



LAPORAN PENELITIAN
DIPA PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK
TAHUN ANGGARAN 2005

**EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PERLINDUNGAN
PEKERJA ANAK (CHILD LABOUR) DENGAN
FOKUS ANAK JALANAN DI SURABAYA**

Oleh:

Sulikh Asmorowati, S.Sos., M.Dev.St

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak Tahun 2005,
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga
Nomor 4683/J03/PP/2005
Tanggal 4 Juli 2005
Nomor Urut : 59

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

November, 2005

CHILDREN - EMPLOYMENT
STREET CHILDREN

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA



LAPORAN PENELITIAN
DIPA PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK
TAHUN ANGGARAN 2005

**EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PERLINDUNGAN
PEKERJA ANAK (CHILD LABOUR) DENGAN
FOKUS ANAK JALANAN DI SURABAYA**

Oleh:

Sulikhah Asmorowati, S.Sos., M.Dev.St

KKB
KK-2
LP 99/08
Asm
e

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak Tahun 2005,
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga
Nomor 4683/J03/PP/2005
Tanggal 4 Juli 2005
Nomor Urut : 59

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA

November, 2005



IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. Judul penelitian : Efektivitas Kebijakan Perlindungan Pekerja Anak (*Child Labour*) Dengan Fokus Anak Jalanan Di Surabaya

a. Macam Penelitian : Fundamental Terapan Pengembangan

b. Kategori Penelitian : I II III

2. Kepala Proyek Penelitian

a. Nama lengkap dan Gelar : Sulikah Asmorowati, S.Sos.MDevSt

b. Jenis Kelamin : Perempuan

c. Pangkat/Golongan/NIP : PenataMuda/IIIA/132230971

d. Jabatan sekarang : Asisten Ahli

e. Fakultas/Puslit/Jurusan : Ilmu Sosial&Ilmu Politik(FISIP)/Ilmu Administrasi Negara

f. Univ/Ins/Akademi : Universitas Airlangga

g. Bidang Ilmu yang diteliti : Kebijakan Publik

3. Jumlah Tim peneliti : Tidak ada

4. Lokasi Penelitian : Surabaya

5. Kerjasama dengan Instansi lain: : Tidak ada

a. Nama Instansi : ---

b. Alamat : ---

6. Jangka Waktu Penelitian : 5 Bulan

7. Biaya yang diperlukan : Rp. 5.750.000,00 (Lima Juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah)

8. Seminar Hasil penelitian :

a. Dilaksanakan tanggal : () Baik sekali (v) Baik

b. Hasil Penelitian : () Sedang () Kurang

Surabaya, 17 Oktober 2005

Mengetahui/Mengesahkan
a.n Rektor

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat
Universitas Airlangga



(Handwritten signature)

Prof. Dr. H. Sarmanu, MS
NIP 130 701 125

RINGKASAN

EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEKERJA ANAK (*CHILD LABOUR*)
DENGAN FOKUS ANAK JALANAN DI SURABAYA

(THE EFFECTIVENESS OF POLICIES ON PROTECTION OF CHILD LABOUR WITH A
FOCUS ON STREET CHILDREN IN SURABAYA)

(Sulikh Asmorowati)

Jurusan Ilmu administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Airlangga, Tahun 2005, 36 halaman

Penelitian ini befokus pada kebijakan perlindungan anak jalanan di Surabaya. Fokus ini diambil karena dari tahun ke tahun jumlah anak jalanan di Indonesia, termasuk di Kota Surabaya, berikut permasalahan-permasalahan yang timbul di dalamnya cenderung meningkat. Ini mengindikasikan perlunya kebijakan penanganan maupun perlindungan anak jalanan yang komprehensif serta proses pengimplementasian yang efektif. Penelitian ini penting untuk dilakukan mengingat kualitas hidup dan masa depan anak-anak jalanan sangat memperhatikan, sementara mereka adalah aset, investasi SDM sekaligus tumpuan masa depan bangsa. Jika kondisi/kualitas hidup anak yang memperhatikan ini terus berlangsung, maka bukan tidak mungkin bangsa ini mengalami *lost generation* (generasi yang hilang), mengingat pentingnya peranan generasi muda bagi kelangsungan pembangunan dan kelangsungan bangsa kelak.

Secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan perlindungan pekerja anak, khususnya berkenaan dengan anak jalanan di Kota Surabaya. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan-kebijakan perlindungan/penanganan anak jalanan yang diimplementasikan di Kota Surabaya serta mengetahui bagaimana efektivitas implementasi dari kebijakan-kebijakan tersebut, termasuk mengidentifikasi faktor pendukung maupun penghambatnya.

Penelitian ini bersifat deskriptif, dimana peneliti berupaya menggambarkan bagaimana efektivitas implementasi kebijakan perlindungan pekerja anak, khususnya berkaitan dengan anak jalanan di Surabaya. Populasi penelitian ini adalah institusi pelaksana kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Surabaya. Informan penelitian ditarik secara *the Systematic Selection Procedur*, yaitu dengan menggunakan 'purposive sampling' atau informan bertujuan, yakni staf pada institusi terkait dengan anak jalanan yang dianggap memahami dan

terkait dengan permasalahan. Pada penelitian ini yang menjadi informan adalah staf-staf pada dinas sosial, dinas kesehatan dan dinas pendidikan, serta beberapa staf dari LPA Jatim. Data dikumpulkan lewat wawancara secara langsung dengan pedoman wawancara bersifat terbuka. Teknik dokumentasi juga digunakan untuk memperoleh data sekunder yang relevan. Data kemudian dianalisis secara kualitatif, dan disajikan baik dalam bentuk tabel frekuensi maupun uraian-uraian kualitatif dengan penyajian bentuk naratif untuk memperoleh gambaran sedetail mungkin untuk ditarik kesimpulan.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya melibatkan beberapa instansi terkait yaitu, Dinas Sosial, Dinas Polisi Pamong Praja (Dispol PP), Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbang Linmas), Polisi Wilayah Kota Besar (Polwiltabes), Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Rumah sakit jiwa serta Kecamatan dan Kelurahan. Dalam implementasinya, tidak jarang institusi-institusi ini melibatkan stakeholder-stakeholder lain, diantaranya Lembaga Swadaya Masyarakat (misalnya LPA. *Save the Children*), termasuk rumah singgah-rumah singgah atau institusi pendidikan seperti Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Airlangga. Penelitian ini menemukan bahwa tidak semua dinas yang seharusnya berperan memiliki program penanganan anak jalanan. Instansi yang mempunyai program khusus untuk menangani anak jalanan adalah hanya Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan. Sedang instansi lain hanya mendukung bahkan kurang aktif.

Sementara untuk kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya selama ini sudah berjalan, tetapi tidak dapat menjangkau semua anak jalanan di Surabaya (belum ada 1000 anak jalanan yang tertangani dari total 2.310 anak jalanan di Surabaya pada tahun 2003). Dari segi implementasinya, kebijakan maupun program tersebut masih belum efektif karena belum mampu mencapai target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam formulasi kebijakan. Ditambah dengan adanya realitas seperti program yang salah sasaran, karena tidak dilaksanakan secara khusus untuk anak jalanan; program tidak berkelanjutan serta kurang terkoordinasi dengan baik. Semua ini menyebabkan terjadinya kecenderungan peningkatan anak jalanan dari tahun ke tahun. Adapun, faktor pendukung dan penghambat kebijakan penanganan anak jalanan adalah belum tersedianya *data base* tentang anak jalanan yang akurat, yang memberikan informasi tentang jumlah, sebaran maupun daerah asal anak jalanan sehingga upaya penanganannya menjadi lebih komprehensif. Selain itu, meski telah ada perundangan yang terkait dengan pendidikan, kesejahteraan, perlindungan dan kekerasan anak jalanan (dalam kerangka UU no 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak), namun

penegakannya belum efektif, serta belum tersosialisasikan dengan baik. Kalaupun ditegakkan, penegak hukum tidak punya perspektif tentang hak anak. Serta belum ada Perda yang memihak pada hak-hak anak (Perda Perlindungan Anak), meski LSM-LSM sedang berupaya tampak belum ada respon yang menggembirakan dari Pemkot Surabaya. Dan terakhir, kebijakan penanganan anak jalanan masih belum didukung dengan sumber daya yang memadai, baik berupa fasilitas, sumber daya manusia maupun sumber pendanaan. Realitanya Pemkot belum cukup mengalokasikan anggaran sesuai dengan amanat undang-undang, hal ini menunjukkan dampak dari pembangunan yang belum memihak pada orang miskin (*pro poor development*).

Sebagai saran, agar implementasi kebijakan dan program penanganan anak jalanan di Kota Surabaya menjadi lebih efektif dan optimal, maka Pemkot Surabaya harus mulai mengagendakan formulasi perda perlindungan anak sebagai salah satu skala prioritas. Selain itu Pemkot Surabaya melalui instansi-instansi terkaitnya harus membuat program-program yang benar-benar dikhususkan untuk penanganan dan perlindungan anak jalanan yang didukung dengan pengalokasian sumber daya baik SDM, dana dan fasilitas-fasilitas yang memadai untuk pelaksanaannya. Agar instansi-instansi terkait lebih intensif dalam melakukan operasi penertiban, pembinaan serta pemberdayaan terhadap anak jalanan, terutama dari segi ekonomi, pendidikan dan agamanya, yang diasumsikan merupakan basis utama dan model yang efektif untuk penanganan dan pemberdayaan anak jalanan. Upaya ini dapat dilakukan dengan koordinasi antar sektoral, serta kerjasama yang baik dengan LSM-LSM maupun intitusi pendidikan formal maupun informal. Perlu ditekankan pula bahwa pemberdayaan anak jalanan harus dilakukan bersama dengan pemberdayaan keluarga mereka. Hal ini penting mengingat masyarakat dan negara yang sehat, kuat, cerdas, dan berkualitas tumbuh dan berkembang dari dan dalam lingkungan keluarga yang sehat, kuat, cerdas dan berkualitas. Dengan demikian, masalah anak termasuk anak jalanan perlu penanganan yang meliputi pula basis keluarga karena keluarga adalah penanggung jawab pertama/utama masa depan anak.

Kata kunci = kebijakan perlindungan, child labour, anak jalanan

Dibiayai oleh : Dana DIPA Universitas Airlangga
 Nomor SK Rektor : 4683/JO3/PP/2005
 Tanggal : 4 Juli 2005

SUMMARY

**THE EFFECTIVENESS OF POLICIES ON PROTECTION OF CHILD LABOUR WITH A
FOCUS ON STREET CHILDREN IN SURABAYA**

**(EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEKERJA ANAK (*CHILD LABOUR*)
DENGAN FOKUS ANAK JALANAN DI SURABAYA)**

(Sulikh Asmorowati)

Jurusan Ilmu administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Airlangga, Tahun 2005, 36 halaman

This research concerns with policies on protection of street children in Surabaya. It is driven by the increasing number of street children in Surabaya, as so in Indonesia, year to year. This increase is soon followed by the related problems, which certainly need to be addressed by a comprehensive policies on protection of street children that require an effective policies implementation. This research is deemed necessary, considering the poor quality of street children's live and welfare, as well as their poor future living. Without full attention to the problem, it is undoubtedful that *lost generation* in Indonesia will occur as children are the important generation for a country's development.

This research aims to describe the effectiveness of policies on protection of street children in Surabaya. Specifically, it seeks to identify the city government of Surabaya's policies in tackling and protecting street children as well as to know their effectiveness and to identify supporting and impeding factors for the effective implementation.

This research is descriptive in nature as the researcher seeks to describe how effective is the implementation of policies on street children in Surabaya. The population of this research is intitutions, i.e. those that implement and responsible for the policies. Informants are choose with *the Systematic Selection Procedur*, namely with 'purposive sampling' with the underlying assumption that informants are those who know exactly about the problems. Tne informants are staffs in Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan, and some staffs of the Lembaga Perlindungan Anak (LPA Jatim). Datas are collected through interview as well as documentation of relevant secondary data and then analised qualitatively, presented both in the frequency tables and qualitative explanation of the problems to gain the conclusion.

This research finds that the implementing agencies of policies on protection of street children in Surabaya involve such institutions as Dinas Sosial, Dinas Polisi Pamong Praja (Dispol PP), Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbang Linmas), Polisi Wilayah Kota Besar (Polwiltabes), Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Rumah sakit jiwa and Kecamatan (*districts*) and Kelurahan (*wards*). In the implementation, these institution involve other stakeholders such as non government institusion (Lembaga Swadaya Masyarakat, for example LPA, *Save the Children*), also *rumah singgah-rumah singgah* (temporary shelter for street children) or institutions, such as Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Airlangga. Significantly, this reserach finds that not all institutions (Dinas) which suppose to actively involve, have roles in the initiatives on protecting street children. The only institutions which active and have special programs in tackling street children are Dinas Sosial, Dinas Kesihatan and Dinas Pendidikan, while other institutions only support or pasively involve.

