

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Fenomena kehidupan sosial terkait erat dengan keadaan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Hubungan ini telah menyebabkan munculnya kelompok sosial unik yang menarik perhatian mereka yang berstatus ekonomi di atas rata-rata. Individu-individu ini termasuk anak jalanan, gelandangan, pengamen jalanan, dan pengemis, seperti yang disarankan oleh penulis. Masalah sosial bermula dari kota dengan sedikit lowongan pekerjaan yang tersedia untuk menampung tenaga kerja, yang menyebabkan pengangguran yang meluas.

Situasi ini telah mendorong individu untuk menerima pekerjaan yang hampir tidak mencukupi kebutuhan sehari-hari mereka, alih-alih mengejar pekerjaan yang mereka inginkan. Penduduk perkotaan menghadapi masalah yang signifikan karena keberadaan anak jalanan yang berkeliaran di berbagai sudut kota, termasuk jalan-jalan yang ramai, meskipun tingkat kemacetan lalu lintasnya tinggi. Anak-anak ini tampaknya mengabaikan keselamatan mereka sendiri. Kesenjangan yang mencolok dalam kemajuan pembangunan fisik versus ketertinggalan dalam kemajuan moral bangsa berpotensi mengganggu keharmonisan tatanan masyarakat. Penting untuk menilai kembali pendidikan di sepanjang jalur formal dan interdisipliner untuk meningkatkan reputasi bangsa. Di kancah global, kemajuan suatu bangsa senantiasa tercermin dari kondisi masyarakat yang peduli terhadap kesejahteraan anak jalanan yang jumlahnya terus bertambah.

Sejalan dengan itu, alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan tujuan utama Pemerintah Republik Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, yang kemudian diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Menurut Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Negara bertanggung jawab untuk memelihara anak-anak yang tidak mampu dan terlantar. Secara halus, dapat dikatakan bahwa Negara pada hakikatnya bertanggung jawab untuk memelihara semua orang miskin dan anak-anak terlantar. Namun demikian, dalam praktiknya, tidak semua orang dalam keadaan tersebut memperoleh pemeliharaan dan dukungan yang mereka butuhkan dari Negara. Menangani tantangan yang dihadapi oleh anggota masyarakat yang kurang mampu yang bergantung pada pendapatan dari jalanan merupakan masalah bersama yang perlu ditangani oleh semua pemangku kepentingan, khususnya pemerintah. Hal ini bukan hanya menjadi tanggung jawab orang tua atau keluarga, melainkan semua orang yang berada di sekitar masyarakat miskin harus turut berperan serta dalam menjamin kesejahteraan dan tumbuh kembang anak. Terkait anak terlantar, ada

berbagai tantangan yang perlu ditangani. Salah satunya adalah keberadaan lembaga khusus yang didedikasikan untuk merawat anak terlantar.

Akan tetapi, lembaga-lembaga ini tidak beroperasi secara efektif karena sumber daya yang tidak memadai dan kurangnya staf yang berkualifikasi. Saat ini, semakin banyak yayasan dan organisasi nonpemerintah yang didedikasikan untuk mendukung anak terlantar melalui berbagai inisiatif. Ini termasuk program pendidikan yang memanfaatkan sumber daya seperti perpustakaan keliling, dengan tujuan memberdayakan dan meningkatkan kehidupan anak-anak yang rentan ini. Istilah kebijakan atau studi kebijakan juga dapat berkaitan dengan proses pertimbangan dalam membuat keputusan organisasi yang penting. Ini termasuk mengidentifikasi berbagai pilihan seperti prioritas atau pengeluaran program, dan memilihnya berdasarkan dampak potensialnya. Kebijakan dapat dilihat sebagai alat dalam ranah politik, manajemen, keuangan, dan administrasi yang membantu mencapai tujuan tertentu selama proses implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan pada dasarnya berfungsi sebagai sarana yang melaluinya suatu kebijakan mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Implementasi kebijakan pada dasarnya terlihat sejak awal, dimulai dengan program yang digariskan dalam model proyek atau kegiatan. Model ini memegang peranan penting dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan ditransformasikan menjadi program, yang selanjutnya disempurnakan menjadi proyek, dan akhirnya terwujud dalam bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh berbagai entitas seperti pemerintah, masyarakat, atau sektor swasta.

Sebagaimana dijelaskan oleh Purwanto dan Sulistyastuti, implementasi ini melibatkan penyaluran output kebijakan dari para pelaksana kepada kelompok sasaran sebagai bagian dari inisiatif pemerintah untuk mengurangi keberadaan pengemis dan gelandangan. Telah terjadi perubahan yang nyata dalam cara pandang anak-anak dan remaja terhadap nilai dan etika, sehingga cukup sulit untuk membalikkan tren ini. Pesatnya kemajuan teknologi dan informasi menjadi salah satu faktor yang menyebabkan munculnya tantangan dalam lingkungan keluarga dan masyarakat, di mana fokus untuk menegakkan nilai-nilai fundamental dalam kehidupan sehari-hari telah berkurang. Menurut sensus penduduk Indonesia yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik pada tahun 2020, jumlah penduduk Indonesia mencapai 270.203.917 jiwa. Indonesia, dengan luas wilayah 1,9 juta km², memiliki kepadatan penduduk sebesar 141 jiwa per km² (BPS, 2020). Di negara ini, mayoritas penduduknya masih bergelut dengan masalah ekonomi, sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tantangan ini semakin berat

karena letak geografis negara kita yang unik sebagai negara kepulauan, sehingga penyelesaian berbagai kesulitan ini menjadi pekerjaan yang berat.

Krisis ekonomi dan migrasi massal ke pusat-pusat kota, yang kini menjadi tren sosial yang lazim di Indonesia, telah menimbulkan berbagai tantangan sosial yang menuntut solusi yang cepat dan akurat. Salah satu tantangan yang kita hadapi adalah populasi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang terus meningkat setiap tahunnya. Situasi ini menuntut pendekatan yang lebih kuat untuk mengatasi masalah yang mendasarinya, yaitu krisis. Keberadaan anak jalanan di tengah masyarakat kita merupakan masalah yang sudah berlangsung lama dan pelik, terutama yang lazim terjadi di kota-kota besar di Indonesia. Untuk melaksanakan kebijakan pemerintah secara efektif sesuai dengan teori Edward III, ada empat pertimbangan utama yang harus diperhatikan: komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya, dan disposisi. Berdasarkan informasi yang tersedia di <https://kendarikota.bps.go.id>, jumlah penduduk Kota Kendari pada tahun 2021 sebanyak 350.267 jiwa, dengan rincian penduduk laki-laki sebanyak 176.413 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 173.854 jiwa. Kepadatan penduduk Kota Kendari adalah 1.289 jiwa per kilometer persegi. Jumlah penduduk miskin di Kota Kendari sebanyak 19.460 jiwa, yang ditentukan dengan memperhitungkan pengeluaran per kapita untuk memenuhi kebutuhan pokok. Berdasarkan data BPS yang disajikan dalam Kota Kendari Dalam Angka 2022, laju pertumbuhan penduduk miskin meningkat dari 4,34% pada tahun 2020 menjadi sekitar 4,87% pada tahun 2021. Angka-angka tersebut turut menyebabkan meningkatnya segmentasi masyarakat, khususnya munculnya anak jalanan. Perlu diketahui bahwa anak jalanan lebih banyak terdapat di wilayah perkotaan. Anak jalanan dapat terlihat melakukan aktivitasnya di berbagai lokasi seperti perempatan lampu merah, stasiun kereta api, terminal, pasar, pertokoan, dan mall. Tidak dapat dipungkiri bahwa mereka biasanya diorganisasikan oleh kelompok yang terorganisasi dengan baik dan terampil, yang saat ini sering dikenal sebagai mafia anak jalanan. Setiap anggota kelompok bertanggung jawab atas tugasnya masing-masing. Beberapa orang melakukan pemetaan di setiap persimpangan, sementara yang lain mengelola layanan penjemputan dan pengantaran, dan daftarnya masih panjang. Anak-anak dieksploitasi di sini, digunakan sebagai komoditas dalam transaksi bisnis. Sangat memprihatinkan bahwa ini terjadi dengan restu orang tua mereka, yang sering kali memiliki hubungan dengan mafia anak jalanan.

Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis secara inheren terjalin dengan jalinan kehidupan bermasyarakat. Pada undang-undang dasar 1945 bab XIV perekonomian nasional dan kesejahteraan social pasal 34 ayat (1) Fakir miskin dan anak telantar dipelihara oleh negara dan ayat (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan

memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan¹. Dalam peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 mengatur tentang gelandangan dan pengemis.

