

**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBINAAN ANAK JALANAN DI DINAS  
SOSIAL KOTA MAKASSAR**

**FIRDHA NUR ISLAM**

**E011181505**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
2022**



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

### LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

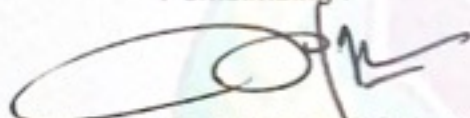
Nama : Firdha Nur Islam  
NIM : E011181505  
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik  
Judul : Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar

Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II dan dinyatakan layak untuk Ujian Skripsi. Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

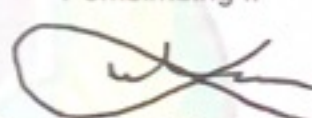
Makassar, 6 Juni 2022

Menyetujui,

Pembimbing I

  
Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos, MAP  
NIP. 19720507 200212 1 001

Pembimbing II

  
Drs. Nelman Edy, M.Si  
NIP. 19610717 198702 1 001

Mengetahui

Ketua Departemen Ilmu Administrasi,

  
Dr. Mardian Nara, M.Si  
NIP. 19630903 198903 1 002



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

### LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Firdha Nur Islam  
NIM : E011181505  
Program Studi : Administrasi Publik  
Judul : Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di  
Dinas Sosial Kota Makassar

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Skripsi Program Sarjana,  
Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas  
Hasanuddin.

Makassar, 6 Juni 2022

#### Dewan Penguji Skripsi

Ketua Sidang : Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, MAP (.....)  
Sekretaris Sidang : Drs. Nelman Edy, M.Si (.....)  
Anggota : 1. Dr. Nurdin Nara, M.Si (.....)  
2. Dr. Badu Achmad, M.Si (.....)



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

#### LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Firdha Nur Islam

NIM : E011181505

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar". Adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 6 Juni 2022

Yang menyatakan,



Firdha Nur Islam



**UNIVERSITAS HASANUDDIN  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

## **ABSTRAK**

**Firdha Nur Islam (E011181505). Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar. XV + 89 Halaman + 3 Gambar + 3 Tabel + 23 Daftar Pustaka + Lampiran + Dibimbing Oleh Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, MAP dan Drs. Nelman Edy, M.Si.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tentang implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang bersumber dari wawancara kepada informan dan observasi dilapangan. Penelitian ini merupakan studi implementasi dengan beberapa indikator yang dikemukakan oleh Charles O Jones (1996) yakni: *Organization* (Organisasi), *Interpretation* (Interpretasi), dan *Aplication* (Aplikasi).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar sudah terlaksana cukup baik. Berdasarkan teori yang digunakan *Organization* (Organisasi) menunjukkan fungsi organisasi di Kantor Dinas Sosial sudah berjalan dengan baik, *Interpretation* (Interpretasi) di Dinas Sosial berjalan dengan baik, hal itu di dukung dengan adanya perencanaan yang tepat dan menjalankan program pembinaan anak jalanan, dan *Aplication* (Aplikasi) pelaksanaan sudah cukup terlaksana dengan baik, namun untuk aplikasi perangkat lunak masih perlu dikembangkan untuk mengetahui data anak jalanan. Adapun factor penghambat dalam implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar yaitu Rumah singgah, Keluarga (orang tua), dan Pandemi Covid-19.

**Kata Kunci** : Implementasi, Kebijakan, Pembinaan.



**UNIVERSITAS HASANUDDIN  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

### **ABSTRACT**

**Firdha Nur Islam (E011181505). Implementation of the Policy for the Development of Street Children at the Makassar City Social Service. XV + 89 Pages + 3 Images + 3 Tables + 23 Bibliography + Appendix + Supervised by Dr. Moh. Tang Abdullah, S.Sos, MAP and Drs. Nelman Edy, M.Si.**

This study aims to examine the implementation of the policy of fostering street children in the Makassar City Social Service.

This research is a qualitative research. The data used in this study is primary data sourced from interviews with informants and field observations. This research is an implementation study with several indicators proposed by Charles O Jones (1996) namely: Organization (Organization), Interpretation (Interpretation), and Application (Application).

The results of the study indicate that the implementation of the Street Children Development policy at the Makassar City Social Service has been carried out quite well. Based on the theory used by the Organization (Organization), it shows that the organizational function at the Social Service Office has been going well, the Interpretation at the Social Service is going well, it is supported by proper planning and running a street child development program, and Application (Application) implementation has been quite well implemented, but software applications still need to be developed to find out data on street children. The inhibiting factors in the implementation of the policy for fostering street children at the Makassar City Social Service are shelter homes, families (parents), and the Covid-19 pandemic.

**Keywords** :Implementation, Policy, Coaching.

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warohmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah, segala uji bagi Allah SWT, karena berkat Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulis sampai saat ini masih diberikan kesehatan dan dapat menyelesaikan skripsi ini, yang merupakan syarat untuk mendapatkan gelar sarjana di Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Shalawat dan salam tak lupa penulis junjungkan kepada Muhammad SAW, sang idola terbaik sepanjang zaman.

Skripsi ini adalah karya penulis sebagai manusia biasa, dan mustahil dapat terwujud tanpa bantuan dan uluran tangan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menghanturkan banyak terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya atas budi baik semua pihak yang telah berperan serta dalam proses penyusunan skripsi ini.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada kedua orang tua penulis, ayahanda tercinta Muh.Ridwan Yusuf dan Ibunda Rahmatiah M, sembah sujud penulis untuk kalian, terima kasih atas segala yang telah diberikan kepada penulis, kasih sayang yang tiada tara dalam merawat, mendidik, dan mendo'akan tiada henti serta selalu memberikan dukungan moral dan materil kepada penulis. Terima kasih atas perjuangan dan pengorbanan selama ini, semoga orang tua tercinta senantiasa dilindungi dan di Rahmati oleh Allah SWT.

