

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL  
(STUDI PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANDUNG NOMOR 15 TAHUN  
2013 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN DAN ANAK JALANAN DI  
KECAMATAN BALEENDAH)**

Oleh

**M. Ridwan Caesar<sup>1)</sup>, Tira Listania<sup>1)</sup>, Gunawan Undang<sup>2)</sup>**

<sup>1),2)</sup>Dosen Administrasi Negara FISIP Universitas Al-Ghifari Bandung

<sup>3)</sup>Program Studi Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana, Universitas Pembinaan Masyarakat Indonesia,  
Kota Medan

email: <sup>1)</sup>m.caesar@unfari.co.id, <sup>2)</sup>gunawanundang@gmail.com

**ABSTRAK.** Implementasi kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial tentang penanganan fakir miskin dan anak jalanan memang menjadi hal yang sangat penting dan perlu diperhatikan oleh Pemerintah. Kebijakan seperti ini harus dijalankan dengan sebaik mungkin agar kemiskinan di Indonesia cepat berkurang. Kemiskinan merupakan suatu fenomena atau gejala sosial yang harus segera dipecahkan, salah satunya dengan program yang di buat oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Kota/Kabupaten. Dan permasalahan timbul karena tidak sesuai antara kebijakan dengan yang terjadi di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan perlindungan fakir miskin dan pembinaan anak jalanan, lalu faktor-faktor penghambat dan upaya penyelesaiannya. Hasil Penelitian ini diperoleh informasi bahwa dengan apa yang di rumuskan oleh para pembuat keputusan dengan para pelaku aturan tersebut tidak sinkron sehingga terjadi hambatan dan masalah. Kebijakan tersebut didasarkan kepada pemerintah menyadari akan manfaat yang akan diberikan oleh pihak kecamatan kepada sasaran kebijakan yaitu fakir miskin dan anak jalanan. Upaya yang diusahakan oleh pihak kecamatan terhalang oleh berbagai masalah seperti penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung dan kurangnya sumber daya manusia, sehingga menyebabkan kebijakan tersebut tidak terealisasi dengan baik.

**Kata Kunci:** kebijakan publik, implementasi kebijakan.

**ABSTRACT.** *The implementation of social welfare implementation policies regarding the handling of the poor and street children has become very important and needs to be considered by the Government. Such policies must be implemented as well as possible so that poverty in Indonesia quickly decreases. Poverty is a social phenomenon or phenomenon that must be resolved immediately, one of which is a program created by the Central Government and the City / Regency Government. And problems arise because of incompatibility between policies and those that occur in the field. This study aims to determine the implementation of the policy to protect the poor and foster street children, then the inhibiting factors and efforts to solve them. The results of this study were obtained information that with what was formulated by the decision makers with the perpetrators of the rules are out of sync so that there are obstacles and problems. The policy is based on the government being aware of the benefits to be provided by the sub-district to the policy targets of the poor and street children. Efforts made by the sub-district are hindered by various problems such as the enforcement of the Bandung Regency Regional Regulation and the lack of human resources, causing the policy to not be realized properly*

**Keywords:** public policy, policy implementation.

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai penduduk yang sangat banyak maka perlu peningkatan pembangunan untuk menopang kesejahteraan penduduknya. Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa pembangunan nasional adalah usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia secara berkelanjutan dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Selain itu, tujuan pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual, serta menjalankan roda perekonomian guna mewujudkan kesejahteraan sosial. Sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 ialah sebagai dasar untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Melalui peranan dan keberpihakan Negara dalam meningkatkan taraf hidup rakyat.

Tujuan pembangunan nasional serta pasal pembangunan nasional UUD 1945 tersebut akan berhasil tercapai apabila pemerintah dan masyarakat saling bersinergi dalam proses pembangunan, termasuk di bidang kesejahteraan sosial. Dewasa ini, permasalahan yang cukup krusial dalam bidang kesejahteraan sosial berada pada kasus penanganan anak jalanan, yang dimana hampir setiap daerah jumlah anak jalanan mengalami peningkatan.

