

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA MANADO NOMOR 20 TAHUN 2002 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN, PENGEMIS, TUNA SUSILA DAN ANAK JALANAN¹

(Studi Khusus Tentang Anak Jalanan)

Oleh : Heidi Lilian Abada²

ABSTRAK

Jenis Penelitian ini adalah bersifat deskriptif kualitatif. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi peraturan daerah kota Manado tentang penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila dan anak jalanan (studi khusus anak jalanan).

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara yaitu wawancara mendalam arsip/dokumen dari kantor terkait. Adapun informan dalam penelitian ini yaitu mewakili Dinas Sosial Kota Manado, LSM/Komunitas/Sanggar yang terkait dengan anak jalanan serta mewakili anak jalanan dan mewakili masyarakat. Teknik analisa data yaitu melalui analisis, komposisi, klasifikasi, dan deskripsi masalah dalam kerangka pembahasan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil dari penelitian, dapat diketahui bahwa bahwa peraturan daerah nomor 20 tahun 2002 dalam penanganan anak jalanan sudah berjalan baik, namun belum maksimal dalam beberapa hal. Ada beberapa yang ditemukan yang menyebabkan anak-anak berada di jalanan; ekonomi rendah, kurangnya pemahaman orangtua maupun anak akan gunanya suatu pendidikan, anak-anak memilih hidup dijalan yang bebas, dijalan mereka bisa menghasilkan uang sendiri. Saran bagi pemerintah dapat mendirikan rumah singgah dimana penampungan khusus untuk mereka. Rumah singgah disini diharapkan menjadi pusat rehabilitasi, dimana anak-anak jalanan diberi suasana dan bekal pelatihan keterampilan, juga pengetahuan tentang norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Pemerintah juga perlu memberikan bantuan sosial serta pemberdayaan keluarga (perubahan pola pikir dan mental) sehingga hal ini mungkin dapat mencegah anak kembali ke jalanan dan hidup bersama keluarganya.

Kata kunci : Implementasi, PP Kota Manado nomor 20/2002, Anak Jalanan

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Di Indonesia, saat ini diperkirakan terdapat 50.000 anak, bahkan mungkin lebih, yang menghabiskan waktu yang produktif dijalan. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan, alasan anak bekerja adalah karena membantu pekerjaan orangtua (71%), dipaksa membantu orangtua (6%), menambah biaya sekolah (15%), dan karena ingin hidup bebas, untuk uang jajan, mendapatkan teman, dan lainnya (33%). Di Indonesia, terutama di kota besar, jumlah anak jalanan demikian memprihatinkan. Menurut data Kementerian

¹ Merupakan Skripsi Penulis

² Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNSRAT

Sosial, anak telantar di Indonesia berjumlah 4,5 juta yang di dalamnya termasuk anak jalanan berjumlah 230.000 orang. Yang lebih memprihatinkan, ada 10,3 juta jiwa lagi atau 17,6% dari total jumlah anak di Indonesia berpotensi menjadi anak jalanan. Penyebabnya beragam, mulai dari kemiskinan hingga anak-anak dipekerjakan dan penculikan yang menjauhkan anak dari keluarga. (Suaramanado.com, 2014).

Berdasarkan data tahun 2013 badan statistik Sulawesi utara, memiliki penduduk miskin 201,10 ribu jiwa, dari persentase 8,50 % kemiskinan. Sampai saat ini telah banyak penelitian tentang anak jalanan, meskipun berbeda dalam objek penelitiannya. Menurut data tahun 2012 kota Manado memiliki penduduk miskin sebanyak 20.427 dengan persentase 4,91 %. Anak jalanan di kota Manado sendiri tergolong sedikit dibanding kota besar lainnya, namun keberadaannya tentu berpengaruh bagi pencitraan kota Manado sebagai kota pariwisata. Memang bukan mengenai pencitraan yang masalah utama sebab diambilnya penelitian ini, tetapi bagaimana seorang anak mendapatkan haknya sebagai warga negara dan jaminan untuk hidup layak yang telah dibuat negara melalui kebijakan-kebijakannya. Anak yang seharusnya berada di usia sekolah malah terlihat lalu lalang mencari nafkah bagi penghidupannya.

