

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu dan *Critical Review*

2.1.1. Penelitian Terdahulu

Sebelumnya telah ada beberapa penelitian tentang anak jalanan. Di antaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Mohammad Hilman Ginanjar pada tahun 2010 dengan judul *Anak Jalanan Menurut Perspektif Hukum (Studi Kasus Anak Jalanan di Pertigaan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)*. Dalam penelitian ini ditemukan sebuah kesamaan esensi dan tujuan hukum yuridis dan normatif dalam menyikapi persoalan perlindungan terhadap anak. Dalam hukum Islam dipahami bahwa peran yang dilakukan instansi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta selama ini selaras dengan ajaran dalam Islam. Hal ini dikaitkan dengan tujuan Islam yang menggunakan teori-teori ilmuwan sebagai bahan analisis.

Penelitian lain tentang anak jalanan adalah penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Semarang pada tahun 2008 dengan judul *Study Karakteristik Anak Jalanan dalam Upaya Penyusunan Program Penanggulangannya*. Tujuan umum penelitian ini untuk memperoleh gambaran tentang karakteristik anak jalanan dan bagaimana kebijakan yang harus ditetapkan agar anak jalanan tidak kembali lagi ke jalan, sedangkan secara khusus penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan tentang: karakteristik anak jalanan dan keluarganya; faktor-faktor penyebab menjadi anak

jalanan, permasalahan anak jalanan; dan beberapa model alternative yang mungkin dapat diterapkan dalam penanganan anak jalanan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar anak jalanan tidak bersekolah, menjadi pengamen, berusia rata - rata 13 tahun, memiliki orang tua berpendidikan rendah dengan penghasilan kurang. Faktor pendorong utama menjadi anak jalanan adalah kemiskinan. Secara umum anak jalanan menginginkan pelayanan dari lembaga sosial dan mereka tidak ingin kembali ke jalan. Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga anak jalanan dilakukan melalui model kebijakan antisipatif. Sebagai langkah pengendalian agar anak tidak kembali lagi ke jalan dapat ditempuh model kebijakan rehabilitatif. Upaya lain yang dibutuhkan adalah peningkatan jumlah lembaga dan peningkatan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial bagi anak jalanan serta kampanye sosial.

Penelitian lainnya yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Sari (2015) dengan judul “Studi Deskriptif tentang Efektivitas Pemberdayaan dalam Meningkatkan Kemandirian Anak Jalanan di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Dinas Sosial Kota Surabaya”. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan seberapa efektif pemberdayaan anak jalanan di UPTD Kampung Anak Negeri. Jenis penelitiannya adalah deskriptif kualitatif dan teknik seleksi informan dengan menggunakan *purposive sampling*. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan peneliti dengan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan serta teknik keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan triangulasi. Hasil dalam penelitian ini

menunjukkan bahwa pelaksanaan pemberdayaan anak jalanan di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Kota Surabaya berlangsung kurang efektif yang terlihat dari: (1) kejelasan tujuan yang dicapai; (2) kejelasan strategi pencapaian tujuan; (3) perencanaan yang matang; (4) penyusunan program yang tepat; (5) tersedianya sarana dan prasarana; (6) pelaksanaan yang efektif dan efisien; (7) sistem pengawasan dan pengendalian.

Penelitian lain adalah penelitian yang dilakukan oleh Tuti Hayati pada tahun 2009 dengan judul *Aliensi Diri pada Anak Jalanan di Rumah Singgah Ahmad Dahlan Yogyakarta*. Dari penelitian ini didapatkan hasil bahwa anak jalanan subjek penelitian memiliki aliensi diri yang cukup tinggi dipengaruhi oleh beberapa faktor dalam kehidupan mereka seperti faktor kehidupan sosial maupun faktor kehidupan pribadi.

Berikutnya adalah penelitian yang dilaksanakan oleh Setianingrum dan Erna dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, 2005 yang berjudul *Analisis Kebijakan Pemkot Surabaya Dalam Menangani Anak Jalanan*. Fenomena sosial yang muncul sebagai akibat kondisi perekonomian saat ini salah satunya adalah perkembangan jumlah anak jalanan diberbagai kota besar. Kehadiran anak jalanan yang semakin besar jumlahnya dirasakan semakin mencemaskan, karena disatu sisi dapat menimbulkan dampak negatif bagi penertiban, kebersihan dan keamanan, serta keindahan kota.

Di sisi lain apabila jumlah anak jalanan semakin besar maka semakin besar pula jumlah masyarakat yang menjadi tanggungan masyarakat dan pemerintah. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan 15 Rumah

Singgah yang ada di Surabaya hasilnya sangatlah mengejutkan. Prosentase jumlah anak jumlah anak jalanan jauh lebih banyak bila dibandingkan dengan jumlah gelandangan dan pengemis. Mereka ini biasanya mangkal di sepanjang perempatan/*traffic light* yang ada di pusat-pusat kota. Di kota Surabaya, berbagai kebijakan pemerintah kota dalam menangani anak jalanan telah diajukan dengan berbagai cara penanganan, antara lain dengan memasukkannya kerumah singgah tempat-tempat pelatihan, serta dengan member bekal ketrampilan kepada mereka.

Upaya penanganan anak jalanan juga dilakukan secara preventif dengan harapan agar jumlah anak jalanan dapat berkurang. Namun dalam kenyataannya jumlah anak jalanan yang melakukan kegiatan di jalan belumlah berkurang, bahkan mereka yang telah ditangani akan kembali lagi ke jalan atau berpindah tempat menjadi anak jalanan di tempat lain.

Berdasarkan fenomena anak jalanan dan belum efektifnya kebijakan penanganan anak jalanan oleh Pemkot Surabaya tersebut, maka perlu dilakukan kajian untuk menganalisis Kebijakan Pemkot Surabaya dalam menangani anak jalanan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui karakteristik anak jalanan yang ada di Kota Surabaya, Dengan mengetahui karakteristik anak jalanan diharapkan kebijakan penanganan anak jaianan akan tepat sasaran, dengan demikian jumlah anak jalanan yang ada di kota Surabaya akan semakin berkurang dan kesulitan yang dialami anak jalanan akan dapat teratasi.

Penelitian tersebut dilakukan di wilayah Surabaya. Cara pengambilan data adalah dengan melakukan wawancara kepada pegawai Dinas Sosial dan para anak jalanan. Selain itu juga melalui data sekunder / dokumenter, dan hasil

abservasi lapangan. Dari penelitian telah dilakukan maka disimpulkan bahwa Dinas Sosial belum optimal dalam menangani masalah anak jalanan. Hal ini disebabkan karena : 1. Belum adanya program khusus yang digunakan untuk mengatasi masalah anak jalanan. 2. Penanganan terhadap anak jalanan tidak disesuaikan dengan karakteristik anak jalanan sehingga program yang ada tidak tepat sasaran. 3. Masih kurangnya fasilitas yang tersedia, menyebabkan tidak berjalannya program sesuai tujuan. Dinas Sosial tidak memiliki tenaga ahli dan fasilitas tempat pembinaan. 4. Dinas Sosial tidak menangani secara langsung pembinaan anak jalanan, namun diserahkan ke rumah singgah. Hal ini menyebabkan ketidak seriusan Dinas Sosial dalam melakukan pembinaan. 5. Tidak ada *follow up* atau pemantuan terhadap anak jalanan yang sudah dibina, sehingga anak jalanan lebih suka turun atau kembali lagi ke jalan daripada kembali ke keluarganya. Karakteristik anak jalanan yang ada di wilayah Surabaya adalah mereka menjadi anak jalanan karena masalah ekonomi, alasan tidak betah tinggal di rumah, dan karena ajakan / ikut-ikutan teman. Sedangkan saran yang bisa disampaikan oleh peneliti adalah berupa suatu agenda kebijakan yang bisa digunakan menjadi alternatif kebijakan sebagai berikut: I. Perlu penanganan yang serius untuk mengatasi masalah anak jalanan. Hal ini harus dibentuk suatu program khusus untuk pemberdayaan anak jalanan. Dinas Sosial sebagai elemen pemerintah harus menangani secara langsung masalah anak jalanan dengan melakukan kerjasama terhadap pihak-pihak yang terkait misalnya.

Beberapa penelitian tersebut menjadi referensi bagi penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai anak jalanan sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan penelitian ini baik dari segi karakteristik anak jalanan maupun metode dalam pelaksanaan penelitian. Hal ini sangat membantu penulis dalam persiapan maupun pelaksanaan penelitian.

Penelitian yang dilakukan oleh Karnaji 1999, dengan judul Anak Jalanan dan Upaya Penanganannya di Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan hasil yang menggambarkan karakteristik anak jalanan yang heterogen dan adanya alternatif untuk menyusun pengembangan dan kebijakan untuk mengatasinya yang disesuaikan dengan karakteristik anak jalanan yang ada di Surabaya.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Tata Sudrajat tahun 1999, dengan judul Isu Prioritas dan Program Intervensi untuk Menangani Anak Jalanan. Dalam penelitian ini dapat ditemukan beberapa pendekatan dalam menangani anak jalanan yakni dengan sebuah pendekatan yang dinamakan *Centre Based, Street Based dan Community Based*.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Sri Sutari pada tahun 2001 dengan judul Pemberdayaan Anak Jalanan Melalui Rumah Singgah. Dari penelitian ini bisa ditemukan bahwa rumah singgah belum bisa berfungsi secara optimal dalam menangani anak jalanan. Dalam penelitian ini juga dipaparkan beberapa kendala rumah singgah dalam memberdayakan anak jalanan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Arini Indah Nihayaty tahun 2002 dengan judul Pengembangan Model Pembinaan Anak Jalanan di Surabaya. Dalam penelitian ini ada semacam upaya untuk menggabungkan antara karakteristik anak jalanan, faktor-faktor mempengaruhi keberadaan anak jalanan, dan pendekatannya, kemudian baru dimunculkan pengembangan model pembinaan anak jalan.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian yang berjudul *International Common social problems among Street Children in India*. Oleh Mgr. Beata Pietkiewicz-Pareek, Universitas Mikołaja Kopernika, Toruń, tahun 2012. Bank Dunia memperkirakan bahwa 45% dari populasi dunia dipaksa untuk hidup dengan kurang dari \$ 1 per hari, di mana hampir 50% adalah anak-anak (UNICEF, 2012). Ratusan juta anak-anak sekarang hidup di daerah kumuh perkotaan, banyak yang tidak memiliki akses terhadap layanan dasar. Mereka sangat rentan karena tekanan dari kondisi hidup mereka (UNICEF, 2005). Laporan WHO secara umum menyatakan bahwa Kekerasan dan Kesehatan menyatakan bahwa kemiskinan tidak berkontribusi terhadap kekerasan sendiri melainkan menyertai faktor seperti pengangguran, tingkat pendidikan yang rendah, penyalahgunaan zat dan perumahan yang buruk. keluarga miskin, terutama di daerah dengan tingkat kelahiran yang tinggi, anak-anak dipandang sebagai beban keuangan untuk memberi makan.

