

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.LATAR BELAKANG

Dampak dari terjadinya krisis multidimensional yang dialami oleh bangsa kita pada beberapa tahun terakhir ini telah banyak melahirkan masalah sosial yang dirasakan semakin tinggi tingkat kerawannya . Banyak hal yang membuat masalah-masalah sosial ini setiap hari makin bertumpuk tanpa sempat memperoleh solusi, antara lain kurangnya kontribusi pemikiran para ahli ilmu sosial, (termasuk ahli ilmu pendidikan ) , defisiensi sumber daya manusia yang layak dalam menangani masalah sosial (seperti aparat pemerintah , terutama Departemen Sosial), serta rumitnya permasalahan (complicated problem). Akibatnya belum tuntas satu masalah sosial tertangani secara institusional, telah muncul masalah sosial lain yang menuntut perhatian dan pemecahan secara tepat dan cepat.

Salah satu masalah sosial yang sedang dihadapi negeri ini dan cukup urgen untuk segera dicari jalan keluarnya adalah **masalah anak jalanan** . Dikatakan urgen karena masalah anak jalanan merupakan masalah yang berkaitan dengan kelangsungan hidup sebuah generasi . Jika pada saat ini, para anak jalanan tersebut dibiarkan begitu saja tanpa ada penanganan, maka segala resiko yang dihadapi saat ini akan berdampak sangat besar , paling tidak pada jangka waktu 10 tahun ke depan, karena pada saat itulah para anak jalanan tersebut telah tumbuh

menjadi manusia dewasa yang mungkin akan menjadi beban negara karena kemiskinan dan kebodohnya.

Keberadaan Anak Jalanan , merupakan gambaran bahwa negara kita belum mampu memmanifestasikan produk hukum perlindungan anak yang dibuatnya secara konsisten. Produk hukum tersebut antara lain Konvensi Hak Anak (selanjutnya KHA) sebagai Instrumen Internasional perlindungan anak yang telah diratifikasi oleh pemerintah dan bahkan kemudian telah diperkuat kedudukannya menjadi perundangan nasional berupa UU NO 23 / 2000 tentang Perlindungan Anak .

Upaya pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak anak seharusnya dipandang sebagai konsekuensi logis dari lahirnya Undang Undang Perlindungan Anak (selanjutnya UUPA) di atas, termasuk beberapa aturan legal formal lainnya yang berkaitan langsung dengan perlindungan anak, antara lain pasal 34 UUD 1945 hasil amandemen yakni tentang Kesejahteraan Sosial , UU Kesejahteraan Anak NO 4 tahun 1979, Instruksi Presiden NO 2 tahun 1989 tentang Usaha Kesejahteraan Sosial Bagi Anak Yang Mempunyai Masalah, UU NO 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera serta Keputusan Menteri Sosial RI NO 07/HUK/KEP/11/84 tentang Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial Lampiran A, mengenai Penanganan Sosial Anak Nakal.

Selain inkonsistensi penerapan hukum perlindungan anak, dari beberapa kajian yang telah dilakukan nampak bahwa kemiskinan memberikan andil yang cukup besar terhadap berkembangnya anak jalanan yang merupakan bagian dari

permasalahan Anak Terlantar (selanjutnya AT) . Seperti diungkapkan Kepala Seksi Penanganan Anak Jalanan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat dalam wawancara dengan penulis, jumlah anak terlantar meningkat drastis sejak krisis ekonomi pada awal bulan Mei tahun 1997. Departemen Sosial memperkirakan terdapat sekitar enam juta anak terlantar di seluruh Indonesia dimana dalam perkembangannya sekarang permasalahan anak terlantar telah mengerucut menjadi permasalahan yang spesifik, seperti *anak jalanan, pekerja anak, perdagangan anak, kekerasan terhadap anak*, dll.

Masalah anak jalanan merupakan salah satu masalah AT yang cukup memprihatinkan karena menyangkut masa depan generasi sebuah bangsa . Anak jalanan , adalah anak-anak yang terpaksa bekerja di jalanan atau yang melarikan diri ke jalanan akibat kemiskinan yang dialami keluarganya. (Hasil Lokakarya Anak Jalanan Departemen Sosial RI dan United Nation Development Project / UNDP - 1995).

Bahkan sesungguhnya , masalah anak jalanan ini lebih nampak seperti sebuah gunung es yang muncul di tengah lautan, dimana anak jalanan tersebut sebenarnya merupakan puncak gunung es dari masalah AT yang terlihat dan mencuat ke permukaan, sedangkan permasalahan lainnya dari AT ini, secara kuantitas dan kualitas tertimbun di bawah permukaan dan jauh lebih banyak dari pada anak jalanan. Hanya ketika air surut, masalah sosial yang menyangkut masa depan anak- anak negeri ini dapat terlihat secara lebih nyata, tidak hanya para anak jalanan. (Harian Metro, 23/07/2002).

Menurut catatan Kantor wilayah Departemen Sosial Jawa Barat (selanjutnya Kanwil Depsos Jabar), seperti juga di daerah lain di Indonesia permasalahan anak jalanan di kota Bandung mulai mencuat sejak krisis ekonomi yang kemudian berkembang menjadi krisis moneter pada tahun 1997. Kota Bandung, sebagai ibukota provinsi Jawa Barat yang memiliki luas wilayah 167,50 km<sup>2</sup>, dengan jumlah penduduk 2.146.360 jiwa, memiliki penduduk miskin sejumlah 72.920 KK yang terdiri dari 291.682 jiwa, sedangkan fakir miskin berjumlah 26.043 KK atau sebanyak 104.172 jiwa. (Sumber : Buku Statistik Pembangunan Kota Bandung tahun 2002, Badan pembangunan Perencanaan Daerah / Bappeda & Biro Pusat Statistik (BPS) Kota Bandung & Sub Dinas Bantuan dan Perlindungan Sosial Jawa Barat, 2001).

