

**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK
DI KOTA MAKASSAR**

SKRIPSI



NURHADIA

Nomor Stambuk : 105610394811

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR
2019**

**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK
DI KOTA MAKASSAR**

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar

Sarjana Ilmu Administrasi Negara



NURHADIA

Nomor Stambuk : 105610394811

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR
2019**

PERSETUJUAN

Judul Proposal Penelitian : Efektivitas Implementasi Kebijakan Undang-Undang
Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Di
Kota Makassar

Nama Mahasiswa : Nurhadia
Nomor Stambuk : 105610394811
Program Studi : Administrasi Negara



Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Abdul Malsvar, M.Si

Dr. Nurvanti Mostari, S.IP, M.Si

Mengetahui :

Dekan

Ketua Jurusan

Fisipol Unismuh Makassar

ilmu Administrasi Negara



Dr.HJ. Ihyani Malik, S.Sos., M.Si

Nasrulhaq, S.Sos., MPA

PENERMAAN TIM

Telah Diterima Oleh Tim Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar. Berdasarkan Surat Keputusan/undangan menguji skripsi Dekan Fisipol Unversitas Muhammadiyah Makassar, Nomor 0012/FSP/A.4-VIII/II/40/2019 sebaga salah satu syarat memperoleh gelar sarjana (S.1) dalam program studi Ilmu Administrasi Negara Di Makassar pada hari Kamis Tanggal 28 Februari 2019.



PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nurhadia

Nim : 105610394811

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Menyatakan bahwa benar karya ilmiah ini adalah penelitian saya sendiri tanpa bantuan dari pihak lain atau telah ditulis/dipublikasikan orang lain atau melakukan plagiat. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai aturan yang berlaku, sekalipun itu pencabutan gelar akademik.

Makassar, 18 November 2018

Yang menyatakan,



Nurhadia

ABSTRAK

Nurhadia 2018, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Di Kota Makassar Dibimbing oleh Abdul Mahsyar dan Nuryanti Mustari*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Efektivitas Implementasi Kebijakan UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Di Kota Makassar, serta untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi UU Nomor 23 tentang perlindungan anak di kota makassar. Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah didasarkan pada penelitian kualitatif dengan menggunakan tipe penelitian deskriptif, yakni suatu penelitian yang pengumpulan data utama dilakukan dilapangan dan selanjutnya berusaha mendeskripsikan temuan-temuan atau faktor-faktor penelitian secara apa adanya dan dengan menggunakan dua macam data, yaitu data primer dan data sekunder. Data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menganalisis semua data yang berhasil dikumpulkan penulis melalui wawancara langsung dengan informan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah Kota Makassar menunjukkan bahwa anak merupakan aset bangsa sebagai bagian dari generasi muda, anak berperan sangat strategis sebagai *sucesor* suatu bangsa. Dalam konteks ini, anak adalah penerus cita-cita perjuangan bangsa. Peran strategis ini telah disadari oleh masyarakat internasional untuk melahirkan sebuah konvensi hak-hak anak yang intinya menekankan posisi anak sebagai makhluk manusia yang harus mendapatkan perlindungan atas hak-hak yang dimilikinya. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 menentukan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Kata Kunci: UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Wr. Wb

Alahamdulillah penulis panjatkan puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT, yang telah melipatkan rahmat dan hidayah-Nya yang di curahkan kepada penulis berupa ilmu, kekuatan dan kesehatan sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “**Efektivitas Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Di Kota Makassar**” dan skripsi ini adalah tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana (S1) Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar. Sebagai bentuk karya ilmiah dan penulis menyadari bahwa banyak mengalami beragam kesulitan dalam melakukan penelitian dan penulisan skripsi.

Penulis juga menyadari kalau kemampuan penulis dalam penelitian ini terbatas sehingga mungkin hasilnya masih jauh dari kesempurnaan. Bimbingan dan arahan beserta bantuan dan dorongan dari berbagai pihak maka penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Abdul Mahsyar, M.Si sebagai pembimbing I dan Ibu Dr. Nuryanti Mustari, S.IP, M.Si sebagai pembimbing II yang dengan tulus melakukan bimbingan dan mengoreksi dan perbaikan-perbaikan yang sangat berharga bagi penulis. Semoga kebaikan-kebaikannya mendapatkan pahala disisi Allah SWT. Amin

Tak lupa pula penulis menghaturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam memberikan

bantuan maupun dorongan kepada penulis selama menyelesaikan study Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Muhammadiyah Makassar.

1. Bapak Dr. H Abdul Rahman Rahim, S.E., M.M, sebagai Rektor Universitas Muhammadiyah Makassar.
2. Ibu Dr. Hj Ihyani Malik, S.Sos, M.Si, sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Administrasi Negara
3. Bapak Nasrulhaq, S.Sos., MPA sebagai Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara
4. Bapak Dr. Abdul Mahsyar, M.Si sebagai pembimbing I yang telah banyak membimbing penulis.
5. Ibu Dr. Nuryanti Mustari, S.IP, M.Si sebagai pembimbing II yang telah banyak mengoreksi kelemahan penulis.
6. Bapak Dr. H. Muhlis Madani, M.si sebagai Penasehat Akademik juga telah banyak memberikan nasehat kepada penulis.
7. Segenap Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Administrasi Negara beserta staf tata usaha Universitas Muhammadiyah Makassar yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan dan juga pelyanan kepada penulis selama menempuh pendidikan di lembaga ini.
8. Sacara khusus dan teristimewah penulis mengucapkan terimah kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis , Ayahanda Azis dan Ibunda Mariati yang telah banyak berjuang dan berkorban tanpa pamrih untuk memberikan bantuan moril maupun materiil kepada penulis sehingga dapat melanjutkan dan menyelesaikan study di Universitas

Muhammadiyah Makassar. Do,a penulis selalu menyertai mereka semoga kelak Allah membalas budi baiknya dan diberikan umur yang panjang serta kesehatan. Amin.

9. Kakak tersayang Asma Megawati, Hasbar, Ahmad, Asliah, yang turut memberikan dukungan kepada penulis selama menjalani study. Serta teman-teman yang selalu menemani penulis baik langsung maupun tidak langsung selama berstudy.

Demikian skripsi ini mudah-mudahan dapat memberikan saran dan kritik yang sifatnya membangun penulis dan semoga karya skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan motivasi yang baik bagi penulis.

Walaikum salam Warah matulahi.Wabarakatu

Makassar 24 Februari 2019

Penulis



Nurhadia

DAFTAR ISI

Halama Pengajuan Skripsi	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pernyataan Keaslian Karya Ilmiah	iii
Abstrak	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. latar belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
BAB II. TIJAUAN PUSTAKA	
A. Definisi Efektivitas	9
B. Konsep Dasar Implementasi	13
C. Implementasi Kebijakan Publik	16
D. UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak	24
E. Pengertian Anak Jalanan	30
F. Perlindungan Hukum	33
G. Kerangka pikir	39
H. Fokus penelitian	40

BAB III. METODE PENELITIAN

A. Waktu dan Lokasi Penelitian	41
B. Jenis dan Sumber Penelitian	41
C. Teknik Pengumpulan Data	42
D. Informan Penelitian	43
E. Teknik Analisis Data	43
F. Keabsahan Data	44

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	46
B. Hasil Penelitian	48
C. Pembahasan	61

BAB V. PENUTUP

A. Kesimpulan	63
B. Saran	64

DAFTAR PUSTAKA

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Anak merupakan amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa yang lahir untuk dilindungi. Bahkan anak dianggap sebagai harta kekayaan yang paling berharga dibandingkan dengan harta benda yang lainnya. Karenanya, anak sebagai amanah Tuhan harus senantiasa dijaga dan dilindungi karena dalam diri anak melekat harkat martabat dan hak-hak sebagai manusia yang diakui negara serta harus dijunjung tinggi.

Anak merupakan aset bangsa sebagai bagian dari generasi muda, anak berperan sangat strategis sebagai *successor* suatu bangsa. Dalam konteks ini, anak adalah penerus cita-cita perjuangan bangsa. Peran strategis ini telah disadari oleh masyarakat internasional untuk melahirkan sebuah konvensi hak-hak anak yang intinya menekankan posisi anak sebagai makhluk manusia yang harus mendapatkan perlindungan atas hak-hak yang dimilikinya.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 menentukan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Perlindungan anak dapat juga diartikan sebagai segala upaya yang bertujuan mencegah, rehabilitasi dan memberdayakan anak yang mengalami tindak perlakuan salah (*child abused*), eksploitasi dan penelantaran agar dapat menjamin kelangsungan

hidup dan tumbuh kembang anak secara wajar baik fisik, mental, dan sosialnya. Orang tua keluarga dan masyarakat bertanggung jawab menjaga dan memelihara hak asasi anak sesuai dengan kewajiban yang telah dibebankan oleh hukum. Demikian halnya dalam rangka penyelenggaraan perlindungan anak, negara sebagai organisasi kekuasaan yang diwakili oleh pemerintah juga mempunyai tanggung jawab menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi anak, terutama dalam menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak secara optimal dan terarah. Fenomena anak jalanan merupakan gambaran nyata bahwa pemenuhan terhadap hak-hak anak masih jauh dari harapan. Kondisi anak jalanan yang harus bekerja di jalan secara tidak langsung menghilangkan hak-hak yang seharusnya diperoleh anak.

Anak jalanan justru harus berada di jalanan ketika seharusnya bersekolah, mendapat pendidikan, bermain dengan teman-teman seusianya dan melakukan hal-hal lain yang dapat menunjang pertumbuhannya sebagai manusia. Anak jalanan termasuk dalam kategori anak terlantar atau anak tidak mampu yang selayaknya mendapat pengasuhan dari negara. Sebagian besar anak jalanan memang merupakan korban dari penelantaran orang tuanya. Langkah awal yang harus disadari semua pihak dalam menghadapi anak jalanan bahwa anak jalanan bagaimanapun kondisinya merupakan anak yang haknya dilindungi oleh hukum dan negara. Negara Indonesia menjunjung tinggi nilai-nilai kebangsaan dan kemanusiaan dengan memiliki banyak peraturan yang secara tegas memberikan upaya perlindungan bagi anak khususnya anak jalanan. Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD

NRI) 1945 disebutkan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara artinya pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pembinaan anak-anak terlantar, termasuk anak jalanan. Kemudian perlindungan spesifik hak anak sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia masuk dalam Pasal 28 B ayat (2) bahwa “ setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta memperoleh perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mencantumkan tentang hak anak serta pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara dalam hal memberikan perlindungan hukum terhadap anak. Meskipun demikian, dipandang masih sangat diperlukan suatu undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai perlindungan anak sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut’

Selanjutnya perlindungan hak anak di Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak yang bersamaan dengan penetapan tahun 1979 sebagai “Tahun Anak Internasional. Selanjutnya Indonesia aktif terlibat dalam pembahasan konvensi hak anak tahun 1989 yang kemudian diratifikasi melalui Keputusan Presiden nomor 36 tahun 1990. Sebagai negara dan bangsa yang sadar akan masa depan, maka keputusan Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak. Bukan untuk menambah jumlah instrumen internasional menyangkut hak asasi manusia yang diratifikasi, melainkan suatu kesadaran, dalam rangka mengupayakan pemenuhan hak dan perlindungan anak secara memadai. Dengan mengikatkan

diri dalam Konvensi Hak-Hak anak, Indonesia turut serta bersama bangsa-bangsa di dunia mengatur, melindungi, dan mewujudkan hak-hak anak. Selain itu, Pada 22 Oktober 2002, Pemerintah Indonesia kembali melakukan langkah strategis, maju, dan bersejarah, yaitu dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang populer dengan sebutan Undang-Undang Perlindungan Anak. Lahirnya Undang-Undang Perlindungan Anak menandai sejarah baru perlindungan anak di Indonesia, karena Undang-Undang tersebut mengatur banyak hal yang tidak pernah diatur Undang-Undang sebelumnya. Undang-Undang sebelumnya tidak mengatur secara jelas hak-hak anak dan kurang memadai dalam memberikan perlindungan anak.

Undang-Undang Perlindungan Anak ini secara tidak langsung mengakomodir prinsip-prinsip hak anak sebagaimana diatur dalam konvensi hak anak. Dalam Pasal 59 disebutkan bahwa “Pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat, 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 narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif 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”.