Dalam situasi seperti itu, Anak perempuan lebih dimungkinkan diabaikan dibandingkan anak laki-laki. Di India, antara 3 juta dan 5 juta janin perempuan diaborsi setiap tahun. Untuk anak-anak, dan lagi terutama anak

perempuan, kemiskinan dan kerugian ekonomi membuat mereka lebih rentan terhadap perdagangan dan eksploitasi seksual komersial, buruh paksa atau kerja yang dibayar rendah. Tumbuh pengangguran telah mengakibatkan tingginya insiden pekerja anak.

Kemiskinan juga dilihat sebagai penyebab (dan konsekuensinya) dari pernikahan dini. Di India, 46% perempuan menikah pada usia 18 tahun (UNICEF, 2005). Keinginan keluarga untuk melindungi kesucian perempuan dan dengan demikian kehormatan mereka adalah penyebab utama dari pernikahan dini, yang cukup umum di banyak komunitas Asia Selatan. Di Asia Selatan mahar untuk menikahkan anak perempuan sebagai mas kawin tersebut lebih rendah untuk gadis-gadis muda.

Kurangnya kemandirian ekonomi perempuan juga dapat mengakibatkan gadis itu tinggal di jalan, karena kurangnya alternatif yang layak, terutama ketika kembali ke rumah ibunya bukan pilihan. Anak-anak di skala yang lebih rendah dari tangga dalam sistem patriarki dan hirarkis kuat dan karena mereka dianggap dewasa relatif belum matang dalam pengaturan yang berbeda biasanya membuat keputusan tentang kehidupan mereka (UNICEF 2015).

UNICEF baru-baru ini memperkirakan bahwa di seluruh dunia ada 80 juta anak-anak tanpa keluarga yang hidup di jalanan. 20 juta dari mereka berada di Asia, 10 juta di Afrika dan Timur Tengah, dan 40 juta di Amerika Latin. Nomor dan proporsi untuk Amerika Latin yang mengejutkan. Meskipun Amerika Latin memiliki hanya 10% dari populasi anak-anak di dunia, ia

memiliki hampir 50% dari anak-anak jalanan di dunia. Jumlah Amerika Latin anak jalanan sama dengan total penduduk Kolombia dan seluruh Amerika Tengah.

Hasil penelitian adalah India telah ditetapkan di tempat berbagai bentuk kebijakan publik yang menyangkut anak jalanan selama dua dekade terakhir, tetapi mereka sebagian besar telah tidak efektif karena mereka bertemakan penelitian sosiologis, antropologis, dan geografis pada anak-anak jalanan, yang berarti mereka tidak selalu benar menilai dan apa yang dibutuhkan oleh anak jalanan. Sebuah strategi beberapa intervensi tingkat kebutuhan untuk memulai dengan rehabilitasi keluarga anak jalanan. Mereka harus diberi jaminan sosial untuk menghentikan anak-anak bekerja untuk mencari pendapatan; malam penampungan harus disediakan untuk anak laki-laki dan perempuan, dan persyaratan kesehatan dan pendidikan mereka harus diatasi. Karena sebagian besar anak jalanan buta huruf, atau dekat-butu huruf, upaya untuk menyediakan mereka dengan kebutuhan pendidikan dasar untuk menyebarkan jaring mereka jauh lebih luas daripada yang mereka lakukan saat ini (Resourch Centre, 2012)

Sayangnya, salah satu masalah utama yang diidentifikasi di India adalah pekerja anak yang, karena situasi sosial-ekonomi genting pekerja dan keluarga mereka, sulit untuk diatasi. Pemerintah telah melaksanakan berbagai kegiatan dan program untuk menangani pekerja anak. Intervensi dan program-program serupa yang dilaksanakan dengan anak-anak jalanan dan perdagangan anak. Langkah-langkah termasuk undang-undang, peningkatan kesadaran, kebijakan nasional dan insentif pendidikan.

Selanjutnya, sumber daya tidak selalu menjadi masalah dan harus dipahami bahwa pengeluaran untuk anak-anak adalah penting. Pelayanan sosial harus diprioritaskan dalam alokasi anggaran nasional. Meskipun kerangka kelembagaan ada sebagian besar waktu, pelaksanaan telah tertinggal di belakang (UNICEF 2005). Sementara pembangunan sosial dan ekonomi yang adil sangat penting untuk menangani akar penyebab kekerasan, menantang pengertian tentang maskulinitas bisa menjadi dasar dari strategi pencegahan. *affirmative action* untuk anak-anak, perempuan dan anak laki-laki dari kelompok usia yang berbeda dalam situasi yang berbeda bisa menambah nilai kebijakan sosial. keluhan yang efektif dan undang-undang yang ramah anak, prosedur dan sistem untuk ganti rugi dan keadilan dan layanan dukungan dalam hal kekerasan sangat penting. Yang paling penting adalah kebutuhan untuk mengubah pola pikir masyarakat berkaitan dengan kekerasan terhadap anak (UNICEF 2005).

International Common Social Problems Among Street Children In India. Oleh Mgr. Beata Pietkiewicz-Pareek, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, tahun 2012. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan pencerahan terhadap anak jalanan, sebagai aktor dalam interaksi dengan sistem lingkungan sekitarnya, untuk meninggalkan jalan-jalan di Kota Lima, Peru.

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian tersebut adalah: 1) Bagaimana aspek struktural, seperti perubahan pola perumahan dan kebijakan perumahan, mempengaruhi proses jalan anak untuk meninggalkan jalan? 2) Bagaimana mungkin untuk melihat proses anak untuk meninggalkan jalan dari

perspektif gender dan usia, dan bagaimana bisa pekerja sosial berhubungan dengan ini? 3) Bagaimana melakukan kegiatan, hubungan dan peran bahwa anak mengambil bagian dalam pengaruh kemungkinan anak untuk meninggalkan jalan, dan bagaimana bisa pekerja sosial berhubungan dengan ini?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menyelidiki proses anak jalanan dalam interaksi dengan sistem lingkungan sekitarnya. Seperti yang diperkenalkan dalam pendahuluan, penelitian anak jalanan sebagai fenomena saat ini terlihat dari pendekatan yang lebih kontekstual. Perspektif asibling anak lebih lembaga dan untuk melihat sumber daya dari anak jalanan karena ia / dia berupaya dengan keadaan sulit, juga telah diberikan lebih fokus. Meskipun memperlakukan anak sebagai aktor dalam beberapa situasi terbatas; itu tergantung pada perbedaan dalam solusi organisasi, misalnya bagaimana menangani kecanduan narkoba. Menggunakan model Bronfenbrenner sebagai alat telah memberikan bahan esai dan materi sebagai kemungkinan untuk memahami perkembangan anak dari waktu ke waktu dalam pendekatan kontekstual, yang berkaitan dengan proses dari jalanan.

Menggunakan ketahanan sebagai pelengkap teori sistem ekologi Bronfenbrenner ini, memungkinkan penelitian ini juga untuk fokus pada kapasitas anak-anak dalam proses ini. Kapasitas ini penting untuk mengidentifikasi karena mereka memiliki kepentingan besar dalam bagaimana anak jalanan berkaitan dengan situasi mereka di jalan, dan juga setelah mereka turun ke jalan.

Penelitian Pietkiewicz-Pareek, et al (2012) menemukan bahwa aspek

struktural seperti kebijakan perumahan dan pola perumahan dapat mempengaruhi proses dari jalanan; dalam hal ini mungkin telah memberikan anak kurang kebijaksanaan dalam kewajiban mereka untuk mendapatkan uang untuk membayar tempat tinggal. Memiliki tempat tinggal itu, bagaimanapun, tidak cukup untuk tidak memanggil anak jalanan "anak." Proses dari jalan tampaknya juga menyertakan proses jauh dari ruang dan / atau sosial budaya. Proses ini jauh dari jalan juga terlihat dari perspektif gender. Materi yang dikumpulkan diterangi bahwa anak perempuan sering rentan terhadap eksploitasi seksual dan prostitusi; peran yang dapat dipengaruhi oleh mitra gadis itu atau keluarga. Hal ini pada gilirannya memungkinkan anak-anak untuk membuat lebih banyak dapat uang. proses mereka jauh dari jalan, dan tidak memiliki uang ini lagi, bisa menjadi tantangan bagi gadis itu. Oleh karena itu penting untuk menyajikan pilihan untuk anak-anak, tidak hanya untuk segera kesejahteraan mereka, tetapi juga untuk perspektif karir jangka panjang mereka. Dari perspektif usia, dalam penelitian ini menemukan bahwa peningkatan usia bisa berarti sebuah tantangan ketika mempertimbangkan proses jauh dari jalan. orang itu masih akan berada di bawah keadaan pengucilan sosial dan kebutuhan untuk bimbingan mungkin tidak berakhir pada usia 18 tahun.

Penelitian Pietkiewicz-Pareek, et al (2012) juga menemukan bahwa peran pekerja sosial merupakan bagian penting dalam proses, tetapi hubungan ini juga dapat menciptakan hambatan. Sebagai contoh hal itu dijelaskan bahwa beberapa anak dilindungi diri terhadap pekerja sosial karena mereka memiliki pengalaman buruk sebelumnya. Oleh karena itu cara untuk mendekati anak

sangat penting untuk apakah anak harus merasa yakin tentang pekerja sosial. Kepercayaan ini adalah namun diperlukan agar pekerja sosial untuk dapat mempengaruhi anak dalam proses yang jauh dari jalan. Karena studi ini difokuskan pada proses sukarela jauh dari jalan, studi ini juga digambarkan bahwa motivasi adalah penting bagi anak untuk membuat keputusan untuk mengubah dan meninggalkan jalan.

