

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Deskripsi Umum Lokasi Penelitian

Kota Yogyakarta mempunyai kedudukan sebagai ibukota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan merupakan satu-satunya daerah tingkat II yang berstatus kota di antara empat daerah tingkat II lainnya di DIY yang berstatus kabupaten yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo. Dibandingkan daerah-daerah lainnya di Provinsi DIY, Kota Yogyakarta merupakan daerah yang memiliki luas wilayah yang paling sempit yaitu 32, 5 Km². Secara administratif, Kota Yogyakarta dibagi menjadi 14 Kecamatan, 45 Kelurahan, 617 RW, dan 2.531 RT. Daerah seluas 3.250 Ha ini dihuni oleh sekitar 428.282 jiwa yang berarti Kota Yogyakarta mempunyai tingkat kepadatan rata-rata 13.177 jiwa/km². Sedangkan secara geografis, Kota Yogyakarta terletak di tengah-tengah provinsi DIY dengan batas wilayah sebagai berikut:

1. Sebelah utara : Kabupaten Sleman
2. Sebelah timur : Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman
3. Sebelah selatan : Kabupaten Bantul
4. Sebelah barat : Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman

Melihat tingkat kepadatan Kota di atas, dapat dikatakan bahwa Kota Yogyakarta merupakan daerah terpadat di DIY. Keadaan ini disebabkan

oleh banyaknya pendatang baru dari luar kota yang datang ke Yogyakarta untuk kepentingan tertentu. Predikat sebagai Kota Pendidikan yang didukung oleh banyaknya perguruan-perguruan tinggi yang ada, menjadi semangat bagi para pelajar untuk menimba ilmu di Yogyakarta. Kedatangan pelajar yang ingin melanjutkan sekolah di setiap tahunnya adalah sesuatu yang diharapkan oleh Kota Yogyakarta. Sedangkan identitas Kota Yogyakarta sebagai kota wisata budaya menarik perhatian para wisatawan (*tourists*) untuk datang ke Yogyakarta dan menikmati keindahan kota ini, baik dari segi keindahan alam maupun dari segi histori kota gudeg ini. Besarnya tingkat kunjungan ke Kota Yogyakarta ini digunakan sebagai kesempatan bagi beberapa kelompok untuk mengadu nasib atau mencari rejeki.

Heterogenitas dan perbedaan kepentingan yang ada memunculkan permasalahan yang semakin kompleks di kehidupan sosial di Kota Yogyakarta. Berbagai permasalahan kesejahteraan sosial muncul akibat kepadatan kota yang tidak dibarengi dengan peningkatan jumlah lapangan kerja. Masalah kemiskinan juga merupakan salah satu penyebab terjadinya masalah kesejahteraan sosial.

Data Jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menurut Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta pada Tahun 2011, adalah:

Tabel 1. Data Jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

No	Jenis PMKS	Jenis Kelamin			
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah	%
1.	Anak balita terlantar	27	29	56	0,766
2.	Anak terlantar	347	253	600	8,204
3	Anak nakal	26	3	29	0,396
4	Anak jalanan	58	27	85	1,162
5	Korban tindak kekerasan	68	277	345	4,718
6	Lanjut Usia Terlantar	459	1.393	1.852	25,325
7	Penyandang Cacat	1.836	1.517	3.353	45,850
8	Tuna Susila	-	92	92	1,258
9	Pengemis	6	38	44	0,602
10	Gelandangan	9	3	12	0,164
11	NAPZA	241	13	254	3,473
12	Pekerja Migran Bermasalah Sosial	36	16	52	0,711
13	Bekas warga binaan lembaga kemasyarakatan	517	22	539	7,371
Total				7313	100

Sumber: Profil Kesejahteraan Sosial Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian Kota Yogyakarta 2011

Kota Yogyakarta merupakan wilayah terpadat di DIY 13.177 jiwa/km² dengan jumlah penduduk 428.282 jiwa saat ini. Berdasarkan data jumlah PMKS diatas yang memiliki presentase tertinggi untuk jenis permasalahan sosial adalah penyandang cacat (sekitar 48,85 %), sedangkan anak jalanan (sekitar 1,16 %). Permasalahan anak jalanan merupakan permasalahan sosial yang tidak pernah habis untuk dibahas dalam forum dan kondisi apapun. Realitas anak jalananpun merupakan fenomena yang tidak dapat dihindari di kota-kota besar, termasuk Kota Yogyakarta. Keberadaan anak jalanan bukan lagi merupakan pemandangan yang jarang ditemui di Kota Yogyakarta.

Di Kota Yogyakarta keberadaan anak jalanan umumnya tersebar di berbagai tempat atau lokasi dimana anak jalanan melakukan kegiatan atau aktivitasnya termasuk berkerja. Aktivitas yang dilakukan anak-anak tidak saja tanpa tujuan tetapi juga mencakup kegiatan ekonomi, seperti mengamen, mengasong, mengemis, pembersih motor/mobil, pekerja seks dan berkeliaran tak tentu. Aktivitas-aktivitas itu umumnya dilakukan ditempat-tempat umum atau pusat-pusat keramaian.

Komponen-komponen yang terlibat dalam penanganan anak jalanan di Kota Yogyakarta yaitu Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Kota Yogyakarta yang dibantu oleh Rumah Singgah, Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (I-PSM) serta Komunitas yang menangani anak jalanan yang berada di seputaran Kota Yogyakarta.

Pemerintah Kota Yogyakarta sesuai dengan VISI dan MISI yang telah ditetapkan diarahkan pada pembentukan kota pendidikan dan pariwisata, sehingga pembangunan di berbagai sektor mau tidak mau harus mengarah pada visi tersebut, termasuk didalamnya pembangunan kesejahteraan sosial, ketenagakerjaan dan ketransmigrasian. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, tentang Organisasi Perangkat Daerah maka diterbitkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Tugas Pokok Dinas Daerah selanjutnya diatur dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 75 Tahun 2008, tentang Susunan Organisasi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta. Sedangkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 76 Tahun 2008 mengatur tentang Pembentukan, Susunan Kedudukan dan Rician Tugas Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dibidang kesejahteraan sosial, tenaga kerja dan transmigrasi. Sedangkan fungsi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta yaitu merupakan unsur pelaksanaan pemerintah daerah di bidang kesejahteraan sosial, tenaga kerja dan transmigrasi.

Jadi dari penjelasan diatas bahwa Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta merupakan dinas yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang sosial yang mencakup Rehabilitasi Pelayanan dan bantuan sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Adapun yang dimaksud dengan PMKS adalah seseorang atau keluarga yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya dan karenanya dapat menjalin hubunganyang serasi dan kreatif dengan lingkungannya sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar.

Dalam menangani permasalahan PMKS khususnya anak jalanan, Dinsosnakertrans dibantu oleh beberapa organisasi non pemerintahan seperti I-PSM dan Rumah Singgah. Menurut Kementrian Sosial RI, Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) merupakan salah satu Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) dari 6 jenis PSKS, dimana Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial adalah semua hal yang berharga yang dapat digunakan untuk menjaga, menciptakan, mendukung atau memperkuat usaha kesejahteraan sosial, potensi dan sumber kesejahteraan sosial dapat berasal atau bersifat manusiawi, sosial dan alam. Sedangkan arti Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) sendiri adalah warga masyarakat yang atas dasar rasa kesadaran dan tanggung jawab sosial serta didorong oleh rasa kebersamaan kekeluargaan dan kesetiakawanan sosial secara sukarela mengabdikan di bidang kesejahteraan sosial (Kepmensos RI no.

28/HUK/1987), dengan kriteria telah mengikuti berbagai bimbingan dan pelatihan bidang ketenagakerjaan sosial serta adanya minat untuk mengabdikan dan bekerja di bidang kesejahteraan sosial atas dasar sukarela. Sekretariat I-PSM Kota Yogyakarta beralamatkan di Jalan Lempuyangan No. 1 Yogyakarta.

Rumah singgah sendiri adalah bentuk penyediaan rumah bagi anak jalanan. Rumah singgah sebagaimana tertuang dalam Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Kesejahteraan Sosial Anak Jalanan (Departemen Sosial RI, 1999), adalah suatu wahana yang dipersiapkan sebagai perantara, antara anak jalanan dengan pihak-pihak yang akan membantu mereka. Rumah singgah merupakan proses informal yang memberikan suasana resosialisasi anak jalanan terhadap sistem nilai dan norma yang berlaku di masyarakat. Rangkaian awal dari aktivitas rumah singgah adalah kegiatan *outreach* atau penjangkauan. Kegiatan ini dilakukan oleh lembaga yang melayani anak secara langsung untuk mengetahui situasi dan kondisi anak di lapangan serta memperkirakan intervensi yang tepat diberikan pada anak. Tahap selanjutnya, untuk anak-anak yang hidup di jalan barulah mendapatkan fasilitas rumah untuk mempermudah intervensi lembaga selanjutnya. Di rumah singgah biasanya mereka mendapatkan fasilitas kebutuhan hidup yang merupakan *basic need* (makan, uang saku dan lain-lain) dan sanitasi (alat-alat mandi).

Bangunan Rumah Singgah Ahmad Dahlan yang berlokasi di Jl. Sidobali UH II/396 Yogyakarta 55162 ini luasnya 300 meter persegi,

wakaf dari Pimpinan Wilayah Muhammadiyah (PWM) DIY. Rumah singgah ini didirikan sebagai mitra pemerintah untuk membantu anak jalanan mengatasi masalah-masalahnya dan menemukan alternatif untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya serta membentuk kembali sikap dan perilaku anak jalanan yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di masyarakat. Rumah Singgah Ahmad Dahlan yang didirikan pada 14 Maret 2000 ini telah mengentaskan puluhan anak jalanan kembali ke sekolah dan kembali ke orangtuanya, bahkan sudah ada yang bekerja mandiri di berbagai kota di Jawa Tengah dan DIY.

Komponen lainnya yang ikut membantu dalam penanganan permasalahan anak jalanan yaitu Komunitas TAABAH (Tim Advokasi Arus Bawah). Pembentukan Komunitas TAABAH berawal dari inisiatif anak-anak yang hidup di jalanan, dari 18 kelompok atau komunitas jalanan yang ada di Yogyakarta membentuk satu wadah aspirasi bagi teman-teman yang ada di jalanan, yaitu Gerakan Kaum Jalanan Merdeka (GKJM) yang dibentuk pada tahun 2000. Pembentukan ini dilakukan oleh teman-teman yang hidup di jalanan dikarenakan banyaknya persoalan-persoalan yang dihadapi dan dirasakan bersama, yakni banyaknya praktek penggarukan (penangkapan) terhadap teman-teman jalanan yang dilakukan aparat pemerintah (Satpol PP dan Kepolisian), selain itu sulitnya teman-teman jalanan mendapatkan identitas, pelayanan kesehatan, diskriminasi penanganan hukum, kasus penggusuran dan peraturan-peraturan pemerintah yang dianggap tidak berpihak kepada

masyarakat yang hidup di jalanan. Sepanjang tahun 2000 teman-teman jalanan yang bergabung di GKJM banyak melakukan protes (aksi masa) ke DPRD dan Pemerintah DIY untuk menyikapi persoalan-persoalan yang mereka hadapi di jalanan. Sehingga dari hasil beberapa kali aksi masa dan audiensi dengan Legeslatif dan instansi pemerintah terkait, ada beberapa kesepakatan, salah satunya yaitu penerbitan Kartu Penduduk Musiman (kipem) untuk teman-teman jalanan, tetapi dengan persyaratan GKJM harus mempunyai payung atau lembaga formal. Dari persyaratan yang diajukan oleh pemerintah itulah GKJM membentuk satu team kerja yang mana harapannya dapat melanjutkan perjuangan GKJM. Dari hasil pertemuan besar GKJM team kerja tersebut terbentuk dengan nama TAABAH (Team Advokasi Arus Bawah) yang keanggotaannya dari perwakilan kelompok atau komunitas jalanan yang bergabung di GKJM.