Gelandangan didefinisikan sebagai individu yang hidup dalam kondisi yang tidak memenuhi standar dan bertentangan dengan norma masyarakat, tidak memiliki tempat tinggal dan sumber pendapatan yang tetap, dan bermukim sebagai pengembara di tempat umum. Pengemis adalah individu yang menggantungkan hidup pada pengemisan di tempat umum, mencari belas kasihan dari orang lain untuk berbagai keperluan dan kebutuhan.² Pengamen adalah seseorang atau kelompok yang melakukan apresiasi seni melalui proses suatu latihan dengan menampilkan suatu karya seni, yang dapat didengar dan dinikmati oleh orang lain, memberikan jasa atau imbalah atas kegiatannya itu secara ikhlas. Seorang anak jalanan dapat menjadi seorang pengemis, Gelandangan dan pengamen, Anak jalanan, sebagaimana dijelaskan oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia (2005: 5), adalah anak muda yang menghabiskan hari-harinya di jalanan baik untuk mencari nafkah maupun sekadar berkeliaran di tempat umum. Anak jalanan, yang umumnya berusia antara 5 hingga 18 tahun, dapat terlihat melakukan berbagai kegiatan atau berkeliaran di jalanan dengan penampilan yang lelah, pakaian yang tidak terawat, dan tingkat mobilitas yang tinggi.

Lebih lanjut, Direktorat Kesejahteraan Anak, Keluarga, dan Lanjut Usia di bawah Kementerian Sosial (2001: 30) menguraikan konsep anak jalanan, mendefinisikan mereka sebagai anak muda berusia antara 6 dan 18 tahun yang terutama mencari nafkah atau berkeliaran di tempat umum. Lebih dari empat jam biasanya dihabiskan di luar ruangan dalam satu hari. Hakikatnya, anak jalanan adalah mereka yang menghabiskan hari-hari mereka di jalanan untuk mencari cara untuk bertahan hidup, baik karena pilihan mereka sendiri atau karena tekanan dari keluarga mereka. Situs web Kementerian Sosial Indonesia menyebut mereka sebagai bagian dari kelompok yang menghadapi tantangan kesejahteraan sosial, yang biasa dikenal sebagai PMKS. Kelompok PMKS meliputi Lanjut Usia, Disabilitas, dan Anak³. Saat ini, penulis lebih memfokuskan pada PMKS untuk Anak dalam peran mereka, Pengamatan ini disorot dalam sebuah laporan dari pusat penelitian Sekretariat Jenderal DPR RI pada tahun 2014 yang ditulis

¹ Undang – undang dasar 1945 bab XIV pasal 34 ayat 1 dan 2

² Peraturan pemerintah republik indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.

³ <https://intelresos.kemensos.go.id/new/?module=Pmks&view=anak>

oleh Herlina Astri berjudul "Kehidupan Anak Jalanan di Indonesia." Anak jalanan sering dicap sebagai 'orang buangan masyarakat', yang menciptakan kekhawatiran bagi berbagai pemangku kepentingan. Peraturan pemerintah disusun sebagai upaya untuk mengatasi masalah ini, namun sejauh ini belum ada yang terbukti efektif. Jumlah anak jalanan justru meningkat, bukannya menurun. Banyak dari mereka yang terjatuh dalam ranah kriminal. Penulis mengamati dan membedah masalah ini, pendorong utama di baliknya tampaknya adalah ekonomi. Bayangkan jika keadaan ekonomi sedang berkembang pesat, kejadian seperti itu tidak akan mungkin terjadi merupakan tanggung jawab pemerintah kita untuk menangani dan menyelesaikan masalah yang mendesak ini.

Menanggapi fenomena sosial ini, pemerintah kota Kendari telah merumuskan kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah kota Kendari nomor 9 tahun 2014 yang berfokus pada kesejahteraan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen. Kebijakan tersebut menekankan perlunya menangani hal-hal tersebut sebagai tantangan daerah yang menuntut tindakan yang sistematis, terkoordinasi, dan terpadu. Kebijakan ini menyoroti pentingnya upaya kolaboratif antara pemerintah dan lembaga nonpemerintah untuk memastikan penyediaan kehidupan dan sarana hidup yang bermartabat bagi kelompok rentan ini. Keberadaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen jalanan tidak hanya membahayakan diri sendiri dan orang lain, tetapi juga mengganggu ketertiban umum di jalan umum, sehingga mereka rentan terhadap eksploitasi dan kekerasan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang komprehensif, terpadu, dan berkelanjutan untuk mengatasi masalah ini secara efektif. Peraturan tersebut mencakup tiga program yang direncanakan dan diselenggarakan secara cermat yang bertujuan untuk mendukung pencapaian tujuan kebijakan, yaitu pembinaan pencegahan, pembinaan berkelanjutan, dan rehabilitasi sosial⁴.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2014 dan ditulis oleh Herlina Astri, ditemukan bahwa populasi anak jalanan di Indonesia terus bertambah. Berbagai faktor menyebabkan individu menjalani kehidupan jalanan, dengan kemiskinan sebagai masalah yang signifikan. Selain itu, ada orang-orang yang dianggap miskin yang menggantungkan hidup pada jalanan. Masalah kemiskinan telah menjadi tantangan lama bagi pemerintah, masyarakat, dan individu yang hidup di jalanan. Anak jalanan sering terlihat di banyak sudut jalan, menciptakan kesan negatif dengan perilaku dan tindakan mereka yang mengganggu yang mencemarkan lingkungan. Persoalan Kesejahteraan Sosial di Kota

⁴ Peraturan daerah kota Kendari nomor 9 tahun 2014 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen

Kendari semakin meningkat, dengan peningkatan yang cukup signifikan pada fenomena sosial tertentu. Persoalan tersebut bersumber dari faktor internal masyarakat dan pengaruh eksternal seperti globalisasi, industrialisasi, teknologi, dan urbanisasi, serta pesatnya arus informasi. Membahas masalah sosial menjadi topik yang tidak lekang oleh waktu, termasuk keberadaan anak jalanan yang masih memprihatinkan hingga saat ini.

Dalam laporan media daring Wali Kota, terungkap bahwa mayoritas atau 70% anak jalanan dan pengemis di Kendari berasal dari daerah lain, khususnya wilayah Kabupaten di sekitarnya. Persoalan yang menyangkut Konawe dan Konawe Selatan bukanlah persoalan yang sederhana, melainkan persoalan yang kompleks dan memerlukan dukungan yang besar dari semua pihak terkait. Keberadaan para anak jalanan, pengemis, pengamen dan gelandangan menjadi tantangan yang cukup berarti bagi Pemerintah Kota Kendari. Persoalan ini merupakan tantangan sosial yang terjadi saat ini yang dipicu oleh berbagai faktor, antara lain kemiskinan, minimnya kesadaran, pesatnya urbanisasi, terbatasnya lapangan pekerjaan, hambatan dalam mengakses layanan pendidikan dan kesehatan, dan lain sebagainya. Hal tersebut terungkap dalam artikel media daring tertanggal 31 Maret 2022 dengan judul "Kendari Dipenuhi Pengemis dan Anak Jalanan: Dinas Sosial Deteksi Dugaan Eksploitasi Anak sebagaimana dilansir telisik.id. Dalam perkembangan terakhir, Kepala Dinas Sosial menyoroti bahwa hasil wawancara dengan anak jalanan yang diselamatkan menunjukkan adanya tanda-tanda eksploitasi oleh orang tua mereka. Pekerjaan ibu adalah mengemis, sedangkan ayah mengawasi pekerjaan anak tersebut mengemis atau berjualan di lampu merah dari jarak jauh.

Dalam masyarakat yang demokratis, peran pemerintah dan masyarakat sangatlah penting. Namun, upaya mereka harus didukung dengan memaksimalkan semua sumber daya yang tersedia. Karena maraknya kemiskinan dan semakin banyaknya individu yang hidup di jalanan tanpa dukungan, konsep ini tidak akan berjalan optimal. Masalah khusus ini patut mendapat perhatian pemerintah dan tidak boleh diabaikan. Pemerintah Kota Kendari harus memberikan perhatian khusus terhadap keberadaan anak jalanan dan pengemis. Keberadaan mereka telah menjadi perhatian masyarakat yang semakin meningkat, terutama di daerah-daerah yang ramai seperti pusat kuliner, persimpangan jalan, dan di sepanjang jalan raya yang ramai.

Keberadaan anak jalanan sering dianggap mengganggu keindahan dan ketertiban kota, menimbulkan keresahan dan keresahan bagi individu lain dan pengguna jalan karena tindakan dan tutur kata yang tidak sopan, seperti mengumpat, merusak kendaraan dengan cara

mencakar atau melempar barang, dan lain sebagainya ketika tidak diberi uang. Akibatnya, mereka sering menjadi sasaran dengan tujuan untuk memberikan efek jera atau mempertemukan kembali dengan orang tua. Namun, cara tersebut terbukti tidak efektif karena anak jalanan yang sudah tidak berada di jalanan cenderung kembali lagi, baik untuk bekerja maupun sekadar bersosialisasi. Belum lama ini, di Kota Kendari banyak ditemukan spanduk dan poster yang berisi himbauan agar tidak memberikan uang kepada anak jalanan sebagai cara untuk mencegah mereka berkeliaran di jalanan.