Keputusan ini sendiri juga dapat menjadi motivasi bagi perubahan lebih lanjut. penyeberangan ekologi mungkin menjadi tantangan bagi anak jalanan karena anak jalanan tersebut harus beradaptasi dengan lingkungan baru. Pada tahap ini adalah penting bahwa pekerja sosial menghabiskan waktu dengan anak dalam proses ini dan memberikan dukungan sosial. Itu juga menemukan bahwa pengaruh teman sebaya pada organisasi, langsung atau tidak langsung, dapat menjadi faktor pendukung, tetapi juga bisa menjadi faktor yang merugikan dalam proses anak jauh dari jalan. esai diterangi bahwa proses anak-anak jauh dari jalan adalah karakteristik yang berbeda yang mungkin menunjukkan bahwa pendekatan kontekstual dalam proses *off* jalan adalah penting. Melalui penelitian ini dapat disadari bahwa memiliki pendidik jalan bekerja dengan anak-anak jalanan itu adalah penting; penting untuk mendapatkan pemahaman yang lebih besar dari dunia sosial anak - anak dan juga kebutuhan mereka. Peneliti percaya bahwa penelitian lebih lanjut yang mengkontekstualisasikan kehidupan anak-anak di jalan mungkin menjadi awal yang baik untuk bertemu anak-anak di mana mereka berada. Ini penting untuk mendengarkan anak-anak, untuk mendengar apa yang telah penting dalam proses mereka jauh dari jalan mereka. Hal lain yang relevan adalah perspektif usia. Bagaimana mungkin untuk memasukkan "anak" ketika mereka berusia

lebih dari 18 tahun, dan mungkin bahkan lebih penting: oleh siapa?

Penelitian-penelitian tersebut memberikan beberapa gambaran mengenai karakteristik anak jalanan, aktivitas anak jalanan, program pemberdayaan anak jalanan yang sesuai, Dari hasil kajian terhadap beberapa penelitian tersebut penulis dapat mengambil pertimbangan mengenai metode pendekatan dan pelaksanaan penelitian.

2.1.2. *Critical Review*

Penelitian oleh Mohammad Hilman Ginanjar pada tahun 2010 dengan judul Anak Jalanan Menurut Perspektif Hukum (Studi Kasus Anak Jalanan di Pertigaan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta) lebih memfokuskan pada persoalan perlindungan anak ditinjau dari kesamaan esensi dan tujuan hukum yuridis dan normatif, sedangkan pada penelitian ini persoalan perlindungan anak hanya menjadi latar belakang permasalahan yang diteliti namun lebih memfokuskan pada pelaksanaan kebijakan melalui proses pemberdayaan guna mengatasi permasalahan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Persamaan dengan penelitian yang saat ini dikerjakan adalah bahwa penelitian ini sama-sama meneliti persoalan perlindungan terhadap anak. Sementara perbedaan penelitian terdahulu, bahwa penelitian saat dilaksanakan di Surabaya sementara penelitian terdahulu lokasi penelitian dilaksanakan di Yogyakarta. Kemudian perbedaan juga terdapat pada fokus penelitian, pada penelitian saat ini akan menganalisis bagaimana Liponsos Surabaya dalam menjalankan kebijakan pemerintah Kota Surabaya dalam menangani masalah pembinaan anak jalanan, sekaligus menemukan faktor-faktor pendukung dan penghambatnya sedangkan penelitian

terdahulu lebih terfokus pada kasus anak jalanan yang dilihat melalui perspektif hukum.

Penelitian oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Semarang pada tahun 2008 dengan judul Study Karakteristik Anak Jalanan dalam Upaya Penyusunan Program Penanggulangannya. Perbedaan dengan penelitian saat ini adalah lokus penelitian yang saat ini dilaksanakan di Surabaya kemudian perbedaan juga terletak pada fokus penelitian penelitian ini yang meneliti karakteristik anak jalanan guna melakukan program penanggulangannya, sedangkan penelitian sekarang lebih memfokuskan pada kebijakan penanganan anak jalanan melalui proses pemberdayaan. Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah sama-sama meneliti tentang masalah anak jalanan.

Penelitian oleh Sari pada tahun 2015 dengan judul Studi Deskriptif tentang Efektivitas Pemberdayaan dalam Meningkatkan Kemandirian Anak Jalanan di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Dinas Sosial Kota Surabaya. Persamaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah pada lokus penelitian yang meneliti pada Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Dinas Sosial Kota Surabaya, persamaan lainnya adalah pada fokus penelitian yang sama-sama meneliti masalah anak jalanan dengan menggunakan pemberdayaan, sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian ini implementasi kebijakan dalam menangani permasalahan hal tersebut.

Penelitian oleh Tuti Hayati pada tahun 2009 dengan judul Aliensi Diri pada Anak Jalanan di Rumah Singgah Ahmad Dahlan Yogyakarta. Perbedaan

dengan penelitian saat ini adalah lokus penelitian yang saat ini dilaksanakan di Surabaya. Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah sama-sama meneliti pada penanganan anak jalanan, sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian yang lebih memfokuskan pada implementasi kebijakan penanganan PMKS khususnya masalah anak jalanan, sedangkan penelitian ini lebih fokus meneliti faktor yang mempengaruhi kehidupan anak jalanan.

Penelitian oleh Setianingrum dan Erna dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, 2005 yang berjudul Analisis Kebijakan Pemkot Surabaya Dalam Menangani Anak Jalanan. Perbedaan dengan penelitian saat ini adalah pada lokus penelitian yang saat ini dilaksanakan, penelitian yang lalu dilaksanakan dengan melaksanakan kajian pada 15 rumah singgah yang ada di Surabaya, penelitian saat ini dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya, perbedaan lainnya adalah pada fokus yang mana penelitian ini memfokuskan pada penanganan anak jalanan, sedangkan penelitian sekarang lebih memfokuskan implementasi kebijakan penanganan anak jalanan melalui adanya pemberdayaan. Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah lokusnya sama-sama dilaksanakan di Surabaya dan penelitian saat ini juga akan menganalisis bagaimana penanganan anak jalanan dan faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat penanganan anak jalanan khususnya yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya.

Penelitian yang dilakukan oleh Karnaji 1999, dengan judul Anak Jalanan dan Upaya Penanganannya di Kota Surabaya. Perbedaan dengan penelitian saat ini

adalah pada penelitian terdahulu hanya mengkaji karakteristik anak jalanan untuk keperluan penyusunan kebijakan, sedangkan penelitian saat ini akan mengkaji bagaimana penanganan Liponsos Keputih Surabaya selama ini dalam melaksanakan penanganan anak jalanan. Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah penelitian saat ini juga akan menganalisis bagaimana penanganan anak jalanan dan faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat penanganan anak jalanan khususnya yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Tata Sudrajat tahun 1999, dengan judul Isu Prioritas dan Progran Intervensi untuk Menangani Anak Jalanan. Kritik yang mendasari penelitian terdahulu ini seolah-olah menyamaratakan semua kondisi lingkungan di seluruh Indonesia, sementara anak jalanan memiliki karakteristik yang sangat berbrda di setiap kota yang ada di Indonesia. Persamaan penelitian dengan penelitian saat ini adalah, bahwa penelitian saat ini juga ingin menemukan solusi penanganan anak jalanan yang terbaik dengan mengkaji model penanganan anak jalanan yang selama ini telah dilaksanakan oleh Liponsos Keputih Surabaya, sedangkan perbedaannya terdapat pada penelitian sekarang yang menggunakan pendekatan pemberdayaan dalam mengatasi permasalahanan PMKS khususnya masalah anak jalanan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Sri Sutari pada tahun 2001 dengan judul Pemberdayaan Anak Jalanan Melalui Rumah Singgah. Perbedaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah lokus penelitian dilaksanakan di rumah singgah. Sementara persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini adalah

bahwa penelitian saat ini juga bertujuan untuk dapat menemukan cara terbaik untuk melakukan penanganan anak jalanan khususnya yang dilaksanakan oleh Liponsos Keputih Surabaya, persamaan lainnya adalah pada penggunaan pemberdayaan yang juga digunakan pada penelitian sekarang, sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian sekarang yang memfokuskan pada implementasi kebijakan dalam penanganan anak jalanan tersebut.

Penelitian oleh Imam Ma'ruf dengan judul Latar Belakang Anak jalanan di Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang tahun 2002. Perbedaan penelitian saat ini adalah pada lokus penelitian yang saat ini dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya. Sementara persamaan dengan penelitian saat ini adalah peneliti juga akan mengkaji mengenai bagaimana penanganan anak jalanan yang selama ini dilaksanakan agar dapat memberikan kontribusi kepada penanganan anak jalanan yang lebih baik.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Arini Indah Nihayaty tahun 2002 dengan judul Pengembangan Model Pembinaan Anak Jalanan di Surabaya. Perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian saat ini, penelitian saat ini akan berfokus pada kebijakan penanganan anak jalanan yang selama ini telah dilaksanakan di Liponsos Keputih Surabaya. Sementara persamaannya adalah peneliti juga akan mengkaji faktor pendukung dan penghambat penanganan anak jalanan.

International Common social problems among Street Children in India.
Oleh Mgr. Beata Pietkiewicz-Pareek, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, tahun 2012. Perbedaan antara penelitian terdahulu dan saat ini, yang utama adalah

penelitian terdahulu dilaksanakan di India dengan faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhinya. Persamaan penelitian dengan yang lalu adalah spirit dari penelitian saat ini juga akan mengkaji faktor apa saja yang mendukung dan menghambat penanganan anak jalan, agar dapat digunakan sebagai kontribusi positif dalam menyempurnakan penanganan anak jalanan yang ada saat ini.

Nina Bengsston (2011). Dengan judul *The Street Child's Process to Leave the Streets of Lima, Peru. (A study that illuminates the street child, as an actor in interaction with its environmental systems, in its process to leave the street)*. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini adalah bahwa penelitian saat ini fokus pada kajian kebijakan terkait penanganan anak jalanan. Sementara penelitian terdahulu fokus kepada faktor-faktor apa saja penyebab terjadinya munculnya fenomena anak jalanan. Persamaannya bahwa dalam penelitian saat ini juga akan membahas faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat kebijakan terkait penanganan anakn jalanan yang dilaksanakan di Liponsos Keputuh Surabaya.

