**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Perkembangan administrasi sebagai cabang ilmu telah melahirkan konsepsi administrasi sebagai suatu sarana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui usaha kelompok. Konsep tersebut memperlihatkan bahwa makna administrasi dapat diterapkan pada semua level organisasi sehingga dapat disebut sebagai *universal application* (Zauhar 1996:352), karena itu administrasi merupakan unsur mutlak yang harus ada pada setiap usaha kelompok dalam pencapaian tujuan kolektif. Artinya, administrasi publik, selain sebagai bidang kajian intelektual, juga sebagai aktivitas pengelola terhadap masalah kenegaraan serta bentuk ‘aksi’ dari pemerintahan dan sarana untuk mewujudkan tujuan pemerintah (Islamy, 2003).

Pada tataran teoritis dan praktis, konsep administrasi publik diwujudkan melalui penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat atau negara. Bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang diserahkan pada masyarakat lokal (desentralisasi), sehingga melahirkan apa yang disebut dengan pemerintahan lokal dan daerah otonom. Sebagaimana dijelaskan oleh Smith (1985:321) bahwa “*Decentralization involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether hierarchy is one of governments within a state or offices within large-scale organization”*.

Kebijakan desentralisasi pada dasarnya menempatkan pentingnya institusi pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah otonom, sebagai kesatuan masyarakat yang mempunyai wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan sistem politik tertentu, melalui pemerintahan lokal dan otonomi daerah dapat tercipta masyarakat yang tumbuh atas dasar inisiatif sendiri dan melahirkan masyarakat yang kreatif dan inovatif tanpa ada tekanan dari pemerintah pusat. Sebagaimana dijelaskan oleh Muluk (2007:126) bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia era reformasi menempatkan masyarakat sebagai pilar utama pemerintahan daerah.

Fungsi pemerintah daerah dan partisipasi warga menjadi sangat penting dalam pemerataan kesejahteraan penduduk di daerah. Hal ini sesuai dengan penjelasan yang diungkapkan oleh Leach, Steward dan Walsh yang secara rinci diintisarikan oleh Muluk (2007:356) bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tentunya tidak terlepas dari 3 (tiga) dimensi, yakni: (1) dimensi ekonomi, (2) dimensi pemerintahan, dan (3) dimensi politik yang berbentuk demokrasi lokal. Selain itu, pemerintah daerah tentunya harus dapat merencanakan secara baik hal-hal yang berkaitan dengan kemajuan ekonomi, sosial serta sumber daya manusia yang lebih efisien. Menurut Saragih (2003:65) bahwa pembangunan daerah melalui otonomi daerah atau desentralisasi dapat memberikan peluang dan kesempatan bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) di daerah. Dalam menjalankan pemerintahan daerah, tidak terlepas dari prinsip efektif, efisien, partisipatif, terbuka *(transparancy*) dan akuntabel *(accountability).*

Era otonomi daerah dibutuhkan penguatan kelembagaan sosial sebagai modal sosial pembangunan kesejahteraan sosial dilakukan melalui sejumlah strategi pemberdayaan (Depsos RI, 2008). Strategi ini merupakan upaya yang diarahkan langsung pada akar persoalannya yaitu meningkatkan kemampuan berbagai kelembagaan sosial lokal yang diduga dapat menjadi faktor penguat dalam menunjang keberhasilan pembangunan kesejahteraan sosial di daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang diberikan kewenangan untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat seperti upaya menanggulangi masalah sosial anak jalanan dapat berjalan dengan baik.

Tujuan yang dikandung oleh kebijakan tersebut tertuang dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat, meningkatkan peran masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Kondisi ini, tidak terlepas dari beberapa prinsip mengenai pentingnya pemerintahan daerah, yaitu: (1) pembentukan provinsi, kabupaten dan kota masing-masing mempunyai pemerintah daerah, (2) pemerintah daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dan (3) pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah.

Pembangunan akan memberikan hasil yang optimal apabila memperhatikan berbagai dimensi secara seimbang dan proporsional. Memacu dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi serta mewujudkan kesejahteraan sosial yang adil, pendekatan pembangunan harus mempertahankan pertumbuhan ekonomi serta mewujudkan kesejahteraan sosial yang adil, pendekatan pembangunan harus mempertimbangkan aspek-aspek sosial. Pendekatan sosial perlu diterapkan bersamaan dengan pendekatan ekonomi dalam strategi pembangunan. Keduanya harus dirancang dan dilaksanakan secara seimbang, saling mengisi, saling melengkapi dan saling memperkuat satu sama lain. Pembangunan sosial dan kebijakan sosial kemudian muncul sebagai konsep baru yang mewarnai konstalasi paradigma pembangunan sebelumnya yang terlalu didominasi oleh pembangunan ekonomi dan kebijakan ekonomi.

Pembangunan selalu berorientasi kepada perubahan sosial, bahkan pembangunan adalah perubahan sosial itu sendiri. Perubahan-perubahan sosial yang diakibatkan pembangunan tidak saja bersifat positif, melainkan dapat pula bersifat negatif. Dampak positif dan negatif pembangunan ini baik secara alternatif maupun kumulatif mendorong munculnya perhatian terhadap pentingnya peran pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial Kota Makassar dalam memandu pembangunan khususnya kesejahteraan sosial masyarakat Kota Makassar.