Sekretaris Daerah Nahwa Umar menghimbau kepada warga Kota Kendari agar tidak memberikan bantuan kepada anak jalanan dan pengemis, sebagaimana dilansir dari tribunnewssultra.com. Namun, pendekatan ini mungkin tidak efektif karena dapat menyebabkan meningkatnya tindak pidana yang dilakukan oleh anak jalanan yang menggunakan cara lain seperti mencopet, mencuri, dan memeras ketika mereka tidak memperoleh uang dengan mengemis. Tantangan hidup di jalanan memaksa mereka untuk melakukan apa pun demi bertahan hidup. Jika ditelusuri lebih lanjut mengenai peningkatan jumlah anak jalanan di Kota Kendari, tampaknya hal ini menunjukkan bahwa tingginya angka kemiskinan dan terbatasnya kesempatan kerja di daerah ini memaksa anak-anak untuk mengemis demi bertahan hidup.

Fenomena anak jalanan di Kota Kendari tidak hanya menjadi masalah sosial yang signifikan, tetapi juga mencerminkan kegagalan dalam sistem kesejahteraan sosial secara lebih luas. Peran anak-anak yang seharusnya tumbuh dalam lingkungan yang mendukung perkembangan fisik, mental, dan emosional mereka terganggu oleh kondisi hidup di jalanan. Anak-anak ini terjebak dalam lingkaran kemiskinan, eksploitasi, serta minimnya akses terhadap pendidikan dan kesehatan yang layak. Kondisi ini tidak hanya berdampak pada kesejahteraan anak-anak tersebut, tetapi juga memiliki implikasi lebih luas terhadap stabilitas sosial dan ekonomi Kota Kendari.

Keberadaan anak jalanan di Kota Kendari bukan sekedar masalah sosial yang penting, Hal ini juga menunjukkan adanya kerusakan dalam struktur kesejahteraan sosial yang lebih luas. Kondisi kehidupan di jalanan mengganggu peran penting anak-anak yang seharusnya dibesarkan dalam lingkungan yang mendukung pertumbuhan fisik, mental, dan emosional mereka. Anak-anak ini terjebak dalam siklus kemiskinan, eksploitasi, dan keterbatasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dan layanan kesehatan yang bermutu. Situasi ini tidak hanya memengaruhi kesejahteraan anak-anak tersebut, tetapi juga berdampak lebih luas terhadap stabilitas sosial dan ekonomi Kota Kendari.

Pentingnya penelitian ini bermula dari kebutuhan mendesak untuk mengungkap secara menyeluruh alasan mendasar yang mendorong anak-anak turun ke jalan dan menilai kemandirian langkah-langkah pemerintah, khususnya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014. Meskipun telah dilaksanakan selama beberapa tahun, masalah anak jalanan di Kendari masih terus berlanjut, yang menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan yang ditetapkan dan situasi aktual di lapangan. Pemeriksaan menyeluruh terhadap tantangan yang menghambat pelaksanaan kebijakan ini diperlukan untuk menawarkan saran yang lebih terarah. Lebih jauh, penelitian ini memegang peranan penting dalam memberikan arahan kepada para pembuat kebijakan dalam menyusun pendekatan holistik dan berkelanjutan untuk mengatasi masalah anak jalanan di Kota Kendari. Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan berdampak positif pada peningkatan kesejahteraan sosial dan mengurangi jumlah anak jalanan di masa mendatang. Mempertimbangkan kondisi objektif yang diuraikan, peneliti tertarik untuk mendalami sebuah penelitian yang berfokus pada **“Analisis permasalahan kesejahteraan sosial anak jalanan di kota Kendari”**.

1.2. Rumusan Masalah

Penanganan Anak jalanan, pengemis dan pengamen harus dilakukan mencakup pembinaan, pemberdayaan dan pembimbingan, untuk memastikan hak-haknya untuk tumbuh, berkembang, dan mendapatkan kehidupan dengan layak secara konstitusional harus terpenuhi, agar mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak keberadaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. pemerintah daerah kota Kendari telah membuat kebijakan dalam bentuk peraturan daerah pada tahun 2014 dan telah berjalan selama beberapa tahun hal ini membuat peneliti memunculkan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana permasalahan kesejahteraan sosial anak jalanan di kota Kendari?
2. Bagaimana proses pelaksanaan pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan dan rehabilitasi social dalam kebijakan untuk anak jalanan di kota Kendari?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan gambaran dari rumusan masalah diatas, maka peneliti merumuskan tujuan penelitian antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis permasalahan kesejahteraan social anak jalanan di kota Kendari.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pelaksanaan pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan dan rehabilitasi social anak jalanan di kota Kendari.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara praktis, penulis berharap agar penelitian ini dikemudian hari menjadi saran dan masukan bagi Pemerintah Kota Kendari dan sumbangan pemikiran untuk pemerintah Daerah dalam Meninjau kembali implentasi kebijakan anak jalanan kota Kendari.
2. Secara Metodologis, penulis berharap agar penelitian ini dapat mengembangkan metodologi penelitian dalam pengembangan ilmu pemerintahan dan dapat dijadikan referensi untuk mahasiswa yang melakukan penelitian dengan metodologi yang sama.
3. Secara Akademis, penulis bertujuan agar penelitian ini dapat menjadi referensi dalam pengembangan ilmu pemerintahan. Serta untuk sebagai acuan pembelajaran dalam memberi informasi kepada mahasiswa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka adalah elemen yang sangat krusial dalam sebuah proposal penelitian skripsi, tesis, atau disertasi. Bagian ini akan menyajikan teori dasar dan konsep yang relevan dengan penelitian yang akan dilaksanakan. Berikut adalah ulasan literatur dari penelitian ini:

2.1. Tinjauan Kesejahteraan dan Permasalahan Sosial

2.1.1. Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial ialah keadaan hidup yang melibatkan aspek fisik dan mental, tidak mengutamakan salah satu aspek di atas yang lain, melainkan mencari harmonisasi. Keseimbangan itu terletak di antara aspek fisik dan spiritual, atau antara aspek materi dan non-materi. Kesejahteraan sosial adalah bidang penerapan yang bergantung pada pemahaman dari berbagai disiplin ilmu lainnya, termasuk psikologi, antropologi, hukum, dan ekonomi, serta banyak lagi. Kesejahteraan sosial terdiri dari tiga nilai utama, yaitu *Body of knowledge* (kerangka pengetahuan), *Body of value* (kerangka nilai), dan *Body of skills* (kerangka keterampilan). Menurut Suharto (2010:3), kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai: Kesejahteraan sosial adalah suatu bidang atau organisasi yang melibatkan kegiatan yang terencana, baik dari lembaga pemerintah maupun swasta, dengan tujuan untuk mencegah, menyelesaikan, atau memberikan solusi terhadap masalah sosial, serta meningkatkan kualitas hidup individu. Definisi ini menunjukkan bahwa kesejahteraan sosial berfungsi sebagai lembaga untuk menghentikan, menyelesaikan, atau memberikan dukungan dalam menghadapi beragam masalah yang dialami oleh individu, kelompok, atau masyarakat. Suharto menambahkan bahwa kesejahteraan sosial (2009: 154) adalah: "Kesejahteraan sosial adalah keadaan di mana kebutuhan materi, spiritual, dan sosial warga negara terpenuhi agar mereka dapat menjalani kehidupan yang layak dan mengembangkan diri, sehingga dapat menjalankan fungsi sosial mereka."

Berdasarkan penjelasan ini, kesejahteraan sosial mengindikasikan kondisi di mana semua kebutuhan, baik yang fisik maupun emosional, telah terpenuhi, sehingga individu memiliki kesempatan untuk menjalankan fungsi sosialnya dengan baik dan tanpa gangguan. Fungsi sosial ini juga melibatkan aspek komunikasi antarindividu dan aktivitas sehari-hari. Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, kesejahteraan sosial memiliki pengertian sebagai kondisi di mana kebutuhan fisik, emosional, dan komunitas masyarakat terpenuhi, sehingga mereka dapat hidup dengan baik serta memiliki kemampuan untuk berkembang dan memainkan peran sosial mereka.

