

DEFORMASI KEBIJAKAN PENANGANAN ANAK JALANAN KOTA SEMARANG

Indra Kertati

Dosen di Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

Email : kertati@yahoo.com

Abstract

Street children in Semarang become major problem nowadays. Spacious distribution and high vulnerability is one of the main concern. The problem of street children is being complicated because of the network complexity. Street children are now in three scopes of the regional government such as the police department, the community, and the environment. Semarang government already has Regional Regulation number 5 of 2014 which regulates the handling of street children. The content of the Regional Regulation has fulfilled the needs in handling street children. However, this policy has not been able to work effectively because there are several verse that are still being debated both in the community and in the local government. The step that must be carried out is deforming the Regional Regulation by passing the Mayor Regulation as a more operational policy. In the perspective of the implementation context of handling street children, five strategies are being used. These strategies are prevention, service, advocacy, protection and rehabilitation.

Keywords: Street Children, Deformation, Local Regulation Number 5 In 2014, Local Government Policy

Abstrak

Penanganan anak jalanan Kota Semarang bukanlah hal yang mudah. Jumlah yang semakin bertambah, sebaran yang tidak merata, dan tingginya kerentanan yang ditimbulkan. Persoalan anak jalanan menjadi makin rumit karena jaringan yang mengitari anak jalanan cukup kompleks. Dalam jaringan tersebut anak jalanan berada dalam tiga katup yaitu pemerintah daerah termasuk polisi, masyarakat, dan komunitas dimana anak jalanan berada. Kota Semarang telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2014 yang mengatur tentang penanganan anak jalanan. Konten Peraturan Daerah tersebut telah memenuhi kebutuhan dalam penanganan anak jalanan. Hingga kini kebijakan tersebut belum dapat berjalan efektif karena terdapat beberapa pasal yang masih menjadi perdebatan baik di masyarakat maupun di pemerintah daerah sendiri. Langkah yang harus dijalankan adalah melakukan deformasi atas Peraturan Daerah dengan mengesahkan Peraturan Walikota sebagai kebijakan yang lebih operasional. Dalam perspektif kontek implementasi penanganan anak jalanan diperlukan 5 strategi yaitu pencegahan, pelayanan, rujukan, perlindungan dan rehabilitasi.

Kata Kunci: Anak Jalanan, Deformasi, Perda Nomor 5 Tahun 2014, Kebijakan Pemerintah Daerah

Pendahuluan

Persoalan anak jalanan merupakan persoalan klasik, namun sulit untuk dipecahkan. Walaupun landasan hukum yang menaungi ada, namun anak jalanan seolah menjadi penghias kota-kota besar dan menjadi problem sosial yang berkepanjangan, bahkan sepanjang

masa, yang tak kunjung selesai. Beberapa studi tentang anak jalanan menunjukkan bahwa lingkaran anak jalanan terlampaui banyak untuk dikuak satu demi satu. Selain itu walaupun dasar hukum dalam pengelolaan anak jalanan tidak secara eksplisit pengatur penanganan, namun

berhimpitan dengan aturan lain yang saling bertautan dan sulit untuk diurai.

Persoalan makin rumit manakala secara sosial anak jalanan memiliki jaringan dengan berbagai komponen, seperti orang tua, Dinas Sosial, Polisi, LSM pendamping, lingkungan rumah singgah, bos koordinator, dan teman sebaya yang bukan hanya anak-anak namun juga orang dewasa. Kerumitan ini yang menjadikan kebijakan penanganan anak jalanan menjadi ambigu.

Muchini (1994)¹ mencatat bahwa anak jalanan berada di jalanan tanpa sebab yang jelas, mereka bisa saja anak-anak yang tersesat dan berkeliaran di jalanan, atau memang mereka mencari sesuatu dengan cara berada di jalan. Anak-anak jalanan memiliki hubungan namun ada pula yang benar-benar terputus. Mereka berada di daerah abu-abu, yang terkadang tidur di jalanan dan terkadang tidur di rumah. Kategori ini juga termasuk mereka yang tinggal dengan kerabat jauh dan mereka yang tinggal dengan majikan. Dengan demikian, mengkategorikan anak jalanan hanya ke dalam dua kategori dapat mengaburkan kesinambungan anak-anak yang terhubung dengan keluarga mereka. Dalam pandangan Muchini anak jalanan tidak dilindungi secara memadai, diawasi atau diarahkan oleh orang dewasa yang bertanggung jawab, mereka membentuk citra hidup sesuai dengan apa yang dialami, dilihat dan dilakukan orang di jalanan.

PBB dalam tulisan Abu Hurairoh (2006)² memikirkan persoalan anak jalanan. Mereka mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan untuk

bekerja, bermain atau beraktivitas lain. Anak jalanan tinggal di jalanan karena dicampakkan atau tercampakkan dari keluarga yang tidak mampu menanggung beban karena kemiskinan dan kehancuran keluarganya. Konsep ini dimaknai sebagai konsep kehilangan arah bagi anak dalam menempuh kedewasaannya. UNICEF mendefinisikan anak jalanan sebagai *those who have abandoned their home, school, and immediate communities before they are sixteen years of age have drifted into a nomadic street life* (anak-anak berumur di bawah 16 tahun yang sudah melepaskan diri dari keluarga, sekolah dan lingkungan masyarakat terdekat, larut dalam kehidupan yang berpindah-pindah). Pengertian ini mengandung maksud bahwa anak jalanan adalah anak bebas dan nomaden. Mereka menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya.