Bentuk implementasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002

tentang Perlindungan Anak adalah dengan dibentuknya lembaga perlindungan anak yang merupakan peran serta masyarakat dengan bantuan pemerintah sebagaimana tertuang dalam Pasal 72 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk berperan dalam perlindungan anak. Peran masyarakat dapat dilakukan oleh orang perseorangan, lembaga perlindungan anak, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, badan usaha, dan media massa. Salah satu lembaga yang berperan memberikan perlindungan kepada anak jalanan adalah Lembaga Perlindungan Anak (LPA).

Kehadiran lembaga ini merupakan kebijakan pemerintah dalam memberikan kesempatan kepada masyarakat yang merupakan kewajiban untuk menjadikan upaya perlindungan terhadap anak sebagai sebuah gerakan bersama, dimana keluarga dan masyarakat menjadi basis utama dan terdepan demi terjaminnya kualitas perlindungan dan kesejahteraan anak-anak Indonesia. Akan tetapi, kehadiran lembaga perlindungan anak saat ini belum mampu mengatasi serta mengurangi berbagai persoalan anak jalanan. Masih banyak anak jalanan yang terlupakan untuk menjadi objek perlindungan sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Tahun 2010, jumlah anak jalanan di Indonesia mencapai 200.000 anak dan pada tahun 2012 meningkat menjadi 230.000 anak. Ini berarti jumlah anak jalanan semakin meningkat dari tahun ke tahun. Laporan Steven Allen

menyatakan bahwa lebih dari 4.000 anak Indonesia diajukan ke pengadilan setiap tahunnya atas kejahatan ringan seperti pencurian. Pada umumnya mereka tidak mendapatkan dukungan dari pengacara maupun dinas sosial. Maka tidaklah mengejutkan jika sembilan dari sepuluh anak ini akhirnya dijebloskan ke penjara atau rumah tahanan. Sepanjang tahun 2000, tercatat dalam statistik kriminal kepolisian terdapat lebih dari 11.344 anak yang disangka sebagai pelaku tindak pidana.

Pada bulan Januari hingga Mei 2002 ditemukan 4.325 tahanan anak di rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan di seluruh Indonesia. Lebih menyedihkan, sebagian besar (84,2%) anak-anak ini berada di dalam lembaga penahanan dan pemenjaraan untuk orang-orang dewasa dan pemuda. Jumlah anak-anak tersebut tidak termasuk anak-anak yang ditahan dalam kantor polisi. Pada rentang waktu Januari hingga Mei 2012, tercatat 9.465 anak-anak yang berstatus anak didik (anak sipil, anak negara, dan anak pidana) tersebar di seluruh rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan untuk orang dewasa dan pemuda.

Sementara itu hingga Bulan Agustus Tahun 2013 tercatat 7.526 anak di seluruh Indonesia berkasus hukum dan 5.709 di antaranya menjalani proses pidana. Kondisi ini tentu saja sangat memprihatinkan, karena banyak anak-anak yang harus berhadapan dengan proses peradilan. Keberadaan anak-anak dalam tempat penahanan dan pemenjaraan bersama orang-orang yang lebih dewasa, menempatkan anak-anak pada situasi rawan untuk lebih mahir melakukan tindak pidana dan bahkan menjadi korban kekerasan, Hal yang sama

juga terjadi di Kota Makassar terkhusus dipantai losari.

Makassar adalah Ibu Kota Provinsi Sulawesi Selatan yang merupakan salah satu kota besar di Indonesia. Dalam perkembangannya Kota Makassar masih meninggalkan beberapa masalah kesejahteraan sosial, salah satunya permasalahan anak jalanan. Kehadiran anak jalanan di kota Makassar merupakan sesuatu yang sangat dilematis, semenjak pemerintah kota Makassar mengeluarkan peraturan daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di kota Makassar yang melarang anak jalanan untuk melakukan aktivitas di jalan. Di satu sisi mereka dapat mencari nafkah dan mendapatkan pendapatan (*income*) yang dapat membuatnya bertahan hidup dan menopang kehidupan keluarganya. Namun di sisi lain kadang mereka juga berbuat hal-hal yang merugikan orang lain termasuk terlibat dalam masalah hukum. Terkait dengan masalah undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 dimana permasalahannya adalah tanggung jawab keluarga/orang tua adanya pelanggaran HAM masih terjadi pada anak. Menurut uraian latar belakang di atas mendorong penulis untuk mengangkat sebuah judul penelitian Dengan Judul "**Efektivitas Implementasi Kebijakan UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Anak Jalan di Kota Makassar**".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah diatas adalah:

1. Bagaimana efektifitas implementasi UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar?

2. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam Implementasi Efektifitas Kebijakan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan, penulisan ini bertujuan.

1. Untuk mengetahui Efektifitas Implementasi UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor yang menjadi pendukung dan penghambat UU Nomor 23 Tahun 2002 Anak di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, terdapat beberapa hal yang ingin penulis sumbangkan pada berbagai pihak, yaitu :

1. Dapat menjadi referensi bagi peneliti yang ingin mengkaji permasalahan terkait kajian UU Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar.
2. Dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi para penentu kebijakan dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar. .
3. Menambah khasanah pengetahuan tentang kajian kependudukan khususnya studi tentang UU Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan Anak di Kota Makassar yang berkaitan erat dengan kehidupan berpolitik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Definisi Efektivitas

Penelitian kepustakaan yang ada saat ini mengenai teori efektivitas memperlihatkan keanekaragaman dalam indikator penilaian tingkat efektivitas suatu hal. Hal tersebut terkadang mempersulit penelaahan terhadap suatu penelitian yang melibatkan teori efektivitas, namun secara umum, efektivitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan. Pernyataan Steers menegaskan bahwa, efektivitas adalah tujuan akhir dari suatu organisasi. Organisasi-organisasi yang rasional, akan mengarahkan segala tindakannya untuk mencapai tujuan yang diinginkan dan ditetapkan oleh organisasi. Steers menambahkan, bahwa cara yang terbaik untuk meneliti efektivitas ialah memperhatikan secara serempak tiga buah konsep yang saling berhubungan: (1) faham mengenai optimasi tujuan, (2) perspektif sistematika, dan (3) tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi (Steers, 1997: 4-6).

Steers melihat bahwa, penilaian efektivitas terkait pada tiga hal yaitu pemahaman terhadap optimasi tujuan organisasi mengetahui perspektif sistematika dan penekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi. Ketiga hal ini adalah satu kesatuan yang membangun efektivitas. Agar dapat diukur, target harus dideduksi atau dijabarkan dari tujuan yang paling abstrak atau universal ke tujuan yang paling konkret. Steers berpendapat bahwa Tujuan tidak diperlakukan sebagai keadaan akhir yang statis tetapi sebagai sesuatu

yang dapat berubah dalam perjalanan waktu. Lagipula, tercapainya tujuan-tujuan jangka pendek tertentu dapat mempersembahkan masukan-masukan (faktor-faktor produksi) baru demi penentuan tujuan berikutnya. Jadi, tujuan mengikuti suatu daur dalam organisasi bila kita memakai perspektif sistem”(Steers, 1997:6). Pernyataan Steers diatas menunjukkan bahwa, organisasi harus memiliki tujuan utama yang berjangka panjang. Inilah yang dijadikan visi oleh organisasi. Tujuan ini tidak statis, artinya bisa dirubah seiring perkembangan jalannya organisasi. Selain memiliki tujuan jangka panjang, organisasi perlu juga membuat tujuan-tujuan jangka pendek yang disesuaikan dengan pencapaian tujuan jangka panjang. Tujuan jangka pendek ini bisa jadi mempengaruhi tujuan jangka panjang.

1. Indikator Efektivitas

Gibson et al. 1996:28 mengemukakan beberapa kriteria untuk dapat menilai efektivitas. efektivitas dalam konteks perilaku organisasi merupakan hubungan optimal antara produktivitas, kualitas, efisiensi, fleksibilitas, kepuasan, sifat keunggulan dan pengembangan. Penentuan beberapa kriteria di atas karena organisasi biasanya berada dalam lingkungan yang bergejolak dengan sumber daya terbatas, sedangkan ancaman terhadap pertumbuhan dan kelangsungan hidupnya agak lazim terjadi. Dalam lingkungan demikian, organisasi bukan saja harus memenuhi serangkaian persyaratan organisasi (misalnya mendapatkan sumber daya, efisiensi, produksi/ keluaran, pembaruan organisasi, unsur kepuasan), tetapi juga harus memenuhi persyaratan perilaku tertentu sehubungan dengan para anggotanya. Ketujuh kriteria itu jika dikelompokkan dapat terbagi

ke dalam empat kategori, yaitu organisasi, lingkungan, pekerja, dan praktek manajemen. Hal ini sejalan dengan pendapat Steer Pada hakekatnya, pandangan seperti ini mengemukakan bahwa faktor- faktor yang menyokong keberhasilan akhir suatu organisasi dapat

ditemukan dalam empat kelompok umum. Keempat kelompok umum ini adalah: (1) karakteristik organisasi, (2) karakteristik lingkungan, (3) Karakteristik pekerja, dan (4) kebijakan dan praktek manajemen (Steers, 1977: 9).

Karakteristik organisasi, terdiri dari struktur dan teknologi organisasi. Struktur adalah hubungan yang relatif tetap sifatnya seperti dijumpai dalam organisasi. Karakteristik lingkungan mencakup dua aspek. Pertama adalah lingkungan ekstern, yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi (contoh: kondisi ekonomi dan pasar, peraturan pemerintah). Kedua adalah Lingkungan intern. Lingkungan ini pada umumnya dikenal sebagai iklim organisasi, meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja. Karakteristik pekerja, perhatian harus diberikan kepada peranan perbedaan individual antara para pekerja dalam hubungannya dengan efektivitas. Pekerja yang berlainan mempunyai pandangan, tujuan, kebutuhan dan kemampuan yang berbeda. Kebijakan dan praktek manajemen, di sini kita akan memperhatikan betapa variasi gaya, kebijakan dan praktek kepemimpinan dapat memperhatikan atau merintangi pencapaian tujuan.

Produktivitas hanya dapat diwujudkan apabila sumber daya yang ada dalam organisasi diberdayakan. Whitmore mengemukakan bahwa "*Productivity*

is a measure of the use of the resources of an organization and is usually expressed as a ratio of the output obtained by the use resources to the amount of resources employed” (Whitemore, 1979: 2). Produktivitas adalah ukuran penggunaan sumber daya organisasi dan biasanya diungkapkan sebagai perbandingan antara hasil yang didapat dengan banyaknya sumber daya yang digunakan. Berdasarkan konsepsi efektivitas yang dikemukakan itu, tampak bahwa efisien, tetapi tidak efektif berarti memanfaatkan sumber daya (input), tetapi tidak mencapai sasaran. Sebaliknya, efektif, tetapi tidak efisien berarti dalam mencapai sasaran menggunakan sumber daya berlebihan atau lazim dikatakan ekonomi biaya tinggi.

Atmosoeperto selanjutnya mengemukakan sebagai berikut: Efisien harus selalu bersifat kuantitatif dan dapat diukur (*measurable*), sedangkan efektivitas mengandung pula pengertian kualitatif. Efektif lebih mengarah ke pencapaian sasaran. Efisien dalam menggunakan masukan (input) akan menghasilkan produktivitas yang tinggi, yang merupakan tujuan daripada setiap organisasi apa pun bidang kegiatannya (Atmosoeperto, 2002:139-140). Konsepsi diatas memperjelas bahwa efisiensi selalu diartikan sebagai penghematan karena bisa mengganggu operasi sehingga pada gilirannya akan memengaruhi hasil akhir karena sasarannya tidak tercapai dan produktivitasnya juga tidak setinggi yang diharapkan

B. Konsep Dasar Implementasi

Implementasi Kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Definisi yang umum dipakai menyangkut kebijakan implementasi adalah: (Wahab,1997: 63) : "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Konteks implementasi demikian baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal itulah yang menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan atau pembuatan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, rumusan kebijakan yang telah dibuat, tidak akan mempunyai arti apa-apa atau hanya akan merupakan rangkaian kata-kata indah dan baku yang tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak diimplementasikan. Berkaitan dengan hal itu, dapat dikatakan bahwa salah satu tolok ukur keberhasilan suatu strategi atau kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Menurut Putra (2003), tidak berlebihan jika dikatakan implementasi adalah merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses lahirnya kebijakan. Bahkan Udoji dalam Wahab (2002) menyatakan jauh lebih penting dari proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Namun kebanyakan dari kita seringkali beranggapan bahwa setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang

dengan sendirinya kebijakan itu dapat dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pihak pembuat kebijakan tersebut.