Pembangunan kesejahteraan sosial didukung oleh peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai pemberi landasan/dasar hukum bagi pelaksanaan usaha kesejahteraan sosial, pemberi arah kepada pemerintah dalam menetapkan kebijakan dan perlindungan bagi sistem pelayanan kesejahteraan sosial serta sebagai alat kontrol. Peraturan perundang-undangan tentang anak jalanan tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33.

Ayat (1): Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara, ayat (2): Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Adanya perundang-undangan tersebut menandakan bahwa pemerintah punya perhatian besar terhadap fakir miskin dan anak-anak terlantar. Lebih khusus lagi pada anak-anak jalanan. Dalam konteks pembangunan kesejahteraan sosial, kebijakan publik merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menerjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Peran pemerintah senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial yang mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni: memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Tujuan pemecahan masalah mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada sesuatu keadaan yang tidak diharapkan atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu dan merusak tatanan masyarakat. Tujuan pemenuhan kebutuhan mengandung arti menyediakan pelayanan-pelayanan sosial yang diperlukan, baik dikarenakan adanya masalah maupun tidak ada masalah, dalam arti bersifat pencegahan (mencegah terjadinya masalah, tidak terulang atau timbul lagi masalah atau meluasnya masalah) atau pengembangan (meningkatkan kualitas suatu kondisi agar lebih baik dari keadaan sebelumnya). Undang-undang RI Nomor 6 tahun 1974 tentang ketentuan pokok kesejahteraan sosial memberikan batasan kesejahteraan sosial sebagai:

Suatu kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, ketentraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Era reformasi, globalisasi dan otonomi daerah, tugas-tugas pemerintahan dalam pembangunan dihadapkan pada permasalahan sosial yang makin kompleks. Permasalahan sosial muncul sebagai akibat meningkatnya tuntutan akan kualitas pelayanan bagi masyarakat. Peningkatan tuntutan pelayanan sosial dimaksud membawa konsekuensi perlunya peningkatan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dalam bidang kesejahteraan sosial dalam membantu pencapaian peran pemerintah.

Dalam situasi kompleks tersebut pemerintah memanfaatkan ruang kewenangannya untuk memaknai isu fenomena anak jalanan sebagai masalah publik dan memprioritaskannya dalam agenda publik yang akan dipertaruhkan kemudian, sehingga isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Pada tahap ini, masalah anak jalanan akan muncul dalam wujud peran kelembagaan.

Fenomena merebaknya anak jalanan di Indonesia merupakan persoalan sosial yang kompleks. Hidup menjadi anak jalanan bukan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak bermasa depan jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi “masalah” bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan negara. Namun, perhatian terhadap nasib anak jalanan tampaknya belum begitu besar dan solutif dalam penanganannya, padahal anak jalanan adalah titipan Tuhan yang harus dilindungi, dijamin hak-haknya, sehingga tumbuh kembang menjadi manusia dewasa yang bermanfaat, beradab dan bermasa depan cerah.

Anak jalanan dapat dipahami sebagai anak yang karena sebab-sebab tertentu masuk kedalam kehidupan jalanan untuk tujuan ekonomi maupun sosial dan psikologi. Dalam pengertian ini “anak” pada istilah “anak jalanan,” sebagai dasar pemahaman tentang permasalahan mereka. Menempatkan anak jalanan pada konteks anak, maka permasalahan anak jalanan dapat dicermati dari sejumlah hak yang semestinya diperoleh pada umumnya, sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang kesejahteraan anak pada Bab 2 Pasal 2 disebutkan hak-hak sebagai berikut:

1. Hak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarga maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar.
2. Hak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa, untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna.
3. Hak atas pemeliharaan dan perlindungan, baik selama dalam kandungan maupun sesudah melahirkan.
4. Hak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan dan menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar

Selanjutnya, dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak disebutkan bahwa:

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, dan berpartisipasi secara optimal harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Perlindungan terhadap hak-hak anak tersebut, menunjukkan secara tegas bahwa setiap anak, termasuk anak jalanan mempunyai hak yang dijamin oleh negara. Pemenuhan akan hak-hak konstitusional tersebut, sebagai bagian dari amanah konstitusi negara yang dibebankan kepada setiap pemerintah daerah melalui program peningkatan kebijakan publik dalam bentuk pelayanan sosial anak.

Keberadaan anak jalanan sudah lazim kelihatan di kota-kota besar di Indonesia yang pada umumnya tidak terpenuhi hak asasinya. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang tercantum dalam UUD 1945, UU No. 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia, dan keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang pengesahan *Convention on the right of the child* (konvensi tentang hak-hak Anak).