Akan tetapi melihat pada zaman sekarang sebagian masyarakat dalam lingkaran kemiskinan sebagai penyebab utama munculnya anak jalanan dan pengemis yang hidup di jalanan yang dalam penghidupannya masih memerlukan bantuan dari pihak pemerintah agar kiranya dapat berkehidupan normal. Maka dari itu perlu kebijakan dan program untuk menunjang masyarakat agar sejahtera dari segi sosialnya. Meninjau dari kebijakan dan program masa lalu cenderung dilaksanakan secara kurang efektif yang dimana jangkauan pelayanan terbatas, lebih mengedepankan pendekatan institusi/panti sosial dan dilaksanakan tanpa rencana strategi nasional. Oleh sebab itu, kedepannya diperlukan program-program kesejahteraan anak jalanan yang berkelanjutan yang menjangkau anak-anak di seluruh Indonesia yang mengalami masalah sosial.

Tetapi upaya dari pemerintah yang khususnya dari Kementerian Sosial yang menaungi masalah ini dirasa belum maksimal dalam program-program yang telah dibuat meninjau dari tahun ke tahun, berdasarkan data dari Pusat Data dan Informasi Kementerian Sosial jumlah anak jalanan pada tahun 2007 sebanyak 230.000 anak dan pada tahun 2017 jumlah anak jalanan berkurang 45 persen anak yang tersebar di 16 provinsi sedangkan dari hasil Badan Pusat Statistik (BPS) bersama ILO jumlah anak jalanan sebanyak 320.000 jiwa.pada tahun 2009 yang tersebar di seluruh kota-kota besar.

Kecamatan Baleendah sendiri masih dipusingkan dengan berbagai masalah tentang kesejahteraan sosial terutama pada kasus anak jalanan. Hal ini diakibatkan karena Kecamatan Baleendah menjadi tempat tujuan urbanisasi. Hal ini berdampak pada peningkatan masyarakat berbagai tingkatan bermukim di Baleendah sehingga hal ini berakibat pada kesenjangan sosial dan menjamurnya gelandangan serta pengemis merupakan permasalahan yang sangat sulit dipecahkan oleh pemerintah, apalagi kebanyakan gelandangan serta pengemis yang berada di Kecamatan Baleendah masih di bawah umur (anak-anak). Hal inilah yang menjadi fokus utama pembuatan kebijakan di Kabupaten Bandung mengenai gelandangan dan pengemis terutama yang masih di bawah umur.

Isu anak terlantar/jalanan di Kecamatan Baleendah bukan saja dipengaruhi oleh faktor ekonomi, melainkan juga faktor budaya. Mereka (anak jalanan) mulai melanggar nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat, hal ini nampak pada perilaku anak jalanan yang berusaha mendapatkan uang untuk digunakan bermain judi, minum minuman keras dan merokok, anak jalanan ini mulai terkontaminasi perilaku orang dewasa (preman jalanan).

Pemerintah Kabupaten Bandung dalam hal ini Dinas Sosial dan salah satunya Kecamatan Baleendah sebagai pelaksana dari Perda Kabupaten Bandung

No. 15 tahun 2013 mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial tidak hanya menjalankan program yang bersifat mengurangi anak jalanan tanpa ada perubahan terhadap perilaku mereka, karena keadaan anak jalanan dianggap tidak hanya menimbulkan efek dari segi kondisi kemiskinan tapi ke aspek yang lain seperti ketertiban dan keamanan perkecamatan.

Maka Kecamatan Baleendah telah menjalankan sebuah program rehabilitas terhadap anak jalanan yang terjaring dalam patroli 24 jam bersama Satpol PP. Namun, sejak penerapan kebijakan penanganan anak jalanan di Dinas Sosial Kabupaten Bandung, kinerja dari Kecamatan Baleendah untuk menangani anak jalanan di rasa kurang efektif ditandai dengan maraknya anak jalanan di Baleendah.

Kebijakan dari perda Kabupaten Bandung No. 15 tahun 2013 terasa belum maksimal di tandai dengan masalah yang diatas yang dimana kinerja Kecamatan Baleendah dalam menjalankan kebijakan tersebut masih mengalami beberapa kendala dalam menangani anak jalanan. Walau sudah ada peraturan yang mendasari untuk menangani anak jalanan dalam hal ini organisasi agar optimal menurut Murphy dan Cleverland (2013:21) dalam buku Ismail Nawawi mengatakan bahwa kinerja dalah kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas dan persepsi peranan sedangkan menurut Interplan dalam Ismail Nawawi (2013:121) kinerja berkaitan dengan operasi, aktifitas

program dan misi organisasi.