Komunitas TAABAH membuat program-program pemberdayaan warga komunitas seperti, TABKOM (Tabungan Komunitas) yang tujuannya mendidik pola pikir warga tidak hidup boros, pemberdayaan ekonomi melalui pertanian organik dan peternakan ayam kampung bagi pemuda komunitas dan koperasi *home industry* bagi remaja putri dan ibu-ibu komunitas. Selain itu pendidikan keorganisasian, seperti pertemuan rutin warga setiap bulan, Iuran wajib warga komunitas setiap minggu tujuannya agar komunitas mandiri untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan fasilitas umum seperti mandi cucu kakus (MCK), penerangan, jalan, bak sampah, dan kebutuhan-kebutuhan lainnya, gotong royong dan

ronda malam, di bidang kesenian Komunitas Ledhok Timoho juga ada kesenian Jatilan Turonggo Wiwoho dan grup musik jalanan. Kegiatan pemberdayaan dan advokasi yang sudah dilakukan TAABAH di Komunitas Ledhok Timoho, harapannya mampu membawa warga komunitas hidup yang lebih layak dan terpenuhi hak-hak dasarnya sebagai warga negara Indonesia.

2. Deskripsi Data Penelitian

Adanya Implementasi Perda No. 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak yang Hidup di Jalan di Kota Yogyakarta harusnya menjadi solusi dalam menyelesaikan permasalahan sosial anak jalanan.

Permasalahan anak jalanan sebenarnya tidak hanya marak di Kota Yogyakarta namun juga kota-kota besar lainnya, Kota Pelajar dan Budaya ini dianggap “surga” bagi anak-anak jalanan dalam mencari penghidupan, sehingga tidak mengherankan jumlah mereka makin bertambah dari tahun ke tahun. Persoalan inilah yang apabila tidak segera ditangani dengan serius maka lama-kelamaan akan menjadi “bom waktu” permasalahan sosial bagi Kota Yogyakarta.

Istilah yang sering terpampang di papan-papan himbauan yang berada di jalan-jalan raya seperti “Peduli tidak sama dengan memberi” sangatlah berarti namun kebanyakan orang sering bertindak salah kaprah dalam memberikan simpati, empati, dan rasa kasihan terhadap anak-anak jalanan yang meminta-minta di jalanan. Hal inilah yang justru menyebabkan banyak anak jalanan yang merasa “termanjakan” dan

berlama-lama melakukan kegiatan ataupun rutinitas mereka sebagai peminta-minta di beberapa titik strategis seperti di lampu lalu lintas, mall, pasar tradisional, ruas jalan, terminal, stasiun bahkan perkampungan di seluruh penjuru Kota Yogyakarta.

Di sisi lain, peran orangtua yang sebagian besar dari masyarakat miskin turut pula mendorong anak-anak yang lugu harus rela turun ke jalan demi mencari sesuap nasi dan memenuhi kebutuhan hidup mereka. Anak-anak yang harusnya mengenyam bangku pendidikan terpaksa harus bekerja dan mengais rejeki di jalanan. Karena bila hal tersebut tidak dipatuhi maka tidak jarang kekerasan kerap mereka terima, seperti ancaman, pukulan, makian bahkan hardikan yang membuat mereka takut dan mau tidak mau harus patuh untuk menjalankan amanah yang tidak manusiawi dan tidak mendidik itu.

Selain itu, secara faktual masyarakat sekarang ini kebanyakan juga bersikap *stereotype* (pelabelan negatif) terhadap anak-anak jalanan. Dalam pikiran sebagian besar masyarakat, anak jalanan adalah anak-anak yang sulit diatur, bertingkah layaknya preman, suka mabuk-mabukan, senang berkelahi dan hal-hal negatif lainnya.

Pemerintah Kota Yogyakarta sudah mengeluarkan kebijakan untuk menangani permasalahan sosial anak jalanan ini yang telah diatur dalam Peraturan Daerah No 6 Tahun 2011 tentang perlindungan anak yang hidup di jalan dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No

31 tahun 2012 tentang tata cara penjangkauan dan pemenuhan hak anak yang hidup di jalan.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 telah menjelaskan mengenai tugas dan wewenang pemerintah dalam memberikan perlindungan anak yang hidup di jalan. Dalam menjalankan upaya perlindungan anak yang hidup di jalan tentunya tidaklah berjalan dengan mudah sesuai dengan apa yang diharapkan. Namun di lain pihak Pemerintah Kota Yogyakarta juga akan mendapatkan tantangan sebagai penghambat dari perlindungan yang dilakukan.

a. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2011

Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Tujuan dari kebijakan perlindungan anak yang hidup di jalan sesuai dengan isi Perda No 6 tahun 2011 Bab I Pasal 3 adalah, (1) mengentaskan anak dari kehidupan di jalan, (2) menjamin pemenuhan hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, dan (3) memberikan perlindungan dari diskriminasi, eksploitasi dan kekerasan, demi terwujudnya anak yang

berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera. Sesuai wawancara yang dilakukan oleh peneliti pada tanggal 10 April 2013 dengan Kepala Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Kota Yogyakarta, menyebutkan “Selama ini yang menjadi tujuan kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta yaitu melindungi anak agar anak bertumbuh kembang dan perlindungan anak yang mengacu pada kepada peraturan daerah no 6 tahun 2011”

Sedangkan sasaran kebijakan perlindungan anak yang hidup di jalan khusus di Kota Yogyakarta, menurut Kepala Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Kota Yogyakarta, yaitu “Anak yang hidup di jalan yang masih berhubungan dengan orangtua, anak yang hidup di jalanan tidak berhubungan dengan orangtua, anak yang rentan untuk turun di jalan, orang tua anak jalanan, dan masyarakat”

Berdasarkan wawancara diatas dan pengamatan langsung yang dilakukan oleh peneliti, dalam rangka upaya penyelenggaraan perlindungan anak yang hidup di jalan, maka dapat dikatakan bahwa sejauh ini Pemerintah Kota Yogyakarta telah berupaya untuk menangani permasalahan anak jalanan di kota Yogyakarta dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang sudah jelas. Namun berdasarkan wawancara dengan Kader Komunitas TAABAH pada tanggal 2 Mei 2013, menyebutkan: “tujuan Perda tentang

perlindungan anak yang hidup di jalan tidak tentu arah, karena sudah terdapat undang-undang perlindungan anak”. Jadi dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta telah berupaya untuk menangani permasalahan anak jalanan di kota Yogyakarta dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang sudah jelas namun terkadang peraturan tersebut menjadi tidak tentu arah dikarenakan tumpang tindihnya peraturan yang satu dengan lainnya.

Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2011 tentang perlindungan anak yang hidup di jalan Bab II Pasal 4 menyebutkan bahwa tugas pemerintah daerah adalah:

- 1) Melakukan koordinasi lintas lembaga pemerintah maupun dengan masyarakat dan swasta. Sesuai pengamatan yang dilakukan oleh peneliti saat melakukan magang di Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta bahwa pemerintah daerah telah melakukan koordinasi dengan lembaga pemerintahan kota yaitu Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta. Pemerintah Daerah juga melakukan kerjasama dengan Rumah Singgah yang berada di Yogyakarta serta dengan Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (I-PSM).
- 2) Memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak yang hidup di jalan. Melalui dana APBD pemerintah menyediakan dukungan

sarana dan prasarana untuk penyelenggaraan perlindungan anak yang hidup di jalan. Pemerintah daerah juga telah menyediakan Kantor bagi I-PSM yang bertempat di Jalan Lempuyangan dan terdapat bantuan dari Gubernur setiap tahunnya sebesar Rp 12.000.000, hal ini sesuai wawancara langsung peneliti dengan Pimpinan RSAD pada tanggal 25 April 2013, yang menyebutkan bahwa “terdapat bantuan/hibah dari Gubernur yang setiap tahunnya sebesar 12.000.000 rupiah”.

- 3) Memberikan pelayanan pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan. Berdasarkan wawancara peneliti dengan Kepala Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial pada tanggal 10 April 2013, menyebutkan bahwa:

Dalam hal pemenuhan hak identitas untuk anak jalanan asli Kota Yogyakarta sudah memiliki identitas, selama masih ada orangtua. Sedangkan yang tidak memiliki Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta akan berkerja sama dengan instansi terkait seperti Dinas Catatan Sipil. Begitu juga dengan Hak kesehatan dan Pendidikan, Dinsosnakertrans bekerja sama dengan Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan. Sedangkan hak atas kebutuhan dasar, anak-anak jalanan yang berada di rumah-rumah singgah dan panti-panti telah disediakan. Dan untuk anak jalanan yang berhadapan dengan hukum langsung di rujuk ke Dinas Sosial Provinsi.

- 4) Melaksanakan pendataan dan melakukan inventarisasi data anak yang hidup di jalan. Dalam hal ini Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta dibantu oleh I-PSM, rumah-rumah singgah dan panti-panti untuk melaksanakan pendataan.

- 5) Memfasilitasi usaha-usaha penyelenggaraan pelayanan pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan yaitu Dinas Sosial sendiri berkerja sama dengan instansi-instansi terkait seperti Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan.

Sedangkan wewenang Pemerintah Daerah sesuai isi Perda Bab II Pasal 5 yaitu, (1) menyusun pedoman operasional standar pelayanan minimal bagi usaha-usaha pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan, (2) melaksanakan pelayanan pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan, (3) melakukan pengawasan terhadap usaha-usaha pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan dan (4) mengembangkan jejaring kerjasama antar lembaga pemerintah maupun dengan masyarakat dan swasta. Dalam hal pelayanan dan pengawasan pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan Pemerintah Daerah bersama Pemerintah Kota telah melakukan kerja sama antar lembaga pemerintah maupun dengan masyarakat.

Jadi dari penjelasan diatas dapat dikatakan bahwa pemerintah telah melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan baik, walaupun dalam hal wewenang menyusun pedoman operasional standar pelayanan minimal bagi usaha-usaha pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan masih dalam taraf pembahasan, tetapi instansi terkait dibantu dengan rumah singgah dan I-PSM telah melaksanakan tugas, pokok dan fungsi masing-masing.

Hal ini dapat terlihat dari Instansi terkait yaitu Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta dalam melakukan kegiatan rehabilitasi dan pelayanan sosial mengenai permasalahan anak jalanan yang disampaikan dalam Rapat Koordinasi Program Kerja pada tanggal 20 Maret 2013 jam 13.00 WIB di Kantor Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta. Kegiatan-kegiatan tersebut adalah:

- 1) Pembinaan Anak Jalanan dalam Kota Yogyakarta, dimana sasaran kegiatan tersebut adalah 20 orang anak jalanan, dengan *output* atau hasil yang diharapkan adalah meningkatnya keterampilan anak jalanan. Dalam kegiatan ini Dinsosnakertrans berkerja sama dengan I-PSM Kota Yogyakarta.
- 2) Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam Penanganan Anak Jalanan. Kegiatan ini dilakukan di 14 Kecamatan yang berada di Kota Yogyakarta dengan sasaran masyarakat dan Anak Jalanan. Dalam kegiatan ini Dinsosnakertrans bekerja sama dengan Dinas Ketertiban (Dintib) Kota Yogyakarta, Polresta Kota Yogyakarta dan I-PSM Kota Yogyakarta.
- 3) Pendekatan Anak Jalanan, dengan sasaran 30 orang anak jalanan. *Output* atau hasil yang diharapkan yaitu teridentifikasinya masalah dan munculnya efek jera bagi anak jalanan yang ada di wilayah Kota Yogyakarta. Kegiatan ini

Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta berkerja sama dengan Dintib Kota Yogyakarta, Polresta Kota Yogyakarta dan I-PSM Kota Yogyakarta.