Meningkatnya jumlah anak jalanan ini dibenarkan oleh Kepala Dinas Sosial Jawa Barat dalam sambutannya pada acara sosialisasi program “Menuju Bandung Raya Bebas Anak Jalanan 2004” di Hotel Homann Bandung beberapa waktu lalu, dimana dinyatakan bahwa masalah anak jalanan atau sering disingkat anjal ini meningkat cukup tajam baik kuantitas maupun kualitasnya sejak lima tahun terakhir ini.

Pada tahun 1999, suatu pemetaan yang dilakukan Kanwil Depsos Jabar dengan Universitas Katolik (selanjutnya Unika) Atmajaya mendapatkan angka sekitar 6265 anak jalanan terdapat di Jawa Barat, dan sekitar 3126 berada di kota Bandung, berarti hampir 50% anak jalanan berada di kota Bandung. Sedangkan menurut catatan Dinas Sosial Jawa Barat tercatat jumlah anak jalanan sampai

Oktober 2003 sekitar 20.260 orang , dan jumlah anak jalanan di kota Bandung sekitar 4000 orang lebih.

Menurut data yang ada di Dinas Sosial Kota Bandung, jumlah anak jalanan pada tahun 1999 hingga 2001 meningkat 100% dari 1564 orang menjadi 3126 orang, dan pada tahun 2002 tercatat jumlah anak jalanan di Kota Bandung sekitar 4000 orang , walaupun hingga saat ini belum diketahui secara pasti berapa jumlah anak jalanan di Kota Bandung sesungguhnya. Namun yang pasti menurut pengamatan Harry Rusli, (seorang tokoh seniman Bandung yang memiliki kepedulian cukup tinggi terhadap masalah anak jalanan ), terjadi penambahan dua anak jalanan pada setiap bulannya pada setiap titik/ kantong anak jalanan di kota Bandung. Padahal menurut Kepala Seksi Anak dan Remaja Dinas Sosial Jabar, saat ini diperkirakan terdapat 312 titik lokasi anak jalanan di kota Bandung, tentu dapat kita hitung berapa orang anak jalanan bertambah setiap bulannya .

## **1.2. IDENTIFIKASI dan PEMBATASAN MASALAH**

Dalam identifikasi masalah ini, penulis melihat terdapat dua hal penting yang menyangkut permasalahan anak jalanan , yakni masalah yang terdapat dalam diri anak jalanan itu sendiri dan permasalahan yang berkaitan dengan keterbatasan program penanganan anak jalanan yang selama ini telah diupayakan. Untuk lebih memahami kedua hal tersebut, penulis mencoba menguraikannya secara lebih rinci dalam tulisan di bawah ini.

## 1.2.1. IDENTIFIKASI MASALAH

### 1.2.1.1. Permasalahan Anak Jalanan

Latar belakang timbulnya anak jalanan pada umumnya terpacu dari keterpurukan ekonomi keluarga yang pada akhirnya secara terpaksa membuat anak harus ikut mencari nafkah membantu orang tuanya.

Hasil survey yang dilaksanakan oleh Kanwil Depsos Jabar dengan Unika Atmajaya pada tahun 1999 menunjukkan bahwa alasan membantu pekerjaan orang tua merupakan alasan paling tinggi frekuensinya (49,90%), sedangkan alasan untuk melanjutkan sekolah hanya 14,8% dan alasan ingin hidup bebas 2,6% serta karena dipaksa orang tua 0,7%.

Selain hal membantu orang tua, terdapat juga anak-anak jalanan yang sebetulnya tanpa sengaja turun ke jalan, misalnya akibat perselisihan dengan orang tua, tidak betah di rumah karena ketidakharmonisan ayah dan ibu, diusir oleh keluarga karena terlalu nakal, terbawa teman yang sudah biasa hidup di jalan, atau karena sarana lingkungan yang tidak memadai, seperti perumahan kumuh yang tidak memiliki sarana bermain dan bergerak yang leluasa sehingga anak mencari tempat bermain di jalanan. (Harian Metro, 23 / 07/ 2002).

Selain hal diatas, ditemukan juga adanya penyakit masyarakat kalangan tertentu yang cukup mengerikan, dimana para orang tua yang dengan sengaja mengeksploitasi anak – anak mereka untuk turun ke jalan dan mencari nafkah di jalan, tanpa memperhatikan hak anak untuk mendapatkan perlindungan dan pendidikan yang memadai.

Hal ini menjadi sedemikian dilematis, karena ketika di satu sisi, anak jalanan merupakan sebuah masalah sosial, tetapi di sisi lain, jika dilihat dari sudut kepentingan hidup keluarga, mereka malah berfungsi sebagai solusi atau pemecah masalah. Kehadiran anak di jalan nampaknya memberikan dukungan kepada pemenuhan kebutuhan sehari-hari keluarga mereka di rumah. Anak jalanan menjadi tulang punggung keluarga mereka.

Hal lain yang menjadikan masalah anak jalanan semakin sulit diatasi adalah adanya sindrom dimana mereka sudah terjebak dalam situasi *Street syndrome (sindrom jalanan)*, yakni suasana dimana anak telah merasa betah dan senang di jalan, karena di jalanan mereka mendapatkan kepuasan, kesenangan, mendapatkan uang dan kebebasan, semua hal yang tidak mereka dapatkan di rumah.

Akibat dari meningkatnya jumlah anak jalanan, maka timbul permasalahan baru yakni: secara bertahap anak mengalami perubahan perilaku yang cenderung melecehkan dan melanggar norma, malnutrisi, berkurangnya fasilitas pendidikan dan tindakan kekerasan baik fisik maupun mental yang kemudian akan melahirkan segudang permasalahan lainnya (Nusa Putra: 2002 dalam socialforum.hypermart.net).

Selain hal di atas, seperti diungkapkan oleh tim Lembaga Peduli Anak & Keluarga (selanjutnya LPAK) pesantren Daarut Tauhid (selanjutnya DT) dalam proposalnya yang disampaikan kepada Departemen Sosial Republik Indonesia (selanjutnya Depsos RI) menyatakan bahwa permasalahan anak jalanan juga menimbulkan lahirnya permasalahan lain seperti: kenakalan anak yang makin



parah, anak jadi malas belajar dan tidak mau pergi ke sekolah karena jalan jauh lebih bebas dan menghasilkan uang, mengganggu ketertiban umum di jalan raya, meningkatnya korban pelecehan seksual pada anak jalanan itu sendiri sehingga mengakibatkan makin tingginya angka penyebaran penyakit kelamin di kalangan mereka.