Kepedulian terhadap anak jalanan terutama didasari kenyataan bahwa anak aset bangsa yang memiliki hak untuk tumbuh dan berkembang dengan optimal. Sementara itu, hidup di jalanan sangat membahayakan anak. Peraturan Daerah Kota Manado nomor 20 tahun 2002 tentang penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila dan anak jalanan lahir atas pertimbangan bahwa gelandangan, pengemis, tuna susila dan anak jalanan tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan; bahwa usaha penanggulangan tersebut, di samping usaha-usaha pencegahan timbulnya anak jalanan, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan/atau pengemis, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warga negara Republik Indonesia;

Pada kenyataannya meski peraturan pemerintah untuk menangani anak jalanan sudah berjalan, namun anak-anak jalanan di kota Manado masih mencari nafkah di jalanan atau sekedar duduk-duduk ditempat-tempat umum. Jika di bandingkan kota besar lainnya di Indonesia, jumlah anak jalanan di kota Manado masih terbilang lebih rendah, namun bukan berarti pemerintah dapat bermegah dengan keadaan itu, karena masalahnya adalah bagaimana hak setiap anak jalanan dapat terpenuhi untuk memiliki masa depan yang baik seperti anak-anak pada umumnya yang bermain dan belajar. Pemerintah kota Manado sendiri sudah melakukan berbagai upaya untuk memberikan kenyamanan pada anak-anak, supaya mereka tidak hidup di jalanan dan bekerja sebelum waktunya. Contoh perhatian pemerintah tersebut yaitu mendata dan menarik mereka ke Sanggar Kegiatan Belajar Manado, disana mereka dilatih selama sebulan kemudian dikembalikan ke sekolah.

Meski telah diupayakan pengentasan atas anak jalanan, namun kerap kali anak-anak tersebut kembali akan ke jalanan. Keadaan tersebut menimbulkan pertanyaan apakah pelaksanaan peraturannya belum maksimal karena kendala-kendala tertentu, atau personal problem dari pelaku kebijakan atau anak jalanan itu sendiri, atau semakin bertambahnya anak jalanan yang mencerminkan makin banyaknya jumlah penduduk miskin di kota Manado. Untuk mendapatkan

jawaban dari pertanyaan di atas maka penelitian tentang hal ini menjadi penting untuk dilakukan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini ssebagai berikut :

- ✓ Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 20 tahun 2002 dalam penanganan anak jalanan ?

TINJAUAN PUSTAKA

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Berkaitan dengan definisi kebijakan, James E. Anderson mengatakan "*Public Policies are those policies developed by government bodies and officials*" (kebijakan Negara adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

Indikator keberhasilan sangat penting dalam menentukan posisi arah kebijakan dan program. Karena dapat memberikan informasi mengenai proses dan hasil suatu kegiatan. Menurut Bridgman dan Davis, banyak literatur yang menunjukkan prasyarat bagi keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain :

- Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau aturan beroperasi.
- Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks.
- Memiliki prosedur akuntabilitas yang jelas. Satu orang atau badan yang kompeten harus disertai tanggung jawab yang jelas untuk mengontrol dan menjamin keberhasilan implementasi sebuah kebijakan
- Pihak yang bertanggung jawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan desain kebijakan.
- Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur
- Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya terhadap perusahan masalah. (Suharto 2011:21)

Departemen Sosial RI mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang sebagian besar menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya. Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012, menyebutkan bahwa anak jalanan adalah anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.

METODE PENELITIAN

- a. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif bermaksud membuat pemerian (penyandaraan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat populasi

tertentu). Jenis penelitian yang bersifat deskriptif artinya menggunakan informasi yang sudah tersedia namun belum terperinci untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang diangkat. Penelitian deskriptif tidak bertujuan menguji suatu hipotesis, melainkan bertujuan membuat deskripsi mengenai hal yang diteliti (Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar :2009,4)