- 4) Lomba Desain Papan Himbauan Masalah Anak Jalanan, dalam kegiatan ini Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta berkerja sama dengan I-PSM Kota Yogyakarta. Papan Himbauan ini dipasang di 28 titik strategis di Kota Yogyakarta, harapannya dengan adanya papan himbauan masyarakat mampu ikut serta dalam penanganan permasalahan anak jalanan.

Adanya Perda No 6 tahun 2011 tentang perlindungan anak yang hidup di jalan ternyata tidak selamanya dianggap sebagai solusi dalam menyelesaikan permasalahan sosial anak jalanan. Dimana dikatakan oleh kader Komunitas TAABAH dalam wawancara langsung pada tanggal 2 Mei 2013 yang menyebutkan:

Harusnya perda kalau ingin menjadi solusi ditegakkan dengan serius, sebenarnya peraturan daerah itu hanya *copy-paste* daerah lain, banyak para birokrat yang tidak banyak tahu mengenai isi perda itu sendiri, contohnya TAABAH sebagai Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) dan miliki memiliki izin operasional, dalam hal kita mendampingi mengurus hak identitas akta kelahiran mereka justru tidak paham

Implementasi Perda No 6 tahun 2011 tentang perlindungan anak yang hidup di jalan dalam hal larangan (pasal 43), ketentuan penyidikan (pasal 45) dan ketentuan pidana (pasal 46) juga belum dilaksanakan secara maksimal. Hal ini sesuai dengan pengamatan yang dilakukan oleh peneliti di beberapa lokasi yaitu di kawasan

pertigaan Jalan Papringan dimana masih banyak orang yang memberikan bantuan uang di jalan, bahkan terdapat orangtua yang mengajak anaknya untuk melakukan kegiatan meminta-minta di jalan. Sedangkan di Kawasan Malioboro peneliti melakukan wawancara dengan masyarakat yang memberi uang kepada anak jalanan. Mereka mengatakan bahwa tidak mengetahui tentang isi perda tersebut “saya tidak tahu kalau ada larangan memberi bantuan kepada anak jalanan, soalnya kasihan kalau tidak dikasih, kalau pas ada uang receh yaa saya ngasih uang ke anak jalanan tapi kalau pas gak ada ya tidak dikasih mbak”.

Rumah Singgah Ahmad Dahlan dalam menangani permasalahan larangan tersebut telah melakukan beberapa cara untuk memberikan efek jera, tetapi dalam hal ketentuan pidana memang belum dilaksanakan. Hal ini sesuai dengan wawancara dengan pimpinan RSAD pada tanggal 25 April 2013 yang menyebutkan:

Untuk anak dan orang tua yang mengajak anaknya melakukan kegiatan meminta-minta atau melakukan aktifitas ekonomi di jalan, kami akan mencabut PKSA (Program Kesejahteraan Sosial Anak), sedangkan kalau pada saat penjangkauan kami akan menegur dan dengan ancaman penjara. Untuk anak yang tereksplorasi kami mengupayakan untuk membawa lepas dari kekerasan. Dalam hal ketentuan pidana, kami belum sampai pidana tapi akan mengupayakan efek jera kepada pelaku.

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan

adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards. Menurut pandangan Edwards III ada empat faktor yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Pengaruh keempat faktor ini pada Implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan adalah sebagai berikut:

1) Komunikasi

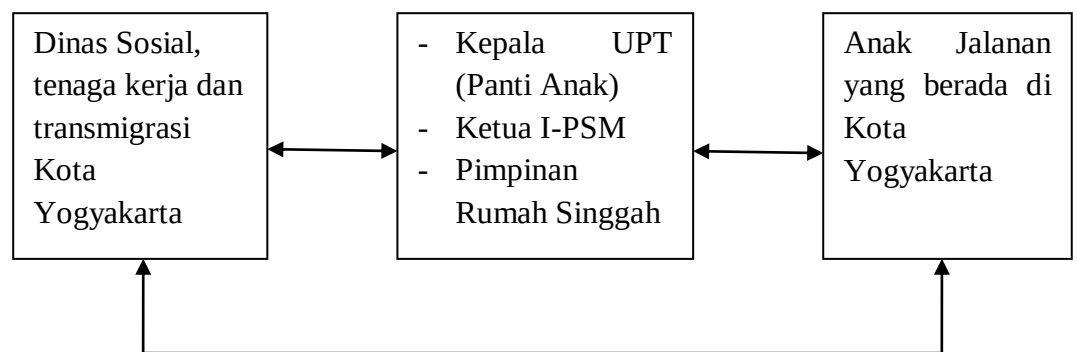
Komunikasi kebijakan perlindungan anak jalanan merupakan penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan dan diefektifkan lagi dengan disampaikan juga kepada kelompok sasaran kebijakan serta pihak lain yang berkepentingan. Indikator dalam komunikasi yaitu proses transmisi/penyaluran komunikasi, kejelasan komunikasi dan konsistensi.

Aspek dari komunikasi ini berupa keputusan-keputusan kebijakan perlindungan anak jalanan, petunjuk pelaksanaan, perintah dan lain-lain. Sehingga komunikasi yang terjadi berupa komunikasi internal dan komunikasi eksternal.

Komunikasi internal terjadi antar pejabat Dinas Sosial yaitu pejabat struktural Dinas Sosial Provinsi dan Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta dengan Pejabat Unit Pelaksana Teknis (UPT) berupa panti-panti, rumah singgah dan I-PSM. Komunikasi

internal ini disampaikan dalam bentuk formal seperti rapat dan non-formal seperti perintah langsung atasan terhadap bawahan.

Komunikasi eksternal terjadi di antara pejabat Dinsosnakertrans dan pejabat UPT dengan anak jalanan. Dalam komunikasi ini bertujuan agar mereka mengetahui keadaan lapangan yang sesungguhnya, apa yang harus dipersiapkan dan dilaksanakan guna tujuan kebijakan perlindungan anak jalanan agar dapat tercapai dan terwujud. Arus komunikasi yang terjadi dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan dapat dilihat sebagai berikut:



Gambar 2. Arus Komunikasi

Arus komunikasi di atas sama dengan proses transmisi atau penyaluran komunikasi. Transmisi yang terjadi cukup baik, dilihat dari pendeknya jalur birokrasi.

Indikator selanjutnya adalah kejelasan komunikasi, kejelasan informasi merupakan hal yang penting karena dengan adanya kejelasan komunikasi diharapkan tidak terjadi perbedaan persepsi antara pembuat kebijakan, pelaksana dan masyarakat. Hasil

wawancara dengan pimpinan rumah singgah dan anak jalanan menyebutkan bahwa kejelasan informasi yang dilakukan oleh pemerintah masih kurang, hal ini dapat terlihat dari sosialisasi yang tidak jelas dan tidak tahunya sebagian anak jalanan mengenai kebijakan perlindungan anak jalanan tersebut.

Anjal yang tahu adanya kebijakan ini yaa anjal yang kena penjangkauan kita yang kita laksanakan setahun yang lalu, terus anjal-anjal yang berada di LKSA sedangkan kalau masyarakat sendiri sepertinya belum, kita sosialisasi lewat media TV tapi yang suka nonton TVRI kan dikit, lewat radio RRI yang mendengarkan juga hanya angin lalu (Hasil wawancara langsung dengan pimpinan RSAD tanggal 25 April 2013).

Sedangkan kejelasan komunikasi dari sisi anak jalanan yang dilakukan dengan wawancara terhadap anak jalanan, menyebutkan:

Wah, gak tau saya mbak kalo ada peraturan kaya gitu. Kaya program-program pemerintah saya gak tau, gak punya tv, kalau kaya jaminan kesehatan buat orang miskin itu aja tau dari tetangga mbak, soalnya dianya ngurus gitu. Kalo pendidikan sih ngratis mbak, tapi kan juga perlu seragam sama buku-buku, makannya saya ngamen dijalanan buat tambahan beli-beli kaya gitu. (Hasil wawancara langsung dengan anak jalanan yang berada di kawasan pertigaan jalan Papringan tanggal 24 April 2013).

Indikator selanjutnya dalam komunikasi yaitu konsistensi. Konsistensi diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target group dan pihak-pihak yang berkepentingan. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas, jika

perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Kalau perintah-perintah pelaksanaan sudah jelas, tapi sosialisasi ke masyarakat sangat susah, konsisten dan kejelasan ditingkat mana itu tidak jelas, yang mengetahui baru takaran-takaran orang yang memang aktivis di jalan, terus kan masing-masing SKPD itu kalau melaksanakan program dari yang lain kan gak mau, jadi hanya sekedar mengetahui saja (Hasil wawancara langsung dengan pimpinan RSAD tanggal 25 April 2013).

Jadi dapat disimpulkan bahwa proses komunikasi yang terjadi dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan belum berjalan dengan baik, dikarenakan penyampaian informasi yang kurang jelas, perbedaan kemampuan implementor dalam menangkap dan memahami informasi yang disampaikan juga berbeda. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara kepada Kepala Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Dinsosnakertrans:

Dikarenakan belum adanya standarisasi untuk para pekerja sosial (peksos), sebenarnya di perda sudah ada tapi kemampuan masing-masing peksos berbeda dan dalam melakukan atau menjalankan tugas perlu ada peningkatan kapasitas dan kualitas baik dari segi kejelasan komunikasi dan konsistensi, dan juga perlu peningkatan kerjasama dengan pihak luar.

2) Sumber Daya

Sumber daya dipilih sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan karena implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumber daya manusia maupun sumber anggaran/finansial untuk melaksanakan implementasi kebijakan tersebut.

a) Sumber Daya Manusia

Jumlah pegawai di Seksi Rehabilitasi Masalah Sosial hanya berjumlah 5 orang, yang terdiri dari 1 kepala seksi, dan 4 staf yang terjun ke lapangan. Menurut beberapa sumber, pegawai yang berada di Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta masih kurang pada tiap bagian. Apalagi tersendatnya regenerasi dari pegawai yang pensiun setiap tahunnya, seperti yang disampaikan oleh Kepala Seksi Rehabilitasi Masalah Sosial:

Yaa kan mbak bisa liat sendiri disini, hanya ada 5 orang di seksi ini, padahal tugas pokok dan fungsi yang kita laksanakan ada 10 sub, dengan hanya staf yang berjumlah 4 kita mengangani kegiatan pemberdayaan dan rehabilitasi masalah sosial, apalagi tahun ini 2 pegawai di seksi ini sudah akan purna.

Dari hasil wawancara ini bahwa jumlah staf yang ada di level dinas masih sangat kurang sehingga dilakukan upaya pengoptimalan kinerja staf untuk menyelesaikan pekerjaan yang ada, tetapi upaya ini dinilai kurang maksimal, karena membebani pekerjaan di luar kemampuan dan berdampak pada pelaksanaan kebijakan menjadi tidak efektif.