Khusus mengenai eksploitasi seks terhadap anak jalanan perempuan dapat dilihat dari hasil penelitian Depsos RI dan Unika Atmajaya terhadap 4000 anak jalanan, dimana 369 diantaranya (12%) adalah perempuan yang sangat rentan terkena pelecehan seksual terutama usia 15-17 tahun (36,5%) dan 6-14 tahun (32,5%). Begitu juga data dari Yayasan Bahtera menunjukkan, dari 33 anak jalanan perempuan yang ditangani, 19 orang diantaranya (57,6%) mengalami kehamilan dalam enam bulan terakhir, 12 orang diantaranya (36,4%) mengidap penyakit menular seksual, dan 10 orang diantaranya (52,6%) melakukan aborsi (Harian Pikiran Rakyat, 7/6/03).

Penelitian Departemen Sosial, Unika Atmajaya Jakarta, SET Production dan Bank Pembangunan Asia / ADB tahun 2000 menunjukkan 79,2% anak jalanan perempuan berada pada umur wajib belajar sembilan tahun, dimana sebagian besar (41,9%) anak perempuan yang turun ke jalan tersebut adalah dengan alasan untuk membantu menambah pendapatan orang tua baik atas kesadaran sendiri maupun karena disuruh orang tua mereka. (Wahju Budi Santoso, 2002 dalam [www. Rahima.or.id](http://www.Rahima.or.id), Pusat Pelatihan dan Informasi Islam dan Hak-hak Perempuan).

Seperti dikemukakan tim LPAK DT dalam proposalnya ke Departemen Sosial RI, secara kualitatif dengan menggunakan instrumen Konvensi Hak Anak, permasalahan anak jalanan mencakup :

- a. **Kelangsungan hidup**, antara lain ancaman paedophilia, homoseks, penyakit menular seks, HIV/AIDS, penggunaan dan pengedaran obat-obat terlarang; rentan terhadap berbagai penyakit yang dapat timbul dari debu jalanan, lingkungan yang kurang mencukupi; dan resiko kecelakaan atau tertabrak karena padatnya lalu lintas.
- b. **Perkembangan**, antara lain perkembangan kepribadian yang kurang baik; cepat dewasa, berwatak atau kemauan keras, tidak gampang menyerah, tumbuh sikap – sikap liar, kurang perhatian, tidak mau diatur, bebas, kurang bahkan tidak ada kontrol orang tua, kurangnya pendidikan dan pengetahuan karena sudah putus sekolah atau sering bolos, tidak terpenuhinya kebutuhan bermain, sekolah, kasih sayang, dan perawatan orang tua sehingga menjadi terlantar dan terganggunya proses sosialisasi karena mereka tercerabut dari lingkungan ketetanggaannya (masyarakat). Semua ini akan menjadikan mereka warga yang kurang terdidik yang di masa depan cenderung akan menjadi beban negara.
- c. **Perlindungan**, antara lain adanya penyalahgunaan dan perlakuan salah terhadap anak dari segi penghidupan (pekerjaan dan penghasilan), seksualitas dan kriminalitas; belum ditegakkannya UUPA sebagai



dasar hukum perlindungan yang memadai oleh pemerintah daerah dan kepolisian.

- d. **Partisipasi**, antara lain anak jalanan banyak yang menjadi objek penanganan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (selanjutnya LSM) secara negatif dan program-program penanganan anak jalanan sedikit yang memperhatikan partisipasi anak.

Selain hal di atas, tim LPAK DT juga menyatakan bahwa permasalahan anak jalanan juga ternyata tidak bersifat tunggal, melainkan bertingkat. Hal ini dapat dilihat dari latar belakang permasalahan anak jalanan yang mencakup faktor pendorong dan faktor penarik yang dapat digambarkan sbb:

- a. **Tingkat Mikro**, yaitu faktor-faktor yang berhubungan dengan karakter anak itu sendiri dan permasalahan yang muncul di keluarga seperti kemiskinan, kekerasan orang tua dan penolakan terhadap anak.
- b. **Tingkat Meso**, yaitu faktor-faktor yang muncul dari masyarakat dimana keluarga anak jalanan berada, yang menyangkut kebiasaan, nilai, dan sikap-sikap masyarakat, misalnya kebiasaan mempekerjakan anak, urbanisasi, penolakan terhadap anak jalanan, dsb.
- c. **Tingkat Makro**, yaitu faktor-faktor yang berhubungan dengan struktur sosial yang meliputi ekonomi, politik, pemerintahan dsb, seperti kebijakan, tingkat kepentingan, akses anak terhadap pelayanan.

### **1.2.1.2. Keterbatasan Kebijakan dan Program Penanganan Anak Jalanan**

Menurut catatan Kanwil Depsos Jabar, Pelayanan sosial anak jalanan di kota Bandung telah dilakukan Depsos RI sejak tahun 1997 bekerjasama dengan UNDP dalam bentuk Asrama atau Rumah Panti (Boarding House), Rumah Singgah (Open House) dan Mobil Sahabat Anak (MSA). Bahkan Antara tahun 1998 - 2000 telah dikembangkan program yang disebut Social Protection Development Program (SPDP) sebagai bagian dari proyek Jaring Pengaman Sosial Bidang Sosial (JPS-BS). Pada tahun 1998/1999 juga terdapat program Rumah Singgah yang mencakup kota-kota lainnya di Jawa Barat dengan sumber dana Anggaran Belanja Tambahan (ABT). Pada tahun 1999 sampai tahun 2001 ditambah paket Rumah Singgah dalam program Health and Nutrition Sector Development Program (HNSDP) yang masih merupakan program JPS-BS.

