**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Kebijakan**

**2.1.1 Pengertian Kebijakan**

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kebijakan memiliki bermacam-macam definisi, dengan demikian perlu dipahami terlebih dahulu batasan yang jelas tentang kebijakan. Secara etimologis, kata kebijakan pemerintah barasal dari Bahasa Inggris yang terdiri dari dua kata yaitu: *“policy”*dan *“publik”*. Mengenai istilah *policy*, sampai saat ini belum ada kesepakatan dari para ahli.

Kebijakan (policy) diberi arti yang bermacam-macam oleh berbagai pakar. Seperti **Friedrick** dalam **(Winarno, 2002 : 16)** mendefenisikan kebijakan sebagai:

**“Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran ataupun maksud tertentu”.**

Sedangkan menurut **Anderson** yang dikutip dari **(Nurcholis, 2007 : 263)** memandang kebijakan sebagai :

**“Suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah”**.

Selanjutnya, Anderson mengklasifikasikan kebijakan (policy) menjadi dua: **subtantif dan prosedural**. Kebijakan subtantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh Pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Pengertian berikutnya dikemukakan oleh **Raksasataya** dalam **(Islamy, 2001: 17)**, yang memberikan defenisi kebijakan sebagai **“Suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan”**, oleh karena itu suatu tujuan kebijakan memuat tiga elemen yaitu:

1. **Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.**
2. **Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.**
3. **Penyediaan berbagai masukan untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.**

Selanjutnya **Mustopadidjaja** dalam **(Nurcholis, 2007 : 263)**, menjelaskan bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya yaitu dengan :

**“Tindakan atau kegiatan Pemerintah serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan-peraturan”.**

Dari beberapa pengertian yang diuraikan oleh berbagai pakar tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa kebijakan merupakan **“Segala tindakan atau kegiatan yang mengarah pada tujuan tertentu yang ingin dicapai dengan berbagai prosedur dan aturan-aturan yang ditetapkan untuk memecahkan berbagai masalah”.**

**Solichin Abdul Wahab** mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, **Solichin Abdul Wahab (2008 : 40 - 50)** memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. **Kebijakan harus dibedakan dari keputusan**
2. **Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari**

**administrasi**

1. **Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan**
2. **Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan**
3. **Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai**
4. **Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik**

**eksplisit maupun implisit**

1. **Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang**

**waktu**

1. **Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar**

**organisasi dan yang bersifat intra organisasi**

1. **Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci**

**lembaga-lembaga pemerintah**

1. **Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.**

**2.1.2 Tahapan Kebijakan**

Pendekatan tahapan kebijakan merupakan siklus yang menjadi dasar untuk menganalisis proses kebijakan. Berikut ini adalah deskripsi dari berbagai pakar yang memperkenalkan tentang tahapan kebijakan yang dikutip dari **(Wicaksono, 2006 : 76)**, yakni sebagai berikut:

1. **Simon, dalam bukunya Administrative Behaviour (1947):**
2. Intelegensi. Merupakan tahapan dimana analis dituntut untuk peka dan teliti dalam melihat situasi masalah yang ada. Dalam tahapan ini analis dituntut untuk mampu mengorganisasi informasi dan data tentang masalah yang menjadi fokus kajian. Oleh karenanya dibutuhkan pengetahuan yang memadai agar proses penyusunan dan organisasi data dan informasi menjadi lebih sistematis dan membantu analis dalam membuat keputusan.
3. Desain. Tahapan ini memperbincangkan tentang penyusunan rancangan kegiatan yang menunjang pencapaian tujuan kebijakan. Desain ini biasanya berupa kumpulan kegiatan berbeda yang saling berhubungan satu dengan lainnya yakni pencapaian tujuan atau dapat pula berbentuk kegiatan yang saling bertautan satu dengan lainnya (sekuensial).
4. Pilihan. Tahapan ini berfokus pada pengembangan alternatif pemecahan masalah, dimana analis sedapat mungkin menghasilkan aneka alternatif kebijakan yang diharapkan dapat memecahkan masalah. Lalu berdasarkan analisis cost-benefit memilih salah satu alternatif terbaik yang dianggap akurat dalam menyelesaikan fokus kajian masalah.
5. **Lasswell, dalam bukunya Decision Making (1956):**
6. Intelegensi, yaitu bagaimana informasi kebijakan yang menjadi perhatian dari pembuat kebijakan dikumpulkan dan diproses.
7. Promosi, yaitu bagaimana rekomendasi kebijakan yang telah disusun untuk memecahkan sebuah masalah ditawarkan kepada decision maker.
8. Preskripsi, yaitu bagaimana aturan umum dipakai atau disosialisasikan dan siapa yang akan menggunakan.
9. Invokasi (Invocation), yaitu siapa yang menentukan apakah perilaku yang ada bertentangan dengan peraturan atau hukum.
10. Aplikasi, yaitu bagaimana hukum atau peraturan sesungguhnya dilaksanakan atau diterapkan.
11. Penghentian (Termination), yaitu bagaimana peraturan atau hukum dihentikan atau diteruskan dengan bentuk yang diubah atau diperbaiki.
12. Penilaian (Appraisal), yaitu bagaimana peraturan dinilai atau dievaluasi untuk mengukur tingkat keberhasilan atau ketidakberhasilan aturan tersebut pada saat pelaksanaan.
13. **R. Mack, dalam bukunya Planning and Uncertainty (1971):**
14. Memutuskan untuk menetapkan: Pengenalan masalah. Pada tahap awal ini analis kebijakan menetapkan titik fokus masalah yang akan diselesaikan.
15. Merumuskan alternatif dan kriteria: setelah masalah ditemukan, maka analis menentukan aneka alternatif yang dianggap relevan dan akurat untuk menyelesaikan masalah berdasarkan kriteria nilai sosial yang diyakini dan dijadikan prioritas utama oleh masyarakat.
16. Menentukan keputusan yang tepat: Selanjutnya, alternatif yang tersedia dianalisis kembali dan dibandingkan dengan alternatif yang lainberdasarkan analisis cost-benefit, sehingga dihasilkan suatu keputusan atau rekomendasi pemecahan masalah.
17. Akibat keputusan *(Effectuation)*: Setelah rekomendasi keputusan dilaksanakan, maka selanjutnya adalah melihat bagaimana hasil pelaksanaan keputusan tersebut, apakah memang dampak yang dimunculkannya sesuai dengan harapan yakni menyelesaikan masalah atau malah sebaliknya.
18. Koreksi dan penambahan *(Supplementation)*: Apabila dirasa perlu, maka dilakukan koreksi terhadap keputusan yang dianggap kurang tepat dan dilakukan penambahan terhadap keputusan tersebut untuk mereduksi kelemahan dari keputusan tersebut.

Dengan demikian suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek, atau baik pembuat kebijakan maupun mereka yang ditugasi untuk melaksanakannya sama-sama sepakat bahwa kondisi eksternal benar-benar tidak menguntungkan bagi efektifitas implementasi.

**2.2 Kebijakan Sosial**

Kebijakan sosial dapat diartikan sebagai kebijakan yang menyangkut aspek sosial dalam pengertian sempit, yakni yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial. Dimensi sosial ini menyangkut sektor kesejahteraan sosial sebagai suatu bidang atau bagian dari pembangunan sosial atau kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama mereka yang dikategorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung *(disadvantaged group)* dan kelompok rentan *(vulnerable group).*

Berikut adalah definisi menurut **Huttman (1981)** yang mengatakan kebijakan sosial sebagai berikut :

**“Kebijakan sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan, atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.”**

Menurut **Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006 : 4)** kebijakan sosial sebagai berikut :

**“Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.”**

Dalam garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan **(Midgley, 2000)**. Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial. Kebijakan sosial seringkali melibatkan program-program bantuan yang sulit diraba atau dilihat secara kasat mata.