Pembuatan skripsi ini tentunya tidak luput dari bantuan berbagai pihak yang diberikan secara langsung ataupun tidak langsung kepada penulis. Oleh karena itu melalui kesempatan ini penulis tidak lupa untuk menyampaikan ucapan terima kasih

dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, teruntuk kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Bapak **Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si** Selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
3. Bapak **Dr. Nurdin Nara, M.Si** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
4. Bapak **Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP** Selaku Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin dan sekaligus penasehat akademik dan Pembimbing I yang telah meluangkan banyak waktu untuk memberikan arahan, bimbingan dan motivasi yang sangat berarti sejak proses studi, penelitian hingga terselesainya penulisan skripsi ini.
5. Bapak **Drs. Nelman Edi, M.Si**, selaku pembimbing II yang telah membeikan arahan dan masukan serta meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan, membimbing, dan menyempurnakan skripsi ini.
6. Bapak **Dr. Nurdin Nara, M.Si**, dan **Bapak Dr. Badu, M.Si** selaku dewan penguji dalam ujian skripsi ini. Terima kasih atas kritik, saran, dan masukannya yang sangat membangun dalam menyempurnakan skripsi ini.
7. Para **Dosen Departemen ilmu Administrasi Universitas Hasanuddin** Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan selama kurang lebih 4 tahun perkuliahan. Semoga penulis dapat memanfaatkan dengan sebaik mungkin.



8. Seluruh **Staf Departemen Ilmu Administrasi** (Ibu Rosmina, Ibu Darma, dan Pak Lili) dan Staf di Lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecuali. Terima Kasih atas bantuan yang tiada hentinya bagi penulis selama ini.
9. Terima Kasih kepada Bapak **A. Eldi Indra M** selaku Kepala Bidang Rehabilitas Sosial dan **Kamil Kamaruddin, SE** selaku Kepala Seksi Pembinaan Anjal Dinas Sosial Kota Makassar, **Bapak Khairun, Bapak Nurman Ilmi**, serta seluruh petugas maupun staf yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian dilokasi penelitian ini.
10. Terima kasih kepada kedua kakak penulis **Fitrah Aulia** dan **Fadly Imam Syafwani**, yang telah banyak memberikan segala perhatian, yang selalu penulis repotkan saat berkuliah, terima kasih juga untuk kasih sayang dan motivasi serta doanya.
11. Terima kasih teman seperjuangan selama perkuliahan dikampus **LENTERA'18** yang tidak dapat dituliskan satu persatu terima kasih atas segala bantuan dan perhatian kalian selama perkuliahan, semoga ilmunya dapat menjadi berguna dan bermanfaat bagi masyarakat, sukses kalian semua.
12. Terima kasih kepada **Sister From Another Mother** (Haerunnisa S, S.Pd) yang telah menjadi teman serta sahabat yang selalu ada dan menemani serta memberikan bantuan kepada penulis dengan sangat tulus, love u bgt.
13. Terima kasih kepada **Girl Boss (Fira, Deby, Ulya)** yang telah menemani penulis semenjak SMA sampai saat ini serta dapat menjadi teman, sahabat, keluarga yang ada disetiap suka maupun duka, terima kasih atas segalanya.
14. Terima kasih kepada **F8 (Ainun, Aul, Ayu, Diba, Nisa, Ninda, Uniq)** yang telah menjadi teman serta sahabat pertama di Departemen Ilmu Administrasi Publik

tanpa bantuan kalian penulis tidak dapat menjalani masa perkuliahan yang penuh dengan drama ini.

15. Terima kasih kepada **Teman Gabut (Inayah, Shiva)** yang telah menemani penulis disaat ingin nongkrong kapanpun dan dimanapun. Terima kasih atas waktu, bantuan dan dukungan yang diberikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini, love you.
16. Untuk teman-teman **KKN Gel 106 Rappocini 3**, terima kasih untuk kebersamaan yang singkat namun berarti.
17. Kepada seluruh pihak yang telah banyak membantu dalam penyusunan skripsi ini yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu. Terima kasih semuanya.
18. Dan teruntuk diri sendiri, terima kasih telah berjuang sampai saat ini sehingga skripsi dapat terselesaikan. Terima kasih untuk selalu berpikir positif meskipun kadang ingin menyerah tapi tetap berusaha untuk bangkit.
19. LAST BUT NOT LEAST, terima kasih untuk seseorang spesial yang selalu memberikan bantuan, motivasi dan inspirasi bagi penulis selama ini. Terima kasih, terima kasih, dan terima kasih<3.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMBUNG</b> .....	
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>ii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>v</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
I.1 Latar Belakang .....	1
I.2 Rumusan Masalah .....	6
I.3 Tujuan Penelitian .....	6
I.4 Manfaat Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>8</b>
II.1 Pengertian Kebijakan Publik .....	8
II.2 Konsep Implementasi.....	13
II.2.1 Pengertian Implementasi.....	13
II.2.2 Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik .....	16
II.2.3 Faktor Penentu Dilaksanakan atau Tidaknya Suatu Kebijakan Publik.....	28
II.2.4 Faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan .....	32

II.3 Konsep Pembinaan .....	34
II.4 Konsep Anak Jalanan.....	37
II.5 Penelitian Terdahulu.....	42
II.6 Kerangka Pikir .....	44
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>46</b>
III.1 Pendekatan Penelitian.....	46
III.2 Tipe Penelitian .....	46
III.3 Lokasi Penelitian .....	47
III.4 Unit Analisis .....	47
III.5 Informan Penelitian.....	48
III.6 Sumber Data.....	48
III.7 Fokus Penelitian .....	49
III.8 Teknik Pengumpulan Data.....	49
III.9 Teknik Analisis Data .....	51
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>53</b>
IV.1 Gambaran Umum Objek Penelitian .....	53
IV.1.1 Profil Dinas Sosial Kota Makassar .....	53
IV.1.2 Visi Misi Dinas Sosial Kota Makassar .....	54
IV.1.3 Tujuan Dinas Sosial Kota Makassar .....	55
IV.1.4 Sturuktur Organisasi Dinas Sosial Kota Makassar .....	56
IV.1.5 Tugas Pokok dan Fungsi.....	56
IV.1.6 Kewenangan Dinas Sosial.....	59
<b>BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>62</b>

V.1 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen .....	62
V.1.1 Program Pembinaan Pencegahan .....	63
V.1.2 Program Pembinaan Lanjutan.....	64
V.1.3 Program Pembinaan Rehabilitas.....	64
V.2 Hasil Penelitian Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar .....	65
V.2.1 Organisasi.....	66
V.2.2 Interpretasi.....	70
V.2.3 Aplikasi.....	74
V.3 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar.....	78
V.3.1 Rumah Singgah .....	78
V.3.2 Keluarga (Orang Tua).....	81
V.3.3 Pandemi Covid-19 .....	83
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>85</b>
VI.1 Kesimpulan.....	85
VI.2 Saran .....	86
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>88</b>

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1. Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Dinas Sosial Kota Makassar 2016-2020 .....</b>	<b>5</b>
<b>Tabel 2. Penelitian Terdahulu .....</b>	<b>43</b>
<b>Tabel 3. Informan Penelitian .....</b>	<b>48</b>

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1. Kerangka Pikir .....</b>	<b>45</b>
<b>Gambar 2. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Makassar .....</b>	<b>56</b>
<b>Gambar 2. SOP Penertiban Anak Jalanan .....</b>	<b>73</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Didasari oleh pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat menegaskan bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia yang kemudian diturunkan dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Maka oleh karena itu secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa semua orang miskin dan semua anak terlantar pada prinsipnya dipelihara oleh Negara, tetapi pada kenyataan yang ada dilapangan bahwa tidak semua orang miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara.