In terms of the policies, it is found that the policies on street children in Surabaya are on going, however, it cannot cover all street children in Surabaya (in 2003 from a total of 2310 street children, the policies can cover less than 1000 street children). Meanwhile in the implementation contex, this research finds that the implementation of policies on street children in Surabaya has not been effective as they have not been able to achieve the policies' aims and targets. Moreover, there have not been policies that are designed spesifically for street children as well as the absence of good coordination amongst the institutions engage with the policies. Finally, the reserach finds supporting and impeding factors for the effective implementation of the policies, namely inavailability of an accurate *data base* on street children which inform the city government of Surabaya about the number and characteristics of the street children or where they come from so that the policy initiative can be more comprehensive. Besides, eventhough there has been law concern with the education, the health and the welfare of street children (UU no 23, 2002 tentang perlindungan anak (protection of child), the enforcement has been effective, and with poor internalisation/sosialisation. If the law is enforced, the enforcement agencies have not had a perspetive on the child rights. Furthermore, there has not been any regional law (Perda) concerns with child rights (Perda Perlindungan Anak). Although there has been a demand from NGOs (LSM) for the city government to formulate such regional law (Perda Perlindungan Anak), the city government has not responded appropriately to the demand. Eventually, the policies on street children in Surabaya have not been supported with adequate

resources, in terms of facilities, finance or human resource. The reality is the city government has not allocated enough financial support as the laws order, showing the impact of development which is not pro poor.

As suggestions, to gain an effective implementation of the policies on protection of street children, the city government of Surabaya should put the formulation of regional law on child protection as a priority agenda. Besides, the city government through its relevant institutions should devote its attention to solve the problems related to street children by designing interventions or programs which are specifically targeted street children, supported by adequate resources (facilities, human resources and finance). These institutions should more actively involve in tackling, managing and empowering street children, especially in the economic, education and religious aspect as these constitute the primary base dan model for an effective protection of street children. These can be done with coordination amongst sectors as well as cooperations with many NGOs or formal and informal education institutions. Most significantly, empowerment of street children should be done in tandem with the empowerment of their family, as good quality communities are raised from good quality families and the fact that family is the prime actor responsible for their children future.

Funded by : Dana DIPA Universitas Airlangga
Number SK Rektor : 4683/JO3/PP/2005
Date : 4 Juli 2005

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat-Nya sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Penelitian ini berjudul "Efektivitas Kebijakan Perlindungan Pekerja Anak (*Child Labour*) dengan Fokus Anak Jalanan di Surabaya". Fokus penelitian ini diambil karena dari tahun ke tahun jumlah anak jalanan di Indonesia, termasuk di Kota Surabaya, berikut permasalahan-permasalahan yang timbul di dalamnya cenderung meningkat. Hal ini mengindikasikan perlunya kebijakan penanganan maupun perlindungan anak jalanan yang komprehensif serta proses pengimplementasian yang efektif. Dengan penelitian ini maka dapat diketahui keefektifan dari berbagai kebijakan berkaitan dengan anak jalanan di Surabaya, untuk kemudian dapat dicari upaya-upaya alternatif untuk meningkatkan upaya perlindungan anak jalanan.

Ucapan terimakasih tidak lupa peneliti sampaikan kepada pihak-pihak yang telah mendukung terselesaikannya penelitian ini diantaranya Rektor Universitas Airlangga dan Kepala Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Airlangga atas dukungan dananya, serta staf pada Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan serta staf pada Lembaga Perlindungan Anak Jatim (LPA Jatim) yang bersedia menjadi informan. Akhirnya semoga penelitian ini dapat berguna bagi pembacanya dan dapat berkontribusi pada pemecahan masalah pembangunan, khususnya berkaitan dengan anak jalan.

Surabaya, 17 Oktober 2005

Peneliti

DAFTAR ISI

Lembar identitas dan Pengesahan.....	ii
Ringkasan dan Summary.....	iii
Kata Pengantar.....	ix
Daftar Isi.....	x
Daftar Tabel dan Bagan.....	xi
Bab I. Pendahuluan	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	4
Bab II. Tinjauan Pustaka	
II.1. Kebijakan Negara.....	5
II.2. Efektivitas Kebijakan.....	6
II.3. Anak, pekerja anak dan anak jalanan.....	7
Bab III. Tujuan dan manfaat penelitian.....	10
Bab IV. Metode penelitian.....	11
Bab V. Hasil dan pembahasan.....	12
V.1. Hasil data penelitian.....	13
V.1.1. Figur anak jalanan di kota surabaya	13
V.1.2. Kebijakan penanganan anak jalanan di kota surabaya	15
A. Kebijakan penanganan anak jalanan yang ditujukan kepada anak.....	17
I. Kebijakan berkenaan dengan permasalahan sosial: program dinas sosial beserta instansi yang terkait.....	17
II. Kebijakan berkenaan dengan permasalahan kesehatan: program dinas kesehatan dalam penanganan anak jalanan.....	23
III. Kebijakan berkenaan dengan permasalahan pendidikan: program lelang anak asuh	26
B. Kebijakan penanganan anak jalanan yang ditujukan kepada orang tua.....	28
V.1.3. Hasil penelitian tentang efektivitas kebijakan penanganan anak Jalanan di Kota Surabaya, serta faktor pendukung dan penghambatnya	30
V.2. Pembahasan.....	31
Bab VI. Kesimpulan dan saran.....	34
VI.1. Kesimpulan	34
VI.2. Saran.....	35
Daftar Pustaka.....	36

DAFTAR TABEL DAN BAGAN

Tabel V.1. Jumlah anak jalanan di surabaya tahun 2001-2004.....	13
Tabel V.2. Anak jalanan di surabaya berdasarkan umur tahun 2003.....	14
Tabel V.3. Sebaran kecamatan dengan anak jalanan tertinggi.....	14
Tabel V.4. Sebaran kecamatan dengan anak jalanan tertinggi.....	15
Tabel V.5. Rekapitulasi razia Januari-Agustus 2005.....	19
Bagan V.1. Penanganan anak jalanan	16
Bagan V.2. Model usaha kesejahteraan anak.....	22
Bagan V.3. Faktor-faktor yang menentukan Status kesehatan seseorang.....	24
Bagan V.4. Upaya-upaya pemeliharaan kesehatan seseorang.....	24
Bagan V.5. Tanggung jawab kesejahteraan anak.....	29

BAB I

PENDAHULUAN

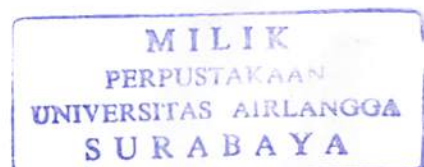
1.1. Latar Belakang Masalah

Hingga saat ini isu tentang pekerja anak belum menjadi prioritas kebijakan pemerintah Indonesia. Hal ini terlihat dari belum adanya struktur regulasi yang komprehensif dan solutif, disertai struktur pendukung dalam tataran implementasinya. Sementara itu, dalam sejarah manusia selalu ada anak yang bekerja (Hindman 2000: 6). Pada tahun 1949 Pemerintah Indonesia telah melarang anak usia dibawah 15 tahun untuk bekerja, tetapi pada tahun 1987 dengan pertimbangan sosial dan ekonomi, pemerintah mencabut larangan bekerja bagi anak yang untuk alasan sosial dan ekonomi 'terpaksa' harus bekerja. Kebijakan ini secara implisit berkaitan dengan pengembangan iklim investasi di tanah air, dimana tenaga kerja anak adalah tenaga kerja murah yang menguntungkan investasi (Bessel 1999).

Jelasnya, pekerja anak berkontribusi besar dalam perekonomian Indonesia baik di sektor formal maupun informal dan bermacam lapangan pekerjaan. Di sektor formal mereka terlibat dalam pertanian, perkebunan, perikanan, pabrik/industri lain atau sebagai pembantu rumah tangga. Di sektor informal mereka menjadi pemulung, penyemir sepatu, pengamen, pengemis dan lain sejenisnya. Sayangnya, beberapa anak bahkan berada dalam kegiatan anti sosial seperti prostitusi, pencopet atau pengedar obat-obatan terlarang (Parker 2002). Pekerja anak di sektor informal inilah yang kemudian dikenal sebagai anak jalanan, yang dalam kehidupan riilnya kemudian kerap terlibat dalam aktivitas anti sosial seperti terurai di atas. Ironisnya, mereka juga sering dianggap sebagai bagian dari masyarakat yang terlupakan dengan berbagai stigma yang melekat, yang dianggap kotor, miskin dan pembawa masalah sehingga keberadaan mereka dianggap sebagai pengganggu bagi ketertiban masyarakat.

Dalam tataran kebijakan, UUD 1945 mengatur bahwa "anak terlantar dipelihara oleh negara". Artinya pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap pemeliharaan, pembinaan dan perlindungan anak, khususnya anak terlantar, termasuk anak jalanan. Di sisi lain, meskipun pemerintah Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) berkaitan dengan anak, ratifikasi-ratifikasi ini dalam kenyataannya tidak berarti banyak bagi kelangsungan perlindungan pekerja anak di Indonesia.

Beberapa konvensi yang telah diratifikasi adalah konvensi hak anak (*the convention on the rights of the child*) yaitu konvensi yang melindungi hak-hak esensial anak (disahkan pada tahun 1989) dan telah diratifikasi pemerintah Indonesia setahun setelahnya, dengan



keputusan presiden No. 36/1990 tanggal 25 Agustus 1990 (UNICEF 2003). Menariknya, Indonesia merupakan salah satu negara peratifikasi awal konvensi ini (ILO 1999; Putranto 2000: 90). Selain itu pemerintah juga telah meratifikasi beberapa konvensi utama dari *International Labour Organisation* (ILO), seperti Konvensi No 138 tahun 1973 yang diratifikasi pada Mei 1999. Konvensi ini mengatur tentang umur minimal untuk mulai masuk dunia kerja (*minimum age for admission to employment*) yaitu antara 13-15 tahun. Serta Konvensi ILO No 182 tahun 1999 tentang bentuk terburuk dari pekerja anak (*The worst forms of child labour*) yang diratifikasi pada 28 Maret 2000. Sayangnya, konvensi ini tetap menjadi lembaran-lembaran ideal dengan konsekuensi praktis yang perlu ditanyakan, termasuk di negara-negara yang telah meratifikasinya, seperti di Indonesia.

Hak-hak asasi anak termasuk pekerja anak, anak terlantar dan anak jalanan, pada hakikatnya sama dengan hak asasi manusia umumnya, seperti tercantum dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Konvensi hak Anak. Hak-hak anak tersebut, yaitu hak sipil dan kemerdekaan (*civil right and freedoms*), hak lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family environment and alternative care*), hak kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), hak memperoleh pendidikan, rekreasi dan budaya (*education, leisure and culture activities*), dan perlindungan khusus (*special protection*).

Dari segi kebijakan dan perlindungan hak anak, pemerintah telah menunjukkan komitmen dan itikad baiknya dengan ditetapkannya Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada tanggal 22 Oktober 2002. Dengan UU ini maka pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan tindakan-tindakan baik secara hukum, politik, ekonomi maupun sosial untuk menjamin pelaksanaan perlindungan anak dari segala bentuk tindak kekerasan dan diskriminasi.

UU ini menyatakan bahwa pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat. Anak-anak ini meliputi anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak tereksplotasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotik, alcohol, psikotropika, dan zat aditif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan dan perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran (pasal 59). Ayat 4 pasal 66 UU ini mengatur larangan untuk menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan eksploitasi

terhadap anak sedangkan ayat 2 pasal ini mensyaratkan pelibatan berbagai instansi pemerintah, perusahaan, serikat pekerja, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat dalam penghapusan eksploitasi terhadap anak secara ekonomi dan/atau seksual

Selain itu, pemerintah juga telah mengeluarkan undang-undang ketenagakerjaan terbaru, yaitu UU nomor 13 tahun 2003 yang dikeluarkan pada 25 Maret 2003. UU ini mengatur lebih terperinci masalah pekerja anak, yaitu dalam pasal 68-75 yang menjadi landasan bagi strategi perlindungan tenaga kerja anak di Indonesia. Beberapa hal yang diatur UU ini diantaranya syarat adanya ijin orang tua bagi seorang anak untuk bekerja, waktu kerja maksimum bagi anak untuk bekerja yaitu 3 jam per hari serta penentuan upah yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku (http://www.dprin.go.id/regulasi/2003-/03/UU_13_03.pdf).

Dibandingkan dengan UU ketenagakerjaan sebelumnya yaitu UU No. 25 tahun 1997 yang hanya mengatur pekerja anak dalam 3 pasal (pasal 95-97), UU ini menunjukkan perhatian pemerintah yang lebih dibanding sebelumnya (meskipun perhatian lebih disini tetap belum menjadikan isu tentang pekerja anak menjadi isu prioritas kebijakan). UU No. 13 tahun 2003 ini juga seakan membawa angin segar bagi pekerja anak dimana dengan UU ini secara legal pekerja anak menjadi lebih terlindungi mengingat lebih banyak pasal yang memberikan jaminan perlindungan bagi pekerja anak.

Dengan UU no 13 tahun 2003 ini pemerintah secara eksplisit meng-ilegalkan pekerja anak di Indonesia. Komitmen ini jelas dari istilah yang dipakai pemerintah dalam UU tersebut, yaitu dengan menyebut anak yang 'bekerja' (*working children*) dan bukan 'pekerja anak' (*Child labour*). Meski dua kata tersebut merujuk pada orang yang sama, yaitu anak-anak yang 'terpaksa bekerja' untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri atau bahkan untuk memenuhi kebutuhan keluarga mereka, namun penggunaan istilah anak bekerja dalam UU tersebut tetap menunjukkan komitmen pemerintah untuk melindungi pekerja anak.