Sedangkan dalam I-PSM Kota Yogyakarta jumlah personil pelaksana program ada 70 orang, yaitu seorang koordinator program, seorang tenaga keuangan, dan tiga orang tenaga administrasi yang keseluruhannya adalah anggota PSM. Pada saat pelaksanaan program direkrut 65

orang volunteer yang berasal dari I-PSM Kecamatan dan I-PSM Kelurahan. Dari setiap Tim Kewilayahan dipilih secara aklamasi seorang Ketua dan Sekretaris dengan tujuan untuk memperlancar ketugasan. Tim Kewilayahan Penanganan Anjal dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

- i) Tim I (Utara) meliputi Kecamatan: Jetis, Gedong Tengen, Tegalorejo dan Danurejan
- ii) Tim II (Tengah) meliputi Kecamatan: Wirobrajan, Ngampilan, Gondomanan, Kraton dan Pakualaman
- iii) TIM III (Selatan) meliputi Kecamatan: Mantrijeron, Mergangsan, Umbulharjo dan Kotagede.

Di sisi Rumah Singgah Ahmad Dahlan sendiri stuktur organisasi dan spesialisasi pekerjaan dalam hal kebijakan perlindungan anak jalanan masih mengambang, belum ada tupoksi khusus bagi rumah singgah. Kalau sesuai Perda Rumah Singgah hanya menjadi Tim untuk melakukan upaya-upaya perlindungan anak yang hidup di jalan yang diselenggarakan melalui upaya pencegahan, upaya penjangkauan, upaya pemenuhan hak dan/atau upaya reintegrasi sosial.

Kalau SDM disini masih beda-beda, tidak semua mengerti dasar-dasar pola pengasuhan anak yang benar, ada juga yang belum pernah mengikuti training atau workshop pola pengasuhan anak. Untuk kebijakan perlindungan anak yg hidup di jalan juga belum ada tupoksi khusus, kalau pekerja sosial provinsi mungkin

sudah, soalnya provinsi minta bantuan ke Kementrian pusat dan nanti kita mendapat bantuan-bantuan tersebut seperti *Training self children* yang berkaitan dengan perlindungan anak (Hasil wawancara langsung dengan pimpinan RSAD tanggal 25 April 2013).

b) Sumber Daya Anggaran

Sumber Daya Anggaran selain mengandalkan dari APBD yang disisihkan dan difokuskan untuk anak jalanan juga berasal dari donatur masing-masing Rumah Singgah. Untuk itu, Dinas Sosial yang khususnya menangani anak jalanan masih berupaya untuk mencari sumber dana sehingga tidak hanya berasal dari APBD yang disisihkan, tetapi juga perlu adanya perhatian dalam bentuk kucuran dana baik dari pemerintah Kota Yogyakarta sendiri maupun perhatian dari Pemerintah Pusat. Anggaran yang dialokasikan untuk penanganan dan pembinaan hanya sebesar 45 juta rupiah saja yang berasal dari APBD dan harus sesuai dengan peraturan Kemendagri No.32 tahun 2011. Hal inilah yang menyulitkan petugas lapangan dalam membuat program secara optimal.

Ketersediaan sumber daya finansial masih sedikit, sangat minim, anggaran khusus untuk kebijakan ini belum ada padahal kebijakan ini tingkatannya provinsi, tapi kalau kita sendiri mendapatkan bantuan/hibah dari Gubernur setahun 12 juta rupiah dhek, tapi untuk bayar listrik saja itu belum cukup (Hasil wawancara langsung dengan pimpinan RSAD tanggal 25 April 2013).

3) Disposisi (Sikap Pelaksana)

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

Indikator disposisi dalam implementasi terdiri dari:

a) Rekrutmen Pengurus/Pengangkatan birokrat

Pengangkatan dan pemilihan personil untuk jabatan di Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta merupakan wewenang Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Pengangkatan birokrat dilakukan secara terbuka dengan menggunakan tes seleksi secara tertulis. Pengangkatan dan pemilihan personil struktural di Dinsosnakertrans dilakukan oleh pemerintah dengan mekanisme penerimaan PNS sesuai Undang-undang. Sedangkan rekrutmen pengurus di I-PSM merupakan kepedulian masyarakat sendiri, dimana masyarakat yang aktif di organisasi Kelurahan, akan diajukan ke I-PSM Kecamatan/Kota dan untuk Ketua I-PSM dipilih secara kesepakatan bersama dimana masing-masing Kecamatan/Kota mengajukan bakal calon ketua. Untuk Rumah Singgah Ahmad Dahlan rekrutmen pengurus merupakan wewenang yayasan rumah singgah itu sendiri.

b) Insentif

Pendapat George C. Edward III, insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan dirinya 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 menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

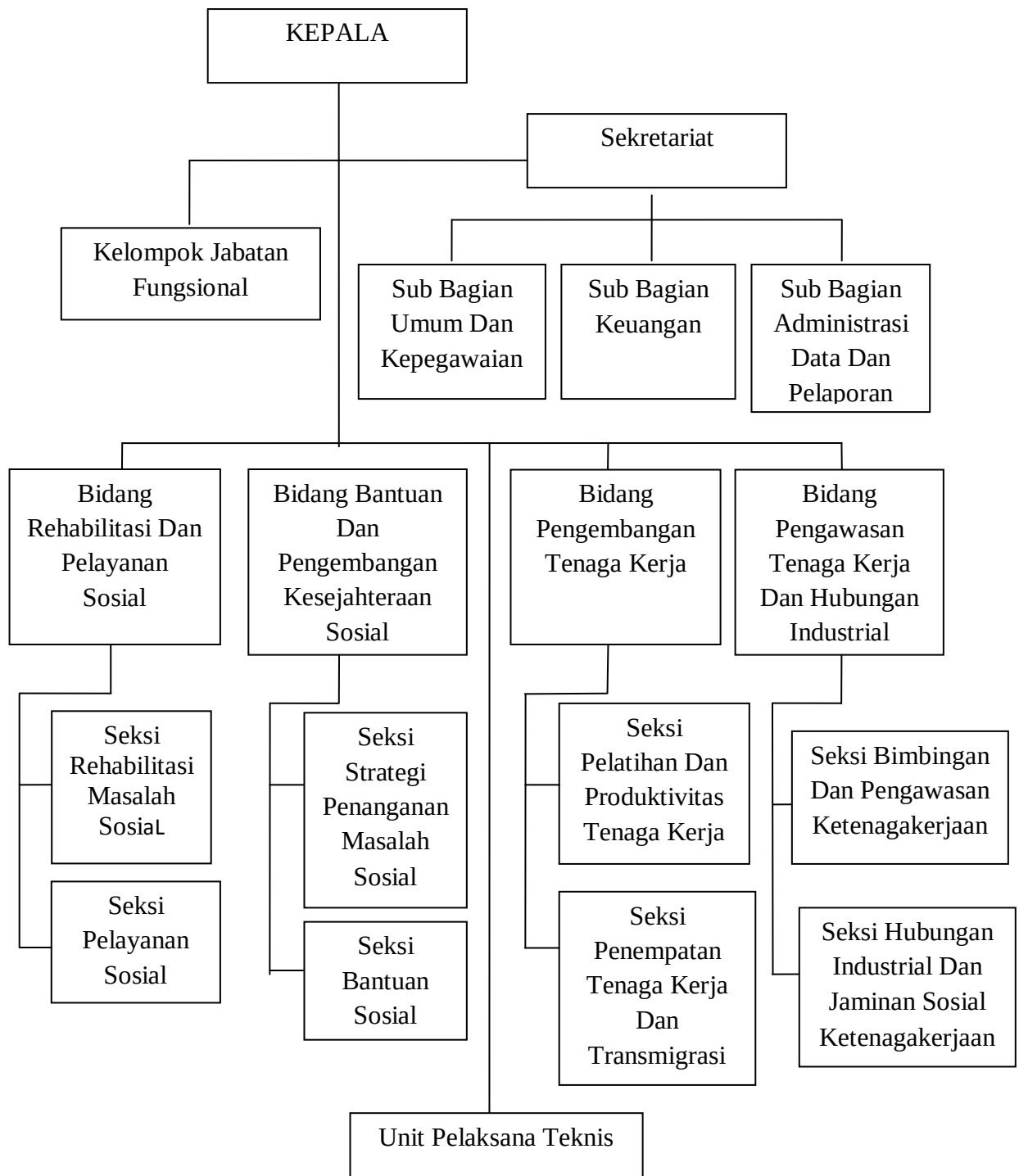
Pemberian Insentif pada pegawai Dinsosnakertrans terdapat dua, yaitu Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) dan Tunjangan kepada Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Dimana pemberian tunjangan PPTK dilaksanakan satu tahun sekali dan satu orang satu kegiatan tidak boleh *double*. Hal ini sesuai wawancara dengan Kepala Seksi Rehabilitasi Masalah Sosial, yaitu:

Kalau disini pemberian insentif ya yang buat semua PNS itu mbak, TPP (Tunjangan Perbaikan Penghasilan). Terus sama PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) ini khusus untuk jabatan struktural, pemberiannya satu tahun sekali, satu orang satu kegiatan, tidak boleh *doubel*. Kalau insentif khusus untuk kegiatan perlindungan anak jalanan tidak ada mbak.

4) Struktur Birokrasi

a) Fragmentasi

Struktur Organisasi pada Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta menggambarkan dengan jelas pemisahan kegiatan pekerjaan antara yang satu dengan yang lain dan bagaimana hubungan aktivitas dan fungsi dibatasi. Dalam struktur organisasi ini pola koordinasi yang terjalin menempatkan Kepala Dinas sebagai pejabat tertinggi dimana setiap bagian-bagian organisasi terhubung dengan rantai komando langsung ke Kepala Dinas.



Gambar 3. Struktur Organisasi Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta

Sedangkan I-PSM dalam melaksanakan aktifitas penanganan anak jalanan ini dibentuk kelompok kerja yang masing-masing mempunyai tugas pokok dan fungsi saling terkait.

- i) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Sekretariat adalah mendesain dan menggandakan formulir pendataan anak jalanan, mempersiapkan kegiatan rapat-rapat, mencatat dinamika rapat dan notulennya, membuat Surat Kerja kepada Petugas Lapangan, menerima laporan dari setiap kelompok kerja, melakukan rekapitulasi seluruh laporan dari Kelompok Kerja dan membuat Laporan Akhir dan Laporan Pertanggungjawaban Keuangan
- ii) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Sapaan Sosial adalah melakukan observasi lapangan, melakukan pendekatan, pengenalan dan penjangkauan dialogis, membuat rekapan perbincangan, menghadiri rapat koordinasi dan membuat laporan kegiatan lapangan.
- iii) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Penjangkauan adalah melakukan *home visit* bagi anak jalanan lokal, melakukan pendekatan kepada tokoh kunci/kepala suku/ketua komunitas, melakukan

identifikasi anak jalanan lokal maupun luar daerah serta lokasi kegiatannya, membuat janji-janji pertemuan untuk pendalaman materi, melakukan pendekatan, pengenalan dan penjajagan dialogis, menghadiri rapat koordinasi dan membuat laporan kegiatan lapangan.

iv) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja)

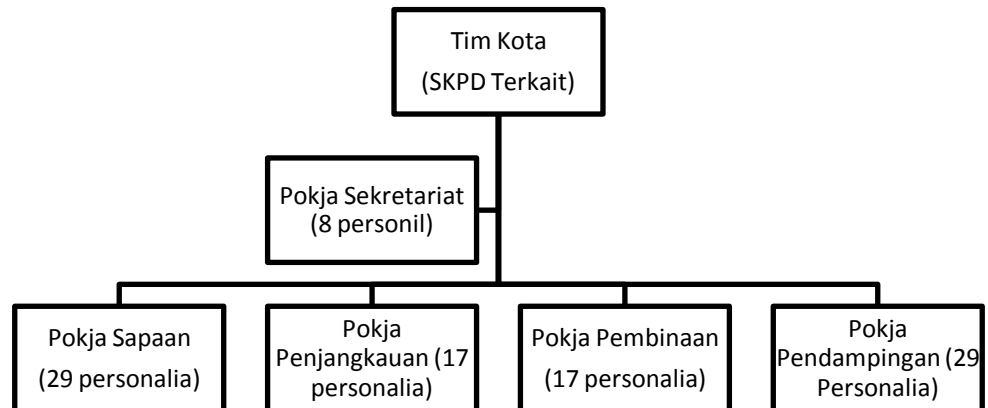
Pembinaan adalah menerima *data base* hasil identifikasi untuk dilakukan rujukan, melakukan pemilahan anak jalanan lokal maupun luar daerah, melakukan rujukan kepada lembaga atau dinas terkait dalam pembinaan lanjutan, menghadiri rapat koordinaasi dan membuat laporan kegiatan lapangan.

v) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja)

Pendampingan adalah melaporkan rencana kegiatan *home visit* dan pendampingan kepada Tokoh Masyarakat, melakukan motivasi secara intensif baik kepada anak jalanan maupun orang tuanya, membuat kelompok kegiatan usaha di wilayah pendampingan baik anjal atau orang tuanya, membuka akses lapangan kerja sesuai kriteria peluang kerja, mencari Bapak Angkat bagi yang hendak berwirausaha,

menghadiri rapat koordinasi dan membuat laporan kegiatan lapangan.