Anak jalanan merupakan salah satu kondisi sosial tersebut diatas. Disamping itu krisis ekonomi yang berkepanjangan, semakin meningkatkan jumlah anak jalanan dibanding beberapa tahun sebelumnya. Hidup menjadi anak jalanan memang bukan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak bermasa depan jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi “masalah” bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat, dan Negara. Fenomena anak jalanan ini dapat dilihat di berbagai persimpangan jalan, sekitar terminal, pasar dan tempat keramaian lainnya. Mereka mencari nafkah ditempat tersebut, untuk bertahan hidup atau



membantu keluarganya. Fenomena anak jalanan sudah merupakan hal biasa yang sering dijumpai pada sejumlah kota di Indonesia salah satunya di Kota Makassar.

Pendidikan merupakan salah satu unsur terpenting dalam pembangunan nasional, dalam sistem pendidikan nasional dijelaskan bahwa "Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada tuhan yang mahaesa, berakhlak mulia, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab". Karena dengan adanya pendidikan bagi masyarakat akan menjadikan masyarakat lebih maju dalam pemikirannya. Pemerintah mengutamakan pentingnya pendidikan bagi seluruh masyarakat dengan meningkatkan mutu pendidikan. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak setiap warga Negara dalam memperoleh layanan pendidikan guna meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia termasuk anak jalanan dan sejenisnya.

Permasalahan sosial merupakan sebuah kondisi yang sering kita temukan dan sulit untuk dihindari dalam kehidupan masyarakat, terutama bagi mereka yang berada di daerah perkotaan, yakni masalah anak jalanan. Permasalahan sosial ini merupakan akumulasi dari berbagai permasalahan yang terjadi. Mulai dari kemiskinan, minimnya keterampilan kerja yang

dimiliki, lingkungan eksternal (kondisi sosial, ekonomi, dan politik), kesehatan, dan lain sebagainya. Kemiskinan merupakan permasalahan yang sering dihadapi terutama oleh hampir semua Negara yang dalam kategori berkembang. Kemiskinan juga merupakan sebuah masalah sosial yang selalu hadir di tengah-tengah masyarakat, khususnya di Indonesia.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak, secara umum disebutkan bahwa “anak adalah amanah sekaligus karunia tuhan yang maha esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang hak-hak anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

Implementasi merupakan salah satu tahapan dari kebijakan. Studi implementasi merupakan satu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari sebuah kebijakan. Perumusan Kebijakan baik itu menyangkut program ataupun kegiatan-kegiatan, selalu diiringi dengan suatu tindakan pelaksanaan atau implementasi. Begitupun seharusnya bagi perumusan kebijakan terhadap anak jalanan di Kota

Makassar.

Menurut Jones dalam Auldrin,dkk (2016: 40), implementasi adalah serangkaian aktivitas atau kegiatan untuk melaksanakan sebuah program yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat tertentu, dimana implementasi kebijakan terdiri dari tiga aktivitas utama yang sangat penting yaitu organization, interprestation, and application.

Dalam setiap implementasi kebijakan, tentu ada berbagai faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut. Faktor-faktor tersebut bisa membuat implementasi kebijakan berhasil maupun gagal. Apabila faktor tersebut baik , maka suatu kebijakan akan terimplementasikan dengan baik. Sebaliknya apabila faktor tersebut buruk, maka suatu kebijakan justru tidak sesuai target dan akan gagal diimplementasikan.

Kota Makassar merupakan salah satu kota yang tidak lepas dari permasalahan sosial seperti uraian diatas, yang cukup mudah kita temukan fakir miskin dan anak-anak jalanan. Padahal, anak merupakan generasi penerus masa depan suatu bangsa yang dimana kemajuan sebuah bangsa juga ditentukan oleh generasi mudanya. Terkait hal ini, pemerintah Kota Makassar memiliki kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan sosial tersebut yaitu Peraturan Daerah No.2 tahun 2008 dan Perwali Nomor 37 Tahun 2017 yang mengatur pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen. Peraturan tersebut yang mendasari pemerintah Kota Makassar untuk meminimalisir sebab akibat dari anak jalanan.

Mengingat keberadaan anak jalanan cenderung membahayakan dirinya sendiri dan/ atau orang lain dan ketentraman di tempat umum serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindakan kekerasan, sehingga pemerintah Kota Makassar menganggap perlu dilakukan penanganan secara komprehensif, terpadu dan berkesinambungan.

**Tabel 1. Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Dinas Sosial Kota Makassar 2016-2020**

<b>Tahun</b>	<b>Data Anak Jalanan (Sebelum Pandemi Covid-19)</b>
2016	372 jiwa
2017	332 jiwa
2018	232 jiwa
2019	191 jiwa
<b>Tahun</b>	<b>Data Anak Jalanan (Pandemi Covid-19)</b>
2020	185 jiwa
2021	261 jiwa

*Sumber: Dinas Sosial Kota Makassar*

Berdasarkan tabel di atas bahwasanya penyebab naik dan turunnya data anak jalanan adalah ekonomi, lingkungan, dan pegaulan. Kendala lainnya yaitu kurangnya sarana dan prasarana membuat pembinaan yang

dilakukan Dinas Sosial berjalan tidak maksimal.

Hal ini dibuktikan dengan beberapa para penyandang penyakit sosial masih terjaring razia. Apabila hal tersebut terus menerus terjadi maka masalah ini sulit untuk diatasi secara tuntas. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, penelitian tentang Implementasi Kebijakan Anak Jalanan masih sangat relevan untuk dilakukan kajian dan analisa lebih mendalam. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh pemerintah guna meningkatkan program Dinas Sosial dalam menanggulangi anak jalanan.