Sementara, **Gilbert, Specht, dan Terrel (1993)** mengatakan bahwa kebijakan sosial meliputi proses dan produk. Sebagai proses, kebijakan sosial adalah serangkaian tahapan yang diikuti oleh pemecahan masalah. Sedangkan sebagai produk, kebijakan sosial adalah hukum, program, maupun keputusan pengadilan. Berkaitan dengan ini, Dubois dan **Miley (2005 : 252)** menegaskan bahwa pekerja sosial harus melakukan evaluasi antara keduanya agar kebijakan sosial berjalan efektif.

**2.3 Perlindungan Sosial**

Hingga saat ini terdapat berbagai macam definisi perlindungan sosial. Keragaman ini dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Berikut adalah beberapa dari sekian banyak definisi yang digunakan oleh berbagai institusi dan negara. Perlindungan sosial didefinisikan oleh **Asian Development Bank’s (ADB’s 2001)** sebagai ***“the set of plocies and programs designed to reduce poverty and vulnerability by promoting efficient labor markets, diminishing people’s exposure to risks, and enhancing their capacity to protect themselves against hazard and the interruption loss of income”*** (perangkat kebijakan dan program yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan dan kerentanan dengan mempromosikan secara pasar tenaga kerja, mengurangi terhadap risiko masyarakat, dan meningkatkan kapasitas mereka untuk melindungi diri terhadap bahay dan hilangnya gangguan pendapatan).

**ADB (Asian Development Bank)** membagi perlindungan sosial ke dalam 5 (lima) elemen, yaitu :

1. **Pasar tenaga kerja (labor markets)**
2. **Asuransi sosial (social insurance)**
3. **Bantuan sosial (social assitance)**
4. **Skema mikro dan area-based (micro and area based schemes) untuk perlindungan bagi komunitas setempat, dan**
5. **Perlindungan anak (child protection)**

Namun, menurut Bank Dunia dalam *“World Bank Social Protection Strategy”*, konsep yang digunakan oleh ADB (Asian Development Bank) dalam membagi perlindungan sosial tersebut masih tradisional. Bank Dunia mendefinisikan perlindungan sosial sebagai : (1) jejaring pengaman dan ‘spring board’ ; (2) investasi pada sumberdaya manusia; (3) upaya menanggulangi pemisahan sosial; (4) berfokus pada penyebab, bukan pada gejala; dan (5) mempertimbangkan keadaan yang sebenarnya. Menanggapi konsep ADB dan Bank Dunia, menyejajarkan perlindungan sosial dengan jejaring pengaman bisa berarti menyempitkan makna perlindungan sosial itu sendiri.

Perlindungan sosial merupakan elemen penting dalam strategi kebijakan sosial untuk menurunkan tingkat kemiskinan serta memperkecil kesenjangan multidimensional. Dalam arti luas, perlindungan sosial adalah seperangkat kebijakan dan program yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan *(poverty)*, kerentanan *(vulnerability)*, ketidakmerataan (inequality). Jadi, program perlindungan sosial dapat mencegah individu-individu tergelincir kepada kemiskinan, memberikan kesempatan-kesempatan, ketika terjadi perubahan di komunitas dan masyarakat melalui investasi modal manusia dan kesehatan.

Perlindungan sosial menurut **Edi Suharto (2009)** adalah :

1. **Kebijakan pasar kerja yang dirancang untuk memfasilitasi pekerjaan dan mempromosikan beroperasinya hukum penawaran dan permintaan kerja secara efisien.**
2. **Bantuan sosial, yakni program jaminan sosial yang berbentuk tunjangan uang, barang atau pelayanan kesejahteraan yang umumnya diberikan kepada populasi paling rentan yang tidak memiliki penghasilan yang layak bagi kemanusiaan.**
3. **Asuransi sosial, yaitu skema jaminan sosial yang hanya diberikan kepada para peserta sesuai dengan kontribusinya berupa premi atau tabungan yang dibayarkannya.**
4. **Jaring pengaman sosial berbasis masyarakat, perlindungan sosial ini diarahkan untuk mengatasi kerentanan pada tingkat komunitas.**
5. **Perlindungan anak. Persoalan sosial yang menimpa anak-anak juga semakin serius di kawasan ini.**