- b. Dari beberapa definisi dan maksud persoalan dan tinjauan pustaka, maka definisi operasional dibuat untuk mempermudah tercapainya tujuan penelitian, serta memberikan penjelasan mengenai fokus penelitian. Berikut uraiannya :
 1. Implementasi kebijakan yaitu pelaksanaan atau penerapan dalam hal ini adalah peraturan daerah, kebijakan yang dibuat untuk diterapkan dalam bentuk tindakan sebagaimana tujuan dari peraturan tersebut.
 2. Peraturan Daerah kota Manado nomor 20 tahun 2002 tentang penanganan gelandangan, pengemis, tuna susila dan anak jalanan, yaitu suatu pedoman pelaksanaan yang dibuat dalam rangka pengentasan atas penyandang masalah sosial tersebut.
 3. Pemerintah Kota yang dimaksud ialah pemerintah daerah yang khususnya menangani masalah sosial yang tidak lain adalah Dinas Sosial Kota Manado sebagaimana tugas, fungsi dan tanggungjawabnya.
- c. Informan adalah pemberi informasi dan data dalam penelitian (Sutan Rajasa 2005:242). Oleh karena itu informan dipilih didasarkan keterwakilan permasalahan dan keterhandalan informasi. Adapun informan yang akan diambil untuk menjadi sumber informasi yaitu sebagai berikut:
 1. Informan mewakili Dinas Sosial Kota Manado
 2. Informan mewakili LSM/Komunitas/Sanggar/Rumah singgah yang menangani anak jalanan
 3. Informan mewakili anak jalanan
 4. Informan mewakili masyarakat Kota Manado
- d. Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini digunakan beberapa cara, yaitu :
 - 1) Wawancara mendalam (*indept interview*) dilakukan untuk mendapatkan data dari *keyperson* (orang kunci) yang dirasa perlu dan mempunyai kapasitas dalam pengimplementasian Peraturan Daerah kota Manado nomor 20 tahun 2002 tentang penanganan gelandangan, pengemis, tuna susiala dan anak jalanan. *Keyperson* tersebut antara lain Dinas Sosial Kota Manado.
 - 2) Sebagai pengukurat data-data penelitian, penulis juga menggunakan beberapa langkah dalam penelitian yaitu :
 - 3) Melakukan observasi
 - 4) Studi kepustakaan, sebagai referensi dalam menunjang secara teoritis dalam penulisan ini.
 - 5) Data sekunder, sebagai pendukung dan tambahan atau dokumen-dokumen lain yang berkaitan erat dengan penelitian ini yang diperoleh melalui arsip dan dokumen dari kantor-kantor yang terkait.
- e. Teknik yang digunakan adalah studi pustaka yang digabung dengan observasi lapangan dan wawancara. Karenanya langkah-langkah yang akan ditempuh penulis sebagai berikut:

- 1) Mencari dan mengumpulkan data melalui penelusuran literatur berupa dokumen dan semua media yang dapat menjelaskan implementasi Peraturan Daerah dan anak jalanan.
- 2) Mencari dan mengumpulkan data dari penelusuran empirik (verifikasi, investigasi, observasi lapangan) melalui wawancara dengan tokoh-tokoh representatif.
- 3) Melakukan sejumlah langkah metodologis terhadap data yang telah dihimpun, antara lain analisis, komposisi, klasifikasi, dan deskripsi masalah dalam kerangka pembahasannya yang telah ditetapkan.
- 4) Melengkapinya dengan teori-teori yang relevan dan koheren dengan pokok pembahasan.

PEMBAHASAN

Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2002 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Tuna Susila dan Anak Jalanan diimplementasikan oleh Dinas Sosial Kota Manado. Secara keseluruhan kepedulian kepada anak jalanan adalah tanggungjawab bersama sebagai sesama.

Seperti yang dikatakan Informan 1, penyebab munculnya anak jalanan adalah kurangnya kasih sayang orangtua maupun kerabat terhadap anak. Seorang anak bagai kertas kosong yang belum terisi, jika dalam kehidupan masa kecilnya harus mengecap kerasnya jalanan bagaimana mungkin ia akan memenuhi tanggungjawabnya sebagai penerus masa depan bangsa yang baik jika tidak diajari nilai-nilai yang baik serta pengetahuan dan keterampilan.