Berdasarkan masalah di atas, maka penulis tertarik untuk memilih penelitian dengan judul "Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar".

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalah pokok yang diangkat adalah:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar?
2. Apa Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang akan diteliti tersebut, maka tujuan yang diharapkan akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar
2. Untuk mengetahui hal-hal yang mempengaruhi implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar.

#### **I.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dalam penelitian ini mengarah kepada:

1. Manfaat akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberi sumbangan pemikiran intelektual ke arah pengembangan ilmu pengetahuan sosial khususnya dalam bidang kajian pemerintahan dan sebagai bahan referensi bagi siapapun yang berkeinginan melakukan penelitian lanjutan pada bidang yang sama.

2. Manfaat praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumbang saran dan masukan bagi pemerintah khususnya Dinas Sosial Kota Makassar dalam implementasi kebijakan pembinaaan anak jalanan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **II. 1 Pengertian Kebijakan Publik**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kebijakan adalah (1) Kepandaian, Kemahiran, Kebijaksanaan, (2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan. Sedangkan public adalah orang banyak (umum), semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dsb). Istilah policy berasal dari bahasa latin politea yang berarti kewarganegaraan. Karena policy dikaitkan dengan pemerintah, maka akan lebih sesuai jika diterjemahkan sbagai kebijaksanaan dan bukan kebijakan.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi, dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Pengertian kebijakan menurut beberapa para ahli antara lain sebagai berikut :

1. Carl J. Friedrich dalam Soenarko (2003: 42) mengatakan kebijakan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau Pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut di dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan tertentu.
2. Chandier & Piano dalam Tangkilisan ( 2003: 1) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Dalam kenyataannya, kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik.
3. Woll dalam Tangkilisan (2003: 2) kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah tersebut yaitu:
  - a. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan



- kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat,
- b. Adanya output kebijakan, di mana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat,
  - c. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.
4. Arenawati (2013: 82) beberapa pengertian dari kebijakan yaitu :
- a. Mustoprdidjaja, Kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta prilaku negara pada umumnya tersebut kita dapat menarik kesimpulan, bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah akan dituangkan dalam peraturan daerah yang mendapat persetujuan DPRD.
  - b. Anderson, Kebijakan yaitu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang untuk memecahkan suatu masalah.
  - c. Thomas R. Dye, Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dari tiga defenisi tersebut dapatlah dijelaskan bahwa kebijakan adalah tindakan atau kegiatan pemerintah daerah untuk melakukan suatu atau melakukan apapun dalam memecahkan suatu masalah.

Kebijakan publik memiliki ciri-ciri sebagai berikut (Nurcholis, 2007, 265-267)

1. Kebijakan adalah tindakan pemerintah yang memiliki tujuan mensejahterakan masyarakat.
2. Kebijakan dibuat melui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercangkup.
3. Kebijakan harus dilaksanakan oleh unit organisasi pelaksana.
4. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam penyelesaian masalah.

Kebijakan publik pada dasarnya adalah kebijakan yang dinyatakan, dikeluarkan, dilakukan, ataupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah yang memuat program dan kegiatan yang dijalankan. Kebijakan publik mencakup hukum, peraturan perundang-undangan, keputusan, dan pelaksanaan yang dibuat oleh lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, birokrasi pemerintahan, aparat penegak hukum, dan badan-badan pembuat keputusan publik. Kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah memiliki manfaat dan tujuan yang mulia dalam masyarakat.

James E. Arderson dalam Sahya Anggara dengan bukunya “Kebijakan Publik” (2014: 55) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut:

1. *Substantive and Procedural Policies*

- a. *Substantive policy* adalah kebijakan ditinjau dari substansi

masalah yang dihadapi pemerintah. Contoh: kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi.

- b. *Procedural policy* adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stakeholders*).

## 2. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

- a. *Distributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Contoh, kebijakan tentang *tax holiday*.
- b. *Redistributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Contoh, kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.
- c. *Regulatory policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Contoh, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

## 3. *Material Policy*

*Material Policy* adalah kebijakan yang mengatur pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.

## 4. *Public Goods and Private Goods Policy*

- a. *Public goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh, kebijakan tentang perlindungan keamanan dan penyediaan jalan umum.

- b. *Private goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu (perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh, tempat hiburan, hotel.

Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan ini dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

## **II.2 Konsep Implementasi**

### **II.2.1 Pengertian Implementasi**

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti pelaksanaan atau penerapan. Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.

Implementasi berasal dari kata "*implementation*" yang berarti suatu pelaksanaan atau penyelenggaraan. Jadi arti dari implementasi disini adalah mengaplikasikan sebuah teori ke dalam realita, sehingga akan menghasilkan manfaat dari teori tersebut serta dapat mengembangkannya menjadi lebih sempurna. Jadi, implementasi merupakan aplikasi atau penerapan yang berasal dari teori, berangkat dari teori kemudian diterapkan pada lapangan, sehinggah dari permasalahan yang ada akan menghasilkan sebuah kesimpulan realistik.

Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach dalam Agustino (2012:138), yaitu:

"adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dengan kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien."

Daniel. A. Masmanian dan Paul A. Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, (2008) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan

yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencangkup baik usaha-usaha untuk mengaministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian- kejadian.

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2012:139), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai:

"Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan"

Dari ketiga definisi yang telah dijelaskan dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

- 1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- 2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan
- 3) adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. dalam Agustino (2012:139) dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan

suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dapat dilihat dari proses pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merrile Grindle dalam Agustino (2012:139) sebagai berikut: "Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai."

Perlu dicatat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chief J. O. Udoji (1981) dengan mengatakan bahwa:

"Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan."

## **II.2.2 Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik**

Di bawah ini akan dipaparkan secara ringkas ide-ide dasar yang disampaikan oleh tiga ahli dalam menjelaskan terapan implementasi kebijakan.

## A. Model Charles O. Jones

Jones (1996:166) menyebutkan dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan, yakni;

### 1. Organisasi

Organisasi yang merupakan pembentukan atau penataan ulang sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak. Aktivitas pengorganisasian (organization), merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan atau merealisasikan kebijakan menjadi hasil sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran dalam kebijakan. Organisasi dalam hubungan dengan pelaksanaan kebijakan dapat dikaitkan penentu unit- unit kerja yang ada, pembagian tugas dari masing- masing unit organisasi berupasumber daya manusia, keuangan, dan sarana dan prasarana dalam organisasi.