Permasalahan anak jalanan di Kecamatan Baleendah sungguh cukup memprihatinkan dimana anak jalanan yang sedang berkeliaran di wilayah Baleendah Kabupaten Bandung ini mulai meresahkan warga memaksa meminta uang kepada para pengguna jalan, bila tidak maka kendaraan warga digores begitu saja oleh anak jalanan. Inilah disayangkan kinerja Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung yang tidak bisa menangani maraknya anak jalanan yang menghiasi setiap sudut-sudut jalan di Bandung. Diharapkan pemerintah mencari formulasi untuk menjerat anak jalanan. Program pembangunan posko penanggulangan di setiap lampu merah guna untuk menjerat anak jalanan dianggap hanya sensasi saja, tidak membuahkan hasil apa-apa.

Anak jalanan di Kecamatan Baleendah ini sebenarnya rata-rata mereka berasal dari daerah lain. Mereka datang dengan anak-anaknya yang masih di bawah umur tanpa membawa perlengkapan apa-apa, tempat tinggal dan pekerjaan tidak jelas sehingga mau tidak mau harus rela hidup di jalanan untuk melanjutkan hidup menunggu uluran tangan dari pengguna jalan yang melintas.

Berdasarkan hasil pengamatan awal ditemukan beberapa indikasi masalah berdasarkan kebijakan yang terdapat penyimpangan dan tidak sesuai dengan di lapangan. Dalam kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial, karena keterbatasan peneliti maka peneliti

memfokuskan untuk meneliti permasalahan mengenai penanganan fakir miskin dan anak jalanan yang dianggap tidak efektif dengan mengangkat judul "Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Anak Jalanan di Kecamatan Baleendah)". Mengingat luasnya jangkauan aspek-aspek masalah di atas dapat diketengahkan berhubungan dengan masalah di atas, maka masalah-masalah yang akan di definisikan dengan penelitian ini dibatasi atas permasalahan: Bagaimana Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 15 Tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Anak Jalanan di Kecamatan Baleendah)

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Konsep Implementasi**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim

dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.

Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Van Meter dan Van Horn dalam buku Winarno (2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa: "Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman

kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".

## 2. Konsep Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani "*polis*" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "*politia*" yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris "*policie*" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah "kebijaksanaan" atau "*policy*" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik

Menurut Dye dan James dalam Agustino (2008:4-5), ada tiga alasan yang melatarbelakangi mengapa kebijakan publik perlu untuk dipelajari. Pertama, pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reasons*). Kedua, pertimbangan atau alasan profesional (*professional reasons*). Ketiga, pertimbangan atau alasan politis (*political reasons*).

Sementara menurut Friedrich dalam Agustino (2008:7) kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Menurut Dunn (2003:22), proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis, aktivitas politis tersebut divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung yang diatur menurut urutan waktu.

Adapun model implementasi kebijakan menurut Nugroho (2008:167) pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top-bottom*) dan dari bawah ke atas (*bottom-top*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*command-and-control*) dan pola pasar (*economic incentive*).

Budi Winarno (2007:16) menyebutkan secara umum istilah "kebijakan" atau "*policy*" digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, pengertian

kebijakan seperti ini dapat kita gunakan relatif memadai untuk pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Frederickson dan Hart dalam Tangkilisan (2003:19), mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial terkait fakir miskin dan perlindungan anak yang hidup di jalan perlu dilakukan analisis secara mendalam yang mencakup proses komunikasi, kemampuan sumberdaya, proses disposisi dan kejelasan struktur birokrasi.

Dengan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori George C. Edward dalam Subarsono (2011:92), dikarenakan teori tersebut menyebutkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat indikator, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Dari proses implementasi kebijakan melalui

empat indikator tersebut dapat diketahui apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan perlindungan anak jalanan.

Edwards menyebutkan bahwa empat indikator/faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan (Budi Winarno, 2008:174).

Sehingga dari pernyataan di atas peneliti menilai bahwa teori ini akan memudahkan peneliti dalam mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial terkait fakir miskin dan perlindungan anak yang hidup di jalan dengan melihat bagaimana proses komunikasi yang dilakukan, kemampuan sumberdaya, proses disposisi dan struktur birokrasi yang ada.

Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila

implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Salah satu pendapat yang sangat singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi

kebijakan disampaikan oleh Weimer dalam Pasolong (2010:59). Menurut mereka ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

- 1) Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.
- 2) Hakikat kerja sama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerja sama merupakan suatu assembling produktif.
- 3) Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Implementasi kebijakan publik mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Gow dan Morss dalam Pasolong (2010:59) mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut antara lain: (1) hambatan politik, ekonomi dan lingkungan; (2) kelemahan institusi; (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif; (4) kekurangan dalam bantuan teknis; (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu (timing); (7) sistem informasi yang kurang mendukung; (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor; dan (9) dukungan yang berkesinambungan. Semua hambatan ini

dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam (faktor internal) dan dari luar (faktor eksternal). Menurut Turner dan Hulme dalam Pasolong (2010:59), hambatan dari dalam atau yang sering disebut dengan faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial BAB II Rehabilitasi Sosial pasal 8 ayat 2 yang menjelaskan bentuk-bentuk dari rehabilitasi sosial diantaranya terhadap fakir miskin dan anak jalanan. Lalu di BAB III Pemberdayaan Sosial dan BAB IV Perlindungan Sosial serta BAB V Jaminan Sosial yang menjelaskan adanya pemberian bantuan langsung berupa asuransi kesejahteraan sosial. Untuk fokus utama terdapat dalam BAB VI

Penanganan Fakir Miskin Pasal 32 ayat 1 menjelaskan bahwa Pemerintah Kabupaten bertanggungjawab dalam penanganan fakir miskin di wilayah Kabupaten Bandung, yang dilaksanakan secara terarah, terpadu dan berkelanjutan. Penelitian ini dikhususkan kepada implementasi kebijakan dari pihak Kecamatan kepada seluruh fakir miskin dan anak jalanan daerah Baleendah. Diantaranya kepada Kasi Sosbud dan Kasi Pemerintahan.

Tujuan dari kebijakan perlindungan fakir miskin dan anak jalanan sesuai dengan isi Perda No 5 Tahun 2013 Bab IV (1) mengentaskan anak dari kehidupan jalanan, (2) menjamin pemenuhan hak anak agar dapat hidup, tumbuh berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, (3) memberikan perlindungan dari diskriminasi, eksploitasi dan kekerasan, demi terwujudnya anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera. Dan Bab VI adalah (a) meningkatkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha fakir miskin, (b) memperkuat peran fakir miskin dalam proses perumusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar, (c) mewujudkan kondisi lingkungan sosial ekonomi dan politik yang memungkinkan fakir miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara

berkelanjutan dan (d) memberikan rasa aman bagi keluarga fakir miskin.

Pemerintah Kabupaten Bandung telah berupaya untuk menangani permasalahan fakir miskin dan anak jalanan di Kabupaten Bandung dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang sudah jelas namun terkadang peraturan tersebut menjadi tidak tentu arah dikarenakan tumpang tindihnya peraturan yang satu dengan lainnya.

Pemerintah sendiri sebenarnya telah melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan baik, walaupun dalam hal wewenang menyusun pedoman operasional standar pelayanan minimal bagi usaha-usaha pemenuhan hak-hak anak yang hidup di jalan dan fakir miskin atau gepeng masih dalam taraf pembahasan, tetapi instansi terkait dibantu dengan rumah singgah dan I-PSM telah melaksanakan tugas, pokok dan fungsi masing-masing.

Hal ini terlihat dari Kecamatan Baleendah bersama Satpol PP dalam melakukan kegiatan rehabilitasi dan pelayanan sosial mengenai permasalahan anak jalanan yang disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Kecamatan Baleendah dengan kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

1. Pembinaan fakir miskin (gelandangan pengemis) dan anak jalanan di Baleendah yang diharapkan dapat meningkatkan keterampilan mereka.
2. Peningkatan peran serta masyarakat dalam penanganan fakir miskin dan

anak jalanan dengan sasaran masyarakat, fakir miskin dan anak jalanan bekerja sama dengan Polsek Baleendah.

3. Pendekatan fakir miskin dan anak jalanan, hasil yang diharapkan yaitu teridentifikasinya masalah dan munculnya efek jera bagi mereka yang ada di wilayah Baleendah.