Mencermati hal diatas, ternyata cukup banyak program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah bagi penanganan anak jalanan yang seharusnya program-program tersebut dapat menjadi solusi atau paling tidak meminimalisir persoalan anak jalanan , namun kenyataan memperlihatkan persoalan anak jalanan malah terlihat makin tidak terkendali. Berkaitan dengan hal di atas, penulis sepakat dengan Tim LPAK DT bahwa terdapat berbagai keterbatasan dalam program-program pemerintah tersebut sehingga hasil yang diperoleh belum optimal. Keterbatasan-keterbatasan tersebut antara lain menyangkut hal-hal sbb :

1. Program bersifat *sentralistik* berbentuk paket yang berasal dari pusat. Program yang dibiayai secara khusus dari Anggaran Pembangunan Belanja Daerah (APBD) belum ada. Begitu pula belum ada kebijakan terutama dari Pemda mengenai pelayanan sosial anak jalanan ini. Bahkan kebijakan-kebijakan Pemkot Bandung belum ada yang berpihak kepada anak jalanan, terutama anggaran khusus penanggulangan anak jalanan dalam APBD.
2. Meskipun program-program yang telah dilaksanakan ini menyedot dana yang cukup besar, namun dari segi *Sumber Daya Manusia (SDM)* dan *infrastrukturnya* ternyata kurang dipersiapkan secara optimal, sehingga program berjalan kurang baik. Selain itu SDM di lapangan yang terbatas dan tingkat pemahamannya berbeda-beda, ditambah lagi dengan jalur birokrasi yang terlalu panjang dan rumit yang akhirnya membuat koordinasi antar instansi terkait menjadi tidak lancar.
3. Terjadinya *perubahan-perubahan mendasar* yang memerlukan penyesuaian dalam kelembagaan, kebijakan, sistem anggaran, dan personel baik karena likuidasi Departemen Sosial dan penerapan Otonomi Daerah. Perubahan ini belum produktif mendukung efektifitas pelaksanaan program.
4. Program-program yang dikembangkan masih terbatas pada Rumah Singgah yang menangani anak yang telah menjadi anak jalanan. Belum terdapat program yang menangani *akar dari permasalahannya* yakni anak terlantar dan keluarga-keluarga miskin di perkotaan yang tinggal dalam lingkungan masyarakat yang penuh dengan keterbatasan.

5. Masih tingginya *ketergantungan program* terhadap proyek pusat. Potensi dan sumber-sumber lokal baik yang bersifat formal kelembagaan maupun informal yang tersedia di masyarakat, termasuk pesantren, belum termanfaatkan secara optimal.
6. *Sikap dan persepsi* masyarakat dan pemerintah daerah sampai saat ini terhadap permasalahan anak jalanan masih belum positif. Anak jalanan dianggap sebagai penerus kejahatan di jalanan. Peraturan Daerah secara langsung maupun tidak langsung dengan “menggusur” mereka dari jalanan (yakni dengan cara menggaruk mereka dan menyatukannya secara bersamaan dengan para Wanita Tuna Susila (WTS) , gelandangan, dll dalam suatu operasi) tidak diikuti dengan tindak lanjut yang jelas dan solusi bagi anak jalanan tersebut serta masyarakat .
7. *Tumpang tindih* program pendampingan dan penjangkauan anak oleh beberapa LSM nampaknya akan menjadi baik jika setiap LSM memiliki fokus tertentu, misalnya bidang kesehatan, pendidikan atau seni. Namun kenyataannya terdapat pemikiran yang terlalu sempit dimana program dibuat yang terbaik untuk LSM bukan yang terbaik untuk anak jalanan. ( Harian Pikiran Rakyat , 17/02/2002).

Dibalik keterbatasan program-program tersebut sesungguhnya selain pemerintah, yang telah cukup banyak berupaya melakukan penanganan terhadap anak jalanan, terdapat juga organisasi non profit seperti LSM dan pesantren yang turut serta mencari solusi patas permasalahan anak jalanan. Setidaknya seperti tercatat di Kantor Sosial Kota Bandung, saat ini terdapat 14 LSM yang ikut aktif

menangani permasalahan anak jalanan. Begitu juga dengan kiprah Pesantren, seperti yang dilakukan oleh Pesantren DT Bandung dengan Program Pemulihan Fitrah Insani dalam Keluarga Berkah serta Boarding House bagi anak jalanan yang diberi nama Pondok Anak Mandiri (PAMAN) , Yayasan Al-Muchlasin di Kabupaten Bandung yang khusus menyantuni dan mengurus para anak jalanan , Program Menuju Bandung Raya Bebas Anak Jalanan 2004 yang merupakan kerjasama Departemen Sosial, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan PW Muhammadiyah Jawa Barat yang melibatkan sekitar 26 LSM. Belum lagi keterlibatan organisasi internasional seperti Unicef, WHO, dan Bank Dunia ( melalui program JPS), yang telah ikut aktif menanggulangi masalah anak jalanan.

Pemerintah (Departemen Sosial, Departemen Kesehatan, Pemerintah Daerah) , Organisasi Internasional (Unicef, ADB, WHO) , serta masyarakat melalui LSM telah banyak berupaya dengan membuat dan melaksanakan program, melakukan kajian dan mengucurkan dana yang tidak sedikit dalam penanganan anak jalanan ini. Namun kenyataannya hingga kini ternyata fenomena anak jalanan masih belum tertuntaskan. Apakah program-program yang memakai dana cukup besar tersebut tidak dapat berpacu dengan gerak arus kemiskinan yang makin cepat ataukah terdapat kesalahan manajemen dalam upaya penuntasan masalah anak jalanan ini? hal inilah yang mengusik peneliti untuk melakukan kajian sekedar memperoleh gambaran akan situasi yang sesungguhnya terjadi dalam upaya –upaya penanganan anak jalanan di kota Bandung .

Pertanyaan mendasar dari realita diatas, adalah apakah pemerintah ataupun masyarakat telah melaksanakan program pembinaan anak jalanan tersebut secara

efektif dan efisien? atau dengan kata lain bagaimanakah efektifitas manajemen sistem pembinaan anak jalanan di kota Bandung ? Untuk mencari jawaban dari pertanyaan mendasar inilah maka penelitian ini dibuat .