Pelayanan sosial sebagai salah satu bagian dari pelayanan publik, terutama terhadap perhatian dan peningkatan hak-hak adalah menjadi suatu gerakan reformasi publik (*public reform*) dalam pemenuhan hak-hak anak banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Saat ini, anak jalanan menjadi masalah serius terutama di ibukota provinsi dan kota-kota besar. Keberadaannya kerap kali menimbulkan berbagai masalah lalu lintas, ketertiban dan keamanan perkotaan. Keadaan tersebut perlu mendapat perhatian, karena anak merupakan generasi penerus yang perlu dididik dan dibimbing agar dapat tumbuh dan berkembang secara wajar, sebaliknya jika tidak segera diselamatkan dipastikan akan mempengaruhi kualitas dan daya saing bangsa di waktu mendatang.

Dalam upaya mengidentifikasi eksisitensi anak jalanan secara saintifik dan konseptualisasinya, Kementerian Sosial Republik Indonesia mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya. Unicef memberikan batasan tentang anak jalanan, yaitu “*Street child are those who have abandoned their homes, school and immediate communities before they are sixteen years of age, and have drifted into a nomadic street life*.” Dalam pandangan tersebut, anak jalanan merupakan anak-anak berumur dibawah 16 tahun yang sudah melepaskan diri dari keluarga, sekolah, lingkungan masyarakat terdekatnya, larut dalam kehidupan yang berpindah-pindah di jalan raya (Soedijar, 1990:16).

Secara psikologis, anak selalu merasa ingin dimanja dan diperhatikan secara berlebihan. Anak mampu menangkap segala sesuatunya lebih cepat, cenderung mempunyai rasa ingin tahu, mencoba dan belajar lebih cepat. Namun pada kenyataan yang saat ini dihadapi problematika tentang anak masih sering dihadapi dengan sejumlah permasalahannya.

Mempersoalkan kehidupan anak merupakan salah satu persoalan yang selalu menarik karena kompleksitas permasalahan anak berjalan paralel dengan kemajuan pembangunan suatu negara. Persoalan anak pada hakikatnya tidak sekedar membicarakan persoalan hak anak untuk memperoleh jaminan kelangsungan hidup, tetapi juga berkaitan dengan hak untuk tumbuh dan berkembang, hak untuk berpartisipasi dalam meningkatkan kapasitasnya, serta hak untuk memperoleh perlindungan dari segala bentuk penyiksaan, pengabaian, dan eksplotasi.

Secara psikologis, anak jalanan yang pada taraf tertentu belum mempunyai bentukan mental emosional yang kokoh, sementara pada saat yang sama mereka harus bergelut dengan dunia jalanan yang keras dan cenderung berpengaruh negatif bagi perkembangan dan pembentukan kepribadiannya. Aspek psikologis ini berdampak kuat pada aspek sosial, labilitas emosi dan mentalnya yang ditunjang dengan penampilan yang kumuh, melahirkan pencitraan negatif oleh sebagian besar masyarakat terhadap anak jalanan yang diidentikkan dengan pembuat onar, anak-anak kumuh, suka mencuri, sampah masyarakat dan harus diasingkan.

Pada taraf tertentu stigma masyarakat yang seperti ini, justru akan memicu perasaan alternatif mereka yang pada gilirannya akan melahirkan kepribadian introvert, cenderung sukar mengendalikan diri dan asosial. Padahal tak dapat dipungkiri bahwa anak jalanan adalah generasi penerus bangsa untuk masa mendatang. Salah satu ciri ontologik anak jalanan sebagai suatu fenomena yang hadir dan mengartikulasi diri melalui permasalahan rumah tangga, yakni pranata sosial tingkat pertama yang secara morfologis merupakan habitat sosialnya.

Ontologi anak jalanan dapat diamati melalui sebab dan intensitasnya berada di jalanan yang memang tidak dapat disamaratakan. Dilihat dari sebab, sangat dimungkinkan tidak semua anak jalanan berada di jalan karena tekanan ekonomi, boleh jadi karena pergaulan, pelarian, tekanan orang tua, atau dasar pilihannya sendiri.

Menurut Surbakti dkk, (1997:24-26) anak jalanan dapat dikelompokkan berdasarkan hubungan dengan orang tuanya, yaitu; Pertama, anak yang putus hubungan dengan orang tuanya, tidak sekolah dan tinggal di jalanan (anak yang hidup di jalanan/*children the street*), Kedua, anak yang berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya, tidak sekolah, kembali ke orang tuanya seminggu sekali, dua minggu sekali dua bulan atau tiga bulan sekali biasa disebut anak yang bekerja di jalanan *(children on the street)*,Ketiga, anak yang masih sekolah atau sudah putus sekolah, kelompok ini masuk kategori anak yang rentan menjadi anak jalanan *(vunerable to be street children).*

Sementara itu, menurut Badan Kesejahteraan Sosial Nasional (2000:22-24) anak jalanan dibedakan menjadi empat kelompok, yaitu:

1. Anak-anak yang tidak berhubungan lagi dengan orang tuanya (*children of the street*). Mereka tinggal 24 jam di jalanan dan menggunakan semua fasilitas jalanan sebagai ruang hidupnya. Hubungan dengan keluarga sudah terputus. Kelompok anak ini disebabkan oleh faktor sosial psikologis keluarga, mengalami kekerasan, penolakan, penyiksaan, dan perceraian orang tua. Umumnya anak jalanan tidak mau kembali ke rumah, kehidupan jalanan dan solidaritas sesama temannya telah menjadi ikatan.
2. Anak-anak yang berhubungan tidak teratur dengan orang tua. Mereka adalah anak yang bekerja di jalanan (*children on the street*). Seringkali diidentikkan sebagai pekerja migran kota yang pulang tidak teratur pada orang tuanya di kampung. Pada umumnya mereka bekerja dari pagi hingga sore hari seperti menyemir sepatu, pengasong, pengamen, tukang ojek payung, dan kuli panggul. Tempat tinggalnya di lingkungan kumuh bersama dengan saudara atau teman-teman senasibnya.
3. Anak-anak yang berhubungan teratur dengan orang tuanya. Mereka tinggal dengan orang tuanya, beberapa jam di jalanan sebelum atau sesudah sekolah. Motivasi ke jalanan karena terbawa teman, belajar mandiri, membantu orang tua dan disuruh orang tua. Aktivitas usaha yang paling menyolok adalah berjualan koran.
4. Anak-anak jalanan yang berusia di atas 16 tahun. Mereka berada di jalanan untuk mencari kerja, atau masih labil suatu pekerjaan. Umumnya telah lulus SD bahkan ada yang SLTP. Mereka biasannya kaum urban yang mengikuti orang dewasa (orang tua ataupun saudaranya) ke kota. Pekerjaannya mencuci bus, menyemir sepatu, membawa barang belanjaan, pengasong, pengamen, pengemis dan pemulung.

Di dalam ruang publik, anak jalanan mengartikulasikan dirinya sebagai fakta sosial organismik (*funsionalisme struktural parson*) yang tidak terbantahkan antara lain mewujudkan melalui pekerjaan mereka sehari-hari. Banyak faktor yang kemudian diidentifikasikan sebagai penyebab hadirnya anak jalanan melalui artikulasi sosial semacam itu. Irwanto dkk (1995:110) berpendapat bahwa adanya orang gelandangan di kota bukanlah semata karena berkembangnya sebuah kota, tetapi justru karena tekanan ekonomi dan rasa tidak aman sebagian warga desa yang kemudian terpaksa harus mencari tempat diduga dapat memberikan kesempatan bagi suatu kehidupan yang lebih baik daripada kota.

Hal senada juga diungkapkan oleh Karnaji (1999:126) bahwa ada berbagai gelandangan disebabkan faktor kemiskinan (struktural dan pribadi), faktor keterbatasan kesempatan kerja (faktor intern dan ekstern), faktor yang berhubungan dengan urbanisasi dan masih ditambah lagi dengan faktor pribadi seperti tidak biasa disiplin, biasa hidup sesuai dengan keinginannya sendiri dan berbagai faktor lainnya.

Keberadaaan anak jalanan di Indonesia sudah sejak tahun 1980an. Berdasarkan hasil survei sosial yang dilakukan Kementerian Sosial Republik Indonesia lima tahun terakhir, mulai Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2015 terjadi kenaikan rata-rata per tahun sebanyak 10,6 persen, sedangkan kondisi anak jalanan Kota Makassar terjadi penurunan populasi rata-rata 10,8 persen, yang dapat dilihat pada Gambar 1.1. dan Gambar 1.2. berikut ini.

Gambar 1.1. Kondisi Anak Jalanan di Indonesia Tahun 2011 sd 2015

Sumber: Kementerian Sosial RI, 2015

Gambar 1.2. Kondisi Anak Jalanan di Kota Makassar Tahun 2011 sd 2015

Sumber: Dinas Sosial Kota Makassar, 2015

Merujuk pada data tersebut, menunjukkan bahwa totalitas anak jalanan di Indonesia semakin bertambah pesat dengan berbagai karakter dan latar belakangnya, meskipun terjadi penurunan angka anak jalanan di Kota Makassar, namun masih tetap eksis dan menjadi fenomena penanganannya yang multidimensi dan kompleks yang harus melibatkan seluruh elemen, baik pemerintah, masyarakat, pihak organisasi sosial kemasyarakatan maupun pihak ketiga atau perusahaan.

Salah satu sektor pekerjaan informal yang digeluti oleh anak-anak saat ini adalah pengemis, mengumpulkan barang-barang bekas, dan ikut dalam loper koran di jalan yang semakin marak berkembang di kota-kota besar. Perkembangan dan permasalahan anak jalanan cukup marak seiring dengan dinamika pertumbuhan kehidupan ekonomi di lingkungan mereka berada. Dilihat dari perspektif ekonomi, perkembangan kehidupan anak jalanan, keberadaannya sangat identik dengan munculnya kantong-kantong kemiskinan di beberapa wilayah perkotaan. Mereka mencari kebutuhan hidupnya di tempat-tempat umum sebagai pengemis, penjual koran dan mencari barang-barang bekas untuk memenuhi kebutuhan dan menjadikannya sebagai sumber penghasilan. Mereka telah mengabaikan hak-haknya untuk memperoleh pendidikan dan pembinaan mentalnya. Padahal, anak jalanan telah dijamin oleh negara sebagai aset bangsa Indoneia serta sumber daya manusia di masa depan. Akan tetapi, mereka juga adalah aset keluarga, maka mau tidak mau harus ikut bekerja pada sektor informal demi untuk mencukupi kebutuhan hidup keluarga.