Jumlah anak jalanan makin bertambah seiring dengan makin tingginya kebutuhan hidup yang belum terjangkau kelompok miskin kota. Tahun 2012 jumlah anak jalanan sebesar 275 anak tahun 2013 menjadi 350 anak, tahun 2014 sebanyak 400 anak³ dan tahun 2015 sudah mencapai 806 anak.⁴ Data dari Kementerian Sosial RI pada tahun 2016, Jawa Tengah menduduki peringkat kedua dengan anak jalanan terbanyak yaitu sekitar 5.000 anak yang terbanyak di sumbangkan oleh Kota Semarang.

Kota Semarang serius dalam penanganan anak jalanan, diantaranya adalah diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Pengemis,

¹ Muchini, (1994) A Study on Street Children in Zimbabwe. New York (USA), UNICEF.

² Abu Huraerah, Kekerasan Terhadap Anak, Bandung: Nuansa, 2006

³

<https://news.okezone.com/read/2013/10/25/512/8130>

[86843/jumlah-pengemis-dan-anak-jalanan-di-semarang-meningkat](https://jateng.merdeka.com/makro/begini-cara-dinsos-semarang-kampanye-kota-bebas-anak-jalanan-170829s.html)

⁴ <https://jateng.merdeka.com/makro/begini-cara-dinsos-semarang-kampanye-kota-bebas-anak-jalanan-170829s.html>

Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT). Perda ini diterbitkan dengan

kesungguhan pentingnya penanganan anak jalanan. Perda ini mengatur tentang anak jalanan, pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) yang beraktivitas di tempat umum atau jalanan. Sementara pengamen dan pengemis rumahan (*door to door*) dari rumah ke rumah atau di kendaraan umum tidak diatur. Pasal 4, Perda Nomor 15 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang tertulis, sasaran penanganan ada pada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Natsir Noor Effendy, Frieda NRH, Hardi Warsono⁵ mengenai evaluasi penanganan anak jalanan pada rumah singgah di Kota Semarang menyatakan bahwa pola penanganan anak jalanan melalui Rumah Singgah belum sepenuhnya mengacu pada petunjuk pelaksanaan yang telah digariskan Pemerintah (Departemen Sosial), dikarenakan belum adanya konsistensi pada capaian kinerja Rumah Singgah baik ditinjau dari implementasi kinerja petugas, anak jalanan maupun dukungan sarana prasarana rumah singgah.

Kajian sejenis milik Rosiana Faradisa, Dewi Rostyaningsih, Dyah Lituhayu⁶ menunjukkan bahwa program penanganan anak jalanan oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga melalui RPSA Pelangi belum optimal. Meskipun perda telah mengatur penanganan anak jalanan namun belum serta merta mengurangi jumlah anak jalanan di Kota Semarang. Kebijakan ini masih sebatas

kebijakan yang implementasinya membutuhkan *effort* dari banyak pihak.

Partisipasi masyarakat yang rendah, iklim kebebasan yang dianut oleh anak jalanan, menjadikan kebijakan penanganan anak jalanan harus di deformasi agar cita-cita menjadikan Semarang bebas anak jalanan dapat tercapai. Kajian ini membahas bagaimana deformasi kebijakan penanganan anak jalanan di Kota Semarang dijalankan.

Perspektif Teoritis

1. Anak Jalanan

UNICEF dalam sebuah laporannya untuk *Rapid Situation Assessment Of Street Children In Cairo And Alexandria* menyatakan bahwa terdapat perbedaan yang mendasar dalam mendefinisikan arti istilah "anak jalanan". Secara umum, ada dua tren utama yang luas dalam mendefinisikan anak-anak jalanan, yang diadopsi oleh LSM, peneliti, dan media, dan definisi hukum lain yang diadopsi oleh Departemen Pertahanan Sosial dan berbagai legislator yang menganggap anak-anak jalanan sebagai "anak-anak yang terpajang kenakalan".

Definisi LSM dan peneliti: menyatakan bahwa anak jalanan adalah anak-anak kurang dari 18 baik perempuan maupun laki-laki yang menghabiskan semua atau sebagian besar waktu mereka di jalan, baik yang masih menjaga kontak minimal dengan keluarga mereka, atau tidak memiliki kontak sama sekali, dan kurang pengawasan, perlindungan atau bimbingan, yang membuat mereka rentan terhadap berbagai macam kesehatan dan bahaya psikologis.⁷

⁵Muhammad Natsir Noor Effendy, Frieda NRH, Hardi Warsono, 2008, *Evaluasi Penanganan Anak Jalanan Pada Rumah Singgah Di Kota Semarang*, Jurnal Ilmu Administrasi Dan Kebijakan Publik, Vol. 5, No. 1, Januari 2008 : 137-154

⁶Rosiana Faradisa, Dewi Rostyaningsih, Dyah Lituhayu, 2011, *Evaluasi Program Penanganan Anak Jalanan Oleh Dinas Sosial Pemuda Dan Olahraga Kota Semarang Melalui Rumah*

Perlindungan Sosial Anak (RPSA) Pelangi, Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.