Di bawah ini adalah bagan alur aktualisasi peran pekerja sosial masyarakat dalam program pengentasan anak jalanan di Kota Yogyakarta:



Gambar 4. Alur Aktualisasi peran PSM

b) *Standard Operating Procedure (SOP)*

Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan belum memiliki SOP atau prosedur-prosedur kerja. Hal ini sesuai wawancara langsung dengan Kepala Seksi Rehabilitasi Masalah Sosial pada tanggal 8 April 2013 yang menyebutkan “Untuk Perda perlindungan anak yang hidup di jalan SOPnya belum ada mbak, tapi kami memiliki satu konsep yaitu, petunjuk makro pelaksanaan penanganan anak jalanan berbasis masyarakat”. Sedangkan wawancara dengan Ketua I-PSM pada tanggal 29 April 2013, menyebutkan “SOP perda ini masih

dibahas, minggu kemarin itu kami mengikuti pembahasan SOP tersebut, kalau I-PSM dalam melaksanakan prosedur kerja kami seringnya melakukan musyawarah dengan anggota, Perda dan Pergub itu sebagai acuan”.

b. Hambatan Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan

Hambatan implementasi dalam melaksanakan kebijakan perlindungan anak jalanan menurut Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta mengatakan bahwa:

Penanganan untuk anak jalanan yang masih sulit dikarenakan anak jalanan memiliki tingkat kebohongan besar, faktor lingkungan juga merupakan hambatan dalam melaksanakan kebijakan karena anak-anak jalanan yang telah mendapat pembinaan saat kembali lagi kepada lingkungannya cenderung kembali hidup di jalan dan melakukan aktivitas ekonomi seperti mengamen, berjualan asongan dan juga mengemis (Hasil wawancara langsung pada tanggal 8 April 2013).

Hambatan lain implementasi kebijakan perlindungan anak yang hidup di jalan adalah:

Faktor lokasi dimana Yogyakarta berada di tengah-tengah Pulau Jawa sehingga mudah di jangkau, lebih banyak tindakan persuasif untuk menangani masalah anak jalanan padahal tindakan persuasif mempunyai kelemahan relatif lebih lama untuk bisa diikuti, dan tidak adanya tindakan represif menyebabkan anak menjadi relatif nyaman berada di Kota Yogyakarta. Hambatan lainnya adalah masih belum sadarnya masyarakat yang memberikan uang di jalan, menyebabkan anak-anak betah di jalan karena semakin banyak uang yang didapat di jalan menyebabkan anak menjadi susah diatur (Hasil wawancara langsung Kepala Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Kota Yogyakarta, pada tanggal 10 April 2013)

Hambatan implementasi lainnya menurut Pimpinan Rumah Singgah Ahmad Dahlan yaitu kebijakan tersebut belum

disosialisasikan kepada masyarakat umum, sehingga masih banyak masyarakat yang memberikan uang untuk anak jalanan di jalan (Hasil wawancara langsung pada tanggal 25 April 2013). Sedangkan menurut ketua I-PSM yang menjadi hambatan implementasi perlindungan anak jalanan terletak pada faktor tim I-PSM sendiri, seperti terdapat anggota tim yang izin karena ada urusan atau kepentingan-kepentingan pribadi. Hambatan lainnya adalah faktor di lapangan, anak-anak yang berada di rumah singgah justru terkadang melakukan aktivitas ekonomi di jalan, yaitu menjadi pengamen (Hasil wawancara langsung pada tanggal 29 April 2013).

Dari hasil pengamatan dan wawancara maka peneliti menyimpulkan bahwa hambatan yang terjadi dalam implementasi perlindungan anak jalanan, yaitu:

- 1) Banyaknya anak jalanan (anjel) yang berasal dari luar kota Yogyakarta, padahal pemerintah berfokus pada anjel yang memiliki KTP dan berdomisili di Yogyakarta. Hal tersebut disebabkan karena faktor lokasi Yogyakarta yang strategis dan mudah dijangkau sehingga menyebabkan anak jalanan yang berasal dari luar kota Yogyakarta datang ke Kota Yogyakarta. Hal ini sesuai dengan wawancara peneliti dengan salah satu anak jalanan yang berasal dari Wonosobo Jawa Tengah, yang menyebutkan:

Saya aslinya wonosobo mbak, pertama ke jogja diajak temen pas ada acara konser musik, pas mau balik ke rumah

kita kehabisan *sangu*, terus kita ngamen dan ternyata hasilnya lumayan. Di jogja banyak yang ngasih duit soalnya mbak jadinya betah, apalagi jalan dari wonosobo ke jogja juga mudah. Pernah kena razia terus dianterin pulang ke rumah, tapi balik lagi ke jogja mbak buat ngamen lagi biar punya duit sendiri

- 2) Kurangnya anggaran untuk penanganan anjal yang disisihkan dari APBD Pemkot Yogyakarta sejumlah 45 juta rupiah sehingga program yang terealisasi masih belum optimal dan belum berani mengadakan program besar bagi anak jalanan. Hal ini sesuai dengan dokumentasi dan pengamatan peneliti pada saat melakukan magang di Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta, dimana pada saat itu peneliti membantu staff Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta dalam mencatat anggaran belanja dinas.
- 3) Secara fisiologis mereka yang sudah diberi motivasi dan penanganan, ada yang kembali ke jalan tergantung relativitas moral anjal itu sendiri. Anak jalanan seringkali mudah dipengaruhi oleh keadaan lingkungan. Mereka yang sudah diberi pembinaan seringkali kembali melakukan aktifitas di jalanan, dikarenakan diajak teman atau mereka berada di lingkungan yang juga terdiri dari anak-anak yang melakukan aktifitas di jalanan.
- 4) Kehidupan bertahun-tahun di jalanan tidak *balance*/seimbang dengan pembinaan yang hanya berkisar 12 hari. Program pembinaan yang dilakukan oleh Dinas yang berkisar dua minggu, tidak memberikan pengaruh yang besar bagi anak jalanan.

Padahal harapan dengan diadakannya kegiatan pembinaan tersebut dapat meningkatkan keterampilan anak jalanan.

- 5) Dari pemerintah sendiri kurang mengadakan sosialisasi kepada masyarakat mengenai adanya Perda tersebut, sehingga banyak masyarakat khususnya anak-anak jalanan yang belum mengetahuinya. Dari hasil wawancara dengan Pimpinan RSAD menyebutkan bahwa “Anak yang mengetahui dengan adanya kebijakan tersebut ya anak jalanan yang kena penjangkauan, anak jalana yang berada di LKSA, sedangkan kalau masyarakat sendiri sepertinya banyak yang belum mengetahui”.

c. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan

Dari hambatan yang ada dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan maka rumah singgah ahmad dahlan tetap melakukan sosialisasi melalui media dan berbagai elemen. Pernyataan ini sesuai dengan hasil wawancara dengan pimpinan RSAD pada tanggal 25 April 2013 yang menyebutkan “hambatannya kan kebijakan ini belum disosialisasikan ke masyarakat, masih banyak masyarakat yang tidak tahu, jadi kami melakukan sosialisasi melalui media baik lewat TV, radio, dan berbagai elemen”.

Sedangkan pada upaya I-PSM tetap melakukan koordinasi dengan rumah singgah, mendampingi anak jalanan yang menjadi binaan, melakukan roadshow ke 14 Kecamatan yang berada di Kota

Yogyakarta bersama tokoh masyarakat, tokoh agama, dan aparat pemerintah seperti Kepala Desa/Lurah untuk sosialisasi dan penguatan kelembagaan di tingkat Kecamatan dalam hal menangani permasalahan anak jalanan. Sedangkan upaya dari sisi Dinsosnakertrans yaitu melakukan penyadaran bagi masyarakat melalui papan-papan himbauan yang telah dipasang dan melakukan pendekatan dengan keluarga. Sesuai dengan data yang didapatkan dari Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta, pemasangan titik papan himbauan diletakkan pada:

Tabel 2. Titik Pemasangan Papan Himbauan Anak Jalanan

No	Lokasi	Penempatan Gambar	Arah pandang Gambar
1.	Perempatan Duta Wacana	Jl. Trimono utara jalan sebelah barat traffic light	Mengarah ke barat
2.	Perempatan Demangan	a. Di Jl. Gejayan sebelah timur jalan, utara traffic light 50 m dekat rambu perhubungan b. Di Jl. Solo sebelah selatan jalan, sebelah timur traffic light 100m kurang 100m	a. Mengarah ke barat b. Timur Utara (menyesuaikan lokasi)
3.	Perempatan Galleria Mall	Di Jl. Prof. Yohanes sebelah timur jln, 100 m kurang 60 m dari traffic light	Mengarah Barat (menyesuaikan lokasi)
4.	Perempatan Korem	Di Jl. Cik Ditiro dari arah utara ditengah taman sebelah utara tiang lampu penerangan jln	Mengarah utara
5.	Perempatan STM Jetis	Di Jl. A.M. Sangaji sebelah barat jln. 100 m kurang 80 m dari traffic light dekat lampu penerangan jalan	Timur utara/ timur laut

6.	Perempatan Mirota kampus	Di Jl. C.Simanjuntak sebelah timur jln. lbh. kurang 90 m dari traffik light	Utara barat (menyesuaikan lokasi)
7.	Pertigaan Borobudur Plaza	Di Jl. Magelang sebelah timur jln. lh. kurang 70 m dari traffik light dekat6 lampu penerangan jln	Mengarah utara – barat (menyesuaikan lokasi)
8.	Pertigaan Atakrib	Di Jl.Kyai Mojo sebelah utara jln. sebelah barat toko Atakrib, sebelah timur lampu penerangan jln.	Mengarah keselatan
9.	Pertigaan Jati Kencana	a. Di Jl. Kyai Mojo sebelah selatan jln lh kurang 60 m dari traffik light b. Jl.Godean sebelah selatan jln depan toko besi Pantas / jln menikung	a. Utara timur (menyesuaikan lokasi) b. Utara - barat (menyesuaikan lokasi)
10.	Perempatan Jlagran	a. Di Jl.Jlagran lor sebelah timur jln lb kurang 50 m dari traffik licht dekat toko Langgeng Jaya b. Di Jl.Jlagran sebelah selatan jln lh kurang 50 m dari traffik light	a. Utara – barat (menyesuaikan lokasi) b.Mengarah ketimur lurus (menyesuaikan lokasi)
11.	Perempatan Ngabean	Di Jl.Letjen Suprpto ujung jln depan traffik light lbh kurang 50 m dr arah utara	Timur selatan (menyesuaikan lokasi)
12.	Perempatan Pojok Beteng Wetan	Di Jl. Parangtritis sebelah barat jln lh kurang 60 m dari traffik light sebelah lampu penerangan jln	a.Timur–selatan (menyesuaikan lokasi)
13.	Perempatan Tungkak	Di Jl. Kol. Sugiono sebelah utara jln lh kurang 300m dari traffik light ditaman BLH	Barat – selatan (menyesuaikan lokasi)

Sumber: Data Peran PSM dalam Program Pengentasan Anak Jalanan Berbasis Masyarakat di Kota Yogyakarta

B. Pembahasan

1. Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Yogyakarta

Sesuai dengan konsep kebijakan publik sebagai upaya pemerintah memenuhi kebutuhan dan pemecahan masalah yang ada di masyarakat, kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta merupakan upaya pemerintah untuk memecahkan permasalahan sosial khususnya permasalahan anak jalanan. Anak jalanan merupakan sebuah realita sosial dimana masih banyak anak yang terlantar, bekerja, mengemis, atau menggelandang di jalan.

