan ialah laki-laki dan sisanya 541 anak adalah berjenis kelamin perempuan. Dari segi umur paling dominan seorang anak turun ke jalan adalah 12-16 tahun (1.511 atau anak 65,5 persen sementara itu yang sangat memprihatinkan adalah cukup signifikannya anak jalanan berusia 0-5 tahun (84 anak atau 3,6%) anak jalanan di Surabaya berdasarkan umur di tahun 2003 0-5 tahun jumlah 84 anak presentase 3,6, usia 12-16 tahun mencapai 1.511 anak presentase 65,5 dan 16-18 tahun terhitung mencapai 715 anak dengan presentase 30,9.

Adapun penyebaran anak jalanan terbesar ditemukan di perempatan jalan (1.496 anak atau 64,8%) terminal sebanyak 377 anak (16,3%), stasiun sebanyak 164 anak (7,1%), serta di makam sebanyak 162 anak (7%). Sebaran ini, terbesar berada di tujuh kecamatan, yaitu kecamatan Wonokromo jumlah 260 anak

presentase 11,3. Tegal Sari mencapai jumlah 246 anak presentase 10,6. Sawahan 201 presentase 8,7. Gubeng jumlah anak jalanan 169 presentase 7,3. Krembangan jumlah anjal 149 presentase 6,5. Tenggilis Mejoyo jumlah 126 presentase 5,5. Simokerto jumlah 124 presentase 5,4.

Adapun jenis kegiatan dan aktivitas anak jalanan ialah sebagai berikut pengamen presentase 54,5 menempati urutan pertama, pengemis 7,6 atau pekerjaan pengasong, pedagang, pemulung mencapai 35,6. Psk Anak 1. Berkeliaran 1,3. Jelas sekali bahwa sebagian besar anak turun ke jalanan adalah untuk bekerja (mencari uang), sementara sebagian kecil dari mereka (1,3%) yang hanya berkeliaran. Fenomena merebaknya anak jalanan di Indonesia termasuk di Kota Surabaya merupakan persoalan sosial yang multidimensional, namun perhatian terhadap permasalahan anak jalanan belum begitu besar dan solutif.

Meskipun telah ada seperangkat aturan yang menjadi kerangka upaya perlindungan hak-hak anak termasuk anak jalanan yaitu UU No. 11 tahun 2009 tentang ketentuan pokok Kesejahteraan Sosial, UU No 4/1979 tentang kesejahteraan anak dan tentang UU No 35 tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, akan tetapi pada

kenyataannya masih sangat sering ditemukan anak jalanan di Surabaya. Hal tersebut mengindikasikan kurang maksimalnya penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dilakukan.

Pada periode akhir 1990-an itulah, untuk pertama kalinya Negara/pemerintah untuk pertama kalinya melaksanakan program intervensi bagi anak jalanan, sekaligus secara resmi menggunakan istilah tersebut (sebelumnya istilah yang digunakan adalah "anak nakal"). Komite Hak Anak PBB (2004), dalam *Concluding Observation* atas laporan Pelaksanaan Konvensi Hak Anak periode 1993-Juni 2000, telah memberikan apresiasi positif atas langkah-langkah yang telah dilakukan oleh Indonesia, namun juga masih menyatakan keprihatinannya atas situasi anak jalanan. Komite telah merekomendasikan Indonesia untuk mengambil tindakan-tindakan yang penting untuk:

- 1.1.1 Mengakhiri kekerasan, penangkapan semena-mena dan penahanan yang dilakukan oleh aparaturnya Negara terhadap anak-anak jalanan;
- 1.1.2 Membawa ke pengadilan mereka yang terlibat dalam kekerasan semacam itu;
- 1.1.3 Menjalankan fasilitasi reintegrasi secara sosial bagi anak-anak jalanan, secara nyata dengan memastikan bahwa anak-anak jalanan, khususnya yang termasuk kategori anak-anak yang lari dari rumah, dapat memperoleh kartu identifikasi resmi.