Dari perspektif Ilmu Administrasi / Manajemen Pendidikan, proses pembinaan anak jalanan dapat dikategorikan sebagai kegiatan pendidikan, atau lebih spesifik merupakan bentuk Pendidikan Luar Sekolah (selanjutnya PLS). Dari sudut pandang manajemen organisasi, proses pendidikan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pesantren terhadap anak jalanan yang memiliki berbagai model , merupakan masalah yang layak untuk dijadikan bahan kajian secara ilmiah.

### **1.2.2. PEMBATASAN MASALAH**

Melihat betapa kompleksnya permasalahan anak jalanan seperti terurai di atas, maka penelitian ini akan lebih difokuskan bukan pada hal yang bersifat konseptual melainkan hal yang bersifat kontekstual, yakni masalah **efektifitas manajemen sistem** dalam melakukan pendidikan atau pembinaan anak jalanan. Mengingat masalah anak jalanan lebih bersifat fenomenologis, sehingga belum banyak teori atau konsep yang ditemukan melalui penelitian terdahulu, maka penelitian ini akan berusaha mengeksplorasi model pembinaan anak jalanan yang diselenggarakan oleh pesantren DT sebagai sebuah **studi kasus**.

Dua hal pokok dari uraian di atas pada intinya dapat dibatasi permasalahannya yakni menyangkut : 1) *efektifitas manajemen sistem pembinaan anak jalanan* serta 2), *berbagai permasalahan yang terdapat dalam diri anak jalanan*. Kedua hal ini telah menjadi catatan penting berupa pertanyaan –

pertanyaan yang melatar-belakangi penulis untuk melakukan sebuah penelitian menyangkut anak jalanan ini.

### **1.3. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan identifikasi dan pembatasan masalah diatas , dapat disimpulkan bahwa masalah anak jalanan ini sangat kompleks karena besarnya skala dan luasnya permasalahan. Di samping itu, masalah anak jalanan juga bertingkat, yakni menyangkut anak itu sendiri, keluarga, komunitas, masyarakat luas, dan peran pemerintah daerah dan para pihak lainnya. Anak jalanan juga termasuk masalah yang mendesak karena sebagian dari permasalahan yang mereka hadapi menyangkut kelangsungan hidup, sikap, perilaku, dan perkembangan mereka yang kurang baik. Disamping itu juga manajemen sistem pembinaan terhadap anak jalanan mempunyai peran yang cukup signifikan dalam menentukan keberhasilan pembinaan , dimana hal ini dapat dilihat dari tercapai tidaknya tujuan dan sasaran organisasi dalam melakukan pembinaan dan proses selama pembinaan berlangsung, serta indikator –indikator lain yang ditetapkan oleh organisasi pelaksana kegiatan pembinaan anak jalanan. Seperti beberapa indikator yang ditetapkan oleh LPAK DT antara lain : tidak kembalinya anak jalanan ke jalan setelah mereka mengalami pembinaan, terjadinya perubahan dari yang tadinya anak jalanan kemudian menjadi manusia mandiri yang mampu menghidupi dirinya dan keluarganya dengan cara-cara yang bermartabat serta

berkurangnya akses negatif kehidupan sosial masyarakat dari permasalahan anak jalanan.

Untuk lebih memberi arah pada penelitian ini, maka permasalahan yang akan dikaji akan dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sbb :

**Bagaimanakah efektivitas Manajemen Sistem Pembinaan anak jalanan pada Pondok Anak Mandiri (PAMAN) pesantren Daarut Tauhid (DT) pada tahun 2003?**

Berdasarkan rumusan umum masalah yang dikemukakan di atas, maka selanjutnya akan diuraikan secara khusus pokok-pokok masalah yang akan dianalisis melalui penelitian ini, yaitu :

- (1) Bagaimanakah gambaran umum pengelolaan pembinaan anak jalanan oleh Pesantren Daarut Tauhid Bandung ?
- (2) Bagaimanakah persepsi anak jalanan terhadap masa depannya serta sikap dan perubahan perilaku mereka setelah mengalami pembinaan di DT?
- (3) Bagaimanakah peran pendamping dalam proses pembinaan anak jalanan?
- (4) Bagaimanakah peran pimpinan pondok pesantren sebagai figur teladan terhadap diri anak jalanan?

## **1.4. TUJUAN & KEGUNAAN PENELITIAN**

### **1.4.1. TUJUAN PENELITIAN**

#### **1.4.1.1. TUJUAN UMUM**

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapkan efektifitas manajemen sistem pembinaan anak jalanan ,dengan melakukan studi kasus atas pembinaan anak jalanan pada program Pondok Anak Mandiri (PAMAN) Pesantren DT.

#### **1.4.1.2. TUJUAN KHUSUS**

Secara khusus penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui :

1. Bagaimanakah efektifitas perencanaan pembinaan anak jalanan di pesantren DT?
2. Bagaimanakah efektifitas pengorganisasian pembinaan anak jalanan di pesantren DT?
3. Bagaimanakah efektifitas pelaksanaan pembinaan anak jalanan di pesantren DT?
4. Bagaimanakah efektifitas pengawasan pembinaan anak jalanan di pesantren DT?

## **1.4.2. KEGUNAAN PENELITIAN**

Selain tujuan penelitian diatas, dari kegiatan penelitian ini diharapkan beberapa kegunaan baik kegunaan yang berada pada tataran teoritis maupun praktis, seperti yang terurai di bawah ini :

### **1.4.2.1. KEGUNAAN DARI SEGI TEORI**

Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan para peneliti lain di bidang ilmu-ilmu sosial terutama yang menyangkut penanganan masalah-masalah sosial seperti masalah anak jalanan serta dapat memperkaya pemikiran para ahli dan mahasiswa administrasi pendidikan berkaitan dengan penemuan efektifitas manajemen sistem pembinaan suatu masalah sosial ( anak jalanan) yang dilaksanakan oleh suatu organisasi.

### **1.4.2.2. KEGUNAAN DARI SEGI PRAKTIS**

Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan banyak memberi sumbangan pemikiran bagi para pengambil keputusan, pembuat kebijakan, lembaga penelitian, LSM, Organisasi dan lembaga-lembaga Internasional yang memiliki kepedulian terhadap masalah anak jalanan untuk dapat mengembangkan manajemen sistem pembinaan anak jalanan yang lebih efektif dan efisien.