Hal senada dikemukakan oleh Salusu (2002), bahwa dalam kasus-kasus tertentu, proses implementasi dapat terjadi seketika, tetapi kebanyakan harus menunggu karena memerlukan persiapan yang cukup matang. Implementasi dari suatu kebijakan adalah sesuatu yang sangat peka, menuntut ke hati-hatian, dan bahkan pada saat penyusunan alternatif kebijakan dilakukan sudah harus dipertanyakan bagaimana melaksanakan setiap alternatif tersebut.

Melihat pentingnya fase ini, maka untuk mencermati proses implementasi dari kebijakan tersebut, terlebih dahulu harus kita pahami beberapa konsep dari implementasi itu sendiri. Menurut Salusu (2002), implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul satu keputusan. Suatu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran guna merealisasikan pencapaian sasaran tersebut, diperlukan serangkaian aktivitas. Jadi dapat dikatakan bahwa implementasi adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai sasaran tertentu, Salusu (2002). Higgins merumuskan implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang didalamnya sumberdaya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran dan strategi. Sehingga kegiatan implementasi ini, menyentuh semua jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan lini paling bawah.

Pemahaman lebih lanjut tentang konsep implementasi dapat pula di lihat dari apa yang dikemukakan oleh Lineberry dalam Putra (2003) yang memberikan pernyataan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh

individu-individu dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan kebijakan dan dampak aktualnya.

Salah satu kajian kebijakan publik terkait dengan implementasi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan kebijakan. Dalam praktek implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat kompleks, sering bernuansa politis dan memuat adanya intervensi kepentingan. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan dikemukakan definisi sebagai berikut:

- a. Van Meter dan Horn dalam Nawawi (2009: 131), mendefinisikan implementasi Kebijakan, merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.
- b. Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Nawawi (2009 :131), Implementasi pelaksanaan keputusan kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang- Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting tau keputusan badan penelitian.
- c. Odoji dalam Nawawi (2009 :131), pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan lebih penting dari perbuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip atau kalau tidak diimplementasikan.

d. Jones dalam Nawawi (2009 :132), mengemukakan implementasi kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

C. Implementasi Kebijakan Publik

Sebelum menjelaskan tentang implementasi kebijakan publik terlebih dahulu perlu dimengerti apa yang dimaksud dengan kebijakan publik, dan bagaimana langkah-langkah untuk mengimplementasikannya. Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R., 2004; 1-7). Jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan, disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Kata kebijakan ada yang mengatakan (Ndraha 2003: 492-499) bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai

pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari *policy* dianggap merupakan konsep yang relatif. Kebijakan dalam Kybernology adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan Selanjutnya kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut Terry dalam bukunya *Principles of Management* adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pemimpin (Terry, 1964:278). Kebijakan secara umum menurut Abidin (2004:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang - undang.
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Setelah memaparkan makna kebijakan, maka secara sederhana kebijakan publik digambarkan oleh Bill Jenkins didalam buku *The Policy Process* sebagai Kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil

berdasarkan pertimbangan situasi tertentu. Literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai definisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit. Dye yang dikutip Young dan Quinn (2002; 5) memberikan definisi kebijakan publik secara luas yakni sebagai *whatever governments choose to do or not to do*. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan pilihan apapun oleh pemerintah, baik untuk melaksanakan sesuatu maupun untuk tidak melaksanakan sesuatu. Pengertian ini menyamakan kebijakan pemerintah dengan tindakan-tindakan pemerintah, dan memandang setiap pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sudah tentu memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Pengertian ini menonjolkan kebebasan pemerintah untuk memilih melaksanakan sesuatu dan yang oleh pemerintah dipilih untuk tidak dilakukan.

Senada dengan pendapat di atas, Edward dan Sharkansky (1980:31) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukannya adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program-program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan. Kemudian ada juga pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan, yang dapat dibedakan dalam dua kelompok atau dua kutub, yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tertentu dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang diramalkan (*predictable*) atau dapat diantisipasi sebelumnya.

Para ahli yang mewakili kutub yang pertama misalnya Nakamura dan Small Wood, yang memandang kebijakan publik dalam tiga aspek, yakni

perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagi kedua orang ahli ini sesuatu yang disebut kebijakan publik pasti mencakup ketiga aspek tersebut. Dalam hubungan ini mereka berpendapat bahwa kebijakan publik adalah serentetan instruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut (Nakamura dan Small Wood, 1980, 31).

Ada pula para ahli yang menitikberatkan bahwa suatu kebijakan sebenarnya terdiri dari serangkaian keputusan atau tindakan. Oleh sebab itu tidak mengherankan apabila Pressman dan Wildavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal serta akibat-akibat yang dapat diramalkan (Pressman dan Wildavsky).

Defenisi lainnya menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah suatu wilayah atau bidang tertentu dari tindakan-tindakan pemerintah sebagai subyek telaah perbandingan dan telaah kritis yang meliputi antara lain berbagai tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab dan akibat dalam konteks suatu disiplin berpikir tertentu semisal ekonomi, sains atau politik (Parker).

Dari berbagai pengertian yang dikemukakan di atas, ada kesamaan pandangan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh Pemerintah. Kebijakan publik dengan berbagai pengertiannya, sesungguhnya tetap mempunyai arah dan tujuan yang sama, yaitu untuk membawa kebaikan terutama bagi masyarakat yang lemah. Kebijakan publik bisa bertujuan untuk membawa kebaikan bagi seluruh warga negara tetapi

bisa juga ditujukan untuk sebagian saja. Jadi pada prinsipnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah. Dalam konteks ini, kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan fokus dan lokus dari obyek penelitian.

Implementasi kebijakan dapat diperlancar dengan melakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni:

1. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis
3. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983: 5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa

ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan (Ripley & Franklin). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor

eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle). Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C.

Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*)

Keempat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan, Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

Faktor –faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik menurut George C. Edwards III sebagai berikut :

a.Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran dan tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggung jawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus

diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan.

b. Sumber Daya

Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana menyelesaikan kebijakan/program, serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggung jawab atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

D. UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Hukum sangat diperlukan dalam masyarakat untuk mengatur kehidupan sehari-hari. Hukum adalah kaidah/ norma yang muncul dikarenakan gejala sosial yang terjadi di masyarakat. Tanpa gejala sosial hukum tidak mungkin terbentuk

dan sebaliknya. Hukum yang terbentuk tidak hanya hal-hal umum saja tetapi juga diperlukan dalam mengatur hal-hal tertentu dan khusus.

Adapun fungsi hukum itu sendiri adalah sebagai alat ketertiban dan keteraturan. Selain itu sebagai sarana untuk mewujudkan sosial lahir dan batin serta sebagai alat penggerak pembangunan. Dalam menjelaskan fungsi hukum tentu ada pula tujuan hukum itu sendiri, yaitu keadilan, kepastian dan mencapai teori kegunaan. Keadilan yang dimaksudkan adalah bisa menjembatani jika terjadi benturan kepentingan antara individu atau golongan satu dengan individu/golongan yang lain. Kemudian kepastian yang dimaksudkan adalah sebagai alat penjamin individu/golongan ketika melakukan suatu tindakan. Sedangkan yang dimaksud dengan mencapai teori kegunaan adalah hukum digunakan untuk memperoleh manfaat sebanyak-banyaknya. Parameter manfaat di sini yaitu bermanfaat untuk khalayak umum. Ketiga tujuan hukum tersebut bisa tercapai dan berjalan efektif dalam kehidupan bermasyarakat apabila terjadi keseimbangan antara keadilan, kepastian dan bermanfaat bagi orang lain.

Di Indonesia terdapat beberapa hukum yang mengatur kehidupan masyarakat tetapi dalam pengaplikasiannya sering terjadi ketidak efektifan hukum juga masih banyak terjadi pelanggaran dan manipulasi hukum. Salah satu hukum yang masih belum bisa efektif adalah hukum tentang perlindungan anak. Di Indonesia hal tersebut sudah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Mengapa harus dibentuk hukum khusus dalam mengatur perlindungan anak. Padahal sebelumnya telah dibahas tentang hak anak dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam UU tersebut dijelaskan pula

kewajiban dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan pada anak. Tetapi pada kenyataannya sering ada kerancuan parameter anak itu bagaimana. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak pada Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 dijelaskan bahwa “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Jadi yang membedakan antara anak dan dewasa hanya umur saja. Sebenarnya mendefinisikan anak/ belum dewasa itu menjadi begitu rancu ketika melihat batas umur anak/ batas dewasanya seseorang dalam peraturan perundang-undangan satu dan lainnya berbeda-beda. Selain itu dalam UU sebenarnya masih banyak ketentuan lainnya yang menjelaskan seluk-beluk tentang anak. Maka dengan penjelasan lebih rinci diharapkan hal ini mampu jadi patokan dalam menganalisis suatu kasus yang terjadi, apakah masuk ranah anak atau dewasa.

Undang-undang khusus tentang perlindungan anak ini juga diharapkan mampu menjadi UU yang jelas dan menjadi landasan yuridis untuk mengawasi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab beberapa hal yang terkait dan yang telah dijelaskan sebelumnya. Selain itu, pertimbangan lain bahwa perlindungan anak merupakan bagian dari kegiatan pembangunan nasional dan khususnya dalam meningkatkan kehidupan berbangsa dan bernegara. Orang tua, keluarga, dan masyarakat bertanggung jawab untuk menjaga dan berperan serta yang mana hak ini sesuai dengan kewajiban dalam hukum.

Kemudian timbul pertanyaan apakah UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak sudah efektif dalam melindungi hak-hak anak selama ini. Jawabannya adalah belum efektif dan belum sepenuhnya maksimal karena masih banyak terjadi kekerasan pada anak. Pada kenyataannya angka kekerasan terhadap anak terus meningkat. Menurut catatan Pusdatin Perlindungan Anak Indonesia tahun 2005, tindak kekerasan sebanyak 736 kasus. Dari jumlah itu, 327 kasus perlakuan salah secara seksual, 233 kasus perlakuan salah secara fisik, 176 kasus kekerasan psikis. Sedangkan penelantaran anak sebanyak 130 kasus.

Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas Anak) juga mencatat selama tahun 2006 ada 1.124 kasus kekerasan yang dilakukan terhadap anak. Sebanyak 247 kasus di antaranya kekerasan fisik, 426 kekerasan seksual, dan 451 kekerasan psikis, kata Ketua Komnas Anak Seto Mulyadi. Pada tahun 2008 kekerasan fisik terhadap anak yang dilakukan ibu kandung mencapai 9,27 persen atau sebanyak 19 kasus dari 205 kasus yang ada. Sedangkan kekerasan yang dilakukan ayah kandung 5,85 persen atau sebanyak 12 kasus. Ibu tiri (2 kasus atau 0,98 persen), ayah tiri (2 kasus atau 0,98 persen). Dalam sehari Komnas Anak menerima 20 laporan kasus, termasuk kasus anak yang belum terungkap. Jadi pada tahun 2008 masih meningkat lagi kasus kekerasan pada anak menjadi 1.626 kemudian masih tetap naik lagi menjadi 1.891 kasus pada tahun 2009. Dari 1.891 kasus pada tahun 2009 ini terdapat 891 kasus kekerasan di lingkungan sekolah, kata Direktur Nasional *World Vision* Indonesia.

Pertanyaan paling mendasar adalah mengapa kekerasan terhadap anak semakin meningkat dari tahun ke tahun. Alasan yang paling utama adalah masalah

perekonomian, peliknya perekonomian dalam keluarga mendesak anak untuk ikut dieksploitasi untuk mendapat uang demi sesuap nasi. Bentuk eksploitasi tersebut adalah menjadi pengamen atau pengemis, perdagangan anak (Komnas Anak selama 2006 terdapat 83 kasus perdagangan anak. Daerah yang harus diwaspadai adalah Pekanbaru dan Kalimantan Barat), menjadi pekerja kasar bahkan yang sangat ironis adalah menjadi pekerja seksual. Kasus eksploitasi seksual komersial anak rawan terjadi di Bali, Manado, dan Batam. Menurut data Depsos pekerja seks komersial yang berusia 15 hingga 20 tahun mencapai 60 persen dari 71.281 pekerja seks komersial (PSK). UNICEF Indonesia memperkirakan pelacuran anak 30 persen dari 150 ribu PSK, sedangkan Universitas Atmajaya memperkirakan 50% dari PSK adalah anak-anak. Parameter kekerasan terhadap anak yang sebelumnya dijelaskan diatas bukan saja dalam arti fisik tetapi konflik rumah tangga yang memperebutkan anak antara istri dan suami juga merupakan bentuk lain dari kekerasan.