Tabel 2.1
Mapping Penelitian Terdahulu

No.	Nama, Tahun, Judul	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
1.	Mohammad Hilman Ginanjar pada tahun 2010 dengan judul Anak Jalanan Menurut Perspektif Hukum (Studi Kasus Anak Jalanan di Pertigaan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta)	Ditemukan sebuah kesamaan esensi dan tujuan hukum yuridis dan normatif dalam menyikapi persoalan perlindungan terhadap anak. Dalam hukum Islam dipahami bahwa peran yang dilakukan instansi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta selama ini selaras dengan ajaran dalam Islam. Hal ini dikaitkan dengan tujuan Islam yang menggunakan teori-teori ilmuwan sebagai bahan analisis	<p>Persamaan Penelitian ini sama-sama meneliti persoalan perlindungan terhadap anak.</p> <p>Perbedaan Penelitian saat dilaksanakan di Surabaya sementara penelitian terdahulu lokasi penelitian dilaksanakan di Yogyakarta. Kemudian perbedaan juga terdapat pada fokus penelitian, pada penelitian saat ini akan menganalisis bagaimana Liponsos Surabaya dalam menjalankan kebijakan pemerintah Kota Surabaya dalam menangani masalah pembinaan anak jalanan, sekaligus menemukan faktor-faktor pendukung dan penghambatnya sedangkan penelitian terdahulu lebih terfokus pada kasus anak jalanan yang dilihat melalui perspektif hukum.</p>
2.	Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Semarang pada tahun 2008 dengan judul Study Karakteristik Anak	Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar anak jalanan tidak bersekolah, menjadi pengamen, berusia rata-rata 13 tahun, memiliki orang tua	<p>Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah sama-sama meneliti tentang masalah anak jalanan.</p> <p>Perbedaan dengan penelitian saat ini adalah lokus penelitian</p>

No.	Nama, Tahun, Judul	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
	Jalanan dalam Upaya Penyusunan Program Penanggulangannya	berpendidikan rendah dengan penghasilan kurang. Faktor pendorong utama menjadi anak jalanan adalah kemiskinan. Secara umum anak jalanan menginginkan pelayanan dari lembaga sosial dan mereka tidak ingin kembali ke jalan. Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga anak jalanan dilakukan melalui model kebijakan antisipatif. Sebagai langkah pengendalian agar anak tidak kembali lagi ke jalan dapat ditempuh model kebijakan rehabilitatif. Upaya lain yang dibutuhkan adalah peningkatan jumlah lembaga dan peningkatan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial bagi anak jalanan serta kampanye sosial	yang saat ini dilaksanakan di Surabaya kemudian perbedaan juga terletak pada fokus penelitian penelitian ini yang meneliti karakteristik anak jalanan guna melakukan program penanggulangannya, sedangkan penelitian sekarang lebih memfokuskan pada kebijakan penanganan anak jalanan melalui proses pemberdayaan

No.	Nama, Tahun, Judul	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
3.	Sari (2015) dengan judul “Studi Deskriptif tentang Efektivitas Pemberdayaan dalam Meningkatkan Kemandirian Anak Jalanan di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Dinas Sosial Kota Surabaya”	Hasil dalam penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pemberdayaan anak jalanan di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Kota Surabaya berlangsung kurang efektif yang terlihat dari: (1) kejelasan tujuan yang dicapai; (2) kejelasan strategi pencapaian tujuan; (3) perencanaan yang matang; (4) penyusunan program yang tepat; (5) tersedianya sarana dan prasarana; (6) pelaksanaan yang efektif dan efisien; (7) sistem pengawasan dan pengendalian	Persamaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah pada lokus penelitian yang meneliti pada Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Dinas Sosial Kota Surabaya, persamaan lainnya adalah pada fokus penelitian yang sama-sama meneliti masalah anak jalanan dengan menggunakan pemberdayaan, Perbedaan adalah pada penelitian ini implementasi kebijakan dalam menangani permasalahan hal tersebut
4.	Tuti Hayati pada tahun 2009 dengan judul Aliensi Diri pada Anak Jalanan di Rumah Singgah Ahmad Dahlan Yogyakarta	Didapatkan hasil bahwa anak jalanan subjek penelitian memiliki aliensi diri yang cukup tinggi dipengaruhi oleh beberapa faktor dalam kehidupan mereka seperti faktor kehidupan sosial maupun faktor kehidupan pribadi	Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah sama-sama meneliti pada penanganan anak jalanan Perbedaan adalah pada penelitian yang lebih memfokuskan pada implementasi kebijakan penanganan PMKS khususnya masalah anak jalanan, sedangkan penelitian ini lebih fokus meneliti faktor yang mempengaruhi kehidupan anak jalanan

No.	Nama, Tahun, Judul	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
5.	Setianingrum dan Erna (2005) berjudul Analisis Kebijakan Pemkot Surabaya Dalam Menangani Anak Jalanan	Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Dinas Sosial belum optimal dalam menangani masalah anak jalanan. Hal ini disebabkan karena : 1. Belum adanya program khusus yang digunakan untuk mengatasi masalah anak jalanan. 2. Penanganan terhadap anak jalanan tidak disesuaikan dengan karakteristik anak jalanan sehingga program yang ada tidak tepat sasaran. 3. Masih kurangnya fasilitas yang tersedia, menyebabkan tidak berjalannya program sesuai tujuan. Dinas Sosial tidak memiliki tenaga ahli dan fasilitas tempat pembinaan. 4. Dinas Sosial tidak menangani secara langsung pembinaan anak jalanan, namun diserahkan ke rumah singgah. Hal ini menyebabkan ketidakseriusan Dinas Sosial dalam melakukan pembinaan. 5. Tidak ada <i>follow up</i> atau pemantuan terhadap anak jalanan yang sudah dibina, sehingga anak jalanan lebih suka turun atau kembali lagi ke jalan daripada kembali ke	Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah lokusnya sama-sama dilaksanakan di Surabaya dan penelitian saat ini juga akan menganalisis bagaimana penanganan anak jalanan dan faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat penanganan anak jalanan khususnya yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya. Perbedaan dengan penelitian saat ini adalah pada lokus penelitian yang saat ini dilaksanakan, penelitian yang lalu dilaksanakan dengan melaksanakan kajian pada 15 rumah singgah yang ada di Surabaya, penelitian saat ini dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya, perbedaan lainnya adalah pada fokus yang mana penelitian ini memfokuskan pada penanganan anak jalanan, sedangkan penelitian sekarang lebih memfokuskan implementasi kebijakan penanganan anak jalanan melalui adanya

No.	Nama, Tahun, Judul	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
		keluarganya. Karakteristik anak jalanan yang ada di wilayah Surabaya adalah mereka menjadi anak jalanan karena masalah ekonomi, alasan tidak betah tinggal di rumah, dan karena ajakan / ikut-ikutan teman	pemberdayaan.
6.	Karnaji 1999 dengan judul Anak Jalanan dan Upaya Penanganannya di Kota Surabaya	Hasil ini menggambarkan karakteristik anak jalanan yang heterogen dan adanya alternatif untuk menyusun pengembangan dan kebijakan untuk mengatasinya yang disesuaikan dengan karakteristik anak jalanan yang ada di Surabaya	Persamaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah penelitian saat ini juga akan menganalisis bagaimana penanganan anak jalanan dan faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat penanganan anak jalanan khususnya yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya. Perbedaan dengan penelitian saat ini adalah pada penelitian terdahulu hanya mengkaji karakteristik anak jalanan untuk keperluan penyusunan kebijakan, sedangkan penelitian saat ini akan mengkaji bagaimana penanganan Liposos Keputih Surabaya selama ini dalam melaksanakan penanganan anak jalanan.

No.	Nama, Tahun, Judul	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
7.	Tata Sudrajat tahun 1999, dengan judul Isu Prioritas dan Program Intervensi untuk Menangani Anak Jalanan	Dalam penelitian ini dapat ditemukan beberapa pendekatan dalam menangani anak jalanan yakni dengan sebuah pendekatan yang dinamakan <i>Centre Based, Street Based dan Community Based</i>	Persamaan penelitian dengan penelitian saat ini adalah, bahwa penelitian saat ini juga ingin menemukan solusi penanganan anak jalanan yang terbaik dengan mengkaji model penanganan anak jalanan yang selama ini telah dilaksanakan oleh Liponsos Keputih Surabaya Perbedaan terdapat pada penelitian sekarang yang menggunakan pendekatan pemberdayaan dalam mengatasi permasalahan PMKS khususnya masalah anak jalanan
8.	Sri Sutari pada tahun 2001 dengan judul Pemberdayaan Anak Jalanan Melalui Rumah Singgah	Hasil penelitian ini ditemukan bahwa rumah singgah belum bisa berfungsi secara optimal dalam menangani anak jalanan. Dalam penelitian ini juga dipaparkan beberapa kendala rumah singgah dalam memberdayakan anak jalanan	Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini adalah bahwa penelitian saat ini juga bertujuan untuk dapat menemukan cara terbaik untuk melakukan penanganan anak jalanan khususnya yang dilaksanakan oleh Liponsos Keputih Surabaya, persamaan lainnya adalah pada penggunaan pemberdayaan yang juga digunakan pada penelitian sekarang, sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian

No.	Nama, Tahun, Judul	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
			<p>sekarang yang memfokuskan pada implementasi kebijakan dalam penanganan anak jalanan tersebut</p> <p>Perbedaan penelitian terdahulu dengan saat ini adalah lokus penelitian dilaksanakan di rumah singgah.</p>
9.	Arini Indah Nihayaty tahun 2002 dengan judul Pengembangan Model Pembinaan Anak Jalanan di Surabaya	<p>Dalam penelitian ini ada semacam upaya untuk menggabungkan antara karakteristik anak jalanan, faktor-faktor mempengaruhi keberadaan anak jalanan, dan pendekatannya, kemudian baru dimunculkan pengembangan model pembinaan anak jalan</p>	<p>Persamaan dengan penelitian saat ini adalah peneliti juga akan mengkaji mengenai bagaimana penanganan anak jalanan yang selama ini dilaksanakan agar dapat memberikan kontribusi kepada penanganan anak jalanan yang lebih baik.</p> <p>Perbedaan penelitian saat ini adalah pada lokus penelitian yang saat ini dilaksanakan di Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) Kampung Anak Negeri Surabaya</p>
10.	Mgr. Beata Pietkiewicz-Pareek, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń , tahun 2012 dengan judul <i>International Common social problems among Street Children in India.</i>	<p>Hasil penelitian adalah sebuah strategi beberapa intervensi tingkat kebutuhan untuk memulai dengan rehabilitasi keluarga anak jalanan</p>	<p>Persamaan adalah peneliti juga akan mengkaji faktor pendukung dan penghambat penanganan anak jalanan.</p> <p>Perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian saat ini, penelitian saat ini akan berfokus pada kebijakan penanganan anak jalanan yang selama ini telah dilaksanakan di Liponsos Keputih Surabaya</p>

2.2. Kajian Teori

2.2.1. Konsep Administrasi Publik

Pendefinisian mengenai teori telah disampaikan oleh beberapa ahli. Salah satunya menurut Kerlinger, ia menyatakan bahwa teori adalah serangkaian konstruk atau konsep yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan focus yang merinci hubungan antar variable, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala tersebut.