### 2. Interpretasi atau Pemahaman

Menafsirkan agar program (seringkali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Aktivitas interpretasi (Interpretation) merupakan aktivitas penjelasan substansi dan suatu kebijakan dalam bahasa yang operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh pelaku dan sasaran kebijakan.



Sejalan dengan pemikiran ini, Abidin (2002:199) juga menggambarkan tentang suatu sistem kejiwaan (behavior) dari kebijakan yang berhubungan dengan pemahaman pelaksanaan maupun sasaran tentang kebijakan yang pada akhirnya dapat menerima atau menolak kebijakan tersebut. Pengaruh faktor kejiwaan dalam pelaksanaan kebijakan menjadi sangat penting bahkan lebih penting dari substansi itu sendiri. Disamping itu pemahaman masyarakat tidak terletak pada isi kebijakan tetapi juga cara pendekatan dan penyampaian serta cara melaksanakan suatu kebijakan. Interpretasi dalam kaitan dengan keberhasilan implementasi kebijakan mengangkut pemahaman mendalam tentang tujuan dan sasaran kebijakan sehingga dapat memberikan dukungan dengan melaksanakan tugas yang diberikan berhubungan dengan kebijakan tersebut.

### 3. Penerapan

Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Sejalan dengan ini Abidin (2002;199) mengemukakan juga tentang keberhasilan implementasi kebijakan dari pendekatan procedural, yang berupa langkah- langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan kebijakan. Sesuai dengan prosedur tersebut, maka yang terpenting dalam implementasi adalah berdasarkan urutan pentingnya maupun prioritas menurut waktunya. Bertolak dari pemikiran tentang aplikasi atau penerapan program, maka aplikasi tersebut sangat erat kaitannya dengan

prosedur dan tata kerja kebijakan yang biasanya berupa petunjuk pelaksana kebijakan.

#### B. Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah atraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel, menurut Van Metter dan Van Horn yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut adalah:

##### 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

##### 2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari

kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik.

### 3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindakan manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

### 4. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang

dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan "dari atas" (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

#### 5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondusifitas kondisi lingkungan eksternal.

### C. Model George C. Edward III

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteorematkan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

#### 1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Edward III adalah komunikasi. Komunikasi menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan di masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam

mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a. *Transmisi*; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. *Kejelasan*; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan Pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. *Konsistensi*; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

## 2. Sumberdaya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut Edward III, dalam

mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. *Staf*, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. *Informasi*; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu *pertama* informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melaksanakan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. *Wewenang*, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para

implementor dimana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadikesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

- d. *Fasilitas*; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi Edward III adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak



menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah:

Pengangkatan birokrat;disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personilpelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

a. *Insentif*, Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

#### 4. Struktur Birokrasi

Variabel keempat menurut Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi.

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik menurut Edward III yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi / organisasi ke arah yang lebih baik adalah: melakukan *Standar Operating Prosedurs* (SOPs) dan melaksanakan *Fragmentasi*. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

## II.2.3 Faktor Penentu Dilaksanakan atau Tidaknya Suatu Kebijakan

### Publik

Semua kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengawasi perilaku manusia dalam beberapa cara untuk membujuk orang supaya bertindak sesuai dengan aturan atau tujuan yang ditentukan pemerintah, apakah yang berkenaan dengan kebijakan atau bermacam-macam hal seperti hak paten dan hak duplikasi, membuka perumahan, tarif harga, pencurian malam hari, produksi pertanian, atau penerimaan militer. Jika kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang-orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan, jika mereka tidak memakai cara yang ditentukan, atau jika mereka berhenti mengerjakan apa yang ditentukan, maka kebijakan tersebut dikatakan tidak efektif atau secara ekstrem hasilnya nol.

Pada bagian ini akan dipaparkan beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau tidaknya suatu kebijakan publik menurut Leo Agustino

#### a. Faktor penentu pemenuhan kebijakan

Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah Kodrat manusia, bisa merujuk pada filsafat politik John Locke dikatakan memiliki *state of nature* yang berkarakter positif. Ini artinya manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antarindividu. Ketika relasional ini berjalan dengan baik, logikanya, bahwa ada sistem sosial yang menggerakkan seluruh warga untuk saling hormat-menghormati,

memberikan respek pada otoritas orang tua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh politisi, mematuhi aturan hukum yang ditetapkan, mempercayai pejabat-pejabat pemerintah yang menjabat, dan macam-macam sebagainya. Kepatuhan-kepatuhan tersebut akan diberlangsungkan sampai dengan apabila memang individu dan warga masih menganggap cukup beralasan dan masuk akal untuk menghormati persoalan-persoalan itu. Konsekuensinya adalah bahwa manusia memang telah dididik secara moral untuk bersedia mematuhi hukum dan perundangan sebagai suatu hal yang benar dan baik bagi publik.

Penghormatan dan penghargaan publik pada pemerintah yang legitimate menjadi kata kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan atas pengejawantahan kebijakan publik. Ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah melalui undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan, pemerintah, ataupun nama/istilah lainnya.

#### 1. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan

Dalam masyarakat yang digerakkan oleh *rational choices* (pilihan-pilihan yang rasional), seperti pada Abad Postmodern saat ini, banyak dijumpai bahwa individu/keompok warga mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional, serta memang

dirasa perlu. Di sisilain, banyak orang yang tidak suka untuk membayar pajak apalagi dalam kondisi perekonomian yang tengah melemah seperti saat ini; tetapi bila mereka percaya bahwa membayar pajak itu perlu untuk memberikan kontribusi atas pelayanan pemerintah pada publik, maka orang akan sadar dan patuh untuk membayar pajak. Tetapi hal itu tidak mudah. Karena bermain di ranah "kesadaran" artinya pemerintah harus mampu merubah *mindset* warga dengan cara sikap perilaku yang sesuai dengan *mindset* yang hendak dibentuk oleh aparatur itu sendiri.

## 2. Adanya sanksi hukum

Orang dengan akan sangat terpaksa mengimplementasikan dan melaksanakan suatu kebijakan karena ia takut terkena sanksi hukuman, misalnya : denda, kurungan, dan sanksi-sanksi lainnya. Karena itu, salah satu strategi yang sering digunakan oleh aparatur administrasi atau aparatur birokrasi dalam upaya untuk memenuhi implementasi kebijakan publik ialah dengan cara menghadirkan sanksi hukum yang berat pada setiap kebijakan yang dibuatnya.