Di Indonesia meskipun konstitusinya secara *de jure* (legal-formal) merujuk pada sistem Negara kesejahteraan, implementasi dari pembelaan Negara terhadap hak-hak fakir miskin, anak terlantar dan penyelenggaraan jaminan sosial masih dihadapkan beragam tantangan. Dalam penanganan anak jalanan pun menemui hambatan dari keluarga sanak kerabat bahkan orang tua yang banyak ditemui ketika pemerintah berusaha mengurus anak jalanan. Meskipun pemerintah juga berupaya, namun sangat penting bagi orang-orang terdekat si anak agar bisa bekerja sama, hal ini juga demi mengurangi beban keluarga yang kurang mampu mengurus kebutuhan anak tersebut.

Tantangan lainnya adalah ketika mengubah mental anak jalanan. Sebagian anak-anak yang sudah diberi pembinaan, kerap kembali ke jalanan. Alasan mereka kembali adalah mereka ingin hidup bebas tanpa aturan dan larangan dari keluarga, di jalanan juga mereka bisa mendapatkan uang. Jalanan memiliki suatu pesona khusus bagi anak jalanan dimana mereka merasa bisa mengurus diri sendiri dan mandiri. Terdapat suatu *mindset* pada si anak bahwa jalanan bisa menghidupi mereka, sementara pandangan masyarakat hal itu adalah keliru, mereka tidak boleh berada disana.

Usaha pemerintah memberi pembekalan keterampilan sudah baik, dengan tidak memberikan bantuan berupa uang, karena meskipun anak-anak tersebut juga membutuhkan uang tunai, namun pemerintah berusaha mengubah mental untuk tidak meminta-minta kepada orang lain, tetapi mampu mengasah keterampilannya, mencari untuk dirinya sendiri. Meskipun demikian bimbingan mental dan pola pemikiran yang sesuai norma-norma dalam masyarakat juga perlu diajarkan agar mereka tidak menjadikan jalanan lagi sebagai lapangan pekerjaan mereka.

PENUTUP

Kesimpulan

Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2002 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Tuna Susila dan Anak Jalanan diimplementasikan oleh Dinas Sosial Kota Manado. Secara keseluruhan kepedulian kepada anak jalanan adalah tanggungjawab bersama sebagai sesama.

Seperti yang dikatakan Informan 1, penyebab munculnya anak jalanan adalah kurangnya kasih sayang orangtua maupun kerabat terhadap anak. Seorang anak bagai kertas kosong yang belum terisi, jika dalam kehidupan masa kecilnya harus mengecap kerasnya jalanan bagaimana mungkin ia akan memenuhi tanggungjawabnya sebagai penerus masa depan bangsa yang baik jika tidak diajari nilai-nilai yang baik serta pengetahuan dan keterampilan.

Di Indonesia meskipun konstitusinya secara *de jure* (legal-formal) merujuk pada sistem Negara kesejahteraan, implementasi dari pembelaan Negara terhadap hak-hak fakir miskin, anak terlantar dan penyelenggaraan jaminan sosial masih dihadapkan beragam tantangan. Dalam penanganan anak jalanan pun menemui hambatan dari keluarga sanak kerabat bahkan orang tua yang banyak ditemui ketika pemerintah berusaha mengurus anak jalanan. Meskipun pemerintah juga berupaya, namun sangat penting bagi orang-orang terdekat si anak agar bisa bekerja sama, hal ini juga demi mengurangi beban keluarga yang kurang mampu mengurus kebutuhan anak tersebut.

Tantangan lainnya adalah ketika mengubah mental anak jalanan. Sebagian anak-anak yang sudah diberi pembinaan, kerap kembali ke jalanan. Alasan mereka kembali adalah mereka ingin hidup bebas tanpa aturan dan larangan dari keluarga, di jalanan juga mereka bisa mendapatkan uang. Jalanan memiliki suatu pesona khusus bagi anak jalanan dimana mereka merasa bisa mengurus diri sendiri dan mandiri. Terdapat suatu *mindset* pada si anak bahwa jalanan bisa menghidupi mereka, sementara pandangan masyarakat hal itu adalah keliru, mereka tidak boleh berada disana.

Usaha pemerintah memberi pembekalan keterampilan sudah baik, dengan tidak memberikan bantuan berupa uang, karena meskipun anak-anak tersebut juga membutuhkan uang tunai, namun pemerintah berusaha mengubah mental untuk tidak meminta-minta kepada orang lain, tetapi mampu mengasah keterampilannya, mencari untuk dirinya sendiri. Meskipun demikian bimbingan mental dan pola pemikiran yang sesuai norma-norma dalam masyarakat juga perlu diajarkan agar mereka tidak menjadikan jalanan lagi sebagai lapangan pekerjaan mereka.