Sebelumnya, pemerintah juga telah berkomitmen untuk menanggulangi permasalahan pekerja anak melalui Keputusan Menteri (KEPMEN) Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 5 tahun 2001 tentang Penanggulangan Pekerja Anak (PPA). Selain memperjelas dan mengoperasionalkan UU berkaitan dengan perlindungan pekerja anak (Saat itu UU No. 25 tahun 1997), KEPMEN ini juga menjelaskan upaya-upaya pemerintah untuk melindungi kesejahteraan dan masa depan pekerja anak melalui program-program khusus seperti program beasiswa bagi anak putus sekolah, penyelenggaraan pendidikan dan sekolah nonformal serta pelatihan-pelatihan lain untuk meningkatkan ketrampilan pekerja anak (http://www.nakertrans.go.id/undang_undang/kepmen/KEPMEN052001.htm).

Namun begitu, efektivitas kebijakan-kebijakan berkaitan dengan anak, khususnya bagi pekerja anak di sektor informal (anak jalanan) dalam implementasinya masih perlu dipertanyakan. Hal ini mengingat kecenderungan di mana lebih banyak anak yang bekerja *overload* berada dalam kondisi yang membahayakan dan eksploitatif. Pekerja anak seperti inilah yang lebih banyak di jumpai di Indonesia, mereka menjadi kelompok marginal dengan kesehatan dan pola makan tidak sehat, sehingga merampas masa kecil serta mengacaukan pengembangan mental dan kepribadian anak. Anak-anak menjadi sangat terancam ketika menjadi anak jalanan. Tidak jarang, mereka menjadi korban baik dari aparat kepolisian yang bertindak kasar, senior atau teman sebaya mereka, menjadi obyek intimidasi, penyelewengan seksual, dan berbagai aktivitas brutal lain, seperti perampasan dan perampokan (Jette 2002).

Di Indonesia, pada tahun 1998, hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Badan Pusat Statistik Republik Indonesia menunjukkan bahwa anak jalanan secara nasional berjumlah sekitar 2,8 juta anak. Angka ini naik sekitar 5,4% pada tahun 2000, mencapai sekitar 3.1 juta anak. Pada tahun ini, anak yang tergolong rawan menjadi anak jalanan berjumlah 10,3 juta anak atau 17,6% dari populasi anak di Indonesia, yaitu 58,7 juta anak (Soewignyo, 2002). Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa kualitas hidup dan masa depan anak-anak sangat memprihatinkan, sementara mereka adalah aset, investasi SDM sekaligus tumpuan masa depan bangsa. Jika kondisi/kualitas hidup anak memprihatinkan, berarti masa depan bangsa juga kurang menggembirakan. Bahkan, sebagian dari anak bangsa tersebut mungkin mengalami *lost generation* (generasi yang hilang). Karena itulah penelitian ini memfokuskan pada bagaimana efektivitas kebijakan perlindungan pekerja anak, khususnya bagi anak jalanan di kota Surabaya. Hal ini signifikan mengingat pentingnya peranan generasi muda bagi kelangsungan pembangunan dan kelangsungan bangsa kelak.

I.2. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan perlindungan tenaga kerja anak khususnya berkaitan dengan anak jalanan di Surabaya?

Dari permasalahan tersebut, penelitian ini akan membahas. 1) Kebijakan-kebijakan perlindungan pekerja anak yang diimplementasikan di kota Surabaya, khususnya berkaitan dengan anak jalanan. 2) Efektivitas implementasi kebijakan-kebijakan tersebut berikut identifikasi tentang faktor-faktor pendukung maupun penghambatnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II. 1. Kebijakan Negara

Pengertian kebijakan (*policy*), dalam hal ini kebijakan negara atau kebijakan publik (*public policy*) menurut Nicholas Henry (2004: 305) adalah '*a course of action adopted and pursued by government*' atau serangkaian tindakan yang diadopsi dan diupayakan oleh pemerintah. Definisi ini mengasumsikan bahwa apapun yang dilaksanakan oleh pemerintah pada dasarnya bisa disebut sebagai kebijakan negara.

Pendapat lain menyatakan bahwa kebijakan publik merujuk pada serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah, yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan-tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat (Dye, 2005; Islami, 1997).

Lebih lanjut Thomas R. Dye menekankan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka sesuatu harus mempunyai tujuan. Selain itu, kebijakan negara tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus meliputi juga "tindakan" pemerintah. Perlu ditekankan pula bahwa sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga merupakan kebijakan negara. Hal ini karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah (Dye, 2005).

Selanjutnya James E. Anderson mengatakan bahwa Kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (dalam Islami 1997).

Dari pengertian-pengertian kebijakan negara di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Implikasi dari pengertian tersebut adalah bahwa: 1) Kebijakan negara dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah. 2) Kebijakan negara tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata. 3) Kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu adalah mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. 3) Kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh masyarakat.

Dalam realitanya kebijakan memiliki tujuh bentuk, yaitu:

1. Kebijakan sebagai output suatu institusi atau badan, misalnya lembaga-lembaga pemerintahan
2. Kebijakan adalah penetapan keputusan berdasarkan rasio untung-rugi dalam kaitannya dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat
3. Kebijakan sebagai improvisasi dari kebijakan yang telah ada
4. Kebijakan adalah penetapan keputusan berdasarkan kondisi ekuilibrium kelompok-kelompok kepentingan
5. Kebijakan sebagai pilihan elit
6. Kebijakan sebagai pilihan publik berkaitan dengan kontrak politik antara masyarakat dengan wakilnya
7. Kebijakan sebagai langkah untuk memasuki Zero-Sum conflict (Dye, 2005:11-28).

Perlu diketahui bahwa kebijakan dapat dipilah-pilah menjadi program-program yang lebih operasional. Secara garis besar program dapat diartikan sebagai tindakan yang terorganisasi dengan tujuan tertentu dalam ruang dan waktu yang terbatas dan biasanya terbatas pada satu atau lebih organisasi atau aktivitas-aktivitas.

Berdasarkan tujuh bentuk kebijakan di atas, maka dalam penelitian ini kebijakan mengambil bentuk sebagai output dari suatu institusi atau badan pemerintah. Kebijakan ini dapat berupa program-program. Yaitu serangkaian tindakan yang diadopsi dan diupayakan maupun tidak oleh institusi-institusi pemerintah di Kota Surabaya yang bertanggung jawab terhadap penanganan dan perlindungan anak jalanan.

II.2. Efektivitas Kebijakan

Sementara itu berhasil tidaknya suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu sistem dan aparaturnya yang mampu, tanggap serta kreatif. Yaitu suatu aparaturnya pengelolaan yang sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen modern dalam sikap, perilaku, dan kemampuan teknisnya. Secara teoritis Parriata Westra (1980:25) mengartikan keefektifan sebagai suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Menurut Henry (2004:170), keefektifan adalah *'the full production of intended result'* atau tercapainya hasil-hasil yang diinginkan. Jelasnya, keefektifan merupakan perbandingan antara hasil yang terlaksana secara nyata dengan hasil

yang direncanakan. Dengan kata lain 'suatu kebijakan dikatakan berhasil atau efektif bila dapat mencapai tujuannya.

Ada kriteria atau indikator-indikator tertentu dalam efektivitas. Menurut George Poulos dan Tannembaum, indikator itu adalah: 1) Produktivitas dari kebijakan tersebut, yaitu kemampuan suatu kebijakan yang terkandung di dalamnya untuk melakukan adaptasi dan pelembagaan dimana kebijakan itu dilaksanakan, ini terbukti dari semangat aparat pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. 2) Keberhasilan menyesuaikan diri dengan perubahan yang datang dari dalam maupun luar. 3) Tidak adanya tekanan, tegangan dan konflik antar organisasi pelaksana.

Kriteria lain adalah suatu kebijakan, inovasinya dapat diterima dan didukung lingkungan eksternalnya. Serta menyangkut dukungan dari lingkungan, seperti masyarakat, pemerintah maupun kelompok profesi.

Lebih rinci efektivitas kebijakan dapat diukur dari :

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan
3. Proses analisa dan penyusunan kebijakan yang mantap
4. Perencanaan yang matang
5. Penyusunan program yang tepat
6. Tersedianya sarana dan prasarana kerja
7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik
8. Pelaksanaan tugas secara efektif dan efisien

Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan meliputi faktor-faktor internal (perubahan yang ada dalam kebijakan itu sendiri, termasuk aparat pelaksanaannya) maupun faktor-faktor eksternal, misalnya: perubahan struktur masyarakat, kondisi ekonomi, dan situasi politik (Rosyidi 1984:16)

Dari berbagai uraian diatas maka penelitian ini akan menggunakan indikator-indikator diatas untuk menjawab permasalahan apakah selama ini kebijakan perlindungan pekerja anak khususnya anak jalanan di Kota Surabaya telah efektif dalam pelaksanaannya

II.3. Anak, pekerja anak dan anak jalanan

Konsep anak seringkali didefinisikan dan dipahami secara berbeda, sesuai dengan sudut pandang dan kepentingan yang beragam. Dalam UU No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, anak adalah seseorang yang berusia di bawah 21 tahun dan belum

menikah. Sedangkan menurut UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Sementara itu pengertian pekerja anak (*child labour*), menurut ILO adalah semua anak dibawah 15 tahun yang aktif secara ekonomi, kecuali 1) mereka yang berusia dibawah lima tahun dan 2) mereka yang berusia antara 12-14 tahun tapi bekerja kurang dari 14 jam per minggu, kecuali kalau mereka bekerja dalam lingkungan yang berbahaya (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2002/19.htm>). Dalam UU No 13 tahun 2003 pemerintah melegalkan anak berusia antara 13-15 tahun untuk terlibat dalam pekerjaan-pekerjaan ringan yang tidak akan mengganggu pengembangan fisik, mental dan sosial anak tersebut (pasal 69) dengan jam kerja tidak lebih dari 3 jam per hari (http://www.dprn.go.id/regulasi/2003/03/UU_13_03.pdf).

Dari pasal ini, sebenarnya secara tidak langsung pemerintah melegalkan anak jalanan yang berusia 13-15 tahun, permasalahan muncul ketika dalam realitasnya dilapangan pekerja anak, khususnya anak jalanan melibatkan pula anak-anak berusia kurang dari 13 tahun bahkan balita serta menjalankan aktivitasnya dari pagi hingga sore hari yang berarti jauh melebihi 3 jam, ditambah lagi dengan ancaman tindak kekerasan seperti terurai dalam bab I.

Sesuai batasan umur UU no 23 tahun 2002, anak jalanan dapat diartikan sebagai anak-anak berusia kurang dari 18 tahun yang sebagian besar waktunya berada di jalanan atau di tempat-tempat umum ciri-ciri sebagai berikut melakukan kegiatan/bekerja atau berkeliaran di jalanan, penampilannya kebanyakan kusam dan pakaian tidak terurus sementara mobilitasnya tinggi (Subhansyah dkk, 2005:10). Berkaitan dengan intervensi kebijakan atau program, yang dilakukan, dalam prakteknya, Departemen Sosial memberi batasan minimum usia anak jalanan yaitu 6 tahun. Hal ini dikarenakan Departemen Sosial menekankan faktor resiko bahwa menjadi anak jalanan berarti hilangnya partisipasi di sekolah, sehingga penentuan usia minimum Depsos disesuaikan dengan usia sekolah. Sebaliknya, LSM menentukan batasan minimum anak jalanan dari usia 0 atau 2 tahun, dikarenakan LSM beranggapan menjadi anak jalanan beresiko terhadap aspek psikis/fisik anak yaitu semakin rengangnya hubungan anak dengan keluarga (Subhansyah dkk, 2005).

Dalam perkembangannya, anak jalanan dibagi menjadi anak yang hidup di jalan (*children of the street*) dan anak yang bekerja di jalanan (*children on the street*) (Subhansyah dkk, 2005). Penelitian ini berfokus pada anak yang bekerja di jalan, karena anak-anak ini lebih beresiko untuk dieksploitasi secara ekonomi baik oleh orang tua maupun oleh pihak lain, serta sesuai dengan fokus pekerja anak pada penelitian ini. Anak yang bekerja di jalanan

kebanyakan masih mempunyai kontak dengan keluarga mereka, namun mereka sering tidak mendapat pengasuhan yang layak dari orang tua mereka. Hal ini karena hubungan keluarga seringkali telah diubah menjadi hubungan kerja, dimana anak diperlakukan seperti buruh dan orang tua adalah majikan (Subhansyah dkk, 2005).

Berbeda dengan anak hidup di jalan yang kebanyakan dari luar kota, anak yang bekerja di jalan berasal dari kampung-kampung di sekitar jalan/perkotaan tersebut. Anak yang bekerja di jalan ini semakin meningkat sebagai dampak dari krisis moneter yang terjadi di Indonesia pada pertengahan tahun 1997. Sebagai pekerja di jalanan dan tempat-tempat umum, anak jalanan melekat dengan stigma-stigma dan sering dianggap sebagai 'pengganggu' karena itu dipandang perlu untuk ditertibkan. Keberadaan mereka selain karena kemiskinan dan kekerasan dalam keluarga, juga karena pengaruh faktor lingkungan sosial. Dalam hal kemiskinan, anak jalanan telah dipandang sebagai problem ekonomi dan sosial yang selalu diasosiasikan dengan problem kemiskinan. Kenyataannya dengan lahir di dalam keluarga miskin, anak-anak seringkali dipaksa untuk bekerja karena keluarganya tidak mampu memenuhi kebutuhan keluarga mereka. Menurut Bessel (1999), kemiskinan adalah sumber potensial bagi terciptanya pekerja anak, termasuk anak jalanan.