Selain itu, orang atau kelompok warga seringkali mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar aturan hukum, sehingga dengan terpaksa ia melakukan isi kebijakan publik tersebut.

### 3. Adanya kepentingan publik

Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Bila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka masyarakat cenderung mempunyaikesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu. Apalagi ketika kebijakan publik itu memang berhubungan erat dengan hajat hidup mereka.

### 4. Adanya kepentingan pribadi

Seseorang atau kelompok orang sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu projek implementasi kebijakan, maka dari itu dengan senang hati mereka akan menerima, mendukung, dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan.

### 5. Masalah waktu

Kalau masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka warga akan berkecenderungan untuk menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima. Sebagai suatu contoh misalnya, kebijakan pencabutan subsidi BBM - bahkan sampai dua kali dalam setahun- yang dilakukan oleh pemerintah SBY pada tahun 2005. Pada awal-awalkebijakan pencabutan subsidi BBM

diumumkan banyak sekali gerbakan demonstrasi mahasiswa, ibu-ibu, tukang ojek, supir angkutan, dan lain-lain yang menolak kebijakan tersebut. Namun dengan berjalannya waktu, kebijakan yang tidak populer itu akhirnya diterima oleh seluruh warga.

#### **II.2.4 Faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan**

- a. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada

Bila suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstrem atau secara tajam dengan sistem nilai dianut oleh suatu masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana. Satu contoh menarik adalah upaya pemerintah pada tahun 2000-an yang hendak mengangkat kembali kebijakan pengumpulan dana pengelolaan olahraga yang dilakukan melalui usaha perjudian. Usaha ini mengalami kegagalan karena banyak yang mengalami resistensi dari warga masyarakat. Dan apabila tetap dilaksanakan, mungkin akan mengalami banyak kendala selama kebijakan tersebut tidak dicabut.

- b. Tidak adanya kepastian hukum

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan hukum atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan

oleh pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang tidak jelas, kebijakan yang bertentangan isinya atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalah pengertian sehingga berkecenderungan untuk ditolak oleh warga untuk diimplementasikan.

c. Adanya keanggotaan dalam suatu organisasi

Seseorang yang patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebagikan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki oleh orang-orang yang terlibat dalam suatu organisasi seide atau seggagasan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, maka ia akan mau untuk meneghentikan atau melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolakbelakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka sebegus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah akan sulit untukterimplementasi dengan baik.

d. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum

Masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain. Ada orang yang patuh dalam kebijakan kriminalitas tetapi saat yang bersamaan ia tidak dapat patuh dengan kebijakan pelarangan pedagang kaki lima.



### **II.3 Konsep Pembinaan**

Pembinaan berasal dari kata “bina” yang mendapat awalan pe- dan akhiran –an. Istilah pembinaan atau berarti “pendidikan” yang merupakan pertolongan yang diberikan dengan sengaja oleh orang dewasa kepada anak yang belum dewasa. Selanjutnya pembinaan atau kelompok orang lain agar menjadi dewasa atau mencapai tingkat kehidupan yang lebih tinggi dalam arti mental.

Menurut perda no. 2 tahun 2008 pasal 1 ayat 1 menyebutkan bahwa: pembinaan adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah timbulnya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalanan melalui pemantauan, pendataan, penelitian, sosialisasi, pengawasan dan pengendalian yang dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup anak jalanan dan pengamen jalanan. Pembinaan juga adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir dengan maksud menekan, meniadakan, mengurangi dan mencegah luasnya anak jalanan untuk mewujudkan ketertiban di tempat umum.

Pada umumnya pembinaan terjadi melalui proses melepaskan hal-hal yang bersifat menghambat, dan mempelajari pengetahuan dengan kecakapan baru yang dapat meningkatkan taraf hidup dan kerja yang lebih baik. Pembinaan tersebut menyangkut kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan, dan pengawasan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan hasil yang maksimal. Dalam definisi tersebut secara

implicit mengandung suatu interpretasi bahwa pembinaan adalah segala usaha dan kegiatan mengenai perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan, dan pengawasan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan hasil yang maksimal.

Kamus lengkap bahasa Indonesia (Badudu, 2002:316) bahwa “pembinaan berarti usaha, tindakan dan kegiatan yang digunakan secara berdayaguna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang baik”. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pembinaan adalah suatu usaha dan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan apa yang sudah ada kepada yang lebih baik (sempurna) baik terhadap yang sudah ada (yang sudah dimiliki). Sedangkan Menurut Yurudik Yahya definisi atau pengertian pembinaan adalah “suatu bimbingan atau arahan yang dilakukan secara sadar dari orang dewasa kepada anak yang perlu dewasa agar menjadi dewasa, mandiri dan memiliki kepribadian yang utuh dan matang kepribadian yang dimaksud mencapai aspek cipta, rasa, dan karsa.

Upaya pembinaan terhadap anak jalanan bukannya tidak pernah dilakukan. Sebagai contoh yang pernah terjadi di Pemda DKI Jakarta, sejak tahun 1998 telah mencanangkan program rumah singgah. Dimana bagi mereka disediakan rumah penampungan dan pendidikan. Akan tetapi, pendekatan yang cenderung represif dan tidak integrative, ditunjang dengan watak dasar anak jalanan yang tidak efektif. Sehingga mendorong anak jalanan tidak betah tinggal di rumah singgah. Selain pemerintah, beberapa

LSM juga concern pada masalah ini. Kebanyakan bergerak di bidang pendidikan alternatif bagi anak jalanan. Kendati demikian, dibanding jumlah anak jalanan yang terus meningkat, daya serap LSM yang sangat terbatas sungguh tidak memadai. Belum lagi munculnya indikasi “komersialisasi” anak jalanan oleh beberapa LSM yang kurang bertanggungjawab dan hanya berorientasi pada profit semata.

Menurut Mathis (2002: 112), pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, proses ini terkait dengan berbagai tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas. Sedangkan menurut Ivancevich (2008: 46), mendefinisikan pembinaan sebagai usaha untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam pekerjaannya sekarang atau dalam pekerjaan lain yang akan dijabatnya segera.