Kota Yogyakarta yang dianggap oleh anak jalanan sebagai “surga” dalam mencari penghidupan ternyata telah mendorong anak-anak untuk melakukan kegiatan mengamen atau mengemis. Terdapat faktor lain juga yang menyebabkan anak terpaksa hidup di jalan seperti kemiskinan, ketidakharmonisan keluarga, kenakalan anak, menunjukkan eksistensi dan faktor lingkungan. Pernyataan ini sesuai dengan wawancara peneliti dengan salah satu staf Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta, yang menyebutkan “Kota Yogyakarta merupakan wilayah tumbuh kembang dan “surga bagi anak jalanan, pemberian bantuan berupa uang atau yang lainnya kepada anak jalanan yang menyebabkan anak jalanan menjadi betah berlama-lama melakukan aktifitasnya di beberapa titik strategis”.

Akibat kesulitan ekonomi tidak jarang orang tua yang mengajak atau menyuruh anak-anak mereka untuk melakukan kegiatan mengemis atau

mengamen guna memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Anak-anak yang masih duduk dibangku sekolah sudah ada kewajiban lain yang diberikan atau dibebankan dari orang tuanya untuk mengais rejeki di ruas jalan. Hanya dengan bermodalkan alat musik sederhana atau dengan mempergunakan amplop kecil untuk meminta belas kasihan bahkan hanya menengadahkan tangan saja kepada pemakai jalan yang berkendara, seperti sepeda motor, mobil dan bus angkutan umum. Modal yang sederhana itu dapat menghasilkan uang yang cukup lumayan. Tetapi, pada perkembangannya anak-anak ini kerap memperoleh perlakuan kejam, tidak adil, eksploitasi, dan terabaikan.

Perlindungan terhadap hak-hak anak telah diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Tetapi hak anak yang telah diatur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut ternyata masih belum optimal menjangkau anak yang hidup di jalan.

Peraturan Daerah No 6 tahun 2011 secara khusus mengatur mengenai perlindungan kepada anak yang hidup di jalan disebabkan posisi mereka yang sangat rentan terhadap kekerasan dan diskriminasi. Tapi dalam faktanya masih terdapat anak yang tereksplotasi seperti terdapat orang tua yang membiarkan dan menyuruh anak untuk melakukan aktifitas

ekonomi atau melakukan kegiatan meminta-minta di jalan atau di tempat umum. Masih terdapat juga beberapa masyarakat yang memberikan bantuan uang di jalan dan tempat umum kepada anak jalanan. Padahal hal-hal tersebut tidak sesuai dengan isi perda yang diatur dalam Bab VIII Larangan pasal 43 dan Bab X Ketentuan Pidana pasal 46.

Kebijakan perlindungan anak jalanan sesuai dengan perda No 6 Tahun 2011 (pasal 3) menyebutkan bahwa perlindungan anak yang hidup di jalan bertujuan untuk mengentaskan anak dari kehidupan di jalan, menjamin pemenuhan hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta memberikan perlindungan dari kriminalisasi, eksploitasi dan kekerasan demi terwujudnya anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera. Tetapi dalam faktanya pemenuhan hak-hak anak seperti yang diamatkan dalam Perda No 6 Tahun 2011 (pasal 15) belum berjalan secara optimal. Hak-hak anak tersebut yaitu:

a. Hak identitas

Pemenuhan hak identitas sesuai pasal 16 Perda No 6 Tahun 2011 adalah setiap anak yang hidup di jalan berhak memiliki dokumen kependudukan sebagai pemenuhan hak identitas. Dokumen kependudukan sebagaimana yang dimaksud yaitu meliputi surat keterangan orang terlantar, kartu tanda penduduk dan/atau akta pencatatan sipil. Dalam hal ini Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta atau LKSA dapat mengajukan permohonan penerbitan dokumen

kependudukan bagi anak yang sudah melalui proses pendampingan atau terdaftar di dalam kartu keluarga penanggung jawab LKSA (Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak) ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Tetapi ternyata masih terdapat anak jalanan yang berada di LKSA yang belum memperoleh hak identitas. Hal tersebut sesuai dengan wawancara kepada kader Komunitas TAABAH yang menyebutkan:

Kalau anak-anak disini hak belum terpenuhi mbak, hak identitas masih banyak yang belum mendapatkan. Kalau saya mendampingi anak untuk mengurus KTP atau Akta terkadang prosesnya berbelit-belit, misal sudah ke dinsos terus nanti disuruh ke capil, tapi di capil mereka malah kadang gak mau dan gak mau tau. Nanti malah kita ini disuruh balik lagi di dinsos, nanti dinsos mengatakan itu bukan tanggung jawab mereka. Memang itu benar bukan tanggung jawabnya mereka tapi setidaknya melakukan koordinasi bersama instansi terkait, jadi kita tidak seperti di buang kesana kemari, malah kelihatannya itu mereka lepas tanggung jawab padahal standar yang kita ingin hanya memanusiakan manusia mbak.

Dari wawancara tersebut dapat dikatakan bahwa Dinas yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang sosial kurang melakukan koordinasi dengan instansi terkait. Sehingga instansi terkait tidak mengetahui atau tidak mengerti untuk menjalankan peraturan tersebut. Permasalahan tersebut tentunya membuat anak jalanan yang menjadi sasaran kebijakan tersebut menjadi bingung, terlalu panjangnya proses birokrasi dan prosedur membuat anak jalanan tidak mengerti tentang tata cara memperoleh hak-hak mereka. Meskipun dalam hal pemenuhan hak anak jalanan sering kali didampingi oleh LKSA tetapi hal tersebut tidak menjadi solusi, dikarenakan dalam faktanya para

pembuat kebijakan justru tidak mengerti dan tidak paham tentang isi kebijakan tersebut.

b. Hak atas pengasuhan

Pemenuhan hak pengasuhan sebagaimana yang dimaksudkan dalam Perda No 6 Tahun 2011 (pasal 19) adalah Pemeintah Daerah dan/atau LKSA melaksanakan pemenuhan hak atas pengasuhan bagi anak yang hidup di jalan dengan cara mengembalikan ke orangtua atau keluarga, mengupayakan keluarga pengganti dan/atau memberikan pengasuhan pada anak yang hidup di jalan sampai anak tersebut kembali ke keluarga atau mendapatkan keluarga pengganti. Pemenuhan hak atas pengasuhan harus mengutamakan prinsip pengasuhan anak oleh orangtua atau keluarga dan prinsip kepentingan terbaik untuk anak. Sehingga jika orangtua atau wali yang melalaikan kewajiban terhadap anak, dapat dijatuhi sanksi administratif berupa perintah mengikuti program pembinaan bagi orang tua, pengawasan dan/atau pencabutan kuasa asuh orang tua atau wali tersebut.

Peraturan ini tentunya menjadi dilema bagi Pemerintah maupun keluarga anak, di satu sisi Pemerintah ingin melindungi kehidupan anak di jalan tetapi Pemerintah juga tidak dapat menjangkau semua anak-anak yang hidup di jalan di Kota Yogyakarta. Sedangkan di sisi keluarga sendiri tidak ada yang ingin menyengsarakan anaknya, tapi dikarenakan faktor ekonomi mereka memilih untuk membiarkan atau mengajak anaknya melakukan aktivitas ekonomi di jalanan seperti

mengamen dan mengemis. Hal ini sesuai dengan wawancara dengan salah satu orang tua anak jalanan yang mengajak anaknya untuk melakukan aktivitas ekonomi di jalan:

Sebenarnya kasihan juga mbak kalau ngajak anak ngamen gini, tapi ya mau gimana lagi, kadang juga sering kena razia satpol pp nanti kita diantar ke panti untuk dapat pembinaan, tapi kalau sudah dikembalikan ke rumah ya kita balik ngamen lagi, kalau gak gini kita makan apa mbak, memangnya dengan ada peraturan itu kita bisa makan, ada atau enggaknya peraturan itu tidak berpengaruh buat saya mbak, saya ngamen hanya buat tambahan uang makan

Terdapat juga para orang tua dan LKSA yang tidak mengerti dasar-dasar pola pengasuhan anak yang benar, dikarenakan mereka belum pernah mengikuti workshop/training pola pengasuhan anak yang benar.

c. Hak atas kebutuhan dasar

Hak atas kebutuhan dasar meliputi sandang, pangan dan tempat tinggal. Dinas yang mempunyai tanggung jawab di bidang sosial dapat menyalurkan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar melalui LKSA. Pemenuhan hak atas kebutuhan dasar yang dilakukan LKSA seperti Rumah Singgah dan Panti-panti telah dilaksanakan. Hal tersebut dapat terlihat dari pemenuhan sandang, pangan dan tempat tinggal kepada anak yang berada di Rumah Singgah dan Panti. Tetapi berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh peneliti kepada kader komunitas TAABAH, mereka tidak mendapatkan dana dari pemerintah dalam hal pemenuhan hak atas kebutuhan dasar padahal mereka termasuk dalam LKSA dan memiliki izin operasional. Sehingga untuk

mengantisipasi permasalahan tersebut mereka beraktifitas kebun dan peternakan untuk pemenuhan hak atas kebutuhan dasar.

Terbatasnya anggaran pemerintah untuk kasus penanganan permasalahan anak jalanan tentunya membuat pemerintah tidak bisa menjangkau semua pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan. Kebijakan perlindungan anak jalanan menjadi tidak optimal dan pemerintah belum berani mengadakan program besar bagi anak jalanan dikarenakan kurangnya anggaran tersebut.

d. Hak kesehatan

Pelayanan kesehatan tingkat dasar diberikan melalui puskesmas dan jejaringnya sedangkan pelayanan kesehatan tingkat rujukan diberikan melalui rumah sakit umum milik pemerintah, dan swasta yang ditunjuk setelah diberi surat rujukan oleh puskesmas. Dalam hal dibutuhkan pelayanan kesehatan yang bersifat darurat medis bagi anak yang tidak memiliki pengampu, dinas sosial setempat memberi rekomendasi sebagai salah satu syarat pelayanan kesehatan tingkat dasar atau tingkat rujukan. Biaya pengobatan bagi anak yang hidup di jalan ditanggung oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota melalui mekanisme Jaminan Kesehatan dan sumber-sumber lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pemenuhan hak kesehatan telah berjalan dengan baik, dimana anak yang berada di Kota Yogyakarta atau di LKSA telah mendapatkan Jamkesos, Jamkesmas atau Jamkesda.

e. Hak pendidikan

Pemenuhan hak pendidikan, Dinas Pendidikan dapat memberikan kemudahan perizinan penyelenggaraan pendidikan bagi anak-anak yang hidup di jalan yang dilakukan oleh LKSA. Dalam hal ini I-PSM dan Rumah Singgah mengupayakan untuk anak-anak tetap memperoleh hak pendidikan dibawah pembinaan mereka.

f. Hak untuk mendapatkan bantuan dan perlindungan hukum.