Di dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak Pasal 1 ayat (7) menyebutkan bahwa Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dari hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dna martabat kemanusiaan, serta dapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak menyebutkan bahwa Penyelenggaraan perlindungan anak bertujuan untuk menjamin pemenuhan hak anak termasuk perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, perlakuan salah, eksploitasi, pelantaraan, secara sistematis, terintegrasi, dan berkesinambungan dan pasal 4 Ruang lingkup Penyelenggaraan Perlindungan Anak meliputi :

a. Pencegahan

b. Pengurangan resiko

c. Penanganan, dan

d. Sistem informasi data anak

**2.4 Konsep Implementasi**

Impelentasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaaan sudah dianggap fix. Berikut disini ada sedikit info tentang pengertian implentasi menurut para ahli.

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. **Majone** dan **Wildavsky** **(dalam Nurdin dan Usman, 2002)**, mengemukakan implementasi sebagai **evaluasi**. **Browne** dan **Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70)** mengemukakan bahwa : **”implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”.** Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh **Mclaughin (dalam Nurdin dan Usman, 2004)**. Adapun **Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70)** mengemukakan bahwa **”implementasi adalah sistem rekayasa.”**

**Eugene Bardach (1977)** menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game : What happen after a bill become a Law?*. Ia menyatakan :

**“proses politik dalam suatu *policy* tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut”.**

Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah *policy* dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari *policy* tersebut justru tidak tercapai. Menurutnya sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidak-pastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengans sendirinya pada policy yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksananya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah *policy*, karena dapat mengakibatkan :

1. Terpecahnya Sumberdaya

2. Kaburnya tujuan

3. Dilema dan kesulitan-kesulitan administrasi

4. Terkurasnya energi.

Dalam bukunya yang berjudul ***Implementing Public Policy*** yang diterbitkan tahun 1980, **Edwards III** menyatakan bahwa proses implementasi sebagai :

**“The state of policy making between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule) and the consequences of the policy for the peple whom it effect.” (Edwards, 1980 : 1)**

Implementasi menurut **Edwards**, diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu (output, outcome). Yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi dan lain-lain.

**Christopher Hood (1978)** dalam bukunya ***Limit to Administration*** menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi bisa berlangsung sempurna :

1. **Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis komando yang jelas.**
2. **Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas**
3. **Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan apa yang diminta**
4. **Harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan antar organisasi.**
5. **Tidak ada tekanan waktu**

**2.4.1 Implementasi Kebijakan**

Setiap perumusan suatu kebijakan apakah itu menyangkut program maupun kegiatan-kegiatan selalu diiringi dengan suatu tindakan pelaksanaan atau implementasi, karena betapa pun baiknya suatu kebijakan tanpa diimplementasikan maka tidak akan banyak berarti.

Berikut, menurut **Merilee S. Grindle** dalam **(Wahab, 1991: 45)**, implementsi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

**Marilee. S Grindle (1980 : 8).** Dikemukakan oleh **Wibawa (1994 : 22)** mengidentifikasikan dua hal yang dapat memberikan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu: “isi kebijakan dan konteks implementasinya”*.* Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah impelemntasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

1. ***Interest Affected* (kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan).**

**berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentigan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.**

1. ***Type of Benefits* (Jenis Manfaat yang akan dihasilkan)**

**Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.**

1. ***Extent of change Envision* (Derajat perubahan yang diinginkan)**

**Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of Policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.**

1. ***Site of Decision Marking* (letak pengambilan keputusan)**

**Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.**

1. ***Program Implementer* (Siapa pelaksana Program)**

**Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksanaan kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.**

1. ***Resources Committed* (sumber-sumbar daya yang digunakan)**

**Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.**

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

1. ***Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat)**

**Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan dan kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat, guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.**

1. ***Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)**

**Lingkungan diaman suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan kerakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.**

1. ***Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)**

**Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.**

Tidak tercapainya tujuan kebijakan antara lain disebabkan oleh tidak terpenuhinya syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti mendasarkan pada teori yang ditemukan oleh **Mirelle.S Grindle**, dengan alasan akademis dimana teori tersebut menurut peneliti lebih lengkap karena teori tersebut berbicara tentang isi kebijakan dan lingkungan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Sedangkan alasan praktisnya adalah adanya keterbatasan yang dimiliki peneliti baik menyangkut waktu, tenaga dan dana yang dipunyai peneliti.