Anak jalanan sangat rawan terhadap berbagai dampak psikologis berupa labilitas emosi dan pola perilaku yang cenderung agresif, mudah terlibat dalam perkelahian, tindak kekerasan, melukai diri sendiri, penyalahgunaan zat psikotropika, dan berperilaku antisosial. Dampak lain dari tindak kekerasan yang dialami oleh anak adalah gambaran psikopatologis yang bervariasi berupa hambatan fungsi sosial, rasa rendah diri, tidak dapat berempati, depresi, gangguan stress pasca trauma dan gangguan penyesuaian diri.

Tinjauan anak jalanan secara eksternal, mengalami berbagai ancaman baik secara fisik maupun mental, diperlakukan tidak senonoh oleh orang dewasa yang telah dianggap sebagai pelindungnya, kemudian diketemukan telah menjadi mayat yang terpotong-potong. Disamping itu mereka sering mendapatkan perlakuan sebagai orang yang melanggar norma dan dikatakan sebagai preman. Keberadaan anak jalanan juga mendapatkan opini dan stigma buruk dari masyarakat. Terbentuknya stigma tersebut tidak terlepas dari berbagai tindak kriminal yang dilakukan oleh anak jalanan. Bagi masyarakat, anak jalanan mempunyai keberadaan yang *unstructured* atau tidak jelas klasifikasinya. Kondisi tersebut mengakibatkan mereka menciptakan *sub-culture* sendiri, yaitu struktur normatif yang mengatur pola hubungan di dalam komunitasnya dan berada dengan masyarakat pada umumnya. Komunitas anak jalanan tersebut memiliki nilai dan norma sendiri yang berbeda dengan masyarakat umum.

Mengacu pada ragam faktor tersebut, yang paling dominan menjadi penyebab munculnya anak jalanan adalah faktor kondisi sosial ekonomi disamping karena adanya faktor *broken home* serta berbagai faktor lainnya. Hasil penelitian Hening Budiyawati (2000:11) menyebutkan bahwa faktor yang menyebabkan anak pergi ke jalanan berdasarkan alasan: (1) adanya kekerasan dalam keluarga yang dialaminya, (2) dorongan keluarga untuk mendapatkan uang, (3) ingin bebas merasakan pergaulan yang tak terbatas, dan (4) ingin memiliki uang sendiri, serta (5) adanya pengaruh teman sepergaulan.

Salah satu kebijakan program kegiatan yang ditempuh oleh pemerintah Kota Makassar dalam merespon permasalahan anak jalanan, tertuang dalam hasil Raker Pemerintah Kota Makassar Tahun 1965. Pada era tersebut, mengidentifikasi fenomena anak jalanan dalam kebijakan program pemerintah Kota Makassar adalah program pemberdayaan anak gelandangan, kemudian secara inkremental, kebijakan program pemberdayaan anak jalan tersebut kembali hadir dalam tahun-tahun berikutnya hingga era milenium Tahun 2014 ini.

Pertumbuhan penduduk Kota Makassar relatif tinggi (3 persen per tahun) disebabkan karena pengaruh: pertumbuhan alamiah penduduk asli dan urbanisasi di daerah kabupaten sekitarnya. Migrasi musiman maupun migrasi ulang alik (*commuter*) turut memperpadat pemukiman kota Makassar. Paradoks urbanisasi membawa implikasi negatif meningkatkan taraf hidup sebagian warga masyarakat memiliki status miskin yang terbentur pada terbatasnya lapangan kerja.

Ada beberapa kondisi yang menyebabkan saat ini Kota Makassar menjadi problematika anak jalanan yang begitu kompleks, antara lain: (1) Kota Makassar berkembang pesat, bangunan fisik, pusat perbelanjaan dan tempat rekreasi, terjadi penggusuran pemukiman liar dan pasar tradisional, sehingga menambah kuantitas warga masyarakat dalam kategori miskin, (2) urbanisasi pencari kerja sektor informal buruh dan tukang becak dari kabupaten lain makin meningkat, sehingga memberi indikasi makin meningkatkan keluarga miskin dan anak yang turun di jalan ikut mencari nafkah. Kemiskinan masih merupakan masalah besar, kurang lebih 71.624 kk/368.124 jiwa atau 28,1 persen penduduk miskin di kota Makassar menjadi sumber penyebab utama dari permasalahan anak jalanan, (3) mentalitas dan karakter masyarakat untuk memanfaatkan *charity* (belas kasihan) yang menciptakan perilaku anak jalanan dengan bermodalkan pakaian yang kusut dan penampilan fisik yang tidak teratur, dan (4) perkembangan pola pikir anak jalanan sebagai warga kota metropolitan dengan peradaban modern yang penuh kebebasan, sehingga menghalalkan segala cara untuk mendapatkannya, termasuk turun di jalan untuk mengemis, serta (5) orang tua juga belum berperan penting dalam berkembang mentalitas anak jalanan, bahkan ada oknum yang mengkoordinir mereka, oknum inilah yang merekrut anak-anak dan orang tuanya untuk dijadikan pengemis.