Perlu diingat bahwa sebagai manusia, anak juga mempunyai berbagai kebutuhan: jasmani, rohani dan sosial, lebih jelasnya sesuai pendapat Abraham H. Maslow, kebutuhan anak seperti manusia lainnya yaitu mencakup: kebutuhan fisik (udara, air, makan), kebutuhan rasa aman, kebutuhan untuk menyayangi dan disayangi, kebutuhan untuk penghargaan, kebutuhan untuk mengaktualisasikan diri dan bertumbuh (Subhansyah dkk, 2005).

Untuk memenuhi semua hak tersebut, anak tentu memiliki keterbatasan-keterbatasan, karena itu orang dewasa (orang tua, masyarakat dan pemerintah) berkewajiban memenuhi hak tersebut. Permasalahannya adalah orang yang berada di sekitarnya termasuk keluarganya seringkali tidak mampu memberikan hak-hak tersebut. Seperti misalnya pada keluarga miskin, keluarga berpendidikan rendah, perlakuan salah pada anak, persepsi salah orang tua akan keberadaan anak (bahwa anak adalah anugerah yang menjadi milik dan tanggungannya karenanya bisa diperlakukan sekehendak hatinya), dan sebagainya. Pada anak jalanan, kebutuhan dan hak-hak anak tersebut tidak dapat terpenuhi dengan baik. Untuk itulah menjadi kewajiban orang tua, masyarakat dan manusia dewasa lainnya untuk mengupayakan upaya perlindungannya agar kebutuhan tersebut dapat terpenuhi secara optimal. Disinilah kebijakan perlindungan anak dan keefektivannya implementasinya menjadi sangat *urgent*.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

III.1. TUJUAN PENELITIAN

Secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan perlindungan pekerja anak, khususnya berkenaan dengan anak jalanan di Kota Surabaya. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui kebijakan-kebijakan perlindungan/penanganan anak jalanan yang diimplementasikan di Kota Surabaya.
2. Mengetahui bagaimana efektivitas implementasi dari kebijakan-kebijakan tersebut, termasuk mengidentifikasi faktor pendukung maupun penghambatnya.

III.2. MANFAAT PENELITIAN

Temuan data dan deskripsi tentang efektivitas implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan di Surabaya memberikan manfaat berupa informasi dan alternatif solusi bagi perumus kebijakan untuk melakukan upaya-upaya perbaikan atas permasalahan-permasalahan yang ada. Hal ini berguna untuk formulasi kebijakan yang diarahkan pada peningkatan perlindungan anak jalanan di Kota Surabaya berikutnya.

BAB IV

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif, dimana peneliti berupaya menggambarkan bagaimana efektivitas implementasi kebijakan perlindungan pekerja anak, khususnya berkaitan dengan anak jalanan di Surabaya. Populasi penelitian ini adalah institusi pelaksana kebijakan perlindungan anak jalanan di Kota Surabaya, antara lain Dinas Sosial, Dinas Polisi Pamong Praja (Dispol PP), Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbang Linmas), Polisi Wilayah Kota Besar (Polwiltabes), Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Rumah sakit jiwa serta Kecamatan/Kelurahan. Selain itu populasi penelitian juga meliputi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memperhatikan pada anak, yaitu Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Jatim.

Informan penelitian ditarik secara *the Systematic Selection Procedur*, yaitu dengan menggunakan 'purposive sampling' atau informan bertujuan. Teknik ini digunakan dengan nalar kita sudah mengetahui secara jelas kriteria informan yakni staf pada institusi terkait dengan anak jalanan yang dianggap memahami dan terkait dengan permasalahan. Pada penelitian ini yang menjadi informan adalah staf-staf pada dinas sosial, dinas kesehatan dan dinas pendidikan, serta beberapa staf dari LPA Jatim. Pertimbangan di ambilnya informan pada dinas-dinas tersebut adalah karena mereka mempunyai program penanganan anak jalanan, sementara informan dari LPA bertujuan untuk menyeimbangkan bias yang mungkin ada pada informasi-informasi yang diperoleh dari aparat pelaksana program/kebijakan.

Data dikumpulkan lewat wawancara secara langsung dengan pedoman wawancara bersifat terbuka. Teknik dokumentasi juga digunakan untuk memperoleh data sekunder yang relevan. Selanjutnya data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, dan disajikan baik dalam bentuk tabel frekuensi maupun uraian-uraian kualitatif dengan penyajian bentuk naratif untuk memperoleh gambaran sedetail mungkin untuk ditarik kesimpulan.

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

Data utama dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara dengan informan pada Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dewan Pendidikan Kota Surabaya dan LPA. Untuk menjamin kerahasiaan dan obyektivitas, maka peneliti menganut prinsip anonimitas, di mana peneliti tidak akan menyebut nama informan melainkan hanya menyebut institusi mereka. Selain itu untuk mendukung data primer, peneliti juga mendokumentasikan data-data sekunder, seperti data tentang anak jalanan dan laporan pencapaian suatu kebijakan/program.

Hasil wawancara awal dengan salah satu staf LPA Jatim menerangkan bahwa sebagaimana di daerah-daerah dan kota-kota besar lain di Indonesia, fenomena anak jalanan di Surabaya menjadi isu penting setelah krisis moneter pada pertengahan tahun 1997. Dengan momen tersebut jelas terjadi peningkatan jumlah anak-anak yang berkeliaran di jalanan dan tempat-tempat umum untuk mencari uang. Krisis yang juga berakibat pada pemutusan hubungan kerja (PHK) besar-besaran serta peningkatan jumlah penduduk miskin membuat tidak ada pilihan bagi keluarga miskin selain memperkerjakan anak-anak bahkan seluruh anggota keluarga mereka ke jalanan sehingga mereka terlepas dari beban ekonomi akibat krisis. Sementara bagi anak sendiri selain menyandang predikat sebagai ‘pahlawan keluarga’ mereka juga dapat memiliki uang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri yang sebelumnya mungkin tidak dapat dipenuhi orang tuanya.

Lebih lanjut menurut informan tersebut, fenomena merebaknya anak jalanan di Indonesia termasuk di Surabaya merupakan persoalan sosial yang kompleks (bersifat multidimensional). Hidup di jalanan memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena anak berada dalam kondisi yang tidak bermasa depan jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi “masalah” bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan negara.

Sayangnya, seperti ditekankan oleh informan dari LPA tersebut, perhatian terhadap nasib anak jalanan tampaknya belum begitu besar dan solutif, meskipun telah ada seperangkat peraturan yang menjadi kerangka dasar upaya perlindungan terhadap hak-hak anak termasuk anak jalanan, yaitu:

- Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak



Dengan payung hukum tersebut, maka diharapkan upaya perlindungan anak termasuk anak jalanan bisa terlaksana secara lebih komprehensif. Namun realitasnya, penelitian ini menemukan bahwa implementasi kebijakan perlindungan anak, khususnya bagi anak jalanan di Surabaya masih belum efektif sebagaimana akan diuraikan berikut ini.

V.1. HASIL DATA PENELITIAN

V.1.1. Figur anak jalanan di Kota Surabaya

Senada dengan wawancara awal tentang peningkatan jumlah anak jalanan di Surabaya, data sekunder dari Dinas Sosial Kota Surabaya menunjukkan bahwa dari tahun-ke-tahun jumlah anak jalanan mengalami peningkatan. Hal ini terlihat pada tabel berikut:

TABEL V.1
JUMLAH ANAK JALANAN DI SURABAYA TAHUN 2001-2004

TAHUN	JUMLAH ANAK JALANAN
2001	1442
2002	1852
2003	2310
2004	2417

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya

Tren kenaikan anak jalanan di Surabaya ini menimbulkan pertanyaan tentang efektivitas penanganan anak jalanan di Surabaya. Sementara itu hasil pemetaan dan survei sosial anak jalanan di Surabaya pada tahun 2003 ini menemukan bahwa dari 2310 anak jalanan pada tahun 2003 tersebut 1.797 anak adalah laki-laki dan 513 anak adalah perempuan.

Sementara itu dilihat dari umur, umur yang paling dominan turun ke jalan adalah 12-16 tahun (1.511 anak atau 65.5%). sementara terlihat pula hal yang sangat memprihatinkan yaitu cukup signifikannya anak jalanan yang berusia 0-5 tahun, yaitu berjumlah 84 anak (3.6%). Lebih jelas lihat tabel pada halaman berikut.

TABEL V.2
ANAK JALANAN DI SURABAYA BERDASARKAN UMUR TAHUN 2003

NO	UMUR	JUMLAH	%
1.	0 – 5 th	84	3,6
2.	12 – 16 th	1.511	65,5
3	16 – 18 th	715	30,9

Sumber: Pemetaan dan survei sosial anak jalanan 2003

Adapun penyebaran anak jalanan terbesar ditemukan di perempatan jalan, sebanyak 1496 orang (64,8 %); terminal sebanyak 377 orang (16,3 %); stasiun sebanyak 164 orang (7,1 %) serta di makam sebanyak 162 orang (7%) Sebaran ini, terbesar berada di tujuh kecamatan, seperti terurai dalam tabel berikut:

TABEL V.3
SEBARAN KECAMATAN DENGAN ANAK JALANAN TERTINGGI

NO	KECAMATAN	JUMLAH	%
1.	Wonokromo	260	11,3
2.	Tegalsari	246	10,6
3	Sawahan	201	8,7
4	Gubeng	169	7,3
5	Krembangan	149	6,5
6	Tenggilis Mejoyo	126	5,5
7	Simokerto	124	5,4

Sumber: Pemetaan dan survei sosial anak jalanan 2003

Sedangkan aktivitas anak jalanan menurut pemetaan dan survei tersebut sebagaimana terurai dalam tabel berikut:

TABEL V.4
JENIS AKTIVITAS ANAK JALANAN

NO	JENIS	%
1.	Pengamen	54,5
2.	Pengemis	7,6
3.	Bekerja lain (pengasong, pedagang, pemulung)	35,6
4	PSK anak	1
5.	Berkeliaran	1,3

Sumber: Pemetaan dan survei sosial anak jalanan 2003

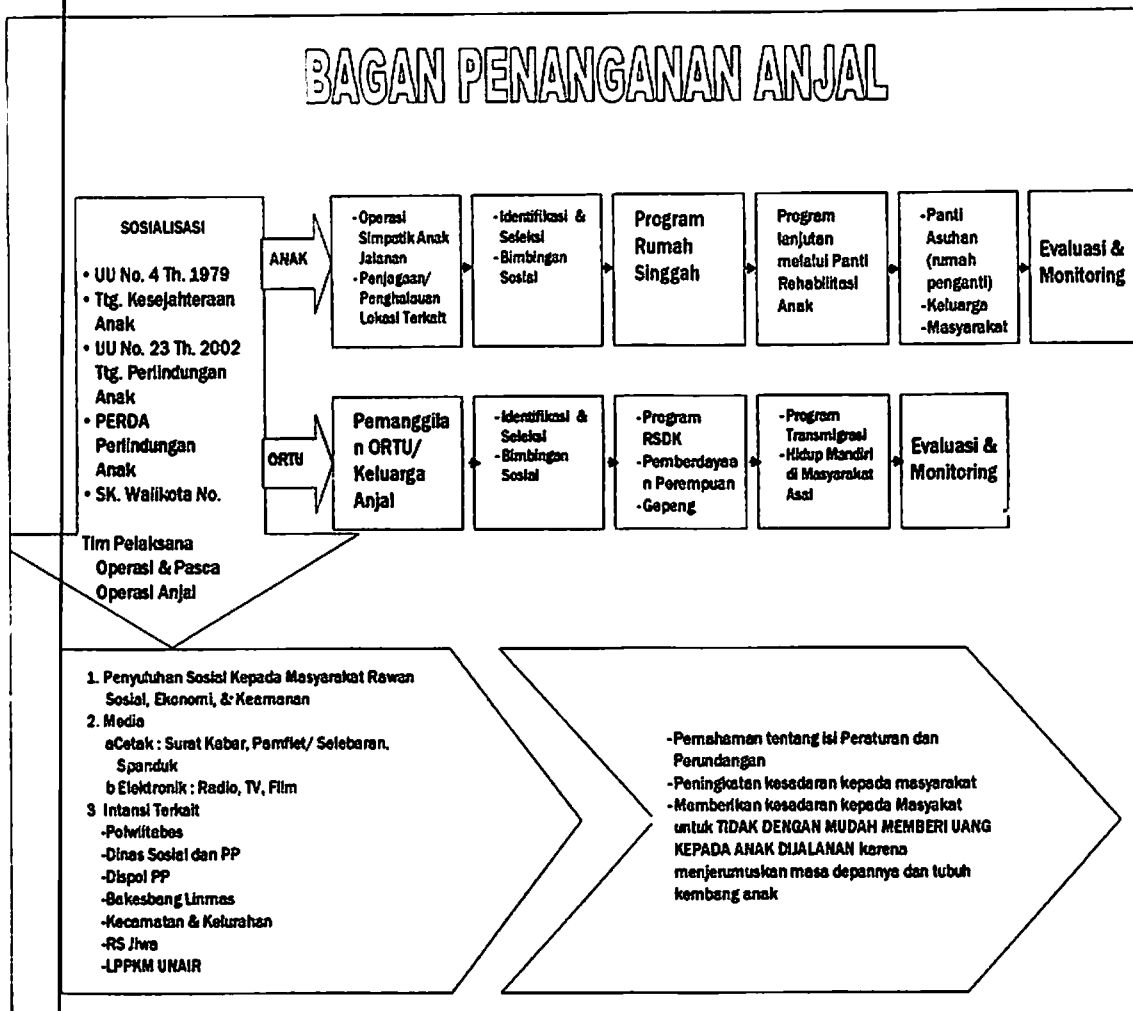
Dari tabel di atas jelas bahwa, sebagian besar anak turun ke jalanan adalah untuk bekerja (mencari uang), sementara sebagian kecil saja dari mereka (1,3%) yang hanya berkeliaran.