Tujuan dari fungsi-fungsi kesejahteraan sosial tidak hanya untuk menyediakan kehidupan yang pantas bagi warga, tetapi juga memiliki keterkaitan yang kuat dengan fungsi sosial dalam kehidupan. Di samping itu, kesejahteraan sosial juga memiliki kewajiban khusus yang berkaitan dengan penyesuaian sosial serta hubungan antar orang, sehingga diharapkan bahwa peran sosial yang terganggu dapat pulih kembali dan fungsi sosial komunitas dapat kembali seperti sebelumnya. Fungsi-fungsi kesejahteraan sosial menurut Friedlander dan Apte, (1982) dalam Fahrudin, (2012: 12) adalah sebagai berikut:

- a. Fungsi (preventive), Yang menjadi tujuan dari fungsi pencegahan (preventive) kesejahteraan sosial adalah memperkuat individu, keluarga, dan komunitas supaya terlindungi dari masalah sosial yang baru.
- b. Fungsi penyembuhan (curative) Kesejahteraan sosial menitikberatkan pada penanganan kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial, sehingga individu yang menghadapi masalah tersebut dapat kembali berfungsi secara wajar dalam masyarakat.
- c. Fungsi penyembuhan (curative) Kesejahteraan sosial bertujuan untuk mengatasi kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial sehingga individu yang menghadapi masalah tersebut dapat kembali berfungsi dengan normal dalam masyarakat.
- d. Fungsi Pendukung (Supportive) Fungsi ini meliputi aktivitas yang bertujuan untuk mendukung pencapaian tujuan dalam sektor atau bidang pelayanan sosial. Kesejahteraan sosial ini dapat diterapkan dalam praktik pekerja sosial profesional dan dalam menangani permasalahan bagi individu dengan disabilitas yang tidak bisa mencapai kemandiriannya. Agar penyandang disabilitas dapat mandiri, lembaga terkait harus ikut serta dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Kesejahteraan sosial tidak hanya mempunyai tujuan dan fungsi yang krusial bagi para pelajarnya, tetapi juga terdiri dari beberapa elemen yang sangat penting. Elemen-elemen ini menjadi pembeda antara kesejahteraan sosial dan aktivitas lain. Menurut Fahrudin (2012: 16), elemen-elemen dalam kesejahteraan sosial meliputi:

1. Organisasi yang terstruktur untuk kesejahteraan sosial dijalankan oleh lembaga/lembaga sosial yang resmi.
2. Pembiayaan Dalam kesejahteraan sosial, tanggung jawab tidak hanya dipegang oleh pemerintah, tetapi juga oleh masyarakat.
3. Kebutuhan manusia yang mendesak Kesejahteraan sosial perlu mempertimbangkan seluruh kebutuhan manusia, bukan hanya dari satu sudut pandang, inilah yang menjadi pembeda antara layanan

- kesejahteraan sosial dan layanan lainnya. Layanan kesejahteraan sosial dilakukan karena terdapat kebutuhan manusia yang mendesak.
4. Profesi dalam pelayanan kesejahteraan sosial dilakukan dengan profesionalitas yang mengikuti prinsip ilmiah, teratur, sistematis, dan menerapkan berbagai metode serta teknik di bidang pekerjaan dalam pelaksanaannya
 5. Kebijakan tentang pelayanan public bidang kesejahteraan sosial perlu didukung oleh sekelompok undang-undang yang mengatur kriteria untuk mendapatkan, prosedur pelayanan, dan penutup layanan.
 6. Keikutsertaan warga dalam Kegiatan sosial harus dilibatkan warga agar bisa berhasil dan memberikan keuntungan bagi masyarakat. Keterlibatan warga dalam hal ini adalah partisipasi dari individu dengan disabilitas untuk terlibat dalam program pengembangan kemampuan ini guna meningkatkan keterampilannya.
 7. Informasi dan data tentang kesejahteraan sosial Data dan informasi yang akurat sangat diperlukan untuk penanganan sosial. Tanpa data dan informasi yang valid, pelayanan tidak akan berjalan dengan baik dan tidak akan tepat dalam mencapai sasaran.

2.1.2. Permasalahan Sosial

Masalah sosial merupakan situasi yang tidak diharapkan karena adanya perbedaan antara harapan dan realitas dalam kehidupan sosial. Hal ini menyebabkan penyimpangan dalam arti interaksi sosial yang bisa mengakibatkan pertikaian dan perpecahan. Terdapat beberapa ahli yang menjelaskan terkait problem sosial sebagai berikut:

1. Soetomo, Definisi problem sosial adalah situasi yang tidak biasa dalam kehidupan, yang berarti kondisi ini sering kali tidak diharapkan oleh masyarakat secara keseluruhan dan menyebabkan terjadinya gejala sosial di dalam masyarakat.
2. Soejono Soekanto, Arti masalah sosial adalah “Kesesuaian kehidupan di dalam komunitas terganggu oleh pengaruh budaya atau kebiasaan yang terhalang. Sebagai hasilnya, isu sosial dipandang sebagai situasi yang mengkhawatirkan.
3. Kartini Kartono, Pengertian permasalahan sosial adalah “suatu kondisi yang dapat mengganggu kestabilan hidup manusia, kondisi ini dipandang sebagai keadaan yang tidak normal sehingga seharusnya segera diselesaikan”.

Dalam Permasalahan sosial yang terjadi dalam masyarakat terdapat Beberapa Faktor Mendorong adanya Masalah Sosial di antaranya:

1. Ekonomi, Kesulitan yang dihadapi oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari menciptakan berbagai masalah sosial, termasuk beragam jenis pengangguran dan berbagai bentuk kemiskinan.

2. Budaya, Globalisasi yang memungkinkan banyak orang untuk mempelajari dan terpengaruh oleh budaya asing menyebabkan berbagai masalah sosial, seperti perilaku menyimpang pada remaja, hubungan seksual tanpa komitmen, dan lain-lain.
3. Biologis, Faktor biologis merupakan salah satu elemen yang dapat menyebabkan timbulnya isu sosial seperti penyakit menular dan malnutrisi.
4. Psikologis, Faktor yang muncul dari dalam individu dan kurangnya pengendalian diri dapat menyebabkan munculnya kemarahan dan tindakan kekerasan, yang dipicu oleh emosi dari dalam diri.

Talcott Parsons, yang merupakan seorang antropolog sosial, mengembangkan teori struktur fungsional. Teori ini dibangun berdasarkan perilaku sosial yang dilakukan individu saat berinteraksi dalam masyarakat. Parsons menggunakan sebuah kerangka alat tujuan untuk memastikan teorinya dapat dengan mudah dimengerti oleh semua orang. Kerangka alat tujuan yang disusun oleh Parsons terdiri dari beberapa poin: Pertama, tindakan sosial ditujukan kepada sasaran tertentu atau memiliki tujuan yang jelas. Kedua, tindakan sosial dapat terjadi karena adanya unsur-unsur tertentu yang sudah ada, sementara unsur lain digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Ketiga, tindakan sosial seringkali dilakukan melalui pemilihan sarana dan sasaran. Dari kerangka tujuan yang dijelaskan oleh Parsons, dapat disimpulkan bahwa semua tindakan sosial manusia merupakan cerminan dari realitas sosial yang paling fundamental. Dalam kerangka tujuan tersebut, unsur-unsur dasar untuk tindakan sosial meliputi tujuan, kondisi, norma, dan sarana. Teori struktur fungsional Talcott Parsons tidak hanya menyoroti tindakan sosial, tetapi juga menjelaskan empat syarat agar suatu sistem sosial dapat beroperasi secara efektif. yaitu: *Adaptation, Goal Attainment, Integration, Laten Pattern Maintenance*

1. Adaptation

Syarat pertama yaitu Adaptasi, di mana sistem sosial dalam suatu komunitas harus dapat menghadapi lingkungan yang bersifat perubahan aktif. Perubahan aktif ini biasanya muncul dari suatu kondisi atau situasi yang bisa dimodifikasi untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan yang ingin dicapai adalah keadaan yang sudah sulit atau hampir tidak mungkin untuk diubah.

2. Goal Attainment

Syarat kedua dari fungsional dalam sebuah sistem sosial adalah *Goal attainment*. Ketentuan yang diajukan oleh Parsons ini adalah suatu aktivitas sosial yang selalu diarahkan pada suatu target, terutama target-target yang terkait dengan sebuah kelompok dalam suatu sistem sosial.

3. *Integration*

Syarat ketiga dari fungsional dalam sebuah sistem sosial adalah Integrasi. Pada syarat ini, keutuhan anggota dalam sistem sosial harus diperhatikan. Dengan kata lain, jika ada anggota yang bersikap tidak toleran, maka mereka dapat diusir atau dijauhkan dari sistem sosial tersebut.

4. *Laten Pattern Maintenance*

Syarat keempat atau syarat fungsional pada sistem sosial yang terakhir adalah pemeliharaan pola laten. Pada syarat ini, individu mulai mengurangi interaksi sosial dengan orang lain, yang mungkin disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kelelahan atau kurangnya motivasi, dan harus mengikuti suatu sistem sosial yang sudah ada.

Dari keempat syarat fungsional pada sistem sosial yang disebutkan, dapat disimpulkan bahwa Parsons menganggap lingkungan sosial sebagai gabungan dari lingkungan fisik, sistem budaya, perilaku, dan sistem kepribadian.