Dalam perkembangan terakhir, hasil penelitian Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial Jogyakarta Tahun 2006, isu mengenai anak jalanan di Kota Makassar bukan saja dipengaruhi oleh faktor ekonomi, melainkan juga faktor budaya. Anak jalanan mulai melanggar nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat, hal ini nampak pada perilaku anak jalanan, berusaha mendapatkan uang untuk digunakan bermain judi, minum-minuman keras, dan merokok, mulai terkontaminasi perilaku orang dewasa (preman jalanan). Disamping itu anak-anak yang terjun sebagai pekerja informal tersebut bukan karena miskin semata, akan tetapi lebih pada persoalan mentalitas, yakni tidak memiliki semangat atau motivasi masa depan untuk mendapatkan sesuatu yang mampu menunjang kehidupan di masa depan, mereka dieksploitasi untuk dijadikan pengemis. Bahkan, dalam usia yang masih belia, tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan kebutuhan dunia kerja.

Permasalahan anak jalanan di Kota Makassar berubah dan berkembang, melalui penerapan kebijakan pemerintah Kota Makassar tahun 2006 dan 2007 dilakukan razia anak jalanan dan rekayasa lalu lintas dan instruksi Walikota Makassar Nomor 2 Tahun 2006 tentang penanggulangan anak jalanan di kota Makassar, menyebabkan jumlah anak jalanan jauh berkurang dan penyebaran berubah ke tempat umum. Para orang tua mengalihkan kegiatan anaknya menjadi pemulung, penjual asongan koran dan mengemis di rumah dan di kantor. Kondisi riil yang nampak sekarang adalah beban ekonomi orang tua/keluarga miskin berat karena tidak ada lagi tambahan pendapatan dari anaknya, eks anak jalanan tinggal saja di rumah dan tidak sekolah, remaja pengangguran bertambah.

Upaya pembinaan dan pemberdayaan terhadap anak jalanan bukannya tidak pernah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Makassar, tetapi senantiasa memperbaharui kebijakan program kegiatannya mengikuti kecenderungan situasi dan perkembangan masyarakatnya. Salah satu variasi kebijakan program kegiatannya dilaksanakan sejak Tahun 1998 adalah pencanangan program rumah singgah. Selain itu, Dinas Sosial Kota Makassar sejak tahun 2008 melakukan kerjasama dengan pihak Panti Sosial Bina Remaja Makkareso Provinsi Sulawesi Selatan yang berada di Kabupaten Maros untuk dilakukan pembinaan dan berbagai jenis keterampilan anak jalanan menuju kemandirian. Anak jalanan disediakan rumah penampungan dan pendidikan serta pelatihan, akan tetapi pendekatannya cenderung represif dan tidak integratif. Bahkan menjadi tidak efektif karena pendekatannya cenderung mengabaikan watak anak jalanan secara psikologis dan sosial. Situasi tersebut mendorong anak jalanan tidak betah tinggal di rumah singgah atau panti serta yayasan yang bekerja sama dengan pihak Dinas Sosial.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka peran Dinas Sosial Kota Makassar terhadap pengelolaan dan pemberdayaan anak jalanan didasarkan pada fenomena sosial, berikut: (1) orang tua anak jalanan kurang melakukan tanggung jawab, (2) anak jalanan berada dalam kondisi fisik kurang berkembang, mental spiritual yang terbatas, pendidikan dasar tidak ada, aspirasi dan motivasi tidak berkembang serta sosial komunikasi hanya pada komunitasnya saja, (3) lingkungan masyarakat yang memberi sumbangan uang di jalan, bantuan organisasi kemasyarakatan, para pengusaha (publik sektor) dan tokoh masyarakat masih bersifat perbuatan amal *(charity*) namun tidak menyelesaikan permasalahan secara mendasar, dan (4) peran lembaga pemerintah melalui program pendidikan, kesehatan, sosial, agama dan lainnya masih parsial, belum ada kesamaan tujuan, keterpaduan target sasaran, kolaborasi antar kegiatan, koordinasi waktu dan fokus dan lokus menyebabkan program-program tersebut tidak efektif.

Pokok-pokok permasalahan terhadap pengelolaan anak jalanan yang dihadapi adalah: (1) penguatan peran dan fungsi orang tua terhadap anaknya, (2) pemenuhan hak dasar anak untuk berkembang dari aspek pendidikan formal, pelayanan kesehatan, dan pembinaan mental spiritual, (3) remaja mempunyai keahlian, pekerjaan dan pendapatan yang layak, (4) mendorong perilaku sosial masyarakat menjadi kondusif bagi perkembangan anak dan (5) mensinergikan program lembaga pemerintah, sektor swasta, partisipasi masyarakat dan kepatuhan hukum (*compailent*) masyarakat yang mendukung lembaga pemerintah terhadap pemberdayaan anak jalanan.