Dari hasil Penelitian dan pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah nomor 20 tahun 2002 dalam penanganan anak jalanan sudah baik, namun belum maksimal dalam beberapa hal. Upaya pemerintah memang baik bisa menarik anak jalanan dari jalanan, namun hal itu tidak akan bertahan lama jika penangannya hanya sampai pada si anak. Anak jalanan mungkin tidak akan berada lagi di jalanan namun mereka anak menjadi anak yang bekerja.

Ada beberapa yang ditemukan yang menyebabkan anak-anak berada di jalanan; ekonomi rendah, kurangnya pemahaman orangtua maupun anak akan gunanya suatu pendidikan, padahal pendidikan seperti yang kita ketahui adalah bekal bagi masa depan anak. Anak-anak memilih hidup di jalanan yang bebas, di jalanan mereka bisa menghasilkan uang sendiri.

Saran

Seperti yang dikatakan Edi Suharto dalam bukunya Kebijakan Sosial (2011), focus utama (*core business*) pembangunan kesejahteraan sosial adalah kesejahteraan sosial. Oleh karena itu model pertolongan terhadap anak jalanan bukan sekedar menghapus mereka dari jalanan. Melainkan harus bisa meningkatkan kualitas hidup mereka atau sekurang-kurangnya melindungi mereka dari situasi membahayakan.

Selain pemberian pelatihan keterampilan kepada anak jalanan, penting bagi pemerintah untuk mendirikan suatu lembaga atau orang dewasa yang mereka diharapkan juga pemerintah dapat mendirikan rumah singgah dimana penampungan khusus untuk mereka. Rumah singgah disini diharapkan menjadi pusat rehabilitasi, dimana anak-anak jalanan diberi suasana dan bekal pelatihan keterampilan, juga pengetahuan tentang norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah kota Manado nomor 20 tahun 2002 dalam penanganannya akan anak jalanan, pada pasal 10 dikatakan bahwa pemerintah harus melakukan upaya rehabilitasi yang meliputi bimbingan sosial, mental dan keterampilan serta memberikan bantuan sosial. Tidak cukup sampai pada penanganan si anak namun pemerintah juga perlu memberikan bantuan sosial serta pemberdayaan keluarga (perubahan pola pikir dan mental) sehingga hal ini mungkin dapat mencegah anak kembali ke jalanan dan hidup bersama keluarganya.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial. 2005. Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis. Jakarta: Departemen Sosial RI.
- Djam'an Satori & Aan Komariah, 2013. Metodologi Penelitian Kualitatif. Alfabeta, Bandung.
- Islamy, Irfan. 1984. Prinsip-prinsip Pembuatan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara
- Itsnaini, Mursyid. 2010. Suatu Studi Pemberdayaan Anak Jalanan Oleh Rumah Singgah Kawah. Yogyakarta. UGM
- Rajasa, Sutan. 2002. Kamus Ilmiah Populer. Surabaya: Karya Utama
- Suharto, Edi. 2011. Kebijakan Sosial. Bandung: Alfabeta
- Syamsudin, Aziz. 2011. Proses dan Teknik Perundang-undangan. Jakarta: Sinar Grafika
- Usman, Hussaini dan Purnomo Setiady Akbar. 2009. Metodologi penelitian Sosial. Jakarta: PT Bumi Aksara
- ----- . Undang-undang Otonomi Daerah tahun 2004. Jakarta: CV Tamita Utama.
- Westwater, Judy. 2009. Street Kid. Jakarta: Edelweis

DASAR HUKUM:

- UUD Tahun 1945 Amandemen ke-IV

- Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 20 Tahun 2002 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Tuna Susila Dan Anak Jalanan
- Undang Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial
- Undang-undang Nomor 4 tahun 1999 tentang Kesejahteraan Anak
- Undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Perlindungan anak
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Manado
- Peraturan Walikota tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Manado
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

SUMBER-SUMBER-SUMBER LAIN :

- www.wikipedia.com
- Kamus Besar Bahasa Indonesia