Kekerasan pada anak tidak hanya terjadi pada perekonomian keluarga yang lemah. Walaupun kondisi tersebut dominan dan memiliki kecenderungan lebih tinggi terjadi tetapi ternyata kondisi keluarga pada ekonomi atas/ menengah juga tidak menutup kemungkinan dan tidak luput dari kasus kekerasan pada anak. Karena pemahaman kurang orang tua, menurut beberapa orang tua melakukan kekerasan dalam arti mengingatkan anak agar tidak nakal adalah suatu bentuk kewajaran. Hal ini juga pernah diutarakan oleh beberapa orang tua dalam acara Pencanaan Gerakan Nasion. Selain hal-hal yang dijelaskan sebelumnya juga disebabkan karena anak kurang mendapatkan perhatian dalam keluarga terutama

orang tua. Orang tua terlalu sibuk untuk memikirkan hal-hal di luar. Sehingga orang tua menjadi tidak mengetahui bagaimana kehidupan anaknya dan lingkungan pergaulannya. Maka kemungkinan terburuk adalah kekerasan pada anak datang dari luar (lingkungan) dan berakibat fatal. Paling ironisnya lagi, orang tua seringkali tidak mengetahui jika anaknya menjadi korban kekerasan lingkungan. Kemudian ketika selesai menjelaskan panjang lebar tentang jumlah kasus kekerasan pada anak dan sebab terjadi kekerasan. Maka sangatlah perlu untuk memberikan solusi yang terbaik demi masa depan anak. Peran keluarga terutama orang tua di sini sangatlah penting.

Perlindungan dan kasih sayang seharusnya semakin ditingkatkan. Perekonomian yang sulit jangan menjadikan anak sebagai bahan eksploitasi untuk mencari uang. Masa anak masih dalam tahap belajar dan bermain serta mengenal lingkungan. Hal tersebut adalah bekal mereka untuk menghadapi kehidupan yang selanjutnya ketika mereka beranjak dewasa kelak. Pendidikan juga sangat wajib bagi anak, anak adalah tunas bangsa yang harus lebih diperhatikan kembali. Orang tua juga wajib dalam mengawasi lingkungan anak agar tidak menjadi korban kekerasan orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Pihak dari internal atau keluarga juga tidak cukup untuk mengurangi kasus kekerasan anak di Indonesia. Pemerintah harus memberikan ketegasan pada masyarakat mengenai UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, bila perlu memberikan sosialisasi bahwa ada UU bertujuan dalam perlindungan anak serta dijelaskan juga sanksi terhadap yang melanggar UU tersebut.

E. Pengertian Anak Jalanan

Manakala menyebut anak jalanan, perhatian akan tertuju pada sosok-sosok kumuh, dekil, liar, nakal dan selalu hadir di perempatan jalan, tumpukan sampah, pusat-pusat hiburan, keramaian atau terminal-terminal. Sosok anak jalanan hingga kini merupakan manusia yang menempati kedudukan sangat hina dimata masyarakat umum. Penampilannya yang jorok, ekonomi keluarganya yang miskin, lingkungan pemukimannya di daerah-daerah kumu atau bahkan sama sekali tidak mempunyai tempat tinggal tetap, perangnya yang liar dan sering melakukan kejahatan dan kekhasan lain anak jalanan, menyebabkan pandangan masyarakat terhadapnya sangat rendah. Menurut Kementerian Sosial, anak jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar mendefinisikan Anak Jalanan selanjutnya disebut Anjal adalah anak yang beraktifitas di jalanan antara 4-8 jam perhari. Anak jalanan atau sering disingkat anjal menjadi sebuah istilah umum yang mengacu pada anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi di jalanan, namun masih memiliki hubungan dengan keluarganya. Sampai saat ini belum ada pengertian anak jalanan yang dapat dijadikan acuan bagi semua pihak.

1. Pengelompokan Anak Jalanan

Menurut penelitian Kementerian Sosial dan UNDP (United Nations Development Programme) di Jakarta dan Surabaya , anak jalanan dikelompokkan

dalam empat kategori:

a. Anak jalanan yang hidup dijalanan, dengan kriteria:

- 1) Putus hubungan atau lama tidak bertemu dengan orang tuanya ;
- 2) Berada di jalanan selama 8-10 jam untuk “bekerja” (mengamen, mengemis, memulung) dan sisanya menggelandang/ tidur;

Tidak lagi sekolah

- 3) Rata-rata berusia di bawah 14 tahun.

b. Anak jalanan yang bekerja di jalanan, dengan kriteria:

- 1) Berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya;
- 2) Berada di jalanan selama 8-16 jam;
- 3) Mengontrak kamar sendiri, bersama teman, ikut orang tua/ saudara, umumnya di daerah kumuh
- 4) Tidak lagi sekolah
- 5) Pekerjaan : penjual koran, pengasong, pencuci bus, pemulung, penyemir sepatu.
- 6) Rata-rata berusia di bawah 16 tahun.

c. Anak yang rentan menjadi anak jalanan, dengan kriteria:

- 1) Bertemu teratur setiap hari/ tinggal dan tidur dengan keluarganya;
- 2) Bekerja di jalanan selama 4-5 jam
- 3) Masih bersekolah
- 4) Pekerjaan: penjual koran, penyemir, pengamen.

d. Anak jalanan berusia di atas 16 tahun, dengan kriteria:

- 1) Tidak lagi berhubungan/ berhubungan teratur dengan orang tuanya;

- 2) Berada di jalanan selama 8-24 jam
- 3) Tidur di jalan atau di rumah orang tua
- 4) Sudah tamat SD atau SLTP, namun tidak bersekolah lagi.

Selain ciri khas yang melekat akan keberadaannya, anak jalanan juga dapat dibedakan dalam tiga kelompok. Surbakti dalam suryanto (2002) membagi pengelompokan anak jalanan tersebut sebagai berikut:

Pertama, *children on the street* yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalanan, namun mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua mereka. Fungsi anak jalanan dalam kategori ini adalah membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang harus ditanggung dan tidak dapat diselesaikan sendiri oleh orang tuanya.

Kedua, *children of the street* yakni anak-anak yang berpartisipasi penuh di jalanan, baik secara sosial dan ekonomi, beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tua mereka tetapi frekuensinya tidak menentu. Banyak diantara mereka adalah anak-anak yang karena suatu sebab, biasanya kekerasan, lari, atau pergi dari rumah.

Ketiga, *children from families of the street* yakni anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan, walaupun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari suatu tempat ketempat yang lain dengan segala resikonya.

F. Perlindungan Hukum

1. Defenisi Perlindungan Hukum Terhadap Anak

Perlindungan hukum terhadap hak-hak anak adalah hak yang timbul pada anak (anak jalanan) untuk mendapatkan perlindungan (*protection rights*) yang hakiki dalam setiap kehidupannya dari negara. Dengan demikian hak tersebut menimbulkan suatu kewajiban yang dipenuhi oleh Negara melalui perangkatnya yang bernama hukum agar terciptanya tata kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang dapat melindungi hak-hak asasi dari anak. Sesuai dengan yang dirumuskan Kementerian Sosial Indonesia dalam petunjuk teknis pelaksanaan penyantunan dan pengentasan anak melalui panti asuhan, maka fungsi dari perlindungan hukum adalah untuk menghindari anak dari keterlambatan, perlakuan kejam, dan eksploitasi oleh orang tua. Fungsi ini juga diserahkan kepada keluarga dalam meningkatkan kemampuan keluarga dari kemungkinan perpisahan. Hal diatas harus dibedakan dengan istilah perlindungan anak karena hal ini tidak menunjukkan dengan apa perlindungan itu akan ditegakkan. Sebagaimana pengertian perlindungan anak itu sendiri yang tersebut di bawah ini:

- a. Perindungan anak adalah segala daya dan upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintahan dan swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan pengadaan dan pemenuhan kesejahteraan fisik, mental, dan sosial anak dan remaja yang sosial anak dan remaja yang sesuai dengan kepentingan dan hak asasinya.

- b. Perlindungan anak adalah segala daya upaya bersama yang dilakukan secara sadar oleh perorangan, keluarga, masyarakat, badan-badan pemerintah dan swasta untuk pengamanan, pengadaan, dan pemenuhan kesejahteraan rohaniyah dan jasmaniah anak berusia 0-21 tahun tidak dan belum pernah menikah sesuai dengan hak asasi dan kepentingannya agar dapat mengembangkan dirinya optimal mungkin.

Perlindungan hak-hak anak pada hakikatnya menyangkut langsung pengaturan dalam peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan, usaha dari kegiatan yang menjamin terwujudnya perlindungan hak-hak anak, pertama-tama didasarkan atas pertimbangan bahwa anak-anak merupakan golongan yang rawan, disamping karena adanya golongan anak-anak yang mengalami hambatan dalam pertumbuhan dan perkembangannya, baik rohani, jasmani maupun sosial.

2. Tanggungjawab Perlindungan Anak

Perlindungan anak diusahakan oleh setiap orang baik orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, maupun negara. Pasal 20 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2002 menentukan bahwa negara, pemerintah, masyarakat, dan orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak. Jadi yang mengusahakan perlindungan anak adalah setiap anggota masyarakat sesuai dengan kemampuannya dengan berbagai macam usaha dalam situasi dan kondisi tertentu. Setiap warga negara ikut bertanggung- jawab terhadap dilaksanakannya perlindungan anak demi sejahteraan anak. Kebahagiaan anak merupakan kebahagiaan bersama, kebahagiaan yang

dilindungi adalah kebahagiaan yang melindungi. Tidak ada keresahan pada anak karena perlindungan anak dilaksanakan dengan baik.

Kesejahteraan anak mempunyai pengaruh positif terhadap orangtua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara. Perlindungan anak bermanfaat bagi anak dan orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara. Koordinasi kerjasama kegiatan perlindungan anak perlu dilakukan dalam rangka mencegah ketidakseimbangan kegiatan perlindungan anak perlu dilakukan dalam rangka mencegah ketidakseimbangan kegiatan perlindungan anak secara keseluruhan. Kewajiban dan tanggungjawab negara dan pemerintah dalam usaha perlindungan anak diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 yaitu:

- a. Menghormati dan menjamin hak asasi setiap anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya, dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak dan kondisi fisik dan/atau mental (Pasal 21)
- b. Memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak (Pasal 22)
- c. Menjamin perlindungan, pemeliharaan, dan kesejahteraan anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban orangtua, wali atau orang lain yang secara umum bertanggungjawab terhadap anak dan mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak (Pasal 23)
- d. Menjamin anak untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat sesuai dengan usia dan tingkat kecerdasan anak (Pasal 24). Kewajiban dan tanggungjawab masyarakat terhadap perlindungan anak dilaksanakan melalui

kegiatan masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan anak sebagaimana diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002. Kewajiban dan tanggungjawab keluarga dan orangtua dalam usaha perlindungan anak diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002, yaitu:

- a) Mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak;
- b) Menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; dan
- c) Mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.

3. Prinsip-prinsip Perlindungan Anak

Perlindungan anak memiliki prinsip-prinsip yang merupakan dasar bagi perlindungan anak, adapun prinsipnya yaitu:

- a. Anak tidak dapat berjuang sendiri.

Salah satu prinsip yang digunakan dalam perlindungan anak adalah bahwa anak itu adalah modal utama kelangsungan hidup manusia, bangsa, dan keluarga untuk itu hak-haknya harus dilindungi. Anak tidak dapat melindungi sendiri hak-haknya, banyak pihak yang mempengaruhi kehidupannya. Negara dan masyarakat berkepentingan mengusahakan perlindungan hak-hak anak.