Beberapa kebijakan yang pernah dilakukan oleh pemerintah kota Makassar terhadap pemberdayaan anak jalanan yaitu tahun 1997 sampai 2006 program rumah singgah kerjasama dengan 20 LSM, tahun 2006 program rekayasa lalu lintas dengan cara membuat aturan lalu lintas untuk mengurangi tempat pemberhentian kendaraan. Pernah membuat kelompok menyanyi anak jalanan, tetapi semua ini belum mampu mengurangi permasalahan anak jalanan (Dinas Sosial Kota Makassar, 2013).

Keberhasilan program pemberdayaan anak jalanan ditentukan oleh beberapa faktor: (1) kelengkapan perangkat hukum kebijakan, (2) kelengkapan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan kebijakan di tingkat pelaksana, dan (3) kesiapan sumber daya pendukung (SDM pelaksana program, keuangan, sarana dan prasarana). Di dukung pula hasil penelitian yang dilakukan oleh Rosnawati Anasiru (2010:340) tentang implementasi kebijakan penanggulangan anak jalanan di Kota Makassar. Kesimpulannya, menunjukkan ada beberapa faktor yang mendukung implementasi kebijakan dalam penanggulangan anak jalanan yaitu; adanya *political will*, adanya lembaga panti sosial, terbentuknya tim koordinasi. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Syamsiar (2012:243) tentang implementasi kebijakan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan di Kabupaten Wajo menyoroti tentang pendeskripsian tahapan implementasi kebijakan PNPM-MP serta faktor-faktor determinan dalam implementasi kebijakan.

Jopang (2013:203) dalam hasil penelitiannya juga menyimpulkan bahwa ada empat faktor yang mendukung dan menghambat implementasi PNPM-MP di Kota Kendari adalah komunikasi, faktor sumber daya, sikap aparatur, pelaksana, dan struktur birokrasi, sedangkan Jansens (2010:245) *tentang Women’s Empowerment and The Creation Of Social Capita In Indian Vilages.* Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data sebanyak 2000 rumah tangga di India. Mengkaji dampak program pemberdayaan perempuan di India terhadap kepercayaan dan mengerjakan sarana prasarana. Hasil penelitian menyebutkan bahwa program pemberdayaan yang melibatkan masyarakat, secara signifikan meningkatkan kepercayaan dan kerja sarana prasarana yang ada.

Merujuk pada hasil penelitian terdahulu tersebut, banyak memberikan informasi penting, namun suatu kajian yang sifatnya mendalam, tentu tidak luput dari beberapa keterbatasan pada metodologis dan substansi penelitian. Misalnya pendekatan kuantitatif dan kualitatif saja dipahami sebagai suatu keterbatasan yang sama dengan penelitian terdahulu yang sama-sama memiliki keterbatasan dalam aspek metodologis karena hanya menggunakan pendekatan kualitatif saja, menjadi penting mengetahui keterbatasan penelitian terdahulu dari aspek substansi penelitian sebagai unsur kebaruan dalam penelitian ini.

Dalam berbagai dokumen, Dinas Sosial sebagai institusi pemerintah daerah Kota Makassar adalah salah satu SKPD yang menangani khusus masalah anak jalanan, melakukan pemberdayaan setiap anak jalanan di Kota Makassar. Data menunjukkan bahwa sudah dilakukan koordinasi oleh Dinas Sosial Kota Makassar dengan melakukan pertemuan pihak Yayasan Peduli Negeri, Yayasan Mitra Kasih Bangsa dan Yayasan Jati sebagai lembaga partisipasi pembangunan yang aktif terlibat melalui program pemberdayaan anak jalanan Dinas Sosial Kota Makassar, tidak ada bukti koordinasi antar leading sektor, terutama leading sektor yang menangani fenomena sosial yang sama dengan Dinas Sosial, seperti Dinas Tenaga Kerja, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan. Masalah yang terjadi sekarang dilihat dari sudut pandang mekanisme kelembagaan yaitu pemberdayaan, koordinasi serta pengawasan.

Pemberdayaan masalah anak jalanan sesungguhnya bukan saja menjadi tanggung jawab salah satu pihak saja yaitu Dinas Sosial, tetapi merupakan tanggung jawab bersama antar jaringan pemerintah, LSM, akademisi dan masyarakat secara keseluruhan. Peran dan fungsi organisasi pemerintah Kota Makassar sebagai institusi publik seharusnya meliput masalah anak jalanan sebagai persoalan aspek kehidupan sosial kemasyarakatan. Selama ini aksi-aksi penanganan anak jalanan masih dilakukan secara sporadik, sektoral dan temporal serta kurang terencana, kurang terintegrasi secara baik. Hal tersebut menjadi bukti bahwa masyarakat dan pemerintah Kota Makassar belum maksimal dalam kegiatan penanganan anak jalanan. Akibatnya, efisiensi dan efektivitas program dalam pemberdayaan tidak ditemukan akurasi, sehingga fenomena anak jalanan tetap saja eksis sampai sekarang. Kompleksitas tersebut kemudian menyiratkan inefesiensi dan inefektifitas yang seharusnya menjadi target tujuan praktek manajemen kebijakan publik.