Komponen-komponen pembinaan yang dijelaskan oleh Mangkunegara (2005: 76) terdiri dari :

1. Tujuan dan sasaran pembinaan dan pengembangan harus jelas dan dapat dikur,
2. Para pembina yang profesional,
3. Materi pembinaan dan pengembangan harus disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai,
4. Peserta pembinaan dan pengembangan harus memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Untuk menghindari kepentingan individu dengan kepentingan organisasi, maka diperlukan pembinaan yang bermuatan suatu tugas yakni meningkatkan disiplin dan motivasi yang disebut dengan mendirikan sehingga menjadi suatu kebutuhan yang akhirnya memelihara atas apa yang didapat dengan melakukan berbagai perbaikan ke hal yang jauh lebih baik. Pemerintah nampaknya harus bekerja lebih keras dalam rangka melakukan pembinaan anak jalanan, mengingat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 yang berbunyi “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”. Artinya sesungguhnya mereka yang hidup terlantar (termasuk anak jalanan) juga harus menjadi perhatian negara. Ironisnya pemerintah seolah angkat tangan dalam menangani anak jalanan. Malah terkadang pemerintah melakukan razia baik untuk gepeng (gelandangan dan pengemis) ataupun anak jalanan. Padahal sebenarnya hal itu bukanlah solusi, karena akar dari permasalahan anak jalanan itu sendiri adalah kemiskinan. Jadi kalau ingin tidak ada anak jalanan ataupun gepeng pemerintah harusnya memikirkan cara mengentaskan mereka dari kemiskinan. Mengentaskan kemiskinan adalah hal yang sulit, alternatif lain dengan cara meningkatkan pendidikan pada anak jalanan, karena mereka juga memiliki hak yang sama dengan anak-anak lain.

#### **II.4 Konsep Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen**

Anak jalanan, umumnya berasal dari keluarga yang pekerjaannya berat dan ekonominya lemah. Anak jalanan tumbuh dan berkembang dengan latar belakang kehidupan jalanan dan akrab dengan kemiskinan, penganiayaan

dan hilangnya kasih sayang, sehingga memberatkan jiwa dan membuat perilakunya negatif. Anak jalanan ada yang tinggal di kota setempat, di kota lain terdekat atau di provinsi lain. Ada anak jalanan yang ibunya tinggal di kota yang berbeda dengan tempat tinggal ayahnya karena pekerjaan, menikah lagi, atau cerai. Ada anak jalanan yang masih tinggal bersama keluarga, ada yang tinggal terpisah tetapi masih sering pulang ke tempat keluarga, ada yang sama sekali tak pernah tinggal bersama keluarganya atau bahkan ada anak yang tak mengenal keluarganya.

Gelandangan dan pengemis adalah salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan dan disisi lain mereka memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan. Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan gelandangan dan pengemis dengan citra yang negatif. Gelandangan dan pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti: kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.

Pengamen sendiri dalam perda no. 2 tahun 2008 dijelaskan bahwa seseorang atau kelompok orang yang melakukan apresiasi seni melalui suatu proses latihan dengan menampilkan karya seni, yang dapat didengar dan

dinikmati oleh orang lain, sehingga orang lain merasa terhibur yang kemudian orang lain memberikan jasa atau imbalan atas kegiatan itu secara ikhlas.

Pengertian anak jalanan sesuai dalam (Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 Ketentuan Umum Pasal 1) adalah anak yang beraktifitas di jalanan antara 4-8 jam perhari. Anak yang mempunyai masalah di jalanan adalah anak yang tidak mempunyai orang tua dan terlantar, anak terlantar, anak yang tidak mampu, anak yang dieksploitasi, dan anak yang berkeliaran di tempat umum.

Menurut penelitian Departemen Sosial dan UNDP di Jakarta dan Surabaya ( BKSNI, 2002: 2-4), anak jalanan dikelompokkan dalam empat kategori :

1. Anak jalanan yang hidup di jalanan, dengan kriteria :
  - a. Putus hubungan atau lama tidak lama ketemu dengan orang tuanya.
  - b. 8-10 jam berada di jalanan untuk “bekerja” (mengamen, mengemis, memulung) dan sisanya menggelandang dan tidur.
  - c. Tidak lagi sekolah
  - d. Rata-rata berusia di bawah 14 tahun
2. Anak jalanan yang bekerja, dengan kriteria :
  - a. Berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya.
  - b. 8-16 jam berada di jalanan
  - c. Mengontrak kamar sendiri bersama teman, ikut orang tua/ saudara umumnya di daerah kumuh

- d. Tidak lagi sekolah
  - e. Pekerjaan: penjual koran, pengasong, pemulung, penyemir sepatu.
  - f. Rata-rata berusia dibawah 16 tahun
3. Anak yang rentan menjadi anak jalanan, dengan kriteria :
- a. Bertemu teratur setiap hari atau tinggal dan tidur dengan keluarganya.
  - b. 4-5 jam bekerja di jalanan.
  - c. Masih bersekolah.
  - d. Pekerjaan : penjual koran, penyemir sepatu, pengamen, dll.
  - e. Usia rata-rata di bawah 14 tahun.
4. Anak jalanan berusia diatas 16 tahun, dengan kriteria :
- a. Tidak lagi berhubungan atau berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya.
  - b. 8-24 jam bekerja di jalanan.
  - c. Tidur di jalanan atau di rumah orang tua.
  - d. Sudah tamat SD atau SLTP, tapi sudah tidak bersekolah lagi.
  - e. Pekerjaan: calo, mencuci bus, menyemir, dan lain-lain.

Anak jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar atau berkeliaran di jalan dan tempat-tempat umum lainnya (Kemosos RI, 2006). Anak jalanan sering kita dengar dalam kehidupan yang sangat menyedihkan ini. Kehidupan anak jalanan biasanya paling identik dengan jalanan. Tetapi,sekarangini di jalan-jalan raya, terminal, stasiun, bahkan tempat-tempat wisata, tempat-tempat ibadah selalu kita lihat mereka disana.

Mereka mengamen, meminta-minta, bahkan mencopet dompet-dompet orang yang bukan hak milik mereka.

Anak jalanan atau sering disingkat anjal adalah sebuah istilah umum yang mengacu pada anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi di jalanan, namun masih memiliki hubungan dengan keluarganya.

Putranto dalam Agustin (2002) dengan studi kualitatifnya mendefinisikan anak jalanan sebagai anak berusia 6 sampai 18 tahun yang tidak bersekolah lagi dan tidak tinggal bersama orang tua mereka, dan bekerja seharian untuk memperoleh penghasilan di jalanan, persimpangan dan tempat-tempat umum. Sedangkan dalam buku "Intervensi Psikososial" (Depsos, 2001: 20), anak jalanan adalah anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya.