## **1.5. PERTANYAAN PENELITIAN**

Pertanyaan penelitian akan dibagi ke dalam 3 kelompok , yakni meliputi pertanyaan menyangkut 1) latar belakang dan alasan menjadi anak jalanan serta persepsi anak jalanan terhadap model pembinaan 2) efektivitas fungsi-fungsi manajemen pembinaan, dan 3) peran manajemen dan pimpinan Pondok Pesantren dalam pembinaan anak jalanan di PAMAN. Secara lebih rinci pertanyaan penelitian tersebut di atas akan diuraikan dalam beberapa kalimat tanya seperti di bawah ini :

### **1.5.1. Pertanyaan tentang latar belakang dan alasan anak menjadi anak jalanan serta persepsi mereka terhadap model pembinaan yang meliputi :**

- a. Bagaimanakah latar belakang mereka dan apa alasan mereka sehingga menjadi anak jalanan ?
- b. Selama menjadi anak jalanan hingga menjadi anak binaan pondok , pengaruh apa yang dirasakan oleh anak jalanan atas model-model pembinaan dari institusi –institusi yang telah mereka terima ?
- c. Adakah manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung yang diperoleh para anak jalanan setelah mengalami pembinaan di Pesantren DT?
- d. Bentuk pembinaan yang manakah yang dirasakan paling pas menurut persepsi anak jalanan?
- e. Bagaimanakah penilaian mereka terhadap manajemen atau pengurus?



**1.5.2. Pertanyaan tentang efektivitas manajemen sistem pembinaan jalanan di PAMAN , yang meliputi :**

- a. Bagaimanakah proses perencanaan program pembinaan anak jalanan yang dilaksanakan di Pesantren DT, apakah melibatkan anak jalanan ?
- b. Bagaimanakah pengorganisasian program pembinaan anak jalanan di PesantrenDT? Langkah-langkah apa saja yang dilakukan?
- c. Bagaimanakah pelaksanaan program pembinaan anak jalanan di PesantrenDT ? Apa sajakah hambatannya?
- d. Bagaimanakah evaluasi dan pengawasan yang dilakukan pimpinan untuk mengetahui efektivitas dan efisiensi manajemen pembinaan anak jalanan di pesantrenDT ?

**1.5.3. Pertanyaan tentang peran pimpinan Pondok Pesantren yakni Abdullah Gymnastiar sebagai pimpinan puncak dan figur teladan bagi masyarakat lingkungan pesantren DT.**

- a. Bagaimanakah peran pimpinan pondok pesantren , kaitannya dengan pembentukan perilaku anak jalanan?
- b. Bagaimanakah pendapat anak jalanan terhadap eksistensi dan kesuksesan pucuk pimpinan pesantren DT tersebut?

## 1.6. KERANGKA PEMIKIRAN

Sebagai sebuah fenomena sosial, penulis berpandangan bahwa masalah anak jalanan ini lebih tepat didekati dengan menggunakan pendekatan **kualitatif naturalistik**. Selain itu masalah anak jalanan ini bersifat eksploratif, variabelnya belum diketahui dan masih sedikit atau kurangnya penelitian maupun teori yang membahas masalah ini, sehingga pendekatan kualitatif dipandang lebih tepat digunakan dalam penelitian ini.

Sesuai dengan asumsi –asumsi pendekatan kualitatif, maka paradigma penelitiannyapun harus konsisten dengan asumsi tersebut. Seperti disebutkan oleh **Kuhn (1970)** bahwa *paradigma adalah pandangan dan kepercayaan yang telah diterima dan disepakati bersama oleh masyarakat ilmuwan berkaitan dengan teori suatu keilmuan*. Atau seperti apa yang dikemukakan oleh **David E Apter (1977)**, bahwa paradigma adalah *kerangka pemikiran yang mendasari konteks analisis yang bersifat umum*.

Begitu juga **Earl Babbie (1983)** berpendapat bahwa paradigma adalah *model atau skema yang mendasar , yang merupakan pandangan seseorang tentang sesuatu. Pandangan tersebut belum merupakan jawaban terhadap suatu persoalan, tetapi hanya memberikan petunjuk cara pemecahan dan penelaahan persoalan itu*.

Telah cukup banyak upaya yang dilakukan untuk mengentaskan masalah anak jalanan ini. Hal ini terlihat dari berbagai model yang diterapkan oleh beragam institusi dalam upaya mencari solusi atas masalah anak jalanan ini. Berdasarkan catatan penulis setidaknya terdapat tiga institusi yang telah aktif

dalam melakukan pembinaan terhadap anak jalanan, yaitu Pemerintah melalui Departemen Sosial RI dan instansi terkait di bawahnya seperti Kanwil dan Dinas Sosial, Organisasi Internasional melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) serta masyarakat melalui Pesantren .

Ketiga institusi ini menerapkan berbagai model pembinaan anak jalanan , seperti Depsos RI yang mencoba menerapkan tiga model yakni Rumah Singgah, Rumah Panti (Boarding House), dan Mobil Sahabat Anak (MSA). Sedangkan LSM dengan bantuan biaya dari Non Government Organization (NGO) seperti Unicef, ILO, WHO, ADB , dll mencoba menerapkan model Rumah Singgah. Adapun pesantren kebanyakan berusaha menerapkan model boarding house seperti yang dilakukan oleh pesantren Al Muchlasin.