⁷ Definisi seperti itu berkorelasi dengan bagaimana anak jalanan telah didefinisikan dalam penelitian sebelumnya, terutama Abu El-Nasr, M., 1992; Sedik, A., 1995; Koraim, A., 1998; Hussein, N., 1998, serta yang diadopsi oleh UNICEF dan WHO.

Definisi seperti itu tidak didasarkan pada sosial atau latar belakang ekonomi anak-anak, atau jenis kegiatan yang mereka lakukan (yang kebanyakan dilihat sebagai bertahan hidup perilaku untuk hidup), tetapi lebih pada kontak fisik mereka keluarga. Dalam perspektif hukum, definisi anak jalanan dipengaruhi oleh pendekatan masyarakat dan pandangan sosial terhadap kriteria anak-anak ini. Anak jalanan dalam perspektif hukum dikonstruksi lebel negatif yang harus disingkirkan misalnya sebagai anak gelandangan, anak terlantar, yang stereotype mengarah pada peminggiran mereka.

WHO⁸ dalam berbagai kajian anak jalanan di dunia mencatat bahwa anak jalanan adalah korban pertumbuhan ekonomi, perang, kemiskinan, kehilangan nilai-nilai tradisional, kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan fisik dan mental. Setiap anak jalanan memiliki alasan untuk berada di jalanan. Sementara beberapa anak terpicat oleh janji kegembiraan dan kebebasan, mayoritas didorong ke jalan oleh keputusan dan kesadaran bahwa mereka tidak punya tempat lain untuk pergi. Berbagai Negara yang dikaji, anak-anak jalanan diberi nama setelah kegiatan kelangsungan hidup utama mereka. Misalnya, vendor (Dakar, Lusaka dan Manila), geng jalanan (Stuttgart), pelacur remaja (Stuttgart, Manila).

Persoalan makin jelas bahwa bahwa anak jalanan yang dilanda kemiskinan dan kebutuhan serta masalah mereka adalah hasil dari keinginan untuk memenuhi kebutuhan dasar untuk bertahan hidup. Anak-anak jalanan menjalani perjuangan menyediakan diri dengan hal-hal mendasar seperti makanan, tempat tinggal, kesehatan dan

pakaian. Menyediakan intervensi terarah yang memenuhi kebutuhan anak jalanan membutuhkan pemahaman tentang siapa mereka, apa yang mereka butuhkan, apa yang mereka lakukan dan bagaimana mereka dapat diidentifikasi.

Apapun perspektifnya anak-anak jalanan adalah anak yang berada di jalan, mengambil inisiatif hidup sendiri baik terkontak maupun tidak dengan keluarganya. Anak jalanan tumbuh dalam ketidakberdayaan dan kemiskinan yang harusnya mendapatkan perlindungan yang pantas dari Negara.

2. Deformasi Kebijakan

UUD 1945 Pasal 34 Ayat 1 yang berbunyi fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Mencermati pasal tersebut ada dua hal yaitu fakir miskin baik anak-anak maupun orang dewasa dan anak-anak terlantar. Fakir miskin jelas definisinya yaitu orang yang berada dibawah garis kemiskinan, namun anak-anak terlantar belum ada definisi baku apakah pengemis atau anak jalanan termasuk terlantar. Undang-undang perlindungan anak nomor 23 tahun 2002 maupun perubahannya yaitu UU nomor 35 tahun 2014 tidak sedikitpun menyinggung anak jalanan, karena itu anak jalanan ataupun bukan memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk dilindungi dan dijamin hak-hak yang melekat kepadanya.

Dalam undang-undang 23 tahun 2002 hal yang cukup menarik adalah bagaimana seluruh komponen dalam Negara ikut bertanggungjawab terhadap kelangsungan hidup anak-anak. Perhatikan pasal 20-26, yang merupakan komponen penting dalam melaksanakan perlindungan anak.

⁸ Working With Street Children: A Training Package on Substance Use, Sexual and Reproductive Health Including HIV/AIDS and STDs,

http://www.who.int/substance_abuse/activities/street_children/en/

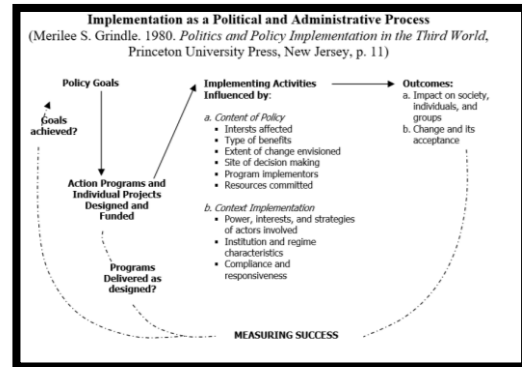
Deformasi adalah perubahan dalam bentuk atau ukuran suatu objek karena gaya yang diterapkan (deformasi energi ditransfer melalui kerja) atau perubahan suhu (energy), dapat berupa gaya tarik (pulling), gaya tekan (mendorong), geser, lentur atau puntir (memutar)⁹. Deformasi berarti mengacascade atau menurunkan atau menterjemahkan agar dapat selaras dengan kebijakan yang lebih tinggi.