Adanya perda Kabupaten Bandung No 15 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam Perlindungan fakir miskin dan pembinaan anak jalanan ternyata tidak selamanya dianggap sebagai solusi dalam menyelesaikan permasalahan sosial.

Implementasi Perda Kab Bandung No 15 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam hal larangan (pasal 56), sanksi administrasi (pasal 61), penyidikan (pasal 63) dan juga ketentuan pidana (pasal 64) juga belum dilaksanakan secara maksimal.

Hal ini sesuai dengan pengamatan yang dilakukan oleh peneliti di beberapa lokasi yaitu di kawasan pertigaan Andir Baleendah dimana masih banyak orang yang memberikan bantuan uang di jalan, bahkan terdapat orangtua yang mengajak anaknya untuk melakukan kegiatan meminta-minta di jalan.

Rumah singgah ataupun Panti Bakti Pertiwi dalam menangani permasalahan larangan tersebut telah melakukan beberapa cara untuk memberikan efek jera, tetapi dalam hal

ketentuan pidana memang belum dilaksanakan.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial tentang Penanganan Fakir Miskin dan Anak Jalanan adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards dalam Subarsono (2011:92). Menurut pandangan Edwards III ada empat faktor yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Fokus dari pihak Kecamatan ini kepada sasaran kebijakannya yaitu fakir miskin dan anak jalanan adalah menanggulangi permasalahan yang kerap terjadi di lapangan. Adapun hasil pembahasan berdasarkan alat ukur yang peneliti gunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **1. Komunikasi**

Komunikasi menunjukkan suatu proses penyampaian informasi dari sumber kepada penerima, sehingga informasi yang disampaikan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Proses penyampaian informasi dilakukan secara berkesinambungan dengan tidak menambahkan ataupun mengurangi isi dari informasi yang ada.

Indikator dalam komunikasi yaitu proses transmisi/penyaluran komunikasi, kejelasan komunikasi dan konsistensi. Aspek dari komunikasi ini berupa keputusan-keputusan kebijakan perlindungan fakir miskin dan pembinaan

anak jalanan, petunjuk pelaksanaan, perintah dan lain-lain. Sehingga komunikasi yang terjadi berupa komunikasi internal dan komunikasi eksternal.

Komunikasi internal terjadi antar pejabat Dinsos yang membawahi Kecamatan diantaranya Kecamatan Baleendah dengan Pejabat Unit Pelaksana teknis atau Kepala seksi yang menangani permasalahan sosial diantaranya panti-panti sosial, rumah singgah dan I-PSM. Komunikasi internal ini disampaikan dalam bentuk formal seperti rapat dan non-formal seperti perintah langsung atasan terhadap bawahan.

Komunikasi eksternal terjadi diantara pejabat aparat pemerintah bidang permasalahan sosial dengan fakir miskin dan anak jalanan. Dalam komunikasi ini bertujuan agar mereka mengetahui keadaan lapangan yang sesungguhnya, apa yang harus dipersiapkan dan dilaksanakan guna tujuan kebijakan perlindungan fakir miskin dan pembinaan anak jalanan agar dapat tercapai dan terwujud.

Indikator selanjutnya adalah kejelasan komunikasi, kejelasan informasi merupakan hal yang penting karena dengan adanya kejelasan komunikasi diharapkan tidak terjadi perbedaan persepsi antara pembuat kebijakan, pelaksana dan masyarakat. Hasil wawancara dengan pimpinan rumah singgah dan anak jalanan menyebutkan bahwa kejelasan informasi yang dilakukan

oleh pemerintah masih kurang, hal ini dapat terlihat dari sosialisasi yang tidak jelas dan tidak tahunya sebagian fakir miskin dan anak jalanan mengenai kebijakan perlindungan fakir miskin dan pembinaan anak jalanan tersebut.

Indikator selanjutnya dalam komunikasi yaitu konsistensi. Konsistensi diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target group dan pihak-pihak yang berkepentingan. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas, jika perintah yang diberikan sering diubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa proses komunikasi yang terjadi dalam implementasi kebijakan perlindungan fakir miskin dan anak jalanan belum berjalan dengan baik, dikarenakan penyampaian informasi yang kurang jelas, perbedaan kemampuan implementor dalam menangkap dan memahami informasi yang disampaikan juga berbeda.