Namun demikian, pesantren Daarut Tauhid nampaknya memiliki kekhasan tersendiri karena menerapkan dua model sekaligus yakni Rumah Singgah dan model Boarding House . Namun model Boarding House yang diterapkan disini agak berbeda dengan model boarding house yang diterapkan oleh Depsos RI, karena di pesantren DT ini anak jalanan yang dibina tidak diubah eksistensinya sebagai anak jalanan. Artinya mereka tetap dibiarkan untuk menjadi anak jalanan, namun diberi pembinaan-pembinaan yang lebih bersifat penguatan ruhiah dan mengembangkan kreatifitas serta kemandirian mereka dan mengembalikan fitrah insani anak dalam dirinya yakni menjadi manusia yang mandiri dan bermartabat. Hal ini cukup berbeda dengan model Rumah Panti yang dilakukan oleh Depsos RI dimana anak jalanan yang telah masuk di Panti akan diurus dan ditanggung sedemikian rupa seluruh kebutuhannya sehingga kreatifitas anak untuk

mempertahankan hidupnya menjadi hilang dan kemandirian yang diharapkan sulit terwujud. Sedangkan pembinaan yang dilakukan oleh LSM dengan menggunakan model Rumah Singgah, pada prakteknya kendati pembinaan dilakukan namun program-program yang dibuat lebih berorientasi kepada kepentingan organisasi bukan untuk kepentingan atau berdasarkan kebutuhan dari anak jalanan itu sendiri. Akibatnya banyak LSM yang lebih mengejar nilai proyek dari dana bantuan yang ada daripada berusaha melepaskan anak jalanan dari kehidupan jalannya. Hal ini terlihat dari kenyataan banyaknya LSM yang bubar begitu saja ketika proyek usai dan anak jalanan yang telah mengalami pembinaan tersebut dibiarkan begitu saja bahkan kemudian banyak diantaranya yang kembali ke jalan.

Tidak demikian halnya dengan pembinaan anak jalanan di PAMAN DT, dimana semua program kegiatan dibuat berdasarkan kebutuhan anak jalanan dan pada prosesnya mereka juga turut dilibatkan dalam manajemen seperti pembuatan peraturan di dalam pondok, rapat-rapat penentuan kegiatan yang akan dilaksanakan bahkan termasuk beberapa hal menyangkut pengalokasian bantuan keuangan yang diterima oleh organisasi.

Secara umum penelitian ini difokuskan pada pengkajian pembinaan anak jalanan melalui model Boarding House di Pondok Anak Mandiri (PAMAN) pesantren Daarut Tauhid. Sedangkan secara khusus penelitian ini juga berusaha mengkaji efektifitas fungsi manajemen menyangkut perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembinaan anak jalanan di Pondok Anak Mandiri (PAMAN) Pesantren Daarut Tauhid.

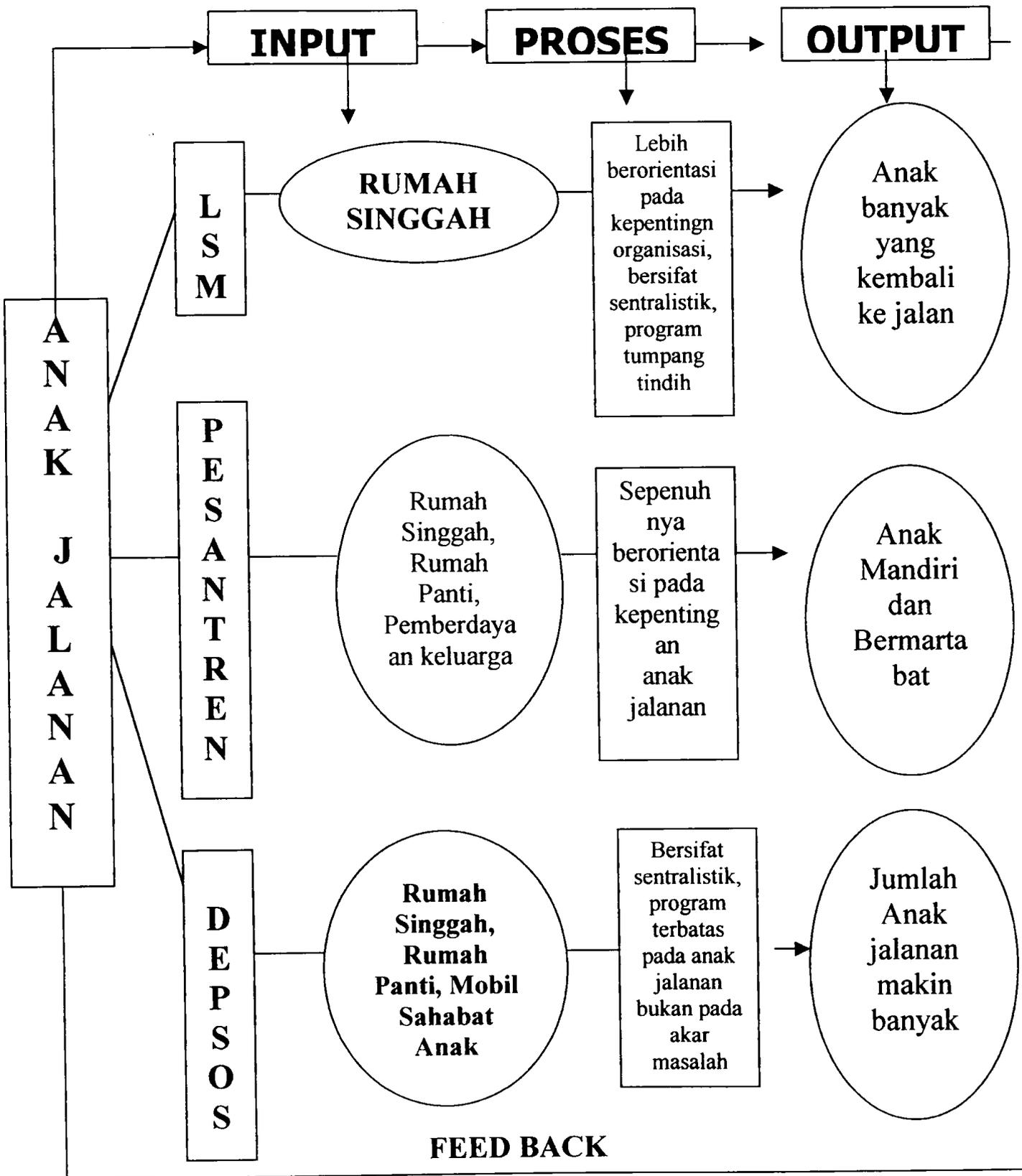
Dalam kehidupannya di jalanan, anak jalanan sering mengalami tindak kekerasan. Apakah itu kekerasan yang dilakukan oleh sesama anak jalanan atau bahkan oleh para senior anjal dan preman yang menguasai daerah tertentu atau oleh para orang tua mereka yang secara sengaja mengeksploitasi mereka untuk mencari nafkah di jalan dengan ancaman kekerasan dan aniaya baik secara fisik maupun mental.