Pemenuhan hak untuk mendapatkan bantuan dan perlindungan hukum Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta akan merujuk anak ke Dinsos Provinsi, sehingga di sana akan memperoleh pemenuhan hak sesuai dengan prosedur yang ada.

Implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta dilakukan berdasarkan prosedur dan petunjuk yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan. Kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta dituangkan dalam Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak yang Hidup di Jalan serta Peraturan Gubernur No. 31 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penjangkauan dan Pemenuhan Hak Anak yang Hidup di Jalan. Pihak implementor kebijakan, Dinsos DIY, Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta beserta SKPD terkait harus melaksanakan tahapan dan bertindak sesuai dengan tugas dan kewenangan yang telah digariskan dalam kebijakan yang dituangkan dalam Perda No. 6 Tahun 2011 serta Pergub No. 31 Tahun 2012. Tahapan setiap proses implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota

Yogyakarta telah disebutkan secara jelas melalui peraturan tersebut dan akan menjadi pedoman bagi tindakan implementor kebijakan.

Proses implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta tidak selalu berjalan dengan lancar. Masih terdapat beberapa kendala yang menjadi penghambat proses implementasi kebijakan. Kendala tersebut merupakan kendala yang mendasar, diantaranya mengenai SDM, ketersediaan dana, dan proses komunikasi yang dilakukan oleh implementor kebijakan.

Oleh sebab itu kendala-kendala tersebut di analisis penyebabnya berdasarkan teori model implementasi kebijakan George C. Edwards III. Model implementasi kebijakan ini memberikan pandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap), dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Salah satu hal yang penting dalam implementasi sebuah kebijakan yaitu isi dari kebijakan itu sendiri. Sebab kebijakan dapat berjalan dengan efektif apabila pelaksanaannya memahami isi yang menjadi maksud dan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan, dimana maksud dan tujuan itu dapat dilihat dalam isi kebijakan yang tertuang dalam pasal di dalam perda. Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan serta tidak jelasnya sasaran kebijakan itu sendiri. Berdasarkan hasil penelitian dalam rangka upaya penyelenggaraan perlindungan anak yang hidup di jalan,

maka dapat dikatakan bahwa sejauh ini Pemerintah Kota Yogyakarta telah berupaya untuk menangani permasalahan anak jalanan di Kota Yogyakarta dengan tujuan dan sararan kebijakan yang sudah jelas.

Komunikasi antar pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan merupakan tahap awal dalam setiap implementasi kebijakan. Dua hal yang perlu ditekankan dalam melakukan komunikasi menurut George C. Edwards III adalah konsistensi dalam penyampaian informasi dan kejelasan informasi yang disampaikan. Kegiatan pertama yang dilakukan dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan yaitu komunikasi antara Dinas Sosial Provinsi dan Dinsosnakertans Kota Yogyakarta dengan I-PSM dan Rumah Singgah. Dari hasil penelitian disebutkan bahwa proses komunikasi yang terjadi dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan belum berjalan dengan baik, dikarenakan penyampaian informasi yang kurang jelas, perbedaan kemampuan implementor dalam menangkap dan memahami informasi yang disampaikan juga berbeda.

b. Sumberdaya

Ketersediaan sumber daya merupakan salah satu syarat keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan. Berdasarkan pada pendapat George C. Edwards III, meskipun komunikasi sudah dilaksanakan dengan jelas dan konsisten, tetapi jika pelaksana kebijakan kekurangan sumberdaya yang diperlukan untuk

melaksanakan kegiatan-kegiatan dalam implementasi, maka kebijakan implementasi kebijakan sulit dilakukan.

Ketersediaan Sumber Daya Manusia dalam hal penanganan masalah perlindungan anak jalanan di level dinas masih sangat kurang sehingga Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta melakukan upaya pengoptimalan kinerja staf untuk menyelesaikan pekerjaan yang ada, tetapi upaya ini dinilai kurang maksimal, karena membebani pekerjaan diluar kemampuan dan berdampak pada pelaksanaan kebijakan menjadi tidak efektif.

Sumber daya anggaran selain mengandalkan dari APBD juga berasal dari donatur masing-masing rumah singgah. Anggaran yang dialokasikan untuk penanganan dan pembinaan hanya sebesar 45 juta rupiah yang berasal dari APBD dan harus sesuai dengan peraturan Kemendagri No. 32 Tahun 2011. Anggaran sebesar itu harus disalurkan ke panti-panti, rumah singgah atau LKSA berkerja sama dengan Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta. Anggaran tersebut juga disisihkan untuk program Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta dalam hal pembinaan dan perlindungan anak jalanan. Keterbatasan sumber daya anggaran tersebut yang menyulitkan petugas lapangan dalam membuat program secara optimal.

c. Disposisi

Disposisi merupakan kecenderungan sikap, keinginan dan komitmen pelaksana kebijakan untuk melaksanakan sebuah kebijakan

yang ditetapkan. Disposisi yang diungkapkan oleh George C. Edwards III sebagai pendorong keberhasilan implementasi kebijakan, disposisi pelaksana kebijakan akan mempengaruhi kinerja kebijakan sebab jika pelaksanaan kebijakan didasari oleh sikap, keinginan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan dengan baik, maka keberhasilan implementasi kebijakan akan semakin besar.

Dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta, kemauan dan kesungguhan para pelaksana dalam melakukan implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan dinilai sudah baik. Walaupun dengan berbagai kekurangan dan kendala yang ada, mereka tetap berusaha untuk mensiasatinya seperti penggunaan fasilitas pribadi untuk menunjang kelancaran pelaksanaan kebijakan. Sesuai dengan teori Edward III, yang menjadi perhatian mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan yaitu mengenai masalah rekrutmen pegawai dan pemberian insentif. Rekrutmen pegawai, pegawai yang berada di Seksi Rehabilitasi Masalah Sosial sebagian besar merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Seperti yang kita ketahui bahwa rekrutmen PNS melalui beberapa prosedur dengan persyaratan tertentu. Selain itu rekrutmen PNS dilakukan secara terbuka dengan seleksi tertulis maupun wawancara. Sehingga dapat dikatakan bahwa pegawai Seksi Rehabilitasi Masalah Sosial merupakan orang-orang pilihan yang memiliki integritas tinggi dalam menjalankan tugasnya.

Terkait masalah pemberian insentif, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan tidak terdapat insentif khusus dalam hal kegiatan kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta tidak ada, pegawai hanya menerima insentif Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) dan Tunjangan kepada Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Dimana pemberian tunjangan PPTK dilaksanakan satu tahun sekali dan satu orang satu kegiatan tidak boleh *double*.

d. Struktur birokrasi

Pendapat Edward III dalam Widodo (2010:106), struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi yaitu penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Selain itu, struktur birokrasi mencakup dimensi standar prosedur operasional yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugasnya.

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara, struktur organisasi pada Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta menggambarkan jelas pemisahan kegiatan pekerjaan antara yang satu dengan yang lain sehingga hubungan aktivitas dan fungsi dibatasi. Sedangkan pada sisi I-PSM dalam melaksanakan aktivitas penanganan anak jalanan ini dibentuk kelompok kerja yang masing-masing mempunyai tugas pokok dan fungsi saling terkait.

Implementasi Kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta belum memiliki SOP atau prosedur-prosedur kerja, SOP masih dalam taraf pembahasan di tingkat Dinas Sosial Provinsi. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan beberapa narasumber. Sehingga Dinsosnakertans Kota Yogyakarta menggunakan sebuah konsep yaitu petunjuk makro pelaksanaan penanganan anak jalanan berbasis masyarakat, sedangkan I-PSM Kota Yogyakarta dalam melaksanakan prosedur kerja dengan cara musyawarah dengan anggota dan perda pergub sebagai acuan. Belum adanya SOP tersebut tentunya mengakibatkan tidak ada keseragaman para pelaksana dalam bekerja dikarenakan prosedur kerja yang digunakan masing-masing organisasi berbeda.

2. Hambatan Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Kota Yogyakarta

Implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan tidak selalu berjalan lancar. Kebijakan-kebijakan yang dirumuskan terkadang tidak berjalan sesuai dengan apa yang dicita-citakan. Terdapat banyak permasalahan yang dialami baik berasal dari internal lembaga maupun dari eksternal lembaga, sehingga akan menghambat jalannya implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta.

Sesuai dengan hasil wawancara dan pengamatan terdapat beberapa hambatan yang dialami dalam proses implementasi kebijakan

perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi:

a. Hambatan dari internal lembaga terdiri dari:

- 1) Keterbatasan SDM dan Sumber Anggaran, sehingga menyebabkan program yang terealisasi masih belum optimal dan belum berani mengadakan program besar bagi anak jalanan.
- 2) Sosialisasi yang dilakukan masih kurang, karena masih banyak masyarakat dan anak jalanan yang belum mengetahui mengenai adanya kebijakan perlindungan anak jalanan.
- 3) Kehidupan anak yang bertahun-tahun di jalanan tidak seimbang dengan pembinaan yang dilaksanakan hanya berkisar dua minggu atau 12 hari.
- 4) SOP yang masih dalam taraf pembahasan di tingkat Dinas Sosial Provinsi mengakibatkan masing-masing organisasi memiliki prosedur kerja sendiri sehingga tidak ada keseragaman para pelaksana dalam melaksanakan tupoksinya.

b. Hambatan dari eksternal lembaga terdiri dari:

- 1) Faktor Lokasi, letak strategis Yogyakarta dan mudah dijangkau menyebabkan anak menjadi nyaman berada di Kota Yogyakarta
- 2) Faktor Lingkungan, anak jalanan yang telah mendapatkan pembinaan saat kembali kepada lingkungannya cenderung kembali hidup di jalan dan melakukan aktivitas ekonomi.

- 3) Faktor Keluarga, terdapat orangtua yang mengajak atau membiarkan anaknya melakukan aktifitas ekonomi di jalan seperti mengamen dan mengemis.

3. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan

Akibat hambatan-hambatan yang terdapat dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta maka diperlukan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Upaya yang dilakukan oleh masing-masing lembaga dalam mengatasi hambatan, yaitu:

- a. Upaya yang dilakukan Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta dalam mengatasi hambatan implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan yaitu melakukan pendekatan dengan keluarga serta penyadaran. Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta berkerja sama dengan I-PSM Kota melaksanakan kegiatan pemasangan papan-papan himbauan larangan memberikan bantuan kepada anak jalanan di jalan yang terdapat di berbagai titik strategis yang berada di Kota Yogyakarta, dengan harapan masyarakat dapat membantu program pengentasan anak jalanan.

Upaya yang dilakukan oleh Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta mengenai pemasangan papan-papan himbauan dinilai tidak efektif. Dikarenakan banyak masyarakat yang tetap memberi bantuan di jalanan. Upaya tersebut justru membuat dilema masyarakat, disatu

sisi ingin memberi bantuan langsung kepada masyarakat tapi dilain sisi terdapat himbauan untuk tidak memberikan bantuan langsung di jalanan.