- b. Kepentingan terbaik anak (*the best interest of the child*)

Agar perlindungan anak dapat diselenggarakan dengan baik, dianut prinsip yang menyatakan bahwa kepentingan terbaik anak harus dipandang sebagai *of paramount importance* (memperoleh prioritas tertinggi) dalam setiap keputusan yang menyangkut anak. Tanpa prinsip ini perjuangan untuk melindungi anak akan mengalami banyak batu sandungan. Prinsip *the best*

interest of the child digunakan karena dalam banyak hal anak “korban” disebabkan ketidaktahuan (*ignorance*) karena usia perkembangannya. Jika prinsip ini diabaikan, maka masyarakat menciptakan monster-monster yang lebih buruk di kemudian hari.

c. Ancangan daur kehidupan (*life-circle approach*)

Perlindungan anak mengacu pada pemahaman bahwa perlindungan harus dimulai sejak dini dan terus menerus. Janin yang berada dalam kandungan perlu dilindungi dengan gizi, termasuk yodium dan kalsium yang baik melalui ibunya. Jika telah lahir, maka diperlukan air susu ibu dan pelayanan kesehatan primer dengan memberikan pelayanan imunisasi dan lain-lain, sehingga anak terbatas dari berbagai kemungkinan cacat dan penyakit. Masa-masa prasekolah dan sekolah, memerlukan keluarga, lembaga pendidikan, dan lembaga sosial/ keagamaan yang bermutu. Anak memperoleh kesempatan belajar yang baik, waktu istirahat dan bermain yang cukup, dan ikut menentukan nasibnya sendiri. Pada saat anak sudah berumur 15-18 tahun ia memasuki masa transisi di dalam dunia dewasa. Periode ini penuh risiko karena secara kultural, seseorang akan dianggap dewasa dan secara fisik memang telah cukup sempurna untuk menjalankan fungsi reproduksinya. Pengetahuan yang benar tentang reproduksi dan perlindungan dari berbagai diskriminasi dan perlakuan salah dapat memasuki perannya sebagai orang dewasa yang berbudi dan bertanggungjawab. Perlindungan hak-hak mendasar bagi pradewasa juga diperlukan agar generasi penerus mereka tetap bermutu. Orangtua yang terdidik mementingkan sekolah anak-anak mereka. Orangtua

yang sehat jasmani dan rohaninya selalu menjaga tingkah laku kebutuhan fisik maupun emosional anak-anak mereka.

d. Lintas Sektoral

Nasib anak tergantung dari berbagai faktor makro maupun mikro yang langsung maupun tidak langsung. Kemiskinan, perencanaan kota dan segala penggusuran, sistem pendidikan yang menekankan hafalan dan bahan-bahan yang tidak relevan komunitas yang penuh dengan ketidakadilan, dan sebagainya tidak dapat ditangani oleh sektor, terlebih keluarga atau anak itu sendiri. Perlindungan terhadap anak adalah perjuangan yang membutuhkan sumbangan semua orang di semua tingkatan. Prinsip-prinsip perlindungan hukum pidana terhadap anak tercermin dalam Pasal 37 dan Pasal 40 Konvensi Hak-hak Anak (*Convention on the rights of the child*) yang disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, tanggal 25 Agustus 1990. Pasal 37 memuat prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Seorang anak tidak dikenai penyiksaan atau pidana dan tindakan lainnya yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat.
- b) Pidana mati maupun pidana penjara seumur hidup tanpa memperoleh kemungkinan pelepasan/ pembebasan (*without possibility of release*) tidak akan dikenakan kepada anak yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun.
- c) Tidak seorang anak pun dapat dirampas kemerdekaannya secara melawan hukum atau sewenang-wenang.
- d) Penangkapan, penahanan dan pidana penjara hanya akan digunakan

sebagai tindakan dalam upaya terakhir dan untuk jangka waktu yang sangat singkat atau pendek.

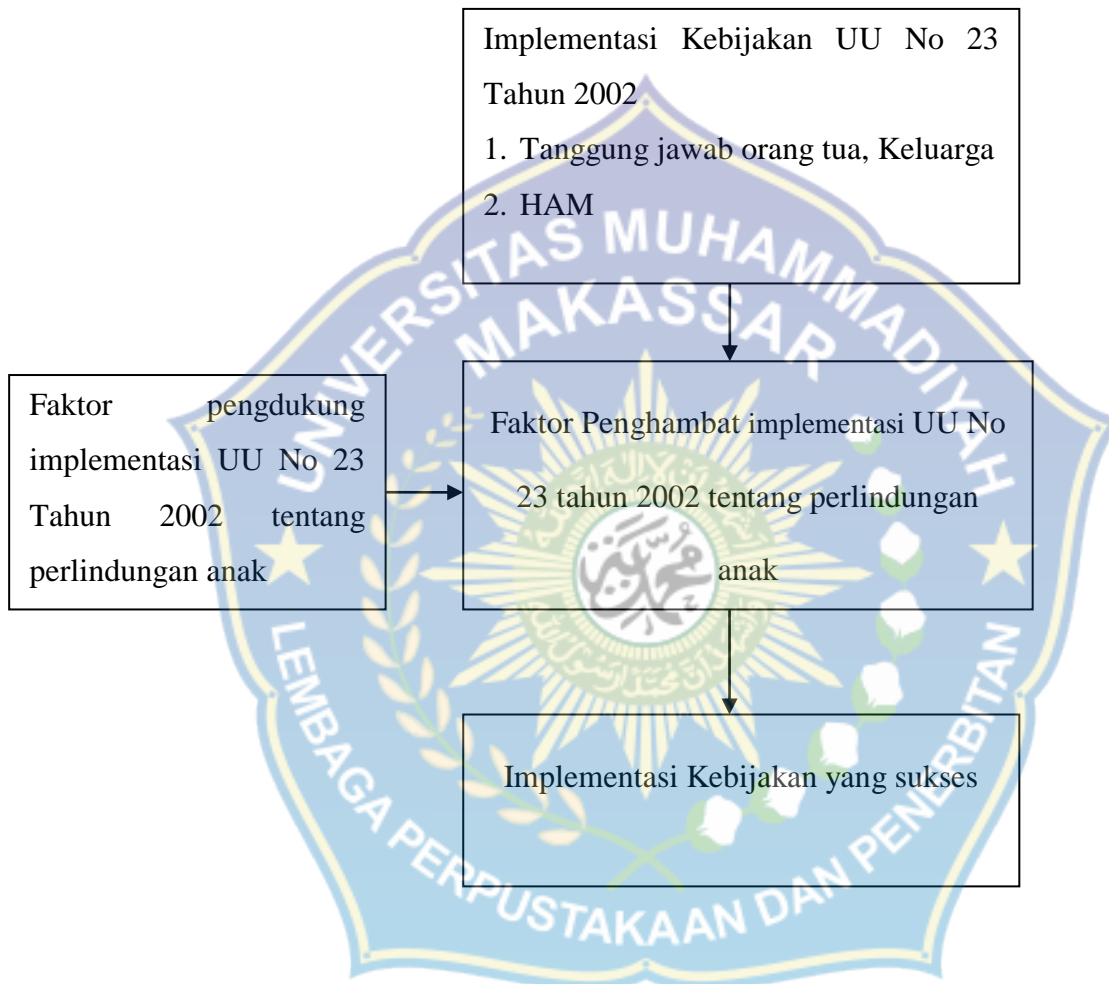
- e) Setiap anak yang dirampas kemerdekaannya akan diperlakukan secara manusiawi dan dengan menghormati martabatnya sebagai Manusia
- f) Anak yang dirampas kemerdekaannya akan dipisahkan dari orang dewasa dan berhak melakukan hubungan atau kontak dengan keluarganya.
- g) Setiap anak yang dirampas kemerdekaannya berhak memperoleh bantuan hukum, berhak melawan atau menentang dasar hukum perampasan kemerdekaan atas dirinya di muka pengadilan atau pejabat lain yang berwenang dan tidak memihak serta berhak untuk mendapat keputusan yang cepat atau tepat atas tindakan terhadap setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik, Pelibatan dalam sengketa bersenjata, Pelibatan dalam kerusuhan sosial, pelibatan dalam pariwisata yang mengandung unsur kekerasan, dan pelibatan dalam peperangan.
- h) Setiap anak berhak memperoleh perlindungan sasaran penganiayaan penyiksaan atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.

G. Kerangka pikir

UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, bila perlu memberikan sosialisasi bahwa ada UU bertujuan dalam perlindungan anak serta dijelaskan juga sanksi terhadap yang melanggar UU tersebut. Adapun Langkah-langkah dalam perlindungan anak untuk mewujudkan UU No 23 Tahun 2002 adalah upaya agar dapat mengetahui apakah UU tersebut efektif atau tidak. Dan

tolak ukur suatu program kita patut mengetahui apa yang menjadi pendukung dan apa yang menjadi penghambat dalam mewujudkan UU No 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak.

Bagan Kerangka Pikir



H. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah: Efektivitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan dan dalam hal ini anak jalanan atau disebut Anjal adalah anak yang beraktifitas di jalanan antara 4-8 jam setiap untuk mengemis, mengamen dan meminta-minta

yang ingin kita ketahui apakah UU Nomor 23 Tahun 2002 sudah efektif. Adapun yang menjadi fokus penelitian ini adalah tanggung jawab orang tua, keluarga dan hak asasi manusia.

G. Deskripsi Fokus Penelitian

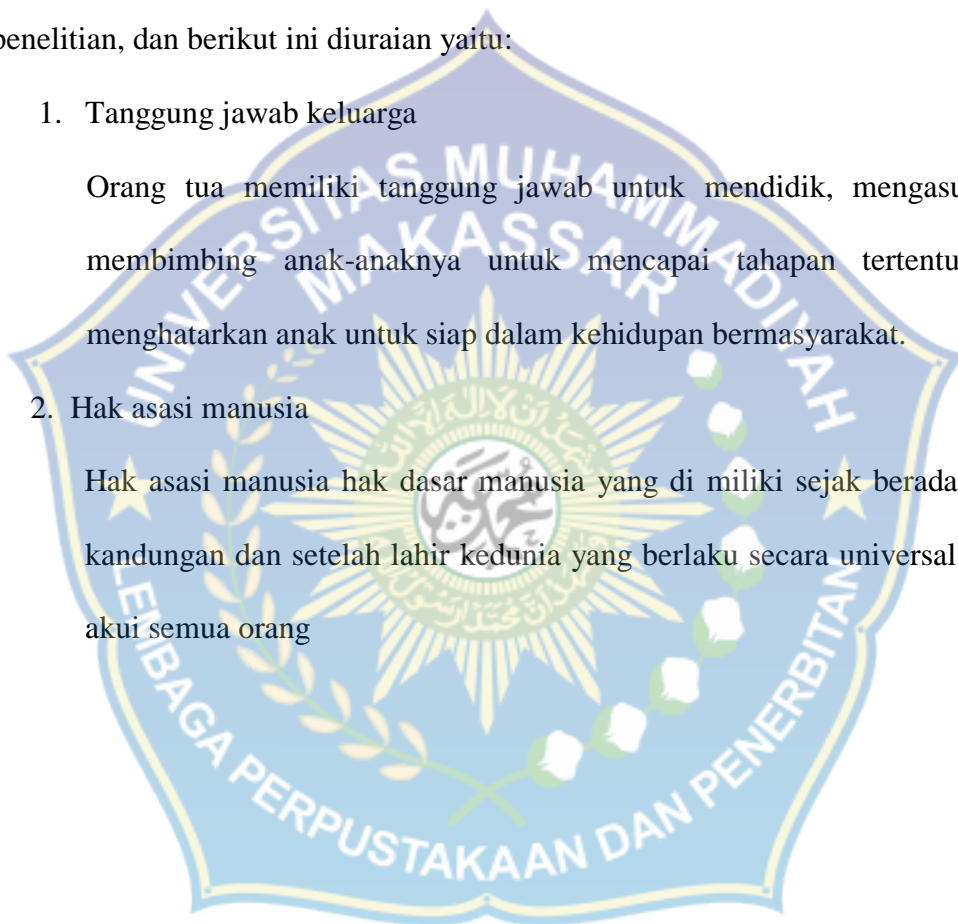
Deskripsi fokus penelitian adalah guna memberikan keseragaman penelitian, dan berikut ini diuraikan yaitu:

1. Tanggung jawab keluarga

Orang tua memiliki tanggung jawab untuk mendidik, mengasuh dan membimbing anak-anaknya untuk mencapai tahapan tertentu yang mengharuskan anak untuk siap dalam kehidupan bermasyarakat.

2. Hak asasi manusia

Hak asasi manusia hak dasar manusia yang di miliki sejak berada dalam kandungan dan setelah lahir ke dunia yang berlaku secara universal dan di akui semua orang



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Waktu dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini di laksanakan pada bulan Maret sampai Mei 2015 dan Penelitian ini memilih lokasi di Kota Makassar. Alasan penulis memilih lokasi di kota Makassar karena penulis ingin mengetahui apakah UU no 23 tahun 2002 di kota Makassar sudah efektif karena dengan kenyataan yang ada di kota ini masih banyak anak dalam kategori anak jalanan karena mereka meminta-minta di terminal ditempat-tempat hiburan mengamen dan banyak lagi aktifitas yang membuat mereka dikatakan anak jalanan.