Dalam konteks kebijakan maka deformasi kebijakan merujuk pada transformasi kebijakan yaitu mengoperasionalkan kebijakan utama berupa UUD 1945 dan Undang-undang Perlindungan Anak kedalam kebijakan operasional yang menjamin hak-hak anak terpenuhi.

Untuk menjamin bahwa deformasi kebijakan berjalan dengan baik maka diperlukan harmonisasi kebijakan yang meruntukan kewajiban-kewajiban para pihak dalam penyelenggaraan penanganan anak jalanan. Riset ini merujuk pada implementasi Peraturan daerah nomor 5 tahun 2014, yang menetapkan kewajiban bagi para pihak dalam upaya penanganan anak jalanan.

Variabel penting deformasi merujuk pada pemikiran Merilee S. Grindle (1980)¹⁰ bahwa sebuah kebijakan akan dipengaruhi oleh isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Isi kebijakan meliputi: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat. Sedangkan lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki

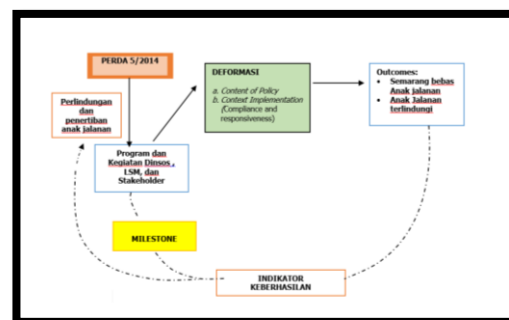
oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; dan tingkat (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.



Gambar 1. Konsep Pemikiran Grindle, 1980.

Dari konsep tersebut penelitian ini akan memfokuskan pada beberapa hal penting menyangkut kebijakan yang ada di Kota Semarang yaitu konten policy dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Gambaran dari kajian ini dapat disimak pada gambar berikut:



Gambar 2. Deformasi Kebijakan

Metode

Penelitian ini dilakukan dengan diskriptif kualitatif dengan analisis yang mendalam terhadap konten kebijakan yaitu Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2014. Selain itu penelitian ini juga mewawancarai beberapa stakeholder penting yang memahami tentang anak jalanan, baik unsur pemerintah daerah,

⁹ <https://www.scribd.com/document/217746167/Deformation-pdf>, diunduh tanggal 5 September 2018

¹⁰ Grindle, Merilee S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World. New Jersey: Princeton University Press.

LSM, termasuk anak jalanan sendiri. Beberapa kajian literatur menjadi penting untuk mempersandingkan atau memperbandingkan terhadap kebijakan yang ada termasuk kebijakan operasional Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertanggungjawab terhadap penanganan anak jalanan.

Triangulasi dilakukan terhadap beberapa temuan baik dari data primer maupun sekunder dengan perspektif analisis kebijakan yang didukung oleh temuan kualitatif di lapangan.

Hasil dan Pembahasan

1. Anak Jalanan Kota Semarang

Anak jalanan kota Semarang 75 % didominasi anak laki-laki usia mulai 5 tahun hingga 15 tahun, tersebar di 14 kecamatan. Hanya Kecamatan Mijen dan Banyumanik yang tidak terdapat anak jalanan. Data ini tahun 2015 yang berasal dari Dinas Sosial Pemuda dan Olah Raga (nama dinas lama).

Hingga tahun 2017 data dari Dinas Sosial Kota Semarang menunjukkan jumlah anak jalanan dan anak terlantar sebanyak 216, terdiri dari anak jalanan sebanyak 112 anak, anak terlantar sebanyak 104. Selain itu terdapat pula remaja rentan sebanyak 30 anak, dan anak yang membutuhkan perlindungan khusus sebanyak 46 anak.

Anak jalanan tidak bergerombol dalam satu kawasan. Dahulu Tugu Muda menjadi pilihan berkumpul. Mereka bisa berinteraksi cukup intens baik dengan pendamping maupun dengan teman sebayanya, sekarang mereka menyebar dalam kelompok-kelompok kecil di beberapa lokasi. Aktivitas yang mereka lakukan: mengemis, mengamen, berjualan, menyemir sepatu, dll, dengan penghasilan sehari sekitar Rp.10.000 hingga mampu mencapai Rp. 50.000.

Anak jalanan beroperasi dalam banyak kawasan, mereka biasa berkumpul

di lampu merah, atau tempat khusus seperti kawasan tugu muda. Mengingat tugu muda sedang dalam renovasi, anak jalanan menyebar kawasan lain mulai dari barat di traffic light Krapyak, Kali Banteng, Simongan, Kaligarang, Tugu Muda, Simpanglima, Peterongan, RRI, Gayamsari, Tlogorejo. Sebagian besar mereka tinggal di Gunung Brintik (Randusari), Semarang Utara, Tandang, dan Johar.

Maraknya anak jalanan menarik minat beberapa LSM untuk mendampingi. Beberapa LSM seperti Rumah Pintar Bangjo melakukan pendampingan anak di Johar dan sekitarnya. Yayasan setara mendampingi anak jalanan di sekolah, ada juga Yayasan Soegyapranoto dan Yayasan Emas Indonesia mendampingi dengan beberapa program pendidikan, pelayanan kesehatan dan *recovery* jika ada yang rentan.