## **2. Sumber daya**

Sumber daya dipilih sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan karena implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumber daya manusia maupun sumber anggaran/finansial untuk melaksanakan implementasi kebijakan tersebut.

Jumlah staf yang ada di level kecamatan masih sangat kurang sehingga dilakukan upaya pengoptimalan kinerja staf untuk menyelesaikan pekerjaan yang ada, tetapi upaya ini dinilai kurang maksimal, karena membebani pekerjaan di luar kemampuan dan berdampak pada pelaksanaan kebijakan menjadi tidak efektif.

Sedangkan dalam I-PSM Baleendah jumlah personil pelaksana program ada 8 orang, yaitu seorang koordinator program, seorang tenaga keuangan, dan tiga orang tenaga administrasi yang keseluruhannya adalah anggota PSM. Dari setiap tim kewilayahan dipilih secara aklamasi seorang Ketua dan Sekretaris dengan tujuan untuk memperlancar ketugasan. Tim Kewilayahan Penganan Fakir Miskin dan Anak Jalanan dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu :

- a) Tim I (Utara) meliputi Kelurahan Andir dan Desa Bojongmalaka
- b) Tim II (Tengah) meliputi Kelurahan Baleendah, Desa Rancamanyar dan Malakasari
- c) Tim III (Selatan) meliputi Kelurahan Wargamekar, Jelekong dan Manggahang

Di sisi Rumah Singgah sendiri struktur organisasi dan spesialisasi pekerjaan dalam hal kebijakan perlindungan fakir miskin dan anak jalanan masih mengambang, belum ada tupoksi khusus bagi rumah singgah. Kalau sesuai Perda Rumah Singgah hanya menjadi Tim

untuk melakukan upaya-upaya perlindungan fakir miskin dan anak jalanan yang diselenggarakan melalui upaya pencegahan, upaya penjangkauan, upaya pemenuhan hak dan/atau upaya reintegrasi sosial.

Sumber Daya Anggaran selain mengandalkan dari APBD yang disihkan dan difokuskan untuk fakir miskin dan anak jalanan juga berasal dari donatur masing-masing Rumah Singgah. Anggaran yang dialokasikan untuk penanganan dan pembinaan hanya sebesar 1,5 juta rupiah saja per Kecamatan yang berasal dari APBD dan harus sesuai dengan peraturan Kemendagri No 32 Tahun 2011. Hal inilah yang menyulitkan petugas lapangan dalam membuat program secara optimal

### **3. Disposisi (Sikap Pelaksana)**

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Indikator disposisi dalam implementasi terdiri dari :

- a) Rekrutmen Pengurus/Pengangkatan Birokrat

Pengangkatan dan pemilihan personil atau jabatan di Kecamatan Baleendah merupakan wewenang Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Pengangkatan birokrat dilakukan secara terbuka dengan menggunakan tes seleksi

secara tertulis. Pengangkatan dan pemilihan personil struktural di Kecamatan Baleendah dilakukakn oleh pemerintah dengan mekanisme penerimaan PNS sesuai Undang-Undang. Sedangkan rekrutmen pengurus di I-PSM merupakan kepedulian masyarakat sendiri, dimana masyarakat yang aktif di organisasi Kelurahan, akan diajukan I-PSM Kecamatan/Kota dan untuk Ketua I-PSM dipilih secara kesepakatan bersama dimana masing-masing Kelurahan mengajukan bakal calon ketua. Untuk Rumah Singgah Cangkuang rekrutmen pengurus merupakan wewenang yayasan rumah singgah itu sendiri.

#### b) Insentif

Pendapat George C. Edward III, insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Pemberian Insentif pada pegawai Kecamatan Baleendah terdapat dua, yaitu Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) dan Tunjangan kepada Pejabat Pelaksana

Teknis Kegiatan (PPTK). Dimana pemberian tunjangan PPTK dilaksanakan satu tahun sekali dan satu orang satu kegiatan tidak boleh *double*

#### 4. Struktur Birokrasi

Struktur Organisasi pada Kecamatan Baleendah menggambarkan dengan jelas pemisahan kegiatan pekerjaan antara yang satu dengan yang lain dan bagaimana hubungan aktivitas dan fungsi dibatasi. Dalam struktur organisasi ini pola koordinasi yang terjalin menempatkan Camat sebagai pajabat tertinggi dimana setiap bagian-bagian organisasi terhubung dengan rantai komando langsung ke Camat.