Dalam <https://intelresos.kemensos.go.id/> beberapa jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) pada anak:

a. Anak balita telantar

Anak balita yang terlantar adalah anak berusia 5 (lima) tahun atau lebih muda yang ditinggalkan oleh orang tuanya dan/atau tinggal dalam keluarga yang tidak mampu, di mana orang tua atau keluarganya tidak memberikan pengasuhan, perhatian, bimbingan, dan perlindungan yang diperlukan bagi anak tersebut. Hal ini menyebabkan hak-hak dasar anak semakin tidak terpenuhi dan anak tersebut dieksploitasi untuk berbagai kepentingan.

b. Anak terlantar

Anak terlantar adalah anak yang berusia 6 (enam) tahun sampai 18 (delapan belas) tahun, termasuk di dalamnya anak-anak yang mengalami perlakuan buruk dan diabaikan oleh orang tua atau keluarga mereka, atau anak yang kehilangan hak asuh dari orang tua atau keluarga.

c. Anak yang berhadapan dengan hukum

Anak yang terlibat dalam proses hukum adalah individu yang sudah berusia 12 (dua belas) tahun tetapi belum mencapai 18 (delapan belas) tahun. Ini termasuk anak yang dicurigai, diadili, atau dijatuhi hukuman karena melakukan tindak kriminal, serta anak yang menjadi korban tindak kriminal

d. Anak jalanan

Anak jalanan adalah istilah untuk anak-anak yang mudah terlibat dalam kegiatan di luar rumah, anak-anak yang mencari penghasilan di luar, dan/atau anak-anak yang tinggal serta bekerja di luar dengan

menghabiskan sebagian besar waktu mereka untuk melakukan kegiatan sehari-hari.

e. Anak dengan Kedisabilitas (ADK)

Anak dengan Kedisabilitas (ADK) merujuk pada individu yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan mengalami kelainan fisik atau mental yang menghalangi atau menjadi kendala bagi dirinya dalam melakukan fungsi jasmani, rohani, dan sosial dengan baik. Ini mencakup anak-anak yang memiliki disabilitas fisik, anak-anak dengan disabilitas mental, serta anak-anak yang menderita disabilitas fisik dan mental.

f. Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah

Anak yang mengalami tindakan kekerasan atau perlakuan tidak semestinya adalah anak yang terancam secara fisik dan nonfisik akibat kekerasan, perlakuan salah, atau hal yang tidak seharusnya dalam keluarga atau lingkungan sosial terdekatnya, yang mengakibatkan kebutuhan dasar mereka tidak terpenuhi dengan baik, baik secara fisik, mental, maupun sosial.

g. Anak yang memerlukan perlindungan khusus

Anak yang membutuhkan perlindungan khusus adalah anak-anak berusia 6 (enam) tahun hingga 18 (delapan belas) tahun yang berada dalam keadaan darurat, berasal dari kelompok minoritas dan terasing, dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, diperjualbelikan, menjadi sasaran penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, serta zat adiktif lainnya (napza), korban penculikan, perdagangan, serta kekerasan baik fisik maupun mental, yang memiliki disabilitas.

2.2. Analisis Kebijakan Publik

William N. Dunn (2000) mengemukakan bahwa "Analisis kebijakan merupakan cabang ilmu sosial terapan yang memanfaatkan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menciptakan serta menyampaikan informasi yang berkaitan dengan kebijakan, agar dapat digunakan dalam konteks politik untuk menyelesaikan persoalan-persoalan kebijakan.". Weimer and Vining, (1998:1): *The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision.* William Dunn mengaitkan pemikiran kebijakan dengan analisis kebijakan yang merupakan aspek baru dalam perkembangan ilmu sosial untuk observasinya terhadap kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, ia menjelaskan analisis kebijakan sebagai ilmu sosial yang terapan yang memakai berbagai metode untuk menghasilkan dan mengubah informasi penting yang digunakan dalam menyelesaikan masalah sehari-hari. Di sini, ia melihat ilmu kebijakan sebagai kelanjutan dari ilmu sosial yang sudah ada. Metodologi yang digunakan bersifat multidisiplin. Hal ini berkaitan dengan keadaan masyarakat yang rumit dan tidak dapat dipisahkan antara satu aspek dengan yang lainnya. Jadi, analisis kebijakan publik berfungsi sebagai masukan atau

bahan pertimbangan bagi para pembuat kebijakan publik yang meliputi isu-isu yang dihadapi, tanggung jawab yang harus dijalankan oleh organisasi publik yang berkaitan dengan isu tersebut, serta berbagai pilihan kebijakan yang dapat dipertimbangkan berdasarkan penilaian terhadap tujuan kebijakan. Analisis kebijakan publik memiliki tujuan untuk memberikan saran guna membantu para pembuat kebijakan dalam menangani masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan⁵.

Analisis kebijakan publik tertuju pada studi kebijakannya dapat dibagi menjadi analisis kebijakan sebelum kebijakan publik tertentu diimplementasikan dan sesudah kebijakan publik tertentu diterapkan. Analisis kebijakan sebelum penerapan kebijakan publik lebih menekankan pada isu-isu publik yang ada sehingga hasil akhirnya adalah saran untuk kebijakan publik yang baru. Keduanya, analisis kebijakan sebelum dan sesudah penerapan kebijakan, memiliki tujuan yang serupa, yaitu memberikan saran kebijakan kepada pengambil keputusan untuk menghasilkan kebijakan yang lebih baik.

Dunn (2000: 117) mengidentifikasi tiga tipe utama analisis kebijakan publik, yaitu:

1) Analisis Kebijakan Prospektif Analisis

Kebijakan Prospektif yang mencakup penciptaan dan pengolahan informasi sebelum langkah kebijakan dimulai dan dijalankan. Analisis kebijakan di sini ialah suatu cara untuk mengumpulkan informasi yang dipakai dalam merumuskan opsi dan prioritas kebijakan yang dijelaskan secara perbandingan, diramalkan dalam bentuk angka dan deskripsi sebagai dasar atau panduan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan.

2) Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis kebijakan Retrospektif merupakan langkah untuk mengumpulkan dan mengubah informasi setelah kebijakan diimplementasikan. Terdapat 3 kategori analisis berdasarkan kegiatan yang dilakukan oleh kelompok analisis ini, yaitu analisis yang memperhatikan disiplin, analisis yang mengedepankan masalah, dan analisis yang menitikberatkan pada penerapan. Tentunya, setiap jenis analisis retrospektif ini memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing.

⁵ Prof. Zainal Said Abidin, Salemba Humanika 2020, Buku Kebijakan Publik hal 7 diakses pada tanggal 23 Maret 2022

3) Analisis Kebijakan yang Terintegrasi

Analisis kebijakan yang terpadu merupakan jenis analisis yang mengkolaborasikan cara-cara kerja pelaksana yang berkisar pada pembentukan dan modifikasi informasi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan. Analisis kebijakan yang saling mendukung tidak hanya menuntut para analis untuk menghubungkan fase penelitian sebelumnya dan proyeksi di masa depan, tetapi juga mewajibkan mereka untuk secara terus-menerus menghasilkan dan mengubah informasi kapan saja.

Analisis kebijakan memiliki beberapa karakteristik, seperti yang diungkapkan oleh Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, bahwa karakteristik dari analisis kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Analisis kebijakan sebagai aktivitas kognitif (*cognitive activity*)
2. Penilaian kebijakan sebagai elemen dari proses kebijakan secara bersama-sama sehingga menjadi produk dari tindakan kolektif.
3. Analisis kebijakan sebagai disiplin intelektual terapan.
4. Analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah publik (Widodo, 2007: 20-22)

Adapun penjelasan dari ciri-ciri analisis kebijakan di atas sebagai berikut:

- d. Analisis kebijakan sebagai aktivitas kognitif (*cognitive activity*), yaitu kegiatan yang berhubungan dengan learning dan thingking. Kegiatan ini hanya merupakan satu elemen dari proses kebijakan, artinya masalah kebijakan diidentifikasi, ditentukan, diselesaikan, dan dievaluasi kembali. Proses ini akan melibatkan banyak pihak, termasuk mereka yang mendukung maupun yang menolak, baik sebagai pemilih maupun yang dipilih.
- d. Analisis kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan secara kolektif sehingga merupakan hasil aktivitas kolektif. Analisis di tahap awal hanya dapat dilakukan secara individu. Analisis lebih baik dimengerti sebagai kontribusi yang terstruktur sekaligus sebagai pengetahuan bersama mengenai isu kebijakan tertentu.
- d. Analisis kebijakan sebagai disiplin intelektual terapan. Analisis kebijakan sebagai bidang pengetahuan yang praktis. Isu-isu kebijakan perlu diteliti melalui serangkaian analisis. Penerapan yang mudah terkait dengan kebijakan umum meskipun dalam konteks ini tidak dianggap sebagai disiplin.
- d. Analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah public Analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah publik, tidak semua masalah masuk ranah publik bahkan ketika masalah tersebut melibatkan sejumlah orang, masalah publik memiliki dampak pada

masyarakat atau beberapa orang yang berkepentingan sebagai anggota masyarakat.⁶

2.3. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasamapemerintah dengan masyarakat.

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, Implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan⁷. Menurut Agustino, “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”. Implementasi diartikan sebagai realisasi dari rencana yang ditetapkan sebelumnya.