Persoalan yang dihadapi anak-anak jalanan menurut Ika Camelia¹¹, pendamping anak jalanan ada 4 yaitu: (1) ekonomi (anak2 berasal dari keluarga yg tidak mampu, orang tua nya tdk punya pekerjaan, mereka hanya lulusan SD dan tidak punya ketrampilan); (2) budaya yaitu keluarga mereka turun temurun berada di jalanan; (3) kesehatan (pernafasan, penyakit kulit, bahkan HIV) dan (4) kekerasan (fisik, psikis, dan seksual).

Kesulitan lain yang sebenarnya mengakar adalah aspek kebebasan yang ingin dicapai. Anak-anak merasakan kebebasan mencari uang, bergaul dengan banyak teman, dapat bermain sepuasnya, tanpa ada yang mengganggu. Bahkan beberapa diantaranya keluar jalanan untuk menghindari beban berat kemiskinan.

Menurut pengakuan LSM Setara, ada 5 pilar gambaran terburuk anak jalanan yang tergambarkan pada bagan berikut:

¹¹ Hasil wawancara, Agustus 2018



Gambar 3. Gambaran situasi buruk anak Materi Sosialisasi Yayasan Setara, 2016.

Menurut Litius Kayoga¹²terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi anak jalanan yaitu: (1) ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar; (2) kesehatan yang buruk; (3) minat bersekolah rendah; (4) kondisi sosial, mental dan spiritual tidak kuat/rapuh dan (5) sex bebas. Dalam penelitian yang dilakukan Litius tahun 2017, hal yang paling mendasar adalah aspek mental dan spiritual.

Rata-rata anak jalanan tidak asing lagi dengan rokok, ngelem, mengkonsumsi alkohol, maupun obat-obatan yang dapat memberikan efek halusinasi. Kondisi fly yang dirasakan, berakibat fatal pada perilakunya. Tak heran setelah hal tersebut terjadi efek yang timbul antara lain perkelahian, tindak pencurian, sampai seks bebas.

Hasil wawancara dengan beberapa anak jalanan mereka mengaku sebagian kawannya sering masuk keluar bui (penjara) karena kasus yang sama yaitu perkelahian dan pencurian. Aji P (bukan nama sebenarnya), salah satu anak jalanan pernah masuk penjara pada tahun 2012 akibat pencurian yang dilakukan di sebuah minimarket. Robot (bukan nama sebenarnya), julukan dari salah satu anak

jalan yang biasa ngamen di wilayah lampu merah Kabluk Kota Semarang

meninggal akibat pengeroyokan yang terjadi di Gayamsari beberapa waktu yang lalu oleh rekan-rekannya karena permasalahan perempuan sesama anak jalanan.

Kerentanan ini sudah banyak dipotret oleh pemerintah Kota Semarang, namun kesulitan mengkoordinasikan antar anak jalanan dan stakeholder yang menangani menjadi kendala dalam penanganan yang komprehensif. Menurut Ika Camelia, peran Dinas Sosial masih belum optimal menurut Ika “Peran Dinsos sebenarnya dalam konteks pemenuhan hak anak, nah sekarang program Dinsos itu lebih kepada penjangkauan, mereka punya tim nama nya tim penjangkauan dinsos yg melakukan penjangkauan ke anjal, kemarin tim ini melakukan FGD dg orang tua anak jalanan untuk memetakan kebutuhan mereka dan mengetahui kenapa mengeksploitasi anak nya. Ada juga program konseling ke 50 anak jalanan. Namun menurutku masih kurang, harus dioptimalkan lagi dengan menggandeng LSM dan masyarakat lainnya.

2. Konten Kebijakan Penanganan Anak jalanan

Secara spesifik belum ada Undang-undang yang mengatur anak jalanan. Undang-undang 23 tahun 2002 yang diperbaharui dengan Undang-undang 35 tahun 2014 mengatur secara umum terhadap anak, baik hak, kewajiban maupun peran-peran yang harus dimainkan oleh para pihak. Dalam perspektif Undang-undang perlindungan anak, berarti kebijakan yang harus ditempuh pada semua anak tanpa pengecualian termasuk anak jalanan.

¹² Litius Kayoga, Evaluasi Penanganan Anak Jalanan dan Anak Terlantar Kota Semarang, Tesis Mahasiswa S-2 Untag tahun 2018

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, Bab III tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial ayat 2 dinyatakan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial: meliputi kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana alam, dan korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Pada ayat berikutnya di Pasal yang sama dicantumkan model penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi: rehabilitasi sosial jaminan pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Pasal selanjutnya menjelaskan akan model penanganan kesejahteraan sosial masyarakat yang melibatkan para pihak baik pemerintah pusat, daerah, swasta maupun masyarakat.

Untuk mendorong partisipasi para pihak dalam mewujudkan kesejahteraan sosial, undang-undang ini memuat reward kepada lembaga penyedia layanan kesejahteraan sosial, syarat bahkan sertifikasi terhadap lembaga tersebut. Menyimak pasal demi pasal pengaturan Undang-undang ini secara global penanganan para penyandang kesejahteraan sosial terlihat rapi dan sistematis, dan memberikan ruang yang luas bagi para pihak berkontribusi dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Substansinya Undang-undang ini yang lebih luas bahkan permasalahan sosial yang ditangani dalam UU Nomor 11 Tahun 2009 lebih kompleks, yaitu ditujukan kepada perseorangan, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat, yang diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak bagi kemanusiaan.