Berkaitan dengan masalah Administrasi, Menurut Simon dalam Drajat dkk (2014) administrasi adalah kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Selanjutnya menurut Syafiie dkk (1999:14) Publik adalah sejumlah manusia yang mempunyai kesamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang dimiliki. Apabila *public administration* diterjemahkan sebagai administrasi negara, maka kecenderungan pelayanan dan penyelenggaraan roda pemerintahan akan bermotivasi serba Negara.

Fayol mengemukakan sebanyak 14 prinsip administrasi yaitu sebagai berikut:

1. Pembagian pekerjaan, spesialisasi ini dapat meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
2. Wewenang, wewenang akan membuat mereka melakukan sesuatu dengan baik.
3. Disiplin, tenaga kerja harus melaksanakan aturan yang ditentukan organisasi.

4. Kesatuan komando, setiap tenaga kerja hanya menerima perintah dari yang berkuasa.
5. Kesatuan arah, aktivitas organisasi yang setujuan dapat diperintah oleh manajer menggunakan satu rencana
6. Mengalahkan kepentingan individu untuk kepentingan bersama
7. Pemberian upah terhadap pekerja harus sesuai dengan pelayanan mereka
8. Pemusatan, berhubungan pada keterlibatan dalam pengambilan keputusan
9. Rentang kendali, garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan dibawahnya merepresentasikan rantai scalar
10. Tata tertib, orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat
11. Keadilan, manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya
12. Stabilitas pada jabatan personal,
13. Inisiatif, tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana yang akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi
14. Rasa persatuan, kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesatuan dalam organisasi.

Pfiffner dan Presthus dalam Syafiie, dkk (1999) memberikan definisi administrasi publik kedalam beberapa makna yaitu:

1. *Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies*, yang artinya Administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

2. *Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly occupied with the daily work of governments,* yang artinya Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people,* yang artinya Singkatnya, administrasi publik adalah proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan publik, meliputi pengarahannya kecakapan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Administrasi publik merupakan gabungan antara teori dan praktek dengan mengkombinasikan proses manajemen dan pencapaian nilai-nilai normatif dalam masyarakat, seperti yang dikemukakan oleh Henry dalam Keban (2004:5) yang menyatakan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administarasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektifitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan secara baik.

2.2.2. Teori Implementasi

Secara etimologis menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Wahab (2005) menyebutkan bahwa konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab (2005) juga mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Pengertian tersebut dapat diartikan bahwa implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk

pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Tahjan (2008:24) menjelaskan bahwa secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab (2005:68) juga mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Pengertian tersebut dapat diartikan bahwa implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan - keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2.2.3. Teori Kebijakan

Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari Bahasa Inggris "*policy*". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*". Wahab (2005) mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan

merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2005) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

Kebijakan (*policy*) merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu (*Green Mind Community*, 2009:310). Anderson dalam Winarno (2012:21) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan.

Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Menurut Ealau dan Pewitt dalam Suharto (2008) kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang baik dari yang membuat atau yang melaksanakan kebijakan tersebut, sedangkan menurut Titmuss dalam Suharto (2008) kebijakan adalah prinsip-prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu.

Kebijakan adalah untuk memecahkan masalah dan mengeksplorasi berbagai isu, sebagaimana dikemukakan oleh Suharto (2008), kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Dalam pengertian ini Suharto (2008), mengajukan empat parameter yang dapat dijadikan pedoman untuk menetapkan suatu masalah sosial yaitu, faktor, dampak, kecenderungan, dan nilai.

Menurut Fredrickson dan Hart dalam Tangkilisan (2003:12), kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan / mewujudkan sasaran yang diinginkan. Sedangkan menurut Woll dalam Tangkilisan (2003:2), kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dari kedua definisi tersebut, Tangkilisan (2003) menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan

tindakan-tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah, dimana tindakan atau keputusan dimaksud memiliki pengaruh terhadap masyarakatnya.

James E Anderson dalam Islamy (2009:17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”, artinya serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson tersebut menurut Winarno (2012) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada. Rose dalam Winarno (2012) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Menurut Friedrich dalam Winarno (2012), kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai

tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Anderson dalam Winarno (2012) merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

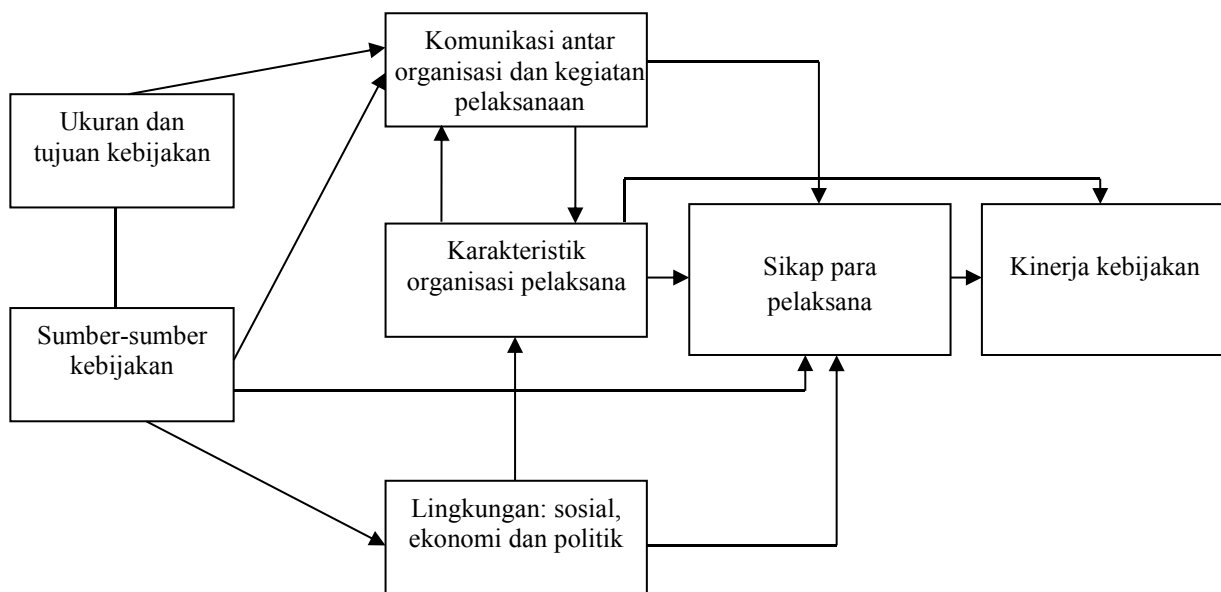
Federick dalam Agustino (2008) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

2.2.4. Teori Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Wahab (2005) mendefinisikan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Van Meter dan Van Horn juga merumuskan model pendekatan implementasi kebijakan yang disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang terdiri dari: (1) standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber (sumber daya); (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) sikap para pelaksana; (5) komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; (6) lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Lebih spesifik Van Meter dan Van Horn menekankan pada kinerja kebijakan. Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:



Gambar 2.1

Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Sumber: Nugroho (2008:127)

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2002:10) menjelaskan bahwa dengan menggunakan model ini masih memiliki harapan yang lebih besar untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. *Implementors* mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: *"New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program"*.

Van Mater dan Van Horn (1974) menegaskan bahwa:

"Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan."

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan

sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selaian itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn, karakteristik agen pelaksana: meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn, karakteristik utama dari struktur organisasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP) dan fragmentasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. *“fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.”* (Edward III, 1980). Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan

keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980).

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke

komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5. Disposisi atau Sikap Para Pelaksana

Menurut pendapat Van Meter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil

keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan

kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

2.2.5. Pemberdayaan Masyarakat

1. Konsep Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan oleh unsur yang berasal dari luar tatanan terhadap suatu tatanan, agar tatanan tersebut mampu berkembang secara mandiri Wahjudin 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. Sebagai proses pemberdayaan merujuk pada kemampuan, untuk berpartisipasi memperoleh kesempatan dan atau mengakses sumberdaya dan layanan yang diperlukan guna memperbaiki mutu hidupnya (baik secara individual, kelompok, dan masyarakatnya dalam arti luas) (Mardikanto dan Soebiato, 2015:61).

Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (*empowerment*) berasal dari kata “*power*” (kekuasaan atau keberdayaan). Karenanya ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dengan kemampuan kita untuk membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka. Kekuasaan tercipta dalam relasi sosial, karena itu kekuasaan dan hubungan kekuasaan dapat berubah. Pemahaman kekuasaan seperti ini, pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan kemudian memiliki konsep yang bermakna.

Dengan kata lain kemungkinan terjadinya proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal (Suharto, 2010):

- a. Bahwa kekuasaan dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun.
- b. Bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis.

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (freedom), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan dan bebas dari kesakitan; b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan dan c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Pemberdayaan menurut Ife dan Tesoriero (2010) memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan disini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan penguasaan atau penguasaan klien atas:

- a. Pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal dan pekerjaan.

- b. Pendefinisian kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
- c. Ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.
- d. Lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan.
- e. Sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan.
- f. Aktivitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang serta jasa.
- g. Reproduksi: kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Dengan demikian, 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 masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mengetahui pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial seperti memiliki kepercayaan

diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri sebagai tujuan seringkali digunakan sebagai indikator keberhasilan pemberdayaan sebagai sebuah proses.

Menurut Mardikanto dan Soebiato (2015:61) pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat, terutama mereka yang miskin sumber daya, kaum perempuan dan kelompok yang terabaikan lainnya, didukung agar mampu meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri. Dalam proses ini, LSM berperan sebagai fasilitator yang mendampingi proses pemberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu fokus utama dari pembangunan, pembangunan fisik juga harus dibarengi dengan pembangunan nonfisik. Menjadi sebuah tantangan besar dalam memberdayakan masyarakat desa yang dipandang marjinal. Dasar pandangannya adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya, yaitu meningkatkan kemampuan masyarakat. World Bank dalam Mardikanto dan Soebiato (2015), mengartikan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya untuk memberikan kesempatan dan kemampuan kepada kelompok masyarakat (miskin) untuk mampu dan berani menyuarakan pendapat, ide, atau gagasan-gagasannya serta kemampuan dan keberanian untuk memilih (choice) sesuai dengan (konsep, metoda, produk, tindakan dan lain-lain) yang terbaik bagi pribadi, keluarga dan masyarakatnya. Dengan kata lain,

pemberdayaan masyarakat merupakan proses meningkatkan kemampuan dan sikap kemandirian masyarakat.