1. **Rumusan Masalah**

Determinasi pertama penelitian ini adalah hasil identifikasi menunjukkan Pemerintah Kota Makassar (SKPD) yang konsen terhadap fenomena sosial anak jalanan yaitu Dinas Sosial. Institusi publik tersebut diidentifikasi memiliki beragam kebijakan program kegiatan tahunan dilaksanakan, namun fenomena anak jalanan di Kota Makassar masih tetap eksis.

Asumsi kedua yang ditarik dari objek kajian ini adalah bila lima tahun RKPD atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah dilaksanakan, terjadi pemborosan anggaran semata. Faktanya, Dinas Sosial memiliki 5 (lima) ragam program kegiatan yang secara spesifik fokus pada pelatihan dan sosialisasi. Rata-rata tertinggi pengangguran satu program kegiatan tersebut berkisar kurang lebih Rp. 200.000.000. Berarti satu tahun RKPD menghabiskan anggaran sebesar Rp.1,6 Miliar. Bila program yang sama di laksanakan 5 kali RKPD tahunan, maka pemborosan anggaran menjadi Rp.8 Miliar. Pada program pemberdayaan anak jalanan Kota Makassar terbukti tidak manjur karena anak jalanan tetap eksis dan berkembang dengan berbagai karakternya.

Bilamana dalam 5 tahun RKPD sudah diketahui bukti ketidakefektifan dan ketidakefisienan program kegiatan pembinaan anak jalanan pada institusi publik tersebut, maka kebijakan inkremental ini hanya merupakan upaya sia-sia belaka, dalam rancangan penelitian ini diistilahkan sebagai pembiaran malmanagement, sebuah terminologi yang berasosiasi dengan delik tata usaha negara.

Ekstrimnya nilai dari pendekatan terhadap fenomena anak jalanan di Kota Makassar tersebut, sehingga dari sekian banyak aspek yang mungkin mempengaruhi ketidakefektifan dan ketidakefisienan pelaksanaan program pembinaan anak jalanan, maka ditetapkan determinan peran kelembagaan pemerintah daerah sebagai aspek yang urgen dan relevan untuk diteliti. Dimensi peran kelembagaan pemerintah daerah dalam pemberdayaan anak jalanan ini, ditetapkan sebagai entry point untuk masuk dan meneliti obyek kajian anak jalanan, guna menaati salah satu dimensi strategis administrasi publik. Merujuk pada kondisi tersebut, maka rumusan pertanyaan penelitian yang diajukan adalah kategori teoritis penguatan kelembagaan pemerintah daerah dalam pemberdayaan anak jalanan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran pemberdayaan anak jalanan yang telah dilakukan Dinas Sosial Kota Makassar?
2. Bagaimana peran koordinasi Dinas Sosial dengan instansi terkait dan organisasi non pemerintah terhadap pengelolaan anak jalanan di Kota Makassar?
3. Bagaimana peran pengawasan Dinas Sosial terhadap pengelolaan anak jalanan di Kota Makassar?
4. **Tujuan Penelitian**

Mengacu pada permasalahan tersebut, tujuan yang dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis peran pemberdayaan anak jalanan yang telah dilakukan Dinas Sosial Kota Makassar.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis peran koordinasi Dinas Sosial dengan instansi terkait dan organisasi non pemerintah terhadap pengelolaan anak jalanan di Kota Makassar.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis peran pengawasan Dinas Sosial terhadap pengelolaan anak jalanan di Kota Makassar.
4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, baik untuk kepentingan praktis maupun pengembangan akademis (teoritis) sebagai berikut :

1. Manfaat Ilmiah

1. Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian lebih lanjut tentang peran Dinas Sosial pada organisasi publik melalui kebijakan program kegiatan pemberdayaan anak jalanan.
2. Penelitian ini memberikan kontribusinya terhadap ilmu pengetahuan melalui sintesa sebab musabab kurang terwujudnya peran Dinas Sosial dalam kebijakan pemberdayaan anak jalanan di kota Makassar.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini berupaya menjelaskan realitas obyektif pelaksanaan program pemberdayaan anak jalanan di Kota Makassar berlandaskan pada peran Dinas Sosial Kota Makassar. Mengetahui eksistensi ontologik penyebab tidak optimalnya aplikasi peran pemberdayaan, koordinasi dan pengawasan anak jalanan yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Makassar.

Aplikasi teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan strategik dalam pemberdayaan anak jalanan dan peneliti lainnya yang akan meneliti masalah anak jalanan, fokus pada indikator yang lebih spesifik dan mendalam, khususnya bidang kajian yang menggunakan pendekatan sikap yang merupakan bagian dari pendekatan perilaku (behavioral approach), serta dapat memberikan sebuah model pembinaan untuk dapat meningkatkan kemandirian anak jalanan.