Permasalahan-permasalahan sosial, seperti kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, korban

bencana, serta korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi merupakan kelompok yang diprioritaskan dalam program kesejahteraan sosial dan diterjemahkan dalam proses perencanaan penganggaran.

Undang-undang ini melengkapi undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang nomor 13 tahun 2011 tentang fakir miskin. Undang-undang ini kemudian diterjemahkan secara operasional dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan Dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.

Dalam lampiran tersebut masyarakat rentan termasuk anak jalanan dikelompokkan dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) meliputi 26 kriteria yaitu : anak balita terlantar, anak terlantar, anak berhadapan dengan hukum, anak jalanan, anak dengan kedisabilitas, anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah, anak dengan perlindungan khusus, Lanjut usia telantar, penyandang disabilitas, gelandangan, pengemis, pemulung, tuna susila, bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP), Orang dengan HIV/AIDS (ODHA), korban penyalahgunaan Napza, korban trafficking, korban tindak kekerasan, Pekerja Migran bermasalah Sosial (PMBS), korban bencana alam, korban bencana sosial, perempuan rawan ekonomi, fakir miskin, keluarga bermasalah sosial psikologis dan komunitas adat terpencil.

Memahami konsep deformasi kebijakan maka Peraturan Menteri Sosial ini telah memenuhi konsep deformasi kebijakan. Sementara itu peraturan daerah sebagaimana yang diatur dengan UU nomor 12 tahun 2011 pembentukan peraturan perundang-undangan mengatur bahwa dalam harmonisasi hukum yang harus dirunut adalah peraturan yang lebih tinggi,

sedangkan peraturan menteri tidak termasuk dalam hirarkhi perundangan yang harus dirujuk.

Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2014 adalah upaya mencari jalan keluar percepatan penanganan anak jalanan. Perda ini bukan saja mengatur bagaimana upaya pemerintah daerah menangani anak jalanan, termasuk mengatur bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam menangani anak jalanan. Salah satu outcome yang cukup menarik adalah target Kota Semarang bebas anak jalanan, membuat pembelajaran sosial untuk tidak gampang memberi sesuatu kepada anak jalanan.

Beberapa substansi penting Perda nomor 5 tahun 2014 adalah sebagai berikut:

- a. Bab IV berkaitan Penanganan Pencegahan yaitu Penanganan Pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi :
 - 1) pendataan, termasuk pemetaan daerah sumber;
 - 2) sosialisasi;
 - 3) pemantauan, pengendalian dan pengawasan; dan
 - 4) Kampanye.
- b. Bab V Penanganan Rehabilitasi Sosial dilakukan dengan cara :
 - 1) perlindungan;
 - 2) pengendalian sewaktu-waktu;
 - 3) penampungan sementara;
 - 4) pendekatan awal;
 - 5) pengungkapan dan pemahaman masalah (*Assesment*);
 - 6) bimbingan sosial dan pemberdayaan;
 - 7) rujukan.
- c. Bab IX Larangan
 - 1) Pasal 23 Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dilarang melakukan kegiatan di jalan umum.
 - 2) Pasal 24

- a) Setiap orang dilarang memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada anak jalanan,

gelandangan, dan pengemis di jalan-jalan umum dan/atau traffic light.

- b) Masyarakat yang berkeinginan untuk berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat menyalurkan langsung kepada panti sosial resmi yang ada di Daerah.

3) Pasal 25

Setiap orang dilarang mengeksploitasi anak jalanan, gelandangan, pengemis termasuk pengemis yang mengatasnamakan lembaga sosial atau panti asuhan.

d. Bab XIII Ketentuan Sanksi

- 1) Bagi orang yang melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp1.000.000,00. (Satu Juta Rupiah).
- 2) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 25 diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling tinggi sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

e. Pasal 27 Dukungan Anggaran

(4) Pemerintah Daerah mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk penyediaan sarana prasarana dan program kegiatan dalam rangka penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis.

f. Pasal 31

(1) Apabila pemerintah tidak melaksanakan ketentuan pasal 5

dan pasal 27, masyarakat berhak mengadukan kepada ombudsman dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang

Pasal 31 adalah kunci jika pemerintah daerah lalai. Pasal ini nampaknya menjadi pertimbangan penting mengapa perda nomor 5 tahun 2014 belum efektif diberlakukan.

Beberapa pasal penting ini sebenarnya menjadi tonggak dimulainya penataan pengelolaan anak jalanan. Sayangnya Perda yang sudah ada sejak tahun 2014, hingga kini belum terbit Peraturan Walikota yang menterjemahkan isi perda dengan aturan yang lebih operasional.

Beberapa LSM yang diwawancarai meyakini Perda belum efektif karena BAB XIII tentang sanksi, masih dalam perdebatan. Saat peluncuran perda banyak penolakan atas BAB XIII tersebut. Hingga kini perda belum diimplementasikan, banyak masyarakat yang masih mengulurkan tangan dengan alasan sosial kasihan maupun alasan religiusitas berbagi sesama.

Memberi sesuatu kepada anak jalanan menjadi debatable mengingat satu sisi aspek religiusitas seseorang dalam memberikan sesuatu tidak sebanding dengan dampak yang ditimbulkan, yaitu makin tingginya anak jalanan berada di jalan. Pemberian sesuatu dari masyarakat inilah menjadi pemicu keengganan anak jalanan kembali dalam pengasuhan alternative ataupun pengasuhan pemerintah daerah.