Dikhawatirkan jika tindak kekerasan yang dialami para anak jalanan suatu hari kelak akan melahirkan manusia dewasa yang selalu menggunakan kekerasan pula sebagai cara untuk mengatasi persoalannya.

Krisis Moneter telah mengakibatkan makin bertambahnya jumlah anak jalanan di kota Bandung, hal ini berarti pula masalah kerawanan sosial yang ditimbulkannya pun akan bertambah pula. Padahal hingga kini pemerintah dengan melalui Dinas Sosial, maupun masyarakat seperti LSM dan Pesantren serta Organisasi Internasional telah bersama-sama melakukan upaya pembinaan anak jalanan untuk membantu mereka keluar dari keterpurukan, namun berbagai upaya tersebut nampaknya belum memberikan hasil yang optimal, terbukti dengan makin bertambahnya jumlah anak jalanan serta mereka yang telah mengalami pembinaan tetap kembali kejalan.

Dari sisi hukum, sebetulnya anak jalanan ini adalah sama dengan anak-anak yang tercantum dalam KHA yang telah diratifikasi oleh negara kita dalam bentuk UUPA No 23 tahun 2002.

Anak memiliki hak insani, yakni hak tentang keberadaan anak sebagai manusia, yang memiliki tujuan penciptaan dan kehidupan. Melindungi anak agar



Gambar 1.1  
 Kerangka Penelitian Dengan Menggunakan Kajian Sistem (Input- Proses –  
 Output-feedback)

## 1.7. METODE PENELITIAN



Sesuai dengan kerangka pemikiran di atas dan karena sifat masalah anak jalanan ini sangat fenomenologis, maka penelitian ini akan menggunakan metode penelitian **kualitatif**. Penelitian ini diharapkan dapat mengungkap efektifitas manajemen pembinaan Anak Jalanan di kota Bandung, melalui pengamatan pada pembinaan anak jalanan dengan model boarding house di PAMAN Pesantren DT.

Adapun subjek penelitian akan ditentukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu memilih subjek yang benar-benar menguasai masalah yang berhubungan dengan pembinaan anak jalanan, meliputi anak jalanan itu sendiri, pimpinan dan pengurus PAMAN, para pendamping anak jalanan, Kepala Dinas Sosial dan pemerhati masalah anak jalanan.

Seperti layaknya metode penelitian kualitatif, **teknik pengumpulan data** yang dilakukan adalah menggunakan teknik **wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi**. Sedangkan **analisis data** akan dilakukan dengan melalui tahapan **reduksi data, display data dan mengambil kesimpulan serta verifikasi**. Adapun pada tahap signifikansi hasil penelitian yang dilakukan untuk menguji kredibilitas dan memenuhi unsur transferabilitas, dependabilitas dan konfirmabilitas., antara lain dengan melakukan **triangulasi, member check** serta bertanya kepada para ahli kesejahteraan anak .

## **1.8. JADWAL PENELITIAN**

### **1.8.1. Waktu Penelitian**

Penelitian ini berlangsung selama 12 bulan , yakni mulai bulan Maret 2003 hingga bulan Maret 2004 dengan melalui 4 empat tahapan meliputi :

1. Tahap Orientasi dan Tinjauan Literatur : Maret – Juni 2003
2. Tahap Tahap Eksplorasi dan Pengumpulan Data : Juli – Desember 2003
3. Tahap Member Chek & Pengolahan Data : Januari – Februari 2004
4. Tahap Analisa Data & Penulisan Hasil Penelitian : Maret - April 2004

### **1.8.2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan di Departemen Pemberdayaan dan Pelayanan Masyarakat (DPPM) & Pondok Anak Mandiri (PAMAN) Pesantren Daarut Tauhiid di jl. Gegerkalong Girang Bandung .

## **1.9 SISTEMATIKA PENULISAN**

Penelitian ini ditulis sesuai dengan kaidah penulisan yang tercantum dalam Pedoman Penulisan Karya Ilmiah yang berlaku di lingkungan Universitas Pendidikan Indonesia yaitu dengan sistematika sebagai berikut :

**BAB I**      Pendahuluan, yang memuat latar belakang masalah, (identifikasi , pembatasan dan perumusan masalah), tujuan penelitian (umum & khusus), kegunaan penelitian (secara teoritis & praktis), pertanyaan penelitian, kerangka pemikiran, jadwal kegiatan penelitian dan sistematika penulisan laporan.

- BAB II Tinjauan Pustaka, yang akan meliputi konsep-konsep tentang teori Organisasi, Efektivitas Manajemen Administrasi Pendidikan, konsep-konsep tentang Anak Jalanan dan segala permasalahannya, kesimpulan hasil studi kepustakaan dan studi anak jalanan terdahulu yang relevan dengan masalah penelitian, serta kaitan antara study ini dengan teori dan hasil penelitian terdahulu.
- BAB III Methodologi atau prosedur penelitian, mencakup metode dan teknik penelitian yang terdiri dari metode penelitian, definisi operasional, sumber data/ populasi/ sampel/ subjek penelitian, instrument penelitian, teknik pengumpulan data, pelaksanaan penelitian yang terdiri dari tahap orientasi, tahap eksplorasi dan tahap member check, serta prosedur analisis data, signifikansi hasil penelitian yang terdiri dari kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas dan konfirmabilitas.
- BAB IV Temuan Hasil penelitian yang terdiri dari gambaran umum LPAK DT, gambaran umum program PAMAN, temuan hasil penelitian yang menyangkut fungsi manajemen dan temuan hasil penelitian yang menyangkut anak jalanan.
- BAB V Analisis Fungsi Manajemen Program PAMAN dengan menggunakan indikator-indikator yang ditetapkan oleh organisasi dan indikator efektifitas manajemen pendidikan secara teoritis.
- BAB VI Kesimpulan, Implikasi dan Rekomendasi Penelitian .