Abdul Wahab Solichin mengemukakan pengertian Implementasi adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh orang-orang/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan⁸. Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya, pelaksanaan dilakukan setelah suatu kebijakan dibuat dengan tujuan yang spesifik. Pelaksanaan adalah serangkaian aktivitas untuk menyampaikan kebijakan kepada masyarakat sehingga hasil yang diharapkan dapat tercapai. Aktivitas ini mencakup persiapan sejumlah peraturan lanjutan yang menjelaskan kebijakan tersebut. Misalnya, sebuah undang-undang dapat melahirkan berbagai

⁶ Andi Cudai Nurr dan Muhammad Guntur, Analisis Kebijakan Publik, Makassar, Badan Penerbit UNM Hal 20 diakses pada 7 April 2022

⁷ Purwanto dan Sulistyastuti, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan, Bumi Aksara Jakarta, 1991, hlm 21 , diakses pada 3 April 2022

⁸ Joko Pramono. S. S, Unisri Press 2020, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik hal 3 di akses pada tanggal 14 April 2022.

Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah, serta menyiapkan sumber daya yang diperlukan untuk menjalankan pelaksanaan, termasuk fasilitas, dana, dan penentuan pihak yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut dan cara menyampaikannya kepada masyarakat. Proses penerapan kebijakan publik yang baru dapat dimulai setelah tujuan kebijakan publik ditentukan, program-program disiapkan, dan anggaran ditetapkan untuk meraih sasaran kebijakan itu. Pelaksanaan kebijakan dalam konteks yang lebih luas merupakan alat administratif hukum di mana beragam aktor, organisasi, prosedur, dan teknik berkolaborasi untuk menjalankan kebijakan guna mencapai dampak atau tujuan yang diharapkan.

Dalam sektor kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan sangat krusial, bahkan lebih penting dibanding dengan penyusunan kebijakan. Dalam kajian kebijakan publik, dinyatakan bahwa pelaksanaan bukan sekadar cara untuk mewujudkan keputusan politik melalui tahapan rutin dalam birokrasi. Namun, pelaksanaan juga meliputi masalah konflik, keputusan, atau siapa yang akan merasakan manfaat dari kebijakan itu. Pelaksanaan kebijakan berperan sebagai penghubung antara penyusunan kebijakan dan hasil akhir yang diinginkan. Ada empat aspek yang perlu dianalisis dalam pelaksanaan kebijakan, yaitu: siapa yang melaksanakan, karakter dari proses pelaksanaan, kepatuhan, dan konsekuensi dari penerapan kebijakan⁹.

Dalam *kybernology*, konsep kebijakan pemerintahan dijelaskan sebagai sistem nilai yang melandasi kebijakan dan keputusan yang muncul dari kecerdasan aktor atau lembaga terkait. Pernyataan kehendak dari otoritas berhubungan dengan pengertian pemerintah, yang menjelaskan tentang kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, yang dikenal sebagai kebijaksanaan pemerintah. Namun, kebijakan pemerintah bisa dianggap sebagai kebijakan Negara ketika pelaksanaannya ditujukan kepada pemerintah Negara. Sementara itu, jika kebijakan pemerintah dilihat dari target yang ingin dicapai, yaitu publik, tidak hanya dalam konteks negara, tetapi dalam konteks pemerintah, maka bisa dikategorikan sebagai kebijakan publik¹⁰

Menurut Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2008), implementasi kebijakan diartikan sebagai "tindakan yang diambil oleh individu, pejabat, atau kelompok pemerintah serta swasta dengan tujuan memenuhi tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan". Pendekatan model dari atas ke bawah yang diperkenalkan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn

⁹ Joko Pramono. S. S, Unisri Press 2020, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik

¹⁰ Faried Ali Dan A. Syamsu Alam. 2011, Studi Kebijakan Pemerintah, Bandung, PT. Refika Aditama, Hal 37 diakses pada 4 April 2022

dikenal sebagai Model Implementasi Kebijakan. Proses ini menggambarkan atau melaksanakan implementasi kebijakan yang dilakukan secara disengaja untuk memperoleh hasil optimal dalam pelaksanaan kebijakan publik, melalui interaksi berbagai variabel.

Model implementasi kebijakan yang bersifat atas-bawah ini diajukan oleh George C. Edward III, mencakup empat elemen kunci yang berpengaruh besar terhadap keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi memainkan peran penting dalam mencapai tujuan dari pelaksanaan kebijakan. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan memerlukan pemahaman dari pelaksana tentang tindakan yang harus diambil. Ada tiga indikator yang bisa digunakan untuk menilai keberhasilan komunikasi ini, yaitu:

- a. Transmisi, Komunikasi yang lancar dapat memberikan pelaksanaan yang efektif juga.
- b. Kejelasan, Komunikasi diperoleh oleh pihak yang melaksanakan kebijakan harus jelas dan tidak rancu.
- c. Konsistensi, Arahan yang dijalankan dalam proses komunikasi wajib jelas dan pasti untuk bisa dilaksanakan.

2. Sumberdaya

Dalam indikator sumber daya, adapun konten kebijakan telah disampaikan dengan jelas dan pasti, namun jika pelaksana mengalami kekurangan sumber daya dalam pelaksanaan, pelaksanaan tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya ini dapat mencakup tenaga kerja, yaitu keterampilan pelaksana dan dana. Indikator dalam variabel ini terdiri atas beberapa komponen, yaitu:

- Staf, sumber daya utama dalam penerapan kebijakan adalah tenaga kerja. Salah satu alasan yang sering menyebabkan kegagalan dalam penerapan kebijakan adalah kurangnya personel yang mencukupi, tidak tersedia, atau kurang memiliki keterampilan di bidang terkait. Di samping itu, penting untuk memiliki jumlah personel yang cukup dengan kemampuan dan keahlian yang diperlukan (kompeten dan kapabel) untuk melaksanakan kebijakan atau tugas yang ditetapkan oleh kebijakan tersebut.
- Informasi, dalam menerapkan kebijakan, informasi terbagi menjadi dua jenis, yaitu pertama, informasi yang terkait dengan metode pelaksanaan kebijakan. Pelaksana perlu memahami apa yang perlu mereka lakukan ketika menerima instruksi untuk bertindak. Kedua, informasi tentang kepatuhan data pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

- Kewenangan, Umumnya, kekuasaan harus bersifat resmi supaya arahan dapat diterapkan. Kekuatan merupakan hak atau otoritas bagi para pelaksana untuk menerapkan kebijakan yang telah ditentukan secara politik. Jika kekuasaan ini hilang, maka pengaruh para pelaksana di hadapan publik tidak akan memiliki legitimasi, yang dapat membuat proses pelaksanaan kebijakan menjadi sulit.
- Fasilitas, fasilitas fisik juga adalah elemen krusial dalam pelaksanaan kebijakan. Pelaksana mungkin memiliki cukup staf, memahami apa yang perlu dijalankan, dan mempunyai kekuasaan dalam menjalankan fungsinya, namun tidak dengan fasilitas yang mendukung (sarana dan pra sarana), pelaksanaan aktivitas ini takkan terlaksana.

3. Disposisi

Disposisi adalah sifat dan atribut yang ada pada pelaksana. Jika penerapan kebijakan ingin berhasil, maka para pelaksana kebijakan harus mengerti tindakan yang perlu diambil dan juga harus memiliki keterampilan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya bisa dijalankan.

Beberapa hal penting yang harus diperhatikan terkait faktor disposisi adalah:

a. Pengangkatan birokrat

Pemilihan dan penempatan orang-orang yang menjalankan kebijakan haruslah individu-individu yang memiliki komitmen kuat terhadap kebijakan yang sudah ditentukan, terutama terhadap kepentingan masyarakat.

a. Insentif

Umumnya, individu melakukan tindakan berdasarkan kepentingan pribadi mereka, sehingga pengaturan insentif oleh para pembuat kebijakan berpengaruh terhadap perilaku para pelaksana kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Kebijakan yang rumit memerlukan kerjasama dari berbagai pihak. Apabila sistem birokrasi tidak mendukung kebijakan yang ada, ini akan menyebabkan pembagian sumber daya yang tidak efisien dan menghalangi pelaksanaan kebijakan. Salah satu elemen krusial dalam struktur setiap organisasi adalah adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) dan pelaksanaan Fragmentasi. SOP adalah aktivitas yang dilakukan secara rutin yang memungkinkan karyawan melaksanakan tugas sehari-hari mereka sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Tujuan dari pembagian adalah untuk membagikan tanggung jawab kegiatan atau tugas pegawai di antara berbagai bagian kerja.

Menurut Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2006:634), keberhasilan suatu pelaksanaan dipengaruhi oleh isi kebijakan (content of policy) dan konteks kebijakan (content of implementation). Inti dari pemikirannya adalah bahwa implementasi kebijakan hanya dapat dilakukan setelah kebijakan tersebut mengalami transformasi.

Isi kebijakan mencakup aspek-aspek berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. Siapa pelaksana program
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan Lingkungan Kebijakan mencakup:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Pada penerapannya, Hanya beberapa kebijakan negara yang setelah dirumuskan bisa langsung dijalankan (self executing), sedangkan beberapa justru tidak dapat dilaksanakan (nonself executing).