Tarik ulur antara aspek religiusitas dan aspek penegakan hukum mengakibatkan kerja-kerja pemerintah daerah menjadi berat. Dua konsep yang tidak ketemu ini hanya bisa mungkin jika ada penegakan hukum.

Untuk mengefektifkan Perda yang akan melindungi dan menyelamatkan anak

jalanan diperlukan peraturan Walikota. Inilah deformasi tingkat kota yang harus dijalankan.

3. Kontek Implementasi.

Ada tiga strategi yang dijalankan oleh pemerintah Kota Semarang dalam penanganan anak jalanan yaitu :

- a. Pencegahan berupa: kampanye edukasi, penguatan keluarga, penguatan anak yang berisiko dan penguatan LKSA
- b. Penanganan berupa : outreach atau penjangkauan (pemetaan asesmen), rehabilitasi tindak lanjut asesmen dan reintegrasi;
- c. Rujukan berupa : SDC (Social Developmet Centre) dan LKSA (Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak) baik milik pemerintah maupun masyarakat.

Ketiga strategi ini dijalankan oleh Dinas Sosial yang mengampu urusan sosial sebagaimana tercantum dalam lampiran Undang-undang 23 tahun 2014. Dalam lampiran tersebut urusan sosial¹³ yang harus dijalankan meliputi :

- a. Sub urusan Pemberdayaan Sosial
- b. Sub urusan Penanganan Warga Negara Migran Korban Tindak Kekerasan
- c. Rehabilitasi Sosial
- d. Perlindungan dan Jaminan Sosial
- e. Penanganan Bencana
- f. Taman Makam Pahlawan

Keenam sub urusan ini telah diterjemahkan dalam dokumen perencanaan jangka menengah (RPJMD) yaitu sebagaimana tabel berikut :

¹³ Lampiran UU 23 tahun 2014 tentang
Pemerintah Daerah

Tabel 2 Kinerja Urusan Sosial Kota Semarang 2011-2016

No	Uraian	Tahun					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016*
1	Jumlah PMKS	449.398	448.001	374.200	363.468	368.913	367.848
2	Penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)	319.073	331.521	288.134	290.774	306.198	312.670
3	Cakupan PMKS yang ditangani (%)	71	74	77	80	83	85
4	PMKS yg memperoleh bantuan sosial	3.218	3.411	4.411	2.300	14.910	14.910
5	Jumlah PMKS yang ditangani oleh Panti Rehabosos Among Jiwo	273	285	306	316	304	330
	Jumlah PMKS yang menetap di Panti Rehabosos Among Jiwo	104	109	113	123	118	107
6	Prosentase penganggaran Bantuan CSR, BAZ & swadaya masyarakat untuk penanggulangan kemiskinan	1,97	1,08	0,34	0,51	4,19	4,19

Sumber : Disospora Kota Semarang, 2016

*) Data sangat sementara / Data tahun sebelumnya

Dari hasil penilaian yang terdapat dalam RPJMD maka dalam penanganan PMKS yg memperoleh bantuan sosial dinilai sangat rendah yaitu hanya mencapai 23,89%.¹⁴ Dua permasalahan yang masih menggelayut adalah: (1) masih kurang optimalnya peran masyarakat dan swasta dalam penanganan PMKS, dan masih belum optimalnya tempat rehabilitasi terhadap PMKS.¹⁵

Untuk mempercepat penanganan masalah sosial tersebut dalam RPJMD Perubahan dirumuskan strategi yaitu “Perlindungan dan kesejahteraan sosial merupakan hal-hal yang berkaitan dengan keterlantaran Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Penanganan PMKS apabila tidak dilakukan secara tepat akan berakibat pada kesenjangan sosial yang semakin meluas, dan berdampak pada melemahnya ketahanan sosial masyarakat serta meningkatnya kemiskinan. Perlindungan sosial diarahkan pada Peningkatan pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi PMKS, termasuk bagi lanjut usia terlantar, penyandang cacat, dan anak terlantar”. Adapun arah kebijakan yang digariskan adalah “Peningkatan Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial bagi PMKS”.

Arah kebijakan ini terimplementasi dalam program: (1) Program Pemberdayaan Fakir Miskin, dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Lainnya, dan (2) Program Pemberdayaan Kelembagaan Kesejahteraan Sosial (PSKS).

Untuk menjangkau program tersebut Dinas Sosial Kader Rehabilitasi Sosial Berbasis Masyarakat (RSBM), sebagai Tim Penjangkauan Dinas Sosial (TPD) bagi Anak Jalanan (Anjal), Pengemis dan Gelandangan. Tim ini berisi representasi stakeholder yang terpilih. Beberapa kegiatan yang dilaksanakan mencakup pencegahan, penguatan keluarga, Penguatan Anak yang beresiko, penguatan LKSA, penjangkauan, rehabilitasi dan reintegrasi.