B. Jenis dan Sumber Penelitian

1. Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini ialah kualitatif, artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka melainkan data tersebut berasal dari hasil wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya. Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik dibalik fenomena secara terperinci, mendalam, dan tuntas tentang Sumber Data.
2. Sumber Data Primer yaitu sumber data yang pokok, utama dan langsung dengan kata lain sumber data itu diperoleh dari wawancara anak jalanan di kota Makassar. Sumber data sekunder yaitu data pendukung, dokumentasi atau pustaka. Dalam hal ini sumber data itu diperoleh dari kantor dinas perlindungan anak.

C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Observasi yaitu pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti dan sesuai dengan tujuan penelitian serta direncanakan secara sistematis juga dapat dikontrol reliabilitas dan validitasnya.
2. Wawancara mendalam yaitu teknik pengumpulan data yang digunakan dengan cara bertanya langsung atau mengadakan proses tanya jawab, dialog atau percakapan dengan informan yang dipilih untuk mengetahui hal-hal yang lebih mendalam terkait dengan masalah yang akan diteliti
3. Dokumentasi adalah pengumpulan data dari kantor kelurahan baik berupa file-file kelurahan maupun gambar-gambar yang di ambil dari lokasi penelitian.

D. Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini adalah kepala Dinas Perlindungan Anak Kota Makassar dengan rincian sebagai berikut:

No	Sasaran / Statis	Jumlah
1	Kepala Bidang Dinas Sosial	1
2	LSM	1
3	Masyarakat	3
4	Anak Jalanan	3
	Total	8 Orang

E. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini memuat aspek yaitu: 1) Analisis sebelum lapangan dengan melakukan analisis data hasil studi pendahuluan yang digunakan dalam penentuan fokus penelitian yang berkaitan dengan efektifitas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar . 2. Analisis selama di lapangan dengan menggunakan model Miles and Huberman (Sugiono, 2012:246) bahwa terdapat beberapa komponen tersebut sebagaimana yang diuraikan di bawah ini:

- a. Pengumpulan data yaitu penelitian yang melakukan pengumpulan data hasil studi pendahuluan sebelum lapangan menganalisis data hasil tersebut untuk keperluan penentuan fokus penelitian dan pengumpulan data setelah dilapangan tentunya dianalisis untuk merangkum dan memilih hal-hal yang pokok yang dianggap relevan melalui reduksi data.
- b. Reduksi data yaitu data yang terkumpul atau diperoleh dilapangan tentunya dianalisis untuk merangkum dan memilih hal-hal yang pokok dianggap

relevan melalui reduksi data. Data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya yang dianggap penting.

- c. Sajian data adalah susunan informasi yang memungkinkan dapat ditariknya suatu kesimpulan penelitian. Penyajian data dalam bentuk gambaran, skema, dan tabel mungkin akan berguna mendapatkan gambaran yang jelas serta memudahkan dalam penyusunan kesimpulan penelitian. Pada dasarnya, sajian data dirancang untuk menggambarkan suatu informasi secara sistematis dan mudah dilihat serta dipahami dalam bentuk keseluruhan sajian.
- d. Kesimpulan merupakan hasil akhir dari reduksi data dan penyajian data. kesimpulan penelitian perlu diverifikasi agar mantap dan benar-benar bias dipertanggungjawabkan kebenarannya.

F. Keabsahan Data

Kredibilitas data sangat mendukung hasil penelitian, oleh karena itu diperlukan tehnik untuk memeriksa keabsahan data. Keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan tehnik triangulasi. Triangulasi bermakna silang yakni mengadakan pengecekan akan kebenaran data yang akan dikumpulkan dari sumber data dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang lain serta pengecekan waktu pada waktu yang berbeda yaitu :

1. Triangulasi sumber

Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.

2. Triangulasi teknik

Triangulasi tehnik untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepa da sumber yang sama dengan teknik yang berbeda.



BAB IV

PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Deskripsi Lokasi Penelitian

Kota Makassar mempunyai kedudukan strategis sebagai pusat pelayanan dan pengembangan di Provinsi Sulawesi Selatan bahkan sebagai pusat pelayanan bagi kawasantimur Indonesia. Hal tersebut mempunyai konsekuensi bagi pemerintah Kota Makassar dalam mengelola berbagai potensi yang ada serta mengatasi kendala dan tantangan yang dihadapi.

Penduduk Kota Makassar tahun 2015 tercatat sebanyak 1.653.386 jiwa, tahun 2016 tercatat sebanyak 1.658.503 yang mengalami peningkatan sebesar 5.117 dari tahun sebelumnya dan pada tahun 2017 juga mengalami peningkatan yang sangat signifikan yaitu sebesar 1.769.920 jiwa yang terdiri dari 844.960 jiwa laki-laki dan 924.960 jiwa perempuan. Komposisi penduduk menurut jenis kelamin dapat ditunjukkan dengan ratio jenis kelamin. Ratio jenis kelamin penduduk Kota Makassar yaitu sekitar 92,17% yang berarti setiap 100 penduduk wanita terdapat 92 penduduk laki-laki.

Jika dilihat dari pekerjaan menurut lapangan usaha maka sebahagian besar penduduk Kota Makassar berusaha di bidang lapangan usaha perdagangan besar, eceran, rumah makan dan hotel sebesar 31,61% disusul dengan lapangan usaha

jasa kemasyarakatan sebesar 25,43%,bidang lapangan usaha industri sebesar 11,59%.

Dari jumlah penduduk pada di tahun 2017 sebanyak 1.769.920 jiwa tersebut terdapat sebagian penduduk yang kurang beruntung yang hidup di perkotaan sebanyak 92.314 kepala keluarga, mereka berasal dari sebagian besar penduduk imigran yang datang dari kabupaten lain yang tinggal dan mencari kerja di Kota Makassar, hal ini akan memberi dampak terhadap terbentuknya penduduk yang rawan sosial. Pada tahun 2017 terdapat jumlah fakir miskin di Kota Makassar sebesar 81.302 kk, anak terlantar 7.310 jiwa diantaranya 876 anak jalanan, lanjut usia terlantar 2.467 orang, gelandangan dan pengemis 217 jiwa, pengungsi dan korban bencana sebanyak 2247 K

A. Profil anak jalanan kota makassar tabel profil anak jalanan, gelandangan dan pengemis

Kode Wil	Kecamatan	THN	Gelandangan, Pengemis	Anak Jalanan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
010	Mariso		82	153
020	Mamajang		74	113
030	Tamalatea		83	40
031	Rappocini		9	121
040	Makassar		47	97
050	Ujung pandang		5	15

060	Wajo		57	104
070	Bontoala		22	76
080	Ujung tanah		6	45
090	Tallo		22	75
100	Pannakkukang		28	54
101	Manggala		31	34
110	Biringkanaya		6	76
111	Tamalanrea		31	80
7371	Makassar	2016	1015	1083
		2015	1022	1030
		2014	839	1251
		2013	948	1043
			3824	4926
Sumber:dinas sosial kota makassar				

B. Hasil Penelitian

Anak adalah individu yang sejak dilahirkan ke dunia ini sebagai manusia yang tidak berdaya dan lemah. Didalam perjalanan pertumbuhan dan perkembangan hidup anak ditopang oleh orang-orang dewasa yang ada disekitar anak baik ayah, ibu, kakak, maupun saudara dekat yang lain. Topangan yang diberikan melalui pengasuhan, pendidikan, membesarkan dan mencukupi segala kebutuhannya.

Bangsa Indonesia sampai saat ini masih diperhadapkan dengan masalahmasalah anak. Ada begitu banyak masalah yang terkait dengan anak, termasuk masalah anak jalanan. Dewasa ini penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Makassar cenderung semakin meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Bertambahnya populasi penyandang masalah kesejahteraan sosial itu berdampak buruk terhadap kehidupan masyarakat utamanya penyandang masalah itu sendiri. Sebagai ibukota propinsi, Kota Makassar selalu diperhadapkan dengan berbagai permasalahan sosial. Salah satu permasalahan sosial yang paling menonjol saat ini adalah anak jalanan. saat ini jumlah anak jalanan semakin bertambah dan merajalela dimana-mana baik itu di perempatan jalan maupun di jalan-jalan protokol.

Undang-undang no 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak yang di dukung oleh peraturan daerah untuk mengatasi masalah maraknya anak jalanan yang semakin tahun semakin menuai masalah di jalanan. UU No. 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak menjadi tidak efektif, setiap hak anak untuk

mendapatkan perlindungan pemerintah tidak mampu terlaksana yang pada dasarnya setiap anak berhak mendapatkan pendidikan yang layak untuk menjangkau masa depannya.

berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan harapan tidak ada lagi anak jalanan yang beroperasi di jalanan, tetapi kenyataannya masih banyak anak jalanan yang beroperasi di jalanan. Program yang dilakukan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan berkaitan dengan penanganan anak jalanan adalah peningkatan profesionalisme sumberdaya manusia (SDM) aparatur pelaksana sebagai motor penggerak dan aktor utama pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial.

Setelah dilakukan penelitian di lapangan, realitas anak jalanan di Kota Makassar menunjukkan bahwa dibutuhkan banyak sekali pihak yang terlibat seperti dinas sosial, LSM, dan toko masyarakat untuk menangani permasalahan anak jalanan. Keberadaan anak jalanan menimbulkan kesan bahwa sebuah kota belum maksimal dalam menangani permasalahan sosial di daerahnya. Kehidupan perkotaan yang keras membuat kebanyakan orang harus bisa survive dalam segala kondisi. Setiap orang di kota harus bekerja keras agar bisa memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun tidak semua usaha yang mereka lakukan akan dibayar dengan kesuksesan, banyak juga yang masih kesulitan secara ekonomi walaupun mereka telah mengerahkan segala kemampuannya. Latar belakang keluarga yang memiliki kesulitan ekonomi akan sangat rentan bagi kehidupan seorang anak.

profil perkembangan anak jalanan di kota Makassar.

Kedudukan Kota Makassar sebagai salah satu kota metropolitan mempunyai daya tarik tersendiri bagi berlangsungnya berbagai kegiatan usaha dan pembangunan, namun efek dari berbagai kebijakan pembangunan juga tidak terlepas dari timbulnya permasalahan sosial yang berupa gangguan terhadap ketentraman dan ketertiban sosial akibat ulah dari sekelompok anak jalanan (Anjal), Gelandangan dan pengemis.

Selanjutnya disajikan perkembangan anak jalanan beberapa tahun terakhir :

No	Tahun	Anak jalanan
1	2013	1043
2	2014	1251
3	2015	1030
4	2016	1083

Sumber: Perkembangan Anak Jalanan di Kota Makassar

dari tabel yang disajikan tersebut, terlihat bahwa jumlah anak jalanan dari tahun ketahun mengalami peningkatan namun terjadi penurunan yang signifikan pada tahun 2015 yaitu sebesar 221 jiwa anak jalanan. pada tahun 2014 peningkatan terjadi sangat tinggi yaitu sebesar 208 jiwa ini menunjukkan angka yang sangat besar jika dilihat dari data tersebut. dan pada tahun 2016 kembali terjadi peningkatan namun tidak terlalu besar yaitu sebesar 1083 jiwa. Pada umumnya anak yang turun kejalanan menganggap bahwa dunia jalanan merupakan tempat yang menjanjikan, walaupun dunia jalanan penuh dengan resiko. Namun hal ini tidak membuat mereka takut untuk menjalaninya.

Kebanyakan mereka turun ke jalan pada usia belasan bahkan adapula yang masih berusia dibawah sepuluh tahun. Anak jalanan dilihat dari sebab dan intensitas mereka berada di jalanan memang tidak dapat disamaratakan. Dilihat dari sebab, sangat dimungkinkan tidak semua anak jalanan berada di jalanan karena tekanan ekonomi, boleh jadi karena pergaulan, pelarian, tekanan orang tua, atau atas dasar pilihannya sendiri. Berdasar survey yang pernah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Makassar tahun 2016 diketahui bahwa latar belakang terbanyak yang menyebabkan anak turun ke jalan adalah karena permasalahan ekonomi yang mencapai 69%, kemudian disusul faktor lingkungan dan faktor keluarga yang tidak harmonis yaitu 31%.