1. Implementasi Kebijakan *Top Down*

Terlihat bahwa sebagian besar pelaksanaan kebijakan mengadopsi metode Top-Down, yang salah satunya dijelaskan oleh Van Meter dan Horn (1978) yang menguraikan kebijakan publik sebagai berikut: “pelaksanaan kebijakan mencakup tindakan oleh individu (dan kelompok) publik dan swasta yang ditujukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.” Definisi ini menjelaskan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang (atau kelompok) baik dari pemerintah maupun sektor swasta, untuk meraih tujuan dan sasaran yang telah ditentukan. Kegiatan ini mempunyai tujuan untuk mengonversi setiap keputusan menjadi tindakan nyata, serta meneruskan upaya tersebut untuk mencapai target, baik besar maupun kecil, yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan.

Dari penjelasan ini, kita dapat menyimpulkan bahwa sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang ditentukan oleh pembuat kebijakan meliputi: tenaga kerja, anggaran, dan kemampuan organisasi, yang diimplementasikan oleh pemerintah atau sektor swasta (individu atau kelompok). Pelaksanaan kebijakan publik biasanya dilakukan oleh negara melalui lembaga-lembaga pemerintah. Ini terjadi karena melaksanakan kebijakan publik adalah salah satu tanggung jawab utama pemerintah, yang bertugas menyediakan layanan bagi masyarakat. Selain itu, model pelaksanaan top-down yang diusulkan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2009) memberikan wawasan lebih dalam mengenai

pelaksanaan kebijakan publik: “Implementasi adalah manifestasi nyata dari keputusan kebijakan pokok yang biasanya berupa undang-undang, tetapi juga dapat terdiri dari instruksi atau keputusan eksekutif yang signifikan, serta putusan dari lembaga peradilan”.

Secara umum, keputusan ini mengidentifikasi isu yang ingin diselesaikan, secara jelas menetapkan tujuan yang ingin diraih, dan berbagai cara untuk mengatur proses pelaksanaannya. Terlihat bahwa mayoritas pengaturan kebijakan mengikuti model dari atas ke bawah, salah satunya yang dijelaskan oleh Van Meter dan Horn (1978) mendefinisikan kebijakan public adalah: “pelaksanaan kebijakan meliputi tindakan oleh orang (dan kelompok) dari publik dan swasta, bertujuan untuk mencapai sasaran dan tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.” Pengertian ini mengilustrasikan jika pelaksanaan kebijakan adalah aktivitas yang berikan oleh orang (atau kelompok) baik dari pemerintahan maupun sektor swasta, untuk meraih sasaran dan tujuan yang telah ditentukan. Aktivitas ini berusaha untuk mengubah setiap keputusan menjadi bentuk operasional dan terus melanjutkan usaha tersebut untuk meraih tujuan, baik yang besar maupun kecil, yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan.

Dari pandangan ini, kita dapat menyimpulkan bahwa sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh para pembuat keputusan meliputi: tenaga kerja, dana, dan kemampuan organisasi, yang dikelola oleh pemerintah atau sektor swasta (individu atau kelompok). Implementasi kebijakan publik umumnya dilakukan oleh negara melalui lembaga pemerintah. Ini terjadi karena pelaksanaan kebijakan publik adalah usaha pemerintah dalam memenuhi salah satu tanggung jawab utamanya, yaitu memberikan layanan kepada masyarakat. Selain itu, model pelaksanaan dari atas ke bawah yang dijelaskan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2009) memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang penerapan kebijakan public, Implementasi adalah pelaksanaan dari keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang, tetapi juga bisa berupa perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang krusial atau keputusan dari badan peradilan. Umumnya, keputusan tersebut mendefinisikan masalah yang ingin diselesaikan, dengan jelas menyebutkan tujuan/sasaran yang dicapai, serta berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

2. Implementasi *Bottom-up*

Ahli kebijakan yang lebih mengutamakan pendekatan dari bawah dalam model kebijakan adalah Adam Smith. Smith (1973), yang dirujuk oleh Islamy (2001), menganggap penerapan kebijakan sebagai langkah atau proses. Model yang diajukan oleh Smith ini mengkaji penerapan

kebijakan melalui perspektif perubahan sosial dan politik. Sasaran dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah untuk melakukan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok yang dituju.

2.4. Tinjauan Anak Jalanan

Anak jalanan adalah ungkapan yang merujuk pada anak-anak yang tidak memiliki tempat tinggal dan hidup di jalan. Menurut Unicef, anak-anak yang tinggal di tempat tak layak dan berusia di bawah 18 tahun disebut anak jalanan, sering kali tanpa pengawasan. Definisi yang lebih umum menyebutkan anak jalanan sebagai anak-anak yang merasa tidak nyaman di rumah, sehingga memilih untuk berada di luar. Ketidaknyamanan ini dapat disebabkan oleh berbagai alasan, seperti masalah keluarga, ekonomi, kondisi lingkungan, dan lainnya. Di jalan, mereka menemukan kebebasan serta kesempatan untuk mengekspresikan diri. Walaupun tidak semua anak jalanan berasal dari keluarga yang bermasalah secara ekonomi, kebanyakan dari mereka terpaksa tinggal di jalan demi membantu keuangan keluarga. Beberapa anak jalanan, terutama di negara-negara berkembang, adalah anak-anak yang ditinggalkan oleh orang tua mereka. Selain itu, ada juga anak jalanan yang dalam keluarganya hanya memiliki satu orang tua¹¹.

Dalam PERDA No 9 tahun 2014 kota Kendari mengartikan Anak jalanan adalah anak berusia di bawah 18 tahun yang menghabiskan banyak waktu mencari nafkah dan berkeliaran di tempat umum. Anak-anak yang menghadapi kesulitan di jalanan termasuk mereka yang tidak memiliki orang tua, anak yang diabaikan, anak yang kurang beruntung, anak yang dieksploitasi, serta anak yang berkeliaran di area publik¹². Dalam UU perlindungan anak pasal 4, dinyatakan bahwa setiap anak memiliki hak untuk hidup, berkembang, tumbuh, dan berpartisipasi dengan baik sesuai dengan nilai dan martabat manusia, serta berhak mendapatkan perlindungan dari tindakan kekerasan dan diskriminasi.

Beberapa definisi anak jalanan dari tulisan Herlina Astri Tentang Kehidupan Anak Jalanan di Indonesia halaman 147 antara lain:

- Sudiarja (1997:13), menyampaikan bahwa sulit untuk menghilangkan stigma terhadap anak jalanan, yang telah tertanam dalam masyarakat di mana mereka dianggap sebagai pencuri kecil, anak yang bandel, perusak pemandangan, dan pengotor kota.
- Indrasari Tjandraningsih (1995:13), Mengemukakan bahwa anak-anak yang terlibat dalam pekerjaan informal di kota, yang sering disebut sebagai anak jalanan, juga tercatat berada dalam situasi yang lebih

¹¹ [Anak jalanan - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas](#)

¹² Peraturan Daerah Kota Kendari No 9 Tahun 2014 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen

berisiko untuk dieksploitasi, mengalami kekerasan, ketergantungan narkoba, dan menjadi sasaran kekerasan seksual.

- Teresita L. Silva (1996:1), memberikan tiga jenis untuk mengetahui anak jalanan sebagai berikut:
 1. *Children who reside and labor on the streets, facing abandonment, neglect, or having fled from their families.*
 2. *Children who stay connected with their families regularly, while dedicating most of their time to working on the streets.*
 3. *Children from families experiencing homelessness*

Menurut Kementerian Sosial RI (2001: 24), aktifitas yang dilakukan oleh anak-anak yang tinggal di jalanan meliputi: membersihkan sepatu, meminta donasi, bertindak sebagai perantara, menjual koran atau majalah, mencuci mobil, membersihkan kendaraan, mencari barang bekas, menyanyi di jalan, menjadi pengangkut, menyewakan payung, dan menawarkan jasa. Kementerian Sosial RI (2002: 13-15) juga menyatakan bahwa anak-anak yang hidup di jalan terlibat dalam berbagai kegiatan di luar seperti bernyanyi di jalan, meminta uang, mengumpulkan barang bekas, menjual koran, menjadi pengasong, mencuci bus, membersihkan sepatu, bertindak sebagai calo, dan menggelandang. Selain itu, Badan Kesejahteraan Sosial Nasional (2000: 61-62) juga mengungkapkan bahwa beberapa aktivitas anak jalanan mencakup bekerja sebagai pengamen, pemulung, pengemis, penjual koran, pengasong, pencuci bus, penyemir sepatu, calo, serta menggelandang. Berdasarkan berbagai sumber di atas, dapat disimpulkan bahwa ada sejumlah kegiatan yang dijalani oleh anak-anak di jalanan, baik untuk mencari penghasilan maupun hanya untuk hidup di jalan. Aktivitas anak jalanan yang berhubungan dengan pekerjaan antara lain adalah menyemir sepatu, mengasong, menjadi calo, menjual koran atau majalah, mengelap mobil, mencuci kendaraan, mengumpulkan barang bekas, bernyanyi di jalan, menjadi buruh angkut, menyewakan payung, dan menawarkan layanan jasa lain.