Menurut Sumodiningrat (2009) pemberdayaan masyarakat memerlukan kepedulian yang diwujudkan dalam kemitraan dan kebersamaan pihak yang sudah maju dengan pihak yang belum berkembang. Dalam hal ini pemberdayaan merupakan suatu proses perubahan ketergantungan menjadi kemandirian. Sumodiningrat (2009) juga menjelaskan bahwa segenap program pemberdayaan masyarakat yang dirancang untuk menanggulangi ketertinggalan merupakan bagian dari upaya mempercepat proses perubahan kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang masih tertinggal. Dengan demikian keterkaitan antar program pemberdayaan masyarakat mencakup keterkaitan misi, tujuan, dan pendekatan lintas sektor. Proses perubahan itu hanya dapat lestari dan berkelanjutan jika mampu digerakkan oleh masyarakat. Aparat dan pihak luar adalah fasilitator yang melakukan campur tangan minimum jika masyarakat belum mampu melakukan proses tersebut.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses agar setiap orang menjadi cukup kuat dalam berpartisipasi dalam berbagi pengontrolan dan mempengaruhi kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parsons et al., dalam Mardikanto dan Soebiato,

2015). Upaya memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk menumbuhkan potensi yang terpendam dalam masyarakat yang mengharuskan adanya fasilitator untuk membangun kapasitas produktif masyarakat (Indrianingrum, 2011).

Nasdian (2006) mengemukakan bahwa pemberdayaan mengandung dua elemen pokok yakni kemandirian dan partisipasi. Dalam konteks ini, yang berorientasi memperkuat kelembagaan komunitas, maka pemberdayaan warga komunitas merupakan tahap awal untuk menuju kepada partisipasi warga komunitas (*empowerment is road to participation*) khususnya dalam proses pengambilan keputusan untuk menumbuhkan kemandirian komunitas. Partisipasi adalah proses inisiatif diambil oleh warga komunitas sendiri, dibimbing oleh cara berfikir mereka sendiri, dengan menggunakan sarana dan proses (lembaga dan mekanisme) dimana mereka dapat menegaskan kontrol secara efektif.

Dari beberapa pengertian tentang pemberdayaan yang telah dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan merupakan upaya yang dilakukan oleh masyarakat, dengan atau tanpa dukungan pihak luar, untuk memperbaiki kehidupannya yang berbasis kepada daya mereka sendiri, melalui upaya optimasi daya serta peningkatan posisi-tawar yang dimiliki, dengan perkataan lain, pemberdayaan harus menempatkan kekuatan masyarakat sebagai modal utama serta menghindari “rekayasa” pihak luar yang seringkali mematikan kemandirian masyarakat setempat (Mardikanto dan Soebiato, 2015:100).

2. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Tujuan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya adalah membantu pengembangan manusiawi yang otentik dan integral dari masyarakat yang lemah, miskin, marjinal dan kaum kecil dan memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tersebut secara sosio ekonomis sehingga mereka dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka, namun sanggup berperan serta dalam pengembangan masyarakat Sumaryadi (2005:25).

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa “pemberdayaan” merupakan implikasi dari strategi pembangunan yang berbasis pada masyarakat (*people centered development*). Terkait dengan hal ini, pembangunan apapun pengertian yang diberikan terhadapnya, selalu merujuk pada upaya perbaikan, terutama perbaikan pada mutu hidup manusia, baik secara fisik, mental, ekonomi maupun sosial-budayanya (Mardikanto dan Soebiato, 2015:109). Sulistyani (2014:80-81) menjelaskan bahwa terjadinya keberdayaan pada empat aspek tersebut (afektif, kognitif dan psikomotorik) akan dapat memberikan kontribusi pada terciptanya kemandirian masyarakat yang dicita-citakan, dalam masyarakat akan terjadi kecukupan wawasan, yang dilengkapi dengan kecakapan-keterampilan yang memadai, diperkuat oleh rasa memerlukan pembangunan dan perilaku sadar akan kebutuhan tersebut.

Selaras dengan hal itu, maka tujuan pemberdayaan meliputi beragam upaya perbaikan sebagai berikut (Mardikanto dan Soebiato, 2015:111-112):

- a. Perbaikan pendidikan (*better education*) dalam arti bahwa pemberdayaan harus dirancang sebagai suatu bentuk pendidikan yang lebih baik. Perbaikan pendidikan yang dilakukan melalui pemberdayaan, tidak terbatas pada: perbaikan materi, perbaikan metoda, perbaikan yang menyangkut tempat, dan waktu, serta hubungan fasilitator dan penerima manfaat, tetapi yang lebih penting adalah perbaikan pendidikan yang mampu menumbuhkan semangat belajar seumur hidup;
- b. Perbaikan aksesibilitas (*better accessibility*) yang berarti dengan tumbuh dan berkembangnya semangat belajar seumur hidup, diharapkan akan memperbaiki aksesibilitasnya, utamanya tentang aksesibilitas dengan sumber informasi/ inovasi, sumber pembiayaan, penyedia produk dan peralatan, lembaga pemasaran;
- c. Perbaikan tindakan (*better action*) yang mana dengan berbekal perbaikan pendidikan dan perbaikan aksesibilitas dengan beragam sumberdaya yang lebih baik, diharapkan akan terjadi tindakan-tindakan yang semakin lebih baik;
- d. Perbaikan kelembagaan (*better institution*) yang mana dengan perbaikan kegiatan/tindakan yang dilakukan, diharapkan akan memperbaiki kelembagaan, termasuk pengembangan jejaring kemitraan-usaha;

- e. Perbaikan usaha (*better business*) yang mana perbaikan pendidikan (semangat belajar), perbaikan aksesibilitas, kegiatan, dan perbaikan kelembagaan, diharapkan akan memperbaiki bisnis yang dilakukan;
- f. Perbaikan pendapatan (*better income*) yang mana dengan terjadinya perbaikan bisnis yang dilakukan, diharapkan akan dapat memperbaiki pendapatan yang diperolehnya, termasuk pendapatan keluarga dan masyarakatnya;
- g. Perbaikan lingkungan (*better environment*) yang mana perbaikan pendapatan diharapkan dapat memperbaiki lingkungan (fisik dan sosial), karena kerusakan lingkungan seringkali disebabkan oleh kemiskinan atau pendapatan yang terbatas;
- h. Perbaikan kehidupan (*better living*) yang mana tingkat pendapatan dan keadaan lingkungan yang membaik, diharapkan dapat memperbaiki keadaan kehidupan setiap keluarga dan masyarakat.
- i. Perbaikan masyarakat (*better community*) yang mana keadaan kehidupan yang lebih baik, yang didukung oleh lingkungan (fisik dan sosial) yang lebih baik, diharapkan akan terwujud kehidupan masyarakat yang lebih baik pula.

3. Prinsip-prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Mardikanto dan Soebiato (2015:105), bertolak dari pemahaman pemberdayaan, maka pemberdayaan memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Mengerjakan, artinya kegiatan pemberdayaan harus sebanyak mungkin melibatkan masyarakat untuk mengerjakan/ menerapkan sesuatu. Karena melalui “mengerjakan” mereka akan mengalami proses belajar (baik dengan menggunakan pikiran, perasaan, dan keterampilannya) yang akan terus diingat untuk jangka waktu yang lebih lama;
- b. Akibat, artinya kegiatan pemberdayaan harus memberikan akibat atau pengaruh yang baik atau bermanfaat, karena perasaan senang/puas atau tidak-senang/kecewa akan mempengaruhi semangatnya untuk mengikuti kegiatan belajar/pemberdayaan di masa-masa mendatang.
- c. Asosiasi, artinya setiap kegiatan pemberdayaan harus dikaitkan dengan kegiatan lainnya, karena setiap orang cenderung untuk mengaitkan/ menghubungkan kegiatannya dengan kegiatan/ peristiwa yang lainnya.

Lebih lanjut, Dahama dan Bhatnagar dalam Mardikanto dan Soebiato, (2015:106) mengungkapkan prinsip-prinsip pemberdayaan yang lain yang mencakup:

- a. Minat dan kebutuhan, artinya pemberdayaan akan efektif jika selalu mengacu kepada minat dan kebutuhan masyarakat. Mengenai hal ini, harus dikaji secara mendalam: apa yang benar-benar menjadi minat dan kebutuhan yang dapat menyenangkan setiap individu maupun segenap warga masyarakatnya, kebutuhan

- apa saja yang dapat dipenuhi sesuai dengan tersedianya sumberdaya, serta minat dan kebutuhan mana yang perlu mendapat prioritas untuk dipenuhi terlebih dahulu;
- b. Organisasi masyarakat bawah, artinya pemberdayaan akan efektif jika mampu melibatkan/menyentuh organisasi masyarakat bawah, sejak dari setiap keluarga/kekerabatan;
 - c. Keragaman budaya, artinya pemberdayaan harus memperhatikan adanya keragaman budaya. Perencanaan pemberdayaan harus selalu disesuaikan dengan budaya lokal yang beragam. Di lain pihak, perencanaan pemberdayaan yang seragam untuk setiap wilayah seringkali akan menemui hambatan yang bersumber pada keragaman budayanya;
 - d. Perubahan budaya, artinya setiap kegiatan pemberdayaan akan mengakibatkan perubahan budaya. Kegiatan pemberdayaan harus dilaksanakan dengan bijak dan hati-hati agar perubahan yang terjadi tidak menimbulkan kejutan-kejutan budaya. Karena itu, setiap penyuluh perlu untuk terlebih dahulu memperhatikan nilai-nilai budaya lokal seperti tabu, kebiasaan-kebiasaan;
 - e. Kerjasama dan partisipasi, artinya pemberdayaan hanya akan efektif jika mampu menggerakkan partisipasi masyarakat untuk selalu bekerjasama dalam melaksanakan program-program pemberdayaan yang telah dirancang;

- f. Demokrasi dalam penerapan ilmu, artinya dalam pemberdayaan harus selalu memberikan kesempatan kepada masyarakatnya untuk menawar setiap ilmu alternatif yang ingin diterapkan. Yang dimaksud demokrasi disini, bukan terbatas pada tawar menawar tentang ilmu alternatif saja, tetapi juga dalam penggunaan metoda pemberdayaan, serta proses pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh masyarakat sarannya;
- g. Belajar sambil bekerja, artinya dalam kegiatan pemberdayaan harus diupayakan agar masyarakat dapat “belajar sambil bekerja” atau belajar dari pengalaman tentang segala sesuatu yang ia kerjakan. Dengan perkataan lain, pemberdayaan tidak hanya sekedar menyampaikan informasi atau konsep-konsep teoritis, tetapi harus memberikan kesempatan kepada masyarakat sasaran untuk mencoba atau memperoleh pengalaman melalui pelaksanaan kegiatan secara nyata.
- h. Penggunaan metoda yang sesuai, artinya pemberdayaan harus dilakukan dengan penerapan metoda yang selalu disesuaikan dengan kondisi (lingkungan fisik, kemampuan ekonomi, dan nilai sosial-budaya) sarannya. Dengan perkataan lain, tidak satupun metoda yang dapat diterapkan di semua kondisi sasaran dengan efektif dan efisien;