**2.5 Pengertian Anak Jalanan**

Arti anak jalanan menurut peserta **Lokakarya Nasional Anak Jalanan dengan Departemen Sosial** sebagai penyelenggara adalah :

**“Anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya”.** **(Departemen Sosial, 2006: 22).**

Dalam tulisan **Shalahuddin** dan **KHA (Konvensi Hak Anak)** yang dikutip dari **(Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial, 2003: 35)** memberikan pengertian anak jalanan sebagai :

**“Satu kelompok anak yang berada dalam kesulitan khusus (*children in especially difficult circumtance*) yang menjadi prioritas untuk segera ditangani”.**

Sedangkan menurut **Johanes** dalam **(Huraerah, 2006: 80)** pada seminar tentang pemberdayaan anak jalanan yang dilaksanakan Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial Bandung menyebutkan bahwa anak jalanan adalah :

**“Anak yang menghabiskan waktunya di jalanan baik untuk bekerja maupun tidak yang terdiri dari anak-anak yang mempunyai hubungan dengan keluarga dan anak yang mandiri sejak kecil karena kehilangan orang tua atau keluarga”.**

Lebih lanjut, menurut **Sudijar** dalam **(Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial, 2003: 65)** mendefenisikan anak jalanan sebagai :

**“Anak-anak usia 7-21 tahun yang bekerja di jalan raya dan tempat-tempat umum lainnya yang dapat mengganggu ketertiban dan keselamatan orang lain serta membahayakan dirinya, yang pada umumnya bekerja sebagai pengamen, penjual koran, penyemir sepatu, pedagang asongan dan pemulung”.**

Dari batasan pengertian tersebut, **Sudijar** mengemukakan bahwa ciri-ciri anak jalanan yang dikutip dari **(Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial, 2003: 65)** yaitu:

1. Berada di tempat umum (jalanan, pasar, tempat hiburan, terminal atau stasiun).
2. Berpendidikan rendah (kebanyakan putus sekolah, sedikit sekali yang tamat SD).
3. Berasal dari keluarga yang tidak mampu (kebanyakan kaum urban, beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya).
4. Melakukan aktifitas ekonomi.

**2.5.1 Karakteristik Anak Jalanan**

Menurut data **(Departemen Sosial, 2006: 23)** ciri anak jalanan terbagi dalam dua kategori yaitu ciri fisik dan psikis. Ciri fisik anak jalanan adalah anak jalanan yang mempunyai warna kulit kusam, rambut kemerah-merahan, kebanyakan berbadan kurus dan berpakaian kotor. Sedangkan ciri psikis adalah mereka mempunyai mobilitas yang tinggi terutama untuk memenuhi kebutuhan pangan, masa bodoh, mempunyai rasa penuh curiga, sangat sensitif, tidak berfikir panjang (berani menanggung resiko).

Masih menurut data **Departemen Sosial**, bahwa seorang anak dikatakan anak jalanan bilamana mempunyai indikasi sebagai berikut:

1. Usia di bawah 18 tahun.
2. Orientasi hubungan dengan keluarganya adalah hubungan yang sekedarnya, tidak ada komunikasi yang rutin diantara mereka:
3. Ada yang sama sekali tidak berhubungan dengan keluarganya.
4. Masih ada hubungan sosial secara teratur minimal dalam arti bertemu sekali setiap hari.
5. Masih ada kontak dengan keluarganya, namun tidak teratur.
6. Orientasi waktu.

Mereka tidak mempunyai orientasi mendatang. Orientasi waktunya adalah masa kini. Dan waktu yang dihabiskan di jalanan lebih dari 4 jam setiap harinya.

1. Orientasi tempat tinggal.
2. Tinggal bersama orang tuanya.
3. Tinggal dengan teman-teman sekelompoknya.
4. Tidak mempunyai tempat tinggal, tidur disembarang tempat.
5. Orientasi tempat berkumpul mereka adalah tempat-tempat yang kumuh, kotor, banyak makanan sisa, tempat berkumpulnya orang-orang, misalkan; pasar, terminal bus, stasiun kereta api, taman-taman kota, daerah lokalisasi WTS, perempatan jalan atau jalan raya, di kendaraan umum (mengamen) dan tempat pembuangan sampah.
6. Orientasi aktifitas pekerjaan.