Masyarakat beranggapan dengan cara mereka memberikan bantuan langsung kepada anak jalanan, ada kepuasan tersendiri dibandingkan dengan memberikan bantuan melalui organisasi-organisasi sosial. Seperti hasil wawancara dengan salah satu masyarakat yang berada di Kota Yogyakarta, yang menyebutkan:

Tidak efektif mbak adanya papan-papan himbauan itu, soalnya tetep ada yang ngasih bantuan. Saya juga kalau ada yang ngamen atau ngemis kalau anak-anak atau mbah-mbah ya tak kasih. Tapi kalau kaya orang-orang yang sebenarnya masih mampu berkerja ya gak saya kasih mbak. soalnya kalau ngasih bantuan lewat organisasi-organisasi malah ribet, mending ngasih bantuan langsung di jalan kaya gitu.

Tetapi terdapat masyarakat yang setuju dengan adanya pemasangan papan-papan himbauan tersebut. Seperti hasil wawancara dengan salah satu masyarakat yang berada di Kota Yogyakarta, yang menyebutkan “saya setuju mbak ada papan himbauan, hal itu bisa menghimbau orang buat tidak memberikan bantuan di jalanan. Dengan memberikan bantuan ke anak jalanan justru kita membuat mereka untuk malas berkerja dan termanjakan”.

Sesuai dengan pengamatan dan wawancara, upaya yang dilakukan oleh Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta mengenai pemasangan papan himbauan memang mendapat pro-kontra dari masyarakat. Tapi jika dilihat dari segi positifnya, pemasangan papan

himbauan dapat mengurangi jumlah anak jalanan yang melakukan aktifitas di jalanan. Jika tidak ada yang memberi bantuan di jalanan, tentunya anak jalanan tidak akan melakukan aktivitas di jalanan. Dengan memberikan bantuan di jalanan justru menyebabkan banyak anak jalanan yang merasa termanjakan dan berlama-lama melakukan kegiatan ataupun rutinitas mereka sebagai pengamen atau pengemis di beberapa titik strategis seperti di lampu lalu lintas maupun di pusat keramaian.

- b. Hambatan menurut pimpinan RSAD adalah kurangnya sosialisasi yang dilakukan mengenai implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta, masih banyaknya masyarakat dan anak jalanan di Kota Yogyakarta yang tidak mengetahui tentang adanya Perda mengenai perlindungan anak yang hidup di jalan. Sehingga diperlukan penyampaian/sosialisasi mengenai kebijakan tersebut melalui media baik berupa media cetak seperti surat kabar/koran dan majalah, media elektronik seperti melalui televisi dan radio serta media internet.

Upaya lain yang dilakukan oleh RSAD dalam hal perlindungan anak jalanan selain melakukan sosialisasi dengan media, yaitu:

- 1) Melakukan penjangkauan langsung di jalan, dimana kegiatan tersebut dilaksanakan seminggu 3 kali. Kegiatan ini dilakukan oleh RSAD agar anak jalanan tidak melakukan aktifitas ekonomi di jalan. Anak-anak yang kena penjangkauan ini akan ditegur dan

juga ancaman akan dimasukkan penjara. Upaya ini dinilai efektif karena terdapat aksi nyata dalam menangani permasalahan anak jalanan, tindakan kongkret seperti inilah yang membantu pemerintah dalam mengurangi jumlah anak jalanan di jalanan.

- 2) Terdapat program kesejahteraan sosial anak (PKSA), dimana program terdapat monitoring pembinaan dari lembaga, dan masing-masing anak memperoleh 1.000.000 rupiah. Jika terdapat anak/keluarga yang memperoleh PKSA melakukan kegiatan aktifitas ekonomi atau kegiatan meminta-minta di jalan, maka pihak RSAD akan mencabut hak PKSA tersebut, harapannya adalah memberi efek jera kepada keluarga/anak jalanan tersebut.
- 3) Terdapat juga program Orang Tua Asuh. Program orang tua asuh ini diharapkan mampu menjadi solusi permasalahan pengentasan anak jalanan. Dengan adanya program orang tua, hak-hak anak dapat terpenuhi, seperti hak identitas, hak pengasuhan, hak atas kebutuhan dasar, hak kesehatan, hak pendidikan serta hak untuk mendapatkan bantuan dan perlindungan hukum.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh RSAD merupakan tindakan kongkret untuk mengatasi permasalahan anak jalanan yang berada di Kota Yogyakarta. Adanya donatur-donatur dari pihak pemerintah, swasta maupun individu yang menyebabkan kegiatan-kegiatan tersebut dapat berjalan.

- c. Upaya yang dilakukan oleh I-PSM Kota Yogyakarta dalam mengatasi hambatan implementasi perlindungan anak jalanan di Kota Yogyakarta yaitu sosialisasi dan penguatan kelembagaan di tingkat Kecamatan. I-PSM Kota Yogyakarta melaksanakan roadshow ke 14 Kecamatan bersama tokoh masyarakat, tokoh agama serta aparatur pemerintah guna mensosialisasikan program-program yang dilaksanakan dalam hal penanganan permasalahan anak jalanan, dengan harapan agar masyarakat lebih paham dan dapat ikut serta dalam menangani permasalahan anak jalanan di Kota Yogyakarta.

Dalam melaksanakan kegiatan tersebut I-PSM membagi kelompok kerja yang masing-masing tugas dan pokok fungsinya saling terkait. Kelompok kerja (Pokja) tersebut yaitu terdiri dari Pokja Sekretariat, Pokja Sapaan Sosial, Pokja Penjangkauan, Pokja Pembinaan dan Pokja Pendampingan dimana tugas dan fungsi masing-masing pokja sudah terdapat di Hasil Penelitian. Sesuai dengan dokumentasi yang didapatkan dari Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta terdapat perincian rencana aksi/*action plan* di kecamatan atau kelurahan yang dilakukan oleh I-PSM berkerjasama dengan Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta. *Action plan* tersebut yaitu:

- 1) Menghambat laju pertumbuhan anjal di wilayah Kota Yogyakarta, kegiatan yang dilakukan yaitu:

- a) Dibuatkan *form* atau kuesioner bagi kelompok Anjal di Kota Yogyakarta sehingga dapat diperoleh data sekunder yang akurat dari hasil identifikasi di setiap Kelurahan termasuk data kualitatif yang sifatnya lebih kasuistik untuk mengetahui dimensi-dimensi sosio-logis dari persoalan yang dihadapi Anjal.
 - b) Kegiatan ini harus berpegang pada prinsip “*The Best Interest of The Child*”, apapun kebijakan dan langkah intervensi yang dilakukan, semua harus mempertimbangkan kepentingan terbaik bagi masa depan anak. Ini sesuai dengan maklumat Konvensi Hak Anak Internasional (KHA) dan UU Perlindungan Anak (UUPA).
- 2) Memerankan *stakeholders* lokal untuk lebih proaktif, kegiatan yang dilaksanakan yaitu:
- a) Menyatukan pemahaman yang sama dalam bentuk Sarasehan mengenai metodologi pengentasan Anjal di wilayah Kelurahan/Kecamatan melalui pertemuan rutin di organisasi sosial kemasyarakatan ditingkat basis, RT/RW, Dasawisma, TP.PKK RW, Forum Lansia RW, Pengajian, Forum Remaja Masjid, Mudika, Doa Lingkungan Kristiani, dsb.
 - b) Membuat kesepakatan dan rencana aksi warga lingkungan yang berdimensi preventif, kuratif dan persuasif bukan dimensi represif.

- c) Dalam melakukan penjangkauan, strategi menarik keluar persoalan anak yang semula masuk dalam kawasan domestik/privat menjadi isu publik yang dapat dijangkau oleh uluran tangan Petugas Sosial/PSM dan intervensi pihak di luar keluarga.
- 3) Membangun komitmen bersama antara *stakeholders* lokal dengan aparat, kegiatan yang dilaksanakan adalah:
- a) Koordinasi dan konsolidasi secara rutin setiap 2 bulan antara LPMK, TP.PKK, I-PSM dan Kelurahan Siaga dengan Muspika Plus (Kecamatan, Polsek, Koramil, Puskesmas, KUA dan Kelurahan).
 - b) Membuat papan himbauan sosial secara swadaya bersama yang dipasang di beberapa titik ruas jalan.
 - c) Melalui Pemerintah Kota mengadakan MOU dengan beberapa Pelaku Usaha Perhotelan, Rumah Makan, Mall dan Café/Rumah Musik, untuk pementasan seni yang layak tampil di publik. Serta di beberapa titik strategis Jalan Malioboro, Taman Pintar, Eks Terminal Ngabean, Galleria Mall, Malioboro Mall, Ramai Mall, Kawasan Nol KM, dsb.
 - d) Mengadakan festival seni dan budaya untuk komunitas Anak Jalanan oleh binaan SKPD.
- 4) Apresiasi kegiatan antisipatif yang bernuasa lokal, kegiatan yang dilaksanakan adalah:

- a) Mengajak dan mendampingi keluarga rentan dan anjal oleh TP.PKK atau I-PSM untuk terlibat dalam kegiatan sosial kemasyarakatan dan keagamaan sebagai wujud empati dan komitmen pengentasan bukan hanya rasa simpati atau sikap berbelas kasihan semata.
 - b) Dilakukan pelatihan pengelolaan usaha ekonomi mikro dan kecil serta difasilitasi untuk membentuk KUBE Fakir Miskin melalui Program PNPM Mandiri (BKM).
- 5) Membangun dan mewujudkan dukungan tindakan yang persuasif, kegiatan yang dilaksanakan adalah:
- a) Dilakukan kegiatan dialog publik tentang Hak-Hak Anak, Kesehatan Reproduksi, pendalaman agama sesuai kepercayaan secara kontinyu per-bulan kepada keluarga rentan dan kelompok Anjal di setiap Kelurahan.
 - b) Dilakukan Sapaan Sosial dan/atau *Shock Therapy* secara periodik atau berkala oleh masyarakat setempat bukan oleh Aparat.

Upaya yang dilakukan oleh I-PSM yang berkerjasama dengan Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta dalam melaksanakan kegiatan *action plan*, merupakan upaya untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam penanganan anak jalanan di Kota Yogyakarta. Permasalahan anak jalanan dapat teratasi jika terdapat kerjasama lintas lembaga pemerintah dengan masyarakat dan swasta. Peran

serta masyarakat dalam penanganan anak jalanan sangat diperlukan karena masyarakat yang bersentuhan langsung dengan anak jalanan. Pengawasan orang lain dinilai lebih efektif dibanding dengan pengawasan orangtua, karena terkadang anak-anak terjun di jalanan disebabkan mereka tidak menemukan figur “tokoh” dalam keluarganya. Sehingga dengan adanya peran serta masyarakat dalam hal penanganan anak jalanan dapat membawa atau mengarahkan anak jalanan menjadi anak yang lebih baik, tidak terjerumus dalam hal-hal negatif seperti kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Adanya kegiatan-kegiatan festival seni dan budaya untuk komunitas Anak Jalanan juga merupakan salah satu upaya untuk menghapus asumsi negatif mengenai anak jalanan, dimana kebanyakan masyarakat bersikap *stereotype* (pelabelan negatif) terhadap anak-anak jalanan. Dalam pikiran sebagian besar masyarakat, anak jalanan adalah anak-anak yang sulit diatur, bertingkah layaknya preman, suka mabuk-mabukan, senang berkelahi dan hal-hal negatif lainnya. Padahal sebenarnya yang mereka butuhkan adalah “pengakuan”, tetapi terkadang masyarakat cenderung langsung menilai bahwa anak jalanan selalu bersikap negatif.