- i. Kepemimpinan, artinya penyuluh tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang hanya bertujuan untuk kepentingan/kepuasannya sendiri, dan harus mampu mengembangkan kepemimpinan. Dalam hubungan ini, penyuluh sebaiknya mampu menumbuhkan pemimpin-pemimpin lokal atau memanfaatkan pemimpin lokal yang telah ada untuk membantu kegiatan pemberdayaannya;
- j. Spesialis yang terlatih, artinya penyuluh harus benar-benar pribadi yang telah memperoleh pelatihan khusus tentang segala sesuatu yang sesuai dengan fungsinya sebagai penyuluh. Penyuluh-penyuluh yang disiapkan untuk mengangani kegiatan-kegiatan khusus akan lebih efektif dibanding yang disiapkan untuk melakukan beragam kegiatan (meskipun masih berkaitan dengan kegiatan pertanian);
- k. Segenap keluarga, artinya penyuluh harus memperhatikan keluarga sebagai satu kesatuan dari unit sosial. Dalam hal ini, terkandung pengertian-pengertian:
 - 1) Pemberdayaan harus dapat mempengaruhi segenap anggota keluarga;
 - 2) Setiap anggota keluarga memiliki peran/pengaruh dalam setiap pengambilan keputusan;
 - 3) Pemberdayaan harus mampu mengembangkan pemahaman bersama;

- 4) Pemberdayaan mengajarkan pengelolaan keuangan keluarga;
 - 5) Pemberdayaan mendorong keseimbangan antara kebutuhan keluarga dan kebutuhan usaha tani;
 - 6) Pemberdayaan harus mampu mendidik anggota keluarga yang masih muda;
 - 7) Pemberdayaan harus mengembangkan kegiatan-kegiatan keluarga, memperkuat kesatuan keluarga, baik yang menyangkut masalah sosial, ekonomi, maupun budaya;
 - 8) Mengembangkan pelayanan keluarga terhadap masyarakat-nya.
1. Kepuasan, artinya pemberdayaan harus mampu mewujudkan tercapainya kepuasan. Adanya kepuasan, akan sangat menentukan keikutsertaan sasaran pada program-program pemberdayaan selanjutnya.

4. Tahapan Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Sumodingningrat (2009) pemberdayaan tidak bersifat selamanya, melainkan sampai target masyarakat mampu untuk mandiri, dan kemudian dilepas untuk mandiri, meski dari jauh dijaga agar tidak jatuh lagi. Dilihat dari pendapat tersebut berarti pemberdayaan melalui suatu masa proses belajar, hingga mencapai status, mandiri. Meskipun demikian dalam rangka menjaga kemandirian tersebut tetap dilakukan pemeliharaan semangat, kondisi, dan kemampuan secara terus menerus supaya tidak mengalami kemunduran lagi.

Sebagaimana disampaikan dimuka bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan akan berlangsung secara bertahap. Tahap-tahap yang harus dilalui tersebut adalah meliputi (Sulistiyani, 2014):

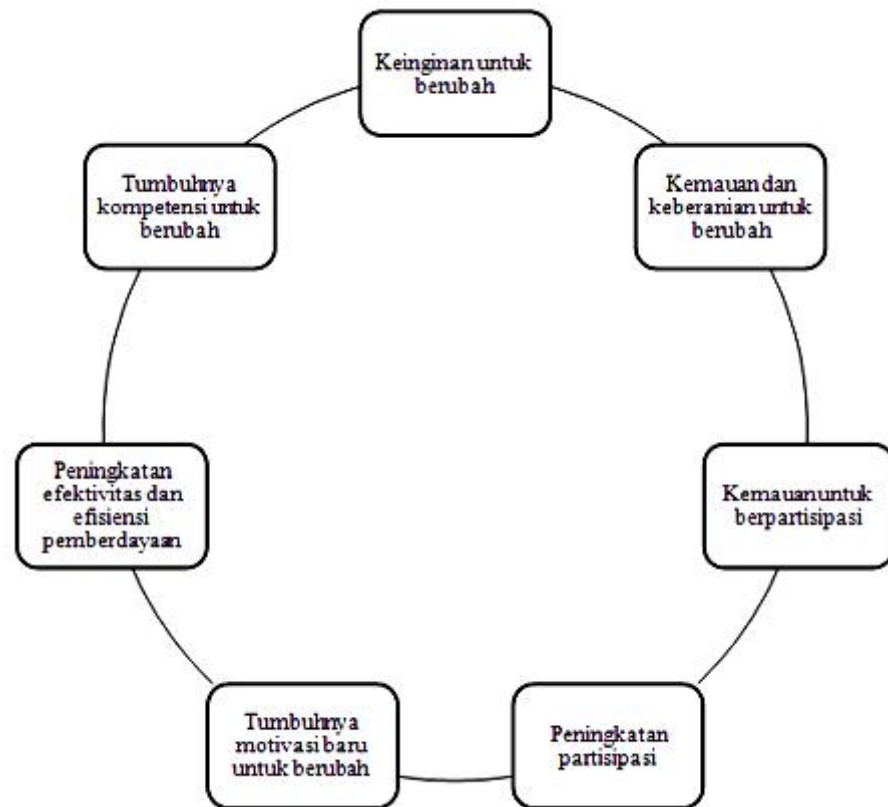
- a. Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
- b. Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan
- c. Tahap peningkatan intelektual, kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mehantarkan pada kemandirian.

Wilson dalam Sumardi yang dikutip oleh Mardikanto dan Soebiato (2015:122) mengemukakan bahwa kegiatan pemberdayaan pada setiap individu dalam suatu organisasi, merupakan suatu siklus kegiatan yang terdiri dari:

- a. Menumbuhkan keinginan pada diri seseorang untuk berubah dan memperbaiki, yang merupakan titik awal perlunya pemberdayaan. Tanpa adanya keinginan untuk berubah dan memperbaiki, maka semua upaya pemberdayaan masyarakat yang dilakukan tidak akan memperoleh perhatian, simpati, atau partisipasi masyarakat;

- b. Menumbuhkan kemauan dan keberanian untuk melepaskan diri dari kesenangan/kenikmatan dan atau hambatan-hambatan yang dirasakan, untuk kemudian mengambil keputusan mengikuti pemberdayaan demi terwujudnya perubahan dan perbaikan yang diharapkan;
- c. Mengembangkan kemauan untuk mengikuti atau mengambil bagian dalam kegiatan pemberdayaan yang memberikan manfaat atau perbaikan keadaan;
- d. Peningkatan peran atau partisipasi dalam kegiatan pemberdayaan yang telah dirasakan manfaat/perbaikannya;
- e. Peningkatan peran dan kesetiaan pada kegiatan pemberdayaan, yang ditunjukkan berkembangnya motivasi-motivasi untuk melakukan perubahan;
- f. Peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pemberdayaan;
- g. Peningkatan kompetensi untuk melakukan perubahan melalui kegiatan pemberdayaan baru.

Siklus pemberdayaan masyarakat tersebut dapat dilihat melalui gambar 2.1 berikut ini.



Gambar 2.2

Siklus Pemberdayaan Masyarakat

Selain itu, Lippit dalam Mardikanto dan Soebiato (2015:123) merinci tahapan kegiatan pemberdayaan masyarakat kedalam 7 (tujuh) kegiatan pokok yang terdiri dari:

- a. Penyadaran, yaitu kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menyadarkan masyarakat tentang “keberadannya”, baik keberadaannya sebagai individu dan anggota masyarakat, maupun kondisi lingkungannya yang menyangkut lingkungan fisik/teknis, sosial-budaya, ekonomi, dan politik;

- b. Menunjukkan adanya masalah, yaitu kondisi yang tidak diinginkan yang kaitannya dengan: keadaan sumberdaya (alam, manusia, sarana-prasarana, kelembagaan, budaya, dan aksesibilitas), lingkungan fisik/teknis, sosial-budaya dan politis. Termasuk dalam upaya menunjukkan masalah tersebut adalah faktor-faktor penyebab terjadinya masalah, terutama yang menyangkut kelemahan internal dan ancaman eksternalnya;
- c. Membantu pemecahan masalah, sejak analisis akar-masalah, analisis alternatif pemecahan masalah, serta pilihan alternatif pemecahan terbaik yang dapat dilakukan sesuai dengan kondisi internal (kekuatan, kelemahan) maupun kondisi eksternal (peluang dan ancaman) yang dihadapi;
- d. Menunjukkan pentingnya perubahan, yang sedang dan akan terjadi di lingkungannya, baik lingkungan organisasi dan masyarakat (lokal, nasional, regional, dan global). Karena kondisi lingkungan (internal dan eksternal) terus mengalami perubahan yang semakin cepat, maka masyarakat juga harus disiapkan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan tersebut melalui kegiatan “perubahan yang terencana”;
- e. Melakukan pengujian dan demonstrasi, sebagai bagian dan implementasi perubahan terencana yang berhasil dirumuskan.
- f. Kegiatan uji-coba dan demonstrasi ini sangat diperlukan, karena tidak semua inovasi selalu cocok (secara: teknis, ekonomis, sosial-

budaya, dan politik/kebijakan) dengan kondisi masyarakatnya. Di samping itu, uji-coba juga diperlukan untuk memperoleh gambaran tentang beragam alternatif yang paling “bermanfaat” dengan resiko atau korbanan yang terkecil;

- g. Memproduksi dan publikasi informasi, baik yang berasal dari “luar” (penelitian, kebijakan, produsen/pelaku bisnis, dll) maupun yang berasal dari dalam (pengalaman, *indigenous technology*, maupun kearifan tradisional dan nilai-nilai adat yang lain). Sesuai dengan perkembangan teknologi, produk dan media publikasi yang digunakan perlu disesuaikan dengan karakteristik (calon) penerima manfaat penyuluhannya;
- h. Melaksanakan pemberdayaan/penguatan kapasitas, yaitu pemberian kesempatan kepada kelompok lapisan bawah (*grassroots*) untuk bersuara dan menentukan sendiri pilihan-pilihannya (*voice and choice*) kaitannya dengan: aksesibilitas informasi, keterlibatan dalam pemenuhan kebutuhan serta partisipasi dalam keseluruhan proses pembangunan, bertanggung gugat (akuntabilitas publik), dan penguatan kapasitas lokal.