V.1.2. Kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya

Hasil penelitian ini menemukan bahwa formulasi kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya sesuai formulasi kerangka kebijakan nasional meliputi beberapa upaya tindakan yang ditujukan baik untuk anak jalanan itu sendiri maupun untuk orang tua mereka.

Upaya-upaya ini mulai dari tindakan yang bersifat preventif, represif, pra rehabilitasi, pemberdayaan, rehabilitasi sampai pembinaan lebih lanjut melalui proses monitoring dan evaluasi. Upaya-upaya ini secara jelas dapat dilihat pada bagan berikut:

**BAGAN V.1
PENANGANAN ANAK JALANAN**



Hasil wawancara dengan staf rehabilitasi anak pada Dinas Sosial Kota Surabaya dan staf LPA Jatim diketahui bahwa upaya penanganan anak jalanan di Kota Surabaya melibatkan beberapa instansi yaitu Dinas Sosial, Dinas Polisi Pamong Praja (Dispol PP), Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbang Linmas), Polisi Wilayah Kota Besar (Polwitabas), Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Rumah sakit jiwa serta Kecamatan dan Kelurahan. Sebagaimana bagan di atas, dalam implementasinya di lapangan, tidak jarang institusi-institusi ini melibatkan stakeholder-stakeholder lain, diantaranya Lembaga Swadaya Masyarakat (misalnya LPA, *Save the Children*), termasuk rumah singgah-rumah singgah atau institusi pendidikan seperti Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Airlangga. Instansi-institusi ini bertanggung jawab baik sebagai penanggung jawab utama maupun institusi pendukung untuk melaksanakan upaya penanganan terhadap anak jalanan.

A. Kebijakan penanganan anak jalanan yang ditujukan kepada anak

Hasil wawancara menunjukkan bahwa secara umum anak jalanan mempunyai permasalahan-permasalahan dalam hal sosial, kesehatan dan pendidikan. Senada dengan permasalahan tersebut, kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya diarahkan untuk menangani ketiga permasalahan tersebut. Tidak heran jika hanya Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan-lah yang mempunyai program khusus untuk menangani anak jalanan di Surabaya, sementara institusi-institusi lain tidak mempunyai program serupa atau hanya berperan sebagai institusi pendukung.

I. Kebijakan berkenaan dengan permasalahan sosial: Program Dinas Sosial beserta instansi yang terkait

Wawancara lebih mendalam dengan staf Dinas Sosial yang merupakan instansi utama penanggung jawab masalah kesejahteraan sosial, termasuk anak jalanan, ditemukan bahwa dalam implementasinya, kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya selama ini dibagi menjadi tiga macam tindakan, yaitu: 1)Tindakan preventif, meliputi upaya-upaya sosialisasi dan penghambuan, 2)Tindakan represif meliputi upaya-upaya pra rehabilitasi serta 3)Tindakan Pemberdayaan yang meliputi pula upaya rehabilitasi lanjutan dan resosialisasi dalam bagan V.1.

1. Tindakan preventif

Tindakan preventif dilakukan dalam bentuk sosialisasi dan penghambuan terhadap masyarakat. Dalam melakukan sosialisasi dan penghambuan ini, Dinas Sosial bekerjasama dengan instansi-instansi terkait (seperti Polwiltabes) maupun LSM. Sosialisasi dilakukan khususnya terhadap peraturan perundangan tentang perlindungan kesejahteraan anak, khususnya Undang-Undang No. 6 Tahun 1974, UU No. 4 Tahun 1979 serta UU No. 23 Tahun 2002 sebagaimana dijelaskan diatas. Dalam tataran peraturan perundangan ini, diketahui pula bahwa saat ini para LSM yang *concern* dengan anak, termasuk LPA sedang menggodok draft peraturan daerah tentang perlindungan anak (PERDA Perlindungan Anak). Namun pemerintah kota Surabaya tampaknya belum mengagendakan perda tersebut sebagai kebijakan prioritas, sebagaimana hasil wawancara dengan seorang staf LPA:

Doakan ya mbak, kita sedang mengupayakan untuk melakukan hearing dengan DPRD Kota Surabaya tentang perda ini untuk yang kedua kalinya, yang pertama dulu sudah kami lakukan, dan tampaknya mereka sangat mendukung. Upaya apapun akan kami lakukan untuk mengupayakan gol-nya Perda ini, beberapa tahun lalu, kami telah

mengupayakan pengusulan perda ini lewat eksekutif tapi ternyata kurang direspon dan prosesnya sangat lamban, jadi kami mencoba jalan lain lewat legislatif.

Sementara itu, himbauan kepada masyarakat dilakukan melalui himbauan-himbauan baik secara langsung maupun melalui spanduk. Himbauan ini dilakukan dengan bekerjasama dengan rumah singgah & Bina Mitra Polwiltabes. Adapun isi himbauan penertiban anak jalanan terurai dalam hasil wawancara dengan staf Dinas Sosial berikut:

Himbauan untuk penanganan anak jalanan ini kami lakukan pada bulan Juli lalu, untuk isinya, kami sesuaikan dengan Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002, ya...meliputi misalnya himbauan: "Jangan biarkan anak bekerja di jalanan"; "Di jalan tak ada masa depan bagi anak"; "Kota yang manusiawi tak ada anak bekerja di jalanan"; "Memberi anak di jalanan, adalah bentuk eksploitasi terhadap anak"; "Anak adalah aset bangsa hindari anak bekerja di jalanan"; "Simpati terhadap anak, tak harus memberi anak di jalanan"; serta "Kawasan bebas anak jalanan."

Wawancara lebih lanjut diketahui bahwa himbauan-himbauan secara langsung terutama ditujukan kepada pengendara kendaraan agar ketika berhenti di traffic light atau perempatan jalan, tempat dimana anak jalanan sering terlihat/beroperasi, mereka tidak memberikan sesuatu, khususnya uang bagi anak jalanan. Hal ini karena dengan memberikan sesuatu berarti melestarikan mereka di jalanan. Namun begitu observasi peneliti di beberapa perempatan jalan, terlihat bahwa masih banyak pengendara yang memberikan uang kepada anak jalanan baik karena belas kasihan maupun alasan kemanusiaan yang lain.

Berkenaan dengan himbauan ini, wawancara dengan staf LPA Jatim ditemukan bahwa dikalangan LSM yang memperhatikan pada anak termasuk anak jalanan, seperti LPA sendiri terkadang keputusan apakah akan memberikan bantuan atau tidak (berupa pendidikan ketrampilan maupun bantuan langsung berupa uang) adalah sebuah dilema bagi mereka.

Untuk persoalan itu repot mbak, bagaikan buah simalakama. Di satu sisi, keberadaan anak jalanan dan jaringan pengeksploitasi anak jalanan hingga saat ini masih sulit diberantas. Jaringan ini kadang bahkan melibatkan orang tua mereka sendiri, orang dewasa lain atau anak-anak jalanan senior disekitar mereka...Kami sering menemui anak jalanan yang merasa terancam karena mereka tidak bisa memenuhi target setoran yang telah ditentukan orang yang mengeksploitasi mereka. Akibatnya mereka bisa dihukum dengan tidak mendapat jatah makan atau bahkan dipukuli...Tidak memberi bantuan berarti anak jalanan terancam, karenanya sering tidak ada pilihan lain bagi kami selain memberi mereka bantuan yang diperlukan.

2. Tindakan Represif

Sebagai institusi utama yang menangani anak jalanan, Dinas Sosial Kota Surabaya bertanggung jawab untuk melakukan tindakan-tindakan represif yaitu melalui operasi simpatik anak jalanan serta penjagaan/penghalauan lokasi terkait. Kegiatan ini dilakukan dengan melakukan penertiban (razia) terhadap anak jalanan, yang dilakukan bersamaan dengan operasi terhadap para gelandangan dan pengemis (gepeng); khususnya di 14 jalur utama. Jalur utama ini adalah Jl. Raya Darmo, Jl. Urip Sumoharjo, Jl. Basuki Rahmat, Jl. Embong Malang, Jl. Tunjungan, Jl. Pemuda /Gubernur Suryo, Jl. Panglima Sudirman, Jl. A. Yani, Jl. Diponegoro, Jl. Kedungdoro, Jl. Raya Gubeng, Jl. Pahlawan, Jl. Kapasan, Jl. Kertajaya. Untuk melakukan penertiban ini Dinas Sosial bekerjasama dengan Bakesbang Linmas dan Dispol PP. Berikut adalah rekapitulasi hasil penertiban anak jalanan dari Januari sampai Agustus 2005:

TABEL V.1
REKAPITULASI RAZIA JANUARI –AGUSTUS 2005

NO	BULAN	ANAK JALANAN		
		WARGA SURABAYA	LUAR KOTA	JUMLAH
1	Januari	20	31	51
2	Pebruari	1	-	1
3	Maret	1	2	3
4	April	3	6	9
5	Mei	2	4	6
6	Juni	3	5	8
7	Juli	2	7	9
8	Agustus	2	3	5
	JUMLAH	34	58	92

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya, 2005

Anak-anak jalanan yang terjaring operasi simpatik, selanjutnya akan menjalani proses pra rehabilitasi, yaitu diidentifikasi dan diseleksi untuk kemudian memperoleh pembinaan. Proses identifikasi didasarkan pada asal mereka, yaitu apakah mereka dari Surabaya atau luar Surabaya, data ini digunakan untuk proses pengembalian mereka ke keluarga masing-masing). Selain itu identifikasi juga didasarkan pada kondisi fisik dan kesehatan mereka, dimana jika mereka sakit maka akan diserahkan kepada Dinas kesehatan, sementara yang

mengalami gangguan kejiwaan menjadi tanggung jawab rumah sakit jiwa, yang dalam hal ini adalah RSJ Menur Surabaya. Untuk program penanganan anak jalanan di Dinas kesehatan akan dibahas tersendiri pada bab ini.

Sayangnya, dalam pelaksanaan tindakan-tindakan represif ini banyak anak jalanan yang melarikan diri ketika penertiban berlangsung sementara yang tertangkap seringkali menolak untuk memperoleh pembinaan mengingat hal ini berlawanan dengan kehidupan mereka yang sangat bebas serta orientasi mereka untuk mencari uang. Untuk hal ini, Dinas Sosial terkadang tidak bisa berbuat banyak mengingat usia mereka yang masih sangat muda (usia anak) disamping juga keterbatasan fasilitas/sumber daya yang ada pada dinas tersebut. Untuk mengoptimalkan penanganan anak jalanan melalui upaya-upaya represif ini, maka selain melakukan penertiban, seleksi dan identifikasi, Dinas sosial juga memberikan stimulus, serta melakukan upaya-upaya pembinaan dan rehabilitasi sosial. Stimulus/rangsangan diberikan dengan memberikan sejumlah uang kepada anak jalanan yang bersedia dibina.

Sementara itu, upaya pembinaan dilakukan untuk memberikan penyadaran kepada mereka tentang nilai-nilai dan norma-norma keluarga dan masyarakat serta membekali mereka dengan ketrampilan-ketrampilan seperti montir/perbengkelan, menjahit, memasak dan lainnya. Namun, untuk upaya ini Dinas Sosial masih belum mempunyai tempat pembinaan khusus bagi anak jalanan serta tenaga yang memadai untuk melakukan pembinaan, sebagaimana hasil wawancara dengan staf Dinas Sosial berikut:

Untuk proses pembinaan dan pembekalan ketrampilan kami bekerja sama dengan lembaga-lembaga pembinaan atau kursus-kursus pelatihan... untuk tempatnya, karena belum ada tempat khusus untuk pembinaan anak jalanan, selama ini kami menyelenggarakannya di pondok sosial yang ada di Keputih, Sukolilo. Tempat ini berdiri sejak tahun 1985, sebenarnya pondok ini adalah tempat pembinaan buat para gepeng.

Upaya rehabilitasi sosial dilakukan setelah upaya pembinaan. Upaya ini merupakan upaya pengembalian anak jalanan ke keluarga mereka. Diharapkan dengan bekal yang mereka terima selama pembinaan, mereka dapat menjalani kehidupan selayaknya anak dalam keluarga normal.

3. Tindakan Pemberdayaan

Upaya pemberdayaan anak jalanan dilakukan melalui program rumah singgah, yaitu dengan bekerja sama dengan rumah singgah-rumah singgah di Kota Surabaya yang saat ini berjumlah 15 rumah singgah. Program rumah singgah merupakan upaya penyediaan rumah

bagi anak jalanan yang diharapkan menjadi wahana perantara antara anak jalanan dengan pihak-pihak yang membantu mereka serta memberikan intervensi yang tepat bagi mereka. Secara ideal rumah singgah diharapkan dapat menjadi proses pembinaan informal yang memberikan suasana resosialisasi anak jalanan terhadap sistem nilai dan norma yang berlaku dalam keluarga dan masyarakat. Apa yang didapat anak jalanan di rumah singgah secara jelas terurai dari hasil wawancara dengan staf Dinas Sosial dan LPA berikut:

Untuk mempermudah intervensi kepada mereka, di rumah singgah anak jalanan diberikan fasilitas kebutuhan hidup yang merupakan basic need (makan, uang saku dll), dan sanitasi (alat-alat mandi) ataupun buku-buku pendidikan/ketrampilan (Wawancara dengan staf Dinas Sosial).