Akan tetapi, program-program pemerintah tidak mencapai hasil yang diharapkan untuk merubah situasi anak-anak agar dapat keluar dari dunia jalanan. Pendekatan program yang awalnya menghindari pendekatan represif, kembali

diterapkan. Lebih dari itu, berbagai daerah kembali menegaskan larangan kegiatan anak jalanan dan mengkriminalisasi bukan hanya anak-anak jalanan saja melainkan juga kepada setiap orang yang memberikan uang kepada mereka (sebagai contoh kasus adalah Perda Nomor 44 tahun 2002 di Palembang; Perda Nomor 3 tahun 2005 di Bandung; dan Perda Nomor 8 tahun 2007 di Jakarta)

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas mengenai penyandang masalah kesejahteraan sosial khususnya masalah anak jalanan, perlu mendapatkan perhatian khusus. Anak jalanan adalah anak yang terkategori tak berdaya. Mereka merupakan korban berbagai penyimpangan dari oknum-oknum yang tak bertanggung jawab. Pemerintah kota Surabaya harus dapat meningkatkan kinerjanya dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial khususnya anak jalanan, untuk menyikapi dampak makin beratnya masyarakat menanggung beban hidup. Oleh karena itu, anak jalanan perlu diberdayakan salah satunya melalui pemberian pendidikan, sehingga anak jalanan dapat lebih memiliki kualitas hidup yang lebih baik. Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan oleh unsur yang berasal dari luar tatanan terhadap suatu tatanan, agar tatanan tersebut mampu berkembang secara mandiri (Sumpeno, 2011:19). Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat dan atau mengoptimalkan keberdayaan (dalam arti kemampuan dan atau keunggulan bersaing) kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah ketidakmampuan (Mardikanto dan Soebiato, 2015:61).

Pemberdayaan merupakan salah satu langkah menuju arah yang lebih baik dimana memberikan atau membuat suatu perubahan dari masyarakat yang tidak berdaya menjadi berdaya dan mempunyai kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya. Dengan adanya pemberdayaan, setidaknya dapat menumbuhkan rasa percaya diri dan memberikan kekuasaan bagi setiap individu untuk dapat memilih sesuatu yang bermanfaat bagi hidupnya, tidak terkecuali pada anak jalanan di Surabaya yang mana dengan adanya pemberdayaan melalui pendidikan akan dapat memberikan kehidupan yang lebih berkualitas.

Berdasarkan fenomena yang ada peneliti tertarik untuk meneliti penanganan PMKS di kota Surabaya khususnya penanganan anak jalanan yang dilaksanakan oleh Lingkungan Pondok Sosisal (Liponsos) Keputih Surabaya. Setelah meneliti bagaimana penanganan anak jalanan di Kota Surabaya peneliti berharap dapat ditemukan solusi penanganan anak jalanan yang lebih efektif dan efisien.

1.2. Rumusan Masalah

Dengan memperhatikan latar belakang seperti yang di jelaskan di atas maka penelitian ini difokuskan untuk meneliti implementasi kebijakan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) khususnya masalah anak jalanan. Kemudian peneliti juga meninjau dari upaya pemberdayaan yang dilakukan dalam menangani masalah anak jalanan, sehingga perumusan masalah disertasi ini adalah:

- 1.2.1. Bagaimana implementasi kebijakan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) melalui pemberdayaan pada anak jalanan?
- 1.2.2. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) melalui pemberdayaan pada anak jalanan?
- 1.2.3. Bagaimana model kebijakan yang tepat dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) pada anak jalanan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan:

- 1.3.1 Untuk mengetahui implementasi kebijakan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) melalui pemberdayaan pada anak jalanan.
- 1.3.2 Untuk mengetahui faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) melalui pemberdayaan pada anak jalanan.
- 1.3.3 Untuk mengetahui model kebijakan yang tepat dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) pada anak jalanan.

1.4. Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Kegunaan Teoritis, yaitu bagi ilmu pengetahuan administrasi dan pemerintahan terutama tentang analisis kebijakan pemerintah dalam menangani masalah-masalah sosial. Khususnya penanganan anak jalanan yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya.

- 1.4.2 Kegunaan Praktis, yaitu dalam rangka pengembangan dan penerapan pengetahuan secara praktis bagi Pemerintah Kota Surabaya pada umumnya dan pada Dinas Sosial pada khususnya dalam penanganan anak jalanan.