2.2.6. Landasan Yuridis dan Empiris Pemberdayaan Anak Jalanan

Wacana tentang perlunya membangun kebijakan yang humanis dalam penanganan masalah anak jalanan mempunyai landasan legitimasinya. Landasanyurudisnya adalah:

1. Pasal 34 undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Pasal 34 UUD 1945 menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar diperlihara oleh Negara. Kata “dipelihara” mengandung makna, disatu pihak, bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar itu harus diberikan fasilitas yang memungkinkan merekamendapatkan hak-haknya secara wajar sebagai anak serta memungkinkan mereka tumbuh dan berkembang secara sehat. Di pihak lain, kata “dipelihara” juga mengandung pengertian bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar jugaharus dilindungi dari segala bentuk tindak kekerasan, penindasan, eksploitasi,maupun perlakuan-perlakuan yang merendahkan harkat dan martabatkemanusiaan mereka. Dalam hal ini anak jalanan, khususnya anak jalanan yangmerupakan produk kemiskinan, sekaligus merupakan fakir miskin dan anak-anak terlantar.

2. Undang-undang No. 4 Tahun 1979

UU Kesejahteraan Anak No. 4/1979 ini menjelaskan bahwa kesejahteraan anak adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan anak yang dapat menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak dengan wajar, baik secara rohani, jasmani, maupun sosial. Namun demikian, pemeliharaan kesejahteraan anak belum dapat dilakukan oleh anak sendiri,sehingga tanggung jawab tersebut menjadi tanggungan orangtua, keluarga,masyarakat dan pemerintah.

3. Konvensi Hak-hak Anak (*Convention on the Rights Chil*) PBB tahun 1989.

Konvensi Hak-hak Anak (KHA) menegaskan perlunya memberikan perhatian dan perlindungan kepada anak-anak agar mereka mendapatkan hak-haknya secara wajar sebagaimana layaknya anak. Hak-hak anak dimaksud meliputi hak sipil dan kemerdekaan (*civil right and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family environment and alternative care*), kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), pendidikan, rekreasi dan budaya (*education, laisure and culture activities*), dan perlindungan khusus (*special protection*)

KHA PBB ini telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dengan Kepres Nomor 36 Tahun 1990, yang berarti Indonesia terikat pada keharusan pelaksanaannya. Ketiga peraturan perundangan yang dirujuk sebagai landasan yuridis perlunya membangun kebijakan yang humanis dalam penanganan masalah anak jalanan tersebut jelas menyarankan bahwa pemerintah harus mengambil langkah-langkah kebijakan dalam rangka melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab memelihara anak jalanan guna mewujudkan kesejahteraan komunitas anak terlantar dimaksud. Tetapi dari itu, secara implisit ketiga peraturan perundangdi atas juga menyarankan agar kebijakan yang dibangun dan diimplementasikan dalam penanganan masalah anak jalanan haruslah kebijakan yang humanis.

Kebijakan yang humanis dalam penanganan masalah anak jalanan adalah kebijakan yang isi (muatan) maupun implementasinya yang benar-benar memelihara dan melindungi anak jalanan untuk dapat tumbuh dan berkembang secara wajar dan sehat, serta jauh dari segala jenis perlakuan kekerasan, penindasan, eksploitasi, maupun perlakuan yang merendahkan harkat dan martabat kemanusiaan mereka.

Dalam kaitan ini, kita berpendapat bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 11/2009 tentang kesejahteraan sosial yang menyatakan bahwa rehabilitasi sosial dapat dilaksanakan secara koersif, tidak sesuai dengan cita-cita dan semangat kebijakan yang humanis. Sebab, perlakuan koersif selalu mengandung unsur kekerasan dan penindasan; sementara kekerasan dan penindasan adalah tindakan dehumanisasi terhadap anak jalanan, dan hal itu sepenuhnya bertentangan dengan tuntutan “pemeliharaan” yang menjadi kewajiban pemerintah.

Sementara itu, landasan empiris perlunya membangun kebijakan yang humanis dalam penanganan masalah anak jalanan adalah fakta bahwa, atas nama kebijakan, pemerintah sering melanggar “hak identitas” anak jalanan, karena identitas mereka digeneralisasikan sebagai sesuatu yang buruk. Generalisasi semacam inilah yang melahirkan kebijakan-kebijakan razia atau garukan terhadap anak jalanan, yang kadang-kadang disertai dengan perlakuan kekerasan.

Menurut Y. Argo Twikromo (1999), seringkali muncul kebijakan yang represif dari aparat pemerintah terhadap anak jalanan terkait erat

dengan kenyataan bahwa anak jalanan adalah komunitas yang hidup dibawah bayang- bayang budaya dominan, yaitu budaya yang menjadi milik dan dikuasai oleh pemerintah. Sebaliknya, anak-anak jalanan sebagai pemilik “budaya tidak dominan” menyadari kondisi mereka yang tidak memiliki power dan karenanya menerima keadaan tersebut secara fatalistik. Dalam relasi antara budaya dominandan budaya tidak dominan, komunitas budaya tidak dominan menjadi komunitas

4. Permensos RI NO. 8 Tahun 2012

Permensos RI NO. 8 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan Dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial. Anak jalanan yang dimaksud adalah Anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.

Kriteria anak jalanan adalah:

- a. Menghabiskan sebagian besar waktunya dijalanan maupun ditempat-tempat umum; atau
- b. Mencari nafkah dan/atau berkeliaran di jalanan maupun ditempat-tempat umum.

Putranto (1990) dalam studi kualitatifnya mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang berusia 6-15 tahun yang tidak bersekolah lagi dan tinggal tidak bersama orang tua mereka dan bekerja seharian untuk memperoleh penghasilan di jalanan, persimpangan dan tempat-tempat umum.

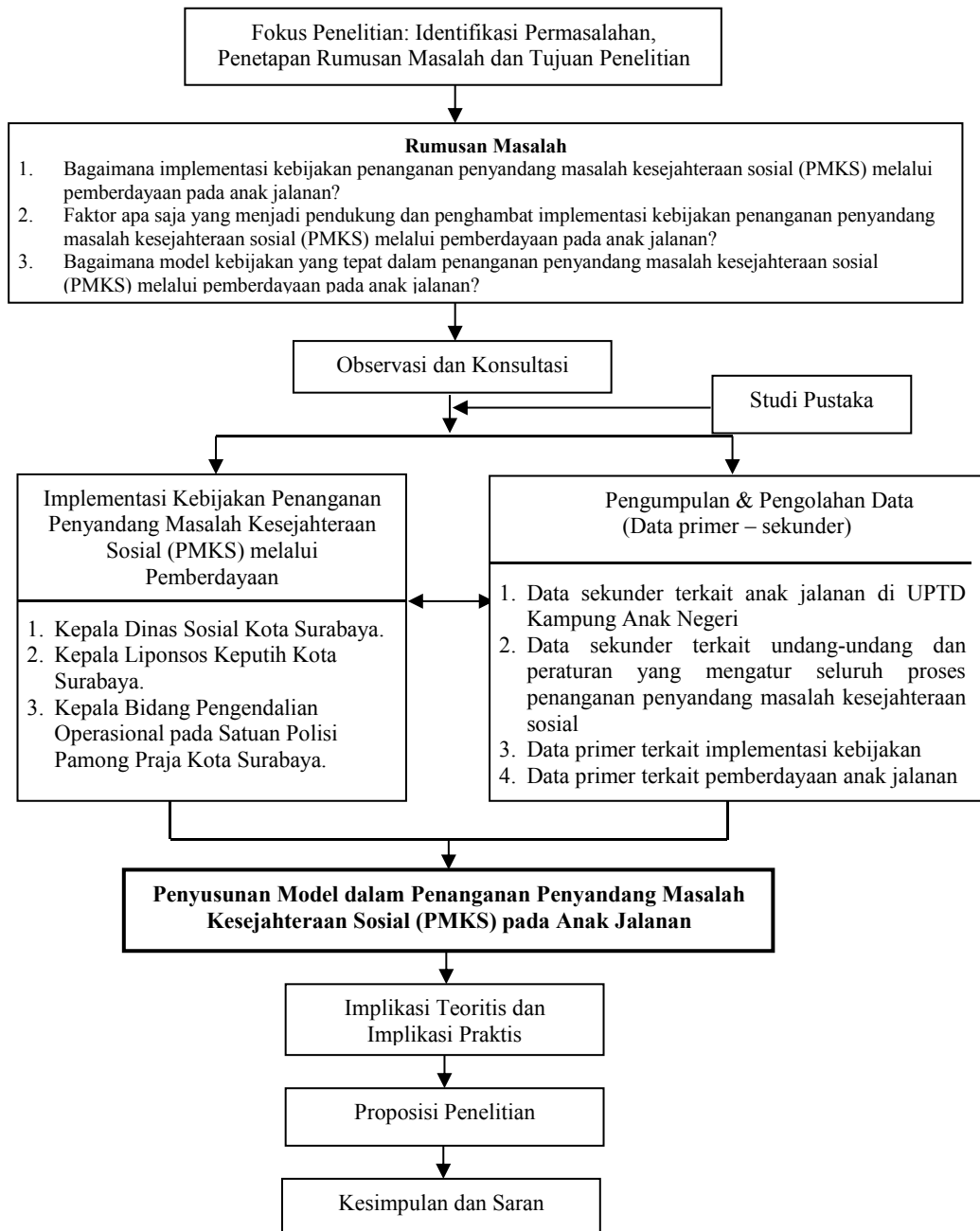
Secara garis besar menurut Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur (2002) anak jalanan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok yaitu:

- a. *Children on the street;*
- b. *Children of the street;*
- c. *Children from families from the street.*

Menurut standard pelayanan sosial anak jalanan melalui Rumah Singgah (2004), ciri-ciri anak jalanan yang bekerja di jalanan adalah (1) berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya yaitu pulang secara periodik dan mereka pada umumnya berasal dari luar kota yang bekerja di jalanan, (2) berada di jalanan sekitar 8 sampai 12 jam untuk bekerja, sebagian mencapai 16 jam, (3) bertempat tinggal dengan cara mengontrak sendiri atau bersama teman, dengan orang tua atau saudara atau di tempat kerjanya di jalanan, (4) tidak bersekolah lagi.

Berdasar pada kategori di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa anak jalanan adalah anak yang dalam keseharian hidupnya penuh dengan permasalahan, baik dengan keluarga, orang di sekitar mereka, maupun dengan aparat pemerintah terutama dengan para pamong yang berusaha menertibkan mereka. Mereka merelakan sebagian besar waktunya untuk bekerja di jalanan agar memperoleh penghasilan sebagai bekal hidup mereka.

2.3. Kerangka Alur Pemikiran Penelitian



Gambar 2.3

Diagram Kerangka Alur Pemikiran Penelitian