Untuk menjangkau sasaran yang lebih luas maka strategi penanganan anak jalanan perlu ditambah dua hal yaitu perlindungan dan rehabilitasi. Perlindungan diefektifkan melindungi anak dari segala bentuk kekerasan, perlakuan salah, eksploitasi dan penelantaran, dan sistem kesejahteraan sosial bagi anak-anak dan keluarga, sistem peradilan yang sesuai dengan standar internasional, dan mekanisme untuk mendorong perilaku yang tepat dalam masyarakat.¹⁶ Rehabilitasi didefinisikan sebagai “satu program holistik dan terpadu atas intervensi-intervensi medis, fisik, psikososial, dan vokasional yang memberdayakan seorang (individu penyandang cacat) untuk meraih pencapaian pribadi, kebermaknaan sosial, dan interaksi efektif yang fungsional dengan dunia” (Banja, dalam Sri Widati)¹⁷.

Penutup

Penanganan anak jalanan bukan hal mudah. Persoalan jumlah, sebaran, kerentanan, hingga persoalan budaya, dan partisipasi masyarakat menjadi catatan

¹⁴ RPJMD Perubahan Kota Semarang 2016-2021

¹⁵ ibid

¹⁶ https://www.unicef.org/indonesia/id/A7_-_B_Ringkasan_Kajian_Perindungan.pdf

¹⁷ Sri Widati. 1984. Rehabilitasi Sosial Psikologis. Bandung: PLB FIP IKIP.

penting dalam penelitian ini. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa:

1. Perda nomor 5 tahun 2014 belum terdeformasi oleh Peraturan Walikota yang lebih operasional dalam penanganan anak jalanan. Pernah belum terealisasi, akibat debatable berkaitan dengan sanksi baik untuk masyarakat maupun pemerintah daerah sendiri.
2. Isi Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2017 secara substansi telah menjangkau mengeliminasi permasalahan yang dihadapi anak jalanan, sehingga perda harus dijalankan, termasuk denda bagi yang melanggar.
3. Dalam konteks implementasi penanganan anak jalanan yang dilaksanakan telah menggunakan 3 strategis yang menarik yaitu pencegahan, penanganan, dan rujukan. Strategi ini dapat dikembangkan melalui tambahan strategi yaitu perlindungan, dan rehabilitasi.
4. Jaringan antar stakeholder telah terbangun, namun representasi stakeholder yang hadir dalam penanganan anak jalanan menjadi wajib untuk diperluas. Kehadiran LSM dan lembaga masyarakat akan memberikan warna dan memperteguh apa yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial.

Berdasarkan temuan dalam penelitian ini maka rekomendasi penting yang harus segera dilaksanakan adalah mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2014 dan melakukan deformasi kebijakan dengan segera merumuskan kebijakan

operasional untuk menterjemahkan kebijakan yang lebih tinggi. Dereformasi kebijakan justru memberikan peluang pengaturan yang lebih simple dan operasional yang dapat membantu langkah-langkah strategis OPD yang mengampu urusan sosial.

Daftar Pustaka

Abu Huraerah, Kekerasan Terhadap Anak, Bandung: Nuansa, 2006.

Abu El-Nasr, M., 1992; Sedik, A., 1995; Koraim, A., 1998; Hussein, N., 1998, UNICEF dan WHO.

Grindle, Merilee S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World. New Jersey: Princeton University Press.

Muhammad Natsir Noor Effendy, Frieda NRH, Hardi Warsono, 2008, Evaluasi Penanganan Anak Jalanan Pada Rumah Singgah Di Kota Semarang, Jurnal Ilmu Administrasi Dan Kebijakan Publik, Vol. 5, No. 1, Januari 2008

Muchini, (1994) A Study on Street Children in Zimbabwe. New York (USA), UNICEF.

Litius Kayoga, Evaluasi Penanganan Anak Jalanan dan Anak Terlantar Kota

Semarang, Tesis Mahasiswa S-2 Untag tahun 2018

Rosiana Faradisa, Dewi Rostyaningsih, Dyah Lituhayu, 2011, *Evaluasi Program Penanganan Anak Jalanan Oleh Dinas Sosial Pemuda Dan Olahraga Kota*

Semarang Melalui Rumah Perlindungan Sosial Anak (RPSA) Pelangi, Jurnal

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro Semarang.

<https://www.scribd.com/document/217746167/Deformation-pdf>,
diunduh tanggal 5 September 2018

Sri Widati. 1984. Rehabilitasi Sosial Psikologis. Bandung: PLB FIP IKIP.

RPJMD Perubahan Kota Semarang 2016-2021.

UU 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

UU 23 tahun 2003 tentang Perlindungan Anak

UU 35 tahun 2014 tentang perubahan atas UU 23 Tahun 2003 tentang perlindungan Anak.

https://www.unicef.org/indonesia/id/A7-B_Ringkasan_Kajian_Perlindungan.pdf

<https://news.okezone.com/read/2013/10/25/512/886843/jumlah-pengemis-dan-anak-jalanan-di-semarang-meningkat>

<https://jateng.merdeka.com/makro/begini-cara-dinsos-semarang-kampanye-kota-bebas-anak-jalanan-170829s.html>

https://www.unicef.org/indonesia/id/A7-B_Ringkasan_Kajian_Perlindungan.pdf

Working With Street Children: A Training Package on Substance Use,

Sexual and Reproductive Health Including HIV/AIDS and STDs, UNICEF.

http://www.who.int/substance_abuse/activities/street_children/en/