Menurut (Nugroho, 2000:77) Fenomena anak jalanan bukan hanya merupakan monopoli negara-negara berkembang, tetapi di negara-negara maju juga banyak bermunculan fenomena tersebut. Dalam istilah sosiologi, gejala tersebut sering dinamakan dengan deviant behavior atau perilaku yang menyimpang dari tataran masyarakat Negara Indonesia yang notabene sebagai negara dunia ketiga, tidak lepas dari masalah anak jalanan.

Alasan lainnya mengapa banyak sekali anak jalanan adalah karena faktor dicampakkan, saat ini tidak sedikit orang tua yang tega mencampakkan anak yang tidak diinginkannya, entah karena alasan kemiskinan, sudah terlalu



banyak memiliki anak atau karena anak cacat. Dengan sengaja mereka mencampakkan anaknya ke jalanan untuk berjuang hidup sendiri. Pada umumnya mereka anak-anak yang hidup di jalanan, hanya bisa memperoleh penghasilan dari hasil mengemis, mengamen, asongan, menjadi tukang parkir, pemulung dan lain-lain. Tidak jarang anak jalanan mendapatkan perilaku yang tidak menyenangkan dari anak jalanan lain yang usianya jauh di atasnya. Saat ini terdapat 36,99% anak usia 3-6 tahun yang tidak mengikuti pendidikan anak usia dini, 1,9% anak usia 7-12 tahun, 9,3% anak usia 13-15 tahun, dan 38,9% anak usia 16-18 tahun tidak bersekolah, dan masih terdapat 24,1% anak yang belum memiliki akta kelahiran (Susenas 2013).

Pembagian anak jalanan sesuai dengan Peraturan Daerah (PERDA) Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 adalah sebagai berikut :

1. Anak Jalanan Usia Balita adalah anak jalanan yang berusia 0-5 tahun.
2. Anak Jalanan Usia Sekolah adalah anak jalanan yang berusia 6-15 tahun.
3. Anak Jalanan Usia Produktif adalah anak jalanan yang berusia 14-18 tahun.

## **II.5 Penelitian Terdahulu**

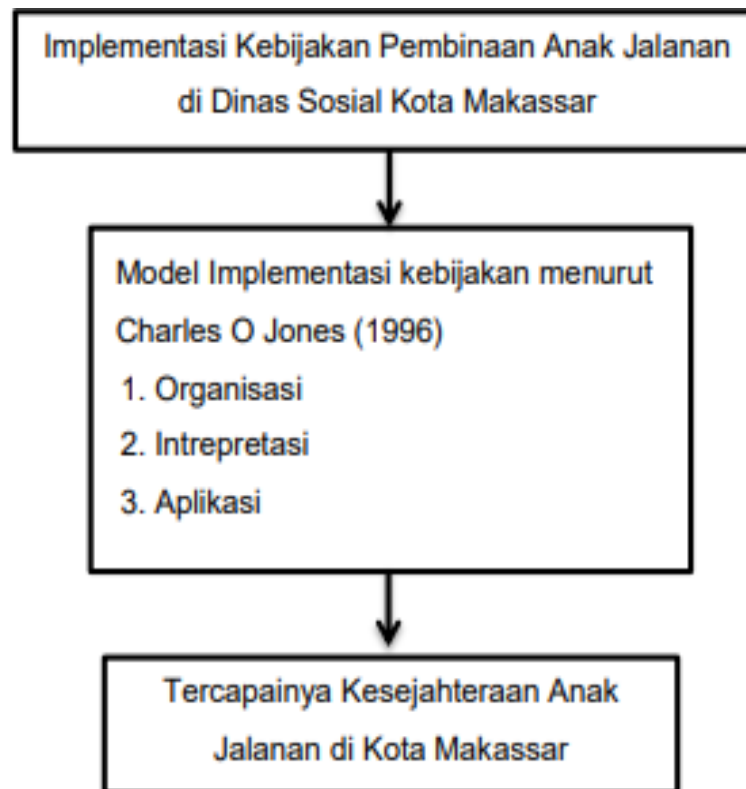
Pada penelitian terdahulu ini menjadi salah satu bahan pertimbangan peneliti dalam melakukan penelitian sehingga peneliti sehingga peneliti dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Peneliti mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam

memperkaya bahan kajian pada penelitian peneliti. Maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan komparasi hasil penelitian terdahulu saat ini sebagai berikut :

No.	Judul Penelitian	Nama Penelitian (Thn)	Hasil Penelitian	Perbedaan	Persamaan
1.	Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pembinaan Pedagang Kaki Lima (Studi Kasus Pada Pedagang Kaki Lima di Kelurahan Paropo Kec. Panakukang Kota Makassar)	Nurul Azizah Syam (2016)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pembinaan pedagang kaki lima masih perlu dibenahi lagi agar pedagang lagi lima yang sudah di razia tidak kembali lagi menjual di sembarang tempat.	Penelitian ini meneliti tentang implementasi kebijakan pemerintah dalam pembinaan pedagang kaki lima sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti berfokus pada implementasi kebijakan pembinaan kebijakan anak jalanan.	Persamaan dalam penelitian ini yaitu sama-sama ingin mengetahui implementasi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
2.	Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar (Studi Kasus Pada Dinas Sosial)	Jonathan Tribuwono (2017)	Hasil Penelitian menunjukkan bahwa sasaran dan tujuan implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan di kota Makassar belum terlaksanakan secara maksimal.	Penelitian ini melihat implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Varn Horn sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti melihat implementasi kebijakan menurut Charles O Jones.	Persamaan dalam penelitian ini yaitu sama-sama meneliti terkait implementasi kebijakan pembinaan anak yang dikeluarkan oleh pemerintah.

## **II.6 Kerangka Pikir**

Kerangka pikir adalah penjelasan terhadap hal-hal yang menjadi objek permasalahan kerangka konsep disusun berdasarkan rumusan masalah dan hasil penelitian yang relevan. Dalam kerangka dibawah ini, teori yang digunakan adalah teori Charles Jones yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoprasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas yaitu a) organisasi, pembentukan dan penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan, b) interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, c) aplikasi (penerapan) berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan - kegiatan rutin yang meliputi barang dan jasa. Oleh sebab itu, kerangka pikir yang digunakan adalah sebagai berikut:



Gambar 1: Kerangka Pikir