Jenis aktivitas anak jalanan di kota makassar adalah mengamen, mengemis dan meminta-minta. Anak jalanan di kota makassar kebanyakan mengamen dan meminta-minta agar dapat menghasilkan uang untuk memenuhi kebutuhan dan kesenangannya sendiri sebagai anak-anak. Aktivitas anak jalanan di sekitar tempat strategis seperti fly over, terminal, pusat perbelanjaan dan berbagai lokasi di kota makassar dari pagi hingga malam menunjukkan bahwa mereka tidak lagi bersekolah.

Dari hasil pengamatan peneliti, pada anak-anak jalanan menunjukkan bahwa motivasi mereka hidup di jalanan bukanlah sekedar desakan kebutuhan ekonomi diri mereka sendiri, melainkan juga karena desakan kebutuhan ekonomi keluarga. Faktor pendorong menjadi anak jalanan bisa berasal dari diri sendiri, keluarga, ataupun teman.

2. Faktor Pendukung Implementasi UU No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Hasil temuan di lapangan mengenai implementasi kebijakan pemerintah daerah tentang perlindungan anak sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2002, maka Pemerintah Kota Kota makassar mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di kota makassar serta Satuan Polisi Pamong Praja Kota makassar. pada pasal 3 perda No. 2 tahun 2008 di sebutkan bahwa Pembinaan terhadap anak jalanan, gelandangan pengemis dan pengamen dilakukan dengan tujuan, a. memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketentraman masyarakat; b. menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat sebagai warga negara yang harus dihormati; c. menjaga sifat-sifat kekeluargaan melalui upaya musyawarah dalam mewujudkan kehidupan bersama yang tertib dan bermartabat; d. menciptakan perlakuan yang adil dan proporsional dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat; e. meningkatkan ketertiban dalam masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai; f. mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Implementasi UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak di kota makassar dilakukan oleh bidang rehabilitasi sosial kota makassar. Adapun program perlindungan anak jalanan di Kota makassar terdiri dari empat program yaitu program pembinaan, pencegahan terhadap eksploitasi anak, pemberdayaan,

dan bimbingan lanjutan dengan partisipasi masyarakat dalam memaksimalkan perlindungan anak.

....selama ini yang kami lakukan sudah mengacu kepada peraturan daerah nomor 2 tahun 2008, dimana langkah atau bentuk pembinaan yang langsung kami lakukan itu ada empat, yaitu pembinaan, pencegahan terhadap eksploitasi anak, pemberdayaan keluarga dan bimbingan lanjutan, (Hasil wawancara langsung Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Makassar;2018)

Adapun pelaksanaan dari program-program tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- a) Program Pembinaan, yaitu pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sosial. Pembinaan pencegahan sendiri merupakan bentuk awal dari suatu pembinaan yang dilakukan Pemerintah Kota Makassar yang bertujuan mencegah berkembangnya dan meluasnya jumlah penyebaran dan kompleksitas permasalahan penyebab adanya anak jalanan.

...kegiatan pembinaan, pencegahan itu kita lakukan beberapa tahap yang pertama pendataan langsung ke lapangan, kemudian yang kedua yaitu kami lakukan pengendalian, pemantauan, dan pengawasan melalui kegiatan patrol, dan yang terakhir dalam kegiatan pembinaan pencegahan/bimbingan lanjut kami lakukan kampanye sekaligus mensosialisasikan akan larangan bagi anak-anak melakukan aktivitasnya di tempat-tempat umum. (Hasil wawancara kepala bidang rehabilitasi sosial dinas sosial kota Makassar,2018)

Pembinaan lanjutan merupakan pembinaan yang menitikberatkan ke peminimalisiran jumlah anak-anak jalanan yang melakukan aktifitasnya di tempat-tempat umum. Pembinaan Lanjutan juga lebih mengarah kepada masa depan anak jalanan tersebut dengan upaya rehabilitasi.

- b) Pencegahan terhadap Eksploitasi Anak, tindak lanjut untuk pelaku eksploitasi sendiri yaitu bagi keluarga anak-anak jalanan yang melakukan eksploitasi akan dikenakan pembinaan dalam batas waktu tertentu, sedangkan bagi orang lain yang mengatasnamakan lembaga atau panti social lainnya akan dilakukan pola pengendalian berupa proses hukum sebagaimana ketentuan dalam perundangan-undangan berlaku.
- c) Pemberdayaan keluarga, suatu proses penguatan keluarga yang dilakukan secara terencana dan terarah melalui kegiatan bimbingan dan pelatihan. Pemberdayaan seperti halnya dengan usaha rehabilitasi sosial, yaitu usaha untuk memberdayakan anak jalanan dan keluarga anak jalanan.
- d) Bimbingan Lanjut dengan Partisipasi Masyarakat, bimbingan lanjut tersebut dilakukan melalui monitoring, artinya para aparaturnya langsung turun ke tempat-tempat dimana mereka membuka dan mengembangkan usaha mereka sendiri. bidang rehabilitasi sosial kota makassar yang bekerjasama dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) melakukan monitoring tiap bulan setelah mereka sudah direhab dan diberdayakan

...sebenarnya tahap lanjutan ini merupakan lanjutan dari bimbingan lanjut dengan partisipasi masyarakat yang dilakukan sebelumnya, yang kita lakukan itu pada tahap ini salah satunya yaitu pembuatan posko pada tempat yang kami anggap sebagai tempat/kawasan yang dijadikan sebagai tempat anak jalanan melakukan aktifitasnya. ini dilakukan sebagai bentuk pemberian perlindungan yang kami lakukan kepada anak jalanan. Tetapi walaupun sudah ada posko yang kami buat kami tetap melakukan kegiatan patroli, ketika patroli dilakukan lantas ada anak jalanan yang kami temui sedang melakukan aktifitasnya, maka langsung kami jaring dan membawahnya ke kantor kami untuk dilakukan penyidikan lebih lanjut dari tiap-tiap anak yang terjaring rasia. (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Makassar, 2018)

3. Faktor Penghambat Implementasi UU No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Beberapa hambatan yang dapat mengganggu program perlindungan terhadap anak jalanan adalah semakin meningkatnya urbanisasi dan industrialisasi, kemiskinan, dan kondisi sosial masyarakat.

a) Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi

Kota metropolitan seperti Kota Makassar tidak terlepas dari yang namanya *modernisasi, industrialisasi, dan urbanisasi*. Ketiga faktor tersebut biasanya merupakan faktor penghambat dari jalannya suatu aturan. Modernisasi menyebabkan laju informasi dan komunikasi kian tahun semakin pesat. Tidak heran orang-orang pada berlomba untuk mendapatkan sesuatu yang mereka inginkan segera. Modernisasi menyebabkan kehidupan semakin hari kian modern saja. Dampak dari modernisasi menyebabkan kota Makassar menjadi kota dunia dan orang-orang yang dianggap marginal harus terpinggirkan.

Kedua yaitu, industrialisasi yang mengakibatkan pekerjaan kalangan dari usaha kecil menengah semakin tergeser saja. Kemajuan industrialisasi di kota Makassar menyebabkan kota ini semakin berkembang, dan masalah pun muncul seiring dengan berkembangnya dunia perindustrian di kota Makassar. Selain dua hal tersebut diatas, urbanisasi juga merupakan salah satu faktor penghambat. Dimana urbanisasi penyebab dari laju pergeseran penduduk dari desa ke kota. Karena semakin banyaknya penduduk yang mengaggap kota merupakan sumber pekerjaan yang layak, maka tidak heran banyak masyarakat desa mencari

pekerjaan di kota. Hal ini adalah merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan berkembang pesatnya jumlah anak jalanan yang beroperasi atau yang beraktivitas di Kota Makassar akibat modernisasi, industrialisasi serta urbanisasi yang berjalan sangat pesat. Hal tersebut mengakibatkan keadaan kota yang secara langsung mengundang masyarakat miskin semakin terdusur dengan kebodohan akan ketidaktahuan mengenai ketiga hal tersebut di atas.

Kota yang padat akan penduduknya dan masyarakat miskin yang tidak tahu seperti apa ketiga hal tersebut di atas menjadi faktor penyebab banyak keluarga yang bermasalah, adanya anak yang kekurangan gizi, kurang perhatian, kurang pendidikan, kurang bergembira kasih sayang dan kehangatan jiwa, serta kehilangan hak untuk bermain, bermasyarakat, dan hidup merdeka, atau bahkan mengakibatkan anak-anak dianiaya batin, fisik, dan seksual oleh keluarga, teman, orang lain lebih dewasa.

b) Kemiskinan

Kemiskinan merupakan faktor utama dari penyebab terjadinya anak jalanan di Kota Makassar. Kemiskinan sendiri identik dengan kebodohan dan rentannya masalah ekonomi tergantung dari garis kemiskinan. Kita ketahui krisis ekonomi yang sedang melanda Indonesia sejak Tahun 1997 yang ditandai dengan terjadinya krisis moneter hingga berlakunya kebijakan menaikkan Bahan Bakar Minyak (BBM) awal maret 2005, mengakibatkan banyak terjadinya peningkatan jumlah penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Dari data di atas jumlah anak jalanan pada tahun 2007 sebesar 1.025 anak jalanan, ketika berlakunya

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008, jumlah anak jalanan menurun menjadi 810 anak jalanan, dan meningkat lagi pada tahun-tahun berikutnya, yaitu berkisar 900 lebih anak jalanan. Terjadinya peningkatan jumlah anak tersebut disebabkan faktor kemiskinan ditengah himpitan ekonomi keluarga yang melanda.

Masalah kemiskinan memang kerap kali menimpa bangsa Indonesia yang biasa di sebut dengan Negara berkembang. Tidak dipungkiri lagi kemiskinan melekat dengan Negara-negara berkembang termasuk bangsa Indonesia. Kemiskinan identik dengan anak-anak di jalanan, karena mereka tidak mempunyai kehidupan yang layak dan biaya yang tidak dapat mencukupi kebutuhannya dalam satu hari saja. Karena mereka miskin, mereka banyak meminta-minta di jalan hanya untuk mendapatkan hasil dan bisa memenuhi kebutuhannya pada hari itu juga. Pemerintah dari tahun ke tahun sudah mengetahui hal ini, bukan berarti pemerintah tidak bisa ambil tindakan, hanya saja pemerintah tidak cukup kuat mempunyai landasan hukum yang kuat untuk meminimalisir keberadaan anak-anak jalanan yang meresahkan masyarakat di sekitarnya.

...kami (orang tua anak jalanan) terpaksa meminta-minta di jalan karena kami miskin, dan tidak mempunyai apa-apa. Pekerjaan juga tidak menentu, nasib juga tidak jelas kemana, jadi kami hanya bisa meminta-minta uang di jalan (wawancara langsung orang tua anak jalanan, Fly Over, Makassar, 2018)

c) Kondisi sosial

Fenomena merebaknya anak jalanan di Indonesia merupakan persoalan sosial yang kompleks. Hidup menjadi anak jalanan memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak

memiliki masa depan yang jelas, dimana keberadaan mereka seringkali menjadi ”masalah” bagi banyak pihak keluarga, masyarakat dan negara. Kondisi keluarga yang kurang menyebabkan banyaknya anak-anak mereka tidak mendapat kehidupan yang layak. Mereka pun turun ke jalan entah itu hanya ikut-ikutan karena pengaruh teman atau untuk mencari rezeki di jalan hanya untuk memiliki uang sendiri. Kondisi keluarga dan lingkungan sangat mempengaruhi anak-anak jalanan tersebut.

selama ini yang menjadi penghambat kami dalam melakukan pemiminalisiran jumlah anak jalanan yang berada dan beroperasi di tempat-tempat umum yang ada di Kota Makassar yaitu, masalah kemiskinan yang mengrogoti masyarakat Kota Masyarakat khususnya masyarakat kalangan bawah. Inilah yang susah untuk dipecahkan bagaimana cara untuk mengentaskan permasalahan ini. (Hasil Wawancara dengan Kasi Pembinaan Dinas Sosial Kota Masyarakat, 2012).