Dalam beberapa proses pendampingan di beberapa rumah singgah, kami menemui pula kenyataan bahwa tidak semua anak jalanan yang tinggal di rumah singgah tersebut mendapat fasilitas yang semestinya (Wawancara dengan staf LPA).

Selama ini program rumah singgah, menjadi program andalan dalam penanganan anak jalanan. Tidak heran jika program ini mendapat dukungan, khususnya secara finansial dari pemerintah maupun donor internasional. Rumah singgah menjadi pilihan tepat bagi pemerintah untuk memberdayakan anak jalanan melalui upaya-upaya pembinaan, khususnya ditengah keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah.

Namun begitu, wawancara lebih lanjut dengan staf LPA, terungkap bahwa untuk beberapa kasus, program rumah singgah dalam realitasnya kurang menarik bagi anak jalanan. Hal ini dikarenakan tingkat mobilitas anak jalanan yang sangat tinggi serta faktor budaya jalanan yang mengagungkan mitos 'kebebasan' yang kurang bisa diakomodasi dalam rumah singgah yang memiliki misi menanamkan norma-norma keluarga dan masyarakat umum. Selain itu,

Di kalangan anak jalanan itu yang berlaku adalah norma kelompok. Identitas individual mereka lebur dalam identitas kelompok... Dalam satu rumah singgah biasanya dihuni oleh anak-anak dari kelompok atau geng-geng yang berbeda, karena itu seorang anak jalanan seringkali merasa sendiri atau menjadi orang luar (outsider) dan merasa tidak betah di rumah singgah.

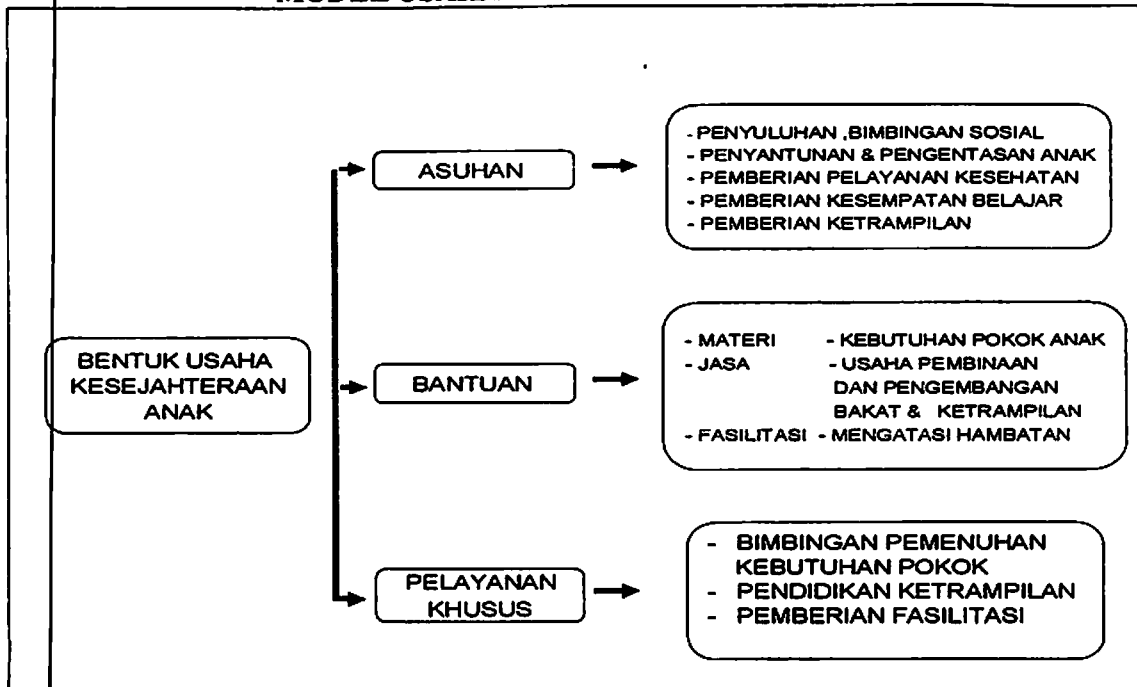
Sementara itu, untuk tahap rehabilitasi dan resosialisasi yang merupakan kelanjutan dari upaya pemberdayaan anak jalanan (lihat bagan V.1), di Surabaya, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Dinas Sosial masih dihadapkan pada permasalahan ketidaktersediaan tenaga ahli untuk melakukan pembinaan dan pendidikan ketrampilan, disamping juga keterbatasan fasilitas seperti tidak adanya panti rehabilitasi khusus anak. Sementara itu

sebagai salah satu upaya resosialisasi (lihat bagan), panti asuhan sebagai salah satu alternatif rumah pengganti bagi anak jalanan malah semakin membuat anak jalanan tidak bantah mengingat aturan-aturan yang cukup ketat (lebih ketat dari rumah singgah), karenanya semakin berlawanan dengan kehidupan jalanan yang menekankan kebebasan dan ketiadaan aturan-aturan formal.

Kebijakan berkenaan dengan Permasalahan Kesehatan dan Pendidikan

Secara konseptual model usaha kesejahteraan anak secara ideal adalah sebagaimana yang diuraikan dalam bagan berikut:

**BAGAN V.2
MODEL USAHA KESEJAHTERAAN ANAK**



Dari model ini, jelas bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas sosial sebagaimana telah dijelaskan di atas telah sesuai dengan model usaha kesejahteraan anak, yang terdiri dari upaya asuhan, bantuan dan pelayanan khusus ini. Meski begitu, beberapa upaya jelas tidak dapat tercakup dalam kerangka tindakan Dinas Sosial. Karena itulah upaya penanganan anak jalanan juga melibatkan institusi-institusi terkait lainnya, yang dalam penelitian ini diketahui adalah dinas kesehatan dan dinas pendidikan. Hal ini, terutama juga mengingat bahwa permasalahan utama yang dihadapi anak jalanan adalah permasalahan-permasalahan yang menyangkut aspek sosial, pendidikan dan kesehatan mereka.

Dengan menjadi anak jalanan maka secara fisik, mental maupun moral seorang anak menjadi terancam. Ancaman fisik ini perlu penanganan yang komprehensif dari Dinas kesehatan, sementara ancaman mental dan moral perlu tanggung jawab dan peran aktif dinas pendidikan untuk membekali mereka dengan pengetahuan dan ketrampilan yang berguna bagi hidup mereka kelak.

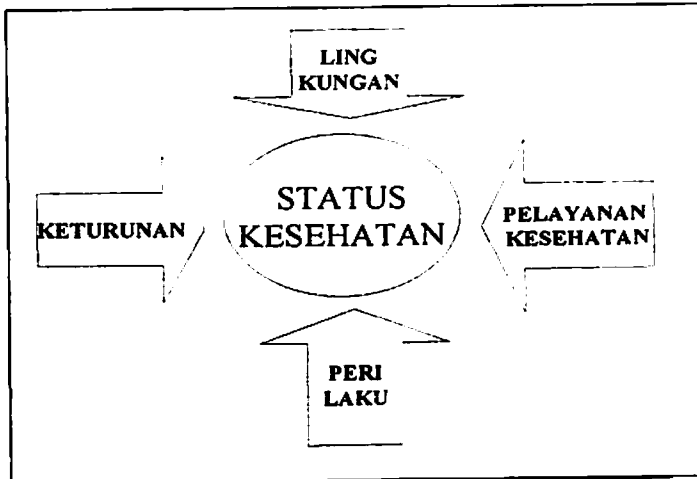
Selain itu peranan dinas-dinas lain, utamanya Dinas Tenaga Kerja, seharusnya juga diperlukan mengingat anak jalanan yang sebagian besar adalah pekerja anak adalah tanggung jawab dinas tenaga kerja. Namun hasil penelitian ini menemukan bahwa di Kota Surabaya Dinas Tenaga Kerja tidak mempunyai program khusus untuk menangani anak jalanan.

II. Kebijakan berkenaan dengan Permasalahan Kesehatan: Program Dinas Kesehatan dalam penanganan anak jalanan

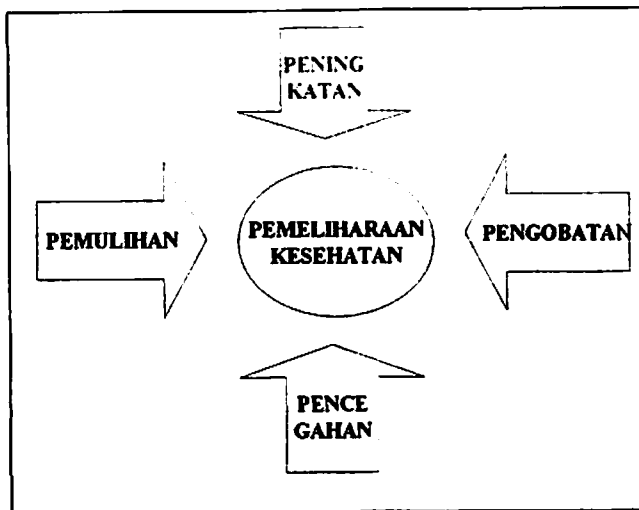
Dengan menjadi anak jalanan, maka seringkali anak menjadi terancam baik secara fisik maupun non fisik, diakibatkan oleh buruknya tingkat kesehatan tempat tinggal maupun lingkungan mereka atau dikarenakan adanya tindak kekerasan seksual, intimidasi dari preman (bahkan juga aparat kepolisian) serta tidak jarang kekerasan dari orang tua mereka sendiri (Lihat penjelasan bahwa mereka akan dihukum jika tidak dapat memenuhi target setoran yang telah ditentukan).

Berdasarkan wawancara dengan staf pada Dinas Kesehatan, berapa permasalahan kesehatan yang kerap diderita anak jalanan, diantaranya adalah: penyakit akibat polusi udara, air maupun tanah, seperti mata merah, gatal-gatal, atau luka akibat jatuh/tertabrak; gizi buruk, kebersihan diri, diare, Napsa (Narkoba, Alkohol), Kesehatan produksi (PMS, Kehamilan tidak diinginkan, pelecehan seksual, aborsi), ISPA (Infeksi Saluran Pernapasan akut), serta belum adanya penanganan trauma terhadap kekerasan.

**BAGAN V.3
FAKTOR-FAKTOR YANG MENENTUKAN
STATUS KESEHATAN SESEORANG**



**BAGAN V.4
UPAYA-UPAYA PEMELIHARAAN KESEHATAN SESEORANG**



Dengan kerangka pemikiran sebagaimana terurai dalam bagan V.3 dan V.4 tersebut, maka dalam upaya penanganan dan perlindungan anak jalanan, dinas kesehatan bertanggung jawab dalam hal pembinaan dan pelayanan kesehatan untuk anak jalanan. Program ini didasarkan pada beberapa peraturan perundangan yaitu: 1) Undang-undang dasar tahun 1945 pasal 34 bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. 2) Undang-undang no.

4 tahun 1979 tentang kesejahteraan anak. 3) Undang-undang no. 23 tahun 1992 tentang kesehatan. 4) Undang-undang no. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan kewenangan wajib pasal 11, ayat (2) tentang standard pelayanan minimal. 5) Undang-undang no. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. 6) Undang-undang no. 25 tahun 2002 tentang perlindungan anak. 7) UU no. 10 tahun 1992 tentang pengembangan kependudukan & kesejahteraan keluarga.

Secara umum, upaya pembinaan dan pelayanan kesehatan untuk anak jalanan ditujukan untuk meningkatkan status kesehatan anak jalanan di kota surabaya, sedangkan secara khusus upaya ini ditujukan untuk:

- ◆ teridentifikasinya masalah kesehatan anak jalanan.
- ◆ tertanganinya masalah kesehatan anak jalanan oleh petugas kesehatan.
- ◆ termotivasinya pembentukan jaringan kemitraan di masyarakat dalam upaya penanganan kesehatan anak jalanan.
- ◆ meningkatnya cakupan pelayanan anak jalanan.
- ◆ meningkatkan mutu pelayanan kesehatan anak jalanan.