Aktifitas yang mereka kerjakan adalah aktifitasnya yang berorientasi pada kemudahan mendapatkan uang sekedarnya untuk menyambung hidup, seperti; menyemir sepatu, mengasong, menjadi calo, menjajakan koran/majalah, mencuci kendaraan, menjadi pemulung, mengamen, menjadi kuli angkut dan menjadi penghubung penjual jasa.

1. Pendanaan dalam aktifitasnya.
2. Modal sendiri.
3. Modal kelompok.
4. Modal majikan.
5. Stimulan/bantuan.
6. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi.
7. Korban eksploitasi sex.
8. Dikejar-kejar aparat.
9. Terlibat kriminal.
10. Konflik dengan kelompok lain atau teman dalam kelompok.
11. Potensi kecelakaan lalu lintas.
12. Ditolak masyarakat.
13. Kebutuhan-kebutuhan anak jalanan.
14. Haus kasih sayang.
15. Rasa aman.
16. Kebutuhan sandang, pangan (gizi), kesehatan.
17. Kebutuhan pendidikan.
18. Bimbingan keterampilan.
19. Bantuan usaha.
20. Harmonisasi hubungan sosial dengan keluarga, orang tua dan masyarakat.

Sedangkan menurut **Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI)** yang dikutip dari **(Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial, 2003: 35)** bahwa terdapat 3 (tiga) kategori dalam menilai seorang anak apakah anak jalanan atau tidak, yaitu:

1. Anak-anak jalanan yang betul-betul tinggal di jalanan, lepas sama sekali dari orang tuanya. Mereka ini pada umumnya dianggap gelandangan.
2. Anak-anak jalanan yang kadang-kadang saja kembali kepada orang tuanya. Anak jalanan seperti ini umumnya lebih banyak menghabiskan waktu di luar rumah.
3. Anak-anak jalanan yang lain, yang tinggal jauh dari orang tuanya. Mereka ini kehilangan kontak sama sekali dengan orang tuanya.

Disamping itu, **Yayasan KKSP (Kelompok Kerja Sosial Perkotaan)**  juga memberikan karakteristik atau sifat-sifat yang menonjol dari anak jalanan diantaranya adalah:

1. Kelihatan kumuh atau kotor. Baik kotor tubuh maupun kotor pakaian
2. Memandang orang lain, yang tidak hidup di jalanan sebagai orang yang dapat dimintai uang.
3. Mandiri, artinya anak-anak tidak terlalu menggantungkan hidup terutama dalam hal tempat tidur dan makan.
4. Mimik wajah yang selalu memelas, terutama ketika berhubungan dengan orang yang bukan dari jalanan. Anak-anak tidak memiliki rasa takut untuk berinteraksi dan berbicara dengan siapa pun selama di jalanan.
5. Malas untuk melakukan kegiatan anak “rumahan” misalnya jadwal tidur selalu tidak beraturan, mandi, membersihkan badan, gosok gigi, menyisir rambut, mencuci pakaian dan menyimpan pakaian.

**2.6 Proposisi Penelitian**

**Singarimbun** dalam bukunya **Metodologi Penelitian dan Aplikasinya (1989 : 34)** adalah : **Proposisi merupakan hubungan yang login antara dua konsep.** Maka, dapat ditarik kesimpulan bahwa proposisi dalam penelitian ini adalah : **Implementasi Kebijakan Mempengaruhi Penanganan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Bandung.** Peneliti mencoba menyimpulkan variabel proposisi tersebut, yaitu Implementasi Kebijakan merupakan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan di dinas sosial dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi masyarakat dalam menyangkut masalah konflik anak jalanan, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan di dinas sosial. Implementasi kebijakan penanganan anak jalanan Dinas Sosial Kota Bandung berdasarkan *content* dan *context* indikator tersebut.