Kedua hal itu harusnya menjadi pondasi yang kuat dalam mengarungi kerasnya persaingan di kota Makassar yang semakin hari kian modern saja. Tetapi, tidak untuk anak jalanan, mereka yang beraktivitas di jalanan hanya memikirkan bagaimana mencukupi kebutuhan mereka pada hari itu saja. Namun, perhatian terhadap nasib anak jalanan tampaknya belum begitu besar, padahal mereka adalah saudara kita, mereka juga adalah amanah Tuhan Yang Maha Esa yang harus dilindungi, dijamin hak-haknya, sehingga tumbuh-kembang manjadi manusia dewasa yang bermanfaat, beradab dan bermasa depan cerah.

....kondisi lingkungan terutama orang tua ikut berperan dalam menentukan masa depan anak-anaknya. Karena anak-anak melihat apa yang dilakukan orang dewasa, mereka meniru. Seperti yang dilakukan orang tua mereka di jalan, mereka pun ikut melakukannya. Jadi apa yang ditanamkan dalam prilaku keluarga begitu juga yang dirasakan oleh anak-anaknya. (Hasil Wawancara dengan Tokoh masyarakat, pemerhati anak jalanan Kota Makassar, 2018.)

d) Perubahan sosial

Dalam masyarakat Perubahan sosial merupakan perubahan pada segi struktur sosial dan hubungan sosial (Iskandar, 1995). Perubahan sosial diartikan sebagai suatu proses yang berlangsung dalam struktur dan fungsi suatu sistem sosial (Rogers, 1969). Diartikan pula sebagai segala yang berlaku dalam suatu jangka waktu, pada peranan institusi atau hal lainnya yang meliputi struktur sosial, termasuk kemunculan dan kemusnahannya. Perubahan sosial juga berarti perubahan dalam hubungan interaksi antar orang, organisasi atau komunitas (Sajogyo, 1985). Penjelasan di atas memperlihatkan perubahan sosial adalah suatu kondisi yang bisa terjadi di semua lini, sebagai akibat adanya pergeseran/perubahan dalam masyarakat, dengan norma, sistem nilai (*value system*), kebiasaan (adat istiadat), pola interaksi, pola komunikasi,

struktur dan hal-hal lain yang ada di dalamnya, yang turut berubah seiring dengan perubahan yang terjadi. Bagi anak tidak ada pemberian yang lebih baik dari pada ibu bapaknya, kecuali pendidikan yang baik dalam menanamkan budi pekerti yang luhur, juga bimbingan untuk belajar mengucapkan kata-kata yang baik dan diajarkan cara untuk menghormati orang lain serta menghormati dirinya sendiri. Faktor terpenting sebagai usaha menanamkan tata krama dan membentuk perilaku yang baik pada anak adalah dengan memberi contoh langsung melalui keteladanan dari sikap orang tua sehari-hari. Sebagaimana besar masyarakat telah paham akan pentingnya peranan orang tua/keluarga dalam skema pembinaan anak jalanan. Salah satu tekanan yang penting dibahas yaitu pentingnya pendidikan

baik secara formal maupun non-formal dalam membesarkan seorang anak. Pendidikan paling tidak akan menghindarkan orang tua dari tindak kekerasan maupun tindakan eksploitasi terhadap anak-anaknya.

....bagaimana caranya mau sekolah kalau kami (anak jalanan) tidak mempunyai sepersen pun uang untuk sekolah, biar ada sekolah gratis, tetapi tidak semua yang ada di sekolah gratis, lebih bagus minta-minta biar sedikit tapi ada.(wawancara langsung anak jalanan di Jl. Gunung Bawakaraeng,Makassar,2018)

C. Pembahasan

Analisis Efektifitas Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam menangani anak jalanan di kota makassar dalam memudahkan analisis efektifitas implementasi kebijakan pemerintah melalui UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak khususnya anak jalanan, pemerintah kota makassar dalam mendukung UU tersebut mengeluarkan Perda No2 Tahun 2008 Tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di kota makassar. melalui berbagai bentuk program yang dilakukan oleh pemerintah kota dan dinas sosial serta bersinergi dengan LSM dan Polisi pamung praja dalam mengatasi masalah anak jalanan di kota makassar.

dalam implementasi kebijakan tersebut belum mampu menyelesaikan masalah yang terjadi pada kondisi sosial. berbagai program yang dilakukan oleh pemerintah dan dinas sosial seperti empat program yaitu program pembinaan, pencegahan terhadap eksploitasi anak, pemberdayaan, dan bimbingan lanjutan dengan partisipasi masyarakat dalam memaksimalkan perlindungan anak. ini belum menuai hasil yang memuaskan dalam mengentaskan masalah maraknya

anak jalanan. kondisi ini tambah diperparah dengan dorongan ekonomi yang semakin besar untuk memenuhi kebutuhan pokok, sehingga anak jalanan di kota makassar dari tahun ke tahun semakin bertambah. selain dari dorongan ekonomi, meningkatnya urbanisasi yang menjadi rawan terjadinya peningkatan anak jalanan, galandangan, pengemis dan pengamen di kota makassar. Dari data yang diterbitkan oleh dinas sosial melalui berita merdeka.com, memperlihatkan bahwa jumlah anak jalanan dikota makassar terus mengalami peningkatan, dengan data terakhir 2016 tercatat bahwa jumlah anak jalanan yang tersebar mulai dari mamajang, mariso, tamalate, rappocini, makassar, ujung pandang, wajo, bontoala, ujung tanah, tallo, panakkukang, manggala, biringkanaya, dan tamalanrea diperkirakan mencapai 1083 jiwa.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 belum efektif dalam menuntaskan masalah anak jalanan yang ada diindonesia khususnya dikota makassar dengan berbagai program yang dijalankan oleh pemerintah daerah dalam mendukung kebijakan tersebut.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun simpulan dari hasil penelitian tersebut, dapat disajikan sebagai berikut :

1. Implementasi UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak di kota makassar dilakukan oleh bidang rehabilitasi sosial. dengan Program perlindungan anak jalanan di Kota makassar terdiri dari empat program yaitu program pembinaan, pencegahan terhadap eksploitasianak, pemberdayaan, dan bimbingan lanjutan dengan partisipasi masyarakat dalam memaksimalkan perlindungan anak. Program pembinaan terhadap anak jalanan yang dilakukan Pemerintah Kota makassar melalui Perda No. 2 Tahun 2008 tersebut sesuai dengan yang diamanatkan pada pasal 22, pasal 25, dan pasal 26 dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2002.
2. Faktor yang dapat menjadi hambatan dalam pelaksanaan program pembinaan terhadap anak jalanan antara lain adalah semakin meningkatnya urbanisasi, modernisasi dan industrialisasi, kemiskinan, dan perubahan sosial masyarakat. Kemajuan industrialisasi di kota makassar menyebabkan kota ini semakin berkembang dan berdampak pada urbanisasi dan modernisasi. Kemudian urbanisasi dari desa ke kota, banyak masyarakat desa mencari pekerjaan di kota dan ketika pekerjaan yang sesuai tidak didapatkan mereka terdesak kebutuhan ekonomi dan bekerja seadanya. perubahan sosial berupa pergaulan dengan teman merupakan salah satu yang menjadi pintu masuk bagi anak untuk

menjadi anak jalanan. Semakin meningkatnya jumlah anak jalanan menjadi hambatan diberlakukannya upaya perlindungan anak terhadap anak jalanan

3. efektifitas implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak jalanan belum maksimal dengan program yang dijalankan oleh keberadaan Peraturan daerah.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diambil, maka diberikan saran sebagai berikut:

1. Penanganan masalah anak jalanan mutlak harus dilaksanakan secara integratif antar pemerintah kota dan masyarakat. Adanya kerjasama tersebut akan berdampak pada efektivitas program perlindungan anak sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2002
2. Kebijakan pemerintah kota harus dilaksanakan sepenuhnya untuk memberikan pemenuhan hak anak secara memadai. Pemberian layanan minimal perlu diberikan. Kebijakan ini perlu direalisasikan dalam layanan yang memadai sejak anak dipenuhi kebutuhan fisik minimumnya, akses sekolah, sarana transportasi hingga layanan umum yang bersifat rekreatif agar anak tumbuh kembang secara wajar.
3. Program perlindungan anak tidak hanya mengarah pada anak tetapi juga pada pemberdayaan orang tua anak jalanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kesejahteraan Sosial Nasional (BKSNN) 2000. *Modul Pelatihan Dan Pimpinan Rumah Singah*. Jakarta : Direktorat Kesejahteraan Anak, Keluarga Anak Terlantar dan Lanjut Usia, Deputi Bidang Peningkatan Kesejahteraan Sosial
- Bagong Suyanto dan Sri Sanituti Hariadi. 2002. *Krisis dan Child Abuse*, Surabaya: Airlangga University Press
- Barda Nawawi Arief. 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1991. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Departemen Sosial RI. 2001. *Intervensi Psikososial*. Jakarta: Departemen Sosial. Hlm. 20
- Hadi Supeno. 2010. *Kriminalisasi Anak Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak Tanpa Pemidanaan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Irma Setyowati Sumitro. 1990. *Aspek Hukum Perlindungan Anak*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kartini Kartono. 1992. *Pathologi Sosial (2), Kenakalan Remaja*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Maidin Gultom. 2008. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Anak Di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama
- Marlina. 2012. *Peradilan Pidana Anak di Indonesia (Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice)*. Bandung: Refika Aditama
- Maulana Hassan Wadong. 2000. *Advokasi dan Hukum perlindungan Anak*. Jakarta: Grasindo
- Nasir Djamil. 2015. *Anak Bukan Untuk Dihukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Peters, B. Guy and Jon Pierre. 2003. *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. London.
- Rika Saraswati. 2009. *Hukum Perlindungan Anak Di Indonesia*. Bandung: Citra

Aditya Bakti

Romli Atmasasmita. 1983. *Problem Kenakalan Anak-Anak Remaja*. Bandung: Armico

Satjipto Rahardjo. 2012. Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti

Soerjono Soekanto. 1983. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Steven Allen, Kata Pengantar, dalam Purnianti, Mamik Sri Supatmi, dan Ni Made Martini Tinduk. 2003. *Analisa Situasi Sistem Peradilan Pidana Anak (Juvenile Justice System) di Indonesia*, UNICEF, Indonesia

Sudarsono. 1991. *Kenakalan Remaja*. Jakarta: Rineka Cipta.

Sumber dari Internet http://komnaspaspa.or.id/Komnaspaspa/Tentang_Kami.html. diakses pada tanggal 5 Maret 2015 Pukul 17.44 WITA

<http://makassar.antaranews.com/berita/20282/jumlah-anak-jalanan-di-makassar-meningkat.html>. diakses pada tanggal 4 Maret 2015 pukul 09.53

http://id.wikipedia.org/wiki/Anak_jalanan. diakses 04 Maret 2015, Pukul 15.00 WITA

<http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>, diakses pada tanggal 5 Maret 2015 pukul 11.26 WITA

<http://cintarakyatindonesia.wordpress.com/2011/04/18/aspek-hukum-perlindungan-dan-hak-hak-anak-jalanan/>, diakses pada 04 Maret 2015, Pukul 15.38 WITA.

<http://merdeka.com/profil/indonesia/k/komisi-nasional-perlindungan-anak/> diakses pada tanggal 5 Maret 2015 Pukul 18.11 WITA.

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=307326>. Html, diakses pada tanggal 5 Maret 2015 pukul 13.47 WITA

Perundang-Undanangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

RIWAYAT HIDUP



NURHADIA, Di lahirkan di Kabupaten Luwu Utara Provinsi Sulawesi Selatan tepatnya Di pandak pada tanggal 06 Februari 1993. Anak ke Dua dari Tiga bersaudara, pasangan dari Azis dan Mariati. Peneliti menyelesaikan pendidikan di Sekolah Dasar 093 Pandak di Kecamatan Masamba Kabupaten Luwu Utara pada tahun 2005. Kemudian di tahun itu juga peneliti melanjutkan Pendidikan di SMPN 2 Masamba dan tamat pada tahun 2008, Kemudian melanjutkan Sekolah Lanjutan Tingkat Akhir (SLTA) di SMA NEGERI 2 Masamba Kabupaten Luwu Utara pada tahun 2008 dan selesai pada tahun 2011. Pada tahun 2011 peneliti melanjutkan pendidikan di perguruan tinggi swasta, tepatnya di Universitas Muhammadiyah Makassar (UNISMUH) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Peneliti menyelesaikan kuliah strata satu (S1) pada tahun 2019.

Berkat Rahmat Ilahi Rabbi dan doa yang takterhingga dari segenap keluarga, Penulis dapat menyelesaikan studi dengan karya tulis ilmiah yang berjudul ***“Efektivitas Implementasi Kebijakan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar”***