Untuk mendukung tujuan ini kebijakan operasional yang dilakukan oleh Dinas kesehatan meliputi:

- ◆ Pelayanan kesehatan oleh puskesmas yang ditunjuk
- ◆ Upaya-upaya promotif, preventif terpadu dengan kuratif dan rehabilitatif.
- ◆ Peningkatan jangkauan pelayanan.
- ◆ Pengembangan pelayanan kesehatan anak jalanan.
- ◆ Peningkatan penyuluhan kesehatan dan pemeriksaan umum

Wawancara lebih lanjut dengan staf tersebut, ditemukan bahwa pelayanan kesehatan untuk anak jalanan meliputi dua kegiatan utama, yaitu pemeriksaan kesehatan yang melayani antara 20 – 30 anak jalanan untuk setiap puskesmas, serta penyuluhan kesehatan untuk 25 – 30 anak jalanan. Sementara itu untuk optimalisasi pelayanan kesehatan bagi anak jalanan, Dinas Kesehatan Kota Surabaya bekerja sama dengan beberapa yayasan, yaitu Yayasan SPMAA untuk puskesmas ngagelrejo, puskesmas pacarkeling (wilayah Petojo) dan puskesmas klampisngasem (wilayah Gebang); Yayasan Genta Surabaya, untuk Puskesmas dukuh kupang (wilayah Ngesong), puskesmas Dupak (wilayah Tambak Asri), dan puskesmas sememi (wilayah Sememi, Kandangan, Klakahrejo); serta Sanggar Alang-Alang Surabaya

untuk puskesmas Jagir. Adapun kegiatan-kegiatan pelayanan yang dilakukan puskesmas yang ditunjuk dalam melayani anak jalanan serta upaya yang telah mereka lakukan, terurai dalam hasil wawancara berikut:

Kegiatan-kegiatan pelayanan untuk anak jalanan ini banyak, seperti perbaikan gizi melalui pemberian program makanan tambahan (PMT), pemeriksaan darah (HB), pemeriksaan kecacingan maupun penyuluhan-penyuluhan kesehatan, khususnya mengenai *personal hygiene*, bahaya rokok, napza, penyakit menular seksual (PMS), tato, kesehatan reproduksi, sampai demam berdarah.

Kami terus berupaya mbak...beberapa kegiatan yang telah kami lakukan diantaranya, pada tahun 2005 ini adalah PMT anak jalanan di rumah singgah yang kami lakukan di 5 tempat masing-masing untuk 30 anak selama 90 hari, sementara pada tahun 2004, kami melakukan pemeriksaan darah (HB) bagi anak jalanan di 5 tempat untuk 30 orang.

Namun begitu, program pembinaan dan pelayanan kesehatan untuk anak jalanan ini tidaklah terlepas dari permasalahan, seperti terurai dari hasil wawancara lebih lanjut dengan informan dari Dinas Kesehatan tersebut:

Sayangnya, program ini (program pelayanan kesehatan bagi anak jalanan) belum merupakan program prioritas. Buktinya, belum semua sektor berpartisipasi secara maksimal. Disamping juga tidak ada dana khusus untuk pelayanan kesehatan anak jalanan ini.

Sementara di kalangan anak jalanan sendiri ada keengganan untuk memanfaatkan program pelayanan kesehatan ini. Wawancara dengan staf LPA, diketahui bahwa, hal ini disebabkan oleh adanya beban psiko-sosial dikalangan anak jalanan untuk datang ke puskesmas, dikarenakan stigma yang melekat pada diri mereka, yaitu sebagai anak rendahan atau yang dianggap sebagai penyakit masyarakat. Sementara untuk upaya pemeriksaan kesehatan di rumah singgah-rumah singgah seringkali penghuni tidak tepat hadir.

Untuk mengatasi ini Dinas kesehatan telah membuat beberapa rencana tindak lanjut berupa penapisan kesehatan, penyuluhan kesehatan, penyelenggaraan puskesmas keliling, pelayanan pengobatan di puskesmas, pembinaan kesehatan reproduksi, melakukan pembinaan perorangan khususnya bagi anak jalanan wanita serta melakukan kerjasama yang lebih intens dengan LSM-LSM. Sementara di tingkat pemerintahan, Dinas Kesehatan berupaya untuk mencapai keterpaduan program dengan sektor-sektor terkait, peningkatan pertemuan dengan sektoral serta memperoleh dukungan dana dari APBD Pemerintah Kota Surabaya serta bantuan lain.

III. Kebijakan Berkenaan dengan Permasalahan Pendidikan: Program lelang anak asuh

Permasalahan utama berkenaan dengan pendidikan di kalangan anak jalanan adalah pendidikan yang rendah, ketrampilan yang terbatas, drop out dari sekolah baik sekolah dasar maupun sekolah lanjutan (SD/SLTP) atau bahkan tidak pernah sekolah. Sementara itu untuk masuk atau melanjutkan sekolah mereka, peraturan sekolah yang bersifat formal dan mengikat serta kekurangan dana sering menjadi kendala.

Sebagaimana permasalahan sosial dan kesehatan, intervensi kebijakan/program untuk menangani permasalahan pendidikan di kalangan anak jalanan melibatkan tidak hanya pemerintah namun juga LSM-LSM dan stakeholder lain yang memperhatikan terhadap anak jalanan. Intervensi ini dapat dikategorikan menjadi dua yaitu intervensi berkaitan dengan pendidikan formal dan informal. Intervensi berkaitan dengan pendidikan informal bisa berupa upaya-upaya pelatihan ketrampilan (yang dalam hal ini Dinas Sosial juga berperan aktif melalui upaya-upaya pembinaan dan rehabilitasi), upaya pendampingan, pemberian beasiswa, atau kelompok belajar (Kejar Paket). Sesuai fokus penelitian ini, maka penjelasan tentang aspek pendidikan dalam penanganan anak jalanan ini akan difokuskan pada program lelang anak asuh dari Dinas Pendidikan Kota Surabaya, yang diprakarsai oleh Dewan pendidikan Surabaya.

Wawancara dengan salah satu anggota Dewan Pendidikan pada Dinas Pendidikan Kota Surabaya, diketahui bahwa program ini didesain sebagai sebuah alternatif pembiayaan pendidikan bagi anak miskin, termasuk anak jalanan. Program ini merupakan perwujudan bahwa negara dibentuk dengan tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Beberapa peraturan perundangan yang menjadi landasan program lelang anak asuh adalah: (1)UU no 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, Setiap warga negara yang berusia 7–15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar (ps.6). (2)Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi pendidikan (ps.8). (3)Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan(ps.9). (4)Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi (ps.11:1). Dengan peraturan-peraturan tersebut, jelas bahwa suksesnya wajib belajar pendidikan dasar menjadi tanggung jawab bersama antara masyarakat dan pemerintah.

Menurut informan tersebut,

Program lelang anak bermaksud untuk menjembatani kebutuhan anak miskin agar bisa melanjutkan pendidikannya, dengan warga kota yang peduli terhadap nasib mereka, namun warga tersebut tidak tahu harus kemana untuk membantu mereka... Dengan program ini sebuah lembaga fasilitator yang ditunjuk, seperti Baitul Maal Hidayatullah (BMH) Surabaya, melakukan perencanaan tentang arah pendidikan anak miskin, kebutuhan serta pengembangan kepribadian anak-anak tersebut. Hasil perencanaan ini berupa data-data tentang anak, kebutuhan pendidikan, keluarga serta tingkat pendidikan si anak, yang tersedia dan kemudian disajikan ke masyarakat. Data-data inilah yang kemudian di "LELANG" agar "TERBELI" oleh masyarakat sebagai sebuah pembiayaan pendidikan dari masyarakat kepada anak-anak miskin tersebut.

Dengan sajian data tersebut, diharapkan masyarakat bisa mendapatkan gambaran tentang anak dan pembiayaannya yang untuk disesuaikan dengan kemampuannya. Sementara itu, sebagai orang tua asuh, masyarakat dapat difasilitasi untuk ketemu dengan anak asuhnya, agar ada semacam hubungan batin yang lebih dalam sebagaimana orang tua dan anaknya.

Dalam implementasinya di lapangan, program yang relatif baru ini masih menimbulkan banyak perdebatan, khususnya berkenaan dengan pemilihan istilah "LELANG" DAN "TERBELI" yang mengkonotasikan anak sebagai barang dagangan. Meskipun kita tidak bisa memungkiri itikad baik dari program tersebut. Selain itu perlu ditekankan bahwa program ini tidak dikhususkan bagi anak jalanan melainkan anak miskin secara umum di Surabaya. Sebagai perbandingan pada tahun 2003, jumlah kepala keluarga (KK) miskin di Surabaya adalah 90.084 dengan total penduduk miskin 323.789 jiwa. Dari jumlah ini 68.834 adalah anak miskin usia 7 – 18 tahun (data diolah dari Bappeko dan BKKBN Surabaya, 2003). Dengan jumlah anak miskin sebesar itu, maka untuk tahun yang sama 2310 anak jalanan di Surabaya harus bersaing dengan anak miskin yang jumlahnya cukup besar tersebut untuk menjadi anak asuh dalam program lelang asuh ini. Kesempatan yang relatif kecil ini (2310:68.834 atau kira-kira 1 anak jalanan : 30 anak miskin lain) diperparah dengan stigma yang seringkali melekat pada anak jalanan.

B. Kebijakan penanganan anak jalanan yang ditujukan kepada Orang tua

Kebijakan anak jalanan yang ditujukan kepada orang tua ini berangkat dari suatu kerangka pemikiran dan realitas bahwa kesejahteraan anak, yang utama menjadi tanggung jawab orang tua, sementara pemerintah dan masyarakat bertanggung jawab untuk mendukung/membantu (lihat Bagan V.2). Selain itu anak yang bekerja di jalanan (*children on the street*) yang menjadi fokus penelitian ini, kebanyakan masih mempunyai kontak dengan orang tua mereka. Karena anak-anak ini lebih beresiko untuk dieksploitasi secara ekonomi baik oleh orang tua maupun oleh pihak lain, serta bahwa mereka sering tidak mendapat

pengasuhan yang layak dari orang tua mereka (karena hubungan keluarga seringkali telah diubah menjadi hubungan kerja, dimana anak diperlakukan seperti buruh dan orang tua adalah majikan), maka sudah sepatutnya jika upaya penanganan anak jalanan berfokus (bersasaran) tidak hanya pada anak jalanan tetapi juga perlu ditujukan kepada para orang tua yang anaknya menjadi anak jalanan.

BAGAN V.5



Wawancara dengan staf LPA diketahui bahwa dari proses pendampingan yang mereka lakukan, mata pencaharian orang tua anak jalanan kebanyakan adalah menjadi buruh, tukang becak, gepeng, penjahat, PSK, Pemulung, pengangguran serta kuli bangunan dengan pendapatan kurang dari Rp. 100.000,-. Karena itulah tidak heran jika kemiskinanlah yang menjadi alasan utama anak turun ke jalanan (penelitian ini menemukan faktor penyebab anak jalanan di Surabaya 80% adalah gakin (keluarga miskin).

Namun begitu penelitian ini menemukan bahwa upaya penanganan anak jalanan yang ditujukan bagi para orang tua anak jalanan di Kota Surabaya masih belum optimal. Salah satunya upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial bekerja sama dengan beberapa LSM, termasuk LPA adalah pemberian bantuan modal usaha bagi orang tua anak jalanan, itupun hanya merupakan program yang bersifat insidental. Selain itu program ini sering mengalami kegagalan karena tidak ada mekanisme kontrol dan kontak yang jelas antara Dinas Sosial dan LSM dengan para orang tua anak jalanan tersebut. Sementara itu upaya penanganan anak jalanan yang ditujukan untuk orang tua anak jalanan ini, selama ini juga lebih banyak difokuskan pada penanganan orang tua anak jalanan yang menjadi gelandangan dan pengemis (gepeng). Beberapa kegiatan yang dilakukan Dinas Sosial untuk menangani gepeng ini

diantaranya adalah razia, identifikasi, bimbingan sosial, mental dan spriritual, seleksi, serta bimbingan ketrampilan. Saat penelitian ini dilakukan, pada tahun 2005 ini Dinas Sosial telah memberikan bimbingan-bimbingan ketrampilan, diantaranya pertukangan kepada 20 orang, penjahitan sebanyak 20 orang serta pembinaan usaha kecil seperti pedagang bakso, pembuatan getuk, rempeyek dan lain-lain. Singkatnya kebijakan penanganan anak jalanan yang ditujukan kepada orang tua anak jalanan belum diimplementasikan sesuai yang diformulasikan seperti yang terurai dalam bagan V.1 di atas.

V.1.3. Hasil penelitian tentang efektivitas kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya, serta faktor pendukung dan penghambatnya

Data-data primer maupun sekunder dalam penelitian ini menemukan bahwa selama ini kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya sudah berjalan, tetapi tidak dapat menjangkau semua anak jalanan di Surabaya. Tepatnya, program-program kebijakan seperti telah diuraikan diatas tidak bisa *mengcover* permasalahan dari anak jalanan, yang pada tahun 2003 berjumlah 2.310 anak. Informan dari LPA menyatakan bahwa belum ada 1000 anak jalanan yang tertangani. Sementara itu realitas yang ada adalah terdapat beberapa program yang salah sasaran, program fiktif, tidak berkelanjutan, anak jalanan justru semakin bertambah, kurang terkoordinasi dengan baik, serta tidak semua dinas yang seharusnya berperan memiliki program untuk anak jalanan. Sementara itu berkaitan dengan ketersediaan data, penelitian ini menemukan bahwa faktor pendukung maupun penghambat kebijakan penanganan anak jalanan adalah:

- Data belum memadai, dimana terdapat perbedaan data tentang jumlah, sebaran dan daerah asal anak jalanan atau dengan kata lain tidak ada *data base* tentang anak jalanan yang akurat.
- Telah ada perundangan yang terkait dengan pendidikan, kesejahteraan, perlindungan dan kekerasan anak jalanan, namun penegakannya belum efektif, serta belum tersosialisasikan dengan baik. Kalaupun ditegakkan, penegak hukum tidak punya perspektif tentang hak anak
- Belum adanya Perda yang memihak pada hak-hak anak (Perda Perlindungan Anak), meski LSM-LSM sedang berupaya tampak belum ada respon yang menggembirakan dari Pemkot Surabaya.