Penyebab munculnya anak jalanan terdapat beberapa alasan yang saling terkait yang berkontribusi pada masalah anak jalanan. Umumnya, ada tiga faktor utama yang membuat anak-anak hidup di jalanan (Kalida, 2005), yaitu:

1. Tingkat Makro (Immediate Cause) yaitu, faktor berasal dari keluarga. Dalam hal ini, seorang anak diidentifikasi menjauh dari keluarga, karena minimnya perhatian keluarga, mereka dipaksa bekerja saat masih bersekolah atau menempuh pendidikan (eksploitasi).
2. Tingkat Meso yaitu faktor lingkungan/ pergaulan sekitar.
3. Tingkat Mikro yaitu berkaitan dengan penyebab tidak resmi seperti ekonomi. Bagian ini menjadi perhatian bagi mereka yang mengerti bahwa

untuk mendapatkan pendapatan tidak selalu memerlukan investasi atau kemampuan.

Latar belakang yang berbeda sebelum mereka hidup di jalanan sering kali membuat mereka diberi julukan sebagai anak dengan banyak masalah. Faktor utama yang paling berpengaruh dalam munculnya anak jalanan adalah kondisi sosial ekonomi, selain isu keluarga dan berbagai alasan lainnya. Penelitian oleh Hening Budiawati, dkk. (dalam Odi Shalahudin, 2000) menunjukkan bahwa motivasi yang mendorong anak-anak untuk tinggal di jalanan antara lain kekerasan di rumah, tekanan dari keluarga, hasrat untuk bebas, kebutuhan uang pribadi, dan pengaruh dari lingkungan sekitar. Seiring berjalannya waktu, munculnya anak jalanan atau pekerja anak sangat berhubungan dengan kondisi ekonomi keluarga (kemiskinan) serta peluang untuk mendapatkan pendidikan yang layak. Penghasilan orang tua yang sangat sedikit tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarga, sehingga mereka terpaksa bekerja meski ada kewajiban lain seperti hak untuk mendapatkan pendidikan.

Gelandangan dan pengemis adalah sebuah identitas yang berkaitan dengan peran tertentu. Istilah “gepeng” berasal dari gabungan kata gelandangan dan pengemis, di mana sejumlah anak jalanan berperan sebagai gelandangan dan pengemis.

Menurut Departemen Sosial R.I (1992), gelandangan merupakan individu yang hidup dalam keadaan di bawah standar kehidupan layak di masyarakat, tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap, serta hidup berpindah-pindah. Beberapa definisi lama mengenai gelandangan dan pengemis yang masih relevan, contohnya dari Onghokam (1988), yang menjelaskan gelandangan sebagai orang yang sering berpindah tempat, tidak memiliki pekerjaan, dan makan di lokasi mana pun. Sadli (1988), seorang pakar sosial lainnya, mendeskripsikan gelandangan sebagai orang dalam masyarakat yang hidup dalam situasi “serba tidak”, tanpa identitas resmi, tempat tinggal permanen, penghasilan tetap, dan tidak mampu merencanakan masa depan untuk diri sendiri dan anak-anak, serta tidak memiliki akses ke layanan sosial (dalam Tateki dkk, 2009).

Definisi gelandangan dari berbagai ahli ini menunjukkan situasi sosial yang memerlukan penanganan secara menyeluruh. Istilah “gepeng” merupakan singkatan dari gelandangan dan pengemis, di Sudah banyak usaha dari pemerintah dan pihak swasta untuk membantu menangani permasalahan gepeng. Rustanto dalam artikelnya menjelaskan gelandangan dan pengemis sebagai kelompok yang terpinggirkan dengan cara hidup yang berbeda dari masyarakat pada umumnya. Mereka tinggal di area kumuh di perkotaan. Gelandangan dan pengemis dianggap sebagai individu yang mengganggu penampilan dan ketertiban masyarakat. Selain itu, mereka juga sering kali mendapatkan cap negatif seperti jorok, penyebab

kejahatan, tidak beretika, tidak dapat diandalkan, liar, penipu kecil, malas, dan acuh tak acuh. Mereka disebut gelandangan karena hidup tanpa pemukiman atau tempat tinggal yang jelas. Sementara itu, pengemis berasal dari bahasa Jawa “ngemis” yang berarti meminta dengan harapan kerelaan. Kata pengemis adalah turunan dari “ngemis” yang tidak bercampur dalam kata ‘pe’ dalam bahasa Indonesia yang diartikan sebagai biasa melakukan. Awalnya, pengemis menerima apa yang diberikan orang dengan sukarela, umumnya karena kekurangan makanan, namun sekarang pengemis juga bisa mendapatkan uang dengan menjual barang atau menyediakan jasa seperti membersihkan debu kendaraan, dan lain-lain.

Pengamen dapat dijelaskan sebagai orang atau kelompok yang menunjukkan seni atau karya seni yang bisa dilihat, didengar, dan dinikmati oleh orang lain, dengan imbalan yang diterima secara suka rela. Ini diatur dalam Perda No 9 tahun 2014 Kota Kendari mengenai Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen, yang juga menjelaskan tiga hal penting terkait pelaksanaannya yaitu; pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan dan rehabilitasi sosial.

Dari berbagai pengertian yang ada, tampak perbedaan dalam cara melihat isu anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen. Ada yang berpendapat bahwa anak jalanan dapat dilihat sebagai pengemis, gelandangan, atau pengamen. Secara konsep, anak jalanan memang termasuk dalam kategori ini, tetapi tidak semua pengemis, gelandangan, dan pengamen adalah anak jalanan. Gelandangan dapat dibedakan dari segi tempat tinggalnya, begitu pula pengemis dan pengamen yang dapat dikenali dari aktivitas yang mereka lakukan. Seperti yang telah penulis definisikan sebelumnya, perbedaan ini juga dapat dilihat dari usia mereka. Oleh karena itu, anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen merupakan elemen sosial yang terpaksa ada akibat situasi tertentu (seperti faktor ekonomi, keharmonisan keluarga, kriminalitas, dan lain-lain) yang tidak mereka inginkan, sehingga mereka harus berjuang untuk mempertahankan hidup mereka seperti layaknya manusia dengan bekerja di mana saja, kapan saja, dan dengan cara apa pun yang mereka bisa.

2.5. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

NO	NAMA PENELITIAN	JUDUL PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	PERSAMAAN/ PERBEDAAN
1	Tuti Bahfiarti, Rahmat Muhammad, Aminuddin, Jurnal Inovasi dan Pelayanan Publik Makassar Volume 1, Nomor 2, Juli – Desember 2019	Kajian penanganan anak gelandangan dan pengemis Di kota makassar (Study on Handling of Children and Beggars in Makassar City)	Hasil dari Penelitian ini, anak jalanan yang ada di Kota Makassar biasanya disebabkan oleh keadaan keluarga, dengan maksud untuk membantu mendukung keuangan keluarga karena tekanan atau kesulitan ekonomi yang tidak dapat diselesaikan oleh orang tuanya sendiri. Sebagai akibatnya, anak-anak yang berusia sekolah maupun yang tidak bersekolah turut menanggung beban ekonomi keluarga	• Untuk Penelitian ini membahas tentang bagaimana anak jalanan itu ada dan penanganan yang harusnya dilakukan pemerintah terkait dengan masalah sosial anak jalanan. • Untuk perbedaannya pada penelitian ini tidak terletak pada fokus peneliti yang lebih terhadap faktor sosial ekonominya bukan pada kebijakan pemerintah dan lokasi penelitian yang berbeda

NO	NAMA PENELITIAN	JUDUL PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	PERSAMAAN/ PERBEDAAN
2	Endang Sri Hidayah, Jurnal Kebijakan Pemerintahan 3 (2) (2020): 84-97, Institut Pemerintahan Dalam Negeri	Implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di kota makassar provinsi sulawesi selatan	Setelah melakukan penelitian, penulis masih melihat ada masyarakat yang memberikan uang kepada para penderita masalah sosial tersebut. Hal ini menyebabkan para penderita masalah sosial tersebut kembali berada di jalanan, meskipun mereka sudah ditangkap saat patroli. Selain itu, Dinsos Kota Makassar juga belum memiliki tempat rehabilitasi sosial.	• Terdapat Persamaan Terdapat Persamaan dalam objek penelitian ini tentang anak jalanan, Pengemis dan gelandangan • Penelitian ini lebih membahas terkait sinergitas pemerintah dan lembaga – lembaga yang dapat mendukung kebijakan pemerintah • Untuk perbedaan pada penelitian ini berdasarkan ada pada lokasi penelitian

2.6. Kerangka Fikir

Sesuai dengan kajian literatur yang telah disebutkan di atas, penulis menyusun kerangka penelitian ini. Analisis isu sosial bagi anak jalanan bertujuan untuk memberikan panduan, tujuan, dasar, dan kepastian hukum mengenai permasalahan pembinaan anak jalanan yang khususnya terdapat di kota Kendari.

Gambar 2.1. Kerangka Pikir