Sedangkan I-PSM dalam melaksanakan aktifitas penanganan fakir miskin dan anak jalanan ini dibentuk kelompok kerja yang masing-masing mempunyai tugas pokok dan fungsi saling terkait.

a) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Sekretariat adalah mendesai dan menggandakan formulir pendataan fakir miskin dan anak jalanan, mempersiapkan kegiatan rapat-rapat, mencatat dinamika rapat dan notulennya, membuat Surat Kerja kepada Petugas Lapangan, menerima laporan dari setiap kelompok kerja, melakukan rekapitulasi seluruh laporan dari Kelompok Kerja dan membuat Laporan Akhir dan Laporan Pertanggungjawaban Keuangan.

- b) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Sapaan Sosial adalah melakukan observasi lapangan, melakukan pendekatan, perkenalan dan penjangkauan dialogis, membuat rekapan perbincangan, menghadiri rapat koordinasi dan membuat laporan kegiatan lapangan.
- c) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Penjangkauan adalah melakukan *home visit* bagi fakir miskin dan anak jalanan lokal, melakukan pendekatan kepada tokoh kunci/ketua komunitas, melakukan identifikasi fakir miskin dan anak jalanan lokal maupun luar daerah serta lokasi kegiatannya, membuat janji-janji pertemuan untuk pendalaman materi, melakukan pendekatan, perkenalan dan penjangkauan dialogis, menghadiri rapat koordinasi dan membuat laporan kegiatan lapangan.
- d) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Pembinaan adalah menerima *data base* hasil identifikasi untuk dilakukan rujukan, melakukan pemilahan anak jalanan lokal maupun luar daerah, melakukan rujukan kepada lembaga atau dinas terkait dalam pembinaan lanjutan, menghadiri rapat koordinasi dan membuat laporan kegiatan lapangan
- e) Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja (Pokja) Pendampingan adalah melaporkan rencana kegiatan *home visit* dan pendampingan kepada Tokoh Masyarakat, melakukan

motivasi secara intensif baik kepada fakir miskin, keluarganya, anak jalanan maupun orang tuanya, membuat kelompok kegiatan usaha di wilayah pendampingan baik anjal atau orangtuanya, membuka akses lapangan kerja sesuai kriteria peluang kerja, mencari Bapak Angkat bagi yang hendak berwirausaha menghadiri rapat koordinasi dan membuat laporan kegiatan lapangan.

Selain keempat indikator di atas dalam menjalankan implementasi kebijakan tentunya berbagai faktor yang menghambat implementasi kebijakan ini berdasarkan hasil wawancara dijelaskan bahwa diantaranya: Faktor lingkungan, dimana para fakir miskin dan anak jalanan yang telah mendapat pembinaan dari pemerintah saat kembali lagi ke lingkungannya cenderung kembali hidup di jalanan; Faktor lokasi dimana Baleendah sendiri berada di tengah-tengah Kabupaten Bandung yang mudah dijangkau maka banyak tindakan persuasif dan tidak adanya tindakan represif terhadap fakir miskin dan anak jalanan ini; Faktor anggaran biaya dalam penanganan masalah ini yang diberikan oleh pemerintah melalui APBD Pemkab sangat kurang; Faktor sosialisasi pembinaan yang sangat jarang dilakukan oleh pemerintah dan pihak-pihak yang sosial dalam menangani masalah ini; serta faktor lainnya ialah belum sadarnya masyarakat yang memberikan uang di jalan yang menyebabkan fakir miskin dan anak-anak

betah di jalanan serta cenderung susah diatur.

Adapun upaya mengatasi hambatan implementasi kebijakan ini diantaranya: Pemerintah mulai mensosialisasikan ke masyarakat terkait penanganan fakir miskin dan anak jalanan melalui media televisi maupun cetak; dari pihak TKSK dan I-PSM sendiri berupaya melakukan koordinasi dengan rumah singgah dengan melakukan roadshow ke setiap kelurahan maupun desa agar sosialisasi tersampaikan; sedangkan upaya dari Seksi Sosial Budaya Baleendah ialah melakukan penyadaran bagi masyarakat melalui papan-papan himbauan yang telah dipasang serta melakukan pendekatan dengan keluarga yang bersangkutan.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 15 Tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Anak Jalanan di Kecamatan Baleendah) dapat disimpulkan sebagai berikut:

Berdasarkan hasil penelitian dilihat dari teori Edwards III ada empat indikator diantaranya: Proses komunikasi yang terjadi dalam implementasi kebijakan ini belum berjalan dengan baik, dikarenakan penyampaian informasi yang kurang jelas; Ketersediaan sumber daya manusia di tingkat kecamatan masih sangat kurang

dan kinerjanya pun kurang maksimal, belum lagi keterbatasan sumber daya anggaran juga menyulitkan petugas lapangan dalam membuat program secara optimal; Disposisi para pelaksana melakukan implementasi kebijakan ini dinilai sudah baik; dan Struktur Birokrasi dalam penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan ini dikatakan dalam Kecamatan sendiri jelas ada pemisahan kegiatan pekerjaan sehingga hubungan aktivitas dan fungsi dibatasi, implementasi kebijakan ini di Kecamatan Baleendah juga belum memiliki SOP atau prosedur-prosedur kerja, SOP masih dalam taraf pembahasan di tingkat Dinas Sosial Kabupaten.

Berdasarkan simpulan tersebut di atas, maka peneliti memberikan saran bahwa aparaturnya pelaksana kebijakan harus dapat lebih meningkatkan dan menjaga komunikasi antara Dinas Sosial dengan pihak Kecamatan Baleendah, TKSK dan I-PSM serta Rumah Singgah; Sumber daya yang dimiliki harus ditingkatkan, terutama sumber daya manusia di Kecamatan Baleendah khususnya di bagian seksi sosial budaya perlu dilakukan penambahan pegawai; Disposisi langkah lebih baiknya jika diadakan rekrutmen pegawai agar mengurangi berbagai kendala yang terjadi; dan mengenai struktur birokrasi Perda Kab Bandung tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial mengenai penanganan perlindungan fakir miskin dan anak jalanan ini perlu dibuat SOP secara

tertulis sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan Perda tersebut. SOP dibutuhkan guna memperjelas pelaksanaan yang dilakukan aparatur, sehingga kebijakan ini dapat berjalan secara terstruktur.

Melihat beberapa faktor diatas maka ada baiknya dari suatu lingkungan harus diadakan sosialisasi di daerah tempat asalnya, membuat surat ajuan memohon agar biaya anggaran disesuaikan dengan program kegiatan dan buat tindakan tegas terhadap masyarakat yang memberi uang fakir miskin dan anak-anak yang berada di jalanan.

Upaya pemerintah saat ini sudah dinilai bagus, namun alangkah lebih baik lagi jika upaya sosialisasi diikuti sistem modern dimana kita bisa memanfaatkan teknologi yang ada dengan menarik perhatian masyarakat agar mau ikut serta merealisasikan program dalam mengimplementasikan kebijakan ini agar tingkat fakir miskin dan anak jalanan menurun.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.
- Agustino Leo, 2008. *Dasar-dasar kebijakan publik*, Bandung: Alfabeta.
- Dunn, William N. (2003). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada. University Press
- Nawawi, Ismail. 2013. *Budaya Organisasi dan Kepemimpinan Kinerja*. Jakarta. PT. Fajar
- Pasolong, Harbani. 2010. *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penanganan Fakir Miskin dan Anak Jalanan

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terkait Fakir Miskin dan Anak Jalanan

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan

Kesejahteraan Sosial terkait Fakir Miskin dan Anak Jalanan

Subarsono, AG.2011. *Analisis kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : PustakaPelajar.

Tangkilisan, Hesel Nogi.2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman.

Widodo, Joko.2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia.

Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik :Teori dan Proses*. Yogyakarta :Med. Press ( Anggota IKAPI ).

Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses Edisi Revisi*. Yogyakarta: Media Pressindo

[www.bandungkab.go.id/public/kategori/dinas-sosial](http://www.bandungkab.go.id/public/kategori/dinas-sosial)  
[www.bandungkab.go.id/arsip/profil-dinas-sosial-kabupaten-bandung](http://www.bandungkab.go.id/arsip/profil-dinas-sosial-kabupaten-bandung)  
[www.wikipedia.org/wiki/Anak\\_jalanan](http://www.wikipedia.org/wiki/Anak_jalanan)