- ✧ Pemkot belum mengalokasikan anggaran sesuai dengan amanat undang-undang, dampak dari pembangunan yang belum memihak pada orang miskin (*pro poor development*)

V.2. PEMBAHASAN

Dari data-data yang telah dijelaskan pada hasil penelitian di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan maupun program penanggulangan anak jalanan di Kota Surabaya masih belum efektif. Kesimpulan ini didasarkan pada analisis antara fakta dan permasalahan-permasalahan yang ada dengan kerangka teori tentang efektivitas kebijakan pada Bab II. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab tersebut, keefektifan merupakan perbandingan antara hasil yang terlaksana secara nyata dengan hasil yang direncanakan. Yaitu suatu kebijakan/program dikatakan berhasil atau efektif bila dapat mencapai tujuannya. Hasil penelitian ini menemukan bahwa implementasi kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya masih belum mencapai tujuan/hasil yang direncanakan. Hal ini secara jelas terlihat dari kesenjangan antara apa yang diformulasikan dalam bagan V.1 dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.

Selain itu hasil studi literatur dan hasil penelitian di lapangan menemukan bahwa penanganan anak jalanan di seluruh wilayah Indonesia pada umumnya belum mempunyai model dan pendekatan yang tepat dan efektif. Pembinaan dan pemberdayaan pada lingkungan keluarga tempat anak jalanan tinggal, misalnya, tampak belum banyak dilakukan, sehingga peranganannya selama ini cenderung “tambal sulam” dan tidak efektif. Hal ini sangat disayangkan mengingat keluarga merupakan ‘pusat pendidikan, pembinaan dan pemberdayaan pertama’ yang memungkinkan anak-anak itu tumbuh dan berkembang dengan baik, sehat dan cerdas.

Dalam bagan V.1, seharusnya penanganan anak jalanan meliputi upaya-upaya komprehensif mulai dari tindakan preventif hingga pembinaan lanjutan melalui monitoring dan evaluasi baik yang ditujukan bagi anak jalanan maupun orang tua, ternyata dalam implementasinya institusi-institusi yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan penanganan anak jalanan, khususnya Dinas Sosial hanya melakukan tindakan penanganan yang meliputi tiga tahapan tindakan, yaitu preventif, represif dan pemberdayaan.

Sementara itu, program-program yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan juga menghadapi kendala disana-sini, sehingga mengancam efektivitas program-program tersebut. Secara khusus, penilaian efektivitas kebijakan penanganan anak jalanan ini akan dibahas berdasarkan tujuh indikator efektivitas kebijakan sebagaimana dijelaskan dalam tinjauan pustaka, yaitu:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai :

Tidak ada kejelasan tujuan yang hendak dicapai oleh institusi-institusi yang bertanggung jawab dalam penanganan anak jalanan. Program-program yang dilaksanakan tidak khusus ditujukan untuk penanganan anak jalanan. Ini terjadi untuk Program di Dinas Sosial dan program lelang asuh di Dinas Pendidikan. Program di Dinas Sosial, misalnya, dilakukan bersamaan dengan penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng), sementara program di Dinas Pendidikan ditujukan untuk semua anak miskin dimana 1 anak jalanan harus bersaing dengan 30 anak miskin lainnya untuk menjadi seorang anak asuh/memperoleh bantuan pendidikan. Di Dinas Kesehatan, meski ada program khusus, namun masih belum didukung sumber daya/dana yang memadai sehingga banyak menemui hambatan, disamping juga rendahnya kemauan anak jalanan untuk memanfaatkan fasilitas kesehatan, karena stigma yang melekat pada mereka

2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan:

Belum terlihat adanya upaya-upaya yang bersifat komprehensif yang didukung oleh semua sektor yang seharusnya terlibat dalam penanganan anak jalanan. Terlihat bahwa implementasi program yang dilakukan terkesan asal jalan.

3. Perencanaan yang matang :

Perencanaan kurang matang bisa dilihat dari kurang tersedianya *data base* yang akurat tentang anak jalanan, karenanya aparat pelaksana tidak dapat memprediksi atau memperhitungkan keadaan sasaran.

4. Penyusunan program yang tepat :

Meskipun di tingkat formulasi, program penanganan anak jalanan terlihat komprehensif, namun dalam tataran implementasi program tersebut kurang efektif. Diantaranya untuk alasan efisiensi, maka program di Dinas Sosial dilakukan bersamaan dengan program penanganan gepeng. Sedang Program lelang asuh belum menjadi solusi yang tepat karena tidak khusus ditujukan untuk anak jalanan. Sementara beberapa program juga menghadapi

permasalahan seperti salah sasaran, program fiktif, tidak berkelanjutan, program kurang terkoordinasi dengan baik, sehingga anak jalanan justru semakin bertambah.

5. Tersedianya sarana dan prasarana kerja :

Kurangnya sarana dan prasarana kerja juga sangat berpengaruh terhadap efektivitas kebijakan. Hal ini bisa dilihat dari tidak tersedianya pusat rehabilitasi khusus anak sehingga upaya pembinaan dilakukan di pondok sosial yang sebenarnya adalah untuk pembinaan gepeng, sementara untuk upaya pemberdayaan anak jalanan harus ditiptkan dalam rumah singgah-singgah. Sementara program rumah singgah juga masih belum efektif, karena rumah singgah kurang menarik bagi anak jalanan karena bertentangan dengan prinsip kebebasan yang mereka anut.

6. Sistem pengawasan dan pengendalian :

Mekanisme pengawasan dan pengendalian terhadap program melalui proses monitoring dan evaluasi selama ini belum dilakukan. Sementara pengawasan terhadap anak jalanan sendiri masih belum dilakukan karena belum adanya data yang akurat

7. Pelaksanaan tugas secara efektif dan efisien :

Selama ini program belum bisa mengcover sebagian besar anak jalanan. Penanganan anak jalanan melalui operasi simpatik yang dilaksanakan bersamaan dengan penertiban gepeng meski efisien namun tidak efektif, karena fokus terhadap anak jalanan menjadi berkurang. Tidak heran jika secara kuantitas, jumlah anak jalanan dari tahun ke tahun cenderung naik.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

VI.1. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan: Pertama, kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Surabaya melibatkan beberapa instansi terkait yaitu, Dinas Sosial, Dinas Polisi Pamong Praja (Dispol PP), Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbang Linmas), Polisi Wilayah Kota Besar (Polwiltabes), Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Rumah sakit jiwa serta Kecamatan dan Kelurahan. Dalam implementasinya, tidak jarang institusi-institusi ini melibatkan stakeholder-stakeholder lain, diantaranya Lembaga Swadaya Masyarakat (misalnya LPA, *Save the Children*), termasuk rumah singgah-rumah singgah atau institusi pendidikan seperti Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Airlangga. Penelitian ini menemukan bahwa tidak semua dinas yang seharusnya berperan memiliki program penanganan anak jalanan. Instansi yang mempunyai program khusus untuk menangani anak jalanan adalah hanya Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan. Sedang instansi lain hanya mendukung bahkan kurang aktif.

Kedua, kebijakan maupun program-program penanganan anak jalanan di Surabaya sudah berjalan, tetapi tidak dapat menjangkau semua anak jalanan di Surabaya (belum ada 1000 anak jalanan yang tertangani dari total 2.310 anak jalanan di Surabaya pada tahun 2003). Dari segi implementasinya, kebijakan maupun program tersebut masih belum efektif karena belum mampu mencapai target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam formulasi kebijakan. Ditambah dengan adanya realitas seperti program yang salah sasaran, karena tidak dilaksanakan secara khusus untuk anak jalanan; program tidak berkelanjutan serta kurang terkoordinasi dengan baik. Semua ini menyebabkan terjadinya kecenderungan peningkatan anak jalanan dari tahun ke tahun.

Ketiga, faktor pendukung dan penghambat kebijakan penanganan anak jalanan adalah belum tersedianya *data base* tentang anak jalanan yang akurat, yang memberikan informasi tentang jumlah, sebaran maupun daerah asal anak jalanan sehingga upaya penanganannya menjadi lebih komprehensif. Selain itu, meski telah ada perundangan yang terkait dengan pendidikan, kesejahteraan, perlindungan dan kekerasan anak jalanan (dalam kerangka UU no 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak), namun penegakannya belum efektif, serta belum tersosialisasikan dengan baik. Kalaupun ditegakkan, penegak hukum tidak punya perspektif

tentang hak anak. Serta belum ada Perda yang memihak pada hak-hak anak (Perda Perlindungan Anak), meski LSM-LSM sedang berupaya tampak belum ada respon yang menggembirakan dari Pemkot Surabaya.

Keempat, kebijakan penanganan anak jalanan masih belum didukung dengan sumber daya yang memadai, baik berupa fasilitas, sumber daya manusia maupun sumber pendanaan. Realitanya Pemkot belum cukup mengalokasikan anggaran sesuai dengan amanat undang-undang, hal ini menunjukkan dampak dari pembangunan yang belum memihak pada orang miskin (*pro poor development*)

VI.2. SARAN

1. Agar implementasi kebijakan dan program penanganan anak jalanan di Kota Surabaya menjadi lebih efektif dan optimal, maka Pemkot Surabaya harus mulai mengagendakan formulasi perda perlindungan anak sebagai salah satu skala prioritas. Perda ini akan menjamin upaya pelaksanaan perlindungan terhadap anak, termasuk anak jalanan di tingkat daerah. Selanjutnya setelah terformulasikan, Pemkot melalui instansi-instansi terkaitnya juga harus berupaya untuk secara tegas menegakkannya.
2. Pemkot Surabaya melalui instansi-instansi terkaitnya harus membuat program-program yang benar-benar dikhususkan untuk penanganan dan perlindungan anak jalanan yang didukung dengan pengalokasian sumber daya baik SDM, dana dan fasilitas-fasilitas yang memadai untuk pelaksanaannya.
3. Agar instansi-instansi terkait lebih intensif dalam melakukan operasi penertiban, pembinaan serta pemberdayaan terhadap anak jalanan, terutama dari segi ekonomi, pendidikan dan agamanya, yang diasumsikan merupakan basis utama dan model yang efektif untuk penanganan dan pemberdayaan anak jalanan. Upaya ini dapat dilakukan dengan koordinasi antar sektoral, serta kerjasama yang baik dengan LSM-LSM maupun intitusi pendidikan formal maupun informal.
4. Perlu ditekankan pula bahwa pemberdayaan anak jalanan harus dilakukan bersama dengan pemberdayaan keluarga mereka. Hal ini penting mengingat masyarakat dan negara yang sehat, kuat, cerdas, dan berkualitas tumbuh dan berkembang dari dan dalam lingkungan keluarga yang sehat, kuat, cerdas dan berkualitas. Dengan demikian, masalah anak termasuk anak jalanan perlu penanganan yang meliputi pula basis keluarga mengingat keluarga adalah penanggung jawab pertama dan utama masa depan anak-anak.

DAFTAR PUSTAKA

- Bessell, Sharon, 'The politics of Child Labour in Indonesia: Global trends and domestic policy', *Pacific Affairs*, Fall, 1999, V.72, i.30, pp.353-371
- Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, 11th ed. Pearson prentice Hall, New Jersey, 2005
- Fyfe, Alec, *child Labour*, Polity Press, Cambridge, 1989
- Henry, Nicholas, *Public Administration & Public Affairs*, Prentice Hall, New Jersey, 2004
- Hindman, Hugh D., 'Child Labour as a social and economic problems', in *Child labour an American History*, ME Sharpe, Armonk, New York, London, England, 2002, Ch 1.
- ILO, *Child Labour*, Report IV (2A) 87th Session, ILO, Geneva, 1999
- Islami, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997
- Jette, Natalie, 'Jakarta street kids abused and neglected', *Jakarta Post*, July 27, 2002
- Keputusan Menteri No 5 tahun 2001 tentang Penanggulangan Pekerja Anak, dari (http://www.nakertrans.go.id/undang_undang/kepmen/KEPMEN052001.htm).
- Lieten Kristoffel & Ben White (ed), *Child Labour, Policy Option*, Aksant, Amsterdam, 2001
- Miller, Wendy, 'Regulate or Abolish', *Inside Indonesia no 46*
- Moleong Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung, 1989.
- Parker, David, Street Children and Child Labour around the World, *The Lancet*, 2002
- Rosyidi, H. Ero, *Organisasi dan Management*, Alumni, Bandung, 1984
- Singarimbun, Masri & Sofian Efendi (ed) *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta 1989
- Subhansyah, Aan T, MM Foura Yusiti, Wiwied Trisnadi, *Anak Jalanan di Indonesia, Deskripsi, Persoalan dan Penanganan*, Yayasan Lembaga Pengkajian Sosial Humana dan Save the Children, 2005
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Kementrian Pemberdayaan Perempuan RI dan Departemen Sosial RI, 2003
- Undang - Undang Ketenagakerjaan No 13 tahun 2003, dari (http://www.dprin.go.id/regulasi/2003/03/UU_13_03.pdf).
- Unicef, *Pengertian Konvensi Hak Anak*, PT Enka Parahiyangan, Bandung 2003
- Westra, Pariata, dkk, *Aneka Sari Ilmu Administrasi, Pengantar Ilmu Administrasi*, Balai Pembinaan Administrasi, Yogyakarta, 1980